DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

VOL. 2

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 de Souza 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)
Danielle Medeiro da Silva de Araújo (UFSB, Porto Seguro)
Denise Mercedes N. N. Lopes Salles (UNILASSALE, Niterói)
Diogo de Castro Ferreira (IDT, Juiz de Fora)
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 (Faculdade Lusófona, Brasil)
Thiago Rodrigues Pereira (Novo Liceu, Portugal)
Vanessa Velasco Brito Reis (UCP, Petrópolis)
Vania Siciliano Aieta (UERJ, Rio de Janeiro)

ORGANIZADORES:
ALINE DO NASCIMENTO PEREIRA, ROGERIO BORBA DA SILVA,
THABATA BIAZZUZ VERONESE E WAGNER WILSON DEIRÓ GUNDIM

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

VOL. 2

PEMBROKE COLLINS
Rio de Janeiro, 2020

Copyright © 2020 Aline do Nascimento Pereira, Rogerio Borba da Silva, Thabata Biazzuz Veronese e Wagner Wilson Deiró Gundim (orgs.)

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

DIREITOS RESERVADOS A

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 Pembroke Collins.

Todas as obras são submetidas ao processo de peer view em formato double blind pela Editora e, no caso de Coletânea, também pelos Organizadores.

D598

Direitos sociais e políticas públicas / Aline do Nascimento Pereira, Rogerio Borba da Silva, Thabata Biazzuz Veronese e Wagner Wilson Deiró Gundim (organizadores). – Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2020.

v. 2; 750 p.

ISBN 978-65-87489-53-7

1. Direitos sociais. 2. Direitos fundamentais. 3. Direitos políticos. 4. Políticas públicas. I. Pereira, Aline do Nascimento (org.). II. Silva, Rogerio Borba da (org.). III. Veronese, Thabata Biazzuz (org.). IV. Gundim, Wagner Wilson Deiró (org.).

CDD 323

Bibliotecária: Aneli Beloni CRB7 075/19.

SUMÁRIO

ARTIGOS – DIREITOS SOCIAIS.....17

"ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS": PROMOVENDO SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL.....19
Rosineia Teixeira Rosa Fardin

UMA PAUTA SOBRE OS DIREITOS SOCIAIS E A REALIDADE DOS NOVOS IDOSOS BRASILEIROS.....36
Jozadake Petry Fausto Vitorino

POVOS INDÍGENAS E O IMPERIOSO MARCO TEMPORAL DA OCUPAÇÃO...55
Edivandro Ferreira Machado
Gabriela Galvão Braga Furtado

O INSTITUTO DA TERCEIRIZAÇÃO COMO FORMA DE VIOLAÇÃO AOS DIREITOS SOCIAIS NO ESTADO BRASILEIRO.....73
Mery Chalfun
Caroline Pinto Daineze

O TRABALHO INFANTIL E AS GARANTIAS FUNDAMENTAIS AO MENOR TRABALHADOR.....92
Marilene Portela Rosa

SÍNDROME DE BURNOUT E AS DIFICULDADES PRÁTICAS NO DIAGNÓSTICO: VIOLAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DO TRABALHADOR....112
Lucilene Rodrigues do Nascimento da Silva
Natália Goreti Barros Tomás Zefiro

OS CONTORNOS NORMATIVOS DO DIREITO À HABITAÇÃO NO BRASIL: DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO À ATUAÇÃO.....128
Laise Reis Silva Guedes

SEGUNDA CONFERÊNCIA LIVRE DE SAÚDE: PERCEPÇÃO INTERPROFISSIONAL DOS ESTUDANTES SOBRE A EDUCAÇÃO, CIDADANIA E SAÚDE DAS MULHERES ENCARCERADAS.....146
Klênia Alves da Silva
Bruna Maria de Almeida Cabral
Christian do Nascimento Oliveira
Keila Cristina Pereira do Nascimento Oliveira

O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA E O DIREITO AO ACESSO À INFORMAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO.....164
Francisco Portela
Luis Borges Gouveia

AMARRAS DA ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA: UMA ANÁLISE ETNOGRÁFICA DA VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS ATRAVÉS DO ESTUDO DO CASO JOSÉ RODRIGUES.....178
Carla Sendon Ameijeiras Veloso
Laila da Silva Camillo

OS REFLEXOS DA PRECARIEDADE DA ESTRUTURA FAMILIAR NA VIDA DO MENOR INFRATOR.....194
Bruna Stephani Miranda Guimarães
Clara de Freitas Barbosa

OS DIREITOS INDÍGENAS PERANTE A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E A APLICAÇÃO DO PACTO DE SAN JOSÉ DA COSTA RICA.....207
Caroline Sabino Ferreira

ARTIGOS – POLÍTICAS PÚBLICAS.....225

REDES DE COOPERAÇÃO: O COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO MUNICÍPIO DE CAXIAS–MA.....227
Renata Caroline Pereira Reis
Handys Leya Alves Silva

A EXPLORAÇÃO ECONÔMICA RECENTE DA FLORESTA AMAZÔNICA: ASPECTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS.....243
José Geraldo Alberto Bertoncini Poker
Sílvio Lira Júnior

O ÓBICE ECONÔMICO, O PAPEL DA UNIÃO E DA SOCIEDADE PARA O ACESSO IGUALITÁRIO AO DIREITO SOCIAL À SAÚDE: O SUS E A ANÁLISE DE RELATOS BRASILEIROS..... 263
Yara Garcia Reis

SISTEMA ORGANIZACIONAL DO NUMERUS CLAUSUS: MÉTODO ALTERNATIVO PARA A REDUÇÃO DO CONTINGENTE CARCERÁRIO BRASILEIRO..... 277
Amanda Raquel Pinheiro da Rocha
Ana Caroline Simões dos Santos
Camila Teixeira Jacome

VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS, ADOLESCENTES E MULHERES IDOSAS: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FATO CONTEMPLAM AS DEMANDAS DESSA POPULAÇÃO?..... 291
Jozadake Petry Fausto Vitorino

POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS HUMANOS: A BUSCA POR JUSTIÇA SOCIAL NO BRASIL..... 309
Matheus Gonçalves de Araújo Souza

PARTICIPAÇÃO DO HOMEM-PAI NO PRÉ-NATAL E NO MOMENTO DO PARTO: UMA QUESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS..... 322
Camila Rebouças Fernandes

A POLÍTICA PÚBLICA DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA NO BRASIL DURANTE A CRISE INTERNACIONAL DECORRENTE DA COVID-19..... 339
Carlos Eduardo de Araujo

POLÍTICAS PÚBLICAS E O ATO INFRACIONAL: UMA MÉTRICA IMPERFEITA DA ADOLESCÊNCIA E SUAS TRANSFORMAÇÕES..... 357
Patrícia Kácia Alves de Andrade
Werona de Oliveira Barbosa Fernandes
Bertulino José de Souza

ÉDUCATION, RECONNAISSANCE ET REDISTRIBUTION: LA THÉORIE DE LA JUSTICE DE NANCY FRASER COMME SUPPORT POUR L'ANALYSE DES POLITIQUES D'ACTION AFFIRMATIVE DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR BRÉSILIEN..... 375
Matheus de Oliveira Guimarães

POLÍTICAS DE ACESSO À INFORMAÇÃO SOBRE SAÚDE PÚBLICA-
SUA IMPORTÂNCIA PARA A GARANTIA DE DIREITOS.....392
Regina Fátima Wolochn

CONTROLE INTERNO MUNICIPAL E SEUS DESAFIOS.....405
Eduardo Carlos dos Santos
Ana Eduarda de Sousa dos Santos

A SOCIALIZAÇÃO COMO UMA MEDIDA MAIS EFICAZ PARA A
REDUÇÃO DOS ÍNDICES CRIMINAIS E DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA..421
Ana Carolina Menezes de Oliveira
Anselmo Rodrigues Nunes Filho
Deborah Azevedo Andrade
Luciana Costa Ferreira. Advogada

SISTEMA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E
ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL: A NECESSIDADE DA EFETIVAÇÃO
DESSES INSTRUMENTOS NA BUSCA DE UM ESTADO MAIS IGUALITÁRIO ..435
Larissa Lauane Rodrigues Vieira

ARTIGOS – CRIANÇA E ADOLESCENTE.....449

UM OLHAR SEM PRECONCEITOS: GUARDA, IGUALDADE PARENTAL E
O SUPERIOR INTERESSE DA CRIANÇA.....451
Maria Clara de Jesus Maniçoba Balduino
Wisllene Maria Nayane Pereira da Silva

MARCAS DA COLONIALIDADE NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE.....466
Bárbara Birk de Mello
Norberto Kuhn Júnior
Margarete Fagundes Nunes

A CONTRIBUIÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE 485
Daniel Miranda Teodoro

INTERRUPÇÃO DA INFÂNCIA E CULTURA POLÍTICA: O CONFLITO
ENTRE A DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E A VIOLÊNCIA
POLICIAL NO BRASIL.....501
Ana Paula Jetske Hendges

AS DIFICULDADES DA APLICAÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES: DESIGUALDADE SOCIAL COMO FATOR PRINCIPAL DA CRIMINALIDADE INFANTO-JUVENIL.....520
Bruna Cavallare Ruela

AS VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS E SOCIAIS NA POPULAÇÃO INFANTOJUVENIL.....537
Verônica da Silva Aleluia Berbert

A "CRIANÇA-SOLDADO" SOB A ÓTICA DO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E DOS DIREITOS HUMANOS.....549
Priscilla Neves Costa Lemos

O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES SOB MEDIDA PROTETIVA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL.....570
Fabíola Francielle de Jesu
Welton Vinícius Santos Silva

REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL: UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO À LUZ DOS PRINCÍPIOS E MEDIDAS PREVISTAS NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE 585
Lorena Ailane Batista Roque
Camila de Almeida Miranda

ALIENAÇÃO PARENTAL: VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....601
Laís Martins Bartz
Elizângela Treméa

ASPECTOS INSTITUCIONAIS, JURÍDICOS E HISTÓRICOS PRECURSORES DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....617
Elizangela Dias

TRINTA ANOS DA LEI 8.069/90: BREVES REFLEXÕES QUANTO ÀS CONSEQUÊNCIAS PENAIS DA PRÁTICA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA POR ADOLESCENTES.....638
Lídia Carolina Delage da Fonseca

OLHARES PERDIDOS: A POLITICA PUBLICA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTE NO MUNICÍPIO DE LONDRINA – PR.....656
João Francisco Ferraz de Lima

ABANDONO AFETIVO: AS CONSEQUÊNCIAS NO DESENVOLVIMENTO INTEGRAL DA CRIANÇA E ADOLESCENTE À LUZ DO ORDENAMENTO JURÍDICO.....669
Maria Lenir Rodrigues Pinheiro
Simone de Araújo Barroso de Oliveira
Nina Soraya Pinheiro de Jesus

A CONTRIBUIÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS EM AÇÕES DE CUNHO SOCIAL COMO FORMA DE PRESERVAR A DIGNIDADE DA POPULAÇÃO BRASILEIRA VULNERÁVEL.....687
Cristiane Carvalho Silva Cardoso
Gracieli Sampaio Martinez
Helenita Gurgel do Amaral Valente
Silvana do Valle Leone

RESUMOS.....701

ENSINO À DISTÂNCIA NA EDUCAÇÃO BÁSICA: A (ANTI) DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO.....703
Aloma Natalia da Silva

DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE INFANTIL: EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL NA UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO.....709
Erica Cancio Suzart Oliveira

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACIONAL (PDE) NO ESTADO DO PARANÁ: POSSIBILIDADES E CONTRADIÇÕES NO DEBATE DAS VIOLÊNCIAS E DIREITOS HUMANOS.....717
Maria Cristina Elias Esper Stival

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CASCAVEL (PR): ANÁLISE DA TERRITORIALIZAÇÃO DO CREAS.....719
Juliana Ritter Souto
Ricardo Luiz Töws

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE ATRAVÉS DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL.....724
Flalrreta Alves dos Santos Moura Fé

O DIREITO DE BRINCAR E O TRABALHO INFANTIL COMO FATOR IMPEDITIVO.....729
Ana Carolina Corrêa Calestine

O TRABALHO INFANTIL: UMA ANÁLISE LEGISLATIVA E SOCIAL, DA OIT AO ECA.....736
Diana Keila Nascimento Santos
José Bruno dos Santos Matos

ADOLESCENTES SUJEITOS DE DIREITOS, MAS SEM PERSPECTIVAS SOCIAIS.....742
Maria Selta Pereira

O INSTITUTO DA ALIENAÇÃO PARENTAL DURANTE A PANDEMIA DE COVID -19.....746
Laís Alves de Oliveira

CONSELHO 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)*
Arthur Bezerra de Souza Junior	*(Universidade Nove de Julho, Brasil)*
Bruno Zanotti	*(PCES, Brasil)*
Claudia Nunes	*(Universidade Veiga de Almeida, Brasil)*
Daniel Giotti de Paula	*(PFN, Brasil)*
Danielle Ferreira Medeiro da Silva de Araújo	*(Universidade Federal do Sul da Bahia, 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)*
Maria do Carmo Rebouças dos Santos	*(Universidade Federal do Sul da Bahia, Brasil)*
Nikolas Rose	*(King's College London, Reino Unido)*
Oton Vasconcelos	*(Universidade de Pernambuco, Brasil)*
Paula Arévalo Mutiz	*(Fundación Universitária 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)*
Walkyria Chagas da Silva Santos	*(Universidade de Brasília, 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 2020, o **CAED-Jus** organizou o seu tradicional **Congresso Interdisciplinar de Direitos Humanos (INTERDH 2020)**, que ocorreu entre os dias 29 a 31 de julho de 2020 e contou com 63 Áreas Temáticas e mais de 1100 artigos e resumos expandidos de 73 universidades e 43 programas de pós-graduação stricto sensu. A seleção dos trabalhos apresentados ocorreu através do processo de *peer review* com *double blind*, o que resultou na publicação dos livros do evento.

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 – DIREITOS SOCIAIS

"ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS": PROMOVENDO SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Rosineia Teixeira Rosa Fardin

O Artigo aborda o atendimento às famílias, tema que tem se mostrado fonte de preocupação para os profissionais que trabalham na área da saúde e assistência social, se mostra atual e de grande complexidade por se tratar de um atendimento especifico e individualizado a cada caso. Tem ainda o intuito de contribuir para a discussão das ações profissionais, apresentado um estudo exploratório descritivo de abordagem qualitativa e avaliativa, que visa discutir os benéficos que podem ser proporcionados às famílias que recebem um atendimento de prevenção voltado para melhoraria da saúde, da educação e da assistência social e o grau de satisfação dos usuários da instituição pesquisada Fundação Carmem Lucia. Além de contribuir para a discussão das ações profissionais. Este artigo esta organizado em Dois Capítulos:

O primeiro Capítulo traz uma introdução ao conceito de Gestão de Qualidade Total no atendimento, a implantação do SUS no Brasil e sua trajetória ao longo dos anos, apresentação da fundação onde foi desenvolvido a pesquisa de campo e o resumo dos desafios enfrentado pelos profissionais de assistência social.

O Segundo capítulo fala da influência que a família tem sobre as pessoas sendo formadora de um perfil institucional e por fim as considerações sobre o assunto.

PRIMEIRO CAPÍTULO

A QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS NA SAÚDE:

Para este estudo procurou-se entender família como grupo social primário, que desempenha uma função fundamental no desenvolvimento cognitivo-afetivo e social dos indivíduos, no modo como ele situa-se e interage com a sociedade.

Segundo Jose Garmeiro, (1992, p.187): "Família" "é uma rede complexa de relações e emoções que não são passíveis de ser pensadas com os instrumentos criados para o estudo dos indivíduos (...), a simples descrição de uma família não serve para transmitir a riqueza e a complexidade relacional desta estrutura.".

A família apresenta-se na sociedade como primeiro núcleo de convivência do ser humano, por isso é importante que a família tenha um atendimento diferenciado e humanizado, com prevenção na saúde, educação e assistência social, para que se sinta pronta e consciente dos desafios a serem vividos, dentro de uma sociedade que tem a família como conceito elitista. Desta maneira esse artigo discute as formas e o atendimento que proporcione para as famílias melhoria na saúde, educação e assistência social, tendo como princípio do atendimento um acolhimento e atendimento humanizado, voltado para o bem estar mental e físico do usuário. E como este atendimento poder influenciar positivamente na vida das famílias em situação sócio familiar de vulnerabilidade social e financeira.

Para facilitar o estudo procurou-se o entendimento de qualidade, buscando compreender o conceito de qualidade de serviço prestada ao público, que sempre foi marcada no ramo industrial, tendo o conceito de Gestão de Qualidade Total (GQT), segundo a pesquisa feita por *A. M. Malik/Teles* (RAE-Revista de Administração 2001), "este termo teve sua origem no Japão e logo se espalhou para os outros continentes. Porém nas últimas décadas havia, historicamente, nas organizações produtivas de vários países uma preocupação maior com os objetos do "QUE" com o ser humano". Como argumentado por *A. M. Malik/*

Teles (RAE-Revista de Administração 2001), "os usuários desse sistema passaram a ter um papel fundamental nesse processo, sendo sua opinião introduzida no processo de avaliação".

A avaliação da satisfação costuma ser utilizada nas instituições para conhecer a qualidade de um atendimento, se tornando uma importante fonte de auto avaliação para sua atuação, de seus funcionários e serviços oferecidos, que tem como objetivo o bom atendimento tornando assim referência para seus pacientes.

As informações contidas no paragrafo abaixo foram pesquisadas no portal Dimensões Ético-políticas e Teórico-metodológicas no Serviço Social Contemporâneo.

No Brasil, o tema da satisfação dos usuários é cada vez mais importante, e se mostrou evidente a partir do desenvolvimento do Sistema Único de Saúde (SUS), instituído em 1988 pela Constituição Federal Brasileira. As pesquisas de satisfação começaram a ter destaque no mercado Brasileiro na metade dos anos 90, com o maior controle do governo federal sobre o sistema SUS e maior utilização pela população nas decisões sociais (BRASIL, 1990), que de acordo com a Constituição Federal de 1988 e o ABC do SUS, apresentam 3 (três) princípios doutrinários que regem e norteiam as ações de saúde, que são : Universalidade, Integridade e Equidade:

Universalidade: Todo cidadão tem direito a todos os serviços públicos de saúde e o Governo tem o dever de prover a assistência à saúde igualitária para todos.

Integralidade: Todas as pessoas devem ser atendidas desde as necessidades básicas, de forma integral. A integralidade trabalha em todo o ciclo vital do ser humano, do nascimento até a morte. Esse princípio foca na prevenção e reabilitação da saúde. É preciso ter ações preventivas antes do ser humano adquirir a doença.

Equidade: Toda pessoa é igual perante o SUS. Porém esse princípio não significa prover os mesmos serviços de saúde para todos, pois o atendimento deve ser realizado de acordo com a necessidade de cada um. Sendo influenciadas pelas características, particularidades, perfil epidemiológico, agravantes de saúde de cada região. Os municípios, Estados e/ou Governo Federal devem trabalhar de acor-

do as necessidades de cada região, para que seja contemplada com os serviços de saúde que realmente precisa. Segundo Cunha & Cunha (2002), "As Políticas Públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo a expressão do compromisso público de atuação numa determinada área em longo prazo".

ACOLHIMENTO E DIREITOS:

A uma fala comum entre os profissionais da saúde, de que realizam um atendimento humanizado, mas o que presenciamos na maioria das vezes não corresponde a um atendimento humanizado, pois as instituições de saúde que conseguem, de fato, implantar a humanização, alcançam melhores resultados nos tratamentos, além de atrair e fidelizar seus usuários e com isso não só as instituições saem ganhando, mas também os profissionais e, principalmente, os pacientes que também colhem bons resultados. Para humanização eficaz é preciso que os procedimentos e a estrutura da instituição também estejam alinhados com este objetivo, não basta bons profissionais para construir um bom atendimento é necessário que os procedimentos, normas e regras estejam de acordo com a expectativa, a estrutura física e instalações devem estar aptas para atender os requisitos desejados, com profissionais que apresentem empatia com aqueles a quem se presta a assistência, pois em cada ser humano não há apenas necessidades biológicas, mas, também, necessidades psicológicas, sociais e emocionais.

O fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e a ampliação do acesso aos direitos de cidadania, são de profunda importância visando à possibilidade de amenizar o agravamento de risco social vivido no âmbito familiar, havendo melhoria e satisfação dessas famílias ao receber um atendimento diferenciado desses serviços e equipamentos voltados para o atendimento os usuários. O que antes era posto como processo de intervenção com as famílias em alguns equipamentos de saúde acabava sendo efetivado apenas no âmbito do atendimento direto, não sendo vislumbradas outras possibilidades de se trabalhar com famílias.

As dificuldades encontradas quando o usuário da gestão da Saúde Pública busca atendimento é um desafio para o Brasil, que tende a desenvolver uma gestão voltada para melhoria da qualidade dos serviços prestados. Mesmo tendo a tecnologia e a evolução de técnicas importantes nos ganhos da gestão da saúde publica, não é suficiente para promover um atendimento humanização, o que é diretamente associado à insatisfação dos usuários do sistema de saúde. É importante que o profissional tenha uma postura sócia educativa, de trocas numa relação horizontal, tendo em mente o respeito à individualidade de cada família, procurando não fazer julgamento de valores.

O paragrafo abaixo foi pesquisado no site do jornal Datafolha encomendada pelo Conselho Federal de Medicina em 2017, "que apontou que mais da metade dos brasileiros (54%) avalia o atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS) como ruim ou péssimo, segundo pesquisa outros 28% avaliam como regular e 17% como bom".

Esse levantamento é um retrato de que as reivindicações mais básicas da população são também as mais evidentes. E o maior prejuízo é que o foco essencialmente técnico dos atendimentos se limita à cura e à manutenção da vida, desconsiderando aspectos relativos às necessidades psíquicas dos usuários. A Política Nacional de Humanização (*PNH*) existe desde 2003 para efetivar os princípios do SUS no cotidiano das práticas de atenção e vem contribuir para que as ações de saúde aconteçam, de forma a garantir que os cidadãos, nesse processo, sejam acolhidos em seus direitos e necessidades de saúde. O acolhimento implica num acesso adequado à rede de serviços, a ouvir o usuário com atenção e ao modo como é recebido e incluído em todas as unidades da rede pública de saúde. Historicamente, o acolhimento aparecia, algumas vezes, como atitudes voluntárias em profissionais reconhecidos como bondosos e, em outras, imbuído de conotações de favor (BRASIL, 2006b). Com isso, o usuário não via e nem conseguia perceber aquela "atenção" como um direito e sim como um favor.

O acolhimento no campo da saúde deve ser entendido, ao mesmo tempo, como diretriz ético-estética/estética/política constitutiva

dos modos de se produzir saúde e ferramenta tecnológica de intervenção na qualificação de escuta, construção de vínculo, garantia de acesso com responsabilização e resolutividade nos serviços. "(BRASIL, 2006b, p. 18)".

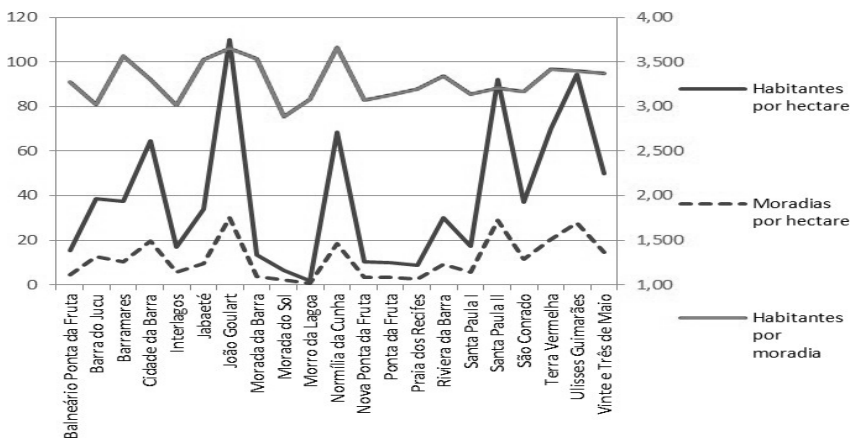
A gestão das políticas de saúde dos municípios reflete diretamente no cotidiano do trabalho da equipe de saúde junto aos usuários e seus familiares. Atuar junto às famílias torna possível potencializar o enfrentamento nas adversidades impostas às mesmas no seu cotidiano, podendo ter a oportunidade de possibilita-las "escrever" sua biografia de maneira menos dolorosa e sofrida.

A Fundação Carmem Lucia, onde tive a oportunidade de observar e ter um contato direto com seus atendidos, atua diretamente com a comunidade fornecendo programas de saúde oral, nutrição, saúde reprodutiva, higiene, e outros tópicos para escolas e creches, estabelecendo parceria com outras organizações e comunidade. A equipe também apresenta atividades educativas quatro vezes por mês. Em 2015, foram desenvolvidas 80 atividades educativas atingindo cerca de 3.000 pessoas e desde a sua criação a equipe fez mais de 410 atividades que alcançam cerca de 10.000 pessoas.

O estudo para este artigo foi realizado com dados colhidos no site da fundação, que permitiu uma análise dos serviços prezados aos usuários que são atendidos na fundação Carmem Lucia, a instituição se mostrou estar sempre em busca de fazer uma análise de satisfação de seus usuários, a fundação iniciou seu atendimento no bairro da Região V (Grande Jucu) - Terra Vermelha, Barra do Jucu, Barramares, Ponta da Fruta, Ulisses Guimarães e Morada da Barra, entre outros, mas esses aparecem como destaque por ser a única região geograficamente mais afastada das demais, abaixo gráfico Demonstrativo com número de habitantes e moradias por hectares na região V, onde a Fundação fica sediada e iniciou seus atendimentos. Com o presente artigo pode ser avaliado o trabalho feito e a satisfação dos usuários, onde profissionais podem atuar em problemáticas com elevado grau de conflitos, com as "Famílias". E mesmo aquelas usuários que apontam algumas dificuldades enfrentadas pela equipe multidisciplinar nos equipamentos disponibilizados pelo municí-

pio, quanto em instituições que atuam diretamente no atendimento as famílias e seu cotidiano, demonstram reconhecimento no trabalho da equipe e sabem da importância do mesmo para a comunidade e para sociedade como um todo, sobretudo para as famílias que convivem cotidianamente com esses sujeitos. Além disso, ressaltaram que a equipe deve se orgulhar do trabalho desenvolvido. A instituição atua com equipe multidisciplinar preparada na intenção de ampliarem o seu nível de compreensão, no sentido de conhecer a instituição para a qual trabalham – seus programas, projetos, sua realidade e população, alvo de suas intervenções, para subsidiar suas formulações e decisões.

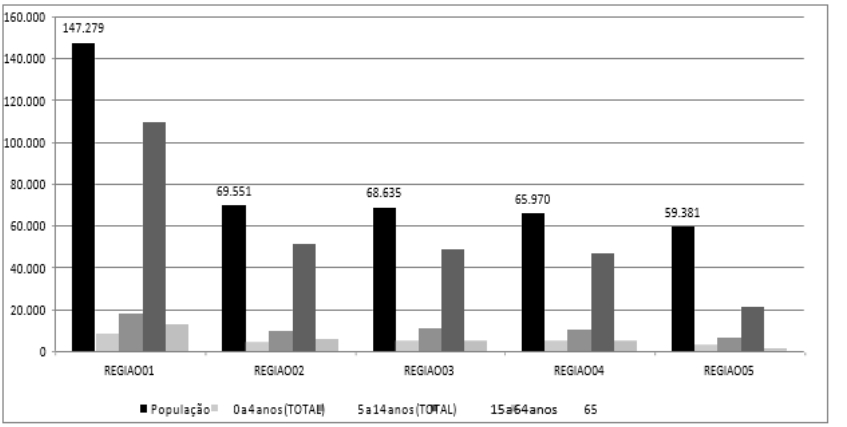
GRAFICO 1 - Número de habitantes e moradias por hectare e o número de habitantes por moradia na Região V.



Fonte: Elaboração própria (SEMPLA) a partir do Censo Demográfico 2010 http://www.vilavelha.es.gov.br/midia/paginas/Perfil/socio/economico

A Atenção Básica considera o sujeito em sua singularidade e inserção sociocultural, buscando produzir à atenção integral a população do município de vila velha.

Gráfico 2 – comparativo da distribuição



Fonte: Elaboração própria (SEMPLA) a partir do Censo Demográfico 2010- http://www.vilavelha.es.gov.br/midia/paginas/Perfil/20socio/economico.

DESAFIOS ENFRENTADOS PELOS ASSISTENTES SOCIAIS.

O profissional de Serviço Social mantém um relacionamento diretamente ligado à questão social desde o início da profissão. No Brasil, este relacionamento tem sido historicamente delimitado, em virtude das conjunturas políticas e sócias econômicas do país, tendo em vista as perspectivas teóricas e ideológicas orientadoras da intervenção profissional. Este estudo busca identificar os desafios enfrentados pelos assistentes sociais no seu exercício profissional, como as famílias veem a satisfação dos serviços recebidos dentro da instituição e como esse serviço é útil para a comunidade. Conforme (IAMAMOTO, 2007).

> "Um dos maiores desafios que o assistente social vive no presente é desenvolver sua capacidade de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos, a partir de demandas emergentes no cotidiano. Enfim, ser um profissional propositivo e não só executivo (...). Requer, pois, ir além das rotinas institucionais e buscar

> aprender o movimento da realidade para detectar tendências e possibilidades nela presentes, passíveis de serem impulsionadas pelo profissional" (IAMAMOTO, 2007).

A prática da atuação de um profissional como assistente social busca sua materialização a partir da formulação dos objetivos de sua atuação. Essas ações são planejadas e realizadas geralmente submetidas de acordo com suas demandas e surgem das necessidades dos usuários que estão vinculados a determinado serviço dentro da instituição. O profissional trabalha diretamente com as expressões das politicas públicas, entretanto precisamos compreender esses conceitos de centralidade para que haja justiça social nas intervenções da Política de Assistência Social e consequentemente no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. No serviço dos assistentes sociais torna necessária apresentação de uma atuação na convivência e fortalecimento de vínculos, fazendo-se essencial uma análise para discutir sobre uma dimensão "central" da Constituição brasileira, Lei Orgânica da Assistência Social e do Estatuto da Criança e do Adolescente, que tem na família a centralidade para a formulação das políticas sociais públicas.

O Assistente Social de acordo com o que foi definido pelo Conselho Nacional de Saúde, é parte integrante das equipes do Sistema Único de Saúde (SUS), por sua formação é um profissional preocupado com o acolhimento, com diálogo, com a possibilidade de melhorar a qualidade de vida do usuário, além de tornar-se aquele que reforça o papel de facilitador das relações de um grupo familiar. Um dos grandes conflitos enfrentados pelo Assistente Social dentro do projeto ético-político hegemônico é trabalhar demandas, pleitos, exigências imediatas, a dor, o sofrimento, a falta de tudo, a eminência da morte, da perda do outro, enfim, a falta de condições de trabalho, as condições de vida e o estilo, sem perder a perspectiva de médio e longo prazo.

O Assistente Social tem enfrentado muitos desafios, tanto no âmbito privado como no público. Há uma busca constante por intervenções que possam responder às demandas que lhe são apresentadas, num contexto marcado pelo sucateamento das políticas públicas e diante do avanço do capitalismo. Como um trabalho voltado para a produção de vínculos e acolhimento quando centrado nas atividades de promo-

ção. Promovendo saúde que também se apresenta como um modelo para melhoria de vida das famílias, onde o profissional multidisciplinar apresenta-se como aquele que promove boas práticas, hábitos ou comportamentos. Sendo assim o trabalho do assistente social faz-se necessário em sua demanda, no contexto de estudo social das famílias e acompanhamento dos projetos em visitas domiciliares e orientações as necessidades apontadas pelas famílias.

Os assistentes sociais no seu dia-a-dia de trabalho estão inseridos em uma realidade contraditória onde em meio ao aumento da demanda por serviços sociais há redução do financiamento das políticas sociais promovidas pelo processo de reforma do Estado. Identifica-se também que seu exercício profissional e suas condições de trabalho estão cada vez mais precarização. (CAVALCANTE, PREDES 2010).

É diante desse cenário de grandes contradições que o profissional assistente social está inserido e o qual deve buscar sempre garantir o direito social dos usuários, lutando pela equidade e justiça social, buscando ser um profissional ativo e não só um mero executor das políticas sociais.

SEGUNDO CAPÍTULO

O DESENVOLVIMENTO DE UMA FAMÍLIA E SUAS CARÊNCIAS.

Visto como um grande desafio da vida, o desenvolvimento da uma família seja ela nuclear, parental ou atípica, mesmo quando as pessoas se dedicam para construção de um relacionamento saudável, continua como uma meta desafiadora ainda que tenha as melhores intenções, é muito difícil o convívio de pessoas que muitas vezes tem personalidades totalmente diferentes, no entanto a Família continua sendo um símbolo de esperança, união e amor. Muitas vezes essa família passa por dificuldades inesperadas, seja financeira ou de saúde e é colocada a prova, as relações variam de acordo com cada família, não existe uma receita ou mágica que possa ser aplicada. No Brasil as mulheres ingressaram no mercado de trabalho na década de 60, onde o país apresentava um especial crescimento

econômico. Na sociedade brasileira, predominava a família nuclear, porém devido às mudanças citadas anteriormente, a mulher tem ocupado cada vez mais cargos remunerados e muitas vezes têm sido as únicas provedoras das suas famílias. As relações conjugais encontram-se cada vez mais delicadas e o número de filhos passou a ser reduzido. Desta maneira observa-se principalmente na área urbana, o aparecimento de novos modelos de agregação familiar, ao lado da família nuclear hoje com o poder repartido entre os cônjuges, há também a decorrência da união de pais e filhos separados de outro casamento que constitui uma nova família, composta por membros da união anterior. O reconhecimento da importância da família no contexto da vida social está explícito no art. 226, da Constituição Federal e se reafirma nas legislações específicas de Assistência Social – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Estatuto do Idoso e na própria Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Engels (2012) diz que conforme a "concepção materialista" um momento histórico específico determina a "produção e reprodução da vida imediata" e continua sua explicação dizendo que, Ela própria possui duas facetas, de um lado, a produção de meios de existência, de produtos alimentícios, vestuário, habitação e instrumentos necessários para tudo isso; de outro lado, a produção do homem, mesmo, a reprodução (*Fortpflnzung*) do gênero. A ordem social em que vivem os homens de determinada época ou determinado país está condicionada por esses dois modos de produção: pelo grau de desenvolvimento do trabalho, de um lado, e de família, de outro. Quanto menos desenvolvido é o trabalho, mais restrita é a quantidade de seus produtos e, por consequência, a riqueza da sociedade; com tanto maior a força se manifesta a influência dominante dos laços de parentesco (*Geshlechtsbande*), sobre o regime social. (ENGELS, 2012: 18)

E muitas vezes eles passam por situações precárias que acabam levando a vulnerabilidade, alguns autores relatam como motivo as relações sociais ou as dinâmicas dos territórios, da qualidade do acesso a trabalho, renda e serviço. Podemos citar como situação de Vulnerabilidade Social:

- famílias beneficiárias do programa Bolsa Família (BF);
- famílias do Programa de erradicação do trabalho infantil – PETI;
- famílias com pessoas com Deficiência de 0 a 18 anos, Benefício de Prestação Continuada (BPC).
- família beneficiária do Programa Bolsa Família e/ou em situação de risco com jovens de 15 a 17 anos.
- famílias residente no território CRAS com presença de pessoas que não possuem documento civil básico;
- famílias com crianças de 0 a 6 anos em situação de vulnerabilidade ou risco social;
- famílias com indivíduos reconduzidos ao convívio familiar, após cumprimento de medidas protetivas e outras situações de privação do convívio familiar e comunitário;
- famílias com pessoas idosas

Com alguns fatos ocorridos na sociedade é fácil perceber que o estado tem deixado competências que são de natureza pública para instituições do universo privado, a família é uma delas. A partir da trajetória de centralização da família, conforme já descrito acima, observa-se que ao mesmo tempo em que o Estado entende a família como a principal e mais importante esfera social, por vezes também à culpa diante das situações e problemáticas sociais decorrentes.

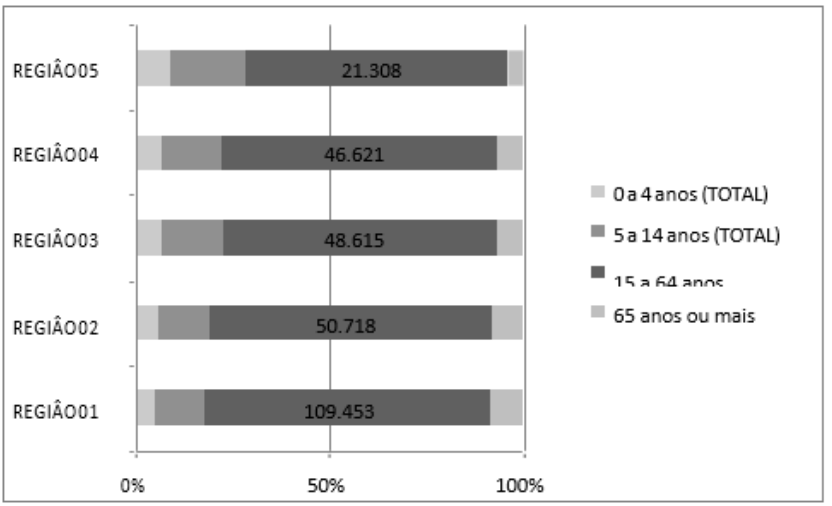
Muitas vezes essas Famílias não conseguem ter acesso aos serviços e programas de saúde oral, nutricional, saúde reprodutiva, higiene, ou ainda escolas, creches. Por falta de orientação a prevenção ou o descaso das situações de vulnerabilidade, causam situações de risco social decorrentes da exposição à violência, exploração, negligência e outras violações de seus direitos emergentes. A pobreza é um elemento de vulnerabilidade social que pode agravar e potencializar o risco. Em uma palestra feita de capacitação para profissionais da saúde municipal sobre a Rede de Atenção à Saúde (RAS), que foi realizada no dia 31 de agosto de 2018, no auditório da Secretaria de Saúde (Semsa), palestrante doutoranda da Faculdade de Saúde Pú-

blica da Universidade de São Paulo (USP), Monique Padilha, que ministrou a capacitação disse: "Dar acesso a quem não tem acesso e dar qualidade nesse acesso", e completou "Não é olhar para o que a gente tem, mas sim o que está faltando e refletir sobre a realidade local e avançar a partir de novas propostas". Fonte http:/ www.vilavelha.es.gov.br /noticias/ 2018/09/ rede-de-atenção-a-saúde-foi--tema-de-capacitação.

E com essa fala fica clara a importância de trazer para o município e para as instituições que atuam no atendimento a população, escutar e ter uma avalição dos atendidos, para que esses serviços possam ter um sentido e respeito pela população, um trabalho voltado para as reais demandas, melhorando o que existe e proporcionando o atendimento que ainda não é de acesso dos usuários da região V e toda Vila Velha no ES .

Abaixo gráficos que apresenta o perfil sócio Econômico no Município de Vila Velha ES.

GRÁFICO 3 – Distribuição por idade



Fonte: Elaboração própria (SEMPLA) a partir do Censo Demográfico 2010 http://www.vilavelha.es.gov.br/midia/paginas/Perfil/socio/economico

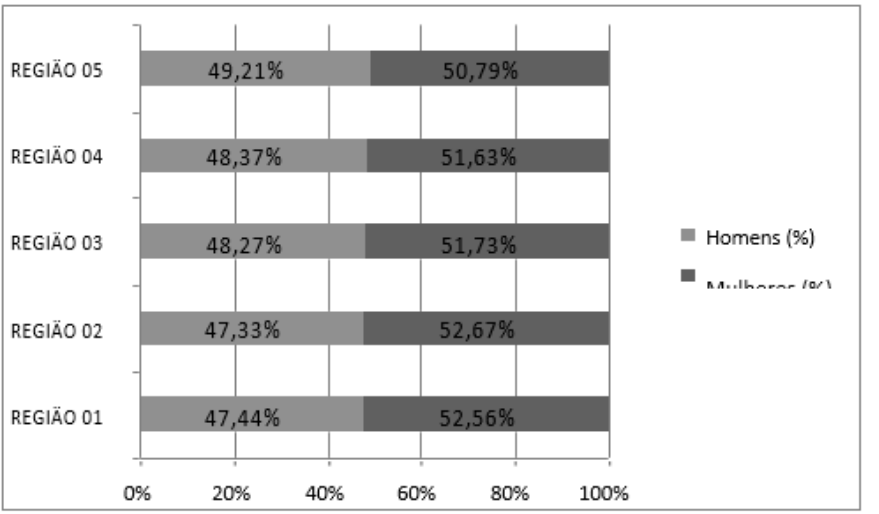


GRÁFICO 4 – Distribuição da população por gênero Fonte: Elaboração própria (SEMPLA) a partir do Censo Demográfico 2010 http://www.vilavelha.es.gov.br/midia/paginas/Perfil/socio/economico

CONSIDERAÇÕES:

Refletir no campo da proteção social sobre a família nos sugere reconhecer que a mesma em uma dimensão simbólica, multiplicidade de organização se torna importante na medida em que subsidia a compreensão sobre o lugar que lhe é conferido na proteção social de uma sociedade capitalista em seu momento histórico. E particularmente, é inserida à política social as quais as famílias são incorporadas e quais os impactos que essas ações têm na vida de cada família inserida neste processo. Para pensar em trabalho com famílias é importante identificar quais as tendências predominantes na inclusão da família, no campo da política social, enquanto sujeito destinatário que pense em identificar as fontes das dificuldades, pode-se visualizar as possibilidades de mudanças e como obter recursos necessários para o atendimento humanizado, facilitando uma articulação com respostas compatíveis com uma melhor qualidade de vida os usuários que buscam um atendimento humanizado. Estas mudanças implicam

em transformações tanto nos modelos da família, como dos padrões de relações entre ela e as outras esferas da sociedade. Isto nos sugere um desdobramento maior nas capacidades de discernir mudanças possíveis a serem realizadas no âmbito dos grupos familiares e das redes, daquelas que exigem o engajamento em atividades sociais mais amplos para modificações estruturais. O trabalho com as famílias torna-se realmente um desafio, uma vez que são inúmeros obstáculos na rede de Assistência Social, mas pode-se perceber que através de uma prática profissional pautada no Código de Ética, é possível visualizar as demandas e de forma estratégica articula-las para oferecer aos usuários as respostas necessárias, no objetivo emancipatório. Torna-se necessária a busca de uma gestão que se destina a empreender uma política institucional, que possa fazer um resgate dos valores de universalidade, integralidade e priorize a equidade no cuidado em saúde, de forma a democratizar sua gestão, visando os benefícios que possam ser repassados para seus usuários e os profissionais da área da saúde.

REFERÊNCIAS:

CAVALCANTE, Girlene Maria Mátis & PRÉDES, Rosa**.** A Precarização do Trabalho e das Políticas Sociais na sociedade capitalista: Fundamentos da Precarização do Trabalho do Assistente social. In: Revista Libertas, Juiz de Fora, v.4, n.1, p. 1 - 24, julho / 2010

CUNHA, E. de P.; CUNHA, E.S.M. Políticas Públicas e Sociais. In: CARVALHO,A.; SALES , F. (Orgs) Políticas Públicas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

ENGELS, FRIEDRICH, 1820 – 1895, **A origem da família, da propriedade privada e do Estado/Friedrich Engels;** tradução de Leandro Konder. 3. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010

GIMENES, Valéria da Silva Barbosa. Política Nacional de Assistência Social: perspectivas para o exercício profissional do assistente social. 2009. Disponível em http://www.franca.unesp.br/posservicosocial. Acesso em: 03 /11/2019.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. Serviço Social em tempo de capital fetiche; capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, Marilda V.; CARVALHO, Raul. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil. Esboço de uma interpretação histórico/ metodológica. 10ed. São Paulo: Cortez/CELATS, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. 2 ed. – São Paulo: Cortez, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

_____. As Dimensões Ético-políticas e Teórico-metodológicas no Serviço Social Contemporâneo . In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS. 2009.

_____. Os espaços sócio ocupacionais do assistente social. In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS. 2009.

_____. *https://www.clinicacarmemlucia.com.br /disponível em 04/11/2019*

_____. http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index/ hp/fass/article/ viewFile /2315/ 3245, acesso em 04/11/2019

_____. RAE-Revista de Administração de Empresas, vol. 41, n. 3, jul-set 2001- *Ana Maria Malik - FGV EAESP.*

_____. http://www.vilavelha.es.gov.br/midia/paginas/Perfil/socio/economico.

_____.http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2018/09/rede-de-atencao-a-saude-foi-tema-de-capacitacao.

_____. http://www.mv.com.br/pt/blog/os-5-passos-da-humanizacao-no-cuidado-da-saude.

_____.https://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=27725:pesquisa-

UMA PAUTA SOBRE OS DIREITOS SOCIAIS E A REALIDADE DOS NOVOS IDOSOS BRASILEIROS

Jozadake Petry Fausto Vitorino

INTRODUÇÃO

No Brasil, o envelhecimento populacional está relacionado ao aumento da expectativa de vida e à diminuição da taxa de fecundidade. Segundo o Instituto de Geografia e Estatística – IBGE (2018), entre 2016 e 2017, houve um acréscimo de 3 meses e 11 dias de expectativa de vida para todos os brasileiros, elevando assim, a média de idade para 76 anos. Para os homens, a estimativa de vida passou de 72,2 para 72,5 anos (diferença de 3 meses e 14 dias). Para as mulheres, em 2016, a expectativa de vida era de 79,4, elevando-se, no ano seguinte, para 79,6 anos (2 meses e vinte e seis dias a mais). Portanto, um acréscimo de dezoito dias para os homens em relação ao ganho de expectativa de vida das mulheres (IBGE, 2018).

Diante disso, cabe destacar que na esteira da Constituição Federal de 1988 foram inseridas questões sobre o processo de envelhecimento populacional no Brasil (BRASIL, 1988). E com o propósito de implantar as diretrizes da Política Nacional do Idoso[1], em 13 de maio de 2002, foi criado o Conselho Nacional do Idoso (CNI) e, em seguida,

1 Santos e Corte (2007) defendem o uso de termos *velho* e *idoso* para referirem-se às pessoas idosas, e o termo *velhice* para se referirem ao *envelhecimento* (fase a partir dos 45 anos).

pela Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003, o Estatuto do Idoso, cujo propósito é de assegurar direitos e, por meio de programas específicos, promover a qualidade de vida da população idosa (BRASIL, 2003).

Atualmente, diante do fenômeno da formação de novas famílias, nasce também novos conceitos e, consequentemente, novas demandas sociais, surgindo assim, necessidade de criação de novas leis e de ampliação de direitos sociais, a fim de atender, principalmente, à população idosa mais empobrecida.

De acordo com Biroli (2014, p. 7), "a noção de família pode estar profundamente ligada a afetos e sentimentos de diferentes tipos". E essa noção, por sua vez, é decorrente de um processo cultural, social e histórico, portanto, pode ser construída e reconstruída inúmeras vezes. Segundo Lima (2016), com o passar dos anos, foram se definindo alguns novos traços de *família* que perpassam os laços sanguíneos e a convivência na mesma residência. Ou seja, "[...] família tem se tornado uma união de afetos, cheia de compromisso com o bem-estar do outro, não importando se isso é o tradicional ou se pode acabar sendo alvo de preconceito" (LIMA, 2016, p. 1).

Seguindo esse pensamento, Soares (2018, p. 321) ressalta que "a família compõe uma função importante na vida relacional das pessoas, pois é à base da constituição de um modelo relacional, desde as laborais, de amizade e de parentesco".

À vista disso, em se tratando de convívio social, cabe salientar a importância da participação de idosos em grupos de convivência, pois, ao envelhecerem e aposentarem-se, alguns idosos passam a se questionar sobre o verdadeiro sentido da vida. Ademais, devido à idade avançada, enfrentam, além dos problemas de saúde, limitações psicológicas e sociais.

Assim, conforme Costa e Vitale (2018, capa) "pensar e repensar a família é uma exigência", que em dias atuais, está sendo percebida pela comunidade científica como base estratégica para condução de políticas públicas e sociais, especialmente aquelas voltadas para a garantia de seus direitos. Portanto, acredita-se que seja importante avançar em estudos que indiquem a construção de políticas públicas e sociais (integradas) para atender às novas demandas das famílias contemporâneas, considerando que a ten-

dência é a de aumentar ainda mais o número de pessoas idosas, inclusive no mercado de trabalho.

A QUESTÃO SOCIAL, A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO E OS DIREITOS SOCIAIS DOS IDOSOS (AS) NA SOCIEDADE CAPITALISTA

A questão social está interligada a um conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista, a qual é marcada pela divisão de classes, onde nem todos têm as mesmas oportunidades e condições de vida, constituindo assim uma sociedade complexa e desorganizada.

Com efeito, ao longo da vida economicamente ativa, é através do trabalho que se garante a sobrevivência, tendo, no modo de produção capitalista, a força de trabalho apropriada para o capital — tornando-a uma mercadoria. Mas, também é por meio do trabalho que se cria vínculos e interage-se com os demais seres humanos.

No entanto, de acordo com Cattani (2005, p. 59), "a correlação de forças favoráveis ao capitalismo está provocando a degradação social e a seletividade crescente no uso da força de trabalho, sem que isso provoque rupturas que ameacem a dominação das elites econômicas". E, se tratando da sociedade capitalista, há a apropriação da força de trabalho a partir de um antitrabalho voltado basicamente para a política do neoliberalismo[2]. Cujo sistema desenvolve-se a partir dos momentos de crises que surgem ao longo dos anos, além de se transfigurar no desvio de direitos em benefícios sociais. Direitos que, geralmente, são massificados pelo Estado, Bancos e seus aliados - a elite brasileira.

Evidências baseadas em estudos e experiências permitem assegurar que os riscos sociais que emanam das novas transformações da sociedade ou das chamadas sociedades industriais dizem respeito, sobretudo, ao crescente aumento do envelhecimento populacional, considerando-se, principalmente, as desigualdades sociais e a pobreza causadas

2 "O neoliberalismo é a razão do capitalismo contemporâneo, de um capitalismo desimpedido de suas referências arcaizantes e plenamente assumido como construção histórica e norma geral da vida" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17).

pelo desemprego, ocasionando mudanças tanto na estrutura como nas funções da família.

Mas, segundo Pereira (2007, p. 246), "o problema é que essas demandas tendem a crescer continuamente, porque o envelhecimento apenas começou, e a estabilidade do desemprego e da precarização do trabalho é uma realidade de difícil reversão".

Então, diante dessa demanda proveniente do aumento significativo de idosos, no mercado de trabalho, os contratantes terão que readaptar-se, pois, ainda que os idosos apresentem algumas limitações, em um futuro não muito distante, pode ser que eles estejam em maior número, se não forem os únicos trabalhadores.

Contudo, em relação aos idosos, não deve-se esquecer que fazer escolhas por eles, sem consultá-los ou impedir que deliberem sobre a própria vida, com o objetivo de blindá-los ou de poupá-los, pode esmagar sua autoestima, o que permite trazer para discussão o que está assegurado no Estatuto do Idoso, na Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003, capítulo II, art. 10, o qual, entre outros direitos, define que

> é obrigação do Estado e da sociedade assegurar à pessoa idosa a liberdade e a dignidade, como pessoa humana e sujeito de direitos civis, políticos, individuais e sociais, garantidos na Constituição e nas leis. § 1º O direito à liberdade compreende, entre outros, os seguintes aspectos: I – Faculdade de ir e vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, ressalvadas as restrições legais; II – opinião e expressão; III – crença e culto religioso; IV – prática de esportes e de diversões (BRASIL, 2003, p. 19).

Sennet (2006), ao abordar o envelhecimento e a velhice da população brasileira, argumenta que, em algum momento da vida, todos envelhecerão e deixarão de ser produtivos. E, apesar de todas as conquistas, o grande desafio na era contemporânea será o de reduzir o preconceito. Haja vista que as pessoas mais velhas tendem a ser consideradas fracas, inúteis ou cansadas.

Segundo Mercadante (1997 *apud* LOPES *et al.*, 2007), essa visão ainda estereotipada sobre o envelhecimento e, sobretudo, como são denominados os pós-60, pode colaborar e mesmo ampliar a manutenção dos seguintes mitos e preconceitos a respeito desse fenômeno da vida humana:

> 1) os idosos não são capazes de aprender coisas novas; 2) os idosos dificilmente mudam o comportamento após certa idade, mesmo que essa mudança traga benefícios à saúde e bem-estar geral; 3) o fator genético seria uma garantia de envelhecimento com qualidade de vida, sua importância seria grande o suficiente para deixar de lado os fatores sociais e comportamentais sobre o estado geral de saúde e funcionamento do idoso; 4) não se devem administrar tratamentos médicos mais agressivos aos idosos, com base somente na idade cronológica, independentemente dos benefícios que poderia ter ou das condições gerais favoráveis ao tratamento; 5) os idosos são geralmente não produtivos e não servem para nada (MARCADANTE 1997 apud LOPES et al. 2007, p. 51).

Ora, em meio à sociedade capitalista e classista, parece que a fonte da juventude se mantém no prazer de sentir-se belo, sendo estimulado o consumo de bens e serviços voltados para a manutenção dessa beleza. Por essa razão, tal nicho de mercado cresce exacerbadamente, transformando tudo e todos em meras mercadorias (SILVA SOBRINHO, 2005). À vista disso, ditam-se regras, fazendo com que os elementos mais importantes, para algumas pessoas, sejam, fundamentalmente, a juventude e o vigor, logo, o "ideal de velhice", sendo as rugas vistas como uma falha que precisa ser corrigida.

Sendo assim, pode-se afirmar a existência e perpetuação de preconceito em relação aos idosos. Não sendo por acaso que, com frequência, tais temas apareçam em noticiários e são notórios nas relações cotidianas. Dessa forma, é importante e necessário que se discuta e problematize sobre essa temática nas escolas e no ambiente familiar, no sentido de se romper com uma cultura que estigmatiza a pessoa idosa.

Pois, a depender do Estado, ele cria respostas mínimas, permitindo, teoricamente, que o idoso não se sinta integrante à sociedade, ou seja, faz com que ele se sinta como um ator social, que já atuou, mas agora já não serve mais. Porém, essa população é digna de reconhecimento, por tudo que já fez e pelo que representa.

Conforme assegura Faleiros (2014), os

> idosos têm direitos enunciados e definidos, mas a violação desses direitos é um dos principais obstáculos à inserção social da pessoa idosa, com destaque para a discriminação e o preconceito. A luta contra a descriminação é fundamental num processo de educação para o envelhecimento e sobre o envelhecimento e velhice. É preciso romper o silêncio sobre a velhice e abrir espaços na escola, na família, nas pesquisas e na sociedade para se falar abertamente dessa questão (FALEIROS, 2014, p. 18).

A existência de preconceitos, assim como as diferentes violações de direitos de idosos, são resultados de políticas públicas que ainda precisam avançar muito na garantia efetiva de direitos da população idosa, principalmente, para fazer frente a tantas mudanças e impactos causados pelo fenômeno do longe viver. Precisa-se, portanto, considerar que não há sociedade sem interação com os seus membros em geral, assim como não há seres sociais singulares (homens e mulheres) isolados, fora do sistema de relação que é a sociedade.

Por isso, é necessário pensar políticas públicas e sociais que atendam às reais demandas, mas, principalmente, aos idosos(as), pois, os indicadores apontam para uma sociedade brasileira envelhecida num futuro bem próximo. Sobretudo, porque, na sociedade, a precarização do trabalho se instala com muita intensidade e afeta, majoritariamente, a classe mais pobre, que, muitas vezes, não têm condições de ter estudos, quiçá qualificação para a vida profissional futura.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE ÀS MUDANÇAS NAS FAMÍLIAS

Com o processo industrial e a produção de bens e serviços em alta, as atividades familiares foram se modificando e se restringindo. Ao separar o campo de trabalho do meio familiar, favoreceu-se o processo de modificação da família, indo do público para o privado. Outro fator que sofreu mudanças foi o econômico, resultado do processo de industrialização e urbanização. Sendo esses os principais motivos das primeiras grandes modificações familiares (SANTOS; WIESE, 2009).

De acordo com Medeiros (2016),

> após a Revolução Industrial, essa visão foi se modificando. A agricultura não era mais o ponto fundamental da economia, muitas famílias deixaram os campos agrícolas para viver nos campos urbanos industriais. Mesmo assim, o salário oferecido pelas indústrias já não era mais suficiente para o sustento da família e, dessa forma, as mulheres e as crianças passaram a trabalhar também, iniciando assim a exploração de sua mão de obra. Desde então, inúmeras mudanças têm ocorrido na família, de modo que a família nuclear começou a enfraquecer, e a multiplicação de modelos de famílias demostra essa pluralidade, mesmo que mantenha a ideia de unidade (MEDEIROS, 2016, p. 19).

Na sociedade brasileira, houve mudanças e avanços, como a legalidade das separações de casais, o uso de métodos contraceptivos, o desenvolvimento das indústrias, as novas tecnologias de informação e, inclusive, a entrada da mulher no mercado de trabalho, não estando mais limitada apenas à tarefas domésticas, o que, lhe resultou em autonomia e empoderamento. Inclusive, hoje em dia, as mulheres podem decidir se irão casar ou não e se terão filhos, podendo escolher não os ter.

Portanto, devido à diminuição da taxa de fecundidade, ao avanço da medicina, às novas tecnologias e à implantação de políticas públicas, proporcionou-se melhoria na qualidade de vida, longevidade das pessoas e, por conseguinte, mudanças nos arranjos familiares. E, conforme reforçam Figueiredo e Moser (2013, p. 3),

> com a mudança nos arranjos familiares e o desenvolvimento de novas perspectivas, a família inicia uma nova fase no seu ciclo vital. O envelhecimento, como processo multidimensional num todo, integra as mudanças associadas com a passagem do tempo e que, em muitos casos, alteram a capacitação funcional individual do idoso, sua personalidade, bem como a afetividade em relação aos familiares e ao meio em que vive. As alterações da estrutura familiar inerentes à última etapa do ciclo vital da família são caracterizadas por transições interligadas ao envelhecimento, como processo novo e único. A reconstrução relacional com as gerações mais novas, aliada às mudanças necessá-

> rias decorrentes do envelhecimento, constitui-se como desafios fundamentais às famílias nesta etapa do seu ciclo.

Assim, "[...] a família, toma para si a responsabilidade pelos seus membros e, enfrenta uma série de consequências naturais da evolução do ser humano. Entre elas, destaca-se o envelhecimento e a atividade do cuidado com o idoso, doente ou não" (FIGUEIREDO; MOSER, 2013, p. 2). Ou seja, todo o processo de conscientização e aceitação dessa nova realidade deve se iniciar na família.

Sendo que,

> [...] o ciclo vital da família é uma sequência de transformações na organização familiar, ou seja, é a evolução histórica da família, onde as mudanças têm a ver com o desenvolvimento dos seus membros. No geral, a família desempenha dois papéis principais que caracterizam o ciclo vital, que são a função interna — proteção dos familiares que a compõem — e função externa, que é a socialização e transmissão de tradições e culturas. Quando a família assume o cuidado de uma pessoa idosa, ela encontra-se no ciclo fase madura ou fase última (FIGUEIREDO; MOSER, 2013, p.3).

É preciso salientar que a comunidade científica, encontra-se debruçada sobre assuntos relacionados a esse crescente número de idosos e às novas formações de família [que ressoam], exigindo assim, disponibilidade de estudar e averiguar para encontrar subsídios e respostas para saber

> como esses diversos arranjos familiares interferem na dinâmica do cuidado ao/às idosos/as? A quem, sobretudo, aqueles e aquelas que moram sozinhos/as podem recorrer quando necessitam de apoio? Estão sendo geradas e implementadas novas formas de apoio aos/às idosos/as? Faltam pesquisas de fôlego para subsídios respostas a essas e outras tantas indagações. Só de uma coisa é certa: já se foi o tempo que se podia contar com uma família para cuidar dos/as idosos/as, no tempo e na intensida-

> de requeridos. Requer-se, pois averiguar com urgência como esses novos arranjos interferem na dinâmica do cuidado para então, desenvolver novas políticas públicas de saúde e de bem-estar social (KÜCHEMANN, 2012, p. 173–174).

Contudo, Biroli (2014) comenta que a complexidade da formação dos arranjos familiares no mundo contemporâneo amplia-se ainda mais, considerando que esses aspectos estão diretamente ligados às relações de trabalho e seu impacto na vida pessoal, uma vez que a vida íntima dos indivíduos é intrínseca à vida profissional, às relações de poder e de seus efeitos no cotidiano.

> Sabe-se que é muito difícil existir a igualdade concreta entre homens e mulheres que permita uma transformação total das relações sociais, enquanto seguirmos vivendo numa sociedade patriarcal — e, portanto, discriminativa das mulheres (sexistas) — e dividida em classes. Será que a análise das pesquisas de opinião permitiria de forma mais objetiva conjecturar sobre o futuro da instituição familiar? (PRADO, 2013, p. 36).

O não como resposta a essa pergunta é intuitivo e simples, "já que as modificações de sua evolução não são o simples resultado de projetos elaborados conscientemente ou de acordo com planos e escolhas racionais (PRADO, 2013, p. 37)".

E mesmo que a família, a velhice e o envelhecimento, no mundo contemporâneo, tendam a ser representados por ambiguidades sociais e antagonismos entre a riqueza e a pobreza, o advento do longe viver e os efeitos para os indivíduos que gozam dos privilégios do "que o estar no mundo lhes pode proporcionar" devem ser vistos como oportunidades únicas, cabendo-lhes o direito do exercício da cidadania. Pois, esse é o momento em que se pode, de fato, exercer os seus deveres, mas, principalmente, os direitos de cidadão (VITORINO, 2017).

No entanto, é necessário ressaltar que, devido a todas as modificações no modo de vida da população e, consequentemente, no aumento da expectativa de vida, é preciso um olhar atento voltado para a pessoa

idosa, e compete à família e à sociedade tratá-los com o devido cuidado e afeto, para que se sinta parte do todo.

Ademais, faz-se necessário ampliar os conhecimentos sobre essa temática, a fim de formular e implementar novas políticas públicas sociais e de saúde para atender às demandas advindas da formação das novas famílias, mas, principalmente, da pessoa com idade avançada, considerando suas reais necessidades e garantindo seus direitos, entre eles, o direito à aposentadoria digna, à segurança, à autonomia, ao acesso à informação, ao atendimento qualificado, à mobilidade, e, principalmente, orientações sobre à saúde preventiva .

A PARTICIPAÇÃO DE IDOSOS EM GRUPOS DE CONVIVÊNCIA: a família como fonte de apoio

Vivemos numa sociedade capitalista que supervaloriza o novo, e isso faz repercutir a ideia de que "o corpo do idoso" é algo que está velho, ultrapassado e precisa, portanto, ser descartado, escamoteado. No entanto, é um equívoco pensar o idoso dessa forma, antes, devem ser vistos como parte da nossa sociedade, sendo muitos deles ainda produtivos (tratando-se de mercado de trabalho).

Diante disso, deve-se considerar a participação de idosos em grupos de convivência como reintegração social de onde não deveriam ter sido excluídos, mas principalmente porque a participação em grupos de convivência pode auxiliar na diminuição da solidão e da depressão, além da possibilidade de construir-se novas amizades, de trocas de diálogos e saberes, e as mais diversas formas de atividades de lazer, pois à partir da convivência com outros idosos e o restante da comunidade, possibilitando a eles a sensação de liberdade e vigor.

"Neste sentido, os grupos de convivência são uma forma de interação, inclusão social e uma maneira de resgatar a autonomia, de viver com dignidade e dentro do âmbito de ser e estar saudável" (WICHMANN *et al*. 2013, p. 823). Todavia, dentre os idosos existem aqueles que necessitam de acompanhamento e cuidados, tanto da família como de profissionais especializados.

No que tange a esse assunto, muitas vezes, a família se dá conta de que está sozinha com toda responsabilidade e cuidado com o seu

familiar, que, por vezes, é portador de transtornos mentais e tende a ter resistência tanto nos cuidados como no convívio diário, passando a exigir do serviço especializado – CRAS[3] – o suporte necessário, ao perceber que o processo de "desospitalização ou desinstitucionalização" é irrevogável. "Há também uma questão de fundo, ou seja, a de culpabilização da família, que passa a ser considerada, pelos trabalhadores, como egoísta e irresponsável ao se negar a cuidar do familiar doente" (PEREIRA, 2010, p. 240).

Contudo, percebe-se que, nas políticas sociais, especialmente na política de assistência social, são oferecidos serviços que reforçam os costumes da família tradicional, de proteção social, "aumentando a dependência dos indivíduos da família e exigindo-se delas mais responsabilidades e serviços, como condição para poder ter acesso a algum benefício ou serviço público" (TEIXEIRA, 2009, p. 259).

Segundo Camarano *et al*. (2004, p. 145),

> a família é vista como a fonte de apoio informal mais direta para a população idosa. Em muitos países, aparece como a única alternativa de apoio. Isso tem se verificado tanto pela corresidência como pela transferência de bens e recursos financeiros. Os seus membros se ajudam na busca do alcance do bem-estar coletivo, constituindo um espaço de "conflito cooperativo", onde se cruzam as diferenças por gênero e intergeracionais. Daí surge uma gama variada de arranjos familiares.

Entretanto, de acordo com Medeiros (2016, p. 19), "outro aspecto a se considerar é o equívoco de se compararem as diversas famílias à experiência particular, como se todas elas funcionassem de uma só ma-

3 Para servir de apoio às famílias e aos idosos, foi criada a Unidade Pública Estatal, referenciada como: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), tratando-se de uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. Dada a sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de grande número de famílias à rede de proteção de assistência social (ANDRADE; ALMEIDA; LIMA, 2009, p. 9).

neira, não possuindo suas próprias dinâmicas e padrões internacionais e de funcionamento", afinal, cada família é única, e suas particularidades devem ser levadas em conta, em se tratando de políticas sociais, principalmente quando envolve idosos.

À medida em que os indivíduos vão envelhecendo, consecutivas perdas e danos em suas vidas surgem, resultando, com o tempo, em total dependência de suas respectivas famílias. Assim, na ausência de novas políticas e medidas urgentes que beneficiem a população idosa, a tendência é agravar ainda mais as perdas dos papéis sociais, o desprezo, o abandono e a situação de rua na qual muitos já se encontram.

Dessa forma, as atividades de natureza grupal propiciam, aos idosos, o alívio do stress do dia a dia, a construção de novas amizades, momentos de dinâmicas, trocas, socializações e confraternizações, sendo os grupos da terceira idade muito importantes para a reinserção de novos idosos nesse convívio social nas comunidades. Destacando-se que os grupos que propiciam passeios, café colonial com dança etc., possibilitam que os encontros sejam ainda mais afetivos, estimulando o idoso a manter-se mais envolvido e ativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a chegada do envelhecimento, muitas mudanças surgem no corpo da pessoa, dentre elas, a diminuição das aptidões funcionais — o vigor muscular, a resistência cardiovascular, mobilidade e equilíbrio —, ou seja, as probabilidades de se praticarem exercícios físicos mudam muito em razão do processo de envelhecimento de cada pessoa. Todavia, além das limitações, das mudanças nas capacidades e a garantia de novos direitos, o que realmente mudou no idoso foi à percepção de si mesmo, ainda que seja vigente o preconceito por parte da sociedade, conforme apontam estudos.

Todavia, o processo de envelhecimento é complexo e está diretamente ligado ao modo particular de vida de cada um, sendo considerados aspectos da infância e da idade adulta, o que traz muitas incertezas sobre as particularidades dessa fase da vida.

Por isso, o envolvimento de pessoas com idade avançada em grupos de convivência é um fator psicossocial importante para o aumento

da autoestima e da melhoria da confiança e, ainda, do sentido à vida, pois ajuda na capacidade de enfrentar os problemas, pois, por meio da participação de encontros, os idosos resgatam a alegria de viver, sentem-se mais úteis e percebem que a ainda vale a pena viver, eliminando a ideia preconcebida de que envelhecer é a espera da morte, entendendo-se que se trata de um momento de aproveitar a vida e viver intensamente com a esperança que cada dia será melhor.

Nessa fase, constata-se a centralidade que a família tem na vida dos idosos, pois é ela que assume, em grande parte das vezes, os cuidados de seus familiares. No entanto, ao assumir esses cuidados, ela se sobrecarrega e muitas vezes, até adoece. Portanto, ao se falar dos benefícios e das limitações que a velhice traz, é preciso considerar o quão complexo, para as famílias, esses fatores provenientes das múltiplas determinações resultantes da demografia são.

Para além das perdas biológicas da funcionalidade e da diminuição da capacidade social e do processo de trabalho desses idosos, haverá outras mudanças, como surgimento de novas gerações e formações de família, repercutindo também na cultura e relacionamentos pessoais, pois, no processo, haverá colegas de trabalho que já não mais se encontrarão, amigos que não se verão mais com tanta frequência, entre outras coisas.

Logo, considerando tudo que envolve o processo de envelhecimento, é necessário ressaltar que aposentadoria é mais do que um direito pontual adquirido quando se completa determinada idade ou tempo de trabalho, requer planejamento ao longo de toda a vida para obtenção de capital familiar e financeiro. Sendo que muitos idosos, ao se aposentar, recebem valores incompatíveis com sua realidade, passando a depender também de suas famílias. Ademais, existem aqueles que não contribuíram com o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e, por isso, não conseguem aposentar-se, portanto, precisam continuar inseridos no mercado de trabalho para garantir a sua sobrevivência, quando não, de seus familiares.

Por fim, diante do exposto, considera-se fundamental compreender os processos que envolvem a velhice, despindo-se de preconceito, tratando-os da maneira devida, além disso, deve-se assegurar seus di-

reitos e proporcionar, ao idoso, ser coparticipante, de forma ativa, em nossa sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amalia Faller. **Família**: Redes, Laços e Políticas Públicas. 7. ed. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais; PUC-SP, 2018.

ANDRADE, Priscilla Maia de; ALMEIDA, Aidê Cançado; LIMA, Helena Ferreira de. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social — CRAS.** Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf. Acesso em: 23 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm#:~:text=LEI%20No%2010.741%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20OUTUBRO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20do%20Idoso%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.&text=Art.,a%2060%20(sessenta)%20anos. Acesso em: 24 maio 2020.

BIROLI, Flávia. **Família:** Novos Conceitos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. Disponível em: http://redept.org/uploads/biblioteca/colecaooquesaber-05-com-capa.pdf. Acesso em: 25 maio 2020.

BRANDÃO, Vera Maria Antonieta T.; MERCADANTE, Elizabeth Frohlich. **Envelhecimento ou longevidade?** Questões Fundamentais do Ser Humano. 8. ed. São Paulo: Paulus, 2009.

CAMARANO, Ana Amélia *et al*. Famílias: Espaço de compartilhamento de recursos e vulnerabilidades. *In*: Ana Amélia Camarano.

Os novos idosos brasileiros muito além dos 60? Rio de Janeiro: BNDES, 2004. p. 145-175. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Arq_29_Livro_Completo.pdf. Acesso em: 26 maio 2020.

CATTANI, Antonio David. A vida precária: bases para a nova submissão. *In*: DIÀZ, Laura Mota (org.). **Desigualdades na América Latina:** novas perspectivas analíticas. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2005. p. 51-71.

DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo:** Ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. [Estado de sírio]. [Tradução de Maria Echalar].

FALEIROS, Vicente de Paula. Envelhecimento no Brasil do século XXI: transições e desafios. **Argumentum**, Vitória, ES, v. 6, n. 1, p. 6-21, jun. 2014. Disponível em: http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/7952/5738. Acesso em: 28 maio 2020.

FIGUEIREDO, Tatiana Enter; MOSER, Liliane. Envelhecimento e Família: reflexões sobre a responsabilização familiar, os desafios às políticas sociais e a regulamentação da profissão de cuidador de pessoa idosa. *In*: **Congresso Catarinense de Assistentes Sociais**, Florianópolis, p. 1-10, 2013. Disponível em: http://cress-sc.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Envelhecimento-e-familia-reflex%C3%B5es-sobre-a-responsabiliza%C3%A7%C3%A3o-familiar-os-desafios-as-pol%C3%ADticas-sociais.pdf. Acesso em: 27 maio 2020.

IBGE. **Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2018**. Destinatário: Jozadake Petry Fausto Vitorino. [*S.l.*], 18 maio 2019. 1 e-mail.

KÜCHEMANN, Berlindes Astrid. Envelhecimento populacional, cuidado e cidadania: velhos dilemas e novos desafios. **Soc. Estado**, Brasília, DF, v. 27, n. 1, p. 165-180, 2012. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922012000100010. Acesso em: 27 maio 2020.

LIMA, Adriana. **Retratos de novas famílias:** novos arranjos familiares refletem transformações da sociedade brasileira. *In*: Jornal NH: grupo editorial sinos. Novo Hamburgo, RS, set. 2016. Disponível em: https://www.jornalnh.com.br/_conteudo/2016/09/noticias/regiao/2000287-novos-arranjos-familiares-refletem--transformacao-da-sociedade-brasileira.html. Acesso em: 27 maio 2020.

LOPES, Marilda Silveira; ARANTES, Rodrigo Caetano; LOPES, Ruth Gelebrter da Costa. Um breve ensaio sobre a aceitação da beleza na enfermidade dos corpos**. Kairós Gerontológica**: Núcleo de Estudo e Pesquisa do Envelhecimento, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 45-61, dez. 2007. Disponível em: http://www.portaldoenvelhecimento.com/publicacoes/artigo3295.pdf. Acesso em: 30 maio 2020.

MEDEIROS, Janine. **O Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos:** a percepção das famílias. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) — Programa de Graduação de Serviço Social, Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

PRADO, D. **O que é família.** 2. ed. São Paulo: Editor Brasiliense, 2013.

PEREIRA, Ivana Carla Garcia. Do Ajustamento à Intervenção da Cidadania: serviço social, saúde mental e intervenção na família no Brasil. *In*: ROSA, Lúcia Cristina dos Santos; PEREIRA, Ivana Carla Garcia; BISNETO, José Augusto; VASCONCELOS, Eduardo Mourão (org.). **Saúde Mental e Serviço Social:** O desafio da subjetividade e da interdisciplinaridade. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 216-262.

PEREIRA, Potyara A. P. Formação em Serviço Social, Política Social e Envelhecimento Populacional. **Ser Social**, Brasília, DF, n. 21, p. 241-257, jun. 2007. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12742/11143. Acesso em: 29 maio. 2020.

SANTOS, Edneia Salviano da Silva; CORTE, Beltrina. O Impacto do empobrecimento na velhice. **Ser Social**, Brasília, DF, n. 21, p. 219-239, jul./dez. 2007. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12741/11142. Acesso em: 29 maio 2020.

SENNETT, Richard. O talento e o fantasma da inutilidade. *In*: SENNETT, Richard. **A Cultura do Novo Capitalismo.** Rio de Janeiro: Record, 2006. p. 84-98. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602010000200019. Acesso em: 29 maio 2020.

SANTOS, R; WIESE, M. L. **A Centralidade da Família nas Políticas Sociais da Assistência Social e Saúde:** A Relevância do Debate para o Serviço Social. São Paulo: PUC-SP, 2009.

SILVA SOBRINHO, Helson Flávio da. A negação da velhice: uma discursividade ancorada na memória. **Estudos Linguísticos XXXIV**, n. 34, p. 241–246, 2005. Disponível em: http://www.gel.hospedagemdesites.ws/estudoslinguisticos/edicoesanteriores/4publica-estudos-2005/4publica-estudos-2005-pdfs/a-negacao-da-velhice-874.pdf?/estudoslinguisticos/edicoesanteriores/4publica-estudos-2005/4publica-estudos-2005-pdfs/a-negacao-da-velhice-874.pdf. Acesso em: 29 maio 2020.

SOARES, Michelle Barbosa; MAFRA, Simone Caldas Tavares; FARIA, Evandro Rodrigues de. A relação entre a carreira do magistério superior familiar e estresse ocupacional dos docentes da Universidade Federal de Viçosa - MG. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 321–334, 2018.

Teixeira, S. M. Família na política de assistência social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. **Revista Política Públicas**, São Luiz, MA, v. 13, n. 2, p. 255-264, 2009. https://www.redalyc.org/pdf/3211/321127276011.pdf. Acesso em 28 maio 2020.

VITORINO, Jozadake Petry Fausto. **Envelhecimento, Trabalho e Aposentadoria:** expectativas e planejamento para a vida pós-trabalho. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) — Programa de Graduação de Serviço Social, Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

WICHMANN, Francisca Maria Assmann *et al*. Grupos de convivência como suporte ao idoso na melhoria da saúde. **Rev. Bras. Geriatr. Gerontol.,** Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 821-832, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180998232013000400821&lang=pt. Acesso em: 27 maio 2020.

POVOS INDÍGENAS E O IMPERIOSO MARCO TEMPORAL DA OCUPAÇÃO

Edivandro Ferreira Machado
Gabriela Galvão Braga Furtado

PARA COMEÇAR

Esse trabalho surge com o intuito de mostrar como o marco temporal fere os direitos indígenas já conquistados, como ele é interessante aos grandes latifundiários e como ele é um grande retrocesso ante os direitos humanos.

A dita sociedade brasileira contemporânea é notoriamente marcada pelo processo de miscigenação. Nesse contexto, o discurso em torno do processo de mestiçagem sustentou ideologias como o *Mito da democracia racial* ou *Mito da brasilidade* (prega a noção que existe apenas um só povo brasileiro igualitário, pois tem características específicas da colonização. Porém, ignora as desigualdades presentes em todas as esferas sociais, e prega um paraíso racial), que na prática serve apenas para amenizar o racismo presente no Brasil e relegar toda a diversidade sociocultural. No que segue, o Antropólogo Darcy Ribeiro afirma que "o espantoso é que os brasileiros, orgulhosos de sua tão proclamada, como falsa, "democracia racial", raramente percebem os profundos abismos que aqui separam os estratos sociais" (RIBEIRO, 1995, p.24).

Desta forma, em variados momentos da história, singularmente os povos indígenas foram colocados à mercê do Estado e obrigados a ignorar suas identidades. Mas afinal quem são estes povos? E quem são esses rostos que de fato marcam o povo brasileiro? Apesar de ainda

perdurar lacunas quanto a esta questão, devido a violência simbólica, etnocída e genocida a qual foram submetidos, inúmeras pesquisas, sejam desenvolvidas por não indígenas e/ou por indígenas, demonstram valiosos resultados nos quais as vozes dessas populações são protagonizadas tornando-os agentes da sua própria história.

Todavia, apesar dos inúmeros esforços para dar uma maior visibilidade a esses povos, segundo o Instituto Socioambiental (ISA) em 2018 a maioria dos brasileiros ignorava a diversidade de povos indígenas que vivem no Brasil, e desconheciam dados e modos de vidas dessas populações.

Estima-se que, na época da chegada dos europeus, fossem mais de 1.000 povos, somando entre 2 e 4 milhões de pessoas. Atualmente encontramos no território brasileiro 256 povos, falantes de mais de 150 línguas diferentes. Os povos indígenas somam, segundo o Censo IBGE 2010, 896.917 pessoas. Destes, 324.834 vivem em cidades e 572.083 em áreas rurais, o que corresponde aproximadamente a 0,47% da população total do país. A maior parte dessa população distribui-se por milhares de aldeias, situadas no interior de 724 Terras Indígenas, de norte a sul do território nacional. (ISA, 2018).

Assim, ao versar sobre povos indígenas no território brasileiro, é necessário assinalar que é um termo genérico e na realidade são diversos grupos com culturas próprias que se diferenciam entre si e caracterizam o *povo*. A partir disto, não se pode homogeneizar essas populações, pois são legitimamente heterogêneas. De acordo com o antropólogo Eduardo Viveiros de Castro (2006), *índio* é qualquer membro de uma comunidade indígena, e reconhecida por ela como tal; e *comunidade indígena* é toda comunidade fundada com relação de parentesco ou vizinhança entre seus membros, que mantêm laços histórico-culturais com as organizações sociais indígenas pré-colombianas.

> Com o surgimento do movimento indígena organizado a partir da década de 1970, os povos indígenas do Brasil chegaram à conclusão de que era importante manter, aceitar e promover a denominação genérica de índio ou indígena, como uma identidade que une, articula, visibiliza e fortalece todos os povos originários do atual território brasileiro e, principalmente, para demarcar a fronteira étnica e identitária entre eles, enquanto

> habitantes nativos e originários dessas terras, e aqueles com procedência de outros continentes, como os europeus, os africanos e os asiáticos. A partir disso, o sentido pejorativo de índio foi sendo mudado para outro positivo de identidade multiétnica de todos os povos nativos do continente. De pejorativo passou a uma marca identitária capaz de unir povos historicamente distintos e rivais na luta por direitos e interesses comuns. É neste sentido que hoje todos os índios se tratam como parentes[4]. (LUCIANO, 2006, p.30).

De modo geral, não dá para discutir sobre povos indígenas sem estar em constante diálogo com eles, e sem que os mesmos sejam os agentes deste processo de transformação de pertencimento, tendo a plena autonomia de suas escolhas. Apesar dos entraves políticos da própria democracia brasileira frente às populações indígenas, que ainda estão sendo vistas como ameaça para o desenvolvimento do país, é preciso, antes de tudo, coragem e resistência ante os inúmeros retrocessos que essas etnias passam todos os dias, aos quais sempre foram submetidas desde a colonização.

Os povos indígenas, durante anos, se organizaram culturalmente em diálogo com o ecossistema natural, usufruindo apenas do necessário para viver em harmonia. Por isso, tudo que faz parte do ambiente natural é de extrema importância para esses povos, e os conhecimentos empíricos transcendem essa relação, podendo ser vistos na tradição oral passada para as novas gerações.

> Território é condição para a vida dos povos indígenas, não somente no sentido de um bem material ou fator de produção, mas como o ambiente em que se desenvolvem todas as formas de vida. Território, portanto, é o conjunto de seres, espíritos, bens, valores, conhecimentos, tradições que garantem a possi-

4 "O termo parente não significa que todos os índios sejam iguais e nem semelhantes. Significa apenas que compartilham de alguns interesses comuns, como os direitos coletivos, a história de colonização e a luta pela autonomia sociocultural de seus povos diante da sociedade global" (LUCIANO, 2006, p. 31).

> bilidade e o sentido da vida individual e coletiva. A terra é também um fator fundamental de resistência dos povos indígenas. É o tema que unifica, articula e mobiliza todos, as aldeias, os povos e as organizações indígenas, em torno de uma bandeira de luta comum que é a defesa de seus territórios. (LUCIANO, 2006, p.101).

Romper o laço existente entre o indígena e a terra, é o mesmo que separar uma mãe de uma filha. É a destruição de um bem precioso. É comparar esta relação como a de uma sociedade capitalista. Contudo, a intenção de (r) existir desses povos é sobretudo a sua legítima afirmação com seu território e de ir contra os planos políticos ameaçadores na garantia de defesa de uma nação pluriétnica, mesmo indo contra a realidade pregada pela dita sociedade brasileira. Como diz Krenak (2019, p. 70), "Os quase-humanos são milhares de pessoas que insistem em ficar fora dessa dança civilizada, da técnica, do controle do planeta. E por dançar uma coreografia estranha são tirados de cena, por epidemias, pobreza, fome, violência dirigida."

Enquanto a sociedade visar apenas o lado capitalista e não se dispor em entender a relação dos povos indígenas com a natureza, irão sempre subjugá-los. E nesse jogo de interesses, etnias continuarão sendo violentadas em uma constante briga por recursos naturais, na qual o Estado não quer dar o mínimo aos povos originários: o direito à terra, que pertence a eles há séculos, antes mesmo da colonização.

CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS INDÍGENAS (?)

Os direitos indígenas são amplamente assegurados na Carta Magna de 1988, no Brasil. Precedentemente outras Constituições, pós período monárquico e advento da República, em 1889, já afirmavam poucos direitos, tais como as Constituições de 1934 que no Art. 129, assegurava que "será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las"; a de 1937, no Art. 154, assentia que "será respeitada aos silvícolas a posse das terras em que se achem localizados em caráter permanente, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las".

A Constituição de 1946, em seu Art. 216, afirmava que "será respeitada aos silvícolas a posse das terras onde se achem permanentemente localizados, com a condição de não a transferirem". Por sua vez a Constituição de 1967, no Art. 186, destacava que "aos silvícolas a posse permanente das terras que habitam e reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes". Todas elas, em suma, asseguravam aos povos indígenas, e quase somente, o direito sobre os territórios que habitavam (GOMES, 2014).

Conseguinte, a Organização das Nações Unidas, em 1966, propôs **o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que consolidou vários direitos no âmbito internacional, e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos que, dentre outras coisas, destaca, no Art. 1,** §1, que "todos os povos têm direito à autodeclaração". Com isso, esta autodeclaração clarifica o direito que as comunidades indígenas têm de decidirem suas formas de organização social, bem como de desenvolvimento socioeconômico e cultural. No Brasil, ambos foram ratificados em 1992.

Outro marco importante na consolidação dos direitos indígenas no Brasil, está a Lei nº 5.371, de 05 de dezembro de 1967, que autoriza a instituição da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). A FUNAI é a coordenadora e a executora majoritária da política indigenista neste país, e visa a proteção e a promoção dos direitos dos povos indígenas brasileiros. Conseguinte, outra Lei de notória importância é a Lei **nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio.**

Ela passa a regular a situação jurídica dos povos indígenas, com o intuito de preservação e manutenção de suas culturas, saberes e fazeres, bem como seus direitos e garantias. E em 1988, quando há a efetivação da Carta Magna ainda vigente no Brasil, há, também, a consagração dos direitos indigenistas em manterem-se em seus territórios, com seus modos de vida, suas tradições. Os direitos territoriais indígenas estão garantidos/reconhecidos no artigo 231. Por sua vez, em 05 de janeiro de 1989, aprova-se a Lei nº 7.716, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.

Internacionalmente também há grandes e importantes ações em prol do bem-estar indigenista, assegurando seus direitos, externalizando suas reinvindicações, etc., a exemplo da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, que foi aprovada na Organização das Nações Unidas, em 13 de setembro de 2007. Esta declaração traz vários pontos importantes, tais como os princípios de autodeclaração, de direito ao consentimento livre, prévio e informado, o direito a reparação pelo furto de suas propriedades, o direito a manter suas culturas e o direito a comunicação.

Apesar de haver algumas políticas públicas para as populações indígenas, como mencionadas anteriormente, não se legitimou, na prática, o direito por seus territórios. Nos dias que correm, elas ainda sofrem pelo descaso do governo e pelas variadas violências pela classe burguesa e ruralista. A invasão, ocupação e exploração de seus territórios acarretam em desastres culturais e sociais ominosos.

> Muitas são as formas históricas de acesso, uso e apropriação da terra. Esses são processos que geram diversos conflitos na história da humanidade. No caso específico da realidade brasileira, a terra, na sua dimensão política e econômica, é um bem que envolve muitas tensões e conflitos de disputa. Por se tratar de um meio de produção de riqueza bastante valioso, dispondo de diferentes possibilidades de exploração, o seu acesso, uso e apropriação são desiguais, envolvendo violência institucional, material e estratégias políticas que promovem concentração e expropriação. Trata-se aqui da constituição do latifúndio. (SILVA, 2018, p. 483).

E apesar da Constituição Federal de 1988 reconhecer que terras ocupadas por povos indígenas são de posse permanente, segundo dados do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), em 2018 cerca de 821 Terras Indígenas aguardavam retorno do governo federal, em suas diferentes instâncias, o que corresponde a 63% das 1.290 terras indígenas. Dentre as TIs com pendências administrativas, 528 estavam sem providências, 162 a identificar, 49 identificadas, 62 declaradas, 14 homologadas, 6 com portarias de restrição (CIMI, 2019).

Fica notório que há um não interesse por parte do governo em demarcar TIs. Ainda há quem se utilize do discurso de que 'tem muita terra pra pouco índio', que é usado na persuasão do senso comum, mídia e governo em instância federal. Os governos que mais demarcaram TIs foram Fernando Collor (112), Fernando Henrique Cardoso, com um total de 145 TIs homologadas, Luiz Inácio Lula da Silva homologou 87 TIs. Já a sua sucessora, Dilma Rousseff, homologou apenas 21 TIs. E Jair Bolsonaro, o atual presidente do Brasil, ainda não demarcou nenhuma TI. O que ele fez foi devolver 27 processos em andamento, na esperança de que o marco temporal seja aprovado. Na sua pré-candidatura, Bolsonaro chegou a afirmar que se ele assumisse a presidência da República, "não haverá um centímetro demarcado para reserva indígena ou para quilombola"[5]. Depois de eleito, em 2018, afirmou que "não demarcarei um centímetro quadrado a mais de terra indígena"[6].

Conseguinte, destaca-se aqui o que o ocorreu em 2003, na TI Baú, da etnia Kayapó, no Pará, sendo o primeiro caso de redução de uma TI no ato da sua homologação, que significou um precedente para outras TIs, onde haja contestação de setores contra a demarcação de terras indígenas. O CIMI e diversas entidades "consideraram o processo ilegal por ferir § 6º do art. 231 da Constituição Federal de 1988, que determina a nulidade de todos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas" (HECK; LOEBENS; CARVALHO, 2005, p. 243).

Uma outra situação é o caso da TI Raposa do Sol, em Roraima, devido também a violação de direitos. Em decorrência dessas violações, os indígenas se organizaram e criaram o Conselho Indígena de Roraima (CIR) e reivindicaram o direito pela sua terra. Em 2004 denunciaram o Brasil à Organização dos Estados Americanos (OEA) por violação de direitos que, por sua vez, recomendou que as medidas diante da TI deveriam estar de acordo com os povos ali residentes, sendo estes devidamente consultados.

5 https://deolhonosruralistas.com.br/2017/04/04/bolsonaro-nem-um-centimetro-para-quilombola-ou-reserva-indigena/

6 https://epoca.globo.com/expresso/nao-demarcarei-um-centimetro-quadrado-mais-de-terra-indigena-diz-bolsonaro-23300890

Felizmente em 19 de março de 2009 o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela demarcação da TI e solicitou a imediata retirada dos não indígenas da região, e se tornou um projeto de vida para os indígenas (CIMI, 2019b).

> Nós tivemos vários avanços nos aspectos cultural, social, ambiental, político e econômico. Trazemos uma visão diferente e os povos indígenas se organizaram para a produção e comercialização na Raposa. Destacamos o Plano de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas (PGTA). Outro ponto é que os povos têm autonomia de decisão, produzindo de forma consciente e sustentável", explica o vice coordenador do Conselho Indígena de Roraima (CIR), Edinho Macuxi. (CIMI, 2019b).

Por conseguinte, esse relato é significante, mas isolado. As inúmeras violações aos territórios indígenas ainda são muito presentes. A própria luta perante essas injustiças é inviabilizada, seja pela mídia ou pelo governo brasileiro. As populações indígenas estão a mercê de leis que na teoria são belas, mas na sua execução são ignoradas apenas com o propósito de um desenvolvimento capitalista.

O FORÇOSO MARCO TEMPORAL

Nas últimas décadas, no Brasil, tem-se debatido bastante sobre a questão referente à demarcação de terras indígenas. E neste processo de discussão, estão dois grupos antagônicos, com suas ideias, pensamentos, conceitos, teorias, realidades e vivências dualistas. De um lado, então, estão aqueles que vão de encontro à demarcação desses territórios, por acreditarem que interfere sobre o direito à propriedade, por conjecturarem que implica diretamente às ideias de progresso, de desenvolvimento e dos ideais liberais. E quem compõe este grupo? De acordo com Junior (2016), trata-se de pessoas do sistema político brasileiro, a tal "bancada ruralista", que é formada por muitos Deputados Federais, Senadores e mais políticos, de diferenciados partidos e de variadas regiões do país. São pessoas que estão, de certa forma, ligadas ao agronegócio e a grandes latifundiários, que "atuam em benefícios

particulares de sua classe e contra os interesses das populações tradicionais e do meio ambiente" (JUNIOR, 2016).

Por outro lado, refutando, discordando e questionando, estão os povos indígenas, ambientalistas, Organizações Não Governamentais, ativistas, alguns políticos, celebridades, enfim, todos os apoiadores e defensores das questões indigenistas, socioambientais e culturais (CAVALCANTE, 2016).

Essa vultosa e histórica luta perdura até aos dias atuais. O Supremo Tribunal Federal (STF) começou a julgar na sexta-feira, dia 22 de maio do ano de 2020, a questão do marco temporal. Foi pauta em uma sessão virtual do STF, mas o julgamento foi adiado na terça-feira, dia 26 de maio de 2020, pelo ministro Edson Fachin a pedido do ministro Alexandre de Moraes, até que a suprema corte possa retomar os debates presencialmente, já que, por conta da pandemia do novo coronavírus, estes encontros não são possíveis. Porém, até então ainda não foi marcada uma nova data pelo presidente do STF, Dias Toffoli.

Ainda no mês de maio, o ministro Edson Fachin suspendeu o parecer da Advocacia-Geral da União (AGU), na quinta-feira, dia 07 de maio de 2020. Tal parecer continha regras sobre o conceito e a demarcação de terras indigenistas e determinava que os indígenas só têm direito à terra "desde que a área pretendida estivesse ocupada pelos indígenas na data da promulgação da Constituição Federal", que aconteceu em 05 outubro de 1988. Este documento foi editado em 2017, no governo Michel Temer. Foi a comunidade indígena Xokleng, da terra indígena Ibirama Laklaño, que fez o pedido para tal suspensão.

Mas a discussão sobre o marco temporal vem bem antes disso. Em 2009 ocorreu o julgamento da Petição 3.388 pelo STF, onde os ministros da corte examinaram a demarcação da TI Raposa Serra do Sol, localizada em Roraima. Segundo Junior (2016), este julgamento pode ser considerado o marco novel de reavaliação dos direitos indígenas, desde a Carta Magna, de 1988. O que aconteceu em Raposa Serra do Sol não é um caso singular. Trata-se de mais um exemplo do que vem ocorrendo no Brasil, em se tratando de territórios e populações tradicionais. Isto é, populações humanas, dotadas de uma gama de saberes construídos na práxis do dia a dia, nas tentativas de erros e acertos, no empirismo; saberes autóctones. Grupos populacionais diversos, com

formas de viver diferentes do que se encontra nos centros urbanos, grupos que têm uma relação *sui generis* com a natureza, que possuem suas vidas e rotinas submetidas aos ciclos naturais. Que se utilizam do território para seu metabolismo social, reprodução cultural, socioeconômica e humana. Causam sim mudanças na paisagem, mas são para fins de sobrevivência, de existência e de reprodução.

No entanto, esses mesmos povos, assim como em Raposa Serra do Sol, têm seus territórios invadidos por grileiros, posseiros, fazendeiros, serralheiros, latifundiários, que propagam o ódio, a violência, a perseguição, tortura e morte de populações humanas tradicionais. Com efeito, desde o processo de colonização do Brasil que esses povos vêm tendo seus territórios apoderados, juntamente com o advento de inúmeros problemas catastróficos. Evidentemente, antes disso, havia conflitos entre tribos, mas nada se compara com o que os não-índios fizeram e estão fazendo.

Por conseguinte, o STF reconheceu a legalidade do processo administrativo da terra indígena Raposa Serra do Sol. Mas neste julgamento estabeleceu-se o "Conteúdo Positivo do Ato de Demarcação das Terras Indígenas" (BRASIL, 2009), pelo qual criou-se parâmetros à demarcação deste território em específico. O Ministro Carlos Britto, então, estabeleceu quatro critérios para o reconhecimento de um território como sendo indígena. Dentre estes, destaca-se: o marco da tradicionalidade da ocupação e o marco temporal da ocupação. O primeiro diz,

> para que uma terra indígena possa ser considerada tradicional, as comunidades indígenas devem demonstrar o caráter de perdurabilidade de sua relação com a terra, em sentido anímico e psíquico de continuidade etnográfica, com o uso da terra para o exercício das tradições, costumes e subsistência. O critério do marco tradicional da ocupação estabelece que os indígenas devem preencher, basicamente dois elementos: um imaterial (espiritual, ancestral, psicológico) e outro material (da relação direta com a terra, e.g. pesca, caça, etc.) (PEGOLARI, 2017).

No que lhe concerne, o segundo estabelece que só serão consideradas terras indígenas aquelas que foram efetivamente ocupadas pelos

indigenistas no dia 05 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal. Nas palavras do relator: "não aquelas que venham a ocupar. Tampouco as terras já ocupadas em outras épocas, mas sem continuidade suficiente para alcançar o marco objetivo do dia 5 de outubro de 1988" (BRASIL, 2009). Como se observa, este critério claramente restringe o direito à terra, uma vez que os indígenas que ocuparam certos territórios posterior à data supramencionada, legalmente não poderão mais ali habitar.

Por sua vez a CF, no artigo 231, afirma que são reconhecidos aos "índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens" (CF, 1988). Ou seja, ela destaca que são terras pertencentes aos indígenas aquelas ocupadas por eles em caráter permanente. No entanto, ela, em nenhum momento estabelece ou exige que eles estivessem ocupando-as exatamente no dia 05 de outubro de 1988.

Neste contexto, Pegolari (2017) disserta que

> A decisão apresenta um problema grave. Seu erro central foi restringir deliberadamente o direito originário à terra por meio de um marco temporal irrefletido que não guarda qualquer vínculo racional com a situação jurídica analisada, se não um mero simbolismo esvaziado e o discreto alívio de se pôr um ponto final no já tão prolongado debate. A verdade é que o estabelecimento arbitrário da referida data carrega o vício da anti-historicidade, ignorando o passado indigenista brasileiro e o caráter originário de seus direitos, assim como o histórico compartilhado das graves violações dos direitos humanos desses povos por parte de particulares e do próprio Estado (PEGOLARI, 2017).

Mas há exceções. Somente nos casos em que se comprove que a comunidade indígena "tenha sido expulsa da área e nesta data estivesse reivindicando enfaticamente o seu retorno, preferencialmente por via judicial" (JUNIOR, 2016). Conseguinte, este mesmo autor frisa que o STF consolidou a ideia de marco temporal da ocupação sem uma

discussão com a sociedade ou com as partes do processo e mais, nem com os indígenas. Acrescenta-se, ainda, que a Segunda Turma do STF já se utilizou do marco temporal da ocupação para anulação das terras indígenas Guyraroká (favorecendo um fazendeiro da região) e Limão Verde, ambas localizadas em Mato Grosso do Sul.

Como dito outrora, o julgamento definitivo do marco temporal da ocupação, por ora, está suspenso. No entanto, e se for, a posteriori, julgado e aprovado? Se isso acontecer, será, a valer, um grande retrocesso. Primeiro, contrariará a CF de 1988, que dá proteção e direitos amplos aos indígenas. Ela afirma que "são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições". Logo, o marco temporal vai de encontro, simplesmente ignora as singularidades culturais de cada etnia, de cada grupo de populações indigenistas. É a porta de entrada para um novo genocídio e etnocídio (tal como foi no processo de colonização), haja vista que sem território não haverá povos indígenas. Trata-se de uma verdadeira negação à identidade étnica.

No período colonial e pós-colonial, os indígenas têm sofrido variados tipos de violência, violação de direitos (conforme mostrado no relatório da Comissão Nacional da Verdade). Anterior e posterior à promulgação da CF de 1988, muitos grupos populacionais tiveram seus territórios invadidos por posseiros, grileiros, garimpeiros, fazendeiros, latifundiários; foram obrigados a saírem de suas terras ou foram remanejados, por conta da instalação de grandes projetos. A expansão de centros urbanos e o desmatamento ilegal também são claros exemplos de impactos diretos e negativos sobre a história, a cultura e as relações destes povos. Conseguinte, muitos outros povos circulam por grandes áreas, se locomovem por diferentes regiões, para além das barreiras estabelecidas pelo homem branco. Não é apenas uma área ou uma região, é um território. Um espaço relacional, onde cada grupo desenvolve uma maneira intrínseca e representativa de relacionar-se com o meio.

São muitos os fatores que ameaçam as populações tradicionais, no Brasil. Hoje, não dá mais para pensar e esperar que todos esses grupos se comportem, utilizem a natureza, ocupem um dado território

tal como foi feito no passado, por seus antecessores. Fatores sociais, ambientais, comportamentais, extinto de sobrevivência, influência das populações não-indígenas que de perto ou de longe, de certa forma, acabam impactando algumas populações tradicionais, ocasionam mudanças. Então, não se pode expectar/acreditar que todas as comunidades indígenas deste país preservam todas as tradições de séculos atrás. Da mesma forma que não se pode tencionar que seus saberes relacionais sejam um conjunto acabado, imutável. De maneira oposta, como salienta Cunha (2007), estes saberes são plurais, abertos, inacabados, são formas de se entender e agir sobre o mundo. Com efeito, tem-se que olhar, sobretudo, o vínculo cultural e espiritual que é inerente e impartível ao território indigenista.

O marco temporal, como ressalta Cavalcante (2016), é a-histórico uma vez que ignora "os processos históricos ocorridos ao longo de cinco séculos de colonização por meio dos quais vários grupos indígenas foram expulsos de suas terras de ocupação tradicional". Não obstante, ainda ignora o que este autor chama de *processos históricos*, que acarretaram na formação de novas comunidades de populações indígenas, pós 05 de outubro de 1988, como aconteceu com a comunidade Bananal, em Brasília (CAVALCANTE, 2016).

A verdade é que o marco temporal da ocupação desfavorece incomensuravelmente os povos indígenas e, por outro lado, favorece ruralistas, fazendeiros e latifundiários. Um estudo publicado por Sparovek et al. (2019), compara o tamanho dos territórios indígenas com o tamanho das terras dos maiores fazendeiros do Brasil. Quem são os donos das terras brasileiras? Indagam os autores. Estes revelaram que 97 mil proprietários rurais são donos de 21.5% do território brasileiro, enquanto que 572 mil índios vivem e ocupam apenas 13% do território nacional.

E, por último, é importante não esquecer que o atual presidente do Brasil sempre atacou as populações tradicionais. Seu governo representa uma ameaça sem precedentes aos quilombolas e indígenas. Bolsonaro acredita que essas populações caracterizam retrocessos e gastos. Não há como saber o que vai acontecer num futuro próximo, mas sabe-se que a CF de 88 é um marco histórico da democracia brasileira.

Mas 32 anos depois, vemos uma discussão tão violenta como o marco temporal, que exclui a história e a memória de muitos povos indígenas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Precedentemente à chegada dos colonizadores, os indígenas já imperavam o território hoje chamado Brasil. Com sua chegada, veio também o egocentrismo, o eurocentrismo, as divisões territoriais, genocídios e etnocídios. Ainda assim, felizmente, muitas populações indígenas conseguiram permanecer vivas. Viram o Brasil chegar no ápice da democracia, com a promulgação da CF de 88. Depois de séculos de lutas, de resistências, viram, finalmente, seus direitos assentidos. Contudo, as brigas por territórios não cessaram. O homem branco, o não índio, continua invadindo as terras indígenas, de forma agressiva, violenta e mortal. Estes povos continuam tendo seus diretos violados.

Na contemporaneidade está cada vez mais difícil a demarcação de TIs. Talvez porque os governos que se sucedem estão impregnados com as ideias de progresso, de desenvolvimento, de ideais liberais. Pairou por sobre o Brasil a ideia de que *há muita terra para pouco índio*, quando, na verdade, como já mostrado aqui, os grandes latifundiários, o agronegócio, políticos, a elite, dominam parte significativa do território nacional. E estes governos parecem estar em consonância com esta ínfima parcela da sociedade, enquanto ignoram os verdadeiros donos do Brasil.

Continuando a perdurável saga de ataques aos indígenas, retoma-se a discussão do marco temporal da ocupação. Se for de fato aprovado, muitos povos perderão seus direitos sobre as terras que ocupam, que utilizam de forma relacional e racional. Será um novo genocídio e etnocídio. Essas populações necessitam desses espaços para suas reproduções sociais, culturais, econômicas, etc. Eles têm uma significância para além de território físico, geográfico; fazem parte da culturalidade, do dia a dia, da vida de cada povo. Ignorar isso, é tentar apagar a própria história do Brasil e dos brasileiros.

Sob outra perspectiva, se não for aprovado, cabe ao restante da sociedade (re)conhecer, valorizar e defender as populações tradicionais. E os governos precisam estar mais em conversação com elas, precisam

fazer valer a Constituição de 88, devem demarcar as terras indígenas e dar, por fim, legalmente o direto sobre elas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 5.371, de 05 de dezembro de 1967**. Autoriza a instituição da Fundação Nacional do Índio. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=576664. Acesso em: 31 de maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 3.388** – *RR*. Relator Ministro Carlos Ayres Britto. Brasília. 3 de abr. 2009. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/pet3388ma.pdf. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm. Acesso em: 31 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.716, de 05 de janeiro de 1989**. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm. Acesso em: 31 maio 2020.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto, Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em:** http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. A cesso em: 28 de maio 2020.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em 28 de maio 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 09 jun. 2020.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 09 jun. 2020.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 09 jun. 2020.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 15 de março de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 09 jun. 2020.

CASTRO, E. V de. **No Brasil todo mundo é índio, exceto quem não é**. 2016. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/files/file/PIB_institucional/No_Brasil_todo_mundo_%C3%A9_%C3%ADndio.pdf

CAVALCANTE, T. L. V. "Terra indígena": aspectos históricos da construção e aplicação de um conceito jurídico. **História** (São Paulo) v.35, e75, 2016. ISSN 1980-4369. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/his/v35/0101-9074-his-35-00075.pdf. Acesso em: 02 jun. 2020.

CUNHA, M. C da. Relações e dissensões entre saberes tradicionais e saber científico. ***Revista USP****, São Paulo, n.75, p.76-84, 2007. Disponível em:* http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/13623. Acesso em: 13 jun. 2020.

CIMI — CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Violência contra os povos indígenas no Brasil — dados de**

2018. 2019a Disponível em: https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2019/09/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas--brasil-2018.pdf. Acesso em: 08 jun. 2020.

CIMI — Conselho Indigenista Missionário. **Raposa Serra do Sol:** como está a Terra Indígena após uma década da histórica decisão do STF. 2019b. Disponível em: https://cimi.org.br/2019/10/raposa-serra-do-sol-como-esta-a-terra-indigena-apos-uma-decada-da-historica-decisao-do-stf/**.** Acesso em: 08 jun. 2020.

GOMES, V. A. **Constituição Federal de 1988**: os povos indígenas sob a perspectiva multicultural. 2014. 59 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.unirio.br/ccjp/arquivos/tcc/tcc-ii-vitor-alves-gomes. Acesso em: 28 maio 2020.

HECK, E.; LOEBENS, F.; CARVALHO, P. D. **Amazônia indígena**: conquista e desafio. Estudos Avançados. 19 (53). 2005.

ISA. **Quem são?.** ISA. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/Quem_s%C3%A3o#:~:text=Atualmente%20encontramos%20no%20territ%C3%B3rio%20brasileiro,da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20total%20do%20pa%C3%ADs. Acesso em: 08 jun. 2020.

JUNIOR, D., S. Colonialidade e o marco temporal da ocupação de terras indígenas: uma crítica à posição do Supremo Tribunal Federal. **Hendu** 7:88-100, 2016. Acesso em: https://periodicos.ufpa.br/index.php/hendu/article/view/6005. Acesso em: 01 jun. 2020.

KRENAK. Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. 1ª ed. Companhia das Letras. São Paulo. 2019.

LUCIANO, G. S. **O índio brasileiro**: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

*ONU. **Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas**. Disponível em:* http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/LEGISLACAO_INDIGENISTA/Legislacao-Fundamental/ONU-13-09-2007.pdf. Acesso em: 01 jun. 2020.

PEGORARI, B. A tese do "marco temporal da ocupação" como interpretação restritiva do direito à terra dos povos indígenas no Brasil: um olhar sob a perspectiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Aracê** – Direitos humanos em revista. Ano 4, n.5, 2017. Disponível em: https://arace.emnuvens.com.br/arace/article/view/144. Acesso em: 18 maio 2020.

Relatório da Comissão Nacional da Verdade. Disponível em: http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/. Acesso em: 12 jun. 2020.

SPAROVEC, G.; REYDON, B. P.; PINTO, L. F. G.; FARIA, V. FREITAS, F. L. M de.; AZEVEDO-RAMOS, C. GARDNER, T. HAMAMURA. RAJÃO, R.; GERIGNONI, F. SIQUEIRA, G. P.; CARVALHO, T.; ALENCAR, A.; RIBEIRO, V. Who owns Brazilizn lands?. **Land Use Policy** 87 (2019) 104062. Disponível em: https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2019/07/Who-owns-Brazilian-lands_Artigo_Land-Use-Policy.pdf. Acesso em: 13 jun. 2020.

SILVA, E. C. de A. Povos indígenas e o direito à terra na realidade brasileira. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 133, p. 480-500, set./dez. 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.155. Acesso em: 08 jun. 2020.

O INSTITUTO DA TERCEIRIZAÇÃO COMO FORMA DE VIOLAÇÃO AOS DIREITOS SOCIAIS NO ESTADO BRASILEIRO

Mery Chalfun
Caroline Pinto Daineze

INTRODUÇÃO

Num contexto mundial de altas taxas de desemprego, e de intensificação de competitividade do mercado econômico contemporâneo, a flexibilização da relação de emprego se projeta como solução das grandes potências para diminuição dos custos; elevar níveis de produção; e propiciar melhor valor de mercado de seus bens, produtos e serviços.

Na atualidade, muito se discute sobre as consequências advindas da intermediação de mão de obra na estruturação das relações empregatícias e da flexibilização paulatina do sistema de proteção social trabalhista garantido pela Constituição Federal de 1988.

Esse fenômeno resulta propriamente do volúvel mercado econômico-financeiro e do inchaço de desemprego que assombra este país, com as devidas consequências fáticas. Que logo veem a serem regularizadas pelo Direito, como podem ser observadas nas alterações perpetuadas pela Reforma Trabalhista.

Sujeitada a reforma legislativa, a terceirização foi conceituada nos ditames do caput do artigo 4-A da Lei 6.019/74[7] como a prestação de

7 (Lei 6.019/74) Art. 4º-A - Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferên-

serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução.

Uma compreensão mínima do art. 4-C da Lei 6.019/74 induz que a subcontratação permite a desigualdade quanto aos proventos salariais dos empregados terceirizados em regime interno, gerando dentro das dependências da tomadora subníveis salariais ilimitados. Ainda que preenchidos os requisitos subjetivos para caracterização da equiparação salarial (artigo 461, caput, CLT), os empregados não fazem jus ao salário equitativo, tão somente pela ausência do requisito objetivo, qual seja, a identidade de empregadores. Obtém-se como consequência a rarefação do direito a equiparação salarial.

Com a aprovação no Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 6.787/2016 ao sancionar a Lei 13.429 /2017[8], que regularizou a terceirização da atividade fim deixou de existir a antiga dicotomia relacionada a limitação dos serviços que poderiam ou não ser prestados.

O Supremo Tribunal Federal decidiu pôr corroborar com os termos da alteração através do firmamento jurisprudencial da Tese em Repercussão Geral nº 725. Do texto decisório é possível extrair que a terceirização não gera, por si só, aviltamento de direito socias do trabalhador, mas sim a sua má utilização pelas empresas.

Contudo, durante o julgamento, advertiram os ministros ao limite do poder de terceirizar. Não há no ordenamento jurídico instituto absoluto. Nesta lógica refere-se à Teoria do abuso de direito como remédio para solucionar futuros conflitos das relações em torno da terceirização.

Logo, todos estes indicativos demonstram o raciocínio pelo qual se direcionará a estrutura lógica deste estudo. A reflexão desenvolvida procura contribuir para uma verificação cientifica da incidência da terceirização para com o aumento da desigualdade no Brasil.

---

cia feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução.

8 Denominada como reforma trabalhista, alterou o texto da Lei 6.019/74, que versa sobre trabalho temporário.

Com objetivo de apresentar soluções à problemática do estudo proposto, apresentam-se as seguintes hipóteses: A terceirização interna das atividades empresariais apresenta-se como uma fórmula aviltante ao direito social do trabalho à equiparação salarial; como resolver juridicamente os conflitos remuneratórios que afligem trabalhadores terceirizados através da Teoria do abuso de direito.

A abordagem do problema apresentado será permitida através da análise de leis e jurisprudências acerca do tema, bem como a CRFB/88. Entendimentos doutrinários e artigos científicos e recursos audiovisuais que possam enriquecer a fundamentação jurídica e social da pesquisa também serviram de fonte de consulta. O método utilizado é o hipotético dedutivo, de forma a buscar respostas ao esvaziamento do instituto da equiparação salarial através da utilização da terceirização.

Este artigo abordará a terceirização, seu conceito e natureza jurídica, conjuntamente, com a atual interpretação jurisprudencial das normas do instituto, com vistas de buscar ferramentas para solucionar os conflitos salariais e consequente equidade salarial entre a classe trabalhadora.

Neste intuito, a pesquisa foi dividida em duas partes; A primeira busca entender a conceitualização do instituto; Já segunda é dedicada existência do instituto no ordenamento jurídico nos aspectos legislativo e jurisprudencial; A terceira e última evidencia a solução apresentada pelo STF para os problemas enfrentados pelo aplicador do direito quando do abuso do direito de terceirizar.

CONCEITUALIZAÇÃO DOUTRINÁRIA

Diante do clamor empresarial, e a retratação do mercado de trabalho, paulatinamente, foi sendo desconstruído o entendimento social de que a terceirização seria uma forma de se esquivar dos encargos sociais advindos da relação empregatícia, mas sim de estratégia empresarial derivada de direito de livre iniciativa.

A terceirização deixou de ser uma atividade periférica, de modo que se tornou o epicentro do avanço empresarial, seio do Toyotismo, protagonista da estrutura produtiva contemporânea (DRUCK, 2011).

Assim a terceirização se apresenta como uma gestão moderna de produção como fruto de um redimensionamento administrativo empresarial que se enquadrada num cenário de competitividade mundial. Imposto pela readequação dos custos e melhorias técnicas das empresas, sendo certo que lhe é juridicamente permitido subcontratar outra empresa que possua o know-how mais adequado, proporcionando maior eficiência.

Neste sentido, entende Martins:

> [...] o objetivo principal da terceirização não é apenas a redução de custo, mas também trazer agilidade, flexibilidade, competitividade à empresa e também para vencer no mercado. Esta pretende, com a terceirização, a transformação de seus custos fixos em variáveis, possibilitando o melhor aproveitamento do processo produtivo, com a transferência do numerário para aplicação em tecnologia ou no seu desenvolvimento e também em novos produtos. (2017, p. 11)

Neste sentido, adicionou, durante o julgamento da tese 725, o Ministro Roberto Barroso sobre o aspecto social da terceirização:

> [...] a terceirização é muito mais do que uma forma de reduzir custos trabalhistas por meio de uma suposta precarização do trabalho, tal como alegado por aqueles que a ela se opõem. Pode, em verdade, a terceirização constituir uma estratégia sofisticada e eventualmente imprescindível para aumentar a eficiência econômica, para promover a competitividade das empresas brasileiras e, portanto, para manter e ampliar postos de trabalho.

Para fins de profundo entendimento sobre a terceirização, é necessário, prévio conhecimento do que vem a ser a figura do empregado e do empregador.

A figura do empregado é uma criação jurídica para determinar o status da pessoa que participa de relação de trabalho protegida pelo direito do trabalho de modo a vincular o empregador aos direitos tra-

balhistas previstos em lei caso restarem configurados os requisitos previstos no artigo 3º da CLT[9]. É exigido que a pessoa física preste serviços pessoalmente, não podendo se fazer substituído, de maneira subordinada e não eventual mediante pagamento de salário.

Já o empregador é a empresa, que pode ser individual ou coletiva. De modo que assume todos os riscos de sua atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço., conforme o art. 2º da CLT[10].

Resta formada a relação de emprego, nas palavras de Delgado:

> De fato, a relação empregatícia, enquanto fenômeno sociojurídico, resulta da síntese de um diversificado conjunto de fatores (ou elementos) reunidos em um dado contexto social ou interpessoal. Desse modo, o fenômeno sociojurídico da relação de emprego deriva da conjugação de certos elementos inarredáveis (elementos fático-jurídicos), sem os quais não se configura a mencionada relação (2017, p. 313).

Neste sentido, se observa, como usual a relação jurídica de emprego bilateral. Como relação usual entende-se que todo o ordenamento jurídico trabalhista, até então, foi projetado para a relação bilateral.

A terceirização, de certa maneira se contrapõe a este padrão. Na relação existe um terceiro, a empresa tomadora dos produtos ou serviços é outra diversa, não pertencente a relação empregatícia (DELGADO, 2017).

Atualmente, a conceito mais adequado sobre o que vem a ser a terceirização resta projetado no art. 4º-A da Lei 6.019 de 1974, com redação atual pela Lei 13.467 de 2017 que "considera a prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de

9 Art. 3º da CLT (Decreto Lei nº 5.452 de 1943) - Considera-se empregada toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.

10 Art. 2º - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço.

quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução".

A terceirização é objeto de regulação pelo Direito do Trabalho, todavia não é fenômeno jurídico, mas sim próprio da economia e da administração de empresas (CARELLI, 2014).

A ideia de existência de um terceiro não necessariamente contribui para a relação de emprego, por exemplo, na terceirização externa, pouco relevante para o empregado que o produto ou o serviço por ele realizado será utilizado por outra empresa.

Além de terceirização, outros vocábulos são utilizados, nas palavras de Cassar (2017, p. 480), como, "a desverticalização, exteriorização, subcontratação, filiação, reconcentração, focalização, parceria (está também chamada de parceirização); colocação de mão de obra, intermediação de mão de obra, contratação de serviços ou contratação de trabalhador por interposta pessoa e etc".

Em contraponto, entende-se que a intermediação de mão de obra não se confunde com terceirização. Na prática a primeira seria similar a segunda, porém incompatível com o ordenamento jurídico.

Através da intermediação de mão de obra o ser humano é utilizado como mercadoria, é o próprio objeto do contrato e não a prestação dos serviços em si. Neste caso a intermediação de mão de obra na verdade se trata de fraude, pois se traveste de terceirização (CARELLI, 2014).

O objeto do contrato de terceirização deve se ater a prestação de serviços terceirizados, casuisticamente, se observada a objetificação do ser humano, trata-se de contratação ilícita. O liame entre licitude e ilicitude é claramente tênue e depende das empresas a boa utilização do instituto sob pena de deturpação da ordem econômica do país, e para o empregado terceirizado violação da dignidade humana.

Quanto à correta menção do conceito de terceirização, frisa Carelli que o contrato deve estar pautado no repasse da administração de setor produtivo de uma empresa à outra empresa, onde o objeto é a prestação dos serviços e não a gestão de recursos humanos:

> É de se observar também que em nenhum momento os conceitos esbarram em repasse de trabalhadores ou de responsabi-

> lidade sobre estes, ou fornecimento de mão de obra. O mote da terceirização é o repasse de serviços ou atividades especializadas para empresas que detenham melhores condições técnicas de realizá-las. É técnica de administração, e não de gestão de pessoal. (2014, p. 60)

A validade do contrato de prestação de serviços terceirizados, é condicionada pela aplicação dos preceitos trabalhistas, caso seja observada relação de emprego entre empregado e tomadora dos serviços será invalidado o contrato por identificação de fraude.

Neste sentido corroboram Nascimento e Nascimento:

> Para que a terceirização seja plenamente válida no âmbito empresarial não podem existir elementos pertinentes à relação de emprego no trabalho do terceirizado, principalmente o elemento subordinação. O terceirizante não poderá ser considerado como superior hierárquico do terceirizado, nem poderá haver controle de horário, e o trabalho não poderá ser pessoal, do próprio terceirizado, mas por intermédio de outras pessoas. O controle deverá ser feito pela empresa interposta." (2014, p. 323)

Diante de todo o exposto, a terceirização no Brasil é um modelo empresarial completamente legitimo. Entretanto como todo e qualquer instituto no direito sofre as limitações constitucionais e legislativas pertinentes, visto que para hermenêutica jurídica brasileira não há qualquer instituto absoluto perante os demais.

CONSTRUÇÃO NORMATIVA DA TERCEIRIZAÇÃO NO BRASIL

Ainda que os precedentes jurisprudenciais sejam datados anteriores à CLT de 1943, foi em 1986 que a terceirização adquiriu sua primeira vinculação normativa ante a um compilado de Jurisprudências do Tribunal Superior do Trabalho.

Foi editada a Súmula nº 256 do TST[11], inovando o ordenamento jurídico ao tornar ilegal a subcontratação, em regra, admitindo exceções quanto aos serviços de vigilância e ao trabalho temporário, somente.

Como fundamento da unificação jurisprudencia frisa-se parte do Acordão que originou a Súmula nº 256, qual seja, o Recurso de Revista nº 3.442/84 de Relatoria do Ministro Marco Aurélio Mendes de Faria Mello:

> A possibilidade de o tomador dos serviços não assumir diretamente os ônus trabalhistas, valendo-se para tanto do contrato de natureza civil, só poderá ser permitida excepcionalmente, em caso de serviço de serviço transitório e não vinculado à atividade normal da tomadora. Assim não sendo a relação jurídica mantida entre a locadora dos serviços e o contratado com as características de arrendamento, locação ou aluguel da força de trabalho reveste-se de ilicitude, pois os homens não podem ser objeto – ainda que velado – deste tipo de contrato, mas somente as coisas.

Sua inteligência revelava que a responsabilidade pelo descumprimento de direitos trabalhistas era direta da tomadora dos serviços, restando configurada em face desta a relação empregatícia, já a responsabilidade da empresa prestadora dos serviços era afastada.

Com o passar dos anos, a taxatividade da Súmula 256 do TST foi questionada, de modo que não havia precedente legislativo para fundamentar o rigor da Súmula.

Baseando-se no art. 37, "h" da Constituição Federal, o Ministério do Trabalho e Emprego provocou o TST com vistas à ver a terceirização ampliada no Brasil, assim, foi concebida a Súmula 331 do TST.

---

11 CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (cancelada) - Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003 - Salvo os casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis nºs 6.019, de 03.01.1974, e 7.102, de 20.06.1983, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços.

Em suma, a inteligência da Sumula 331 determina que é ilegal a contratação e trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, exceto no caso de trabalho temporário, contratação para serviços de vigilância ou conservação e limpeza e de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador.

Manteve-se o entendimento da Súmula 256 quanto a fraude à relação de emprego mediante utilização da terceirização, restando este o item I da Súmula 311. Neste caso a penalização da empresa se dá através da formação do vínculo do empregado com a empresa tomadora dos serviços.

Neste ponto, a referida Súmula prevê que a terceirização seja legal, caso haja inadimplemento das obrigações pertinentes ao trabalho entre o empregador e seu contratante direto (prestadora de serviços terceirizados), a contratante (tomadora dos serviços) será por estes será subsidiariamente responsável.

Para Nascimento e Nascimento (2014, p. 325) a Súmula significou no abandono do entendimento anterior quanto a proibição em regra:

> "seguiu outro critério, não mais taxativo, mas genérico -finalístico, tendo como referencial o fim da contratação.[...], em se tratando de atividades cujo fim é o apoio, a instrumentalidade do processo econômico, a atividade -meio, nada impede a terceirização. Se, no entanto, tratar -se de atividade não de apoio, mas finalística da empresa, é desautorizada".

Daí surgiu a dualidade atividade meio e atividade fim, esta última restando ilegal, por certo a regra utilizada pela Justiça do trabalho para dirimir os conflitos advindos da terceirização.

Sobre a dicotomia entre atividade-meio e atividade-fim ensina Martins:

> A atividade-meio pode ser entendida como a atividade desempenhada pela empresa que não coincide com seus fins principais. É a atividade não essencial da empresa, secundária, que

> não é seu objeto central. É uma atividade de apoio a determinados setores da empresa ou complementar. São exemplos da terceirização da atividade-meio: a limpeza, a vigilância etc.

Já a atividade-fim é a atividade em que a empresa concentra seu mister, isto é, na qual é especializada (2018, p. 165).

Desta forma, a aplicação dos conceitos é volátil e depende da situação fática, restando a observação perante caso a caso. Diante da conceitualização relativa ante à atividade finalística da empresa contratante, é possível afirmar que era de arbítrio do próprio juiz analisar no caso concreto qual seria aplicável.

Seguindo a ordem cronológica dos fatos, em 31 de março de 2017, durante o governo interino de Michel Temer foi sancionada a Lei 13.429 /2017. A partir de então legislação brasileira passou a prever o conceito de terceirização.

No entanto, foi a Lei 13.467 de 13 de julho de 2017 que ampliou a terceirização para todas as atividades, através da alteração do Art. 4º da lei do trabalho temporário (Lei nº 6.019/74).

O 4º-C da lei em estudo merece prioridade, visto que neste resta regulamentado o trabalho em regime de terceirização interna. Através deste artigo são assegurados alguns direitos nas mesmas condições entre os empregados diretos e os empregados terceirizados.

Quais sejam, **alimentação promovida pela tomadora**, quando fornecida em refeitório; serviços de transporte; **atendimento médico ou ambulatorial** existente nas dependências da contratante ou local por ela designado; **treinamento adequado**, fornecido pela contratada, quando a atividade o exigir; assegura inclusive as **mesmas condições sanitárias**, **de medidas de proteção à saúde e de segurança no trabalho**; e de **instalações adequadas à prestação do serviço**.

No entanto, as empresas não são obrigadas a estabelecer quaisquer outras igualdades. Inclusive quanto ao salário, mas podem o fazer se assim entenderem, nos termos do §1º do referido artigo.

Já o §2º é dedicado a indicar a possibilidade da tomadora dos serviços à prover serviços de alimentação e atendimento ambulatorial aos terceirizados em outros locais, caso estes representem valor maior ou igual à 20% de seus empregados efetivos.

Fato é que as relações envolvendo a terceirização são motivo de discussões de altíssimo grau de relevância, as alterações legislativas dadas pelas leis 13.429/17 e 13.467/17 não restaram suficientes para frear as críticas doutrinárias à terceirização.

Diante do clima asseado por flexibilização das normas trabalhistas, o Supremo Tribunal Federal foi provocado através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 324 e o Recurso Extraordinário (RE) 958.252 à discutir a constitucionalidade da limitação da liberdade de contratar serviços terceirizados de alguns casos julgados pelo TST antes das promulgações das Leis 13.429/17 e 13.467/17.

O entendimento foi firmado no sentido de que "é lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante".

No mais, extrai-se do trecho decisório fundamentação jurídica de valor notório para esta pesquisa. Neste é possível identificar o arcabouço jurídico da precarização do trabalho através do abuso do direito de terceirizar:

> [...] 3. A terceirização não enseja, por si só, precarização do trabalho, violação da dignidade do trabalhador ou desrespeito a direitos previdenciários. É o exercício abusivo da sua contratação que pode produzir tais violações.
>
> 4. Para evitar tal exercício abusivo, os princípios que amparam a constitucionalidade da terceirização devem ser compatibilizados com as normas constitucionais de tutela do trabalhador, cabendo à contratante: i) verificar a idoneidade e a capacidade econômica da terceirizada; e ii) responder subsidiariamente pelo descumprimento das normas trabalhistas, bem como por obrigações previdenciárias (art. 31 da Lei 8.212/1993). (grifos nossos)

Diante das limitações processuais as decisões nada versaram sobre equiparação salarial em debate. Todavia resta clara a afirmativa de que

a terceirização não se presta como forma de esvaziar direitos adquiridos dos trabalhadores e que sua concepção abusiva deverá ser coibida.

Desta forma, restam as Varas, os Tribunais do Trabalho e a Suprema Corte do Trabalho, a aplicação do bom direito evidenciado na Constituição Federal de 1988 e pela atual jurisprudência do STF.

A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO PELO ABUSO DE DIREITO DE TERCEIRIZAR

Identificada a contradição jurídica, o presente tópico busca solucioná-la, diante do aviltamento do direito trabalhista ao salário isonômico. Para tanto o ordenamento jurídico brasileiro guarnece de instrumentos, conforme aplicou o TRT-2:

> **VÍNCULO DIRETO COM O TOMADOR. DECISÃO DO C. STF NOS AUTOS DA ADPF 324 E DO RE 958252. *DISTINGUISHING*.** Com efeito, o C. STF, nos autos da ADPF 324 e do RE 958252, decidiu pela constitucionalidade da terceirização na atividade fim, tendo sido aprovada tese de repercussão geral no seguinte sentido: "É licita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante". No entanto, observa-se que o C. STF, nos debates do julgamento, excetuou as hipóteses de fraude evidenciada no caso concreto. [...]. Observa-se, portanto, que o C. STF decidiu pela constitucionalidade da terceirização da atividade fim, desde que não seja a contratação, no caso concreto, utilizada como meio de fraude ou que acarrete "abuso aos direitos trabalhistas e previdenciários do trabalhador". **No caso, restou cabalmente comprovado a exceção fática ressalvada pelo C. STF, podendo ser citada, por exemplo, a absurda diferença salarial entre o que a reclamante receberia caso tivesse sido contratada pela tomadora do serviço**, pois em janeiro de 2012, recebeu salário de R$ 622,00 (fls. 842), sendo que no mesmo período,

> o salário de ingresso do empregado da segunda reclamada era de R$ 1.370,22 (fls. 76), ou seja, seu salário equivalia a 45,39% do salário recebido por mesmo empregado, diretamente contratado pela tomadora, ou seja, recebia salário inferior à metade do que um empregado que desempenhasse a mesma função, mas admitido diretamente pela primeira reclamada. Não bastasse, há significativas diferenças, como PLR, reajustes salariais e vale refeição, pois em 2012 a reclamante recebia de refeição R$ 197,56 por mês (fls. 843) e se fosse empregada da tomadora receberia R$ 20,38 por dia, em 22 dias por mês, no total R$ 448,36 (fls. 80). **Comprovado, no caso, a conduta abusiva das reclamadas, de modo a fraudar os direitos da reclamada, impõe-se o reconhecimento da fraude e a caracterização do vínculo diretamente com o tomador**. (TRT-2 10014554220175020022 SP, Relator: IVANI CONTINI BRAMANTE, 4ª Turma -Cadeira 5, Data de Publicação: 20/02/2019)

Remete-se o Ministro Bramante ao instituto do abuso de direito, propriamente do direito civil. Uma vez que a empresa se utiliza de práticas antijurídicas que discriminam o empregado terceirizado, ultrapassa os limites impostos pela Constituição. Momento em que se distingue situação fática daquela julgada na ADFP 324.

A Teoria do abuso de direito, incorporada no ordenamento jurídico brasileiro através do advento do Código Civil em seu art. 187. Através do qual determina que pratica ato abusivo, "o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé e pelos bons costumes".

Num contexto geral a terceirização, sob a formação da lei 6.019/74, sobretudo, no que diz respeito isonomia salarial, não corresponde aos termos esperados pela sociedade do Estado garantidor de justiça social e de tutela da ordem moral.

Estabelece o art. 9º da CLT que "serão nulos de pleno direito os atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos contidos na presente Consolidação".

Em consonância com a responsabilidade solidária à que foram condenadas as reclamadas no acordão do TRT-2 anteriormente citado, entende o TST que a responsabilidade do dono da obra é solidaria por prática de ato ilícito.

Conforme o trecho retirado de acordão recente proferido pela 4º Turma Recurso de Revista, de relatoria do Ministro Guilherme Augusto Caputo Bastos, onde afirma que, " a responsabilidade do dono da obra, tomador de serviços, por ato ilícito (acidente de trabalho) é solidária, mesmo no caso de contratação lícita, em face da aplicação do artigo 942 do Código Civil".

Portanto, o tomador dos serviços terceirizados deve responder solidariamente com a prestadora de serviços, perante o poder judiciário assumir as consequências de práticas abusivas acometidas ao empregado lesado. Empregado, qual, submetido a tratamento depreciativo e marginalizado perante seus colegas de trabalho.

Fato é que o tema ainda não foi apreciado pelo TST, no entanto já se noticia a aplicação da técnica de distinção por abuso de direito de terceirizar nos casos em que o empregado terceirizado encontra-se, na realidade, subordinado à tomadora.

Como se observa no caso recente do Recurso de Revista julgado pela 7º Turma do TST:

> **RECURSO DE REVISTA. CPC/1973. TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS. FRAUDE. SUBORDINAÇÃO DIRETA AO TOMADOR DE SERVIÇOS. CARACTERIZAÇÃO DO VÍNCULO DE EMPREGO, NOS MOLDES DOS ARTIGOS 2º E 3º DA CLT. HIPÓTESE NÃO ALCANÇADA PELO TEMA Nº 725 DE REPERCUSSÃO GERAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *DISTINGUISHING***. Não obstante a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, o caso dos autos revela distinção capaz de afastar a tese fixada no Tema nº 725 de repercussão geral, considerando que o fundamento da decisão regional foi não apenas a impossibilidade de se terceirizar atividade-fim, mas também a constatação de que o autor era subordinado jurídica e hierarquicamente ao tomador de serviços,

> fato que atrai a disciplina dos artigos 2º, 3º, e 9º da CLT. Recurso de revista não conhecido" (RR-433-98.2011.5.04.0028, 7ª Turma, Relator Ministro CLAUDIO MASCARENHAS BRANDAO, DEJT 29/05/2020).

Todavia, ainda não há como prever a aplicação do "*distinguishing*" para os casos de diferença salarial nas relações terceirizadas. Trata-se de um campo jurídico completamente obscurecido, visto que, não há evidências concretas de que a corte superior trabalhista irá ou não firmar entendimento neste sentido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O salário é a forma através da qual os seres humanos subsistem, por este motivo é protegido pelo direito constitucional e pelo direito do trabalho. Sem a garantia ao salário equitativo entre os trabalhadores terceirizados e trabalhadores plenos, os trabalhadores brasileiros dependerão da boa fé empresarial. Impotentes em face as estes, que atualmente, possuem o poder para sub classificar a mão de obra dentro das suas instalações.

A Lei nº 13.456/17 esvaziou o conteúdo normativo da CLT no que tange ao direito a equiparação salarial. Instituto que pune a recepção de proventos distintos entre pessoas que exerçam suas atividades nos termos de seus requisitos.

A legislação eminentemente incontroversa garantiu alguns direitos iguais e ignorou a imprescindibilidade da equidade salarial para a boa convivência entre os empregados que no local prestem serviços, a todos igualmente.

A superveniência da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 324 e o Recurso Extraordinário (RE) 958.252 não tratou especificamente do tema aqui proposto, pelos limites legais do processo.

No entanto a decisão proferida indica que a terceirização como modelo de produção empresarial não possui como escopo violar os preceitos basilares do Estado Democrático de direito. No mais, atribuiu-se ao poder judiciário coibir abuso de direito.

O instituto do direito civil do abuso de direito demonstra-se hábil para descortinar o véu jurídico à que se encontra a tomadora que se utiliza de tal para explorar o trabalho humano, se importar-se com os custos à nação.

Todavia, o tema carece de maturidade jurisprudencial e evidencia a obscuridade enfrentada pelo aplicador do direito que intende aplicar o melhor direito.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição.htm> Acesso em: 22 fev. 2020.

____. **Decreto-lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 de agosto de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm> Acesso em: 22 fev. 2020.

____. **Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 4 de janeiro de 1974. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6019.htm> Acesso em: 22 fev. 2020.

_____. **Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 de março de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm>. Acesso em: 22 fev. 2020.

_____. **Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 de jul. 2017f. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm>. Acesso em: 22 fev. 2020.

____. Supremo Tribunal Federal. **Andamentos da ADPF 324**. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4620584&fbclid=IwAR0RYwWYGDDhvMwzLP7R-

fpt4ngDv8tgHKG6N3bRIn0tEhHwQMHTlAaVI-Co> Acesso em: 22 fev. 2020.

____. **Recurso Extraordinário (RE) 958.252**. Recte.(s) celulose nipo brasileira s/a - cenibra. Recdo.(a/s) ministério público do trabalho. Ministro Relator: Luiz Fux. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4952236>. Acesso em: 3 de março de 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Inteiro teor do voto do Ministro Luís Roberto Barroso no julgamento da ADPF 324 e do RE 958.252.** Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2018/8/art20180823-04.pdf> Acesso em: 3 de março de 2020.

____. Supremo Tribunal Federal. **Inteiro teor do voto do Ministro Marco Aurélio no julgamento da ADPF 324 e do RE 958.252.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF324eRE958.252VotodoMMA.pdf?fbclid=IwAR26KmEWdZSPLLkIoGPuHVV_9RY-f-y_vwH3_DcLrHBH6utzZl5wOXJuN27s> Acesso em: 3 de março de 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Primeira sessão de julgamento da ADPF 324 e do RE 958.262:** realizada no dia 22 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?-v=1BwmFmAFGNc&t=68s>. Acesso em: 3 de março de 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Segunda sessão de julgamento da ADPF 324 e do RE 958.262:** realizada no dia 23 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?-v=3pF2ylEMA6I>. Acesso em: 3 de março de 2020.

____. Supremo Tribunal Federal**. Terceira sessão de julgamento da ADPF 324 e do RE 958.262:** realizada no dia 29 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-S8U5net8su0> Acesso em: 3 de março de 2020.

____. Supremo Tribunal Federal. **Quarta sessão de julgamento da ADPF 324 e do RE 958.262:** realizada no dia 30 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Yss-pbT5YsOw&t=4593s> Acesso em: 05 fev. 2020.

____. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 256.** 2003. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_251_300.html#SU M-256>. Acesso em: 3 de março de 2020.

____. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 331.** 2011. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331>. Acesso em: 3 de março de 2020.

____. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista 433-98.2011.5.04.0028**. 7ª Turma. Relator Ministro Cláudio Mascarenhas Brandão. DEJT 29/05/2020. Disponível em: <http://aplicacao4.tst.jus.br/consultaProcessual/resumoForm.do?consulta=1&numeroInt=250703&anoInt=2013> . Acesso em: 30 de maio de 2020.

____. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista 9951800-91.2005.5.09.0015**. 4ª Turma. Relator Ministro Guilherme Augusto Caputo Bastos. DEJT 08/05/2020. Disponível em: < http://aplicacao4.tst.jus.br/consultaProcessual/resumoForm.do?consulta=1&numeroInt=196420&anoInt=2010> . Acesso em: 20 de maio de 2020.

CARELLI, R. D. L. **Terceirização como intermediação de mão de obra, 2014**. Disponivel em: <https://rodrigocarelli.files.wordpress.com/2017/02/terceirizac3a7c3a3o-como-intermediac3a7c3a3o-de-mc3a3o-de-obra.pdf>. Acesso em: 30 março 2020.

CASSAR, V. B. ***Direito do Trabalho***. 14º. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DELGADO, M. G. ***Curso de Direito do Trabalho***. 16º. ed. São Paulo: LTr, 2017.

DRUCK, G. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? **Cad. CRH**, Salvador, v. 24, p. 37-57, 2011. Disponivel em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792011000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 março 2020.

MARTINS, S. P. ***Direito do Trabalho***. 33º. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARTINS, S. P. ***Terceirização no Direito do Trabalho***. 15º. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

NASCIMENTO, A. M.; NASCIMENTO, S. M. ***Curso de Direito do Trabalho***. 29º. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

REALE, M. A globalização da economia e o direito do trabalho. **Revista Ltr**, São Paulo, v. 61, n. 1, jan 1997.

SÃO PAULO. Tribunal Regional do Trabalho – 2º Região. **Recurso Ordinário 10014554220175020022 SP**. Relator: Ivani Contini Bramante. 4ª Turma. Cadeira 5, Data de Publicação: 20/02/2019. Disponivel em: <https://pje.trt2.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/10014554220175020022>. Acesso em: 29 Março 2020.

SÜSSEKIND, A. L. ***Curso de direito do trabalho***. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

VIANA, M. T. As várias faces da terceirização. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 54, p. 141-156, jan/jun 2009.

O TRABALHO INFANTIL E AS GARANTIAS FUNDAMENTAIS AO MENOR TRABALHADOR

Marilene Portela Rosa

INTRODUÇÃO

Os progressos tecnológicos nos setores urbanos começaram a se desenvolver em passo acelerado e a agricultura necessitou aumentar sua produtividade para atender o crescimento do consumo da população. Deste modo, iniciaram-se os investimentos na tecnologia rural aumentando desta forma a capacidade de produção, controlando pragas e produzindo mais em menores espaços. Ocorre que a tecnologia tem um custo e esse custo não era suportado pelo agricultor familiar que vem de uma tradição milenar de agricultura de subsistência e consequente valorização do trabalho em detrimento aos estudos.

O pequeno agricultor se viu em uma situação difícil onde tinha que mudar o paradigma da produção sem ter condições financeiras viáveis para investimento no maquinário e sem politicas públicas que facilitassem esse acesso.

Mesmo após o surgimento de políticas como o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) muitos permanecem sem qualquer incentivo, seja pelo desconhecimento da política, seja por falta de capacidade técnica ou pelos próprios requisitos da política que inviabilizam o acesso do pequeno agricultor.

Sabemos que a pobreza é fator determinante para o ingresso da criança no trabalho infantil e na cultura do agricultor familiar temos

uma combinação perigosa de fatores para o fomento dessa prática, que são: a pobreza e a cultura do trabalho como fator educacional.

Combinando a pobreza com a tradição do trabalho e o afastamento dos grandes centros urbanos, bem como a ausência de fiscalização, temos um cenário perfeito para a prática indiscriminada do trabalho infantil.

É a partir dessa ideia que o surge este artigo científico, como um olhar sob a perspectiva da proteção das garantias fundamentais do menor, diante deste cenário tão desanimador. A pesquisa a ser realizada pode ser definida como exploratória, vez que se utiliza como meio de obtenção dos objetivos narrados, de métodos de estudo bibliográfico da análise da importante contextualização histórica do desenvolvimento da agricultura no Brasil e proteção do menor trabalhador, assim como os dados de pesquisas sobre os mesmos.

Abordaremos nesta pesquisa científica as garantias fundamentais ao menor trabalhador, traçando uma narrativa da realidade social que se perpetua no Estado brasileiro até os dias atuais.

DESENVOLVIMENTO:

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA AGRICULTURA FAMILIAR E USO DA MÃO DE OBRA INFANTIL

Segundo um estudo realizado pela EMBRAPA, a agricultura brasileira entre aos anos de 1960 e 1970 ainda não havia se desenvolvido, sendo predominante o trabalho realizado pela força humana. Vale afirmar, que embora existissem propriedades rurais com maquinário agrícola, não era uma situação comum de ser observada neste ambiente.

Como não haviam maquinários nas maiores partes das áreas rurais, a dependência humana fazia com que o desenvolvimento agrícola tivesse uma baixa produtividade, o que resultava no não atendimento eficaz da demanda de consumo do Estado brasileiro, sendo certo afirmar que não era possível dentro deste cenário se cogitar em exportações.

Havia uma grande disparidade entre a oferta e a procura. No mesmo período em que tínhamos um país em expansão e crescimento industrial, continuávamos com uma agricultura sem o mesmo desenvolvimento.

Nesse diapasão, convivíamos com um setor agrícola incapaz de atender as demandas internas, e, ao mesmo tempo um consequente aumento da população urbana com maior poder aquisitivo que ansiava por produtos. Logo havia uma urgência de desenvolvimento rural com maior produção para atender ao mercado interno crescente de consumo.

Surgia um obstáculo para o governo qual seja, ou travava o avanço tecnológico para evitar o crescimento urbano e assim diminuir o consumo, ou usava tecnologia no setor agrícola para aumentar sua produtividade.

Diante deste cenário, foram viabilizados investimentos para o desenvolvimento agrário do Brasil, bem como estudos em pesquisas para o aumento da produção agrícola, sendo relevante que este foi o início do desenvolvimento do setor agrícola.

A partir de então observa-se um crescimento no setor que não somente conseguiu suprir a demanda interna, como já podia almejar e visualizar um cenário de exportações internacionais.

A junção da abundância de recursos naturais, extensas áreas cultiváveis, disponibilidade de água, calor e luz do nosso país com os investimentos em pesquisas e estudos para o setor agrícola resultou em um aumento no rendimento médio de quilos por hectares plantados, ou seja, já era possível produzir mais sem necessariamente precisar de uma área maior.

Na década de 90, com o crescimento na demanda e o controle da inflação e taxas de câmbio, o crescimento do setor agrícola passou a ser o principal responsável pelo superavit da balança comercial brasileira. O agronegócio se destacou e passou apresentar uma importância cada vez maior para o Produto Interno Bruto (PIB) e de acordo com os dados levantados pela Embrapa gerou 23% do PIB e 46% do valor das exportações em 2016. Já em 2017, o setor foi responsável por 19 milhões de trabalhadores ocupados.

O Brasil figura na contemporaneidade como um dos principais produtores e comerciantes de carne bovina mundial e somente no ano de 2017 exportou quase dois milhões de toneladas de carne bovina para outros países.

Ocorre que, os investimentos em tecnologias e estudos no setor agrícola permitiram o aumento da produção dos estabelecimentos rurais que puderam adotar o uso de tecnologias mas também acentuou a

desigualdade de renda em relação aqueles que não puderam adotá-la, seja em razão dos elevados custos ou pela falta de capacidade técnica em manejá-la. Temos aqui uma acentuação da distância entre o grande e o pequeno produtor rural.

O agricultor depende daquilo que produz para gerar renda mas, sem a adoção de tecnologias sua produção fica comprometida e a competitividade inexiste com relação aqueles que produzem por meios sofisticados. Sendo assim, a quantidade produzida e o preço em que é ofertada não lhe permitem sair dessa condição de pobreza.

Uma pesquisa realizada pelo IBGE levantou que 3,9 milhões de estabelecimentos rurais possuem renda bruta de no máximo 2 salários-mínimos e um baixo volume de produção, como as populações indígenas, quilombolas, comunidades extrativistas e os pequenos agricultores, todos inseridos na agricultura familiar.

No próximo item faz-se necessário abordar a agricultura familiar, suas características e desenvolvimento social.

AGRICULTURA FAMILIAR

A agricultura familiar é uma categoria onde a família é ao mesmo tempo a proprietária dos meios de produção e a executora das atividades produtivas e por isso são também os responsáveis por gerir seus sítios de modo que atenda aos objetivos da sua família.

Enquanto a agricultura patronal detém grandes e médias propriedades, investimento em tecnologias rurais e contratação de mão de obra, a agricultura familiar se desenvolve em pequenos sítios, o trabalho desempenhado é braçal e a mão de obra utilizada é basicamente a da própria família, quando muito, trabalha-se com a colaboração de até duas pessoas contratadas.

O pequeno agricultor organiza sua produção de acordo com as necessidades da família, já que esta é parte importante da sua subsistência e apenas seu excedente será comercializado. Vale ressaltar que, como a produção é menor que a da agricultura patronal, aqui muito raramente se dá o uso de agrotóxico, o que resulta em uma agricultura mais sustentável.

A Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, traz as diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e define agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que:

> Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:
>
> I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
>
> II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
>
> ~~III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;~~
>
> III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
>
> IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.
>
> § 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais (BRASIL,2006).

De acordo com o Censo Agropecuário de 2017, 77% das propriedades rurais de todo país são classificadas como da agricultura familiar, isso corresponde a mais de 5 milhões de propriedades, ocupando naquele ano 80,9 milhões de hectares, o que representa 23% da área total de estabelecimentos agropecuários no Brasil. A agricultura familiar empregava mais de 10 milhões de pessoas em setembro de 2017, o que representa 67% do total de pessoas ocupadas na agropecuária. A

agricultura familiar também foi responsável por 23% do valor total da produção dos estabelecimentos agropecuários.

Embora seja uma grande geradora de postos de trabalho no meio rural, grande parte dos agricultores familiares não conseguem se manter financeiramente apenas com os rendimentos do seu próprio estabelecimento. Para complementar a renda, ou até mesmo como fonte de única renda por períodos sazonais em que não há produção própria, buscam trabalhos externos, como a venda de serviços em outros estabelecimentos (familiares e patronais) ou atuam em atividades não agrícolas, é o que levantou um estudo de cooperação entre o INCRA e a FAO.

Mesmo diante de um cenário de grande dificuldade financeira, dados do censo IBGE 2017 apontam a agricultura familiar como a responsável por grande parte da produção de alimentos que consumimos no país. Nas culturas permanentes, o segmento responde por 48% do valor da produção de café e banana; nas culturas temporárias, são responsáveis por 80% do valor de produção da mandioca, 69% do abacaxi e 42% da produção do feijão.

As pesquisas apontam que a agricultura familiar emprega, produz grande parte dos alimentos que consumimos e ainda assim temos um cenário em que grande parte dos estabelecimentos de agricultura familiar não geram renda suficiente para própria subsistência da família. Isso ocorre porque uma pequena parcela dos agricultores são os responsáveis por grande parte do que é produzido.

Diante da grande relevância econômica e social gerada pela agricultura familiar, políticas públicas foram desenvolvidas para dar suporte, impulsionar e desenvolver o seu crescimento. É o que será tratado no próximo tópico.

POLÍTICAS PÚBLICAS NA AGRICULTURA FAMILIAR

O agricultor familiar é mais vulnerável e possui menor capacidade de reinvestir no seu próprio estabelecimento como forma de aumentar seus rendimentos e desenvolver seu negócio. A baixa escolaridade acaba sendo um agravante nessa condição, já que muitos cursaram apenas

o elementar, antigo primário, enquanto na agricultura não familiar, a mão de obra é mais especializada e o emprego de tecnologias se faz muito mais presente.

Diante da grande relevância da agricultura familiar e ao mesmo tempo de uma realidade tão difícil enfrentada por esses agricultores foi criado um amplo conjunto de políticas públicas voltadas para a proteção e seu desenvolvimento. Em 1995 foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF) que destina um aporte significativo para financiamento das atividades de produção da agricultura familiar que entre 1999 e 2010 disponibilizou R$ 87.026.000.000,00 aos agricultores brasileiros e para o plano safra 2019-2020 que entrou em vigor em primeiro de julho de 2019 e vigora até trinta de junho de 2020 estão previstos R$ 225,59 bilhões.

Ainda que existam incentivos para o desenvolvimento da agricultura familiar, grande parte dos estabelecimentos classificados como sendo da agricultura familiar não possuem condições de acessar esses benefícios porque as próprias exigências feitas para isso inviabilizam o acesso já que muitos possuem baixa escolaridade, extraem renda irrisória das suas atividades, não possuem a titularidade da propriedade rural como o caso o dos extrativistas que são usuários e guardiãs de áreas conservação.

A agricultura familiar é formada por uma diversidade socioeconômica que não pode ter apenas uma classificação, visto que, em razão da sua história, cultura, escolaridade e acesso aos meios de produção, agricultores familiares estão em diferentes níveis de desenvolvimento, conforme aponta o estudo "Agricultura Familiar Brasileira: Desafios e Perspectivas do Futuro", realizado por Maria de Nazareth Baudel Wanderley que distinguiu os agricultores familiares em: patronal, familiar consolidada, em transição e periférica, conforme estudo realizada pelo FAO em cooperação com o INCRA o ano de 1995.

Os estabelecimentos rurais em situação periférica, segundo o referido estudo, correspondem a 35,7% dos estabelecimentos rurais e ocupavam naquele ano, 6,5 milhões de pessoas. Esses estabelecimentos não tinham acesso ao crédito por não apresentar uma capacidade adequada de autofinanciamento e por isso eram considera-

dos "estabelecimentos de terceira categoria", marginais a estrutura produtiva agrícola.

Quando se usa como critério da pesquisa a renda monetária do estabelecimento rural em salários mínimos é possível categorizar uma subcategoria dentro da agricultura familiar, a chamada "franja periférica" ou, "conjunto marginal de estabelecimentos" ou, "estabelecimentos de terceira categoria" e ainda "desvalidos".

Nessa categoria, as famílias possuem renda inexpressiva ou inexistente e buscam sua sobrevivência por meio de ocupações temporárias, seus estabelecimentos são considerados apenas como residência já que são improdutivos ou produzem apenas o suficiente para subsistência e não podem ser considerados produtores rurais de baixa renda.

Essas famílias sofrem com a falta de políticas públicas porque se encontram em uma subcategoria que não lhes permitem serem identificadas, não conseguindo ser atingidas pelas políticas destinadas aos pequenos e médios produtores rurais.

O agricultor periférico, aquele que possui baixa ou nenhuma remuneração em razão da baixa produtividade da sua terra, não possui condições financeiras para arcar com investimentos em tecnologias agrícolas que possam aumentar ou viabilizar a produção em suas terras, além disso, não pode contratar mão de obra para auxiliar no manejo da terra e por isso são os que mais dependem da mão de obra familiar.

MÃO DE OBRA UTILIZADA NA AGRICULTURA FAMILIAR

Culturalmente, sabemos que o pequeno produtor, e aqui se destaca o periférico, utiliza principalmente a mão de obra familiar no manejo da sua terra. Cada integrante da família desempenha uma função na execução dos trabalhos de acordo com a idade e sexo. Ocorre que, as crianças muitas vezes não atuam apenas junto as suas famílias como também atuam externamente em outros estabelecimentos rurais como uma forma de angariar alguma remuneração para manutenção da sua família ou até como sendo a única renda daquela família.

Quando se trata do trabalho desempenhado pelas crianças, culturalmente na concepção da família, entende-se como uma ajuda na

manutenção e produção de algum excedente para ser comercializado, assim como tem cunho educacional, já que os pais entendem formar futuros trabalhadores ou até mesmos sucessores, não considerando como trabalho a atividade exercida pela criança e sim uma ajuda.

Em estudo realizado na década de 1970 afirmou que:

> Desde muito cedo os filhos ajudam os seus pais nos trabalhos da casa e na lavoura de cereais. Há duas razões para este uso precoce do trabalho infantil: lº) o alto custo do trabalho assalariado, para as atividades domésticas e principalmente, para o trabalho agrícola; 2º) o fato de que boa parte do trabalho necessário, tanto em casa (cuidado de filhos menores, cozinha, limpeza) como na lavoura (plantio, limpa do arroz, colheita) pode ser feito ou ajudado por crianças e, com melhor rendimento, por adolescentes. Não é sequer imaginada a possibilidade de uma criança, após os seis anos (quando não antes) não ser incorporada às atividades de trabalho e produção da família (BRANDÃO, CARLOS R. RAMALHO, JOSÉ R. 1985. Pag.31).

Culturalmente existe uma divisão do trabalho no campo de acordo com a idade e sexo da criança. As meninas ficam com os trabalhos da casa e quintal enquanto os meninos acompanham o pai na agricultura e agropecuária. No princípio, as crianças acompanham os pais no intuito de observar e aprender suas funções e na medida em que vão crescendo, recebem tarefas que seus pais consideram leves e não desgastantes para sua idade.

Apesar de compreendido pela cultura do campo como sendo leve e uma categoria de ajuda e também educativa, o trabalho desempenhado pela criança, em sua maioria, não se trata de atividade menos perigosa ou até mesmo menos insalubre que aquela atividade desempenhada por pessoa adulta.

> A grande mistificação talvez esteja na ideia de que o trabalho exercido pelas crianças e jovens é aprendizagem e, por esse motivo, talvez possa ficar em detrimento ao estudo. Essa é socialmente uma visão arraigada, porque há uma construção histó-

> rica em torno dos benefícios do trabalho, que podemos ilustrar através de ditos populares como "Deus ajuda quem cedo madruga", ou "o trabalho dignifica o homem", entre outros. Hoje em dia, essa visão talvez seja a mais equivocada, em função do desenvolvimento tecnológico do trabalho contemporâneo, que cada vez mais exige requisitos educacionais para incorporação do trabalhador ao mercado(OLIVEIRA BRG; ROBAZZI MLCC, 2001, PAG.87).

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, realizada em 2016 pelo IBGE:

> É importante registrar que o fato de a criança trabalhar em casa ou com a família não descaracteriza por si só o trabalho infantil. Mesmo no espaço do trabalho em família, sabe-se que muitas delas são submetidas a estafantes jornadas de trabalho na lavoura familiar, ou são responsabilizadas por tarefas domésticas e cuidados com irmãos e irmãs menores em casa, sem que lhes seja garantido, por exemplo, tempo para os estudos ou brincadeiras (IBGE,2016).

Contemporaneamente, com o advento das leis de proteção à criança e adolescente e a obrigatoriedade da matrícula escolar, o trabalho deixou de ser a única fonte de educação e socialização das crianças rurais já que precisam frequentar o ambiente escolar, sendo assim, o trabalho no campo fica em contra turno ao período das aulas. Ocorre que, essas crianças moram afastadas dos centros onde ficam localizadas as escolas e somando as horas de aulas e trabalho, não lhes sobra tempo para serem de fato crianças.

> Quando a criança ou adolescente trabalham, sobra muito pouco ou nenhum tempo para brincar ou praticar esportes, uma vez que seu dia e preenchido pelo trabalho e pela escola. Alguns, quando ainda conservam alguma motivação, brincam ou praticam esportes aos fins de semana (a espelho dos adultos contemporâneos), as vezes nem isso, o que confirma a influên-

> cia não muito benéfica do trabalho em sua vida (OLIVEIRA BRG; ROBAZZI MLCC, 2001, PAG. 87).

A criança rural não possui fácil acesso as escolas, logo, essa falta de tempo é ainda muito mais grave, visto que se soma ao tempo de estudo e trabalho no campo o tempo de deslocamento escola casa e casa escola, já que com o fechamento de muitas escolas sob o argumento de baixo número de alunos no campo elas ficam a cada dia mais distantes da residência dessas crianças obrigando os estudantes a se deslocarem até as cidades vizinhas.

Em 2019 o censo escolar apontava que 55.345 escolas estavam localizadas no campo, onde 48,6% eram classificadas como escolas de pequeno porte com ate 50 matrículas. Do total de escolas em área rural, 54.693 eram escolas públicas que se subdividiam em 93 Federais, 5.333 Estaduais e 49.267 Municipais.

Comparando o censo escolar de 2018 e 2019 é possível verificar que as escolas municipais rurais em 2018 eram 51.519 e em 2019 eram apenas 49.267, ou seja, uma redução de 2.252 escolas em um ano. Essa diminuição de escolas reflete em longas distâncias a serem percorridas por crianças todos os dias em busca de ensino que combinada a uma rotina de trabalho no campo se torna exaustiva e contribui para a evasão escolar ou baixo rendimento pedagógico.

Segundo os dados da Síntese de Indicadores Sociais 2019 divulgados pelo IBGE, 11,8% dos jovens mais pobres tinham abandonado a escola sem concluir o ensino médio. Com um percentual de 7,6% para o país, a evasão dos adolescentes atingia 9,2% no Norte e Nordeste e era menor no Sudeste (6%). O fenômeno era maior na zona rural (11,5%) do que na urbana (6,8%), entre homens (8,1%) do que mulheres (7%) e era maior entre pretos ou pardos (8,4%) do que brancos (6,1%).

A evasão escolar está intimamente relacionada com a pobreza que o estudante vive e diretamente ligada ao trabalho formal ou informal que surge como meio de garantir ou auxiliar a sobrevivência da família. Com a queda dos salários o ingresso de mulheres e crianças em trabalhos informais surge como um meio de ampliar a renda salarial da família.

A Situação de pobreza é um dos fatores determinantes na inserção da criança no trabalho rural, como a sua mão de obra é mais barata, já que é compreendida como uma ajuda, acaba sendo mais fácil que ela consiga um trabalho. Sendo assim, muitas vezes essa pode ser a única renda da família.

Segundo a III Conferência Global Sobre o Trabalho Infantil, o pano de fundo do trabalho infantil agrícola é a combinação de carências educacionais, pobreza, falta de organização e falta de condições de saúde. De acordo com os dados dessa pesquisa (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE COMBATE A FOME):

> Aproximadamente 60% do trabalho infantil no mundo concentra-se na agricultura, o que equivale a mais de 129 milhões de meninas e meninos. (…) O trabalho infantil rural é ainda mais grave, já que a natureza e as condições em que as atividades laborais desenvolvidas por crianças e adolescentes podem ser insalubres e inadequadas, facilitando não só acidentes, mas agravos à saúde. Além disso, mais de 67% do trabalho infantil neste setor ocorre em empreendimentos familiares, fator que obstaculiza ainda mais sua eliminação devido ao difícil acesso de profissionais de inspeção aos domicílios.

Segundo o IBGE e os dados da PNAD Continua, no Brasil em 2016, de um total de 40,1 milhões de crianças de 5 a 17 anos, 1,8 milhão estava ocupada no período da pesquisa, sendo (MINISTÉRIO SOCIAL DE COMBATE A FOME):

> Dentre as crianças de 5 a 9 anos de idade, 0,2% (aproximadamente 30 mil crianças) encontrava-se ocupada em 2016, enquanto no grupo de 10 a 13 essa proporção era de 1,3% (aproximadamente 160 mil crianças). De 14 ou 15 anos de idade, 6,4% das crianças estavam ocupadas, e de 16 ou 17, 17,0% (IBGE,2016).

A pesquisa aponta que na agricultura se concentrava o maior número de crianças entre 5 e 13 anos, sendo um total de 47,6%, enquan-

to apenas 21,4% das pertencentes ao grupo de 14 a 17 anos de idade encontravam-se ocupadas nessa atividade. Das crianças de 5 a 13 anos, ocupadas na agricultura, 73% estão ocupadas na agricultura familiar na condição de auxiliar (MDE). Essas crianças não recebem remuneração, o que, segundo a pesquisa, sugere que:

> É possível que esse ingresso precoce se explique pela ajuda que dão à família na função de trabalhadores familiares auxiliares, posição está ocupada por 73,0% das crianças desse grupo etário. À medida que auxiliam seus familiares, estes acabam tendo maior produtividade ou ganhos de eficiência, beneficiando, por conseguinte, toda a família. Assim, o trabalho infantil das pessoas de 5 a 13 anos de idade que se pretende abolir, ainda que não gere ganhos individuais e imediatos para as crianças, se explica pelos ganhos aferidos pela família (MDE).

Combater o trabalho infantil rural na agricultura familiar é muito difícil porque são muitas as razoes da sua existência. Diante de tantas especificidades, muitos mecanismos foram criados para impedir o trabalho infantil e em alguns casos amenizar os danos sofridos por essas crianças quando inseridas precocemente no trabalho.

É importante entender o que o ordenamento jurídico e os mecanismos de defesa entendem como criança, como se dá sua proteção e quais as hipóteses em que se permite o trabalho do menor e em quais trabalhos os menores não são permitidos em nenhuma circunstância.

Infelizmente embora hajam leis muito bem elaboradas, sua aplicabilidade é falha, e, culmina em perpetuar o ciclo vicioso em que o agronegócio somente é vantajoso para o grande empresário que possui acesso ao maquinário por ter capital e linha de crédito facilitada.

Em contrapartida o pequeno agricultor por falta de cultura e infraestrutura, acaba por permanecer com os mesmos padrões de criação para seus filhos, que foi criado por seus pais. Esta perpetuação faz com que a criança tenha violado seu mais íntimo direito previsto legalmente.

A proibição do acesso à educação, lazer e a obrigação do trabalho precoce não somente prejudica o intelecto do menor, como seu próprio desenvolvimento físico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Essa desigualdade surgiu principalmente a partir da modernização do campo com a adoção de tecnologias que proporcionaram o aumento de produção, mas que em contrapartida inviabilizaram o crescimento do pequeno produtor em razão do custo da sua implantação ou pela ausência de mão de obra especializada ao seu manejo acentuando as dificuldades vividas pelos agricultores familiares.

Com o surgimento de programas de incentivo agricultura familiar como o PRONAF essa desigualdade não diminuiu, visto que, o agricultor muitas vezes desconhece a política ou as próprias regras de adoção do programa inviabilizam o seu ingresso.

Sem conseguir produzir de forma capaz de garantir seu desenvolvimento e sem acesso aos programas que impulsionem esse desenvolvimento o pequeno agricultor não consegue se desvencilhar da pobreza que o cerca há gerações.

Em um primeiro momento se faz necessário apontar que pela razão do trabalho ser desempenhado em sua maioria pela própria família e por seu faturamento ser em razão da produção, unido ao fator cultural de valorização do trabalho como forma de educar, a família naturalmente reúne toda força de trabalho disponível como uma forma de aumentar a produção do estabelecimento e compreende a mão de obra das crianças como uma ajuda e uma forma de educá-las para o futuro no campo.

O fato das atividades serem desempenhadas afastadas dos centros urbanos dificulta a fiscalização, assim como o as funções executadas pelas crianças serem taxadas pela sociedade como uma ajuda inviabiliza as denúncias de trabalho infantil.

Diante das questões culturais enraizadas na agricultura familiar as políticas de conscientização das famílias em relação à importância da educação e especialização da mão de obra complementam o enfrentamento a desigualdade de produção ao despertar perfis empreendedores e habilitar futuras mãos de obras qualificadas para o manejo de novas tecnologias rurais aumentando a produção e diminuindo a pobreza.

O Brasil possui um grande aparato jurídico de proteção ao menor trabalhador, mas múltiplos fatores continuam impulsionando a utilização da mão de obra infantil fazendo com que seja pouco eficaz, prin-

cipalmente em regiões mais remotas de um país de dimensões continentais como o Brasil.

As normas de proteção ao menor trabalhador não atingem as regiões mais remotas e precisam de uma fiscalização mais ativa, para que possa ser garantida a aplicabilidade das leis e garantias fundamentais a essas crianças. Deste modo, hoje os dados demonstram que estamos indo na contramão da lógica e diminuindo o número de fiscalizações enquanto o número de famílias em situação de extrema pobreza continua crescente no campo.

Esse tipo de postura do Estado nos leva a crer que o número de crianças no trabalho infantil tende a crescer e a perpetuação da pobreza Inter geracional no campo continuará até que possamos efetivamente garantir a aplicabilidade das garantias e direitos fundamentais a essas crianças e equilibrar a distribuição de renda do campo através da diminuição da desigualdade de produção.

Ante toda essa análise, conclui-se que o trabalho infantil na agricultura familiar é uma prática que precisa de um enfrentamento multidirecional que atinja toda a família, principalmente mudando toda a forma de desenvolvimento rural do pequeno agricultor.

REFERÊNCIAS

2019: XVI SEMINARIO INTERNACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLITICAS PUBLICAS NA SOCIEDADE COMTEMPORANEA. **A Responsabilidade das Empresas na Erradicação do Trabalho Infantil nas Cadeias Produtivas.** Pag. 9. Disponível em:<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/19625/1192612340>.

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **PNAD Contínua 2016: Brasil tem, pelo menos, 998 mil crianças trabalhando em desacordo com a legislação. Novembro de 2017.** Disponível **em:>**https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/18383-pnad-continua-2016-brasil-tem-pelo-menos-998-mil-criancas-trabalhando-em-desacordo-com-a-legislacao>.

AGRO EM DIA. **Quase 12 Milhões de Brasileiros Vivem em Situação de Extrema Pobreza no Campo.** 22 de agosto de 2019. Disponivel em:<https://agroemdia.com.br/2019/08/22/quase-12-milhoes-de-brasileiros-vivem-em-situacao-de-extrema-pobreza-no-campo/>.

ALMEIDA, Roselaine Bonfim de. **O Efeito das Fiscalizações do trabalho para a Redução do Trabalho Infantil no Brasil.** Piracicaba, SP 2015. Disponível em:<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-04052015-111944/publico/Roselaine_Bonfim_de_Almeida.pdf>.

ANDRADE, CARLOS EDUARDO ALMEIDA MARTINS DE. Âmbito Jurídico. **Evolução do combate ao trabalho infantil nas Constituições brasileiras**. Agosto de 2011. Disponível em:< https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-91/evolucao-do-combate-ao-trabalho-infantil-nas-constituicoes-brasileiras/ >.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. **Manual de atuação da Coordinfância: cadeias econômicas e exploração do trabalho infantil.** Brasília: MPT, 2014. Pag.12. Disponívelem:<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Manual-de-atuacao-da-Coordinfancia.pdf>.

BRASIL. Ministério Da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Agricultura familiar.** Disponível em:<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/agricultura-familiar-1>.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro.** Pag. 70. Brasília : Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. Disponível em:< https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2017/10/Agricultura_Familiar.pdf>.

BRASIL. Projeto De Cooperação Técnica INCRA \FAO. **Novo Retrato da Agricultura Família: O Brasil Redescoberto.** Brasília, 2000. Pag. 47. Disponível em:<https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/recursos/novoretratoID-3iTs4E7R59.pdf>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Básica 2019: notas estatísticas.** Brasília, 2020. Pág. 25. Disponível em:< http://portal.inep.gov.br/documents/186968/0/Notas+Estat%C3%Adsticas+-+Censo+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+B%C3%A1sica+2019/43bf-4c5b-b478-4c5d-ae17-7d55ced4c37d?version=1.0>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Organização Internacional do Trabalho (OIT). **III Conferência Global sobre Trabalho Infantil: relatório final**. -- Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. Pag. 61. Disponível em:<https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_398475.pdf >.

BRASIL. Instituto IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016**. Brasília, 2016. Pág. 2. Disponível em:< https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101388_informativo.pdf>.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Format to identify and document good practices on child labour in agriculture**. GLO/09/58/USA. Pag. 3. Disponível em:<http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=18415 >.

BRASIL. **Convenção 182 OIT.** Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5>.

BRANDÃO, CARLOS R. RAMALHO, JOSÉ R. **Campesinato Goiano**. Goiânia, outubro de 1985. Pag.31. Disponível em:<h-

ttp://www.apartilhadavida.com.br/wp-content/uploads/2019/02/CAMPESINATO-GOIANO-rosa-dos-ventos.pdf>.

CANCIAN, Natália. Brasil fecha, em média, oito escolas por dia na região rural. **Folha de São Paulo. São** Paulo, SP**. 03 de março de 2014. Disponível em: <**https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2014/03/1420332-pais-fecha-oito-escolas-por-dia-na-zona-rural.shtml>.

CAESAR, Gabriela. **Nº de fiscalizações de trabalho infantil é o 2º menor registrado nos últimos 10 anos.** 01 de setembro de 2019. São Paulo: G1 Economia, 01 de setembro de 2019. Disponível em:<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/09/01/no-de-fiscalizacoes-de-trabalho-infantil-e-o-2o-menor-registrado-nos-ultimos-10-anos.ghtml>.

EMBRAPA. **Mudanças Socioeconômicas e Espaciais na Agricultura.** Disponível em: <https://www.embrapa.br/visao/mudancas-socioeconomicas-e-espaciais-na-agricultura>.

EMBRAPA. **Visão 2030: O futuro da agricultura brasileira. Brasília, DF. 2018.** Pag. 54. Disponível em: <https://www.embrapa.br/visao/trajetoria-da-agricultura-brasileira

FNPETI. **Mais de 46 mil crianças e adolescentes sofreram acidentes de trabalho e agravos à saúde nos últimos 12 anos no país. Abril de 2020.**Disponível em:<https://fnpeti.org.br/noticias/2020/04/28/mais-de-46-mil-criancas-e-adolescentes-sofreram-acidentes-de-trabalho-e-agravos-saude-nos-ultimos-12-anos-no-pais/ >.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. 2016. Pag.6. Disponível em:< https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101388_informativo.pdf>.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais : uma análise das condições de vida da população brasileira.** 2019 - Rio de Janeiro. Pag. 81 e 83. Disponível em:<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>.

MULLER, CRISNA MARIA. Âmbito Jurídico. **Direitos Fundamentais: a proteção integral de crianças e adolescentes no Brasil**. Junho de 2011. Disponível em:<https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-89/direitos-fundamentais-a-protecao-integral-de-criancas-e-adolescentes-no-brasil/>.

OIT. **Convenção 138.** Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#anexo70>.

OIT. **Convenção 182**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#anexo68>.

OIT, ANDI e UNICEF. **Crianças invisíveis : o enfoque da imprensa sobre o Trabalho Infantil Doméstico e outras formas de exploração** / coordenação Veet Vivarta. – São Paulo: Cortez, 2003. Pag.38. Disponível em:<https:/www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/--ilobrasilia/documents/publication/wcms_233620.pdf>.

OLIVA, José Roberto Dantas; CÉSAR, João Batista Martins. **Trabalho Infantil Transmite e Perpetua Ignorância e Penúria por Gerações**. Disponível em:< https://www.chegadetrabalhoinfantil.org.br/colunas/trabalho-infantil-transmite-e-perpetua-ignorancia-e-penuria-por-geracoes/>.

ONU BRASIL. **Encontro discute relação entre trabalho infantil e escravo no Maranhão**. Disponível em:< https://nacoesunidas.org/encontro-discute-relacao-entre-trabalho-infantil-e-escravo--no-maranhao-2/>.

VIANNA, Bernado. **As Relações entre Trabalho Infantil e Trabalho Escravo**. Disponível em:<http://escravonempensar.org.br/via-blog-as-relacoes-entre-trabalho-infantil-e-trabalho-escravo/>.

RIBEIRO, Bruna.“**O Trabalhador Infantil Vai Ser o Escravo Mais Tarde”, Diz Coordenador da OIT**. Disponível em:<h-

ttps://www.chegadetrabalhoinfantil.org.br/legislacao/agenda-legislativa/o-trabalhador-infantil-vai-ser-o-escravo-mais-tarde-diz-coordenador-da-oit/>.

OLIVEIRA BRG, ROBAZZI MLCC. **O trabalho na vida dos adolescentes: alguns fatores determinantes para o trabalho precoce**. Rev Latino-am Enfermagem 2001 maio; 9(3):83-9. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-11692001000300013&script=sci_arttext&tlng=pt>.

SÍNDROME DE BURNOUT E AS DIFICULDADES PRÁTICAS NO DIAGNÓSTICO: VIOLAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DO TRABALHADOR

Lucilene Rodrigues do Nascimento da Silva
Natália Goreti Barros Tomás Zefiro

INTRODUÇÃO

Burnout é uma composição de burn, queima, e out, exterior, que significa aquilo que deixou de funcionar por completa falta de energia. A síndrome de *burnout* trata-se de um esgotamento ou cansaço emocional que pode manifestar-se física ou psiquicamente. A grande motivação desta pesquisa é evitar que o trabalhador que se encontra na condição de *Burnout* seja confundido com uma outra síndrome.

Com objetivo de apresentar soluções à problemática do estudo ora proposto, apresentam-se as seguintes hipóteses. Como a síndrome de *Burnout* é difícil de ser caracterizada, é necessário que os médicos do INSS e das empresas estejam preparados para identificá-la. A tendência do empregador de não notificar a Comunicação de acidente de trabalho para evitar um ônus pecuniário.

Este artigo científico tem a finalidade de promover a discussão no âmbito do Direito do Trabalho com o objetivo de refletir sobre as possíveis maneiras para minimizar os malefícios ao trabalhador que sofre síndrome de *Burnout,* bem como demonstrar o quanto é necessário

que os profissionais da área de saúde estejam preparados para realizar o correto diagnóstico. Além de relatar a importância da emissão da Comunicação de acidente de trabalho e o quanto a prevenção é importante para impedir o desenvolvimento da síndrome de *Burnout*. É um tema de extrema relevância para discussão acadêmica, justificando-se a escolha deste tema.

Quanto à metodologia do trabalho, a abordagem da problemática desenvolver-se-á pelo método dedutivo, no qual comprovará que a saúde do trabalhador começou a ficar comprometida a partir do momento em que passou a exercer suas atividades laborais em um meio que não era o adequado, ressaltando que uma das funções do Direito do Trabalho é atender às necessidades do trabalhador, preservando a sua qualidade de vida.

Este trabalho, sempre nos limites dos objetivos propostos, fará uma abordagem da Síndrome de *Burnout* e o Direito do Trabalho, a importância da emissão da Comunicação do Acidente de Trabalho (CAT) e apresentaremos alguns casos concretos.

A SÍNDROME DE *BURNOUT* E O DIREITO DO TRABALHO

O Direito do Trabalho é imprescindível para a manutenção e a aplicação dos direitos fundamentais, tais como: direito à saúde, à educação, à alimentação, mas a autorrealização e o prazer também devem ser priorizados.

Quando o trabalhador não exerce suas atividades em um meio adequado, a sua saúde psíquica pode ficar comprometida, desencadeando diversas doenças ocupacionais. Nota-se que uma das funções do Direito do Trabalho é atender às necessidades do trabalhador, preservando a sua qualidade de vida.

Com o trabalho, o empregado fornece a sua força e habilidade e em troca recebe valores econômicos para atender todas as suas necessidades essenciais. Entretanto, o bem-estar social não pode ser suprido apenas com dinheiro. Visando à proteção do trabalhador, a Constituição Federal, por meio de suas normas trabalhistas, priorizou a proteção à dignidade da pessoa humana e o desenvolvimento social.

O mundo capitalista fez com que as formas de trabalho fossem sendo gradativamente alteradas, desta forma a saúde do trabalhador começou a ficar comprometida. Esse comprometimento teve como origem as altas metas, produção em série, jornadas excessivas de trabalho, ambiente em condições precárias, dentre tantos outros fatores que visavam simplesmente os lucros crescentes e à expansão do sistema capitalista.

Se antes eram necessários vários profissionais para exercerem um ofício, com o crescimento dos custos e a alta competitividade, foi preciso realizar uma adequação ao preço total. Consequentemente, foram necessárias gradativas reduções nos quadros empresariais, porém as cobranças na produção foram mantidas.

Existem acidentes que são ligados ao trabalho de forma direta e outros que são de forma indireta. Como exemplo de acidente de forma direta, temos o *Burnout*, que é uma condição de estresse no trabalho. A síndrome de *burnout* foi nomeada como esgotamento profissional. A Organização mundial de saúde incluiu a síndrome de *burnout* na 11ª Revisão da Classificação Internacional de Doenças (CID-11), segundo a Organizaçao Pan-Americana de Saúde (OPAS- BRASIL), 2019.

Ainda a respeito da Síndrome de *Burnout*, é possível citar que um dos grandes problemas tem sido a dificuldade de caracterizá-la como doença ocupacional. A causa dessa doença está intimamente ligada à vida profissional, pois é vinculada às atividades laborais.

O psicólogo ou psiquiatra, ao diagnosticar os sintomas do paciente percebe que tudo é relacionado ao trabalho, pois nas outras áreas a pessoa está bem. Já que a síndrome de B*urnout* é reconhecida pela Organização mundial de saúde e pelas leis, por que há dificuldade para caracterizá-la?

Diante desse questionamento, este estudo pretende promover a discussão no âmbito do direito do trabalho com o objetivo de refletir sobre as possíveis maneiras para minimizar os malefícios ao trabalhador que sofre síndrome de *Burnout*.

Como a síndrome de *Burnout* é difícil de ser caracterizada, é necessário que os médicos do INSS e das empresas estejam preparados para identificá-la. O despreparo dos médicos pode gerar dificuldade para

diagnosticar uma pessoa que se encontra com a "síndrome do esgotamento profissional". Isso porque as pessoas que estão nessa condição podem desenvolver um quadro depressivo.

Embora a empresa seja obrigada a emitir a Comunicação de Acidente de Trabalho para o trabalhador, infelizmente a tendência do empregador é de não atender ao procedimento da emissão do CAT para evitar um ônus pecuniário, a saber: indenização por danos morais, indenização por danos existenciais, indenização correspondente, sendo possível o empregado pleitear estabilidade no emprego e até pensar em uma pensão mensal vitalícia dependendo da consequência.

Há hipóteses em que, pela omissão do empregador na emissão da CAT, o empregado solicita que o sindicato de sua categoria o faça, ou se conforma em receber da previdência social auxilio doença, quando o correto seria auxilio doença previdenciário.

O empregador, ao emitir a CAT estará ratificando a síndrome como uma doença do trabalho e gerando direitos ao empregado, tais como: uma possível estabilidade no emprego, indenização por danos morais, indenização por danos existenciais, indenização correspondente e até pensar em uma pensão mensal vitalícia dependendo da consequência. O fato do empregador não emitir a CAT ao INSS demonstra uma tentativa de burlar a lei e se desincumbir do seu ônus.

O profissional que desenvolve a Síndrome de *Burnout* fica com uma falta de energia grande e isso causa impacto em áreas da vida do trabalhador. A exaustão torna-se percepitível e gera dano a saúde do trabalhador.

Diante da dificuldade de conceituar acidente de trabalho, a legislação considerou acidente do trabalho no contexto estrito. A priori, o conceito de acidente de trabalho utilizado no artigo 19 da Lei 8.213/91, *in verbis:*

> Art. 19. Acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço de empresa ou de empregador doméstico ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho [...]

Entende-se que as doenças ocupacionais decorrem de acontecimentos gradativos que aos poucos vão comprometendo o psicológico do trabalhador, e começam a causar danos à sua saúde, sendo a hora de buscar soluções para reverter o quadro clínico.

É necessário esclarecer que o acidente de trabalho descrito no art 19 da Lei 8.213 de 1991 é considerado "acidente tipo", além do mais, as "doenças ocupacionais" também são consideradas pelo ordenamento jurídico como acidente do trabalho conforme consta nos artigos 20 da Lei 8.213/91, *in verbis:*

> Art. 20. Consideram-se acidente do trabalho [...]
>
> I - doença profissional, assim entendida a produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade e constante da respectiva relação elaborada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social;
>
> II - doença do trabalho, assim entendida a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente, constante da relação mencionada no inciso I. [...]

A Síndrome de *Burnout* é definida como estresse laboral crônico, caracterizada por um esgotamento ou cansaço emocional. Essa síndrome faz parte da vida de profissionais competentes, profissionais que são dedicados, mas quando a pessoa se encontra na condição de *Burnout* o trabalho se torna apavorante e o profissional acaba se sentindo mal.

Freudenberger (1980) descreve um estado de fadiga e frustação dado pela devoção excessiva a uma causa ou relação profissional que não produz uma recompensa desejada (VÁLIO, 2018, p,11).

Em alguns casos, quando o trabalhador percebe que o final de semana está terminando, começa a sentir-se mal, pois sabe que se aproxima do dia de retornar às suas atividades laborais. Gil-Monte e Peiró (1997) defendem uma resposta ao estresse laboral crônico e uma experiência subjetiva interna que agrupa sentimentos, cognições e atitudes, e que tem um aspecto negativo para o sujeito ao implicar alterações,

problemas e disfunções psicofisiológicas com consequências nocivas para a pessoa e para a instituição (VÁLIO, 2018, p,11).

Diante de tudo que foi falado, entende-se que *burnout* relaciona-se com situações referente ao trabalho, tais como um alto volume de responsabilidade, excesso de metas e cobranças, assim como experiências de injustiça e conflitos.

Para evitar o surgimento de enfermidades no trabalhador, a prevenção é imprescindível, pois quando a síndrome é desenvolvida, gera responsabilização civil do empregador, bem como danos, muitas vezes irreversíveis.

Nota-se que um ambiente com menos cobranças e sem o cumprimento de metas excessivas é importante para que o serviço seja realizado de forma mais harmoniosa e com mais precisão.

Observa-se, com as narrativas acima, o quão grave é essa questão que envolve o trabalho e a síndrome, sendo relevante tratar da dificuldade na conceituação do *burnout*.

DIFICULDADE PARA CARACTERIZAR A SÍNDROME DE *BURNOUT*

Para diagnosticar a Síndrome de *Burnout* o ideal é procurar um psicólogo, mas a pessoa pode procurar um psiquiatra e este também poderá diagnosticá-la. O diagnóstico é realizado com base nos relatos do paciente e nas queixas apresentadas que estão relacionadas com trabalho.

Nos estágios iniciais da síndrome de *Burnout* é comum que ocorra dificuldades para o diagnóstico exato. Quanto antes a síndrome for identificada é melhor para o trabalhador. Para detectar síndrome de *Burnout*, é necessário que seja realizado um exame minucioso e analisar se os problemas enfrentados estão relacionados ao ambiente de trabalho ou à profissão.

É fundamental avaliar o que tem causado o estresse e sido o estopim para o densenvolvimento da síndrome. O médico, ao avaliar o paciente que sofre da síndrome de *Burnout*, percebe que todo o desgaste que acomete ao trabalhador se desencadeou por causa do trabalho.

Entende-se que os sintomas podem dividir-se em físicos, psíquicos, emocionais e comportamentais. O quadro clínico da doença tem

um aumento progressivo da severidade, trazendo ao indivíduo acometido da doença consequências que podem ser demonstradas em um prazo pequeno ou longo, (VÁLIO, 2018, p.78 e 79).

Nota-se que os principais sintomas a serem desenvolvidos em um paciente que sofre da síndrome de *Burnout* são ocasionados pela doença, aos poucos gera um absenteísmo nas atividades laborais por incapacidade, proporcionando impactos econômicos que além de afetar o trabalhador, alcançam sua família, empresa e o bem-estar do indivíduo na vida em sociedade. As autoras Maslasch e Jackson definiram a síndrome de *Burnout* da seguinte maneira, conforme, (VÁLIO,2018, p. 69).

> Maslach e Jachson definem *burnout* como o cansaço emocional que leva à perda da motivação com tendência a sentimentos progressivos de inadequação e fracasso. De acordo com as autoras, o *burnout* é o resultado de uma discordância entre os ideais individuais e a realidade de vida laboral diária incluída nas três dimensões:
>
> 1. Cansaço ou esgotamento emocional, que se caracteriza pela perda continua de energia, fadiga, desgaste e/ou falta de recursos emocionais. É componente primordial da Síndrome de *Burnout* que pode ter consequências físicas e psicológicas.
>
> 2. Desumanização ou despersonalização, sendo que as suas principais características são o desenvolvimento de atitudes negativas, irritação, cinismo e insensibilidade para com os outros usuários (doentes ou clientes)
>
> 3. A falta de realização profissional em que o indivíduo afetado avalia negativamente o seu desempenho profissional, percebe a falta de autorrealização no seu trabalho, diminuindo, desse modo, as suas expectativas pessoais e de autoavaliação, o que conduz a uma autoimagem negativa. Demonstra rejeição de si próprio e das suas realizações pessoais, apresentando ainda sentimentos de fracasso e de baixa autoestima. (VÁLIO,2018, p. 69).

Na citação acima as autoras e psicólogas descrevem alguns sintomas que tendem a surgir em pacientes que sofrem da síndrome de *burnout*. O cansaço emocional é capaz de fazer com que o empregado perca a sua motivação, fique descontente com a vida e acabe entrando em um quadro depressivo.

Em muitos casos a pessoa vai ao trabalho não querendo, conta quantos dias faltam para o final de semana, para férias ou para a aposentadoria. A falta de realização profissional interfere no desempenho das tarefas laborais. É importante destacar que quando o lado humano do trabalhador não é considerado aumenta a chance de se transformar em *Burnout*.

O método mais aceito internacionalmente para o diagnóstico da Síndrome de *Burnout* foi criado pela psicóloga e estudiosa do fenômeno Christine Maslach, denominado "Maslach *Burnout* Inventory (MBI), com três versões aplicáveis a categorias profissionais especificas: MBI--HSS (*Human Services Survey*), para as áreas de saúde/cuidadores ou serviços humanos/sociais; MBI-ES (*Educator´s Survey*), para educadores; e MBI-GS (*General Survey*), para profissionais que não estejam necessariamente em contato direto com o público-alvo do serviço. É autoaplicável e avalia as três dimensões do *Burnout* (exaustão profissional, despersonalização e diminuição da realização profissional). (VÁLIO, 2018, p.78).

O ideal é que sejam criadas formas de evitar que o trabalhador desenvolva essa síndrome, pois a prevenção é o método mais adequado para proteger o funcionário e não gerar responsabilidade para o empregador.

A luz de Válio (2018) Maslach e Jachson definem *burnout* como o cansaço emocional que leva à perda da motivação com tendência a sentimentos progressivos de inadequação e fracasso. De acordo com as autoras, o *burnout* é o resultado de uma discordância entre os ideais individuais e a realidade de vida laboral diária incluída nas três dimensões:

> 1. Cansaço ou esgotamento emocional, que se caracteriza pela perda continua de energia, fadiga, desgaste e/ou falta de recursos emocionais. É componente primordial da Síndrome de

> *Burnout* que pode ter consequências físicas e psicológicas.
>
> 2. Desumanização ou despersonalização, sendo que as suas principais características são o desenvolvimento de atitudes negativas, irritação, cinismo e insensibilidade para com os outros usuários (doentes ou clientes)
>
> 3. A falta de realização profissional em que o indivíduo afetado avalia negativamente o seu desempenho profissional, percebe a falta de autorrealização no seu trabalho, diminuindo, desse modo, as suas expectativas pessoais e de autoavaliação, o que conduz a uma autoimagem negativa. Demonstra rejeição de si próprio e das suas realizações pessoais, apresentando ainda sentimentos de fracasso e de baixa autoestima. (VÁLIO,2018, p. 69)

Na citação acima são descritos os sintomas que influenciam na saúde do trabalhador que sofre da síndrome do esgotamento emocional, proporcionando danos a sua saúde psicológica e física. Dentre os sintomas mencionados percebe-se que em alguns casos pode ocorrer a despersonalização, além do cansaço e fazendo com que profissional avalie de forma negativa o seu desempenho profissional.

Quando esse profissional vai ao trabalho, passa mal só de pensar que precisa entrar na empresa e cumprir suas tarefas laborais. As atividades que antes eram feitas naturalmente, agora deixaram de ser realizadas. Percebe-se que, no momento em que o empregado sai do trabalho, leva carga de estresse e desconforto para a família. Não consegue separar o ambiente do trabalho do ambiente familiar, e com isso a família também passa a ser atingida.

Quais pessoas podem desenvolver a síndrome de *Burnout*? Qualquer profissional das mais diversas áreas podem adquirir essa síndrome, desde que os fatores desencadeantes estejam presentes na organização do trabalho. Contudo, há profissões que, por sua natureza e atividades, têm fatores etiológicos preponderantes para o surgimento de *Burnout*, (VÁLIO, 2018, p.85).

Em relação a síndrome de *Burnout,* percebe-se que se encontra atrelada à alguma atividade na vida da pessoa, a autoestima e o bem estar fica vinculado com o sucesso no trabalho. Conforme a síndrome

vai se agravando, vira uma deterioração da vida do indivíduo que ultrapassa o ambiente de trabalho e afeta outras áreas de sua vida.

Vale ressaltar que existem vários níveis para identificar a síndrome de esgotamento, por isso é importante reconhecer o problema e identificar a fonte principal. Uma das grandes dificuldades para diagnosticar a síndrome é devido as semelhanças que existem do *Burnout* com outras doenças, por isso que é necessário que os médicos estejam preparados para identificar as diferenças que existem entre uma e outra.

O stress é um problema que interfere na vida do trabalhador, tanto no ambiente profissional quanto no ambiente pessoal. A qualidade de vida fica prejudicada, ainda mais quando o que foi desenvolvido vai além do que se entende como stress e demonstra ser a síndrome de *burnout*.

O professor Marcelo Válio (2018, p.87 a p.91), em seu livro Síndrome de *Burnout* e a responsabilidade do empregador, diz que é interessante fazer menção de um artigo em caso prático de investigação psiquiátrica de um possível quadro da Síndrome de *Burnout* em um trabalhador submetido a extremas cobranças em seu trabalho. O estudo foi publicado na Revista de Psiquiatria do Rio Grande do Sul. Print *version* ISSN 0101-8108, cujo título *Burnout* na clínica psiquiátrica: relato de um caso, segue:

> A., 50 anos, casado, técnico em telecomunicações, funcionário de empresa de telefonia há 28 anos. Seus problemas começaram em 1996, com sucessivas mudanças administrativas: foi transferido de unidade duas vezes e assumiu, sem consulta prévia, posto de gerência, aumentando suas atribuições, enquanto reduzia-se o efetivo de pessoal. Suas novas tarefas incluíam a demissão de funcionários. Para aprender o novo serviço, passou a trabalhar até mais tarde nos fins de semana. Começou a sentir-se muito cansado fisicamente, ansioso, tenso e insone. Após a privatização da empresa, instalou-se o processo de reestruturação produtiva, com demissões em massa e expansão dos serviços. Os novos contratados não estavam suficientemente qualificados para as funções, exigindo maior esforço na tarefa de supervisão. Havia sucessivas "mu-

> danças de diretriz" ("mandavam a gente fazer tudo de um jeito, e no dia seguinte não era mais nada daquilo, o trabalho era jogado fora"), além das ameaças de demissão, da desmoralização dos funcionários e das exigências cada vez maiores de rendimento ("quando a meta não era alcançada, era porque éramos incompetentes; quando se conseguia, deveríamos ter nos esforçado mais para superá-la"). Além do cansaço físico, sentia-se exigido além do seu limite emocional. Pensar em trabalho deixava-o irritado e impaciente, ao contrário do que sempre foi (considerava-o como prioridade, fonte de satisfação pessoal e orgulho). Passou a apresentar, além da ansiedade, tristeza profunda, falta de prazer nas atividades, dificuldade em tomar decisões, perda de apetite e de peso (cerca de 14 kg em 7 meses), "brancos" de memória, desesperança, sentimento de desvalorização pessoal e vontade de morrer. Foi, então, afastado de suas atividades laborativas, e iniciou tratamento psiquiátrico em 2000. Fez uso de diversas associações: tioridazina 10-30 mg/dia, cloxazolam 2 mg/dia, sulpirida 300-600 mg/dia, biperideno 2-4 mg/dia, nortriptilina 25-75 mg/dia. Foi encaminhado ao Instituto de Psiquiatria da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPUB) após 2 anos de tratamento privado. Vinha em uso de oxcarbazepina 600 mg/dia, clonazepam 4 mg/dia e levomepromazina 50 mg/dia, que foram então substituídos por imipramina 75-150 mg/dia, clorpromazina 100 mg/dia e diazepam 10 mg/dia (esquema atual). Evoluiu com melhora importante da ansiedade e da insônia, melhora parcial dos sintomas depressivos e intensa dificuldade de lidar com situações referentes ao trabalho. Foi aposentado por invalidez 1 ano após sua admissão no ambulatório do IPUB.

O caso que foi mencionado anteriormente apresenta vários fatores relativos à organização do trabalho considerados por Maslach et al. como determinantes do *Burnout*, excesso de carga, insegurança em relação às tarefas, falta de condições para exercer o trabalho, insegurança quanto à permanência no emprego, falta de suporte, sentimento de

desmoralização pessoal no ambiente de trabalho. Os fatores pessoais de dedicação ao trabalho também estão presentes, (VÁLIO, 2018, p.89).

Ao analisar o caso do paciente, percebe-se que os sintomas emocionais que foram identificados correspondem às três dimensões que caracterizam a síndrome. Quando o trabalhador já adquiriu a síndrome significa que os meios adequados que poderiam ser utilizados para evitá-la não foram aplicados ou falharam. Muitos são os danos que o *burnout* causa ao ser humano, danos esses que podem ser irreversíveis à sua saúde.

Por isso que uma das formas de evitar que, tanto o empregado, como o empregador sejam prejudicados, é por meio de uma política pública de prevenção. Quanto mais se investe no ambiente do trabalho, melhor será o desempenho da equipe.

Nota-se que o quadro clínico do paciente A exemplifica que os próprios médicos possuem certa dificuldade em diagnosticar quando um indivíduo sofre de *burnout*, isso acontece porque se trata de uma síndrome relativamente nova. Mas vale ressaltar que em alguns outros casos o despreparo dos profissionais da saúde pode contribuir para um diagnóstico impreciso e tratamento ineficaz.

No caso descrito anteriormente, percebe-se que o tratamento foi feito com medicamentos, mas o trabalhador não se recuperou e como consequência disso acabou precisando ser aposentado por invalidez.

De acordo com Válio (2018), um relato de caso não pode responder às perguntas que somente estudos prospectivos poderão, porém abre a discussão sobre a síndrome de *Burnout* na clínica e posologia psiquiátrica. Ao discutir um caso, é possível encontrar meios que possibilitem a prevenção, e assim evitar o surgimento de novos casos.

Quando o paciente desenvolve a síndrome de *Burnout,* e mesmo recebendo o tratamento adequado, não aparenta melhora, é um caso preocupante, pois indica que a doença já alcançou um grau muito elevado. Observa-se que, embora o trabalhador estivesse em idade produtiva, aposentou-se por invalidez.

A implementação de medidas de prevenção no ambiente de trabalho é o mecanismo mais eficiente para evitar o surgimento da síndrome e a responsabilidade do empregador. Ressalta-se que ambos saem com

danos quando o profissional desenvolve *burnout*, por isso que prevenir o surgimento dessa síndrome é o meio mais vantajoso para essa relação.

Quando tratar-se de pacientes que já desenvolveram *burnout,* o ideal é que o tratamento comece o quanto antes para que o trabalhador tenha sua saúde reabilitada. Nessa hora, tudo que o paciente precisará é de um atendimento certo e preciso, pois a celeridade no diagnóstico é crucial para maior efetividade do tratamento.

O desenvolvimento da síndrome de *burnout* se traduz em grave prejuízo para o trabalhador, para família, para a empresa e também para a sociedade, tendo em vista que o esgotamento que acomete o ser humano reflete em todas as suas relações afetivas. Por isso que entende-se que a prevenção é o melhor meio de minimizar os danos que *burnout* pode causar.

Diante de tudo isso, entende-se que o método mais aceito internacionalmente para diagnosticar a síndrome do esgotamento emocional é o da psicóloga Maslach. Esse método atrelado à análise do médico especialista será imprescindível para encontrar o melhor tratamento para reabilitar o profissional que desenvolveu *burnout.*

Com as narrativas acima, percebe-se o quão difícil é caracterizar a síndrome de *burnout*, sendo extremamente relevante a análise do estudo sobre esta temática que atinge grande parte dos trabalhadores no mundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo científico teve como finalidade promover a discussão no âmbito do direito do trabalho com o objetivo de refletir sobre as possíveis maneiras para minimizar os malefícios ao trabalhador que sofre síndrome de *Burnout.*

Constatamos que a prevenção é a forma mais eficiente de evitar danos ao empregado e ao empregador, visto que o sistema de trabalho, com incremento de altas metas, produção em série, jornadas excessivas de trabalho e ambiente em condições precárias, adoecem ao trabalhador.

Nessa mesma linha de pensamento, discorremos sobre a síndrome de *burnout* e o Direito do Trabalho, traçando uma relação de que exis-

tem acidentes que são ligados ao trabalho de forma direta e outros que são de forma indireta.

Ressalto também, que restou claro a importância de caracterizar e abordar a Síndrome, sendo certo que Organização Mundial de Saúde a reconhece como doença ocupacional.

Ante ao limite deste trabalho deve-se observar que não houve a intensão de esgotar todo o conteúdo referente a síndrome de *burnout*, a finalidade foi promover o debate nos principais aspectos relacionados e enfatizar que a medida de prevenção é necessária para evitar a ocorrência e os riscos dessa terrível síndrome no trabalhador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, Fernanda Gehr. **Síndrome de *Burnout*: Manual de medidas preventivas e identifi cativas para aplicação pelo engenheiro de segurança do trabalho**. 2014. 11 f. Monografia de especialização–Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Paraná,2014. Disponível em:< http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/3546/1/CT_CEEST_XXVIII_2014_10.pdf>. Acesso em: 22 de maio de 2020.

BRASIL. Lei 8212, de 24 julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/leis/L8212compilado.htm >. Acesso em: 22 de maio de 2020.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/leis/L8213compilado.htm > . Acesso em: 22 de maio de 2020.

BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em:< http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 22 de maio de 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Síndrome de Burnout: o que é, quais as causas, sintomas e como tratar.** Brasília, 2019.

BRASIL. Organização Pan-Americana da Saúde. **CID: burnout é um fenômeno ocupacional.** Brasília, 2019.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região TRT-14 - RECURSO ORDINARIO TRABALHISTA /Rondônia e Acre. Relator: MIRANDA, Socorro. Publicado DETRT14 n.230 10/12/2008. Disponível em:< https://trt-14.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18931870/recurso-ordinario-trabalhista-ro--50620070411400-ro-0050620070411400>. Acesso em 22 de maio de 2020.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho- RR: 327001120065010246, Relator: Delaíde Miranda Arantes, Data de Julgamento: 18/03/2015, 2ª Turma, Data de Publicação: DEJT 31/03/2015. Disponivel em: < https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/178792552/recurso- de-revista-rr-327001120065010246/inteiro-teor-178792572>. Acesso em: 22 de maio de 2020.

BRASIL. TST - AIRR: 13161120125030037, Relator: Mauricio Godinho Delgado, Data de Julgamento: 01/10/2014, 3ª Turma, Data de Publicação: DEJT 03/10/2014. Disponível em:< https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/143459992/agravo-de-instrumento-em-recurso-de- revista-airr-13161120125030037>. Acesso em 22 de maio de 2020.

BRASIL. TST - RR: 1922-31.2011.5.18.0013, Relator: Kátia Magalhães Arruda, Data de Julgamento: 23/042014, 6ª Turma, Data de Publicação: DEJT 02.05.2014. Disponível em:< https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/121589706/agravo-de-instrumento-em-recurso-de-revista-airr-19223120115180013>. Acesso em: 22 de maio de 2020.

FERREIRA, Naiza do Nascimento and LUCCA, Sergio Roberto de. **Síndrome de *burnout* em técnicos de enfermagem de um hospital público do Estado de São Paulo**. Rev. bras. epidemiol. [online]. 2015, vol.18, n.1, pp.68-79. ISSN 1980-5497, https://dx.doi.org/10.1590/1980-549 201500010006. Disponível em:<https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pi-

d=S1415-790X2015000100068&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 22 de maio de 2020.

LIMA, Amanda de Souza et al. **Análise da prevalência da Síndrome de Burnout em profis sionais da atenção primária em saúde**. Trab. educ. saúde vol.16 no.1 Rio de Janeiro Jan./A pr.2018 Epub Dec 11, 2017, http://dx.doi.org/10.1590/1981-7746-sol00099. Disponível em:< https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462018000100283&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 22 de maio de 2020.

TRIGO, Telma Ramos et al. **Síndrome de *burnout* ou estafa profissional e os transtornos p siquiátricos.** Rev. psiquiatr. clín. vol.34 no.5 São Paulo 2007, https://doi.org/10.1590/S0101- 60832007000500004. Disponível em:< https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-60832007000500004&lng=pt&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 22 de maio de 2020.

VÁLIO, Marcelo Roberto Bruno. Síndrome de Burnout e a responsabilidade do empregador. São Paulo: LTR, 2018.

VIEIRA, Isabela. *Burnout* na clínica psiquiátrica: relato de um caso. In: VÁLIO, Marcelo Roberto Bruno. **Síndrome de *Burnout* e a responsabilidade do empregador**. São Paulo: LTR, 2018. pág.87 e 89.

VIEIRA, Isabela et al. ***Burnout* na clínica psiquiátrica: relato de um caso**. Rev. psiquiatr. Rio Gd. Sul [online]. 2006, vol.28, n.3, pp.352-356. ISSN 0101 8108, http://dx.doi.org/10.1590/S0101-81082006000300015.Disponívelem:<https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-81082006000300015&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 20 de maio de 20 20

OS CONTORNOS NORMATIVOS DO DIREITO À HABITAÇÃO NO BRASIL: DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO À ATUAÇÃO

Laise Reis Silva Guedes

1. INTRODUÇÃO

O crescimento da população nas cidades desde o fim da Segunda Guerra Mundial, fez com que a comunidade internacional voltasse seus olhos para os assentamentos e aglomerados humanos. De fato, as cidades não foram projetadas inicialmente para abrigar tantos habitantes, o que para a Organização das Nações Unidas tratavam-se já de um problema mundial e a necessidade de se discutir as soluções tornou-se inevitável (BONDUKI, 1996).

A moradia é hoje considerada um direito social, mas sua visão preliminar, não inseria os requisitos de dignidade, tais como, unir condições de vida saudável, segurança, infraestrutura e prestação eficiente de serviços públicos (DIAS, 2012). A base dos direitos sociais, por sua vez, foi estabelecida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e com o seu advento, os Estados passaram a inserir tais direitos em suas Constituições. Cabe citar, a Constituição Francesa de 1946, a italiana de 1948, a Lei Fundamental da República da Alemanha de 1949, a portuguesa de 1976, sendo que a brasileira inseriu o direito à moradia na CRFB/1988 por meio da Emenda Constitucional de 14 de novembro de 2000. O artigo 6º, caput hoje contempla o direito à

moradia como fundamental ao lado de outros direitos como lazer, educação, vestimenta e alimentação. Desta forma, para se chegar aos assentamentos humanos como tema global e à moradia digna como direito social, necessário se faz buscar sua origem como um direito universal.

Desta forma, a presente pesquisa, que se vale da modalidade qualitativa com desdobramento para revisão literária, tem o objetivo de criar uma relação entre a moradia digna na Constituição Federal e a lei infraconstitucional, demonstrando se estão ou não em consonância.

2. DA CONSTITUCIONALIDADE DA MORADIA NO BRASIL

A Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88 faz várias menções ao direito de moradia, tanto de maneira direta, como de maneira indireta, conforme será demonstrado neste tópico. Ao tratar do direito à moradia, as normas a ela atinentes merecem interpretação de forma a buscar sua essência mesmo que a palavra moradia não seja citada no texto, ou seja, deve-se interpretar a norma partindo-se de sua verdadeira intenção[12].

Assim, observa-se que já no início do texto constitucional, o artigo 1º traz a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito (inciso III), bem como, o artigo 3º elenca dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III). No que tange à dignidade da pessoa humana, ressalta-se que a moradia é a ele inerente por sua ausência impedir a concretização de outros direitos, como saúde, educação, trabalho e lazer (NASCIMENTO, 2012). Da mesma forma, a ligação entre o direito em questão e o fundamento constitucional funda-se na indissociação, pelo menos no tocante às condições mínimas para uma existência digna, e à liberdade que também é um dos direitos fundamentais do ser humano (CARDOSO, 2012).

12 Sugere-se que a interpretação hermenêutica clássica parte do pressuposto de que a Constituição Federal, antes de tudo, é uma lei e como tal deve ser interpretada conforme sua verdadeira intenção, buscando-se para tanto, elementos históricos, gramaticais e lógicos. (LIMA, 2007)

Sobre a existência digna, é natural que o indivíduo tenha para si e sua família um local protegido contra intempéries, que lhe garanta privacidade e o mínimo de bem estar. Não sendo desta forma respeitado, o seu direito de existência restará prejudicado, assim como, o seu direito à vida e à autodeterminação. Já, a liberdade compreende o direito de ir e vir, de poder sair e chegar a lugar que consiga o indivíduo manter o núcleo de sua vida e de sua família, ou seja, o seu lar. Todo indivíduo perde sua liberdade quando é privado do direito de ter um lar, o que torna este direito parte da dignidade do indivíduo, sendo, pois, indisponível e inviolável (CARDOSO, 2012).

Noutro giro, a desigualdade social e a pobreza são duas realidades comuns ao Brasil, sendo a moradia uma extensão e exemplo de ausência estatal. É relevante o papel do Estado nos processos de erradicação da pobreza e da desigualdade social, diante da necessidade do cumprimento dos objetivos traçados na própria CRFB/88, que por sua vez, segue as determinações do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Deve o Poder Público possibilitar que a igualdade seja distribuída dentre a sociedade, de forma a promover que os menos iguais exerçam plenamente os direitos relevantes para a efetividade da democracia (ARZABE, 2001)

O Estado reflete as conseqüências da pobreza, quando não permite o acesso pleno do indivíduo aos direitos fundamentais, principalmente a moradia, por apresentar íntima relação com os demais direitos sociais.

Passando a outra previsão constitucional, de forma similar aos artigos estudados, o direito à moradia também está protegido pelo artigo 4º, inciso II, que menciona o Brasil como um país regido pelos direitos humanos em suas relações internacionais (SANTOS, 2013). Conforme já ventilado no primeiro capítulo, a moradia é reconhecida em tratados e convenções internacionais, desta forma, "perante os organismos internacionais, o Estado é obrigado a atender e dar proteção ao direito à moradia, sob pena de não só descumprir o seu papel junto à sociedade brasileira, mas também junto aos órgãos internacionais" (SOUZA, 2004, p.131).

A moradia digna não diz respeito tão somente a determinado Estado, mas a toda humanidade e trata-se de um reconhecimento de

âmbito internacional, reconhecido nos tratados internacionais a que o Brasil faz parte, assim como a Convenção Interamericana de Direitos Humanos e Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos ratificados em 1992 (BRASIL, 2005).

Desta mesma forma, o artigo 5º da CRFB/88, trabalha o direito à moradia de forma indireta, elencando dentre os direitos fundamentais, que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, sendo a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial" (BRASIL, 1988);

Sobre o mencionado inciso, a princípio, diga-se que o domicílio, ou moradia, é considerado como o refúgio do ser humano, sendo o amparo para seu revigoramento, por isso, deve estar protegido contra qualquer inviolabilidade que não seja permitida legalmente, assim como ocorre para fins flagrante delito, prestação de socorro e desastres. Vale ressaltar a elasticidade no tocante ao conceito de moradia para fins de inviolabilidade dado pelo Supremo Tribunal Federal - STF no Recurso em Habeas Corpus 90.376, que inclui qualquer aposento, mesmo que de forma coletiva, como ocorre com os quartos de hotéis. Neste sentido, a moradia entendida como um direito fundamental deve ter interpretação exclusiva, ampla e não restrita, sendo que a "inviolabilidade é a regra, só se admitindo ingerências estranhas ao domicílio em casos expressos pela Constituição da República do Brasil, de 1988" (GRANJA, 2012).

Transportando a determinação de inviolabilidade ao conceito de moradia digna, tem-se que a partir do momento que ocorre a adequação do indivíduo a um ambiente seguro, livre da violação de sua própria intimidade e de sua família, ali resta instaurado o respeito à dignidade da pessoa humana que, ainda, requer o mínimo de bem-estar e saúde para que o direito à vida também não sofra violações.

Saindo agora do âmbito da inviolabilidade e partindo para o direito de propriedade que envolve a moradia dentro do instituto da desapropriação, da função social da propriedade e da propriedade rural, a CRFB/88, segue com suas referências no artigo 5º. A garantia do

direito de propriedade está intimamente ligada ao cumprimento de sua função social, razão pela qual, merece destaque, uma vez que, esta se constitui por meio de diversas ações, de cunho privado ou público, sendo o direito à moradia uma dessas ações, quando concedida conforme os fundamentos de dignidade já analisados.

Noutro giro, observa-se que a propriedade remete o seu conceito ao direito privado, tendo em vista que ainda é utilizado aquele previsto no antigo Código Civil de 1916, que trata do instituto como o "domínio de um sujeito sobre um bem abstraindo-se a relação com um sujeito passivo dito universal, pois trata-se de todas as demais pessoas não proprietárias do bem em tela" (DE CASTRO, 2011). No entanto, a matéria não pode ser vista de forma exclusivamente privada, por estar disposta no texto constitucional, conforme já visto.

Assim, o Direito Privado regula a propriedade, levando em conta as relações dela oriundas e a CRFB/88, trabalha a propriedade de maneira mais ampla, impondo limites positivos, como o substancial e, negativos como as limitações referentes a ações de terceiros. O Estado deve se valer de meios eficazes de proteção ao direito fundamental à propriedade no tocante à intervenção de terceiros e de sua própria intervenção, ao mesmo tempo em que deve criar mecanismos que combinem a utilidade do bem e sua produtividade no aspecto social, levando-se em conta que a inutilização ou utilização errônea do bem, pode acarretar violência ou injustiça social (DE CASTRO, 2011). A moradia, analisada sob o enfoque da propriedade, deve então estar protegida contra ilegais intervenções, seja de terceiros ou do próprio Estado, para que atinja a sua real função social.

A inalienabilidade da propriedade rural também está referenciada pela CRFB/88 e quando relacionada ao direito à moradia, ultrapassa os limites textuais, tendo em vista a universalidade deste último. Aliás, não há que se falar somente em inalienabilidade e universalidade da moradia, mas também em imprescritibilidade e irrenunciabilidade.

Ainda, a finalidade social da propriedade quando relacionada ao instituto da desapropriação social, prevista no texto constitucional, não requer outro objetivo senão o incentivo à utilidade social do bem. Seguindo pelos ditames constitucionais e para fixar a questão do direito

de propriedade como uma garantia de dignidade, vale lembrar o artigo 170, que traz os princípios da propriedade privada e da função social como alicerces da ordem econômica, nos seguintes termos:

> A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
>
> [...]
>
> II - propriedade privada;
>
> III - função social da propriedade; [...] (BRASIL, 1988)

Para finalizar a relação da propriedade à moradia digna, bem como frisar que se trata de uma garantia constitucional, alguns outros artigos que tratam do assunto propriedade imobiliária, propriedade rural e função social da propriedade, são imprescindíveis e serviram como base para um estudo voltado à moradia adequada da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República em 2013. Tratam-se dos artigos 182, 183, 184, 186 e 191 da CRFB/88.

O artigo182 trata da função social da propriedade por meio da garantia de bem estar que a cidade deve oferecer aos seus habitantes. Assim, a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar "[...] as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes", e a propriedade urbana cumpre esta função "quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor" (BRASIL, 1988). Já, o artigo 183 e 191 garantem a moradia por meio de usucapião, que se dá quando a pessoa tem o direito de adquirir um bem imóvel e estiver na posse ininterrupta por mais de cinco anos, sem que haja oposição e que também não seja proprietário de outro imóvel rural ou urbano (BRASIL, 1988).

A desapropriação para fins de reforma agrária é tratada no artigo 184, que exige a hipótese de não cumprimento da função social do imóvel rural, bem como, justa e prévia indenização em títulos da dívida agrária. Para complementar o artigo 184, o artigo 186 trata do

conceito de função social da propriedade rural, que ocorre quando sua exploração favorecer "o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores" (BRASIL, 1988).

Estas foram as formas indiretas de garantia da moradia abarcadas pela CRFB/88. A previsão direta está disposta nos artigos 6º, caput e 7º, inciso IV. O direito à moradia foi inserido no artigo 6º por meio da Emenda Constitucional 26/2000. Antes da referida emenda, o direito à moradia não era reconhecido "devido à lacuna expressa de regulamento acerca desse tema, concluindo-se, por conseguinte, que esse direito até o presente momento nunca tinha sido positivado no âmbito constitucional brasileiro" (SANTOS 2013). Desta forma, o artigo 6º dispõe que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (BRASIL, 1988)

A partir de então, é certo que o direito à moradia, visto como um direito fundamental e imprescritível nasce com o indivíduo e só cessará com sua morte. A sua violação acarreta a proteção e direito à indenização ao indivíduo que a sofre, fazendo ensejar ainda a irrenunciabilidade desse direito (SOUZA, 2013). O benefício da sociedade é também resguardado a partir da Emenda 26 e para Souza (2004, p. 132) esta "buscou reproduzir os direitos já consagrados pelos preceitos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, porem não de forma completa, tal como mencionado no artigo onze do referido pacto internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais". Desta forma, o Brasil deve se valer dos mandamentos internacionais já estudados e consagrados pela CRFB/88 para promover o bem estar social, facilitando a aquisição de casa própria ao indivíduo, bem como garantir a continuidade das relações oriundas desse direito.

Por fim, o artigo 7º da CRFB é anterior à referida emenda e vem garantindo que o salário mínimo deve promover dentre outros direitos, a moradia. O inciso IV estabelece que o salário mínimo deve ser "capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social [...], ensejando que, embora ainda não

fosse a moradia tratada como um direito humano universal, primário do indivíduo, personalíssimo e social, havia com ele a preocupação de garanti-lo dentro de outro direito, ou seja, o salário mínimo, que veio como meio de obtenção de moradia.

3. A PREVISÃO DE MORADIA SEGUNDO O ESTATUTO DA CIDADE

O Brasil possui uma vasta legislação amparada na CRFB/1988, que visa garantir a moradia digna e o direito à posse sobre bens imóveis. A CRFB/88, conforme já ventilado, assegura o direito à dignidade da pessoa humana, bem como, o direito à propriedade, a subordinação desta à sua função social e as possibilidades de desapropriação, o direito dos indígenas e quilombolas e a função social da propriedade urbana (ROLNIK, 2013).

A Lei 10.257/2001, o "Estatuto da Cidade", em consonância com a CRFB/88, também estabelece instrumentos de desenvolvimento urbano, tais como planos diretores obrigatórios, expropriação de propriedades que não cumprem sua função social, criação de zonas de interesse social para desenvolvimento de habitações populares e participação da população (ONU, 2010).

Já o Sistema Nacional de Habitação - SNH, instituído em 16 de junho de 2005, também em consonância com a CRFB/88, tem o objetivo de "detalhar as regras segundo as quais as iniciativas públicas relativas ao direito à habitação serão desenvolvidas, reduzir o déficit habitacional qualitativo e quantitativo, em médio prazo, levantar e atender demandas decorrentes do crescimento populacional" (ONU, 2010).

O Estatuto da Cidade vem estabelecer normas que regulam o "uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (BRASIL, 2001). Foi com o advento dos artigos 182 e 183 da CRFB/88, já analisados no tópico anterior e com fim de estabelecer normas gerais de política urbana, que o Estado iniciou um processo de criação de instrumentos jurídicos e técnicos voltados uma para gestão municipal democrática e sustentável. É pacífico o entendimento de que a propriedade e o solo urbano são bens de uso de todos, cabendo ao Município

a sua tutela, por ser o ente mais próximo desta responsabilidade (TEIXEIRA, 2013).

Há outra determinação constitucional que remete à obrigação de tutela da propriedade e do solo urbano aos municípios. Trata-se do artigo 24, inciso I, que traz a competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, ou seja, todos os entes da Administração Pública Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) possuem competência para legislar sobre normas de desenvolvimento urbano, que se pautará em lei federal que tratar das diretrizes gerais (BRASIL, 1988).

Neste sentido, o Estatuto da Cidade abarca normas gerais de gestão urbana, baseadas em princípios e normas constitucionais, ao passo que se volta aos municípios, verdadeiros aplicadores desses instrumentos. O direito à moradia é um dos objetivos pretendidos pelo referido estatuto, dentre outros como a função social da propriedade e a participação popular. Vale acrescentar que o direito social à moradia quando posto no contexto da política urbana, que por sua vez é parte de um ambiente artificial, passa a ser visto como transindividual, ou seja, de interesse coletivo. Aqui, junção da previsão constitucional e da lei infraconstitucional (Estatuto da Cidade), relaciona-se à moradia como um ambiente sustentavelmente equilibrado e ao modo como o solo urbano e a propriedade são utilizados para alcançar a finalidade pública, que neste caso trata-se de habitação adequada para todos (TEIXEIRA, 2013).

A lei em questão já no início trata do direito à moradia. Conforme o artigo 2º, a moradia é uma das diretrizes gerais da política urbana para o alcance do "pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana" (BRASIL, 2001). A facilitação da construção de moradias à população de renda baixa é um das formas de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. De acordo com o artigo 3º, inciso III, é de interesse da política urbana que a União promova por sua iniciativa, ou, em conjunto com os demais entes da Administração Pública Direta, programas que melhorem as condições de habitação por meio da construção de mais moradias, ou de melhorias no saneamento básico, de espaços públicos, calçadas, enfim, serviços que são essenciais a todos os indivíduos.

Outra forma a alcance da função social da propriedade está prevista no artigo 9º e 10º do Estatuto da Cidade, que merecem atenção por regulamentarem a determinação constitucional prevista nos artigos 182 e 183, que tratam das hipóteses de usucapião. Vale ressaltar que a espécie de usucapião tratada nos citados artigos é o especial urbano, já previamente previsto no artigo 183 da CRFB/88, por trazer além dos requisitos de aquisição da propriedade, quais sejam, posse mansa e pacífica e o lapso temporal de cinco anos, é necessário também que o "usucapiente não seja proprietário de imóvel rural ou urbano; a área usucapienda não ultrapasse 250m² e que tenha o possuidor, ou sua família, no imóvel, fixado, residência" (BRASIL, 1988).

Há de se considerar que o Estatuto da Cidade não inovou muito em seu texto, mantendo parte do que já era previsto constitucionalmente. No entanto, apresenta a possibilidade de usucapião na só da área e do solo, mas também da edificação (RAMOS, 2004).

Outra matéria que não está prevista na CRFB/88 e passou a ser tutelada pelo Estatuto da Cidade é o usucapião coletivo. Conforme previsão legal, poderão ser usucapidas coletivamente as áreas urbanizadas acima de duzentos e cinquenta metros quadrados, cuja população de baixa renda ocupa como moradia fixa, pelo mesmo prazo de 5 anos, ininterruptos, sem oposição e sem identificação de seus donos.

Desta forma, nota-se uma intenção da lei de tornar ainda mais efetivo o direito de morar e fixar ainda mais a relevância da função social da propriedade, neste caso específico, da propriedade urbana. No mesmo sentido, a cidade deve ser um local acolhedor aos seus habitantes, sendo o Poder Municipal, com o auxílio dos demais Poderes, o responsável pela aplicação direta dos direitos sociais e urbanísticos aqui discutidos e a ele inerentes, principalmente por ser esse o Poder Público mais próximo da sociedade.

4. DA LEI 11.124/2005 À 11.997/2009

Outro instrumento que trabalha a questão da moradia no Brasil é a Lei 11.124 de 2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, que por sua vez previu a elaboração do

Plano Nacional de Habitação - PlanHab e recursos para habitação de interesse social e programas habitacionais (IEPA, 2013). É considerado o novo marco legal urbanístico, sendo um importante instrumento de atuação governamental até a criação do PMCMV de 2009, senão veja-se.

A partir de 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi possível observar uma política habitacional mais estabilizada, principalmente após a criação da Secretaria Nacional de Habitação, órgão integrante do Ministério das Cidades. Este órgão foi responsável pela sequência do chamado "Projeto Moradia", fruto de debates com a sociedade civil e da idéia trazida de experiências de políticas de habitação em municípios com administrações do Partido dos Trabalhadores. A estratégia foi reforçar a responsabilidade das administrações locais, mas, articuladas a outros níveis de governo, dentro do SNHIS, criado pela lei 11.124/2005 (CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2011).

O SNHIS adveio de um projeto de lei de iniciativa popular, cujo movimento pautou-se na reforma urbana, no incentivo para criação de cidades mais justas e sustentáveis, assim como, buscou o acesso à moradia adequada para população de baixa renda. A principal finalidade do SNHIS foi a de promover políticas de habitação social por meio de sistema federativo e descentralizado, com auxílio de seus diversos promotores, dentre eles pessoas jurídicas de direito público, agentes públicos e sociedade civil (CARDOSO, 2008).

A aprovação desta lei foi uma conquista do Fórum Nacional da Reforma Urbana[13], que, além disso, conseguiu a aprovação da Emenda Constitucional 26/2000, bem como, o Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades e a inclusão dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal. (CARDOSO, 2008). Ao aplicar-se a Lei 11.124/2005, normas já analisadas e outras como o Decreto 5.796/2006 (que instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e seu Conselho Gestor), devem ser também observadas. Inclusive, dois dos fundamentos do SNHIS são frutos de outras normas, como a gestão

13 Trata-se de uma articulação de organizações brasieiras, que reúne movimentos populares, associações de classe, organizações não governamentais e instituições de pesquisa defensoras de promotoras do direito à cidade (BRASIL, 2016).

compartilhada entre os entes federativos que possuem competência comum constitucional de produzir moradias (artigo 23 da CRFB/88) e a gestão democrática (Estatuto da Cidade). Já o apoio ao cooperativismo, que é outro fundamento, é próprio do SNHIS (artigo 5º, inciso VII da Lei 11.124/2005).

Desta forma, a intenção do SNHIS foi integrar normas que trouxessem todas as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano, "prevendo a construção de um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e a gestão democrática dos seus recursos, através de um conselho composto de representantes da sociedade civil e da administração pública" (CARDOSO, 2008, p. 8).

A partir desta forma integrada de aplicação do sistema, foi possível pensar na descentralização do Fundo Nacional, por meio da criação de Fundos Estaduais e Municipais. Assim, consta do artigo 7º, que o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS foi criado "com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda" (BRASIL, 2005). Os artigos 9º e 10º prevêem a forma de gestão do FNHIS, que deverá ser feita por um Conselho Gestor, um órgão de caráter deliberativo e composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil, e compete ao Ministério das Cidades proporcionar ao Conselho Gestor os meios necessários ao exercício de suas competências (BRASIL, 2013).

A participação de Municípios e Estados ficou adstrita à criação de conselhos e fundos ou a adaptação de conselhos e fundos já existentes. Exige-se para ambos a finalidade voltada ao tratamento de políticas habitacionais de interesse social. A partir da implantação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, do Governo Federal, tornou-se imprescindível a adesão de Estados e Municípios ao SNHIS para promoção de políticas habitacionais de forma mais controlada, inclusive com relação aos recursos públicos recebidos (CARDOSO, 2008). Segundo Tonella, a adesão de Estados e Municípios ocorreu em 2007, ano de criação do PAC, sendo esta adesão, a "condição necessária para o fortalecimento da nova organização institucional do setor [...]" (TONELLA, 2013, sd).

O processo de integração apresentado pela lei revela também a importância da atuação dos Estados e como ela deve ser realizada em meio à participação dos municípios por meio de seus planos habitacionais. Nos termos do artigo 17, os Estados que aderissem ao SNHIS passariam a gestores das políticas habitacionais dentro de sua territorialidade, com a responsabilidade de integrar os planos de desenvolvimento regional aos planos municipais, de forma a coordenar as ações oriundas desta relação, principalmente nas áreas complementares à habitação. O incentivo aos municípios para implementação de suas políticas assim como, o apoio à política de subsídios, são formas de complementaridade previstas também pelo citado artigo.

Outro ponto relevante tratado na Lei 11.124/2005 é a competência do Ministério das Cidades, que passa a ser o coordenador das ações do SNHIS. O Ministério das Cidades concentrou tarefas como o estabelecimento de diretrizes para a prática de políticas públicas habitacionais de interesse social de âmbito nacional, elaboração do PlanHab, articulando-o com os planos estaduais, regionais e municipais de habitação, assim como, é o órgão que monitora a implementação da política (BRASIL, 2005). Ainda deve-se acrescentar que entre 2006 e 2009 os recursos destinados ao FNHIS somaram 4,4 bilhões de reais, sendo 4.400 projetos beneficiados (CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2011)

No entanto, deve-se ressaltar que com o lançamento do PMCMV, consolidado pela Lei 11.977 de 07 de julho de 2009, os contornos traçados pela lei 11.124/2005, restringem às ações quase que exclusivas de "urbanização de assentamentos precários, incluindo o apoio a ações já em andamento no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)" (IPEA, 2013, p. 8) e, a habitação, também quase que exclusividade do Programa MCMV. O PlanHab entra como um plano estruturador de política habitacional, e o MCMV um dos programas de construção de unidades habitacionais. Diga-se um dos programas pela existência de outros como o "PAC Urbanização de favelas". (IPEA, 2013).

Desta forma, o PMCMV passou a ser responsável pelo a atuação do Governo Federal na promoção habitacional que culminou em mu-

danças no próprio SNHIS, principalmente no tocante ao FNHIS que deixou de prover a habitação de interesse social (IPEA, 2013). Necessário se faz reafirmar que o MCMV deriva de estratégias esboçadas pelo SNHIS, que por sua vez se consubstancia no PlanHab. Este plano se volta para diretrizes e critérios de enfrentamento do déficit habitacional, enquanto que o PMCMV define estratégias de ação para construção de unidades habitacionais. Assim, nota-se que o PlanHab, embora seja um importante instrumento de aplicação da política de habitação de interesse social, ele não direciona, ao menos em sua totalidade o MCMV (IEPA, 2013), cuja análise será realizada de forma mais detalhada em capítulo específico.

O PMCMV é regulado pela Lei 11.977 de 07 de julho de 2009 e, como dito anteriormente, modificou a estrutura prevista na Lei 11.124/2005, tendo em vista que não mais se utiliza do FNHIS, mas, parte inicialmente, da alocação de recursos da União no montante 14 bilhões de reais a outro fundo, chamado Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e 500 milhões de reais ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS (CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2011), operacionalizados pela Caixa Econômica Federal-CEF e gerenciados pelo Ministério das Cidades. Os recursos do FGTS também passaram a ser utilizados no PMCMV 2, atendendo inicialmente famílias com renda de R$ 1.600 a R$ 3.275 (antiga FAIXA 2) e para de R$ 3.275 até 4.300 ou 5.400 (antiga FAIXA 3) em municípios integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes, capitais estaduais ou municípios com população igual ou superior a 250 mil habitantes (IPEA, 2013).

Dito isto, é notório que a junção da legislação aos mandamentos constitucionais, é uma tentativa de coibir o crescimento das cidades sem planejamento territorial. Para que a política habitacional social derivada de qualquer programa implementado Poder Público alcance moradia adequada e logre resultados, como o desaparecimento da exclusão populacional pelo território e da pobreza e a diminuição do déficit habitacional, é necessário o perfeito entrelace entre a política e o planejamento territorial, que devem vir acompanhados de participação popular e controle social frente à gestão dos entes federativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo, partiu da análise do texto constitucional e os mais relevantes textos infraconstitucionais para entender qual o alcance normativo do direito `moradia no Brasil atualmente. O que se busca com a norma é uma moradia justa e digna para todos. A moradia digna ou adequada é aquela que abarca os preceitos de dignidade humana aliados aos direitos sociais protegidos constitucionalmente. A dignidade humana é mais ampla que os direitos sociais, por envolver não só o direito de acesso aos serviços públicos básicos como segurança, educação, saúde, dentre outros, mas por significar o maior de todos os direitos que é a vida.

É neste sentido que a moradia se relaciona intimamente com a dignidade humana, eis que é tão ampla quanto esta e, sem moradia não há vida digna, portanto, não há vida. Não pode um indivíduo aproveitar o melhor da vida sem moradia, portanto sem dignidade.

No entanto, o Brasil só reconheceu a moradia digna como um direito fundamental no ano de 2000, com a modificação do texto do artigo 6º, que através da Emenda Constitucional 26/2000, incluiu a habitação como um direito social. A inserção do direito à moradia como direito social na CRFB/1988, significou então, a disposição do Poder Público em cumprir uma política que até então não havia sido realizada de maneira a dirimir os impactos causados pela industrialização e consequente expansão das cidades.

A legislação infraconstitucional, com destaque para o Estatuto da Cidade e a lei 11.124/2005, ambos tratados no presente estudo, vieram de forma a regulamentar a moradia e a atuação do poder Público por meio de programas sociais, até que se chegasse no atual programa.

O Programa Minha Casa Minha Vida é o que mais se aproxima do ideal social apontado na CRFB, por compreender todas as faixas de renda e incentivar com subsídios, a aquisição de moradias por famílias com rendas mais baixas. Mas foi implantado somente em 2009. Assim, o país esgota o seu período inerte à políticas sociais e passa para a sua fase ativa, criando uma política de cunho social, mas também com interesses privados envolvidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARZABE, Patrícia Helena Massa. **Pobreza, Exclusão Social e Direitos Humanos:** O Papel do Estado. São Paulo. 2001. Disponível em:<http://www.dhnet.org.br/direitos/dhesc/phelena.html>. Acesso em: 22 mar 2016.

BONDUKI, Nabil Geroges. In: Habitat: **As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana as nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

BRASIL. **Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <http://www.minhacasaminhavida.gov.br/sobre-o-programa.html> Acesso em 14 out 2015.

CARDOSO, Adauto Lúcio;. ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Sousa. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. **XIV Encontro Nacional da ANPUR** . Rio de Janeiro, 2011.

CARDOSO, Leandro Vilela. **O direito à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2012/trabalhos_12012/leandrovilelacardoso.pdf>. Acesso em: 22 mar 2016.

DIAS, Daniella S. O direito à moradia digna e a eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista Eletrônica do CEAF**, Porto Alegre –RS, Vol. 1, n.1, out.2011/jan.2012.Disponívelem:<lhttp://www.mprs.mp.br/areas/biblioteca/arquivos/revista/edição_01/vol1art1.pdf.>Acesso em 05 maio 2015.

GRANJA, Cícero Alexandre. Casa, o asilo inviolável (.) (?) (!). In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 102, jul 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11976>. Acesso em 08 abr 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estudo aponta redução no déficit habitacional no país**. Brasília, 25 nov. 2013. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20656>. Acesso em 20 maio 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA.**Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** Brasília, 2013.

NASCIMENTO, Bruno Pereira. **Direito fundamental à moradia digna e adequada como instrumento de redução da vulnerabilidade habitacional e promoção da mancipação social.** Disponível em: <http://www.adepes.com.br/Arquivo/Documents/PUB/16_4_2013_Artigo%20-%20Direito%20Fundamanetal%20a%20Moradia%20Digna.pdf>. Acesso em: 22 mar 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Estatuto da Cidade**. Disponível em:<http://direitoamoradia.org/?p=5174&lang=pt>. Acesso em: 18 mar 2016

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Recomendação Geral n. 16 do Comitê de Direitos Humanos**. Disponível em: <cadernos.proarq.fau.ufrj.br/public/docs/Proarq_20-049.pdf>. Acesso em 12 fev 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**. Disponível em: <http://direitoamoradia.org/?p=5140&lang=pt>. Acesso em: 20 mar 2016

ROLNIK, Raquel; JUNIOR, Nelson Saule. Habitat II – assentamentos humanos como tema global. In: BONDUKI, Nabil. **Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. Studio Nobel. São Paulo,1996.

ROLNIK, Raquel. **Eu sou você amanhã: a experiência chilena e o 'Minha Casa, Minha Vida**. 2013. Disponível em: **<https://**

raquelrolnik.wordpress.com/2012/05/10/eu-sou-voce-amanha-a-experiencia-chilena-e-o-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em 01 dez 2015.

SANTOS, Camila Buzinaro dos. A moradia como direito fundamental. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 116, set 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13677&revista_caderno=9>. Acesso em jun 2016.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. Direito à Moradia e de Habitação: Análise Comparativa e suas Implicações Teóricas e Práticas com os Direitos da Personalidade. **Editora Revista dos Tribunais**. São Paulo, 2004.

TEIXEIRA, Humberto Gustavo Drummond da Silva. O direito transindividual à moradia e o estatuto da cidade enquanto norma ambiental. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 108, jan 2013. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12637>. Acesso em abr 2016.

TONELLA, Celene. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. Sociedade e Estado. Vol.28, no. 1. Brasília, 2013.

SEGUNDA CONFERÊNCIA LIVRE DE SAÚDE: PERCEPÇÃO INTERPROFISSIONAL DOS ESTUDANTES SOBRE A EDUCAÇÃO, CIDADANIA E SAÚDE DAS MULHERES ENCARCERADAS

Klênia Alves da Silva
Bruna Maria de Almeida Cabral
Christian do Nascimento Oliveira
Keila Cristina Pereira do Nascimento Oliveira

INTRODUÇÃO

Iniciamos nosso projeto de extensão em meados de maio de 2019 com um grupo de mulheres reeducandas do sistema penitenciário feminino de Maceió, cujo objetivo foi promover ações socioeducativas sobre direito social e saúde ampliando o conceito de direitos da mulher encarcerada. Nesse contexto, a partir de estudos e atividades práticas do grupo extensionista, tornou-se consensual para todos do grupo a questão social dessa mulher encarcerada quanto a sua vulnerabilidade, que extrapolava o limite biológico e perpassava pelo econômico, social e cultural. Vale ressaltar que a grande maioria dessa população é composta de uma classe economicamente mais suscetível da sociedade, o que corrobora a falta de conhecimentos acerca dos seus direitos. Desse modo, a conferência só veio agregar conhecimento para o nosso proje-

to, trazendo uma maior percepção de como funciona algumas redes de apoio e acolhimento para as reeducandas.

É sabido que os dilemas pelo qual passa a mulher encarcerada são extremamente maiores do que os sofridos pelos homens, pois, só a sua condição de ser mulher, já acrescenta um peso maior nessa sua condição. O olhar da sociedade que estigmatiza, rejeita e condena vai além da condição intramuros. Ao adentrar no sistema essas mulheres precisam ser fortalecidas, no sentido de que o significado de suas vidas não foi perdido e a possibilidade de um futuro melhor é sim possível, podemos afirmar que a existência é algo mais que um momento, ser é um estado atual enquanto que existir é possibilidade e esse sem dúvida é o nosso maior desafio, resgatar nessas mulheres o sentido de existir, demonstrar que elas não são apenas expectadoras da vida, refém de uma sociedade capitalista e preconceituosa e sim que elas são autoras de sua própria história e existe ainda um roteiro a percorrer, tudo, no entanto, vai depender de suas escolhas e ações no presente.

Álvaro Queiroz (2014) assevera que a existência é decidida voluntariamente, e não acontece simplesmente como os fatos acontecem. O ser do homem é sempre uma possibilidade a atualizar, e por isso o ser humano pode escolher-se: conquista-se ou perder-se.

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) incita-se de acordo com o artigo VI que "todo ser humano tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecida como pessoa perante a lei".

Prevista no rol dos Princípios Fundamentais, título I, artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, a dignidade da pessoa humana, constitui um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Sabemos, no entanto, que o homem foi criado para ser livre, em todas as suas concepções e quando ele perde o direito à liberdade, perde-se com isso sua dignidade como pessoa, como produto e produtor de uma sociedade:

> 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[...] (BRASIL, 1988, Art. 1º, inciso III).

É assegurado ainda na Lei maior da República Federativa do Brasil, Título II, artigo 5º, inciso XLIX, aos presos o respeito à integridade física e moral. É responsabilidade do Estado, no entanto, garantir meios de proteção contra qualquer tipo de agressão a esses direitos:

> Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XLIX – é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral[...] (BRASIL, 1988, Art. 5º, inciso XLIX).

Assim, cabe ao reeducando encontrar dentro das suas limitações um significado para a sua existência, mesmo estando diante de situações não indignas.

É fato que das condições oferecidas pelos presídios brasileiros Alagoas não apresenta diferencial positivo, e dessa forma não oferece oportunidades reais sobre a ressocialização dos encarcerados. Nesse contexto, Assis (2007) evidencia que na prática ocorre a constante violação de direitos e a total inobservância das garantias legais previstas na execução das penas privativas de liberdade.

Todavia, é no sentido de promover uma rede de apoio que nos debruçamos sobre essa realidade na tentativa de ampliar o olhar dessas mulheres, fazendo surgir um novo sentido e significado, apontando novas possibilidades, sempre construindo juntos essa força transformadora, pois, no dizer de Nietzsche: "Quem tem pó que viver pode suportar quase qualquer como".

O estudo proposto tem o objetivo de promover a discussão através dos relatos de experiência de estudantes de graduação e professora orientadora do Projeto de Extensão e corroborar com a necessária aplicação das medidas frente às questões de educação, cidadania e saúde das Mulheres Encarceradas durante a Segunda Conferência Livre de Saúde.

METODOLOGIA

Trata-se de um estudo descritivo, tipo relato de experiência, oriundo do Projeto de extensão (2018-2019) do Centro Universitário

CESMAC denominado "**CIDADANIA, EDUCAÇÃO E SAÚDE DA MULHER ENCARCERADA: UMA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO, AMOR E VIDA"** com participação de professores e estudantes dos cursos de enfermagem, psicologia e direito por meio de várias rodas de conversa entre as reeducandas e integrantes do Instituto Raízes de Áfricas na II Conferência Livre de Saúde ocorrida no Presídio Feminino Santa Luzia, em maio de 2020.

DEMOCRACIA-SAÚDE & UBUNTU – MOVIMENTANDO IDEIAS PELO RESPEITO À SAÚDE NA PRISÃO: ANÁLISE DE UMA CONFERÊNCIA LIVRE DE SAÚDE

A Conferência Livre de Saúde sob o tema: "Democracia-Saúde &Ubuntu-Movimentando ideias pelo Respeito à Saúde na Prisão" aconteceu no Presídio Santa Luzia, Maceió, AL, no dia 20 de maio de 2019, das 10:00h às 12:00h, foi organizada e dirigida pela coordenadora do Instituto Raízes de Áfricas, Arísia Barros.

Com um público de 85 pessoas, dentre as quais 50 reeducandas, e 35 pessoas que se fizeram presentes (palestrantes, Conselheiro estadual de Saúde, profissionais da saúde do Presídio Santa Luzia, Grupo de Extensão do CESMAC e agentes penintenciári@s), a Conferência foi uma ação coletiva, espaço oportunizado para fala e escuta. Assim, as reeducandas protagonizaram a discussão, rascunharam em papel 40 quilos, sobre suas necessidades relacionadas ao direito à saúde.

Após a abertura do evento, palestras proferidas pelos convidados, foi conduzido por uma integrante da organização da Conferência Livre de forma lúdica e afetiva as dinâmicas que emocionaram as mulheres aprisionadas.

Assim, as reeducandas puderam escrever, desenhar, pintar e expor todo o sentimento aprisionado. "Precisamos de mais ações como essas para a gente não ficar pensando besteira, ou não se sentir tão triste"- disse uma reenducanda durante as atividades em grupo.

Desse modo, por meio de várias rodas de conversa entre as reeducandas e integrantes do Instituto Raízes de Áfricas e do referido Grupo de Extensão foi possível o desvelamento de muitas vivências que expuseram por meio de falas, registros e desenhos todas as suas necessidades de educação, saúde, direito e cidadania.

Consequentemente, como resultado da Conferência Livre de Saúde surgiram as seguintes propostas das reeducandas e que foram encaminhadas para a Conferencia Estadual de Saúde para discussão e apreciação:

- Reavaliação do procedimento de acolhimento/porta de entrada das reeducandas;.
- Garantia de implantação do Programa de Saúde Integrada/ SUS, com foco para a atenção ao pré-natal, programas de saúde mental e de referência para o tratamento das doenças infectocontagiosas;
- Garantia de acessibilidade aos serviços de Saúde , igualdade de tratamento e celeridade na entrega de exames
- Criação do protocolo de Pronto Atendimento em Saúde Mental, nas unidades prisionais
- Oferta das portadores de HIV/AIDS e doenças graves e de risco infraestrutura de atendimento , e uma alimentação nutricional necessária .
- Garantia de apoio e acompanhamento terapêutico às reeducandas com tristezas profundas, depressão, quem perde parentes por morte, etc.
- Criação de parcerias com instituições (faculdades, movimentos sociais) para garantir espaços de eventos, conhecimento e entretenimento;
- Implantação de Pronto-Atendimento (mini pronto socorro consultas médicas e odontológicas) nas unidades prisionais.
- Criação de protocolo e garantir o atendimento humanizado, com assistência psicológica, citologia, mamografia às reeducandas.
- Implantação de um centro de convivência, com a criação de uma rede de atenção à saúde mental para o desenvolvimento de um trabalho preventivo e terapêutico.
- Melhoria na qualidade da alimentação (mais peixes, menos frangos e bistecas, mais saladas, sucos e frutas;
- Melhoria na qualidade da água

- Criação de um programa de Educação em Saúde para as reeducandas (com parcerias de faculdades)
- Implementação de um calendário de atendimento das reeducandas portadoras de outros agravos, bem como Hipertensão Arterial Sistêmica, Diabetes Mellitus, Anemia Falciforme (garantir o acesso às consultas de acompanhamento e prevenção como é feito nas Unidades Básicas de Saúde). "Essa foi a melhor conferência livre que participei'- disse o conselheiro Estadual de Saúde.

Assim, foi possível a reafirmação do diálogo, o exercício democrático do direito à saúde, com a escolha de 4 reeducandas para representarem, como delegadas-suplentes, o presídio Santa Luzia na Conferência Estadual de Saúde.

RELATO DE UMA ESTUDANTE DE PSICOLOGIA

No dia da conferência conhecemos Arízia Barros coordenadora do Instituto Raízes de Áfricas que foi quem coordenou as atividades. Ela compôs a mesa de abertura juntamente com membros da direção da unidade prisional e representantes da secretaria estadual de saúde.

Cada representante abordou uma temática dentro da sua área de atuação, buscando sempre ampliar o debate articulando com as reeducandas. Desse modo, foi possível identificar na fala de cada uma delas que o caminho para a ampliação e acesso dos direitos dentro das unidades penitenciárias, não só em Alagoas, mas em todo o Brasil, é longo e de difícil acesso.

Em um dado momento da conferência, as reeducandas se dividiram em grupos para o momento da oficina de desenho e conversas agrupadas foi possível, nesse momento, nos aproximarmos mais dessas mulheres, compor com elas seus desenhos e escritos sobre ações de saúde necessárias para elas no sistema prisional e ouvir relatos sobre a realidade e dificuldades de cada uma lá dentro, suas necessidades que vão desde a falta de água para o consumo próprio de qualidade, passando pela falta de um atendimento mais humanizado e acolhedor até a falta de uma escuta qualificada que diminuam o seu sofrimento psíquico.

Foi perceptível também como as reeducandas necessitam de uma rede de apoio, atenção e acolhimento para que possam minimizar os inúmeros sofrimentos que enfrentam em seu dia a dia, pois, a realidade delas consiste não só na privação de sua liberdade, mas de praticamente todos os seus direitos.

Se faz mister a importância da empatia para o fluir dessas relações, pois, essas mulheres já se sentem tão excluídas, rejeitadas e abandonadas à própria sorte pela sociedade que qualquer iniciativa de aproximação gera um certo desconforto.

Empatia que de acordo com Patricia Moore (2014) é a arte de se colocar no lugar do outro por meio da imaginação, compreendendo seus sentimentos e perspectivas e usando essa compreensão para guiar as próprias ações.

É de grande importância visualizar o ser humano de outro ângulo, fora daquele que ele se encontra, imerso no momento, sempre nos apresentando de modo acolhedor e empático, sem perpetuar a cultura de espalhar julgamentos, aprisionando ainda mais o indivíduo em seus sofrimentos.

Costa e Tassara (2010) ressalta a importância em treinar a escuta sensível e diferenciada, com ética e cuidado, para que haja o fluir e melhor bem-estar do atendido.

Buscamos oferecer às reeducandas oportunidade e segurança para falar sobre o que as aflige, ajudando-as através da escuta qualificada a lidar com as questões do cotidiano e com os sentimentos mais diversos e profundos. A necessidade dessa escuta foi relatada por todas as reeducandas, algumas colocando até que se houvesse essa escuta a quantidade de medicamentos "para dormir" do qual elas fazem uso seria reduzindo. Uma escuta livre de preconceitos, acolhedora, oportunizando essas mulheres para que exponha seus sofrimentos, suas dores, arrependimentos, inquietações, enfim, uma série de comportamentos e sentimentos que precisam ser expressos, acolhidos e tratados cada um dentro da subjetividade de cada uma dessas mulheres.

Angerami-Camon e colaboradores (2015), desconsidera todas as tentativas de compreensão do homem que simplesmente o trata como uma máquina desprovida de sentimentos, como algo já planejado, monótono e que de tempos em tempos precisa de ajuste para o funcionamento adequado, considerando a especificidade e compreensão única

em seus detalhamentos e nuances, pondo todo e qualquer preconceito em suspensão e focando a atenção, e o sentimento empático no fenômeno que se apresenta.

Com a mudança do campo perceptivo, além do paciente enxergar outras possibilidades, ele pode ainda redimensionar uma nova percepção de si mesmo, acreditando em si mesmo e criando condições emocionais para concretizar as mudanças na própria realidade (ANGERAMI-CAMON E COLABORADORES, 2015).

Como propostas surgidas da conferência, entre elas: a necessidade de uma escuta qualificada de forma a ser ofertada semanalmente, que é como deve ser o acompanhamento daqueles que apresentam um sofrimento psíquico, para que ocorra assim a ressignificação do sujeito, ressalta-se com isso a importância da urgência na transformação dos métodos utilizados que dizem respeito às ações de saúde mental, para que como relatado pelas reeducandas, elas possam sair desse estado de confusão mental e apresentarem um pensamento saudável e assim uma qualidade de vida satisfatória dentro das condições que elas encontram-se, onde de acordo com Heidegger, o homem é a porta de acesso ao ser.

Imagem 1 – Coordenação da Conferência Livre de Saúde sob o tema: "Democracia--Saúde &Ubuntu-Movimentando ideias pelo Respeito à Saúde na Prisão" e Grupo Extensionista

Fonte: Autores (2020)

RELATO DE EXPERIÊNCIA DE UMA ESTUDANTE DO CURSO DE GRADUAÇÃO DE ENFERMAGEM

Era um dia de sol à pino, como usualmente são os dias em Maceió. E lá estávamos nós, estudantes universitários de Enfermagem, Psicologia e Direito, a caminho do nosso primeiro encontro com as mulheres privadas de liberdade. O presídio feminino Santa Luzia está localizado na capital Maceió, é o último prédio do complexo penitenciário de Alagoas, sendo esta a única unidade que abriga mulheres no estado.

A princípio, fomos com o intuito de apenas observar a "II Conferência livre: Democracia, Saúde e Ubuntu", promovida pela Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social (SERIS-AL) e pelo Instituto Raízes da África. Exercer ações no sistema prisional sem ser parte do quadro funcional requer um processo burocrático. Conosco não foi diferente. Após alguns meses de ofícios, telefonemas e porque não dizer pensamento positivo, finalmente conseguimos e estávamos felizes e muito ansiosos em interagir com essas mulheres. Para a turma de Enfermagem do projeto de extensão comunitária "Cidadania, educação e saúde da mulher encarcerada" ter a oportunidade de acompanhar uma conferência seria, sem dúvida, um momento único nesse processo.

Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 foi um marco na redemocratização do país afinal lá está estabelecido a participação comunitária no contexto da saúde (BRASIL, 2016). O Sistema Único de Saúde (SUS) o qual admiramos e defendemos foi regulamentado pela lei nº 8.080/90 (BRASIL, 1990).

A lei nº 8.142 de 1990 veio para regular as conferências e os conselhos de saúde nas esferas federal, estadual e municipal bem como em colegiados de gestão nos serviços da área. O 1º artigo da lei estabelece que o SUS "contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas: I - a Conferência de Saúde; e II - o Conselho de Saúde", devendo a conferência de saúde reunir-se "a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta ou pelo Conselho de Saúde"(BRASIL, 1990).

As Conferências Livres de Saúde ocorreram no período de janeiro a junho de 2019, com representantes de entidades e movimentos sociais que puderam organizar os eventos como etapas preparatórias para a 16ª Conferência Nacional de Saúde (8ª+8). Quem participar destas conferências pode ser indicado para a etapa nacional como participante livre (CNS, 2019).

A Conferência Estadual de Saúde ocorrida em 2019 articulou o debate em torno da reafirmação do SUS como Sistema Nacional de Saúde e que seus princípios doutrinários sejam acatados e respeitados. Em detrimento da corrida desenfreada atrás da redução dos gastos públicos praticadas pelos setores da área econômica (SANTOS; COSTA; OLIVEIRA, 2019). Desse modo,

> [...] a 9ª Conferência Estadual de Saúde – COESA - debate os problemas advindos da sociedade alagoana no que tange os aspectos relacionados à saúde, configurando-se como espaço para confinamento de propostas a serem aprovados e encaminhadas para a conferencia nacional, no intuito de reafirmar, impulsionar e efetivar os princípios e diretrizes do SUS, bem como garantir a "Saúde como Direito", a "Consolidação dos Princípios do SUS" e o "Financiamento do SUS". (SANTOS; COSTA; OLIVEIRA, 2019, p. 16).

Em agosto de 2019, o Brasil realizou sua 16ª Conferência Nacional de Saúde com o tema "Democracia e Saúde". A Conferência Nacional de Saúde é um espaço fundamental de fórum de debates que tem como intuito avaliar e planejar ações e diretrizes que visam à melhoria da qualidade dos serviços de saúde pública no país. Como rege a lei, para participação na nacional acontece previamente as conferências de saúde municipal, estadual e as livres. É possível então vislumbrar a relevância para saúde da mulher encarcerada a participação dessas mulheres na conferência livre que nosso projeto foi acompanhar (CNS, 2019).

A programação da II Conferência livre contou com uma conversa ampliada sobre o sistema de saúde nas penitenciárias e o momento que considero o mais importante "falando de nossa saúde para nós" quando as mulheres divididas em grupos debateram saúde e colocaram no

papel suas necessidades. Nesse momento, colaboramos com os grupos aprofundando o debate sobre o papel da saúde.

A Enfermagem, conhecida como a ciência e a arte do cuidar, não poderia ficar para trás e cumprindo essa missão, nos sentamos com essas mulheres e trazendo à luz os determinantes e condicionantes de saúde no sistema prisional feminino. Questões básicas, como a qualidade da água, saúde mental, atividade física etc., foram pontuadas. E, item a item, as mulheres destacaram os pontos positivos e os pontos negativos relativos à saúde de seus cotidianos. Da conferência foi eleita uma delegada para a conferência estadual e nós só torcemos para que, através dela, as necessidades de todas sejam escutadas.

Imagens 2 e 3 – Estudante de enfermagem em escuta qualificada durante atividade para identificação das necessidades de saúde, cidadania e educação da mulher encarcerada

Fonte: Autores (2020)

Imagens 4 e 5 – Participação de estudantes em atividades desenvolvidas pela mulher encarcerada sobre o seu direito à saúde, educação e cidadania.

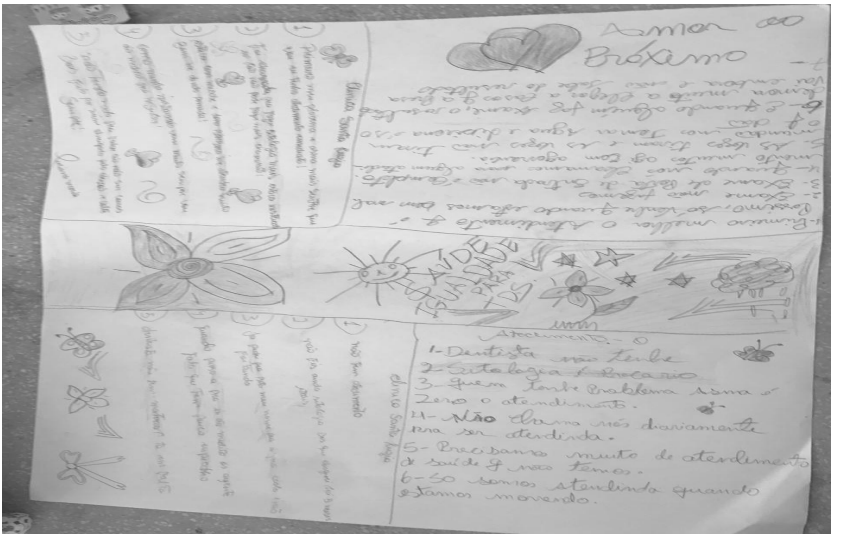
Fonte: Autores (2020)

A expressão das mulheres encarceradas (Imagem 6) participantes do Evento evidenciou as maiores necessidades de saúde e cidadania dessa população carcerária, denotando que apesar de constitucional e de haver uma Unidade Básica de Saúde dentro do Presídio Feminino as demandas não são atendidas quanto o direito à saúde.

Desse modo, muitas foram as queixas específicas e que evidenciaram que o direito à saúde não está sendo proporcionado a essas mulheres, tais como: ausência de dentista; exame de citologia precário e insuficiente; falta atendimento para as pessoas com problemas respiratórios; não há atendimento diário para as mulheres encarceradas, com exceção se for extremamente urgente/grave; saúde/igualdade para todos; não há

exames para todas; exame na porta de entrada não é completo; agua insalubre, demora nos resultados dos exames.

Imagem 6 – Registro das reeducandas sobre as necessidades de saúde e cidadania das mulheres encarceradas



Fonte: Autores (2020)

Apesar da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) ter como objetivo garantir o acesso das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional ao cuidado integral no SUS (BRASIL/MS, 2020), a situação da saúde no sistema prisional no Brasil é extremamente precária e a efetivação do SUS no âmbito do Sistema Prisional está muito distante de uma realidade que garanta o direito à saúde à população carcerária.

RELATO DE EXPERIÊNCIA DE UM ESTUDANTE DE DIREITO

Este texto explana a vivência de um estudante de Direito sobre a II Conferência Livre de Saúde, ocorrida no Auditório do Presídio Santa

Luzia em maio de 2019. Essa reflexão é retratada a partir da minha primeira experiência no contato com as mulheres encarceradas. Para a análise da realidade apreendida foi utilizado o Artigo 5º da Constituição Federal (CF) como referencial teórico, bem como alguns autores como aporte doutrinário deste estudo.

Como estudante de direito, estudo os chamados direitos e garantias fundamentais, presente na CF. Nela, apreende-se que, quando uma pessoa é presa no Brasil, em teoria, o único direito a ser privado desta, temporariamente, até que cumpra sua pena, é o da liberdade.

> Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante; IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato[...] XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral; (BRASIL, 2016, Artigo 5º).

É muito comum ouvir rumores de como é em um presídio, e como eu nunca tinha visitado um, tentei me livrar de expectativas, e ir com a mente aberta para saber se as detentas eram tratadas com o mínimo de dignidade, como a constituição, e tantas leis exigem.

À medida que fui visitando com mais frequência, descobri que, na prática, as prisões não funcionam da maneira como deveriam, e apesar de se ter uma ideia muito superficial do que acontece, já que as visitas são semanais e não estamos no dia a dia das mesmas, estas experiências de roda de conversa serviu para que nós, os alunos, inferíssemos várias coisas a respeito do que acontece nas prisões, tais como suas condições de vida e de saúde no âmbito do sistema prisional.

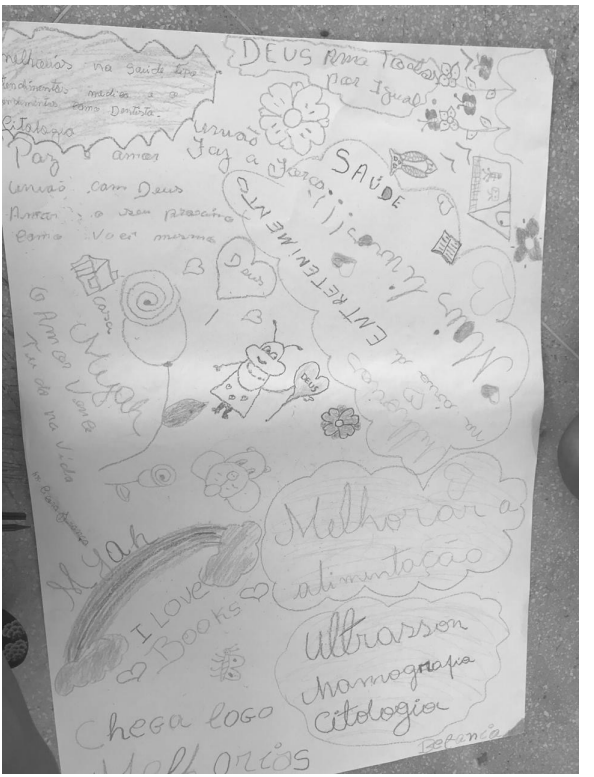
Além disso, o evento quebrou barreiras, de qualquer preconceito em relação as apenadas, mostrando que, pelo menos em sua maioria, são mulheres que cometeram algum erro, e estão pagando por eles, mas que por ignorância, acabam sendo alvos de repulsa, medo e ódio por parte da sociedade, que a rotula como criminosas para sempre.

Imagem 7 – Vista panorâmica das atividades das reeducandas durante a Conferência Livre de Saúde "Democracia-Saúde &Ubuntu-Movimentando ideias pelo Respeito à Saúde na Prisão"

Fonte: Autores (2020)

Em relação ao registro das reeducandas sobre suas necessidades de saúde e cidadania é preciso destacar que entre suas demandas encontram-se as melhorias no atendimento da equipe de no Sistema Prisional saúde: dentista, exames (citologia, ultrassonografia), alimentação; melhoria da espiritualidade: relacionamento com Deus e com o próximo; lazer; conhecimento (leitura); família; liberdade (Imagem 8).

Imagem 8 – Registro das reeducandas sobre as necessidades de saúde e cidadania das mulheres encarceradas



Fonte: Autores (2020)

Na análise constitucional de 1988 sobre o direito à saúde como direito fundamental torna-se relevante inferir que embora a saúde se encontre assegurada pela Constituição como "dever do Estado e direito de todos", muito ainda precisa ser feito para sua plena efetividade.

A compreensão multifacetária e sistêmica inovadora do texto constitucional encontra dificuldades de ser efetivada por meio da política pública de saúde. Desse modo, a população carcerária não usufrui desse direito fundamental democrático e, ainda não exercita sua cidadania com participação ativa nos espaços de poder decisório.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do objetivo e resultados apresentados foi possível inferir que a presença dos extensionistas, cada um dentro da sua área de atuação, no contexto da Segunda Conferência Livre de Saúde, possibilitou uma mudança de paradigma no modo de pensar sobre as relações e modo de vida da população carcerária, na escuta qualificada sobre o lugar de fala das reeducandas.

Ademais, as condições de vida e de saúde dentro do sistema prisional verbalizadas pelas reeducandas durante a II Conferência Livre de Saúde puderam ser confirmadas pelas observações dos pesquisadores durante o desenvolvimento do projeto de extensão no Presídio Santa Luzia.

Torna-se premente a implementação de uma Política de Saúde que atenda as necessidades da população carcerária feminina e que lhe garanta a efetivação do direito à saúde.

REFERÊNCIAS

ANGERAMI-CAMON, Valdemar Augusto. Psicoterapia Fenomenológico-Existencial. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

ASSIS, R. D. de. A realidade atual do Sistema Penitenciário Brasileiro. Revista CEJ, Brasília, Ano XI, n. 39, p. 74-78, out./dez. 2007. Disponível em: http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/949/1122. Acesso em 04 de julho, 2019.

BOFF, Leonardo. Saber cuidar. Ética do humano – compaixão pela terra. EDITORA VOZES. Petrópolis, Rio de Janeiro, 1999, p. 199.

BRASIL. Lei nº 8.142/90 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm Acesso 14 de julho de 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP). Brasília (DF): BRASIL/MS, 2020. Disponível em: https://www.saude.gov.br/acoes-e-programas/pnaisp/politica-nacional-de-atencao-integral-a-saude-das-pessoas-privadas-de-liberdade-no-sistema-prisional. Acesso em: 08 mai 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pela Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6-94, pelas Emendas Constitucionais nos 1-92 a 91-2016 e pelo Decreto Legislativo no 186-2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 04 de julho, 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 08 mai 2020.

COSTA, Patrícia Fonseca; TASSARA, Valéria. A importância da escuta na atuação do profissional da Saúde. Rev Med Minas Gerais 2010; 20(4 Supl 3): S52-S53.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Conferências Livres. Brasília (DF): CNS, 2019. Disponível em: https://conselho.saude.gov.br/16cns/conf_livre.html Acesso em: 08 jun 2020

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf. Acesso em: 04 de julho, 2019.

FRANKL, Viktor E. Em busca de sentido. Porto Alegre, Sulina, 1987; São Leopoldo, Sinodal, 1987.

LUFT, Celso P. Minidicionário Luft. São Paulo: Ática, 2001.

QUEIROZ, Álvaro. Da angústia a transcendência: Heidgger e a condição existencial humana. Revista Psicologia e Saberes, v.3, nº4 (2014).

O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA E O DIREITO AO ACESSO À INFORMAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

Francisco Portela
Luis Borges Gouveia

1.INTRODUÇÃO

O direito ao acesso à informação e a busca por uma participação social da sociedade, vem sendo discutida desde os anos 80. A partir da consolidação da Constituição Federal de 1988, e o surgimento de tantas outras leis que contemplam e regulamentam o acesso à informação tem contribuído e muito para a fiscalização e a proteção dos direitos tanto dos gestores públicos quanto para a própria sociedade.

Nesse sentido, este artigo visa analisar se as normas garantidoras de acesso a gestão pública contribuem com o acesso do cidadão à informação.

A estruturação do texto foi composta em três capítulos, sendo o primeiro sobre a administração pública e o direito do cidadão no contexto Brasileiro; o segundo capítulo que intruduz as questões sobre o cidadão e o direito a informação, o terceiro aborda a administração pública e a sociedade.

Este estudo é realizado, tomando o contexto Brasileiro. As questões associadas com a informação, o seu acesso e a articulação de como a informação da gestão pública é apresentada ao cidadão, varia de país

para país, pelo que em muita da discussão tomada no presente texto, se aplica o contexto Brasileiro.

2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O DIREITO DO CIDADÃO

A transparência de uma gestão pública, tem levado os administradores a criarem meios para que os cidadãos possam ter a sua participação garantida na administração pública. Para isso que a lei de acesso às informações são discutidas no país de forma plena, principalmente, depois do crescimento das TICs nos governos e na vida da sociedade.

2.1 O Governo e a lei de acesso a Plataforma Digital

A transparência e a participação social tem sido discutida no Brasil desde a década de 80, mas se tornou uma garantia com a promulgação da Constituição da República em 1988. (BENELLI e MENDES, 2017).

Criado pela CGU – Controladoria Geral da União, o portal da transparência tem o objetivo de ampliar o acesso da sociedade aos gastos públicos por meio de uma Plataforma Digital. Premiado pela ONU – Organização das Nações Unidas, em uma convenção sobre o combate a corrupção em 2008, tem como características uma linguagem mais acessível para a população como um todo e um fácil acesso, sem a necessidade de uma senha ou controle geral (GAMA, 2017).

Segundo Bodart, Torres e Silva (2015) é com o crescente uso das novas tecnologias que houve a possibilidade do acesso ainda maior da sociedade a gestão pública. Com a participação social, conhecida também como *e-participation* que a sociedade tem cada vez mais acompanhado e exigido dos seus governantes uma melhor distribuição dos gastos públicos em consonância com as demandas da sociedade e uma melhor prestação de contas desses serviços. Diante disso,

> a plataforma web contribuí para o cumprimento da nova Lei n.13.460 de junho de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário de serviços públicos

> em todas as esferas e poderes públicos. Segundo esta lei, os municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes terão um ano e meio para se adequar, enquanto, que o prazo para a cidade com menos de 100 mil habitantes será de dois anos. (BENELLI e MENDES, 2017, p.29).

Tendo em vista os desafios a serem superados na área pública, é natural imaginar que a transparência e a participação social façam parte dos princípios da governança. Assim como a accountability também figura como importante fator, promovendo a prestação de contas da atuação dos agentes de governança de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões. (BENELLI e MENDES, 2017, p.7).

2.2. As normas garantidoras do acesso a gestão pública

Garantir o acesso da população a gestão pública não tem sido uma tarefa fácil para os gestores. Há sempre a necessidade da população participar da tomada de decisões do governo para então, com sua cobrança possam enveredar na conquista de suas demandas (BODART, 2015).

Já para Gama (2017) a participação do povo tem um papel fundamental na construção de uma sociedade mais democrática, tendo em vista que a busca por uma representação mais efetiva dos governantes faz com que todo o processo de autonomia e fiscalização da sociedade, possa ser mais bem avaliada. Principalmente, "com a chamada crise da democracia representativa liberal moderna, na qual há uma crítica sobre a falta de representação efetiva dos representantes para com os seus eleitores" (p.89). Para combater essa falta de representatividade que a participação da sociedade tem nas normas garantidoras a sua efetividade.

Benelli e Mendes (2017) ao relatarem sobre a atuação e a participação do povo no Portal da Transparência, os autores nos lembra sobre os valores e as regras para que um bom gestor possa cumprir seus compromissos com o povo. As diretrizes e normas que existem para garantir o acesso da sociedade aos gastos públicos servem também para

o acompanhamento daqueles que prestam serviços para o governo, tais como: fornecedores, prestadores de serviços e outros.

Gama (2017) apresentou em seus estudos uma lista de leis e decretos que tratam do acesso as informações públicas dos atos do governo em suas diversas esferas.

Quadro 1. Lista de Leis e Decretos que tratam sobre transparência e acesso as informações públicas

Lei	Descrição
Constituição Federal de 1988 (Art. 1º e Art. 5º)	Garante os direitos básicos de cada cidadão, bem como seu direito inalienável de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei.
Lei Federal nº 8.159/1991	Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências
Lei Federal nº 9.265/1996	Regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania.
Lei Federal nº 9.507/1997 (*Habeas Data*)	Regula o direito de acesso às informações e dispõe acerca do procedimento do Habeas Data: - Assegura o conhecimento de informações relativas ao impetrante, que constem em registro ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; -para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.
Constituição Federal de 1998 (Emenda nº 19)	Estabelece os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência a todos os entes federados e a participação dos cidadãos na administração pública direta e indireta, bem como o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo e regula a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo)	Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, que veio se dispor sobre preceitos basilares para o processo administrativo na esfera da Administração Pública Federal, direta e indireta, visando à proteção dos direitos dos administrados e a melhor execução dos fins da Administração Pública.
Lei nº 131/2009 (Lei da Transparência)	Alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)	Tem como propósito regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas no país.

Fonte: Adaptado Gama, 2017, p.52

Percebe-se que todas as leis e decretos listados pelo autor, nos leva a busca pela transparência e pelo livre acesso da sociedade aos bens e dados da gestão pública. O que nos revela esse garantismo das normas.

3. O CIDADÃO E O DIREITO A INFORMAÇÃO

O direito à informação está estabelecido na Carta Magna e com o direito, surgiu a Lei de Acesso a Informação, para que os cidadãos bem informados sejam capaz de acompanhar e fiscalizar a gestão de um governo. E com o acompanhamento dos cidadãos, sejam nos diferentes poderes (executivo, legislativo e judiciário), a democracia se faz presente e atuante, como verificamos ao longo do capítulo.

3.1 O acesso à informação e a normativa

Para Silva (2019) a garantia do acesso à informação é um direito constitucional, tendo como base o art. 5, incisos LIV e LV, em que assegura o devido processo legal (o contraditório e a ampla defesa), ou

seja, o cidadão ao mesmo tempo de fiscaliza precisa ser ouvido, principalmente no que tange a gestão pública. O autor ainda reforça, que

> O direito de acesso aos expedientes e documentos encontra-se assegurado no artigo 5º, XXXIII que assegura o direito a todos de "[...] receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado" (SILVA, 2019, p.187).

A carta magna além de garantir o acesso a todas as informações dos órgãos públicos, a partir do interesse particular ou coletivo, como bem expor o autor, ela mantém a ordem e a democracia como é preciso.

Carpes e Bianco (2013) por sua vez, reforçam a importância da aprovação da Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência. Para os autores, as leis que garantam o acesso à informação proporcionam ao país a consolidação de um regime muito mais democrático, em que o fortalecimento dos atos populares faz com que haja cada vez mais, um maior controle dos gastos o erário.

3.2. O interesse público e o direito fundamental

Com exceção aos dados classificados como sigilosos, no Brasil todo cidadão pode em lei, solicitar qualquer informação de uma gestão pública, seja ela de interesse individual ou coletivo. E esse direito considerado como fundamental, atinge a todas as esferas públicas, ou seja, tanto no Governo Federal quanto no Estadual ou Municipal, além de abarcar também os três poderes da Federação, tais como: o executivo, o legislativo e o judiciário (CARPES e BIANCO, 2013).

> Leis como a do Brasil já existem em outras nações e segundo as pesquisas, leis como esta geraram cidadãos mais bem informados de seus direitos e responsabilidades coletivas, governos mais transparentes e eficazes, diminuindo a corrupção e com uma participação maior da população nos atos públicos, tornando toda a informação em um bem público e com a con-

> solidação do regime democrático da nação. (Carpes e Bianco, 2013, p. 53)

A busca em informar cada vez mais os cidadãos é que fazem com que as leis sejam cada vez mais efetivadas no país. Os cidadãos têm o direito de fiscalizar, informar e contribuir para uma gestão mais eficiente e democrática. O poder público também precisa do apoio do povo para governar.

Segundo Silva (2019) uma boa administração requer controle e limitações jurisdicionais, em que com o auxílio da sociedade e do Tribunal de Contas, o princípio democrático devem reforçar ainda mais, o controle social e a participação do cidadão. E esse fortalecimento pode corroborar com a formação das decisões administrativas possibilitando assim, um maior sucesso para o gestor público.

4 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A SOCIEDADE

A relação entre um gestor e o cidadão necessita de uma conscientização de seus direitos e deveres, para tanto, a relação da administração pública precisa garantir que a sociedade tenha os melhores serviços e atendimentos pela gestão pública. Assim, o modelo dessa gestão pode contribuir e muito com a melhoria nos atendimentos e nas prestações de conta, viabilizando uma maior transparência da administração pública.

4.1. A relação da administração pública com a sociedade

A Sociedade brasileira vem cada vez mais clamando pelos seus direitos e se conscientizando da importância que possuem no controle das ações públicas, assim a administração pública vem se transformando tomando como base os objetivos dos administradores e consequentemente das necessidades apresentadas pelos cidadãos. Com a cobrança imposta pelos cidadãos por melhores atendimentos e serviços oferecidos pela Administração Pública houve uma necessidade de profissionalização melhorando a qualidade e transparência na execução de suas ações.

Durante os governos republicanos no Brasil, a Administração Pública evoluiu por meio de três modelos de gestão, o modelo Patrimonialista, o Modelo Burocrático e o Modelo Gerencial. A "evolução" da administração pública,

> [...] é um processo de aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo Estado à população e essa pode ser representada por três modelos: administração pública patrimonial, administração pública burocrática e administração pública gerencial. Nesses modelos, o objetivo é suprir uma deficiência do modelo anterior, introduzindo novos conceitos ou mudando conceitos ineficientes ou nocivos ao aparelhamento do Estado. (SILVA, 2015, p. 2)

4.2. Modelo Gerencial

A administração Gerencial veio com o objetivo de corrigir as disfunções da burocracia. Dando destaque a um posicionamento que privilegia a inovação, ao contrário da Administração Burocrática, apresentando em seu arcabouço mecanismos de gestão que valorizam o cidadão, com o principal objetivo oferecer serviços de qualidade. Nesse modelo de Administração valorizou-se muito a "eficiência, eficácia e competitividade" (SECCHI, 2009, 354).

A administração pública gerencial é orientada para atender ao cidadão e parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção. (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006, p. 29).

Segundo Prado (2011, p. 264) "a emergência do gerencialismo aconteceu devido à crise de credibilidade que a administração pública atravessava em muitos países, abrindo espaço para uma demanda crescente por práticas da administração empresarial".

Esta nova administração pública também conhecida como Gerencial,

> [...] parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas formulam e implementam

> políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades tanto na área social quanto na científica e tecnológica. E para isso é necessário que o Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública. (BRESSER-PEREIRA e SPINK, 2006, p. 7).

Não basta ser efetiva em evitar a corrupção e o nepotismo, é o que ressaltam os autores citados acima, tem que ser eficiente quando se trata de bens públicos e semipúblicos quando são financiados pelo Estado.

Nessa perspectiva, a Administração Pública Gerencial "surge como um novo modelo de administração, em que se valoriza a qualidade do serviço público, profissionalizando e aperfeiçoando continuamente seus servidores" (BARBOSA, 2012, p. 6),

Esse modelo gerencial se tornou realidade no mundo desenvolvido como capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público. Paludo (2012) pontua que a definição clara de objetivos em cada unidade da administração, a descentralização das atividades administrativas, a mudança de estruturas organizacionais e a adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, foram fatores determinantes nesse processo.

A Administração Pública Gerencial é vista por Chaves e Silva (2010, p. 3)

> [...] constitui uma evolução na história da administração pública, por enfocar aspectos de eficiência e eficácia, da necessidade de se reduzir o custo da máquina do Estado e aumento da qualidade dos serviços públicos. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de ser no processo para se concentrar no resultado. Assim sendo, em vez de privilegiar a eficácia (utilização dos meios e recursos disponíveis), privilegia-se a eficiência (resultados previstos X resultados alcançados).

Apesar de ter o caráter público, algumas particularidades são consideradas, embora se utilizando da mesma ideia, pensamento e ação do mundo de gestão empresarial:

> Enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade – por meio de políticos eleitos – controla a Administração Pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a Administração Pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público. (PALUDO, 2012, p. 65-66).

Para Bresser-Pereira e Spink (2006) as características básicas na lógica da administração pública gerencial são orientadas para o cidadão e obtenção de resultados; entende-se que políticos e funcionários públicos sejam merecedores de grau [limitado] de confiança; utiliza-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação.

Junquilho (2010, p. 71) destaca ainda esse entendimento dando ênfase à descentralização das atividades administrativas e incentivando os gestores públicos a participarem de todo o processo: "o trabalho em equipe deve ser incentivado pelos gestores, visando melhorar não só a democratização das relações de trabalho, bem como para atenuar a sua hierarquização excessiva e incentivar a delegação de autoridade".

A Administração Gerencial *Public Service Orientation* (PSO), surgiu na Inglaterra e nos Estados Unidos em meados da década de 1990. Segundo Paludo (2012) agregou princípios relacionados à cidadania, almejando superar a ideia de que a Administração Pública deve tratar os administrados somente como clientes, valorizando a equidade nas ações do Estado e incentivando a participação do cidadão e da sociedade nas decisões públicas.

Segundo Abrucio (1997, p. 26), "os temas do republicanismo e da democracia vão ao encontro de toda reflexão realizada pelos teóricos do "PSO", fazendo uso dos conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça". O termo cliente fica em segundo plano neste estágio, e o termo cidadão ganha força, pois

> [...] traz consigo a noção de tratamento isonômico e a noção de bem comum. Assim, destaca-se a busca pela equidade, ou seja, a busca por um tratamento igual para os iguais (os que se encontram em situações semelhantes). O termo cidadão não é uma via de mão única, não tem apenas direitos, mas também obrigações, como a de fiscalizar a coisa pública e cobrar o accountability (prestação de contas dos responsáveis) dos gestores pelos atos praticados. (PALUDO, 2012, p. 73).

Para Bento (2003, p. 223) existe uma diferença entre consumidor e cidadão. O consumidor "comparece representando seus próprios interesses pessoais e é desse ponto de vista que sua decisão é tomada. O cidadão [...], é aquele cuja decisão se baseia na construção de um projeto coletivo [...] de interesse geral". Na visão de Dernhardt (2003) o new public service constituem alguns pontos chaves:

> 1º o Estado serve a cidadãos e a não clientes, devendo focar seus esforços no sentido da construção de relações de confiança e colaboração com os cidadãos, encorajando a assunção de suas responsabilidades como tais, trabalhando conjuntamente na construção de uma cidadania ativa; 2º - a ação administrativa deve estar orientada à identificação do que seja o interesse público; 3º - o Estado deve valorizar a cidadania e o serviço público mais do que o empreendedorismo; 4º - a ação administrativa deve ser concebida estratégica e democraticamente, como caminho de potencialização de seus resultados positivos; 5º - a accountability deve ser reconhecida como desafio à prática administrativa; 6º - o papel do Estado não é dirigir a cidadania – mas servi-la, priorizando o desenvolvimento das relações de colaboração e solidariedade; e 7º - a ação estatal deve estar orientada à valorização das pessoas – e não da produtividade.(DERNHARDT e DERNHARDT, 2003, p. 181-184).

Assim, o cidadão passou a ser visto de outra maneira, deixou de ser apenas financiador do Estado para ser o objeto principal das ações

do Estado e, nesse estágio, passou a ser algo maior, é o titular da coisa pública (PALUDO, 2012).

Para Martins (1997, p. 67) o Public Service Orientation nos traz a seguinte contribuição: "Ao contrário dos anteriores, que se concentravam no "como" da ação estatal, este modelo preocupa-se no "o que?", propondo uma revalorização da política na definição das objetivos estatais, aumento da accountability, participação, transparência, eqüidade e justiça"

Conclusão

A administração pública tem buscado preservar o direito do cidadão ao acesso ao Portal da Transparência. Para isso há uma busca muito grande pela CGU-Controladoria Geral da União pela fiscalização e o combate a corrupção, juntamente com a participação social do povo.

Com as novas tecnologias, surgem também as novas possibilidades de acesso ao Portal da transparência por meio da sociedade. A participação social tem sido acompanhada pelos gestores públicos que buscam cumprir as normas vigentes sobre a efetivação da participação do povo.

Ao longo do artigo foi possível verificar a consolidação dos acessos à informação que só é possível em função da garantia das normas vigentes e da sua fiscalização que é feita pela CGU.

Os direitos ao controle das ações públicas tem sido uma busca pelos cidadãos que veem na administração um modelo gerencial que inova e valoriza o cidadão. E isso tem sido positivo na relação do gestor com a sociedade que veem a importância da informação continuada e a manutenção dos vínculos como estratégia de uma gestão mais democrática.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública:** um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP; n. 10. 1997.

BARBOSA, Renata Trasse de Oliveira. As nuances da reestruturação produtiva na administração pública. **VIII Seminário do Trabalhador e VI Seminário "O trabalhador em debate".** UNESP/USP/STICF/CNTI/UFSC. UNESP – Franca, SP: 2012

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado**. Editora Manole Ltda. Barueri. 2003.

BENELLI, A.C. e MENDES, A. (2017). Guia de boas práticas em transparência e participação social. **Programa de Apoio à Gestão Pública Municipal,** Curitiba. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania:** reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34. Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

BODART, C.N.; TORRES, K.R. e SILVA, R.S. (2015) Transparência, Acessibilidade e Usubilidade e nos sítios municipais da Região Metropolitana da Grande Vitória.In: Bodart, C.d.N. (2015) **Gestão Pública: Transparência, controle e participação social.** Vila Velha, ES. Faculdade Novo Milênio.

CHAVES, Débora Almeida. SILVA, Marcos Raimundo Pereira da. **Administração Pública Gerencial:** Dificuldades de Implementação nas Organizações Públicas. Congresso Sul Brasileiro de Administração Pública, Curitiba: 2010.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The new public service: na approach to reform**. International Review of Public Administration, 2003, Vol, 8, Nº 1, p. 3-10.

GAMA, J.R. **Transparência Pública e Governo Eletrônico: Análise dos portais dos municípios do Pará**. Belém – Pará. 2017.

JUNQUILHO, G. S. **Teorias da administração pública.** Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB. 182p. Florianópolis, 2010.

MARTINS, Humberto Falcão. **Burocracia e a revolução gerencial**—a persistência da dicotomia entre política e administração. Revista do Serviço Público, v. 48, n. 1, p. 42-78, 1997.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública para Auditor Fiscal da Receita Federal e Auditor Fiscal do Trabalho**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2012.

PRADO, Mauricio Almeida. **O modelo gerencial da educação: contribuições da experiência da Inglaterra ao debate brasileiro.** 2011.

SECCHI. Leonardo. **Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública.** Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro, 43 (2), Mar/Abr: 2009.

SILVA, Adival do Carmo. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais.** Cuiabá, 2015.

AMARRAS DA ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA: UMA ANÁLISE ETNOGRÁFICA DA VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS ATRAVÉS DO ESTUDO DO CASO JOSÉ RODRIGUES

Carla Sendon Ameijeiras Veloso
Laila da Silva Camillo

INTRODUÇÃO:

O presente artigo irá abordar o tema do trabalho escravo contemporâneo, através da análise de um caso concreto, em que uma empregadora foi denunciada por manter funcionário trabalhando em condição análoga a de escravo. O objetivo de explorar o caso concreto em trâmite na Justiça Federal é ilustrar que essa relação de trabalho abusiva e criminosa existe no País e está presente nos mais diversificados ramos de emprego.

O caso que será objeto de análise é simples e cotidiano, pois, envolve apenas uma empregadora e o empregado doméstico. A análise específica desse caso concreto tem o objetivo de demonstrar que o trabalho escravo ainda existe no Brasil, porém com uma nova configuração, em que não fica clara a redução de alguém à condição análoga a de escravo. Por isso, as autoridades judiciárias devem estar atentas a todas

as relações de emprego, visando combater qualquer violação, denunciando, quando constatado os abusos, os empregadores como incurso no artigo 149 do Código Penal.

Antes de adentrar o caso concreto, é importante ressaltar que, hoje, reduzir alguém a condição análoga a de escravo, estando incurso no crime disposto no artigo 149, do Código Penal, não pressupõe, apenas, restringir a liberdade da pessoa ou obrigar-lhe a exercer certa função. Para incorrer no crime, basta que, se valendo de posição hierarquicamente superior, o empregador submeta o funcionário a exercer trabalho degradante, com jornada extensa, exaustiva e mal remunerada. Não sendo necessário manter forçosamente o funcionário no local da prestação de serviço, usando qualquer meio capaz de cercear.

No trabalho escravo contemporâneo a relação de subordinação abusiva, em que o empregado se submete a condições degradantes que ferem a sua honra, ocorre devido à desigualdade social latente no País. O trabalhador, muitas vezes, em troca de moradia e comida se sujeita a essas situações humilhantes, pois, acredita depender daquele trabalho para existir, sem mensurar que está sendo reduzido a um objeto, perdendo o seu valor como humano. É essa relação desmedida entre empregador e empregado, em que o primeiro reduz o outro como mera ferramenta do sistema econômico, sem se se importar com as condições a este imposta, que iremos observar no caso exposto. Para tanto, o estudo contou com pesquisa bibliográfica e de campo, com entrevistas no Ministério Público do Trabalho. Os dados foram analisados pelo método de análise de conteúdo, de viés qualitativo. Os resultados permitiram identificar os atores e suas estratégias de atuação, a percepção destes sobre a atuação para erradicação do trabalho escravo contemporâneo no Estado Brasileiro.

1. PRESENTE?

A problemática central da presente pesquisa surge através da pergunta sobre a eficácia na utilização da mão de obra escrava no Estado Brasileiro.

Bauman (2008), ao descrever a passagem de uma sociedade de produtores para uma sociedade de consumidores, argumenta que está em curso a transformação de uma sociedade sólida para uma sociedade líquida, em que tudo é avaliado como mercadoria, predominando o desapego, a troca e o eterno recomeço. A principal característica da sociedade de consumo é a visão das pessoas em um espaço social mercantilizado no qual tudo se transforma em mercadoria. Essa ideia é reforçada pelo ingresso no mundo virtual, que reflete o homem como produto em redes que expõem as pessoas, de forma semelhante a mercadorias em um catálogo, e tudo acontece de forma rápida (BAUMAN, 2008).

Dentro desta questão problema constatamos que o mundo da moda possui imagem vinculada ao glamour, à beleza e nele há uma forte valorização do novo. No entanto, na indústria da moda existem mazelas, entre elas, a exploração criminosa de trabalhadores, por meio de trabalho escravo. As marcas e conceitos das grandes corporações são criteriosamente criados, mas a produção é repassada a terceiros. Esses, por sua vez, pagam valores ínfimos por peça produzida, obrigando trabalhadores a jornadas extenuantes a fim de produzirem muito recebendo uma remuneração mínima para sobrevivência (REPÓRTER BRASIL, 2012).

A busca por melhores condições de vida e a miséria existente em várias localidades do nosso país favorece o aliciamento destes trabalhadores pelos "gatos"[14], que disponibilizam locais para facilitar o aliciamento, e daqueles que utilizam do trabalho escravo que são dentre outras formas as oficinas de costura no Estado Brasileiro.

A justificativa de ordem social reside no fato de que, as denúncias e casos que trabalhadores são flagrados em condição análoga a escravidão é cada dia mais crescente.

Na hipótese deste artigo há uma análise empírica sobre o caso José Rodrigues que foi objeto de TAC (Termo de Ajuste de Conduta), mas está longe de uma solução.

14 Gato é o intermediador entre o empregado e o empregador. É a pessoa que alicia trabalhadores com promessas de excelentes salários e condições de vida (MIRAGLIA, 2011).

Há uma questão cultural muito forte em nosso país referente a escravidão, assim como na atualidade podemos destacar o analfabetismo, exclusão social, abismo econômico que acarreta na pobreza e desemprego. Tudo isso é somado a ausência eficaz estatal em todos os recantos do nosso país que facilita o aliciamento de trabalhadores.

Além disso, o aspecto psicológico do escravizado e o medo da denúncia aos órgãos competentes dificulta o flagrante e consequentemente a sua libertação.

Tais sintomas sociais se coadunam a precarização dos direitos do trabalho que são um dos problemas mais graves na atualidade, e, uma ausência de políticas públicas de coibição a prática deste crime.

Existe uma questão muito forte de dependência entre o senhor que detém os meios de produção e o escravo que possui a força de trabalho.

A luta pela sobrevivência de um lado pelo trabalhador e a visão de um lucro exorbitante pelos empregadores facilita a mitigação de custos, a violabilidade dos direitos e a perpetuação do trabalho escravo.

Há denúncias cada dia mais frequentes que hasteiam a bandeira da responsabilidade social, do respeito, do comportamento ético e do compromisso com a verdade. Criam códigos de conduta que contemplam missões, valores e princípios dignos de um Estado Democrático de Direito e, com isso, vinculam sua imagem à probidade, ao decoro e aos direitos humanos e utilizam-se da mão de obra escrava.

É difícil acreditar que exista uma realidade de tamanha crueldade e covardia tão perto de nós. Trata-se da exploração de pessoas realizada por grifes de renome e de solidez econômica, das quais provavelmente já adquirimos produtos. É uma escravidão impune, pois não está visível aos olhos da sociedade. A melhor solução para combater esse crime talvez esteja em nossas mãos: o poder do consumidor. Quando compramos, estamos depositando nosso voto de confiança na empresa e na forma como aquela mercadoria foi produzida. É preciso fortalecer essa consciência e repugnar grifes que exercem trabalhos análogos à escravidão.

2. AS IMPRESSÕES PRÁTICAS ATRAVÉS DA ANÁLISE DO CASO JOSÉ RODRIGUES

Em 19 de abril de 2016, ao perquirir as condições socioeconômicas de José Rodrigues, a Oficial de Justiça da Seção de Mandados Civis verificou uma série de irregularidades, que revelaram a condição degradante de trabalho e habitação que este citado trabalhador dispunha. A presença do oficial de justiça no local de trabalho onde José, além de laborar, também, residia, foi motivada porque o mesmo deu entrada no LOAS, benefício previdenciário concedido à pessoas que cumpram os requisitos elencados/estipulados na Lei. José se encaixava na hipótese que dispões que pessoas maiores de 65 anos e em situação de miséria tem direito ao benefício. Dessa forma, José pleiteou administrativamente o benefício que foi indeferido, pugnando, posteriormente o benefício pela via judicial.

É cediço que em muitos casos os oficiais de justiça comparecem a determinados lugares, com o objetivo de verificar se as informações prestadas são verídicas. Após esse comparecimento de verificação, os agentes redigem um documento narrando detalhadamente suas impressões. Foi o que ocorreu no caso supramencionado. Após prestar informações acerca da sua renda e residência perante o juízo federal, a oficial de justiça compareceu no local onde José trabalhava e morava a fim de averiguar se as informações prestadas condizem com a realidade.

As informações prestadas pela Oficial de Justiça trazem que a habitação ocupada pelo empregado no citado estabelecimento possuía cerca de seis metros quadrados, feito de estuque, sem janelas, coberto de telhas de amianto, com ganchos nas paredes, uma pequena cômoda e cama, iluminado por uma única lâmpada, em um ambiente que não era dotado de banheiro ou água tratada, sendo esta retirada de um poço particular do haras, sem qualquer tratamento adicional para ser ingerida pelo empregado.

Após as irregularidades encontradas, foi proposta a ré, o Termo de Ajuste de Conduta, o qual ela assinou, se comprometendo a melhorar a acomodação e as condições de trabalho do seu funcionário, reforman-

do o local onde o referido residia e assinando sua carteira. O que depois de decorrido algum tempo verificou que não houve mudança efetiva.

Vale ressaltar que José Xavier era empregado doméstico e laborou no haras, de propriedade da citada empregadora, por 20 anos, sendo o responsável, por, aproximadamente, duas décadas, pela alimentação dos cavalos desse haras, bem como pela limpeza de suas baias, em troca de moradia e alguns "trocados" (aproximadamente R$ 200,00 reais/mês), sem ter sua carteira de trabalho assinada por sua empregadora.

Após o descumprimento do TAC, o Ministério Público Federal denunciou a ré como incurso no crime de reduzir o funcionário à condição análoga a de escravo, previsto no artigo 149 do código penal. Após o oferecimento da denúncia, foi dada a oportunidade da ré se defender, apresentando sua resposta à acusação. Na peça processual a ré negou a autoria, pugnou pela produção das provas necessárias ao longo da instrução processual e se reservou ao direito de apresentar outras considerações acerca do mérito da causa após instrução probatória, em sua manifestação derradeira.

Nos seus memórias alegou que nunca teve o dolo de reduzir ninguém à condição análoga a de escravo. Ela alegou que tratava José como membro da sua família e os dois trabalhavam e residiam naquele local. Sobre a acomodação em desconformidade com a lei, a empregadora afirmou que naquele quarto ele teria mais privacidade o que seria benefíco para ambos. O processo está concluso para sentença.

O que podemos observar no caso exposto, sem adentrar no mérito de dolo ou não, de culpada ou inocente, é que muitos empregadores, ainda, mantém seus funcionários nessas condições degradantes e humilhantes, justificando que esses são parte da família. É importante narrar que o artigo 149 teve sua redação alterada, exatamente, para afastar esses abusos que ocorrem nessa relação desproporcional entre empregador e empregado.

3. O MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA ARTICULAÇÃO SOCIAL.

O Ministério Público brasileiro assume novos contornos com a Constituição Federal de 1988. A partir dela, é incumbido da "[...]de-

fesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (BRASIL, 1988, art. 127, caput), competindo-lhe, entre outras atribuições, "[...]promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos" (BRASIL, 1988, art. 129, III). Volta-se, a partir de então, para a tutela do interesse público primário, com a defesa dos direitos e interesses coletivos em sentido amplo, bem como individuais indisponíveis e individuais com repercussão social13. Consolida-se, em todos os seus ramos – dentre os quais o Ministério Público do Trabalho (MPT) –, como promotor de direitos fundamentais, na condição de função essencial à justiça (BRASIL, 1988, art. 127, caput).

Nesse contexto, ao MPT compete, a priori, propor ações civis públicas para defesa de interesses coletivos, quando forem desrespeitados direitos sociais constitucionalmente garantidos (BRASIL, 1993, artigo 83, III) e outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos (BRASIL, 1993, artigos 83, III, 84, caput, e 6º, VII, "d").

Ao se destinar precipuamente para a tutela dos interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos, assume, como parâmetro de conduta, o uso do processo coletivo como instrumento para a concretização de direitos. Nesse passo, pauta suas rotinas pelo ajuizamento de ações civis públicas, propostas no contexto do instrumentalismo do processo14 e sob a perspectiva da segunda onda renovatória de acesso à Justiça, proposta por Garth e Capelletti (1993, p. 31-73) nas décadas de 1970 e 1980, cuja obra compreende marco teórico basilar do estudo do acesso à justiça (ALMEIDA, 2012, p. 88).

Contudo, em face da constatação de que a busca da jurisdição – ainda que possua escopos jurídico, político e social – não pode ser o único caminho para a pacificação social e o acesso à justiça, constata-se que o combate efetivo a esse anacronismo exige mais articulação social, com envolvimento da sociedade civil – a partir, por exemplo, da aproximação com organizações não governamentais e sem fins lucrativos, bem como segmentos religiosos – e, ainda, da garantia de mecanismos que não permitam o retorno dos trabalhadores resgatados à condição

de escravos, na concepção contemporânea. Seu viés de articulador social perpassa a promoção de políticas públicas e, assim, pressupõe uma aproximação com os cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade social, os quais exsurgem como principais destinatários de sua atuação, voltada para o desenvolvimento da justiça e a viabilização de acesso a ela. Trata-se de um necessário esforço institucional para garantir acesso à justiça, à luz das novas esferas da justiça, que também se pauta pelo empoderamento legal do pobre – que pressupõe o direito à relação de trabalho socialmente protegida –, na mesma direção do que propõe Almeida (2012, p. 84 e 93).

Tal perspectiva é objeto de discussões entre membros do MPT. Com efeito, no Simpósio "O MPT e a utopia: os caminhos para a concretização dos direitos humanos", realizado entre os dias 21 e 23 de setembro de 2015, na Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), em Brasília/DF, foram discutidas questões atinentes à atuação em rede do MPT para a promoção dos direitos humanos e conflitos internos pertinentes aos princípios da unidade e da independência funcional (BRASIL, 1988, artigo 127, § 1º; 1993, artigo 4º).

Em seu âmago, foi questionado aos participantes, quais ferramentas existem ou precisam ser criadas para a busca da concretização dos direitos humanos. A resposta mais recorrente foi: "Quaisquer instrumentos, sejam judiciais ou extrajudiciais, são igualmente importantes, contanto que atuem nas causas e não apenas nos efeitos das situações de desrespeito aos Direitos Humanos" (ESMPU, 2015, p. 28-29).

As conclusões dos debates empreendidos foram consolidadas em distintos enunciados, que aportam a visão de um conjunto de membros do MPT acerca de sua atuação no mundo do trabalho e perante a sociedade.

No particular, fixou-se em excerto do Enunciado n. 2 o seguinte:

> AGIR DE FORMA ESTRATÉGICA DIANTE DOS EFEITOS NOCIVOS DA GLOBALIZAÇÃO. O Ministério Público do Trabalho deve sempre ser e agir orientado pelos princípios constitucionais e pela defesa e concretização dos direitos fundamentais, considerando-se que todo ser humano, por

> meio do trabalho digno, afirma-se socialmente e constrói a sua própria história e narrativa de vida. [...] (ESMPU, 2015, p. 46).

Por seu turno, no Enunciado n. 5, estabeleceu-se a necessidade de fortalecer o procedimento promocional, instrumento previsto internamente para a atuação do MPT como articulador social e promotor de políticas públicas.

No particular, previu-se:

> FORTALECER E VALORIZAR O PROCEDIMENTO PROMOCIONAL. Considerando a atuação ministerial em ações de concretização de direitos humanos, recomenda-se a regulamentação adequada e não restritiva do Procedimento Promocional (PROMO), de forma a garantir, estimular e valorizar as possibilidades de sua utilização no exercício das funções ministeriais promocionais, preventivas, prospectivas e resolutivas, a fim de planejar sua atuação na comunidade, identificar parceiros, diagnosticar os principais problemas, estabelecer os objetivos comuns, as metas e o papel de cada um, com pontuação diferenciada. (ESMPU, 2015, p. 48, grifo nosso).

Nessa nova configuração do MPT, observa-se uma preocupação latente com a resolução dos problemas locais com foco em suas causas, e não efeitos, bem como concentrada na realidade da população da região. Essa forma de atuar se mostra como primordial para a erradicação do trabalho escravo contemporâneo.

4. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA:

A análise do estudo de caso e da problemática do trabalho escravo contemporâneo e sua violação aos direitos humanos, foi elaborada da seguinte forma.

Uma pesquisa empírica acerca de casos concretos que estão em andamento na Defensoria Pública do Rio de Janeiro, e, o papel do Ministério Público na Atuação da erradicação do trabalho escravo contemporâneo.

Análise metodológica de literatura acerca das violações que esta prática causam nos direitos humanos, e, as consequências legais dos atos praticados.

5. RESULTADOS ALCANÇADOS

Inúmeros são os tratados, pactos, declarações e convenções internacionais de proteção dos direitos humanos que repudiam o trabalho escravo e o identificam como "grave forma de violação dos direitos humanos". No direito brasileiro, o repúdio a esta forma de exploração do ser humano está contido desde a Constituição Federal no artigo 5º, incisos III, XIII, XV, XLVII e LXVII, assim como nos artigos 149, 197, 203, 206 e 207, do Código Penal, "além de todas as normas internacionais ratificadas e internalizadas", sem esquecer que a dignidade da pessoa humana foi elevada a fundamento da República Federativa do Brasil (RAMOS FILHO, 2008, p. 278).

Além dos já citados, a Constituição Federal também estabelece no art. 6º que o trabalho Considerações sobre o trabalho escravo no Brasil contemporâneo no 6 é um direito social, e o art. 7º traz um rol de direitos dos trabalhadores como: "garantia de salário, nunca inferior ao mínimo; proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção; adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei"; sem excluir "outros que visem à melhoria de sua condição social" (BRASIL, 1988, p. 30-32).

Dentre esses inúmeros dispositivos que versam sobre a questão do trabalho escravo, convém elencar alguns como a Convenção da Liga das Nações, de 1926, que já proibia o comércio de escravos em todos os aspectos, inclusive "todos os atos envolvidos na captura, aquisição ou cessão de uma pessoa com o propósito de reduzi-la à escravidão" (PALO NETO, 2008, p. 89).

As Convenções n. 29 da OIT, de 1930, e a n. 105, de 1957, versam acerca do trabalho forçado ou obrigatório. A Convenção n. 29 estabelece que "trabalho forçado ou obrigatório compreenderá todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente" (OIT, 1930).

Já na Convenção n. 105 os Estados signatários se comprometem a "abolir toda forma de trabalho forçado ou obrigatório e dele não fazer uso" (OIT, 1957).

A Declaração Universal dos Direitos dos Homens de 1948, reafirmando a proibição, estabelece em seu artigo 4º que "ninguém será mantido em escravidão ou servidão; a escravidão e o tráfico de escravos serão proibidos em todas as suas formas"; no artigo 5º, que "ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante".

Ainda consagra o "livre direito à escolha do trabalho" ao dispor no artigo 23, item 1, que "toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de seu trabalho e à proteção contra o desemprego" (CARLOS, 2006, p. 277).

A Convenção Americana de Direitos Humanos, também denominada Pacto de San Jose da Costa Rica, de 1969, proíbe expressamente, em seu artigo 6º, a prática da escravidão e da servidão (PALO NETO, 2008, p. 90).

Em razão de ainda existirem violações a direitos dos trabalhadores, em 1998 foi aprovada a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento. Trata-se de uma "reafirmação universal dos Estados Membros e da comunidade internacional em geral de respeitar, promover e aplicar um patamar mínimo de princípios e direitos no trabalho, que são reconhecidamente fundamentais para os trabalhadores" (OIT, 1998).

Dessa forma, tem-se uma série de dispositivos legais que visam coibir as práticas de trabalho escravo, tanto na seara constitucional, trabalhista e penal, quanto nas diversas frentes internacionais, motivo este que demonstra a tentativa de se estancar tais práticas.

No entanto, faz-se necessário alertar que "as leis existentes não têm sido sufi cientes para resolver o problema [...]. A utilização da mão-de-obra escrava ainda é massiva em certas regiões do País, porque barateia custos com mão-de-obra" (SCHWARZ, 2008, p.126), traço este característico na atualidade.

Observa-se nas pesquisas de campo que a visão da questão da escravidão e a violação dos direitos humanos esta mitigada tanto por

quem utiliza esta mão de obra, quanto pelo próprio trabalhador. No caso concreto há uma grande dificuldade em se compreender a questão da aplicabilidade da escravidão contemporânea, e, em razão deste fato o cumprimento do Termo de Ajuste de Conduta firmado pelo Ministério Público do Trabalho, parece estar longe do fim.

Os argumentos centram-se na ideia de que, no Brasil, o trabalho escravo contemporâneo é uma prática ilegal e criminosa, no entanto, as empresas, para lucrarem mais, infringem as leis, tornando-se ilegais e criminosas, porém, isso não as intimidam. Os direitos fundamentais consagrados em nosso ordenamento jurídico parecem longe de ter uma aplicabilidade plausível.

Por derradeiro, pode-se afirmar que a história do trabalho no Brasil não se iniciou com a industrialização ou com a CLT, mas sim com o trabalho escravo, que persistiu como atividade legal por mais de três séculos, iniciado com a exploração de mão de obra indígena e consolidado com o tráfico negreiro e exploração do trabalho dos africanos (ROCHA; GÓIS, 2011).

A luta pela sobrevivência de um lado pelo trabalhador e a visão de um lucro exorbitante pelos empregadores facilita a mitigação de custos, a violabilidade dos direitos e a perpetuação do trabalho escravo.

A dinâmica do processo gira em torno do capital e poder enraizado no Estado Brasileiro, seja no aspecto comportamental, político, psicológico, regional, dentre outros.

CONCLUSÃO:

Os princípios são os alicerces do sistema jurídico e condicionam todas as estruturas deles subsequentes. Sob esse prisma, não é exagero dizer que o princípio da dignidade da pessoa humana é uma das imprescindíveis balizas do Estado Democrático de Direito. Permite-se, nesse sentido, ao Brasil orgulhar-se de, por meio das normativas constitucionais, tutelar a garantia e a proteção aos direitos fundamentais, dos direitos sociais, difusos e coletivos, pregando a existência de uma sociedade livre, justa e solidária, em que se busca a justiça social para com todos os seus nacionais, indistintamente, no arrimo da dignidade.

Estando a dignidade humana interligada com outros valores, torna-se ponto de discussão a busca de coerência entre um suposto ideal de igualdade, tendo em vista as desigualdades físicas e psicológicas entre os indivíduos. Todas as pessoas gozam, exatamente, do mesmo direito à dignidade humana, devendo a igualdade proporcionar, a cada um de seus membros, a fruição dos direitos fundamentalmente previstos. Em outras palavras, a dignidade do indivíduo será respeitada apenas quando forem respeitados e realizados seus direitos fundamentais.

A efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana, tendo sido está erigida a fundamento constitucional da República Federativa do Brasil, possui função relevante no contexto fático-jurídico das relações de trabalho. Entretanto, uma das principais formas de negação e de contraponto ao princípio da dignidade é a existência, ainda nos dias atuais, do trabalho escravo no Brasil.

Em que pese seja o fim da escravidão e das práticas análogas à escravidão um objetivo reconhecido por toda a comunidade internacional, as atividades laborais degradantes, com cerceamento de liberdade, coexistem com as inúmeras formas de combate a elas existentes.

Não raras são as situações em que se verifica a ofensa ao direito fundamental ao trabalho digno por meio de práticas que reduzem os trabalhadores a condições análogas a de escravos, em virtude do cerceamento de sua liberdade de se desligar do serviço, de servidão por dívidas, de condições degradantes de trabalho e de jornadas exaustivas.

O Estado, por outro lado, no exercício de seu papel, implementa e desenvolve políticas de combate às práticas escravagistas de trabalho. Em uma análise apurada, vislumbra-se que as políticas públicas brasileiras são consideradas precursoras, inclusive pelas Nações Unidas, no combate às formas contemporâneas de escravidão, pelo fato de considerar passíveis de proteção não apenas a liberdade do trabalhador, mas a sua dignidade. Isso quer dizer que será considerado trabalho escravo o labor que, mesmo oportunizando liberdade ao trabalhador, tolha as suas condições mínimas de dignidade.

A partir das ações governamentais de implementação e divulgação, com o passar do tempo, houve uma maior conscientização da sociedade civil no que tange à necessidade de erradicação do trabalho escravo

contemporâneo, no sentido de colaborar com denúncias e divulgação das campanhas de erradicação. Partindo-se de um trabalho que principia, mormente, por conscientizar aqueles que estão em condições de maior vulnerabilidade social, aborda-se a necessidade de fiscalização e de outras condutas significativas, extensíveis a toda população, de forma a contribuir para o fim dessa forma laboral degradante

Como restou demonstrado ao longo do trabalho, mesmo sendo o Brasil referência no cenário internacional no combate ao trabalho escravo, e embora existam inúmeros dispositivos legais e ações governamentais e não-governamentais no combate desta terrível prática ela ainda faz inúmeras vítimas.

Nessa moldura os trabalhadores são tratados como mão-de-obra altamente descartável, sem nenhum direito humano ou trabalhista respeitado. Esses trabalhadores, normalmente pessoas de origem humilde, são usados como um meio para atingir determinado fim, qual seja: o lucro de seus exploradores.

Progressos tem sido alcançados com a atuação das entidades já citadas, mas ainda não conseguimos alcançar o resultado ideal, que é a erradicação dessa censurável prática. Para que esta forma de degradação do ser humano seja erradicada é preciso que o Estado realmente cumpra seu papel, ou seja, assegure o exercício dos direitos sociais e individuais, como a liberdade, a igualdade e a justiça, e que a dignidade da pessoa humana seja preservada acima de todos os outros interesses, principalmente os econômicos, para que, assim, a Carta Magna possa ser concretizada.

É imprescindível também que toda a sociedade se conscientize se que o direito de propriedade de uma pessoa sobre a outra foi abolido há tempos, mas não se pode esconder que o trabalho escravo ou trabalho forçado ainda existe no país. E erradicá-lo não é atribuição apenas do Poder Público, sendo necessária também a participação de toda a sociedade, para que esses ideais sejam realmente efetivados.

Inaceitável vislumbrar tantos dispositivos legais, convenções, pactos e acordos, buscando preservar a dignidade e a liberdade do ser humano, e, mesmo assim, o homem se achar no direito de reduzir seu semelhante ao status de coisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABIT – Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção. Muito mais força para o setor e para o Brasil. Disponível em: Acesso em: 17, novembro, 2017.

AUDI, Patrícia. A Organização Internacional do Trabalho e o combate ao trabalho escravo no Brasil. In: CERQUEIRA, Gelbaet al (org.). **Trabalho escravo contemporâneo no Brasil: contribuições críticas para sua análise e denúncia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

BACHELARD, Gaston. **A epistemologia**. Tradução de Fátima Lourenço Godinho e Mário Carmino Oliveira. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2006.

BAUMAN, Z. **A crise do sistema que hipotecou o futuro**. Globo News, Programa Milênio, 16 jan. 92. Entrevista concedida a Silio Bocanera. Disponível em: .Acesso em: 10 maio 2017.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. **Trabalho decente: análise jurídica da exploração, trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno**. São Paulo: Ltr, 2004.

CARLOS, Vera Lúcia. Estratégia de atuação do Ministério Público do Trabalho no combate ao trabalho escravo urbano. In: VELLOSO, Gabriel; FAVA, Marcos Neves (Coord.). Trabalho escravo contemporâneo: o desafi o de superar a negação. São Paulo: LTr, 2006.

CAVALCANTI, Klester. **A Dama da Liberdade**. 1ª Ed. São Paulo. Ed. Saraiva, 2015.

GEERTZ, Clifford. O Impacto do Conceito de Cultura sobre o Conceito de Homem. In: _____; A interpretação das culturas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978, p. 45-66. In: _____; KANT DE LIMA, Roberto e LUPETTI, Bárbara. "O desafio de realizar pesquisa empírica no Direito: uma contribuição antropológica".

paper apresentado no 7ª encontro da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política. 04 a 07 de agosto de 2010. Recife/ Pernambuco.

MIRAGLIA, Lívia Mendes Moreira. **Trabalho escravo contemporâneo: conceituação à luz do princípio da dignidade da pessoa humana**,2008. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira. **Trabalho Escravo Contemporâneo - conceituação à luz do princípio da dignidade da pessoa humana**. 2ª ed. São Paulo: Ltr. 2015.

SANTOS, Ronaldo Lima dos. **A escravidão por dívida nas relações de trabalho no Brasil contemporâneo**. **Revista do Ministério Público do Trabalho**, ano 13, n. 26, set. 2003.

SENTO-SÉ, Jairo Lins de Albuquerque. **Trabalho escravo no Brasil**. São Paulo: Ed. LTR, 2001.

VARELLA, Alex. Saber Juridico e Direito à Diferença no Brasil: questões de teoria e método de uma perspectiva comparada. In:_____ KANT DE LIMA, Roberto e LUPETTI, Bárbara. "O desafio de realizar pesquisa empírica no Direito: uma contribuição antropológica". paper apresentado no 7ª encontro da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política. 04 a 07 de agosto de 2010. Recife/Pernambuco.

OS REFLEXOS DA PRECARIEDADE DA ESTRUTURA FAMILIAR NA VIDA DO MENOR INFRATOR

Bruna Stephani Miranda Guimarães
Clara de Freitas Barbosa

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A formação da personalidade de uma criança se inicia com a inserção dela na sociedade, no qual o contexto que ela está inserida reflete diretamente no comportamento dela. "O grupo familiar é importante na determinação e organização da personalidade, além de influenciar significativamente o comportamento individual através de ações e medidas educativas adotadas no âmbito familiar" (BIASOLI-ALVES, 2004). Pode-se constatar então a importância da família para a formação do indivíduo.

O objetivo principal desse ensaio é mostrar que uma atuação mais ativa do Estado junto à família pode atenuar os números de menores infratores, tendo em vista que se estes tiverem uma educação adequada fornecida pelo Estado e o apoio da família, os índices desses menores a se voltarem a criminalidade será mitigado. De acordo com o artigo 205 da Constituição Federal: "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (BRASIL, 1988).

Sendo assim, analisaremos a necessidade que o Estado tem de incentivar a estruturação das famílias, que pode ser feito através de políticas públicas que lhe deem efetividade, bem como analisar sob a ótica

de promoção do melhor interesse dos menores (crianças e adolescentes). O artigo 226 do parágrafo 8° da Constituição Federal, reafirma: "O Estado assegurará assistência à família na pessoa de cada um dos componentes que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações" (BRASIL, 1988). Um exemplo de políticas públicas no âmbito familiar é o Bolsa Família[15], que auxilia financeiramente as famílias brasileiras hipossuficientes.

Nesse sentido, a problemática em questão é: Em qual medida é possível pensar em um tipo de proteção jurídica para a estruturação das famílias que levem a um impacto positivo na vida dos menores infratores? Assim, as hipóteses para responder essa pergunta será no contexto de desenvolver políticas sociais com o total apoio do Estado, políticas não só no meio familiar como também para os infantes. Além disso, observar sobre o contexto no qual os menores infratores estavam inseridos antes de entrarem para o mundo voltado a criminalidade em comparação com menores que crescem em famílias com uma boa estrutura.

1. O CONCEITO DE DELINQUÊNCIA E A SUA REPERCUSSÃO

O atual cenário brasileiro de altos índices de criminalidade é um grande problema que gera graves implicações no âmbito político, econômico e social. De acordo com o 11 º anuário exposto pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2014, cerca de 24.628 adolescentes cumpriam medida socioeducativa, sendo 44,4% pelo crime de roubo e 22,2% por tráfico de entorpecentes. Diante do exposto, é necessária uma análise do contexto social do menor infrator para a compreensão das atitudes antijurídicas.

De acordo com o doutorando Cristiano Luzes, existem dois conceitos para o termo delinquência, o sentido jurídico e o sentido psicológico do ato delituoso. Enquanto no sentido jurídico o delinquente é todo aquele indivíduo que descumpre uma norma legal, a delinquência em sentido

15 O programa Bolsa Família é um programa do governo, de transferência direta de renda, direcionado as famílias em situação de pobreza para que consigam superar essa vulnerabilidade social.

psicológico aborda de maneira mais profunda, sendo delinquente o sujeito que tem uma conduta antijurídica e, muitas vezes, reincidente, em razão de perturbações psicológicas que dificultam a adaptação das normas de cunho moral e social impostar pela sociedade. (LUZES, 2010).

Dessa maneira, segundo estudo apresentado por Ida Lemos,

> No que diz respeito às relações familiares, tem sido referido invariavelmente que, quer a falta de envolvimento parental (isto é, participação das figuras parentais em questões que dizem respeito à educação do adolescente), quer a falência da supervisão e disciplina parental (especificamente do comportamento e atividades quotidianas dos filhos), assim como relações pais-filhos pautadas por conflitos, estão entre os fatores de risco que, de forma cumulativa, atuam no desenvolvimento de comportamento antissocial nos adolescentes (e.g., Farrington & West, 1989; Farrington et al., 1988; Loeber et al., 2001; Rutter et al., 1998; Wolf, 1995).

Consequentemente, a vulnerabilidade familiar pode comprometer a qualidade de vida de crianças e adolescentes, podendo causar sofrimentos psicológicos que perduram por toda a vida. Ainda de acordo com estudo feito por Ida Lemos, 30% dos adolescentes em regime de reclusão tem histórico familiar com passagens por instituições socioeducativas ou regimes de detenção, assim como utilização de drogas ilegais pelos mesmos e pelos seus familiares.

Sendo assim, a análise do contexto no qual esses jovens infratores vivem é indispensável para que seja reconhecido de fato as principais causas de condutas antijurídicas precoces e, com isso, proporcionar ao Estado a criação de políticas públicas visando a integração da sociedade com o ambiente familiar e, consequentemente, a diminuição dos índices de criminalidades nas cidades brasileiras.

2. CONTEXTO NO QUAL OS MENORES INFRATORES ESTÃO INSERIDOS

Pode-se analisar o contexto em que os menores estão inseridos influenciam totalmente no caráter que eles vão formar, no qual o en-

volvimento de crianças e adolescentes com a criminalidade pode estar relacionada desde a falha no acesso as políticas públicas e aos problemas na estruturação das famílias. No artigo 227 da Constituição Federal postula-se:

> É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Emenda Constitucional nº 65, de 2010, n.p.).

Com isso, é dever do Estado e da família que assegurem os infantes um pleno desenvolvimento. Os traços de delinquência podem ser resultantes de uma construção social cuja raiz está na própria violência familiar e social (LEVISKY, 2000, p.31). Em estudos realizados pela Revista Eletrônica em Psicopedagogia, sobre a delinquência juvenil e família, os infantes, que vão para os sistemas socioeducativos apresentam os mesmos traços de seus responsáveis, como por exemplo, dentre os parentes da população da FEBEM, atual Fundação Casa, 30% já apresentaram histórico de passagens pela mesma instituição.

Ademais, as crianças tendem a refletir quando adultos, as situações nas quais foram expostas, como demonstrado em estudos de infanto-juvenis abusados em casa (na maioria das vezes por membros da própria casa), que deixa marcas físicas, psíquicas, sociais, sexuais, entre outras, que comprometem de tal forma que pode fazer com que as vítimas se tornem agressores futuramente. Segundo a mestre em Psicologia Rita Aparecida Romaro e o doutor em psicologia Claudio Garcia Capitão:

> As diversas formas de violência ou abuso afetam a saúde mental da criança ou do adolescente, visto este se encontrar em um processo de desenvolvimento psíquico e físico, produzindo efeitos danosos em seu desempenho escolar, em sua adaptação social, em seu desenvolvimento orgânico.

> Vários estudos relacionam a violência doméstica com o desenvolvimento de transtornos de personalidade, transtorno de ansiedade, transtornos de humor, comportamentos agressivos, dificuldades na esfera sexual, doenças psicossomáticas, transtorno de pânico, entre outros prejuízos, além de abalar a auto-estima, por meio da identificação com o agressor, um comportamento agressivo (ROMARO; CAPITÃO, 2007, p. 121).

3. O DESENVOLVIMENTO DA PSICOPATOLOGIA NA JUVENTUDE

Assim como evidenciado anteriormente, o primeiro contato dos indivíduos se dá através da família, desenvolvendo nesse ambiente a socialização e valores fundamentais de ética e moral. Para a psicóloga Szymanski (2002, p.15), "... as famílias buscam uma adequação entre os valores herdados, os partilhados com os pares e os novos valores, que vêm de seu contato com outras informações e com outros segmentos da sociedade". Portanto, o homem e a sua própria individualidade são reflexos das suas antigas gerações, das convicções e princípios transmitidos por sua própria família.

A psicopatologia é uma palavra de origem grega que pode ser definida como um estudo sobre o sofrimento psíquico do indivíduo. Este sofrimento na infância e adolescência pode resultar em modificações na personalidade dos jovens e, assim, refletir em seus atos em outras fases da vida. Dessa maneira, a família tem papel essencial e indispensável no controle dos fatores de riscos sociais que podem gerar problemas nas relações e interações sociais dos jovens. Conforme Ida Lemos afirma em análise psicológica:

> Para a definição dos critérios de risco psicossocial, baseámo-nos no trabalho de Born, Chevalier, e Humblet (1997), tendo sido considerados os seguintes: (1) o indivíduo viveu no contexto de uma família instável (divórcio, separação dos pais, morte de um ou ambos os pais); (2) o adolescente é oriundo de um meio socioeconômico baixo; (3) história de maus-tratos (negligência

> e/ou abusos parentais); (4) o jovem viveu num ambiente que favoreceu a delinquência e o comportamento desviante (isto é, meio urbano ou condições habitacionais nas quais a intimidade não é frequente, ou ainda, contexto em que existe propensão para comportamento violento ou delinquente); (5) história criminal de pais ou irmãos e/ou comportamento desviante dos pais – alcoolismo, toxicodependência ou prostituição. (LEMOS, 2010, n.p).

Em virtude dos fatos mencionados, é necessário ressaltar a realidade das famílias brasileiras no contexto atual. De acordo com o canal do Ministério de Direitos Humanos, em 2016, foram recebidas mais de 140 mil denúncias de violações de direitos de crianças e adolescentes, ou seja, quase 400 ocorrências por dia. A maioria das denúncias é por negligência, agressão psicológica e violência física. Dessa forma, os impactos dessas violências são extensos, podendo levar a um comportamento posterior agressivo, violento e antissocial.

Conforme estudo feito por Maria Paula e Francisco Assumpção, as infrações cometidas por adolescentes são, principalmente, de cunho patrimonial e contra a sociedade. (Tabela 1).

Tabela 1 – Tipo de infração cometida pelos adolescentes em regime socioeducativo avaliados.

Tipo de delito	**Número de infratores**
Furto	25 (83,3%)
Assalto a mão armada	2 (6,7%)
Agressão	2 (6,7%)
Tráfico	1 (3,3%)
Porte ilegal de arma	2 (6,7%)
OBS: Mais de uma infração pode ter sido cometida pelo mesmo adolescente.	

Fonte: Revista Eletrônica em Psicopedagogia, 2013.

Nesse sentido, na mesma pesquisa a autora descreve que:

> Neste trabalho verificou-se que as famílias que apresentam um membro com problemas de conduta punidos legalmente provavelmente têm outros elementos com problemática similar, possivelmente o problema da conduta delitiva afeta a família enquanto unidade, com o intercâmbio entre seus membros distribuindo as responsabilidades de disfunção ao longo do sistema. As famílias vivem em acentuado estado de desequilíbrio em decorrência das dificuldades frente à conduta, sofrendo, como consequência, situações de tensão que alteram suas relações, dificultando a saúde emocional de seus membros. (PAULA, ASSUMPCAO JR, 2013, n.p.)

Portanto, o comportamento disfuncional das famílias afeta diretamente na personalidade de crianças e adolescentes e, consequentemente, os seus atos frente a sociedade. A conscientização dos fatores que contribuem para o aumento da criminalidade deve ser compreendida pelo Estado e pelas famílias brasileiras para que juntos seja possível a criação de políticas públicas para a mudança dos índices apresentados.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de políticas públicas é indispensável para a exploração de meios para solucionar e amenizar os efeitos da fragilidade da estrutura familiar brasileira. Políticas públicas são conceituadas como um conjunto de ações do governo em prol da sociedade, conhecida pela expressão "Estado em ação". De acordo com o artigo Políticas Públicas: uma revisão da literatura, escrito pela Dr. em Ciências Políticas, Celina Souza:

> Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas

> constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p.26)

Como um apanhado histórico, pode-se dizer que surgiu nos Estados Unidos no século XX, e, no âmbito do governo, as políticas públicas começaram a ser objeto de estudo principalmente por causa da Guerra Fria, que causava impacto diretos e indiretos na população. Em razão disso, foi necessário a criação de estratégias inovadoras como forma de enfrentar os problemas e com isso, o empresário e político norte-americano, Robert McNamara, estimulou a criação da RAND Corporation, uma organização não governamental que se utilizava de recursos públicos no seu orçamento, com o objetivo de aplicar métodos científicos nas decisões do governo. Sendo assim, a introdução do conceito de Políticas Públicas, segundo a Dr. Celina Souza, o RAND Corporation era:

> O trabalho do grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros, sociólogos etc., influenciados pela teoria dos jogos de Neuman, buscava mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional. A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social. (SOUZA, 2006, p.23)

No Brasil, as Políticas Públicas tiveram grande expansão nas últimas décadas, especialmente na Era Vargas, na qual houve grandes implementações de políticas sociais em ações governamentais, como a criação da Consolidação das Leis Trabalhistas, que visava maior segurança aos trabalhadores. No entanto, tratava-se de um período autoritário, seguido pelo regime da ditadura militar. Com o desenvolvimento do país e sua redemocratização, o Estado começa a assumir de forma mais efetiva o papel de garantidor do bem-estar social, previsto na Constituição Federal de 1988,

> O regime de políticas públicas sofreu uma alteração profunda com a criação, a partir da Constituição de 1988, de mecanismos de participação da sociedade civil na formulação, na implementação e no controle das políticas (FARAH, 2016).

As Políticas Públicas estão diretamente relacionadas aos direitos sociais, e se apresenta como um "direito de meio", pois o seu papel é assegurar que todas as pessoas tenham condição de gozar plenamente dos seus direitos. Sendo assim, através da análise do presente artigo, demonstra-se primordial políticas públicas que versem sobre a estrutura familiar, com educação de qualidade para todos e capacitação profissional.

Para que seja possível a implementação de políticas sociais, primeiramente é necessário que haja uma percepção do problema, no caso em questão, o problema é: "O reflexo da precariedade da estrutura familiar na vida do menor infrator", e, posteriormente, deve haver uma formação de agenda, para que o governo coloque em pauta o assunto e possa elaborar programas e projetos, para que, então, possa implementar a Política Pública. Depois de implementada, há um monitoramento e avaliação de como a política está se desenvolvendo e cumprindo seu papel.

Como as políticas públicas foram criadas com o objetivo de garantir a todos a efetivação de vários direitos sociais, para resolver o problema da precariedade da estrutura familiar, uma política viável seria envolvendo uma educação de qualidade para a população, visto que a educação é um dos maiores pilares da sociedade. Desse modo, mostra-se essencial a participação popular na criação de políticas públicas possibilitando uma autonomia local dos atingidos pelo problema a ser solucionado, através da democracia participativa. Assim como expõe Calgaro e Pereira:

> As políticas públicas no espaço local são importantes para que a sociedade possa solver seus problemas de forma mais harmônica e consensual, visto que os indivíduos conhecem bem seus problemas. Dessa forma, quando se analisa o espaço local, percebe-se que vai proporcionar autonomia à população, permi-

> tindo que os cidadãos possam participar da tomada de decisões em seu Município (2017, p. 291).

Um ponto muito discutido no presente artigo tem ligação direta com as palavras de Pasi Sahlberg: "A desigualdade social, a pobreza infantil e ausência de serviços básicos têm um forte impacto negativo no desempenho do sistema educacional de um país"(SAHLBERG, 2018). A desigualdade social, característica de países subdesenvolvidos como o Brasil, priva os indivíduos de exercerem os seus direitos fundamentais, o mínimo para o exercício da dignidade humana. Desse modo,

> Existe, porém, a necessidade de combater a vulnerabilidade, principalmente dos grupos sociais mais marginalizados e carentes, reduzindo as desigualdades em todas as dimensões do desenvolvimento humano, permitindo que esses seres humanos possam ter a sua dignidade e respeito garantidos perante uma sociedade globalizada e moderna (CALGARO, PEREIRA, 2017).

Logo, é indubitável a necessidade de políticas sociais que visem a proteção das crianças adolescentes, com políticas não só voltadas para educação, mas em todos os âmbitos que estejam diretamente e indiretamente ligada ao desenvolvimento de tais, como, políticas que visem que todos os lugares tenham acesso aos serviços básicos como saneamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das reflexões abstraídas do presente estudo constata-se a complexidade do tema e por isso, é essencial a busca de uma solução para o problema que envolve a precariedade da estrutura familiar na vida do menor infrator. Sendo assim, pode-se dizer que a família é uma instituição social que deve promover o suporte emocional, físico, social e econômico, tendo em vista que uma efetiva relação familiar faz com que jovens e adolescentes possam interagir de maneira eficiente na sociedade.

Nesse sentido, percebe-se a importância do assunto tratado, que é um tema atual e recorrente na sociedade, concluindo que é dever do Estado promover políticas públicas que atenuem progressivamente o número de famílias desestruturadas, e com isso, mitiguem o óbice em questão. Logo, por se tratar de um assunto delicado e difícil, é primordial a constante pesquisa para que se chegue a melhor hipótese para solucionar a fragilização das famílias que deixam sequelas na vida dos infantes.

Outrossim, faz-se necessário a mudança de paradigma, entendendo a grande relevância em tratar sobre o essencial papel das famílias na vida das crianças e adolescentes, sendo necessário o despertamento do senso crítico social, principalmente por meio da educação, que é o pilar da sociedade.

REFERÊNCIAS

BIASOLI-ALVES, Z. M. M. **Pesquisando e intervindo com famílias de camadas diversificadas.** Em C. R. Althoff, I. Elsen & R. G. Nitschke (Orgs.), pesquisando a família: olhares contemporâneos (pp. 91-106). Florianópolis: Papa-livro, 2004.

BERSOGLI, M. JUNIOR, F. **Delinquência Juvenil e família.** Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-84862013000100006. Acesso no dia 10 de outubro de 2019. Revista de psicopedagogia. vol.30 no.91 São Paulo 2013.

CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe. POLÍTICAS PÚBLICAS E COOPERAÇÃO SOCIAL EM JOHN RAWLS. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p. 277-302, jun. 2017. ISSN 21798699. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/970/547>. Acesso em: 30 jun. 2020.

CAPUTI, Lesliane. **Família Contemporânea: Uma instituição social de difícil definição.** Programa de Pós-Graduação em Serviço Social na Universidade Estadual Paulista – UNESP.

Franca, SP. Disponível em: https://www.franca.unesp.br/Home/stae/eixo5_009.pdf. Acesso em: 12 out. 2019.

LEMOS, Ida Timóteo. Risco psicossocial e psicopatologia em adolescentes com percurso delinquente. **Aná. Psicológica**, Lisboa, v. 28, n. 1, p. 117-132, jan. 2010. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0870-82312010000100009&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 11 out. 2019.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959-979, dez. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000600959&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 11 jul. 2020.

LEVISKY, David Léo. **Aspectos do processo de identificação do adolescente na sociedade contemporânea e suas relações com a violência**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2000.

LIMA, Renato Sérgio de**. 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, São Paulo, p. 9, 2017.

LUZES, Cristiano Araújo. **Um olhar psicológico sobre a delinquência**. Psicologia. Pt, 2010. Disponível em: https://www.psicologia.pt/artigos/textos/A0520.pdf. Acesso em: 11 out. 2019.

MORESCHI, Marcia Teresinha. **Violência contra Crianças e Adolescentes: Análise de Cenários e Propostas de Políticas Públicas**. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em: https://www.mdh.gov.br/biblioteca/consultorias/conada/violencia-contra-criancas-e-adolescentes-analise-de-cenarios-e-propostas-de-politicas-publicas.pdf. Acesso em: 11 out. de 2019.

PAULA, Maria de Lourdes Bersogli; ASSUMPCAO JR., Francisco B. Delinquência juvenil e família. **Rev. psi-**

copedag., São Paulo, v. 30, n. 91, p. 43-51, 2013. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010384862013000100006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 11 out. 2019.

ROMARO, R. A; CAPITÃO, C. G. **As faces da violência: aproximações, pesquisas, reflexões.** São Paulo: Vetor, 2007.

RAUTER, Cristina. O clamor pela solução penal de questões sociais. **Revista Veredas do Direito.** Belo Horizonte, v. 3, n. 5 (2006). Disponível em: http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/91. Acesso em: 14 de outubro de 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3. Ed. Rev. E ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. P. 265

SENA, Johnnata. **A incidência da vulnerabilidade social sobre a prática dos atos infracionais do Nordeste brasileiro.** Disponível em: https://jus.com.br/artigos/72789/a-incidencia-da-vulnerabilidade-social-sobre-a-pratica-dos-atos-infracionais-do-nordeste-brasileiro. Acesso em:10 out. 2019.

SOUZA, Celina**. Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 26. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16. Acesso em: 01 de julho de 2020.

OS DIREITOS INDÍGENAS PERANTE A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E A APLICAÇÃO DO PACTO DE SAN JOSÉ DA COSTA RICA

Caroline Sabino Ferreira

Introdução

No cenário instaurado pós Segunda Guerra Mundial onde a instabilidade social trouxe uma nova visão, segundo Piovesan (2006, pg. 8), do Estado como o violador de direitos humanos, surgiu a necessidade de restauração do ideal dos Direitos Humanos bem como um referencial ético para guiar a ordem internacional. Essa quebra do pensamento positivista, infligiu ao meio jurídico o questionamento do conceito dos Direitos Humanos, por ter ficado claro que somente a escrita dos direitos em declarações não era suficiente para fazê-los ganhar efetividade.

Dessa forma, em 26 de Junho de 1945, os cinquenta países presentes na Conferência sobre Organização Internacional (25 e 26 de Junho de 1945), elaboraram a Carta das Nações Unidas onde os governos instauraram a organização internacional das Nações Unidas. O documento somente produziu os seus efeitos em 24 de Outubro do mesmo ano quando cinquenta e um países o reconheceram e ratificaram, portanto, retira-se do contexto histórico de seu surgimento que o intuito de criação da ONU era prevenir novos conflitos internacionais e violações aos direitos fundamentais.

Todavia, era preciso que a ONU detivesse a possibilidade de fazer valer os direitos aos quais foi incumbida de proteger e essa proteção acarretaria na concessão de poder à entidade de sancionar Estados, já que a sanção é caráter fundamental de segurança jurídica da norma para concretizar o cumprimento dessa bem como punir a sua violação, ou ainda vinculação das normas internas para com as suas.

Em 1948, a Assembléia Geral da ONU emitiu o relatório que se tornaria o principal documento internacional norteador do ideal de direitos humanos e de valores universais, atuando como conceituador da acepção contemporânea desses, a Declaração Universal de Direitos Humanos.

Não obstante, as Nações Unidas permaneciam como órgão não supranacional, não havia vinculação legal e direta dos princípios estabelecidos pela Carta e pela DUDH aos Estados-Membros, padecendo da ausêcia de positivação de normas que realizassem a ligação entre o direito internacional e o direito interno das pátrias, bem como carente de mecanismos eficazes que dirimissem os conflitos entre nações e descumprimentos de seus preceitos. Essa deficiência desembocou na necessidade de elaborar tratados internacionais para estabelecer e vincular normas, e criar Sistemas Regionais de proteção que englobassem as especificidades culturais, sociais e históricas dos continentes.

O ponto de partida deste estudo é o surgimento histórico do Sistema Interamericano de aos Direitos Humanos, com enfoque na estrutura funcional da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o exercício de sua competência, apontando decisões jurisprudenciais da Corte que focalizaram na proteção específica dos direitos humanos de povos indígenas com base no Pacto de San José da Costa Rica, tratado que instaurou o regime Interamericano de proteção de direitos.

Ao final, apresentará um olhar da Teoria Crítica dos Direitos Humanos tendo Joaquín Herrera Flores e Flávia Piovesan a base da pesquisa, expondo críticas aos pensamentos positivistas do direito e realizando uma ligação entre as normas jurídicas escritas e a aplicação prática, com enfoque nas garantias concedidas para as comunidades indígenas e a maneira que o cumprimento desses direitos se dá em razão da Corte Interamericana e suas decisões e medidas.

1. O SISTEMA INTERAMERICANO

As regiões existentes no globo são marcadas por traços históricos e características singulares, muito divergentes umas das outras, que influenciam na maneira como seus respectivos povos se comportam e são afetados, incindindo em sua maneira de viver bem como em suas necessidades estruturais. A discussão e propagação dos direitos humanos, e suas respectivas proteções necessárias no âmbito internacional, e as medidas a serem tomadas a fim de garantir a consagração da dignidade da pessoa humana, instaurou um sistema de proteção global de Direitos Humanos pós-guerra, tendo o surgimento da Organização das Nações Unidas como pontapé inicial dentro de um momento histórico que visava o recomeço e a tentativa de reestruturação e redefinição dos direitos fundamentais.

Melo cita a necessidade de criação de sistemas regionais para que esses fossem aptos à respeitar as peculiaridades histórico-culturais de cada região bem como instaurar os mecanismos eficazes para dirimir conflitos e descumprimentos de preceitos fundamentais (MELO, pg. 04), suprindo espaços onde a ONU não alcançasse.

Surgiram então os Sistemas Regionais de Proteção aos Direitos Humanos, onde o primeiro a se erguer foi o Sistema Regional Europeu e em contraponto ao Sistema Europeu como mais antigo, amadurecido e consolidado há o Sistema Regional Africano sendo mais recente e incipente (PIOVESAN, 2006, pg. 119).

Intermediário aos sistemas Europeu e Africano, o Sistema Regional Interamericano, que tem como base a Carta de Organização dos Estados Americanos (1948), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) e Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), emergiu diante de governos arbitrários e ditatoriais, já que o contexto latino-americano pós-década de 50 era de regimes ditatoriais e transições à democracia, e uma região marcada por elevado grau de exclusão e desigualdade social que ainda convive com o legado dos regimes autoritários e precária tradição de respeito aos direitos humanos, como ensina Piovesan. (PIOVESAN, 2006, pg. 85).

Esse sistema foi iniciado pela Organização dos Estados Americanos, fundada pelos 21 participantes da IX Conferência Internacional

Americana que assinaram a Carta de criação da OEA em 30 de abril de 1948. Durante a V Reunião de Ministros de Relações Exteriores em 1959, foi criada a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, todavia, foi um tratado interamericano o documento essencial na edificação da estrutura do Sistema Regional no continente Americano.

Assim, foi assinado em 22 de novembro de 1969 na cidade de San José, Costa Rica, a Convenção Americana de Direitos Humanos. Conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, entrou em vigor em 18 de Julho de 1978 trazendo em seu corpo o reconhecimento de direitos civis e políticos, e apesar de não substanciar direitos sociais, culturais ou econômicos, apresentou a determinação aos Estados do dever de concessão, permissão e alcance pleno desses, mediante a adoção de medidas legislativas ou quaisquer outras que entenderem como apropriadas à tal finalidade, incumbindo as nações não unicamente o dever de respeitar os direitos previstos como movimentar-se para garantir o pleno exercício.

A Convenção estabeleceu um aparato de monitoramento e implementação dos direitos descritos em sua redação: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana. A Comissão Interamericana ganhou nova roupagem após a entrada em vigor do Pacto de San José, sendo consolidada como um órgão internacional capaz de realizar a proteção, investigação, conciliação e persecução em juízo das violações aos direitos humanos protegidos pela Carta da OEA e pela Convenção Americana (RAMOS, 2016, pg. 217).

A Corte Interamericana surgiu em 1978 com a entrada em vigor da Convenção Americana de Direitos Humanos, vigorando a partir de 1980 quando recebeu o número necessário de ratificações. Dotada de competência consultiva e contenciosa, a Corte tem a sua formação dada por sete juízes nacionais dos Estado-Membro da OEA, podendo de produzir sentenças declaratórias e condenatórias, fornecendo as suas decisões um aspecto definitivo, inapelável e capaz de indicar medidas a serem cumpridas pela nação e indenizações a serem paga em caso de descumprimento.

A Corte Interamericana possui como estrutura normativa, além da própria Convenção, um Estatuto, que concentra a matéria administrativa e um Regulamento que figura como manual para o processo das funções contenciosa e consultiva. Para desempenhar essa última, o órgão deverá receber as denúncias de violações aos direitos humanos

que hajam esgotado os procedimentos internos na Comissão Interamericana, todavia, para que os trâmites sejam realizados é necessário que o Estado denunciado tenha ratificado a Convenção e declarado expressamente o reconhecimento da competência da Corte para interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos.

A atuação contenciosa detém significativa representação na efetivação dos direitos previstos no Pacto, já que por meio dessa é possível realizar o julgamento e condenação dos Estados e consolidar uma jurisprudência interamericana.

Com efeito, a supervisão de cumprimento das sentenças é procedimento de suprema importância, uma vez que garantirá a efetividade das decisões, assim o regulamento reserva três formas de monitoramento: a) apresentação de relatórios estatais e contra-relatórios por parte das vítimas e seus representantes; b) perícias e relatórios através de outras fontes de informação a serem indicadas pela própria Corte; c) realização de audiência pública junto ao Estado demandado, às vítimas e a seus representantes para ouvir sobre o cumprimento da sentença, bem como apreciar relatório da Comissão sobre o mesmo tema. A partir da publicação, a decisão faz coisa julgada formal e material.

Todo Estado-Parte, conforme ensinamento de Trindade, "tem a obrigação de fazer cessar a violação comprovada, prover as reparações por suas consequências e garantir a não repetição de violações do gênero"(TRINDADE, 1999). Se um Estado não cumpre com a sentença da Corte, esta poderá informar e fazer recomendações para a Assembléia Geral da OEA.

Piovesan menciona o impacto considerável das decisões da Corte na capacidade de monitoramento e fiscalização da sociedade civil (PIOVESAN, 2006), concluindo quão relevante o órgão tornou-se na simbologia institucional e na aplicação prática de medidas direcionadas aos direitos humanos influindo diretamente na sociedade.

2. DIREITOS INDÍGENAS: VIOLAÇÕES E MEDIDAS PROTETIVAS NO ÂMAGO INTERAMERICANO

No início do século XV com a expansão marítima denominado A Era dos Descobrimentos, a exploração ao redor do globo impactou o

contexto das sociedades posteriores a esse movimento. O Continente Americano foi demasiadamente afetado pelas expansões colonizadoras, em razão do navegador genovês Cristóvão Colombo ser financiado pelos reis da Espanha recém-unificada para lançar-se à navegação do Oceano Atlântico com o objetivo de chegar às Índias afim de estabelecer novas rotas comerciais. Durante a execução, as caravanas européias se depararam com uma nova terra, o que culminou no "descobrindo" do continente à época denominado "Novo Mundo".

Contudo, a chegada dos europeus a América não significava que o continente estava desprovido de sociedades próprias. Originários das terras, os indígenas (do latim indigĕna.ae: natural do lugar em que vive, gerado dentro da terra que lhe é própria) foram denominados pelos advindos do Velho Mundo como índios, pela concepção errônea que haviam chegado ao país asiático.

Visando suprimir as características culturais dos povos nativos, visto que um meio de facilitar a tomada das terras seria a supressão cultural e histórica, os colonizadores advindos de diversos países da Europa trouxeram consigo os padres jesuítas, membros da Companhia de Jesus (1534), uma ordem religiosa que tinha como objetivo a disseminação da cultura e religião católica pelo mundo, com o principal intuito de catequização do indígena.

Bartolomeu de Las Casas, foi um frade espanhol engajado na luta pelo fim do uso da força como meio de evangelização e figura importante na proteção dos "índios" e na concepção de humanidade proferida à esses. Autor da obra Tratados de Fray Bartolomé de Las Casas, sendo um desses a Brevíssima Relação sobre a Destruição das Índias, Las Casas relata acontecimentos do período colonial.

A obra é apresentada por Gutierrez, como um testemunho aterrador sobre a conquista e uma antologia de horrores, onde é descrito um mundo de pesadelos e atrozes estatísticas sobre o número de índios mortos e a crueldade dos conquistadores (GUTIERREZ, 2010). O autor apresenta trechos da obra expondo narrativas como: "[..] os prejuízos e as perdas são enormes, com a destruição e arrasamento de vilas, massacres e matanças, com as crueldades horríveis e odiosas, com as violências, iniqüidades e latrocínios;" (Bartolomé de Las Casas, Brevíssima Relação da Destruição das Índias)." (GUTIERREZ, 2010).

Gutierrez destaca que a obra é a mais conhecida e polêmica do frade, e a partir das narrativas esse acabou tornando-se importante para a compreensão dos ocorridos na época colonial, por expor que os povos indígenas foram submetidos a regimes escravistas, em decorrência do interesse por parte dos colonos de subtração de recursos da terra, além do interesse religioso por parte dos jesuítas da catequização dos indígenas para disseminação do catolicismo.

Porém, é equivocado concluir que somente durante o período colonial, os nativos das terras tiveram seus direitos suprimidos, já que a violência contra as comunidades indígenas se estendeu ao longo da história. O local onde se situa a Argentina, presenciou inúmeros conflitos entre os colonizadores e os povos nativos, ocupantes das regiões do Pampa e da Patagônia, antes chamadas de Deserto, nomenclatura utilizada para designar áreas pouco não ocupadas pelo homem branco, mas sim, por grupos de indígenas como forma de desqualificar esses espaços, o que implicava na necessidade de civilizá-los, conquistando essas terras para, então, povoá-las dentro da utopia da civilização européia (POMPEU, pg. 27, 28).

No Brasil, durante o período da Ditadura Militar Brasileira (1 de abril de 1964 e 15 de março de 1985) em Relatório da Comissão Nacional da Verdade – Cap. V: Violações de Direitos Humanos dos Povos Indígenas, foi levantada uma estimativa de pelo menos 8.350 nativos mortos em decorrência de ação direta por parte de agentes governamentais, além de apontar movimentos de esbulho de terras indígenas visando crescimento econômico, como a exploração do solo e a expansão de rodovias, onde o próprio relatório admite que foram contabilizadas apenas as mortes decorrentes das ações identifcadas pela investigação da equipe, considerando, assim, que esse número pode ser "exponencialmente maior" (BRASIL, pg. 205, 206, 2014).

Ainda, de acordo com o Relatório, a Fundação Nacional do Índio, órgão do estado brasileiro que tem finalidade de representar as comunidades indígenas brasileiras na Federação, manteve dois centros para a detenção de índios "infratores": O Reformatório Krenak, em Resplendor e a Fazenda Guarani, em Carmésia ambos no estado de Minas Gerais, que eram geridos e vigiados por policiais militares, re-

caindo denúncias de violações de direitos, apontando que mais de cem indivíduos de dezenas de etnias, oriundos de ao menos onze estados do país foram mantidos nos centros.

As violências não ocorreram somente na América Latina, já que Dornelles e Melo apresentam narrativa sobre lutas por terras que ocorreram nos Estados Unidos, onde em maio de 1830, o Congresso americano aprovara a Lei de Remoção dos Índios, que determinava que terras indígenas poderiam ser compradas pelo Estado e permitia ao poder executivo negociar com os grupos do Sul, chamados de Cinco Tribos Civilizadas sua remoção em troca de suas terras originais.

Os nativos que se adaptassem ao modo de vida civilizado poderiam viver ao leste do Mississipi e manter a autonomia; caso não aceitassem, poderiam ser punidos, tendo essas remoções ocorrido por meio de tratados que implicaram a venda ou troca de territórios, e outros grupos que nunca firmaram acordos foram perseguidos em longas guerras (DORNELLES, MELO, 2015). As narrativas para justificação das invasões e massacres pautavam-se na visão distorcida que as comunidades indígenas eram subjulgadas como selvagens, desprovidas de civilização e pagãos.

Um estudo realizado por Alexander Koch, da University College London concluiu que mais de 56 milhões nativos americanos foram mortos no primeiro século de colonização de continente, e tal dizimação possivelmente impactou até mesmo no clima do planeta. Os escritores brasileiros, Marcelo Grondin e Moema Viezzer publicaram em 2018 pela editora Princeps, um estudo com documentos históricos intitulado O Maior Genocídio da História, concluindo a estimativa de 70 milhões de nativo-americanos mortos após 1492, o que representaria de 90 a 95% da quantidade de indígenas presentes no continente, além de citarem também os extravagantes números de riquezas saqueadas: "Entre 1503 e 1650 desembarcaram no porto de Sevilha 185 mil quilos de ouro e 16 milhões de quilos de prata. A prata levada [...] excedia três vezes o total das reservas europeias" (GALEANO, 2014, pg. 43 - *apud* GRONDIN, VIEZZER, 2018).

É cabível questionar se após mais de quinhentos anos do período colonial da América, e com a evolução jurisdicional internacional os

povos indígenas do Novo Mundo, após séculos de violações aos seus direitos, tem sido alvos das proteções aos Direitos Humanos que foram escritas no Pacto de San José da Costa Rica, e de que maneira o Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem se posicionado na defesa dos autóctenes da América.

2.1 A ATUAÇÃO DA CORTE INTERAMERICANA COM BASE NO PACTO DE SAN JOSÉ

A Convenção Americana de Direitos Humanos, também chamada de Pacto de San José da Costa Rica é o documento mais importante quando se fala no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (PIOVESAN, pg. 87 2006). Em 1988 a Assembleia Geral da OEA elaborou o documento que foi adicionado à Convenção: o Protocolo Adicional (Protocolo de San Salvador), concernente aos direitos sociais, culturais e econômicos, com entrada em vigor em novembro de 1999. O Pacto foi o instaurador dos principais órgãos responsáveis pela proteção aos Direitos Humanos dentro do âmbito americano: a Comissão e a Corte Interamericana.

No limiar do século XXI a Corte Interamericana passou a aperfeiçoar sua jurisprudência na matéria de direitos dos povos indígenas e começou a impactar de com a proposição de novos parâmetros interpretativos para a proteção desses povos na região, principalmente em razão da resistência e do ativismo dos povos indígenas, essas demandas vêm sendo inseridas na ordem internacional tendo como resultado e o surgimento de um corpo de normas e práticas internacionais de proteção dos povos indígenas.

Para Pegorari é importante abordar os parâmetros interpretativos sendo necessário analisar a jurisprudência da Corte, em razão de a Convenção Americana de Direitos Humanos não dispor textualmente, por exemplo, de um direito à propriedade coletiva. Esse direito é uma decorrência interpretativa do Direito à propriedade privada, previsto no artigo 21 da Convenção, daí surge a importância da realização de análises jurisprudenciais. (PEGORARI, 2017).

O primeiro caso trazido à Corte sobre a temática dos direitos inerentes a uma comunidade indígena foi o caso Mayagna (Sumo) Awas

Tingni vs. Nicarágua (2001) no qual a Nicarágua foi condenada por não assegurar medidas que impedissem a violação das terras comunais da Comunidade Awas Tingni, bem como ter outorgado concessão nas terras da Comunidade sem seu consentimento e não haver garantido um recurso efetivo para responder às reclamações da Comunidade sobre seus direitos de propriedade, culminando em ineficácia para prevenir que a empresa estrangeira SOLCARSA destruísse e explorasse as terras por anos pertencidas à Comunidade Awas Tingni. Esse julgado foi de suma revelância pois fixou entendimentos da Corte, sendo um deles a violação por parte da Nicarágua do artigo 25 da Convenção em decorrência da inércia por parte do Estado para proteger as terras indígenas dos Awas Tingni de invasão e exploração indevida, além de não fazer valer medidas de direito interno adequadas que permitissem a demarcação e titulação das terras, e por não ter se limitado a um prazo razoável para a tramitação dos recursos interpostos pelos membros da Comunidade Awas Tingni (§137).

Ademais, fazendo menção a troca de termos utilizada durante o estudo e consideração dos trabalhos preparatórios da Convenção que substituiu a frase "toda pessoa tem o direito à propriedade privada, mas a lei pode subordinar seu uso e gozo ao interesse público" pela de "toda pessoa tem direito ao uso e gozo de seus bens" (§145), entendeu que o artigo 21 da Convenção Americana protege o direito à propriedade em um sentido que compreende, também, os direitos dos membros das comunidades indígenas à propriedade comunal (§ 148).

A Corte buscou destacar a tradição existente entre os povos indígenas no que toca a forma comunitária da propriedade coletiva, no sentido de que esta não pertence a um indivíduo, mas a toda a comunidade e a estreita relação que estabelecem com a terra, como base de sua cultura, sua vida espiritual, sua integridade e sobrevivência deve ser reconhecida e compreendida. Assim, a relação com a terra para os povos indígenas, no olhar da Corte, não é meramente de posse, mas uma conjunção dos elementos material e espiritual do qual devem gozar plenamente para que seu legado cultural seja transmitido a gerações futuras (§149). A Corte estabeleceu que o direito costumeiro destes povos deve ser considerado especialmente no que toca à desnecessidade de um título para que sua propriedade seja reconhecida (§151).

Por fim declarou que o Estado violou o direito à proteção judicial e o direito à propriedade, afirmando que o Estado estava dotado do dever de adotar em seu direito interno, as medidas legislativas, administrativas e outras que fossem necessárias para criar um mecanismo efetivo de delimitação, demarcação e titulação das propriedades das comunidades indígenas.

No caso do povo Yakye Axa (2005), o Estado do Paraguai foi denunciado a Corte sob a alegação de violação do Direito à Vida, as Garantias Judiciais, Direito à Propriedade Privada, Proteção Judicial da Convenção Americana em detrimento da Comunidade indígena Yakye Axa do Povo Enxet-Lengua, visto que o Estado não garantiu o direito de propriedade ancestral da comunidade e de seus membros.

Em julgamento, entendeu que à respeito dos povos indígenas, é indispensável que os Estados concedam uma proteção que leve em consideração suas particularidades próprias, suas características econômicas e sociais, assim como sua situação de especial vulnerabilidade, seu direito consuetudinário, valores, usos e costumes, firmando que a concessão de personalidade jurídica serve para tornar operativos os direitos já existentes das comunidades indígenas, que os vêm exercendo historicamente e não a partir de seu nascimento como pessoas jurídicas. Reconheceu ainda que os sistemas de organização política, social, econômica, cultural e religiosa, e os direitos deles resultantes são reconhecidos não à pessoa jurídica, mas à comunidade.

Ao se referir às garantias judiciais ou processuais consagradas no artigo 8 da Convenção, a Corte manifestou que devem ser observadas todas as formalidades que "sirvam para proteger, assegurar ou fazer valer a titularidade ou o exercício de um direito", isto é, as "condições que devem ser cumpridas para assegurar a adequada defesa daqueles cujos direitos ou obrigações estão sob apreciação judicial" (§108). Quanto as delimitações de terras, o órgão entendeu que a cultura dos membros das comunidades indígenas corresponde a uma forma de vida particular de ser, de ver e de atuar no mundo, constituído a partir de sua estreita relação com seus territórios tradicionais e os recursos que ali se encontram, não apenas por serem meio de subsistência, mas

porque constituem um elemento integrante de sua cosmovisão, religiosidade e identidade cultural.

Com essa jurisprudência firmou o reconhecimento da estreita vinculação dos povos indígenas com seus territórios tradicionais, os recursos naturais ligados à sua cultura que ali se encontrem bem como os elementos incorpóreos que se desprendam deles devem ser protegidos pelo artigo, ressaltando que a discussão no caso, não era a existência do direito da comunidade a seus territórios, e sim a efetivação deste direito.

4. UM OLHAR DA TEORIA CRÍTICA

Os povos originários constituem um dos grupos sociais mais frágeis e vulneráveis no continente Americano, assim retira-se a importância de um órgão jurisdicional internacional exercer um controle judicial de forma a agir efetivamente perante o Estado quando seus órgãos falharem na proteção dos direitos fundamentais.

Porém, mesmo com reconhecimento das mudanças na postura dos Estados, adoção de legislações nacionais e a ratificação de instrumentos internacionais, não cabe afirmar que esses atos sejam inteiramente eficientes para garantir a efetivação dos direitos das comunidades indígenas e reparar os acontecimentos históricos que submeteram os nativos a um contexto de vulnerabilidade.

As questões indígenas na América devem ser discutidas a partir de dois processos históricos: colonialidade do poder e a imposição do paradigma da modernidade ocidental. Por meio do primeiro, foi introduzida a hierarquia entre as raças, como forma de exploração e de dominação social, e imposto o eurocentrismo, como modelo de produção e de controle da subjetividade (QUIJANO, 2005, p. 33). Já o segundo é fundamentado no individualismo e antropocentrismo, na ideia de um progresso linear e absoluto, na oposição entre sociedade e natureza, na mercantilização da natureza e privatização do meio ambiente, e no economicismo, por meio do qual a qualidade de vida e o bem-estar são medidos estritamente pelo critério do desenvolvimento econômico (ECHEVERRÍA, 1995, p. 140-155).

A inclusão de demandas e de reivindicações indígenas no ordenamento internacional ora mencionadas, apresentaram um importante passo para o fortalecimento das lutas indígenas por seus direitos bem como ajudou a consolidar uma jurisprudência voltada inteiramente para essa pauta, todavia, esses avanços não afastam possíveis críticas ao Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Como bem destacado por Herrera Flores, é sempre importante que se adote uma visão crítica e questionadora de até que ponto um imenso edifício normativo e jurisprudencial pode, de alguma forma, romper com a estrutura de dominação e de exploração das relações sociais, econômicas, políticas e jurídicas do capitalismo (FLORES, 2009, p. 129).

Andrea Schettini entende que a afirmação de direitos, por exemplo, à vida digna que foi manifestado em casos como Caso Yakye Axa, representam um passo fundamental para os direitos indígenas, porém entende não ser suficiente para romper com o paradigma moderno de exclusão e de exploração desses povos, já que a Corte constrói sua concepção estritamente relacionada aos direitos econômicos, sociais e culturais, os quais não são capazes de incluir a riqueza das formas alternativas de vida dos povos indígenas e seu anseio por autodeterminação. (SCHETINNI, 2004). Em conclusão, a afirmação ao direito à vida digna sem a inclusão dos próprios indígenas no debate sobre quais as condições essenciais de vida para esses povos, acaba por reduzir a concepção de vida digna ao "bem-estar" ocidental.

Herrera Flores afirma que quando se fala em direitos humanos como produtos culturais antagônicos às relações capitalistas, refere-se ao "resultado histórico do conjunto de processos antagonistas ao capital que abrem ou consolidam espaços de luta pela dignidade humana". Os direitos humanos, como produtos culturais ocidentais, facilitam e generalizam "atitudes" e "aptidões" para fazer, e assim se está diante da possibilidade de criar "caminhos de dignidade" que possam ser trilhados não somente por específicos grupos de pessoas, mas por todos aqueles que queiram enfrentar as "falácias ideológicas". (FLORES, 2002)

Os apontamentos de Flores levam ao entender que esse é o caminho para uma nova cultura dos direitos que atualize o princípio de

esperança inerente a toda ação humana consciente do mundo em que vive e da posição que nele ocupa, trabalhando ativamente: 1) as contradições inerentes a quem utiliza o conceito de dignidade humana sem levar em conta uma concepção material da dignidade comparando as dificuldades para defini-la a partir de uma formulação material; 2) o enfrentamento da idéia material presente na seguinte questão: haverá direitos humanos sem a adoção de compromissos e deveres?

Considerações Finais

Foi exposto inicialmente o nascimento do Sistema Regional Americano, trazendo conceitos histórico-sociais que culminaram na subdivisão do sistema internacional, e os aspectos estruturais mais importantes desse sistema, buscando contextualizar a imprescindibilidade de um aparato universal voltado as garantias.

Em seguida emerge a exposição dos massacres e violências inflingidas aos povos nativos do Continente Americano apresentando as narrativas de Frei Bartolomé afim de expor um ponto de vista central e o vislumbre de um indivíduo inserido no contexto do período colonial, trazendo à luz o fato de que o desenvolvimento da sociedade no modelo europeu foi construído em cima de séculos de brutais rompimentos das garantias individuais mais básicas de seus povos autóctenes, além da continuidade dessas violações ao decorrer das décadas seguintes, apresentando casos recentes. Mediante isso, foram apresentados casos práticos de atuação direta da Corte, expondo os precedentes de entedimento referentes aos direitos como vida digna e a propriedade privada, interpretados afim de englobar os territórios indígenas que não detinham previsão expressa no pacto de San José.

O encerramento apresenta um caráter reflexivo para o leitor, indagando a efetividade material das normas estabelecidas e fixadas internacionalmente, posicionando o entendimento da importância de um sistema universal de Direitos Humanos com a apresentação de pontos a serem evoluídos além do indagamento da possibilidade de evolução dos direitos humanos em sua amplitude levando em consideração a concepção material da dignidade e a arguição da possbilidade de existência de direitos humanos sem adoção de compromissos e deveres.

Referências

BRASIL, Comissão Nacional da Verdade. **Relatório Final da Comissão nacional da Verdade. Capítulo V – Violações de Direitos Humanos dos Povos Indígenas**. (Acesso 20. Abr. 2020)

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre os Direitos Humanos**, 22 de novembro de 1969. (Acesso em 30. Out.2019).

DORNELLES, Soraia Sales; MELO, Karina M.R.S. **Sobrevoando histórias: sobre índios e historiadores no Brasil e nos Estados Unidos**. Anos 90 (UFRGS. Impresso), v. 22, p. 173-208, 2015

ECHEVERRÍA, Bolívar. 1995. **Las ilusiones de la modernidad**. México: UNAM, El Equilibrista.

FLORES, Joaquín Herrera. **A reinvenção dos direitos humanos**. tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano

FLORES, Joaquín Herrera. **Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência.** Trad. Carol Proner. Revista Sequência, Florianópolis, n.44, jul. 2002. Jefferson Aparecido Dias. – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

GRONDIN, Marcelo; VIEZZER, Moema. **O Maior Genocídio Da História Da Humanidade**. 1. ed. Paraná: Princeps, 2018.

GUTIÉRREZ, Jorge Luìs. "Aspectos históricos sobre a Brevíssima relação da destruição das Índias de frei Bartolomeu de Las Casas na ocasião da recente publicação da tradução para o português dos Tratados". In: **Revista Primus Vitam**, Nos. 1 - 2, 2010, Ano 1, Centro de Ciências e Humanidades - Universidade Mackenzie, p. 1-18. Disponível em:http://delphos-gp.com/primus_vitam/primus_1/jorge.pdf (Acesso em 30. Out.2019).

JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS / **Secretaria Nacional de Justiça, Comissão de Anistia, Corte Interamericana de Direitos Humanos.** Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. 2005. Sentença de 17 de junho. **Comunidade Indígena *Yakye Axa* vs. Paraguai.**

JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. 2001. Sentença de 31 de agosto. **Comunidade *Mayagna (Sumo) Awas Tingni* vs. Nicaragua.**

KELSEN, Hans, 1881-1973. **Teoria pura do direito** / Hans Kelsen ; [tradução João Baptista Machado]. 6ª ed. - São Paulo : Martins Fontes, 1998.

KOCH, A. et al. (2019) Earth system impacts of the European arrival and Great Dying in the Americas after 1492. Quat. Sci.Rev. 207, 13–36. Disponível: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277379118307261 (Acesso: 03 abr. 2020)

MELO, Mario. Últimos avances en la justiciabilidad de los derechos indígenas en el sistema interamericano de derechos humanos. **In: Revista Sur**. 4ª ed. (Acesso em 17 abr. 2020)

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**, 1945.

PEGORARI, Bruno. A tese do "marco temporal da ocupação" como interpretação restritiva do direito à terra dos povos indígenas no Brasil: um olhar sob a perspectiva da Corte Interamericana do Direitos Humanos. **ARACÊ – Direitos Humanos em Revista**. 2017.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e diálogo entre jurisdições = Human rights and dialogue between jurisdictions. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, n. 19, p. 67-93,

jan./jun. 2012. Disponível:http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/49939. (Acesso em: 30. out. 2019).

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

POMPEU, Ana Carollina Gutierrez. **Conquistar o deserto: resistência indígena e violência na fronteira do Pampa e da Patagônia (1850-1885)**. 2018. Tese Doutorado —Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

QUIJANO, Aníbal. 2005. El "movimiento indígena" y las cuestiones pendientes en América Latina. **Revista Tareas**, Panamá, n. 119, p. 31-62, ene./abr

SCHETTINI, Andrea. Por um Novo Paradigma de Proteção dos Direitos dos Povos Indígenas: Uma Análise Crítica dos Parâmetros Estabelecidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Internacional de Direitos Humanos** jan.2004 – São Paulo, 2004

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. –** Volume II. – Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

ARTIGOS – POLÍTICAS PÚBLICAS

REDES DE COOPERAÇÃO: O COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO MUNICÍPIO DE CAXIAS–MA

Renata Caroline Pereira Reis
Handys Leya Alves Silva

1. INTRODUÇÃO

O estudo em apreço propôs-se a analisar as práticas de gestão pública no combate à violência contra a mulher no município de Caxias, no Estado do Maranhão, dando ênfase para a conceituação, caracterização e análise das redes de cooperação. Desse modo, encaixa-se na linha de pesquisa voltada para temas atinentes à gestão de organizações públicas.

Face à especificidade deste tema, compreende-se a rede como uma disposição organizacional que envolve um conjunto de parceiros que se interligam com o objetivo de contornar obstáculos que são difíceis de ser solucionados de forma isolada. Assim, a heterogeneidade existente entre estes parceiros e a busca contínua de relações de cooperação somam forças intraorganizacionais de forma que, simultaneamente, cooperam e competem entre si na solução de problemas.

A violência contra a mulher tornou-se, na atualidade, um dos problemas públicos que mais atraiu atenção e visibilidade social. Razão pela quais diversas políticas e serviços públicos têm sido instaurados e direcionados ao atendimento à mulher em situação de vulnerabilidade.

Fator este que despertou o interesse para a realização desta pesquisa, sobretudo pela necessidade de atenção que deve ser dada ao tema por parte do Poder Público.

Diante desse quadro, o presente estudo ocupou-se em responder a seguinte problemática: No que se refere a rede de cooperação mantida pela gestão pública caxiense tem desenvolvido ações eficientes para o enfrentamento da violência contra a mulher?

Trabalha-se com a hipótese de que as políticas públicas voltadas para as mulheres em situação de violência, no município selecionado, ocorrem de maneira fragmentada. Posto que existem algumas falhas no fluxo da rede de cooperação no atendimento contínuo e interrupto a este público, sobretudo quando a necessidade deste atendimento carece ser efetivo em dias não úteis.

Na busca de respostas para a problematização proposta, este estudo propôs-se a analisar a formulação e a implementação das práticas de gestão pública no combate à violência contra a mulher adotadas pelo Município de Caxias/MA.

De maneira mais específica apresentou-se a Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) relacionando-a com a rede de cooperação no atendimento à mulher em situação de violência e destacou-se o papel e a atuação da Secretária de Políticas Públicas para Mulheres (SPPM) para a solução de casos de violência contra a mulher.

Para o alcance dos anseios aqui estabelecidos realizou-se a pesquisa bibliográfica com a finalidade de fundamentar teoricamente este estudo. Partiu-se da revisão bibliográfica composta por autores da área como, por exemplo, Lisbôa (2014), bem como a pesquisa documental a partir do levantamento de leis específicas sobre este tema.

Procedeu-se com a coleta de dados por meio da observação sistemática e não estruturada. Para a análise dos dados, este estudo revestiu-se de um caráter essencialmente qualitativo.

Espera-se que este estudo possa possibilitar uma reflexão acerca da necessidade de buscar alternativas, sobretudo de iniciativa da gestão pública, para o enfrentamento da violência contra a mulher, com vistas a atender as determinações legais e constitucionais voltadas para o tema. Afinal, esta é uma maneira de contribuir para a conscientização

da sociedade em geral, alertando, educando e valorizando as práticas de respeito ao público feminino.

2 REDES DE COOPERAÇÃO: uma análise das práticas da gestão pública

Em uma visão generalizada, as redes podem ser entendidas como a união de pessoas ou organizações que visam atingir um mesmo objetivo (MIGUELETTO, 2001).

No contexto do combate à violência contra as mulheres, o tratamento em rede diz respeito aos procedimentos realizados de forma articulada com instituições e pessoas. O que independe da vinculação destas ao governo, já que conta com o protagonismo e participação da sociedade civil organizada, para que todos busquem o desenvolvimento de estratégias, de políticas preventivas e de favorecimento de mecanismos que desenvolvam sua autonomia.

Desta forma, este estudo leva em consideração a Lei nº 11.340/2006, fazendo uma relação com a rede de cooperação no atendimento à mulher em situação de violência. Esta lei articula a criação de mecanismos que visam coibir e prevenir a violência contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal. Em seguida, apresenta-se e analisa-se a atuação da SPPM do município de Caxias.

2.1 A Lei Maria da Penha e a rede de cooperação no atendimento à mulher em situação de violência.

A Lei Maria da Penha reflete um dos mais relevantes avanços no tocante ao legislativo nacional, pois expressa o reconhecimento da violência contra as mulheres como transgressão dos direitos humanos. Estabeleceu diversas medidas pontuadas no enfrentamento deste tipo de violência (MARTINS; CERQUEIRA e MATOS, 2015).

Estes mesmos autores elencam que a Lei Maria da Penha abriu caminhos para a criação de redes de cooperação que integram serviços como: delegacias especializadas, serviços de saúde especializados, casas abrigo, centros especializados de atendimento à mulher e outros órgãos específicos que se integram no fortalecimento de forças que visam mi-

nimizar os casos de violências e abusos sofridos, bem como, otimizar a punição dos referidos agressores.

A união de forças entre esses diferentes setores intentam a expansão e o progresso na qualidade do atendimento e no direcionamento correto das mulheres em situação de violência, de forma que, estas possam ser integradas a atendimento humanizado. Assim, é possível afirmar que a rede de cooperação no atendimento às mulheres em situação de violência é parte integrante da rede que contempla o eixo assistencialista preconizado pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (BRASIL, 2011).

Este mesmo documento configura que as redes de cooperação, voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher, apresentam-se como um ordenamento jurídico que a partir da criação da secretaria de políticas para mulheres e a promulgação da lei Maria da Penha fortaleceu o assunto e estruturou a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Afinal, outrora, estas eram fragmentadas e limitadas.

Com esta lei em vigor, passou-se a instituir serviços especializados e articulados para o atendimento multidisciplinar e intersetorial para que haja a atuação coordenada dos serviços disponíveis em todas as esferas da federação.

O motivo de atuar em rede é um condicionante que contribui para o fortalecimento e aperfeiçoamento da democracia brasileira. É através das redes de cooperação que se instaura a melhoria através da diversidade de opiniões sobre determinado problema.

Bandeira (2005) destaca que é através da flexibilidade que é peculiar à dinâmica das redes que se desenvolve uma gestão adaptativa à realidade social, articulando ações de planejamento e de execução como mecanismo de gestão. Outro fator importante relaciona-se a viabilização da otimização dos recursos disponíveis e a democratização na tomada de decisão.

O que pode descrever negativamente em relação a atuação da rede é que a vítima envolvida em situação de violência migra em diversos órgãos e isso favorece a exposição da mesma. Geralmente, esta mulher chega a estes órgãos de serviços que prestam atendimento com muito constrangimento e grande limitação para expor sua situação.

Veláz quez (2006)destaca que essas limitações acontecem em decorrência das mesmas considerarem que caso exponham o ocorrido não serão levadas a sério. Logo, tentam de alguma forma justificar o agressor, dizendo que foi um momento de fraqueza, que ele não é uma pessoa má e também por desconhecerem os seus direitos e as leis que os oferecem proteção.

Como caminho de enfrentamento destas limitações, esta mesma autora indica que a teoria do conhecimento de cada área correlacionada funcione como uma unidade operacional que desenvolva as técnicas de abordagem e otimize a resolutividade da problemática.

Nesse direcionamento, cada profissional envolvido na rede estabelecerá limites a seu campo de conhecimento e definirá seu objeto de estudo, buscando mecanismos de interação e intercâmbio com as demais integrantes da rede. Desta forma, além de compartilhar saberes entre si, cada profissional buscará informações coerentes e suficientes sobre a rede de atendimento disponível para resolver as situações de violência.

Nesta mesma perspectiva, Lisboa (2014) evidencia que é importante que a rede de cooperação elabore com todos os profissionais (em um caráter interdisciplinar) um protocolo da violência. Dessa maneira, as situações de violência contra as mulheres devem ser tratadas de forma articulada por uma rede de serviços que integram as políticas públicas que envolvam saúde, educação, trabalho, habitação e assistência social.

Destaca-se que são integrantes dessa rede de cooperação: as secretarias do município referentes às pastas de saúde, educação, habitação, assistência social e outras.

São integrantes também os conselhos de direito e as instituições conveniadas ao município vinculadas à questão da violência como delegacias das mulheres, centro de referência no atendimento a mulheres, casa de passagem, casa de proteção, disque denúncia, hospitais, instituto médico legal, atendimento sociojurídico nas universidades, defensoria pública, centro de atendimento psicossocial e demais redes associadas às políticas públicas municipais. Uma interposição organizada em rede, cria mecanismos para ampliar a autonomia das partes envolvidas (LISBOA, 2014).

Oliveira, Delziovo e Lacerda (2014), enunciam que outro ponto considerável na rede de cooperação no atendimento à mulher em situação de violência é a atenção aplicada ao processo de informação e de comunicação. Este necessita ser claramente facilitado e estabelecido entre todos, inclusive com a comunidade, posto que, a comunicação é uma parte essencial no funcionamento alinhado da rede.

Essa recomendação volta-se para a resolutividade dos problemas atrelados à violência, como também para o encaminhamento a outros setores. Posto que se não houver uma perfeita comunicação, os ruídos serão entraves e podem prejudicar ainda mais o processo de recuperação da vítima, aumentando as vulnerabilidades da mesma para o retorno do convívio social.

Por tanto, conforme preconiza a Lei Maria da Penha é necessário que, em casos de violência contra a mulher, haja uma mesma linguagem de comunicação entre o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, com as esferas do âmbito de saúde, educação, trabalho, segurança pública, habitação e assistência social que em harmonia atuarão deforma integrada.

Desta forma, esta relação de conformidade é essencial para a construção e implantação de uma rede de cooperação integrada no atendimento às mulheres (BRASIL, 2006).

Malmegrin (2015) dispõe que a rede de cooperação é um pressuposto das relações entre as pessoas e as organizações. Na esfera pública, essa rede opera para atendimento às demandas da sociedade, tendo em vista que estas marcadas pela característica da pluralidade.

Desta forma, esta maneira de atuação do Estado no formato de rede em relação com o ambiente externo implementam novas configurações e alternativas que considera relevantes para a participação de diversas organizações estatais e não estatais articuladas para a realização de objetivos comuns.

2.2 A atuação da SPPM do município de Caxias no enfrentamento à violência contra mulheres.

Nos dias atuais, a maioria dos municípios da federação investe em programas e políticas de enfrentamento e prevenção da violência con-

tra a mulher. No Brasil, o governo formulou em 2004 um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), além de criar em 2015 uma Secretaria Especial vinculada à presidência da República para implementar essa política.

O objetivo do PNPM é apresentar como prioridade ações que amplie e aperfeiçoe a rede de prevenção e atendimento às mulheres que vive em situação de violência, além de ampliar mecanismos que auxilie o acesso à assistência jurídica, bem como, capacitar profissionais integrantes da rede de atendimento a estas mulheres no âmbito dos municípios (BRASIL, 2004).

Rocha (2007) destaca que em 2007 o Maranhão reiterou o compromisso com estas políticas na assinatura do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e convocou a II Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres. Este evento foi anteposto das conferências regionais e municipais na qual resultou na elaboração do Plano Estadual de Políticas para as Mulheres.

Desta forma, percebe-se que o movimento pelos direitos das mulheres nos municípios maranhenses permanece atuante em um diálogo constante com o Estado. A intenção é de que se assegure políticas que garantam a concretização dos direitos humanos das mulheres, assim como a cautela da sociedade para o problema da violência contra a mulher. Logo, a SPPM do município de Caxias/MA desenvolve ações de lutas e conquistas que otimizem a concretização de políticas para este público.

Caxias é o quinto município mais populoso do Maranhão. Pelo Censo de 2010, o IBGE contabilizou uma população de 155.129 pessoas, sendo que, entre estas, 51,60% (o correspondente a 80.047) são mulheres (IBGE, 2010). Para estas, é destinada uma secretaria especial na qual são desenvolvidas políticas públicas voltadas para o atendimento e o protagonismo destas mulheres.

Esta secretaria procura desenvolver diversas linhas de ações que possam promover a inserção e a permanência das mulheres em relações formais de trabalho, favorecendo mecanismos de igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica.

Também investe em educação para igualdade e a cidadania, desenvolve ações de saúde integral das mulheres e de esclarecimento quanto aos direitos sexuais e reprodutivos destas, luta no enfrentamento de

todas as formas de violência contra as mulheres, fortalece açõespara a participação das mulheres nos espaços de poder e decisão, incentiva a cultura, esporte, comunicação e mídia e igualdade para as mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência.

Desta forma, a reestruturação das políticas públicas para as mulheres deste município representou a instauração de um novo elo da rede de cooperação no atendimento às mulheres em situação de violência. Ao lado de serviços como casas abrigo, centros de referência de atendimento à mulher e delegacia especial da mulher, além de favorecer uma ampla perceptibilidade dos serviços da rede de atendimento para as mulheres em situação de violência além de submeter para outros serviços da rede.

A rede de atendimento à mulher em situação de violência em Caxias acontece conforme as diretrizes da Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e estas estão divididas em quatro principais áreas que abrange: saúde, justiça, segurança pública e assistência social e todas são composta em um rol de serviços especializado e não especializado.

Os serviços não especializados fomentam a porta de entrada da mulher na rede, envolve os serviços dos hospitais, das unidades básicas de saúde, delegacias comuns, polícia militar, polícia federal, centros de referência de assistência social, centros de referência especializados de assistência social, ministério público e defensorias públicas (BRASIL, 2011).

Da mesma forma, os serviços especializados de atendimento à mulher são aqueles destinados exclusivamente a mulheres e que têm destreza no que é pertinente à violência contra as mulheres. Envolve os serviços desenvolvidos pelo centro de atendimento à mulher em situação de violência, pela casa abrigo, pela delegacia especializada de atendimento à mulher, pelo núcleo da mulher na Defensoria Pública e pela promotoria especializada. Conta ainda com a central de atendimento à mulher, ouvidoria da Mulher e outros (BRASIL, 2011).

Portanto, a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres em Caxias é caracterizada pela pluralização de serviços que envolvem diversas organizações. Esta pluralidade pode ser entendida como parte de um encadeamento sequencial e lógico na construção que envolve toda a complexidade da violência contra as mulheres.

Contudo, para que o enfrentamento da violência no município se realize é primordial que haja um encadeamento articulado e integrado entre serviços e instituições. De maneira a definir fluxos de atendimento que sejam compatíveis com as práticas locais aos quais estas mulheres vivem, contemplando todas as demandas e diversidades em que elas estão inseridas.

3 METODOLOGIA

Tartuce (2006) aponta que a metodologia científica trata de método, do caminho que conduz a direção a um objetivo, abrange as regras e procedimentos estabelecidos para realizar uma pesquisa.

Desta forma este estudo quanto à abordagem é classificado como pesquisa qualitativa. Este tipo de pesquisa não se destina a aprofundar a compreensão, a organização e o comportamento de um determinado grupo social ou de uma organização.

Gerhardt e Silveira (2009) destaca que os pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa fazem oposição a hipótese que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências.

Quanto a natureza este artigo trata de um estudo aplicado, visto que este objetiva gerar conhecimentos com vistas a uma aplicação prática, de forma a conduzir mecanismos que apontem a solução de problemas específicos no campo pesquisado, envolvendo verdades e interesses locais. O cenário escolhido para o desenvolvimento do estudo foi a Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres da cidade de Caxias.

No que se refere ao objetivo, esta pesquisa é do tipo exploratória, pois a mesma visa proporcionar maior proximidade com o problema, de forma a torná-lo mais compreensível ou a construir hipóteses. Uma boa parte dessas pesquisas envolve: (a) levantamento bibliográfico; (b) contatos direto com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e por fim, (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão (GIL, 2007).

Para se desenvolver esta pesquisa, foi realizada uma seleção eficiente do método de pesquisa a ser utilizado. Segundo as características deste estudo, no que concerne ao procedimento trata-se de pesquisa biblio-

gráfica, esta foi realizada a partir do levantamento de referências teóricas outrora analisadas e publicadas por meios escritos e eletrônicos.

Este método de trabalho científico tem ponto inicial com uma pesquisa bibliográfica e isso possibilita ao pesquisador tomar conhecimento do que já foi produzido sobre o assunto (FONSECA, 2002).

O instrumento de coleta de dados utilizado foi à observação, este instrumento possibilita o uso dos sentidos para a obtenção de determinados aspectos da realidade a partir dos fatos analisados. O tipo de observação utilizado foi a observação planejada e sistemática, com observador não participante, onde este apodera-se das informações sem integrar-se ao grupo investigado.

A forma de observação espelhada foi a sistemática, baseada em critérios científicos, planejada e controlada. A observação consistiu também em ser não estruturada, onde as informações analisadas eram registrados de forma aberta e livre (LAKATOS; MARCONI, 1999).

A sistematização dos dados foi estruturada da seguinte forma: a princípio, foi realizada uma pré-análise através de leitura superficial do material selecionado. Em seguida, foi realizada uma leitura pormenorizada, a fim de enriquecer a caracterização das práticas de gestão por meio da rede de cooperação no atendimento a mulheres em situação de violência. A análise tomou por base os autores que outrora reportaram o tema em estudo.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este estudo tem o objetivo de analisar a formulação e a implementação das práticas de gestão pública no combate à violência contra a mulher adotadas pelo Município de Caxias/MA. Dessa forma, procurou-se conhecer os serviços básicos oferecidos que dispensa atenção às mulheres em situação de violência, contemplando o âmbito da segurança, saúde, assistência social, sistematização de políticas e.de justiça.

Assim, os resultados obtidos a partir das observações realizadas e da metodologia empregada levam a considerar que foi possível diagnosticar o funcionamento da rede enquanto esfera de interação de diversos serviços que assevere o apoio e permeia no espaço jurídico, social, de segurança, psicológico e de saúde.

Entretanto, as ações decorrentes entre estas esferas não acontecem de forma planejada, mesmo havendo reuniões constantes entre a representação de cada esfera, ainda assim há algumas falhas no fluxo de atendimento.

É relevante destacar que existe uma prática constante de reuniões entre os representantes e esse diálogo entre as instituições, cria uma afinidade entre os integrantes da rede, desta forma, favorece para que a rede debata e planeje ações, objetivando à criação de uma cultura que envolva a construção de instrumentos de capacitação e avaliação dos serviços prestados.

No município de Caxias/MA, parte dos serviços existentes necessários para a constituição de uma rede de atendimento para a mulher já é realidade neste município no âmbito das diversas áreas que envolve esta rede. No entanto, a fragilidade distinguida perpassa pela gerencia dos princípios de integralidade e de intersetorialidade.

A integralidade é preconizada pelas Diretrizes Curriculares Nacionais como um processo que envolva uma série de conjunto na contingência de quebrar com o cuidado fragmentado ao usuário e potencializar todas as carências do indivíduo, envolvendo ações de prevenção que abrange um cuidado integral (BRASIL, 2017).

No que se refere a intersetorialidade, Mioto e Schutz (2010) revelam que em diferentes áreas do conhecimento, e da pluralidade de tratamento de convicções existentes entre os diversos campos, a intersetorialidade deve amenizar as necessidades do indivíduo, referenciando na complementaridade dos diversos setores existentes de forma que mobiliza sujeitos e práticas que supere a fragmentação.

Outro entrave identificado para a execução efetivada rede gira em torno de motivos políticos gerados pela transição da gestora na pasta da secretaria de políticas públicas para as mulheres, desta forma, ficou evidenciado que esta transição interferiu na articulação da rede, gerando em alguns momentos a descontinuidade às ações outrora iniciadas e refletindo desta forma na qualidade do atendimento prestado às mulheres na articulação efetiva da rede conforme preconiza os preceitos da Lei Maria da Penha e demais normatizações.

Por fim, foi perceptível também que outro fator negativo na rede está nas ocorrências evidenciadas em fins de semana, pois a delegacia

especializada no atendimento às mulheres neste município só funciona de segunda a sexta feira. Desta forma as ocorrências são registradas no plantão central de ocorrências da polícia civil, onde a vítima é desprovida de privacidade e de um atendimento especializado, ou ainda aguardar para que a devida ocorrência seja registada no primeiro dia útil da semana seguinte, o que pode agravar a situação da vítima nesta espera.

No que é pertinente as identificações das fragilidades da rede oriundos de dificuldades políticas, burocráticas, culturais estruturais ou institucionais não se pode deixar de evidenciar a dedicação destas organizações que mesmo em meio aos diversos entraves, migram grandes esforços para garantir a defesa e a efetivação dos direitos das mulheres vítimas de violência no município de Caxias - MA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atentando-se para o tema dessa pesquisa fica evidente que, apesar dos esforços, das dificuldades dos passos dados e dos avanços perceptíveis nas observações realizadas, este estudo analisou a forma em que se encontra estruturada a rede de atendimento especializado às mulheres vítimas de violência em Caxias.

Constatou-se, a partir da problemática suscitada, que as políticas públicas voltadas para as mulheres em situação de violência, no município selecionado, ocorrem de maneira fragmentada. O que se dá em decorrência das falhas no fluxo da rede de cooperação no atendimento contínuo e interrupto a este público.

Desta forma, a pesquisa externou resultados que comprovam a hipótese pontuada. Posto que, de fato, em Caxias, a rede de cooperação e atenção às mulheres em situação de violência é uma realidade. Todavia, existem algumas fragilidades que enfraquecem o atendimento integral de forma eficiente, eficaz e efetivo a estas vítimas.

Mediante essas fragilidades, que desarticulam a rede e em alguns âmbitos o torna inoperante no suporte à essas mulheres, entende-se que é importante criar mecanismos que possam proporcionar cuidados mais efetivos ao público selecionado.

Outra proposta é a de ampliar as estratégias que envolvam um atendimento multiprofissional, integrando os diversos setores da so-

ciedade civil organizada, no intuito de que se otimize o atendimento integral e humanizado.

Deve-se ainda ser elaboradas maneiras envolventes que resultem na prevenção e redução da ocorrência de violência e que sejam capazes de provocar o encontro entre as penúrias destas mulheres com o apoio, suporte e proteção das instituições que integram a rede.

Por fim, estas linhas não serão as últimas palavras acerca deste eixo de pesquisa. Porém, servirá como parâmetro para outros estudos ainda vindouros que possam preencher as lacunas deixadas.

Para as próximas produções desta linha, sugere-se o acompanhamento do mapeamento do fluxo de atendimento voltado para a mulher em situação de violência. Uma vez que esta ação poderá fortalecer a compreensão da integração e funcionamento da rede.

Pode-se afirmar que, no cenário atual, se comparada a situação vislumbrada em anos anteriores a este, mudanças exitosas têm sido evidenciadas. Legislações, normativos e procedimentos legais e afins representam um marco nesta evolução da garantia da rede de proteção. Ainda há muito a ser feito. Isso é inegável. Entretanto, os estudos vindouros poderão apresentar manifestar e indicar novos avanços a serem vivenciados.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, L. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.** Avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Brasília: CEPAL, SPM, 2005.

BRASIL, Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. **Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.** Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República Brasília, 2011. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres. Acesso em 18 Mai 2020.

_____. [Lei Maria da Penha (2006)]. **Lei Maria da Penha: Lei no 11.340, de 7 de agosto de 2006,** que dispõe sobre mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. 34 p. – (Série ação parlamentar; n. 422).

_____. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição.htm. Acesso em 18 Mai 2020.

_____. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano nacional de políticas para as mulheres.** Brasília: Editora da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres; 2004.

_____. Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Saúde Coletiva. 2017. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/12991-diretrizes--curriculares-cursos-de-graduacao. Acesso em 17 Mai 2020.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica.** Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GERHARDT, T. E. e SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa** / [organizado por] Tatiana Engel Gerhardt e Denise Tolfo Silveira; coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. –Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 120 p.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Atlas das cidades**, 2010. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/caxias/panorama. Acesso em 22 Fev 2020.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica.** São Paulo: Atlas, 1999.

LISBOA, T. K. Violência de gênero, políticas públicas para o seu enfrentamento e o papel do serviço social. **Revista Temporalis.** Brasília (DF), ano 14, n. 27, p. 33-56, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/6543> Acesso em 20 Mai 2020.

MALMEGRIN, M. L. **Gestão de redes de cooperação na esfera pública** / Maria Leonídia Malmegrin. – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2015. 102p.

MARTINS, A. P.; CERQUEIRA, D.; MATOS, M. V. M. M. **A institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil**. 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/a-institucionalizacao-das-politicas-publicas-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres-no-brasil. Acesso em 18. Fev 2019.

MIOTO, R. C. T.; SCHUTZ, F. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. **Sociedade em Debate,** Pelotas, v. 16, n. 1, p. 59-75, jan./jun. 2010. Disponível em: http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/337/295. Acesso em 17. Mai. 2020.

MIGUELETTO, Danielle C. R. **Organizações em rede**. 2001. 96 f.bDissertação (Mestrado em Administração Pública) -Escola Brasileira debAdministração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3566/DanielleMiguelleto.pdf. Acesso em 19. Mai. 2020.

OLIVEIRA, C. S. de, DELZIOVO, C. R. e LACERDA, J. T. de. **Redes de atenção a violência** [recurso eletrônico] / Universidade Federal de Santa Catarina; organização: Caroline Schweitzer de Oliveira, Carmem Regina Delziovo, Josimari Telino de Lacerda. — Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2014. 40 p. Disponível em: http://www.unasus.ufsc.br. Acesso em: 20. Fev. 2020.

ROCHA, L. de M. L. N. **Casas-abrigo no enfrentamento da violência de gênero.** São Paulo: Veras, 2007.

TARTUCE, T. J. A. **Métodos de pesquisa.** Fortaleza: UNICE – Ensino Superior, 2006. Apostila.

VELÁZQUEZ, S. **Violências Cotidianas, Violência de Gênero:** escutar, compreender, ajudar. Buenos Aires: Paidós, 2006.

A EXPLORAÇÃO ECONÔMICA RECENTE DA FLORESTA AMAZÔNICA: ASPECTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS

José Geraldo Alberto Bertoncini Poker
Sílvio Lira Júnior

A Floresta Amazônica, símbolo de referência em conjunto com o Rio Amazonas conhecido como pulmão do mundo, concentra as mais diversas espécies de flora encontradas em uma só região (considerando também espécies não catalogadas). Dada a tamanha a importância conferida a este local, são necessárias conjunturas políticas para garantir a proteção deste enorme território, conceituadas e delimitadas pelo legislativo, pelo judiciário e pelo executivo da República Federativa do Brasil.

Analisando o território pelo aspecto jurídico nacional, a Constituição Federal assim dispõe em seu artigo 225, § 4º de 1988:

> "A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais." (Artigo 225 da C.F., §4º, Título VIII - Da Ordem Social / Capítulo VI: Do Meio Ambiente).

Não somente a C.F. possui normas de proteção jurídicas para a regulamentação e proteção desta, como também o então revogado Código Florestal, que trazia na Lei nº 4.771/65 nos artigos 15 e 19:

> "Art.15.Fica proibida a exploração sob forma empírica das florestas primitivas da bacia amazônica, que só poderão ser utilizadas em observância a planos técnicos de condução e manejo a serem estabelecidos por ato do Poder Público, a ser baixado dentro do prazo de um ano;
>
> Art.19.A exploração de florestas e formações sucessoras, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá de prévia aprovação pelo órgão estadual competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, bem como da adoção de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme." (Do Código Florestal - LEI Nº 4.771, DE 15 DE SETEMBRO DE 1965 / Revogada pela Lei nº 12.651, de 2012).[16]

Através dos artigos promulgados, vamos analisar o porquê de sua empregabilidade e ineficácia nas instituições contemporâneas de Direito, seu cotidiano intrínseco e formas políticas direcionadas. A década de 90, é descrita por estudiosos do Itamaraty como a "Década das Conferências", e nestes encontros mundialmente conhecidos e de tamanha relevância no que concerne o trabalho de cooperação multilateral, a pauta ambiental estava em destaque. O sistema internacional estava focado no que poderia ser desenvolvido dentro do território nacional, as nações estavam dispostas a colaborar uma vez que o bioma encontrado em território brasileiro é de importância mundial. Em 1990 é criado o Programa Piloto para proteção de Florestas Tropicais, na Convenção de Houston onde o G7 reuniu-se para discutir a abordagem da situação do bioma nacional[17]. A Rio 92, também conhecida

16 Artigos revogados do antigo Código Florestal, sancionado pelo Presidente da República Humberto de Allencar Castello Branco. Link localizado em referências;

17 Fonte retirada do site do Ministério do Meio Ambiente, e adaptado para este artigo conforme preciso;

como Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), foi responsável, portanto, por ratificar a decisão e edição da declaração.

A obra de Arthur C. F. Reis, "A Amazônia e a Cobiça Internacional", retrata a situação da industrialização das nações em todo o mundo que convergiu na exploração de biomas. Assim sendo, o autor relata a necessidade de consumo dos povos, desenvolvendo consequentemente a demanda sempre crescente frente a padronização cultural e, como o próprio relata, as mercadorias industrializadas:

> "[...] A destruição das riquezas da terra, pelo seu uso irregular, sendo uma nociva constante no comportamento humano, apesar do progresso cultural que atingimos, progresso que não conhece teto no espaço nem medida no tempo, tem aumentado. Degradam-se os solos sem cessar. Desplantam-se regiões, levando ao desértico, provocando o despovoamento, criando a miséria. Nem por isso, no entanto, as matérias-primas vegetais e animais, como os minerais, vêm deixando de abastecer os mercados em ascensão permanente. [...]". (FERREIRA REIS, Arthur C. A Amazônia e a Cobiça Internacional, 1982).

A Amazônia, dotada de todas essas situações problema, encontra-se economicamente explorada em virtude da ganância humana. A venda de boa parte deste bioma é trazida como essencial ao crescimento brasileiro em decorrência da entrada de capital das empresas privadas, podendo-se concluir, portanto, que a venda deste não favorece à população, mas sim às grandes corporações, se analisada do ponto de vista do liberalismo econômico. O site do "GREENPEACE", publicou matéria em 31 de Outubro de 2018, noticiando que o Governo estaria oferecendo determinada área para exploração:

> "[...] a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) vai iniciar um processo de venda de mais de 886 blocos de exploração de petróleo e gás natural

> pelo Brasil. [...] O governo chama esse processo de Oferta Permanente. E ele nada mais é do que facilitar a compra de campos que já foram devolvidos à ANP ou que nunca tiveram compradores interessados. Na Amazônia, a ameaça é gritante: as ofertas vêm acompanhadas da promessa de afrouxamento do licenciamento ambiental. É a venda do maior patrimônio do país a condições "especiais". É o saldão da Amazônia. [...]" (Matéria realizada pelo greenpeace.org, de 31 de outubro de 2018).[18]

É neste contexto que se enquadram os interesses do âmbito privado e público, que confronta a proteção jurídica do bioma. Logo, pode-se concluir que se a exploração do território for lucrativa para ambos os setores, favorecendo a economia liberal, o contexto jurídico da proteção deste de nada vale. A "WWF/ORG", juntamente com o INPE, apresenta estudos sobre o bioma e advoga por maior notabilidade da nação para com este. Dando foco à localização, os números enquadrados na imagem a seguir, correspondem ao que se encontra bioma adentro. Torna-se necessária, portanto, a visualização da Amazônia Legal Brasileira, para que se compreenda a grandeza do bioma e se tenha a perspectiva da necessidade de preservação da mesma.

18 Trecho retirado de matéria realizado pelo Greenpeace, encontrado em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/amazonia-a-venda-em-nome-do-petroleo-e-gas/>;

19

A partir deste, compreende-se a irresponsabilidade do governo brasileiro para com os tratos Amazônicos. Em matéria de inserção internacional, este bioma mostra sua relevância estratégica no jogo geopolítico de cada nação por ela abarcada. A obra "Amazônia e Defesa: Dos Fortes às Novas Conflitualidades" de Durbens Martins Nascimento, relata as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), no

19 Imagem retirada do site do Órgão/Instituição sem fins lucrativos, WWF-Brasil, criada em 1996;

recorte de realidade feito pelo autor, como ator influenciado pelo território que pode atuar como entrada de guerrilhas e vir a desenvolver um conflito territorial, além de fomentar o narcotráfico. Ocorre que um trecho da fronteira Brasil-Colômbia é fluvial e, o alto foco na questão da segurança nacional brasileira, obriga o território a ser ocupado.

O território Amazônico necessita cada vez mais de amparo e as Forças Armadas brasileiras devem estar preparadas para integrar o local, e tratar as situações da forma como devem e precisam. Ocorre que, a simples ocupação militar do local não é o suficiente, uma vez que o Congresso precisa compreender e promulgar decretos criando políticas públicas, traçando possíveis linhas de limitações do que vem a ser a venda da Amazônia. Comercializar um ecossistema nada mais é que um assassinato da natureza.

Stephen M. Walt, professor de Harvard, em uma matéria da BBC, busca exemplificar como as relações entre os Estados poderiam estar sob determinada situação, frente a problemática da Amazônia.[20] É verídico que, dentro da fronteira de uma nação, o governo pode realizar o que julgar necessário para desenvolvimento do território, conceituando assim a soberania, com ressalvas dadas à casos em que a soberania é posta em cheque pelas ações de outros Estados Amazônicos. A hipotética destruição completa do bioma levanta o seguinte questionamento: poderia o Brasil completar tal destruição sem que os demais atores internacionais considerassem uma possível intervenção? Ocorre que o bioma Amazônico, por ser considerado patrimônio da humanidade, fomenta inúmeros estudos de sustentabilidade da vida ao longo dos anos. Ferir este bioma, é induzir o clima do planeta a uma catástrofe ainda maior. O aquecimento global tem tomado proporções exorbitantes e a Floresta Amazônica é um importante regulador desta situação climática.

Conforme o texto publicado na matéria da BBC, há medidas que seriam consideravelmente aplicáveis e que poderiam fornecer uma possível resolução de problemas como esse. Acordos comerciais firmados com o Brasil poderiam ser rompidos, o que o faria repensar a maneira

20 Pensamento base encontrado em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-49253621>;

pela qual se dá o desenvolvimento econômico. Em 2019, o Mercosul conseguiu realizar um acordo comercial[21] com a União Europeia, acordo este que levou 20 anos para se concretizar, algo histórico que pode ser considerado uma vantagem ao Brasil. Ocorre que, parte deste acordo trata do manejo da sustentabilidade do meio-ambiente, criando assim uma forma de pressionar o Brasil para que este realize uma maior preservação de suas áreas ambientais em prol do fomento de sua economia e, como de praxe, o mesmo já sofre críticas pois países do bloco europeu, como o Parlamento da Irlanda e o Ministro da Agricultura da Itália ao solicitarem então que o acordo seja anulado.

Nelson de Figueiredo Ribeiro em "A Questão Geopolítica da Amazônia: da soberania difusa à soberania restrita", aborda a situação de soberania do Estado na contemporaneidade como algo que foi abalado, sobretudo nos países pobres, pela globalização. Tem-se a ideia de que a soberania de uma nação, segundo Nelson, é "una, indivisível, inalienável e imprescritível." No capítulo sobre "A Concepção Clássica de Soberania", Nelson faz uma comparação sobre a propriedade privada e o meio-ambiente na Constituição de 88, fazendo indagar-se sobre como o sistema internacional compreende o sistema jurídico brasileiro no que concerne a proteção do Meio-Ambiente. Questiona-se, então: estariam os acordos internacionais, multilaterais ou bilaterais, fragmentando o país e colocando sua soberania em xeque? Ocorre que o conceito de soberania, segundo Nelson, cai em desuso, uma vez que, coloca e voga o pensamento de que acordos podem favorecer às nações, independente de sua natureza:

> "É próprio do nosso tempo que os países mantenham vínculos permanentes por meio das organizações internacionais, que se aglutinam em torno da ONU, com a finalidade não só de promover a paz entre as nações, mas também de articular a cooperação internacional entre os povos." **(**DE FIGUEIREDO

21 Situação problema encontrada (e baseada) em: <http://camex.gov.br/noticias-da-camex/2229-mercosul-e-ue-fecham-maior-acordo-entre-blocos-do-mundo>; <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2019/08/acordo-mercosul-ue-deve-baratear-produtos-mas-forcar-eficiencia-e-produtividade>;

> RIBEIRO, Nelson. A Questão Geopolítica da Amazônia: Da soberania difusa à Soberania Restrita, 2005, Página 442).

A COP-25 - Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2019, que ocorreu de 02 a 13 de Dezembro, trouxe perspectivas mundiais de novas maneiras de se pensar a preservação, de direcionar as ações de melhoria do ambiente que tanto afetamos e, apesar dos aspectos positivos, a Conferência também trouxe olhares negativos à nação. O Fundo Amazônia, criado em 2008, é gerido pelo BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social visando a manutenção da sustentabilidade do bioma. Em cerca de 10 anos, a Noruega se tornou a maior contribuinte do Fundo, realizando um investimento de R$3,1 bilhões de reais, e a Alemanha se junta ao ranking com seus R$200 milhões de reais. Em abril de 2019, o Fundo teve seu funcionamento interrompido, uma vez que a administração Bolsonaro destituiu todo o setor técnico responsável pelo manejamento dos projetos que seriam agraciados pelo dinheiro investido. Antes de ir à COP-25, o Ministro do meio-ambiente brasileiro, Ricardo Salles, deu uma declaração que assemelhou-se à um passe-aprovação[22], onde afirmou que seria interessante a criação de um novo fundo que poderia substituir o Fundo Amazônia. As críticas de ambientalistas nacionais foram automáticas e possuem nexo, pois não há motivo aparente para criar um novo fundo, uma vez que já há um Fundo próprio, e com bilhões aplicados, pronto a ser executado. Os países não parecem estar abertos para novos diálogos e possíveis ações no sentido de mudanças positivas na forma de preservação do meio-ambiente. O pensamento hegemônico desenvolvimentista é muito presente ainda nas economias e, possíveis pensamentos de que a exploração do solo permite ao governo tal ação, uma vez que o solo se encontra dentro de sua fronteira, configura uma espécie de colapso em toda a estrutura institucional e

22 Em uma linguagem informal, a expressão "passe-aprovação" condiz como uma espécie de barganha, já que visa descobrir algo através de um ato irreverente, onde dá-se uma declaração, e espera o retorno da mesma, seja em aprovação popular ou governamental de um possível passo nesta direção, ou ainda um retorno negativo, que poderia também delimitar qual iniciativa tomar após uma decisão importante;

econômica regida pelo governo. O aquecimento global deixa, então, de ser um simples ponto para se tornar a foco central das Organizações Internacionais na tentativa de ajustar possíveis ações conjuntas para a redução de gases prejudiciais à atmosfera. Segundo Alberto Teixeira:

> "O Brasil como potência ambiental global, precisa assumir o compromisso ético com as futuras gerações e fazer opção por um modelo de segurança centrado em políticas públicas,capazes de estabelecer estratégias inteligentes de defesa que promova inclusão social, através de cadeias produtivas economicamente viáveis e sustentáveis. [...] a Amazônia é certamente um espaço estratégico para repensar uma política nacional de desenvolvimento sustentável, além dos serviços ambientais vitais [...] que proporciona para a governança climática regional, nacional e global." (TEIXEIRA DA SILVA, Alberto. Segurança Global e Mudanças Climáticas: O Caso da Amazônia, página 240).

Compreende-se aqui a necessidade do protagonismo brasileiro. Visto como grande potência ambiental, o país deveria estar liderando debates acerca da proteção de toda a sua biodiversidade, conjuntamente às administrações regionais e ao setor privado que poderia abrandar sua exploração econômica. Além disso, é necessário que haja um planejamento sustentável do uso da terra e que este seja capaz de abarcar a preservação da mata e bioma amazônico mesmo diante das queimadas naturais, como o ocorrido na 5° Conferência das Partes, em que surge a questão de "Uso da Terra, Mudança de Uso da Terra e Florestas - LULUCF 14". Em decorrência dos inúmeros incêndios que se alastraram pelas matas, tendo como foco o Brasil e a Austrália, e que destruíram boa parte de biomas extremamente importantes, o site Coordenação Geral de Observação da Terra, comandando até o momento pelo INPE, divulgou um estudo realizado pela Global Change Biology, em que se reafirma a necessidade de se repensar a preservação do solo e a sua utilização. O uso mal planejado na terra, principalmente no bioma amazônico, é o que tem agravado as queimadas naturais, que nada mais são do que uma grande equação: "Clima + Manejo inapro-

priado da terra + Exploração indevida de biomas", que anteriormente eram cobertos por uma grande área verde e agora estão secas.

Voltando a Ribeiro, é possível compreender o contexto geopolítico da Amazônia na contemporaneidade. É importante analisar que, é no pós-guerra que surgem definições estratégicas para o território amazônico, de modo que o termo "Pan-Amazônica" refere-se à todos os países detentores de tal vegetação. A ascensão de conceitos desta envergadura fomenta críticas e objeções, de modo que os termos "Amazônia Hidrográfica", "Amazônia Florestal" e "Amazônia Geopolítica" passam a ser utilizados para designar áreas específicas e para compor a burocracia acerca do tema, seja de maneira regional ou internacional. Tais definições são utilizadas no Tratado de Cooperação Amazônica, onde tem-se que:

> "a) o Brasil: inclui toda a Amazônia Legal, inicialmente definida pela Lei nº 1.806, de 06 de janeiro de 1953 e, subseqüentemente;
>
> • com a criação do Estado do Mato Grosso do Sul, o Estado de Mato Grosso passou a fazer parte integralmente da Amazônia Legal, antes indicada pelo paralelo 16º, através da Lei Complementar nº 31, de 11.10.77;
>
> • com a criação do Estado do Tocantins, pela Constituição Federal de 1988, no art. 13 de suas Disposições Transitórias, o
>
> parágrafo 1º deste artigo definiu que o novo Estado deveria integrar a Região Norte;
>
> • assim, apenas o Maranhão continuou como um Estado parcialmente amazônico, até o meridiano 44º consoante dispõe a lei nº 1806/53, já citada.
>
> b) a Bolívia: inclui toda a bacia hidrográfica que tem maior dimensão que a Amazônia Florestal;
>
> c) a Colômbia: tem uma Amazônia Legal bem menor que a Amazônia Florestal, porém maior que a Amazônia Hidrográfica;

> d) a Venezuela: inclui apenas a Amazônia Hidrográfica, pois a parte florestal foi incluída na bacia do Orinoco;
>
> e) o Peru: que inclui toda a Amazônia Florestal e a Amazônia hidrográfica;
>
> f) o Equador: inclui, tanto a Amazônia Florestal, quanto à Hidrográfica. [...]" - (DE FIGUEIREDO RIBEIRO, Nelson. A Questão Geopolítica da Amazônia: Da soberania difusa à Soberania Restrita, 2005, página 203).

Como já exposto, o sistema internacional começou a fomentar pesquisas e a promover o conhecimento acerca da natureza e, por conta disso, a ONU deu início à grupos de pesquisa no tema. Há uma tentativa de criação do "Instituto Internacional da Hiléia Amazônica", onde a ideia surge com Paulo Berredo Carneiro em 1945. Alguns Órgãos são criados, como a UNESCO que representa a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, a FAO representando a Organização de Alimentos e Agricultura além do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, abreviado para "BIRD", mais conhecido como Banco Mundial. Estes Órgãos são de extrema importância dado o contexto histórico em que surgiram, sendo o pós Segunda Guerra, ajudaram a redesenhar o mundo e exercem influência sobre nações.

O "IIHA" traria uma maior reconhecimento ao território e poderia ser abarcado como estratégia de inserção internacional do Brasil aos Órgãos. Paulo Berredo Carneiro é figura crucial na tentativa de criação do Instituto, uma vez que auxiliou no direcionamento do que poderia ser um grande êxito à nação. A concepção inicial do Instituto não era de Paulo, mas sim de George Humphrey, Secretário do Tesouro Estadunidense. O projeto foi aprovado pelo governo brasileiro em 1945 quando apresentado por Paulo sem restrições. A ideia em relação ao instituto, era fomentar as pesquisas em relação à todas as áreas possíveis que abrangessem algum escopo em relação à Amazônia, uma vez que poderia influenciar as Ciências Biológicas, Humanas e Exatas ao mesmo tempo.

Por estar sob influência da UNESCO, Nelson de Figueiredo Ribeiro retrata a questão sob a Convenção de Iquitos (eventualmente

chamada de Capital da Amazônia Peruana)[23], onde nações que obtinham territórios colônias, foram convidados à participarem, por conta da grande extensão territorial que a Floresta Amazônica junto com seus recursos exercem em boa parte do continente. Fomentando o Direito Internacional Público, a assinatura do documento foi "Ad Referendum", onde os países posteriormente concluem juridicamente se participarão ou não definitivamente do Tratado. Interessante notar que, a Itália compareceu ao evento e é neste escopo onde podemos estipular um interesse internacional, pois a Itália em relação à Floresta Amazônica nada tem a ver, porém, de acordo com a teoria de Morgenthau, onde tudo prevalece pelo interesse de poder, o projeto do Instituto começou a enfrentar grandes embates nacionalistas dentro do Estado brasileiro, e por conta disso o ITAMARATY realizou um Protocolo Adicional relatando que a soberania nacional (a do Brasil no caso) seria sempre a que prevaleceria, pois é justamente aqui, que o Estado brasileiro começa a se atentar em relação ao que se chama na contemporaneidade de "Internacionalização da Amazônia", recorrentemente chamada de grande saldão amazônico. Por conta de todos estes aparatos, o Instituto não teve andamento, a campanha nacionalista teve um impacto muito forte no Congresso Nacional, e por isso, o INPA foi criado, Instituto este totalmente brasileiro, e a ideia do "IIHA" totalmente extinta.

É no pós Segunda Guerra que a preocupação ambiental é mais visada, as discussões acerca das explorações excessivas e prejudiciais levam a Amazônia a palco internacional de debate sobre o quanto os países que obtinham o território da cobiçada Floresta, portavam-se de maneira neutralizada sobre o que poderia ser explorado no local. Interessante como o histórico dessa imensa e importante Floresta carrega inúmeros planos e tentativas de controles através de Instituições que visam (ou visavam) estudar, planejar, semear perspectivas e etc, passaram por situações de concepção, desgaste, tentativas, como se fosse

23 Informação retirada de sites como: "mundosemfim.com", "quantocustaviajar.com" e "uol.com.br", onde os três relatam a importância dos quilômetros de Mata Amazônica encontrada no Peru, a situação geográfica e biológica que desenvolvem em contribuição para a nação latino-americana;

um círculo vicioso do que já estaria projetado. Em Janeiro de 1953, é aprovada a SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a União assume aqui o plano de desenvolvimento econômico e social da Amazônia. Apesar da reprovação do "IIHA" desenvolveu-se o "INPA", que trazia uma visão mais nacionalista e focava em pesquisas do bioma, porém, estritamente voltado ao nacional.

O Deputado José Sarney Filho, Ministro do Meio Ambiente (2016-2018), traz a contextualização sobre a legislação brasileira no que direciona a proteção ambiental, e insere a Doutora Simone Wolff com sua pesquisa, a realizar um parâmetro se o Brasil, possuía preparo para lidar com as questões ambientais de forma legal, uma vez que o país adentrou a CDB - Convenção sobre Diversidade Biológica, convenção esta estabelecida durante a ECO-92, evento realizado como Conferência das Nações Unidas pelo Meio Ambiente em Junho de 1992 no Rio de Janeiro. A Convenção foi ratificada no Brasil pelo Decreto Federal nº2.519 de 16 de Março de 1998, e iniciou uma perspectiva mundial através do engajamento dos Estados frente à proteção e importância do tema ambiental, uma vez que mais de 160 países assinaram o acordo.

Simone abordou em seu trabalho que textos anteriores pertencentes as outras Constituições traziam o meio ambiente de uma ótica claramente economicista, onde segundo ela, todo o contexto global era inserido de maneira padronizada em relação ao que se tratava legislar ou pautar juridicamente os biomas pertencentes aos seus próprios territórios. Logo:

> "Os textos das Constituições anteriores não poderiam contradizer a realidade da opção de desenvolvimento do Estado brasileiro, amparado no modelo ortodoxo global, pouco preocupado com a conservação do meio ambiente e fortemente apoiado na exploração de matérias primas, portanto inadaptado às necessidades protecionistas (preservacionistas/conservacionistas) fundamentais." (WOLFF, Simone. Ministério do Meio Ambiente: A adequação da legislação ambiental à Convenção sobre Diversidade Biológica, página 6).

Novamente é pautado no artigo 225 da Constituição Federal a qualidade de vida pelo bem comum da nação, onde o Estado por sua vez quebra um hiato e reconhece então a necessidade de proteção do Meio-Ambiente, onde legisla sobre a preservação dos processos ecológicos, tais quais o patrimônio genético do território, o que traz a perspectiva de que o Estado pode então começar a regular as atividades desempenhadas em regiões onde o bioma brasileiro pode ser prejudicado por um viés de exploração desenfreado e limitando posteriormente a vida saudável em todo o globo terrestre. Desta forma a Constituição expõe:

> "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:
>
> II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
>
> III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
>
> V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
>
> VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
>
> VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem

> a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade." (Constituição Federal - Artigo 225 Título VIII / Da Ordem Social, Capítulo VI: Do Meio Ambiente).

Günter Frankenberg coloca a metodologia de Técnica do Estado como compreensão de instituições administrativas no governo deveriam funcionar. Pode-se fazer um paralelo com as políticas contemporâneas brasileiras:

> "O posicionamento ou a mentalidade da técnica de Estado assemelha-se aos dos engenheiros, que manifestam quanto ao exercício do poder um interesse primariamente técnico e um entendimento marcado pela utilidade. Eles orientam sua ação, guarnecida com afirmações de neutralidade, de modo pragmático, por aquilo que é tecnicamente viável. Segundo sua ideologia da legalidade objetiva, o êxito é medido pelo funcionamento eficiente e efetivo das instituições, bem como pela imposição eficaz de políticas; ele pode ser lido na diferença entre objetivos definidos e alcançados, bem como na relação entre despesa e receita." (FRANKENBERG, Günter. Técnicas de Estado: Perspectivas sobre o Estado de Direito e o Estado de Exceção, páginas 19 e 20).

A esfera das instituições legais na nação, ligadas todas ao âmbito administrativo da hierarquia jurídica. Na maneira como foram criadas, deveriam ser direcionadas a determinada atuação. Em inúmeras destas, em seu documento de criação, estão viabilizados e descritos como deveriam realizar e viabilizar os recursos nos quais seriam solícitas. Habermas conceitua como estas instituições estão inseridas em um âmbito sistêmico de múltipla complexidade. Há uma complexidade neste âmbito sistêmico, onde o mesmo afirma em sua obra Direito e Democracia (Vol. II), que existem complexos institucionais, sendo formado este complexo pelo judiciário, pela administração governamental e pela pluralidade onde se encontra a formação democrática da vontade e da opinião. Assim sendo:

> "No interior do núcleo, a "capacidade de ação" varia, dependendo da "densidade" da complexidade organizatória. O complexo parlamentar é o que se encontra mais aberto para a percepção e a tematização de problemas sociais; porém, comparado ao complexo administrativo, ele possui uma capacidade menor de elaborar problemas. [...] tipos diferentes de direitos de auto-administração ou de funções estatais delegadas, de controle ou de soberania (universidades, sistemas de seguros, representações de corporações, câmaras, associações beneficentes, fundações, etc.)." (HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia entre facticidade e validade (Vol. II), página 44).

De acordo com o autor, a função administrativa governamental que advém do Estado é quem explicita e direciona então as funções das instituições, regulamentando então o que deve ou não ser feito em prol de legalidades e perspectivas jurídicas.Ocorre que a técnica de Estado incide na repartição, na hierarquização por consignar atores para delimitar e executar sua legalidade. A jurisdição é um ato estatal, logo governamental, é necessária a presença de um Estado para que haja a situação recorrente de atores (subentende-se instituições). Frankenberg explica as ações que obviamente são tradicionais em formatos legislativos, tentam solucionar os conflitos nacionais de perspectiva hierárquica, e é então no vínculo governamental que tende a mudar de anos em anos que se obtém a problemática de cumprimento de lei.

Frente às aplicações de sanções, multas e toda a imposição jurídica que se tem quanto às organizações sociais (sejam elas privadas ou públicas), o cumprimento destas sanções vê-se em desgaste, desgaste este que não remonta ao ano atual, mas à contemporaneidade quanto ao ciclo vicioso que se forma em coligações bilaterais (organizações sociais e partidarismo, que por sua vez adentrando o poder fortalecem um elo quanto a ações liberais). Podemos indagar então "se as instituições existem, se as leis existem, por que então não estão sendo aplicadas?", sendo que a resposta está imersa nas fundamentações de técnicas do Estado. Há então, toda a base social na qual a nação está situada, logo há uma legislação para tudo o que é necessário proteção e

garantia de Direito e Dever. O Meio-Ambiente assim como o povo, é detentor de Direitos e este meio nacional inserido nestas governanças tende a ser manipulado de acordo com o que se rege internamente no partidarismo. A Constituição traz claramente sua abordagem frente ao que se deve ou não fazer, porém, é de acordo com a governança que a Constituição pode-se fazer valer ou não.

Habermas contextualiza quanto às complexidades que se obtém na formação jurídica do Estado para atuações, vinculando a teoria presente neste trabalho com a governança para as atuações das instituições. Há um aspecto de manipulação das políticas públicas conforme a formação do governo em que se insere no Congresso e no Senado. Toda determinação política de viés ambiental no Brasil, não é de cunho empático, mas sim totalmente estratégico visando a garantia do partidarismo nacional. Habermas conceitua:

> "O leque abrange desde associações que representam grupos de interesses claramente definidos, uniões (com objetivo de partido político), e instituições culturais (tais como academias, grupos de escritores, radical professionals, etc), até "public interest group" (com preocupações públicas, tais como proteção do meio ambiente, proteção dos animais, teste dos produtos, etc.), igrejas e instituições de caridade." - (HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia entre facticidade e validade (Vol. II), página 44).

Em uma forma de conclusão, compreende-se que o Estado brasileiro totalmente inclinado às referências liberalistas em um molde econômico que não favorece a união em sistema igualitário, mas também prejudica o Estado de Direito flexibilizando questões jurídicas para detrimento de grupos específicos, desmantela a imagem internacional construída por esta nação anteriormente, e redireciona o país a uma situação de calamidade ambiental sem ponto de regresso, sendo políticas justificadas e tomadas sem as devidas análises a longo prazo, o que poderá acarretar um colapso no Sul-Global ainda maior em parâmetros geográficos ambientais.

Referências Bibliográficas:

ACORDO MERCOSUL - UE deve baratear produtos, mas forçar eficiência e produtividade. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2019/08/acordo-mercosul-ue--deve-baratear-produtos-mas-forcar-eficiencia-e-produtividade>. Acessado em 8 de Maio de 2020;

AMAZÔNIA À VENDA em nome do petróleo e gás. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/amazonia-a-venda-em-nome-do-petroleo-e-gas/>. Acessado em 7 de Maio de 2020;

AMAZÔNIA E DEFESA: Dos Fortes às Novas Conflitualidades. Disponível em: <https://livroaberto.ufpa.br/jspui/bitstream/prefix/220/6/Livro_AmazoniaDefesaFortes.pdf> E <https://books.google.com.br/books?id=j4nOJG5-wf4C&pg=PA199&lpg=PA199&dq=rela%C3%A7%C3%B5es+internacionais+e+defesa+na+amaz%C3%B4nia+durbens+martins&source=bl&ots=Kr5MGZnGKQ&sig=ACfU3U0GmTcOO0pkGNoyuEpKi6Np92wb_w&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwilvu-Go9fpAhWOD7kGHU2UAycQ6AEwB3oECAoQAQ#v=onepage&q=amaz%C3%B4nia&f=false>. Acessado em: 12 de Maio de 2020;

CÓDIGO FLORESTAL - Lei 4771/65 | Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/91627/codigo-florestal-lei-4771-65#art-15>. Acessado em 5 de Maio de 2020;

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA Federativa do Brasil, Capítulo VIII Da Ordem Social, Capítulo VI Do Meio Ambiente. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_26.06.2019/art_225_.asp>, Acessado em 5 de Maio de 2020;

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA Federativa do Brasil, Título V Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, Capítulo II

Das Forças Armadas. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_142_.asp>. Acessado em 7 de Maio de 2020;

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA Federativa do Brasil: Artigo 225, parágrafo 4º. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_26.06.2019/art_225_.asp>. Acessado em 10 de Maio de 2020;

DE FIGUEIREDO RIBEIRO, Nelson. A Questão Geopolítica da Amazônia: Da Soberania Difusa à Soberania Restrita. Brasília: Senado Federal 2005;

FERREIRA REIS, Arthur Cezar. A Amazônia e a Cobiça Internacional, 1982;

FLORESTAS MODIFICADAS pelo homem estão emitindo mais carbono. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/noticias-obt-inpe/florestas-modificadas-pelo-homem-estao-emitindo-mais-carbono>. Acessado em 9 de Maio de 2020;

FRANKENBERG, Günter. Técnicas de Estado: Perspectivas sobre o Estado de Direito e o Estado de Exceção. São Paulo: Editora Unesp 2018;

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia entre facticidade e validade (Vol. II). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/20502397/habermas-jurgen-direito-e-democracia-volume-ii>. Acessado em 10 de Maio de 2020;

MERCOSUL E UE FECHAM MAIOR acordo entre blocos do mundo. Disponível em: <http://camex.gov.br/noticias-da-camex/2229-mercosul-e-ue-fecham-maior-acordo-entre-blocos-do--mundo>. Acessado em 8 de Maio de 2020;

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, Legislação Ambiental Brasileira: Grau de Adequação à Convenção sobre Diversidade Biológica, Simone Wolff. Disponível em: <http://www.terra-

brasilis.org.br/ecotecadigital/pdf/serie-biodiversidade--03-legislacao-ambiental-brasileira-grau-de-adequacao-a-convencao--sobre-diversidade-biologica.pdf> E <https://www.mma.gov.br/estruturas/chm/_arquivos/legisla.pdf>. Acessado em 10 de Maio de 2020;

PROFESSOR DE HARVARD considera cenário polêmico: 'Quem vai invadir o Brasil para salvar a Amazônia?'. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-49253621>. Acessado em 8 de Maio de 2020;

PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS: Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/florestas/programa-para-a-prote%C3%A7%C3%A3o-das-florestas-tropicais>. Acessado em 2 de Maio de 2020;

QUEIMADAS E DESMATAMENTO colocam o Amazonas em emergência. Disponível em: <https://exame.com/brasil/queimadas-e-desmatamento-deixam-amazonas-em-emergencia/>, Acessado em 2 de Maio de 2020;

SEGURANÇA GLOBAL E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O Caso da Amazônia. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/26114953/seguranca-global-e-mudancas-climaticas-o--caso-da-amazonia>. Acessado em 8 de Maio de 2020;

O ÓBICE ECONÔMICO, O PAPEL DA UNIÃO E DA SOCIEDADE PARA O ACESSO IGUALITÁRIO AO DIREITO SOCIAL À SAÚDE: O SUS E A ANÁLISE DE RELATOS BRASILEIROS

Yara Garcia Reis

Introdução

A judicialização é um fenômeno que significa a procura de efetivação dessas prerrogativas por meio do acesso ao Poder Judiciário, visando compelir, sobretudo, o Poder Executivo a cumprir sentenças em face da ausência de políticas públicas eficazes. Assim, no que tange à saúde, o que deveria ser exceção tem se tornado regra, sendo que seu uso indiscriminado está comprometendo cada vez mais o orçamento público e os resultados não são equivalentes a esse comprometimento. Neste trabalho, expressará unicamente sobre a judicialização da saúde, que a cada dia que passa, alarma todas as camadas sociais, desde juristas, gestores, até os cidadãos. Assim, no que tange à saúde, o que deveria ser exceção tem se tornado regra, sendo que seu uso indiscriminado está comprometendo cada vez mais o orçamento público e os resultados não são equivalentes a esse comprometimento. Esse crescimento desenfreado pode resultar em graves desequilíbrios orçamentários, e

lesando a obtenção de políticas públicas previstas. Ao mesmo tempo, o paciente que busca à justiça para receber o seu tratamento está exercendo o seu direito. Nesse artigo, estará expresso alguns casos verídicos que aconteceram no

Brasil, onde a União se fez presente. Além disso, uma breve análise sobre uma possível solução para este impasse, e sobre o que a Constituição Federal assegura.

O presente estudo científico tem por objetivo central revisitar o fenômeno da judicialização da saúde a partir de perspectivas hodiernas, em especial o acompanhamento de relatos de casos verídicos de doenças crônicas. Para tanto será necessário analisar a doutrina acerca da problemática suscitada, visando compreender a noção dos autores quanto à realidade brasileira da judicialização da saúde. Objetiva, ainda, investigar nos meios de comunicação relatos reais e atualizados de casos que possam servir de embasamento para as discussões propostas.

Tendo como marco teórico os estudos de Miriam Ventura, Luciana Simas, Vera Lúcia Edais Pepe e Fermin Roland Schramm, presentes na obra de Miriam Ventura (2010), sobre a judicialização da saúde, os objetivos deste trabalho serão perseguidos por meio de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se o método jurídico-dedutivo (GUSTIN; DIAS, 2015), como forma de analisar e investigar as políticas públicas abrangidas pela Constituição, contrapondo-as com a realidade dos cidadãos brasileiros.

A (in)efetividade das políticas públicas e das prestações estatais diante da realidade Brasileira.

Hoje, muito se fala em Judicialização da saúde. São inúmeras reportagens acerca do tema, mas nem todo mundo sabe ao certo do que se trata. Para início de conversa, é necessária uma breve explicação sobre o que é. Do começo, tem-se que judicialização da saúde, são ações ingressadas contra a União, sendo essas, a última alternativa da população para a obtenção do tratamento ou dos medicamentos, que já foram negados anteriormente pelo SUS, sejam eles por falta de verba

(questões orçamentárias) ou até mesmo pela falta de previsão na Relação Nacional de Medicamentos (RENAME).

A Constituição Federal em vigor, datada de 1988, expressa sobre os Direitos Constitucionalmente Tutelados, ou seja, os Direitos Fundamentais garantidos aos cidadãos. A efetividade desses direitos está, muitas vezes, comprometida, pois depende, sobretudo, das atividades estatais, visto que sem esse "incentivo" do Estado, teríamos índices ainda maiores de pobreza, da má distribuição de renda, e uma garantia desastrosa da proteção da dignidade do ser humano. Como consequência disso, impera hoje, uma sociedade onde a garantia da igualdade é um verdadeiro desafio ao Estado, e as desigualdades sociais estão cada vez mais gritantes, que é onde a maioria social "grita" aos governantes por soluções. Os cidadãos não conseguem por si só, equilibrar todos esses direitos e garantias previstos, harmonizando a sociedade Brasileira.

Ainda a respeito da Constituição Federal, mais especificamente no artigo 196, está expresso que "A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.". Assim sendo, o direito à saúde é um direito da Igualdade, e objetivo, visto que conduz o indivíduo sem condição de prosperar, através de políticas públicas e intervenções estatais para enfim, obterem a sua concretização, o chamado bemestar social.

O programa Farmácia Popular e o acesso da população aos medicamentos a baixo custo.

Em uma rápida busca pelo mundo virtual, é possível averiguar (em números) a urgente e necessária judicialização da saúde no nosso país. Abaixo é possível confirmar diante de duas realidades: a Comarca de Londrina no Paraná, de 2011 a 2017, e o município de São Paulo, em 2010.

Quadro 1 – Caracterização das ações demandadas em Londrina/PR, 2011 a 2017.

Bem requerido	n	%
Medicamentos	622	88,1
Materiais e insumos	21	3,0
Procedimento cirúrgico	16	2,2
Consulta médica	12	1,7
Exames	12	1,7
Outros	23	3,3
Total	706	100

Fonte: Revista Mineira de Enfermagem - REME (2018).

Quadro 2 – Ranking de produtos judicializados no município de São Paulo em 2010.

Produto	Número de ações
Tira reagente	30
Lanceta	26
Insulina Glargina (Lantus)	25
Agulhas para caneta de insulina	21
Glicosímetro	18
Insulina Lispro (Humalog)	18
Insulina Aspart	14
Bomba de infusão de insulina	13
Fraldas descartáveis	13
Insulina Detemir (Levemir)	8
Insulina NPH	8

Fonte: Revista de Administração Pública (2014).

Depois de observado os quadros acima, é possível entender a necessidade de políticas públicas eficazes, a fim de garantir e facilitar o acesso da população à saúde. Um exemplo de política pública do Brasil é o programa "Farmácia Popular do Brasil", que ampliou o acesso da

população aos medicamentos para as doenças mais comuns entre os cidadãos. Desde 2011, o programa começou a distribuir gratuitamente medicamentos indicados para o tratamento de diabetes, asma e hipertensão. No site do Portal da Saúde, dispõe que além dos citados acima, o "Farmácia Popular do Brasil" oferece mais de 11 itens, que variam desde medicamentos até fraldas geriátricas, com preços até 90% mais baratos, que são utilizados nos tratamentos de rinite, mal de Parkinson, Osteoporose, Dislipidemia, Glaucoma, e até mesmo em medicamentos contraceptivos. O programa funciona em duas instâncias: A primeira é nas farmácias próprias do programa, e a segunda é no "Aqui tem Farmácia Popular", que funciona como um convênio na rede Privada de farmácias e drogarias comerciais. Este último atinge a parcela da população que não busca assistência no Sistema Único de Saúde (SUS), mas que possui dificuldade financeira para manter o tratamento com os medicamentos, devido ao alto preço dos mesmos.

Quadro 3 – Quantidade de Farmácias Populares por Habitantes.

região	farmácias populares	população	habitantes por farmácia
Centro-Oeste	3.071	15.660.988	5.100
Nordeste	3.781	56.915.936	15.053
Norte	871	17.707.783	20.330
Sudeste	12.783	86.356.952	6.756
Sul	7.793	29.439.773	3.778

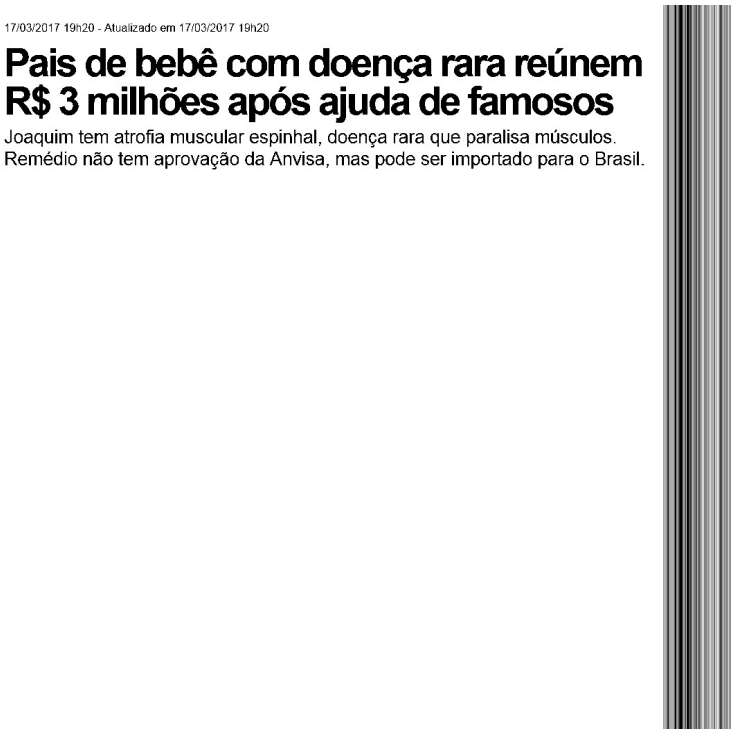
Fonte: Volt Data Lab (2017).

O Sistema Único de Saúde – SUS – e a realide brasileira.

Com o passar do tempo, o Sistema Único de Saúde passou a ter como prioridade, a prevenção de doenças e não somente os tratamentos, além de possuir dois pilares importantes, presentes na construção de seu nome: a unicidade e o sistema, os quais foram definidos na Constituição vigente, e regem o funcionamento do SUS até a presente data. A expressão "unicidade" está atrelada a idéia de um modelo único o qual

abrange o país inteiro e todas as camadas sociais que estão inseridos nele. Já o pilar "sistema" está atrelado sob a interação de diferentes instituições que se juntam com um objetivo comum, que no caso em questão, tem como fim o acesso à saúde por todos, seja na promoção, na recuperação e até mesmo na proteção deste direito constitucional. Estas intituições são pertencentes aos três níveis de governo – federal, estadual e municipal – e até mesmo ao setor privado (conveniado e contratado, o qual deverá seguir as mesmas normas do setor público). Em uma estrita observância do exemplo citado, o SUS é uma conquista do povo brasileiro, presente e assegurado no artigo 196 da Constituição Vigente no país, por meio da Lei nº. 8.080/1990. Esse sistema de saúde pública é o único no mundo o qual atende mais de 190 milhões de pessoas. Vale salientar que desse total, cerca de 80 % necessita e depende exclusivamente dessa política pública para quaisquer atendimentos sanitários.

Infográfico 1 – Saúde Pública e as bases de funcionamento do SUS.



Fonte: Politize! (2020).

No Sus, há uma hierarquização dos serviços oferecidos ao cidadão, representados no infográfico acima. A classificação é feita baseada na complexidade do caso do paciente e divida da seguinte forma: Atenção Básica, Secundária, Terciária e Reabilitação. A Básica engloba os atendimentos de prevenção, promoção e recuperação da saúde do cidadão/paciente, representando as consultas de rotina e vacinação. Já a Secundária necessita uma demanda, a qual a doença já foi identificada e necessita de um serviço especializado, como cardiologistas e oftalmologistas por exemplo. A Terciária contempla os pacientes com demantes mais urgentes, gravosas e que necessitam de internamento para um melhor acompanhamento, como cirurgias em geral e Unidades de Tratamento Intensivo – UTI. A fase de Reabilitação se classifica como a quarta e última no tratamento de casos em que os pacientes já tiveram alta, e suas demandas foram atendidas e tratadas, porém necessitam de um acompanhamento posterior, como a fisioterapia.

De acordo com essas fases e procedimentos descritos acima, o SUS definiu que haveriam diferentes unidades de atendimento de saúde e descriminou quais procedimentos cada uma dessas unidades poderiam e deveriam atender. São elas: postos de saúdes, Unidades Básicas de Saúde – UBS, Unidades de Pronto-Atendimento – UPA, e Hospitais. Além destes estabelecimentos, há ainda outros que integram a rede de atendimento do Sistema único de Saúde, como é o caso dos bancos de sangue (Hemocentros), os institutos de pesquisa voltados e vinculados ao Ministério da Saúde – como é o caso da Fundação Oswaldo Cruz, e os laboratórios para coleta de material e a realização de exames.

Além de todos os serviços citados acima, que passam por toda a cadeia sanitária, é importante mencionar ainda o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU, o qual é responsável pelo primeiro contato com o paciente, ou seja, um serviço pré-hospitalar, e que realiza o transporte das vítimas para o recurso demandado e especializado, pronto para atender a urgência da maneira necessária. Cabe a esse serviço chegar rapidamente e prestar socorro a quem está em situação de urgência e emergência.

Na Lei Orgância de Saúde – Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 – em seu artigo 13, expressa as atividades essenciais para que ocorra o funcionamento efetivo do Sistema Único de Saúde, sendo:

A alimentação e a nutrição; O saneamento e o meio ambiente; A vigilância Sanitária e a farmacoepidemiologia; Os recursos humanos; A ciência e a tecnologia; E a saúde do trabalhador.

A Amiotrofia Muscular Espinhal e a oferta de tratamento.

Contudo, ainda há diversas doenças que não eram abrangidas por esses programas, e os tratamentos devidos não são acessíveis à população. Um exemplo é a Amiotrofia Muscular Espinhal (AME), que é uma doença degenerativa de origem secundária.

> *Caracterizada pela atrofia muscular secundária à degeneração de neurónios motores localizados no corno anterior da medula, que leva à fraqueza e atrofia muscular com prejuízo de movimentos voluntários como segurar a cabeça, sentar e andar.* (Doenças Neurológicas, 2009).

A AME atinge 1 em cada 10.000 recém nascido e 1 em cada 100.000 já em idade adulta. Após um período muito grande, a ANVISA concedeu o registro ao medicamento *Spinraza*, que é indicado para pacientes com essa doença degenerativa, no dia 28 de agosto de 2017. Sendo assim, o medicamento poderá ser comercializado no Brasil. Até o fim de outubro de 2019, o Ministério da Saúde não oferecia o principal tratamento. Apenas em 30 de Outubro de 2019 é que o medicamento chegou ao país. O uso deste medicamento, além do acompanhamento médico devem ser para a vida toda. De acordo com dados de 31 de outubro de 2019, fornecidos pelo próprio Ministério da Saúde, 167 pacientes recebiam o medicamento de alto custo adquirido pela União, porém a partir de demandas judiciais.

Demandas Judiciais e os tratamentos de alto custo: a comprovação efetiva da necessidade da Judicialização da saúde.

Dito isso, apresenta-se agora o caso do Joaquim Ambrósio Okano Marques, brasileiro, de 1 ano e 4 meses, que possui a AME.

Para retratar o caso do Joaquim e exemplifica-lo neste trabalho, houve a autorização da mãe do menor, como consta nos anexos. Aos dois meses de vida, Joaquim foi diagnosticado com a síndrome degenerativa, e em dezembro de 2016, a medicação citada acima foi aprovada nos Estados Unidos, pela FDA, que é a Agência americana que regula a liberação de alimentos e drogas (*Food and Drug Administration*). Após receberem o diagnóstico do filho, os pais foram atrás do medicamento e o valor do tratamento era de 3 milhões de reais por ano. Sem condições para arcar com esse valor, a família buscou à justiça, para conseguir o medicamento através do plano de saúde, e o pedido foi negado. A família recorreu e, enquanto aguardavam uma nova decisão, iniciaram uma campanha nas redes sociais, que contou com a ajuda de diversos famosos e anônimos do país inteiro. E, no dia 17 de março de 2017, a Campanha "AME Joaquim" arrecadou os 3 milhões de reais, que são suficientes para o primeiro ano de tratamento, sem que o plano de saúde pagasse, apenas com a ajuda na Internet. Em outubro de 2017, Joaquim tomou a quinta dose do medicamento, e iniciou as doses de manutenção, onde irá ser medicado com um intervalo de 4 meses para cada aplicação. A família ainda aguarda na justiça, para que as próximas aplicações sejam custeadas pelo plano de saúde, visto que ele necessita desse tratamento vitalício. Embora há o aguardo, a família ainda continua com a campanha no site Vakinha, onde no dia 22 de novembro de 2017, contava com R$44.500,00 arrecadados, para as próximas doses do *Spinraza*.

Figura 1 – Manchete de Site de Notícias sobre Joaquim.

17/03/2017 19h20 - Atualizado em 17/03/2017 19h20

Pais de bebê com doença rara reúnem R$ 3 milhões após ajuda de famosos

Joaquim tem atrofia muscular espinhal, doença rara que paralisa músculos. Remédio não tem aprovação da Anvisa, mas pode ser importado para o Brasil.

Fonte : G1 – globo.com (2017).

Um outro caso, é o de Sofia Gonçalves de Lacerda, que era portadora da Síndrome de Berdon, que é uma doença rara e compromete o intestino, bexiga e estômago. O tratamento para essa doença consiste no transplante multivisceral, que não é feito no Brasil. Após uma grande luta na justiça, a União foi sentenciada a pagar o equivalente a R$2 milhões de reais, para o custeio do tratamento da menor em Miami, no Hospital Memorial Jackson, nos Estados Unidos, referência neste tipo de procedimento. Como ocorreu com Joaquim, a família de Sofia também fez uma campanha na internet, enquanto aguardada na justiça, onde arrecadou R$1,8 milhão de reais. O Tribunal Regional Federal (TRF) foi quem determinou a transferência da menina para o Hospital citado acima. De acordo com a família, o governo brasileiro depositou US$1 milhão de dólares para cobrir as despesas do tratamento de Sofia. O Ministério da Saúde informou que o total gasto com o tratamento, incluindo o transplante foi aproximadamente de R$4 milhões e quatrocentos mil reais, incluindo o transporte até o país em questão, em aeronave com UTI móvel no valor de R$259 mil reais, além do Home Care e a hospedagem da família nos Estados Unidos, totalizando mais de R$93 mil reais. Infelizmente, em setembro de 2015, Sofia veio a falecer em Miami, após uma parada cardíaca.

Figura 2 – Manchete confirmando o repasse para o tratamento de Sofia.

20/06/2014 19h58 - Atualizado em 20/06/2014 20h10

Ministério da Saúde confirma repasse de R$ 2,2 mi para cirurgia de Sofia

Segundo o ministério, valor vai para conta judicial para custear a operação. Família aguardava liberação para providenciar cirurgia em hospital de Miami.

Fonte : G1 – globo.com (2014).

Casos como o de Sofia e Joaquim não são únicos. Em todo o Brasil, a cada dia que passa a demanda por tratamentos médicos aumenta, e o governo não possui condições de arcar com todos eles. De acordo com o site Notícias do Dia, "*Em 2016, o total de ações demandadas representou R$ 784 milhões.*", e esse valor é incompatível com a verba

brasileira destinada à saúde. A União deveria se concentrar em criar novas estratégias, para atender de forma justa, todos os cidadãos que necessitem de sua intervenção para seus tratamentos. Uma nova estratégia seria investir em pesquisas universitárias para a produção de medicamentos paralelos aos que são considerados de alto custo; convênios com hospitais particulares para atender a população, já que só a rede pública não é suficiente para a demanda; tratados multinacionais, que encaminhem pacientes brasileiros para os países intercontinentais, referência no tratamento demandado, e o Brasil também se consolidando em alguma área de tratamento, como o de Câncer por exemplo. O que se pode ter certeza é que melhorias são necessárias para desobstruir o judiciário com relação a saúde, tratamentos e medicamentos para a população em geral.

Considerações Finais

Diante de tudo o que foi mencionado neste trabalho, é nítido que a judicialização da saúde merece uma atenção especial de todas as camadas da sociedade, visto que o seu constante crescimento, e, diga-se de passagem, desenfreado, poderá ocasionar graves consequências para o equilíbrio financeiro/orçamentário do Brasil. Entende-se que a saúde é um direito fundamento e previsto constitucionalmente, porém seu principal problema é a má gestão desse recurso, e é diante disso que desencadeia a expansão de todos os problemas subsequentes.

É notório que o Brasil merece destaque pela existência de programas que abrangem os desfavorecidos economicamente, de forma gratuita, como é o caso de Sistema Único de Saúde – SUS, e a Farmácia Popular. O problema não está na inexistência, e sim na ineficácia dessas políticas públicas.

No óbice econômico, a fiscalização da efetividade destaca outro ponto importante a ser revisto pelas autoridades. A melhor alternativa, é que haja uma harmonia entre a aquisição dos direitos individuais e das políticas públicas, para que o orçamento público não seja comprometido a tal ponto que se torne inviável a atuação estatal. As possíveis soluções para a contenção da judicialização da saúde dependem

do trabalho conjunto entre pacientes, médicos, Judiciário, Ministério Público, advogados e toda a sociedade. Uma possibilidade a ser pensada seria a gratuidade integral apenas diante da comprovação de desfavorecimento econômico do paciente, com a arguição de documentos comprobatórios da renda familiar. Dessa forma, "desafogaria" o sistema público de saúde, e aumentaria a receita disponível para gastos sanitários com o cidadão. Como funciona em outros âmbitos judiciários, um eventual uso do Princípio da Proporcionalidade, onde o cidadão com ganho maior teria a isenção proporcional e parcial do gasto com a saúde, "dividindo" o gasto com a União. Grandes planos de saúdes já funcionam nessa modalidade, as chamadas carências. O custeio seria parcial, abrangindo toda a população, assegurando a gratuidade para os que mais carecem dela.

Ultimando, faz-se necessário a busca de um sistema de saúde público de qualidade, eficaz, suficiente, e integral para atender o povo brasileiro e quem nele vive, para que assim, em um futuro não tão distante, a judicialização da saúde não seja mais necessária.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Organização do texto: João da Silva. 5. ed. Rio de Janeiro: Cultura, 1995. 200 p. BRASIL. Ministério da Saúde. **Farmácia Popular.** 2019. Disponível em: <http://portalms.saude.gov.br/acoes-e-programas/farmacia-popular>. Acesso em: 07 jun. 2020.

DOENÇAS NEUROLÓGICAS. **"Amiotrofia Muscular Espinhal".** 2019. Disponível em: <https://doencasneurologicas.blogs.sapo.pt/6384.html> . Acesso em: 07 jun. 2020.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica : teoria e prática.** 4.ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

MONTEIRO, Natália. **"Quem tem AME agora tem Spinraza".** Ministério da Saúde, Brasil. 31 out 2019. Disponível em: <http://

www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/45953-quem-tem-a-me-agora-tem-spinraza>. Acesso em: 10 jun. 2020.

MORAIS, Pâmela. **"Saúde Pública e as bases de funcionamento do SUS".** Politize, Brasil. 11 mar 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/saude-publica-e-como-funciona-o-sus/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **" Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa".** Daniel Wei L. Wang; Natália Pires de Vasconcelos; Vanessa Elias de Oliveira; Fernanda Vargas Terrazas. 2014. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000500006>. Acesso em: 07 jun. 2020.

REVISTA MINEIRA DE ENFERMAGEM. **"Judicialização na saúde em município de grande porte"**. Paula Mestre Ferreira Batistella; Rosangela Pimenta Ferrari; Edmarlon Girotto; Flávia Meneghetti Pieri; Mariana Angela Rossaneis; Patrícia Aroni; Maria do Carmo Fernandez Lourenço Haddad. 2018. Disponível em: < http://www.reme.org.br/artigo/detalhes/1390>. Acesso em: 07 jun. 2020.

RIBEIRO JUNIOR, Eduardo. **Ministério da Saúde confirma repasse de R$2,2 mi para a cirurgia de Sofia.** G1, Sorocaba. 20 jun. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/saopaulo/sorocaba-jundiai/noticia/2014/06/ministerio-da-saude-confirma-repasse-de-r-22mi-para-cirurgia-de-sofia.html>. Acesso em: 07 jun. 2020.

RODRIGUES, LG. **Pais de bebê com doença rara reúnem R$ 3 milhões após ajuda de famosos.** G1, Ribeirão Preto. 17 mar. 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2017/03/pais-de-bebe-com-doencarara-reunem-r-3-milhoes-apos-ajuda-de-famosos.html >. Acesso em: 07 jun. 2020.

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **"SUS".** 2020. Disponível em: < https://www.saude.mg.gov.br/sus>. Acesso em: 07 jun. 2020.

SILVA, Liliane Coelho da. **Judicialização da Saúde: em busca de uma contenção saudável.** 2013. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13182&revista_caderno=>. Acesso em: 07 jun. 2020.

SPAGNUOLO, Sérgio. **Procuram-se farmácias no Norte: Região norte tem apenas uma farmácia popular para cada 20 mil habitantes.** 2017. Disponível em: <http://mono.voltdata.info/farmacias-populares-densidade-brasil>. Acesso em: 07 jun. 2020.

VENTURA, Miriam et al. **Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde.** Physis, Rio de Janeiro, vol.20, n.1, p.77-100, jan.-abr. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0103733120100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 jun. 2020.

SISTEMA ORGANIZACIONAL DO NUMERUS CLAUSUS: MÉTODO ALTERNATIVO PARA A REDUÇÃO DO CONTINGENTE CARCERÁRIO BRASILEIRO

Amanda Raquel Pinheiro da Rocha
Ana Caroline Simões dos Santos
Camila Teixeira Jacome

INTRODUÇÃO

O Brasil trata de forma degradante sua população em situação carcerária, dispensando tratamento muitas vezes violador de direitos humanos em um sistema prisional que abarca um déficit de mais de 310 mil vagas.

Neste sentido, sob a tutela e responsabilidade do Estado, faz-se impossível que existam condições mínimas e básicas com vias a garantir a dignidade formalmente garantida aos indivíduos encarcerados.

No âmbito do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 pelo plenário da Suprema Corte, reconheceu-se o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro.

Nesse contexto que será analisado, o método alternativo do princípio do numerus clausus, existente em âmbito internacional, sobretudo, no que se refere a proteção de direitos humanos, como método alternativo de promoção da redução do quantitativo de in-

divíduos encarcerados visando o cumprimento da função social do encarceramento.

Tal princípio foi trazido no próprio julgamento da referida ADPF, e possui fundamentação em outros princípios fundamentais reconhecidos na Constituição Federal Brasileira de 1988 e demais legislações infraconstitucionais brasileiras, a exemplo da dignidade da pessoa humana e a tutela da integridade física e moral da pessoa presa.

Assim, no primeiro capítulo será analisada a atual situação do sistema carcerário brasileiro, seu quantitativo e necessidades.

E, em seguida, será analisado no segundo capítulo o princípio do numerus clausus como forma alternativa para a situação do sistema carcerário pátrio.

Tal estudo possui relevância visto que o sistema penitenciário pátrio encontra-se em colapso, necessitando de abordagem imediata no que se refere a seu estudo e solução, o que vem sendo gradualmente abordado doutrinária e jurisprudencialmente.

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS A RESPEITO DA ATUAL SITUAÇÃO DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO

É de extrema relevância que iniciemos as explanações a respeito deste tema com as sábias palavras de Nelson Mandela:

> *Costuma-se dizer que ninguém conhece verdadeiramente uma nação até que tenha estado dentro de suas prisões. Uma nação não deve ser julgada pelo modo como trata seus cidadãos mais elevados, mas sim pelo modo como trata seus cidadãos mais baixos*. (CNBB, 2006, *apud* MANDELA, 1994)

Isto porque, veremos no presente trabalho que o Brasil trata de forma degradante a sua população carcerária, dispensando a estas pessoas um tratamento extremamente violador de direitos humanos e que fere gravemente a dignidade humana daqueles que se encontram em situação de cárcere.

De acordo com o levantamento realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) do Ministério da Justiça e Segurança

pública (SISDEPEN, 2019), até Dezembro de 2019 o total de indivíduos privados de liberdade no sistema penitenciário do Brasil é de 755.274 indivíduos, isso significa dizer que, se formos analisar a taxa de aprisionamento no Brasil, temos cerca de 359,40 pessoas presas para cada 100 mil habitantes. Com base nos demais dados do levantamento, podemos concluir que a taxa de aprisionamento no Brasil sofreu um significativo aumento – mais de 160% - entre os anos de 2000 a 2019.

Como se tais números já não fossem, por si só, alarmantes, a situação se torna ainda mais preocupante quando observamos o binômio *total de vagas existentes* x *déficit total de vagas*. O Brasil possui o total de 442.349 vagas no sistema prisional, logo, considerando a quantidade de pessoas encarceradas, há um déficit de vagas que chega ao total de 312.925 vagas.

Neste diapasão, parece evidente que um Estado que possui um sistema prisional com déficit de mais de 310 mil vagas, não proporciona aos indivíduos encarcerados – sob sua tutela e responsabilidade- condições mínimas e básicas que garantam um tratamento humano e que preserve a dignidade.

Constata-se que a superlotação das unidades prisionais brasileiras faz com que estas estejam repletas de irregularidades, proporcionando aos presos e presas um ambiente completamente insalubre e de estrutura precária que, por vezes, acaba promovendo a proliferação de doenças.

Tal fato pode ser comprovado por meio dos Relatórios de visita às unidades prisionais realizados pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Em 2015, durante visita à unidade Cadeia Pública Cotrim Netto (DPERJ, 2015, pp. 12), localizada no Município de Japeri no Estado do Rio de Janeiro, constatou-se, além da superlotação, a existência de uma epidemia de percevejos-de-cama, diversas infiltrações, fornecimento esporádico de kits de higiene pessoal, ausência de fornecimento de assistência médica psiquiátrica, disponibilização de alimentos azedos e, até mesmo, crus nas refeições dos presos, entre outras dezenas de violações. Neste diapasão, colaciona-se abaixo trechos do referido relatório que evidencia os absurdos ocorridos dentro da Unidade Cotrim Netto:

> *O estado em que se encontram os banheiros das celas é também lastimável. Obviamente, a superlotação agrava esse problema. Tendo* ***geralmente mais de 150 presos por cela,*** *o banheiro com apenas dois "bois" (vasos sanitários) não tem como suprir adequadamente as necessidades. […] Durante a visita da equipe, o almoço dos internos foi servido e pudemos constatar uma imensa quantidade de* ***comida azeda sendo servida, com um cheiro que beirava o insuportável****. Tal fato, relatado como normal pelos presos, faz com que muitos* ***fiquem sem comer****. […]* (DPERJ, 2015, pp. 12).

Assim, considerando as condições indignas oferecidas pelo Estado brasileiro aos seus presos, o Supremo Tribunal Federal durante o julgamento da medida cautelar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro.

> *SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de* ***falhas estruturais e falência de políticas públicas*** *e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caraterizado como "estado de coisas inconstitucional". (*Grifamos) (STF, 2015)

Ante a situação, a Corte determinou que se adotasse uma série de medidas visando extirpar a "*violação generalizada de direitos fundamentais dos presos no tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica. […] que configuram tratamento degradante, ultrajante e indigno a pessoas que se encontram sob custódia.*" (STF, 2015) Como, por exemplo, (i) que juízes e tribunais passem a realizar audiências de custódia, no prazo máximo de vinte e quatro horas, contados do momento da prisão, para apresentação do preso perante a autoridade judiciária; (ii) que a União promova

a liberação do saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização na finalidade para a qual foi criado, bem como se abstenha de realizar contingenciamentos; (iii) que os Estados, em especial o Estado de São Paulo, bem como a União encaminhem à Corte informações sobre a situação prisional.

Ainda no que tange à superlotação dos presídios brasileiros, urge mencionar que esta condição já ensejou, inclusive, a intervenção da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

A intervenção se deu perante a formulação de denúncia por parte da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, em razão das condições as quais eram submetidas as pessoas privadas de liberdade no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (IPPSC), localizado no Complexo Penitenciário de Bangu, no Estado do Rio de Janeiro, unidade prisional esta em que fora registrado, nos últimos três anos, o óbito de cerca de 70 presos em virtude das condições insalubres aos quais eram expostos (CONSULTOR JURÍDICO, 2018).

Ante a denúncia formulada, a Corte Interamericana emitiu resolução requerendo, dentre outras providências, que (i) o Estado brasileiro adote, de forma imediata, medidas que promovam a proteção eficaz da integridade das pessoas encarceradas no referido instituo penal; (ii) não haja o ingresso de novos presos no IPPSC; (iii) que se compute em dobro cada dia de privação de liberdade cumprido no IPPSC, daquelas pessoas que não sejam acusadas de crimes contra a vida ou a integridade física, ou de crimes sexuais, ou que não tenham sido por eles condenadas. (MPF, 2018)

Assim, considerando todos os dados já expostos, bem como a situação indigna do sistema carcerário e o cruel tratamento dispensado às pessoas presas, resta evidente que o Estado possui total desprezo por aqueles que ingressam nas unidades prisionais, possuindo claramente como único intuito privar corpos de liberdade e retirar esses indivíduos de circulação, sem proporcionar os meios necessários para que estes mesmo indivíduos tenham a oportunidade de serem reeducados para a vida pregressa e, consequentemente, não voltem a delinquir. Diante deste cenário, surge a necessidade de pensarmos em métodos para amenizar a "*situação vexaminosa que vive o sistema penitenciário brasileiro*". (STF, 2015)

2. PRINCÍPIO DO NUMERUS CLAUSUS COMO MEIO DE REDUZIR A SUPERLOTAÇÃO DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO

Como explicitado alhures, frente a atual situação de superlotação do sistema prisional brasileiro decorrente, principalmente, da cultura do encarceramento, muito alimentada pela sociedade e pelo Poder Judiciário (STF, 2018), se faz extremamente necessário que se busquem meios de amenização do contingente carcerário.

Neste diapasão, surge o princípio (ou sistema organizacional) do numerus clausus, como método alternativo destinado a promover a redução do quantitativo de presos do sistema carcerário e, consequentemente, como meio de permitir que o encarceramento cumpra a sua função social.

O precursor deste princípio foi o deputado do Partido Socialista francês Gilbert Bonnemaison que apresentou para o Ministro da Justiça Francês em 1989, o numerus clausus como proposta de modernização do Sistema penitenciário Francês. (ROIG, 2018, pp. 48)

O referido sistema possui fundamentação no princípio da humanização da pena - corolário do princípio da dignidade da pessoa humana, princípio da não marginalização da pessoa presa, princípio da tutela da integridade física e moral da pessoa presa e princípio reeducativo ou da ressocialização.

Considerando a importância que tais princípios possuem, faz-se necessário, ainda que de forma sucinta, uma explanação acerca de cada um deles.

O princípio da dignidade humana, previsto expressamente pela Constituição Federal em seu art. 1º, III, constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil e preconiza que a todo ser humano é garantido respeito e tratamento digno.

É a partir da dignidade humana que surge o princípio da tutela da integridade física e moral, previsto pelo art. 5º, XLIX da Constituição Federal de 1988 e o princípio da humanização da pena que encontra-se disposto no art. 5º, III, XLVI e XLVII também da Constituição Federal, na Regra 1 das Regras de Mandela e no art. 52 da Convenção In-

teramericana de Direitos humanos. Significa, segundo o entendimento de Guilherme Nucci,

> *que o direito penal deve pautar-se pela benevolência, garantindo o bem-estar da coletividade, incluindo-se o dos condenados. Estes não devem ser excluídos da sociedade, somente porque infringiram a norma penal, tratados como se não fossem seres humanos, mas animais ou coisas.*
>
> *Por isso, estipula a Constituição que não haverá penas: a) de morte (exceção feita à época de guerra declarada, conforme previsão dos casos feita no Código Penal Militar); b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e) cruéis (art. 5.º, XLVII), bem como que* ***deverá ser assegurado o respeito à integridade física e moral do preso*** *(art. 5.º, XLIX).* (NUCCI, 2016, pp. 72) (Grifamos)

O princípio da não discriminação ou marginalização da pessoa presa, por sua vez, é previsto pelo artigo 38 do Código Penal e artigo 41 da Lei 7210/84 (Lei de Execução Penal), e busca garantir aos presos que todos os direitos não atingidos pela privação da liberdade sejam preservados.

O referido princípio encontra-se elencado também na Regra 5.1 das Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (Regras de Mandela), que determina:

> *O regime prisional deve procurar minimizar as diferenças entre a vida durante a detenção e aquela em liberdade que tendem a reduzir a responsabilidade dos reclusos ou o respeito à sua dignidade como seres humanos.* (UNODC, 2015, pp. 4)

Por fim, o princípio reeducativo ou da ressocialização, visa garantir que a função social do encarceramento seja cumprida, de modo a preparar e oferecer condições mínimas necessárias para o retorno do preso à liberdade.

Assim, tendo os princípios acima expostos como fundamento, o sistema organizacional numerus clausus preconiza, nas palavras de Rodrigo Duque Estrada Roig, que "*cada nova entrada de uma pessoa no âmbito do sistema carcerário deve necessariamente corresponder ao menos a uma*

saída, de forma que a proporção presos-vagas se mantenha sempre em estabilidade ou tendencialmente em redução". (ROIG, 2014)

Desta forma, por meio da aplicação deste princípio, não haveria no que se falar em superpopulação carcerária, uma vez que cada unidade prisional possuiria uma capacidade taxativa de ingresso de presos – daí a nomenclatura *numerus clausus*, que significa número fechado.

Assim, cada unidade prisional, de acordo com a sua capacidade de acolhimento de presos, ou seja, aquele feita de forma digna e que atende todos os princípios norteadores da execução penal, somente receberia um número exato de presos, logo, inviabilizando que o quantitativo de vagas previamente estabelecido fosse extrapolado.

Neste sentido, a construção de novas unidades prisionais, a verticalização dos presídios já existentes com a finalidade de criar novas vagas ou até mesmo a realização de transferência de presos como forma de adequar o quantitativo carcerário configuraria burla ao sistema operacional do numerus clausus.

Ainda segundo Rodrigo Roig, o principio numerus clausus possui três espécies ou modalidades que podem ser aplicadas ao sistema carcerário de forma simultânea, quais sejam: (i) numerus clausus preventivo; (ii) numerus clausus direto e; (iii) numerus clausus progressivo. (ROIG, 2014)

A modalidade do numerus clausus preventivo é anterior ao encarceramento e, de acordo com o que preconiza esta modalidade, o indivíduo condenado, após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, somente poderia ser submetido ao cárcere diante da existência de vaga. Assim, até que ocorra a disponibilidade de uma vaga na unidade prisional, deve o indivíduo cumprir prisão domiciliar.

Importante salientar ainda que, todo o período em que o agente se encontra em prisão domiciliar deve ser considerado como tempo de cumprimento de pena, sendo vedado, inclusive, a suspensão do prazo prescricional.

Por sua vez, o principio numerus clausus direto, é destinado àquelas pessoas que já encontram-se em uma unidade prisional e com liberdade iminente, uma vez que esta modalidade está diretamente ligada à concessão de indulto, prisão domiciliar ou, até mesmo, a conversão em uma pena restritiva de direitos.

Para Rodrigo Roig, o numerus clausus direto deve observar dois requisitos para a inclusão, de forma mais clara, de pessoas no sistema prisional. Nas palavras do autor,

> *é importante pontuar que o critério de inclusão das pessoas presas deveria ser o mais claro possível, de modo a evitar exagerada subjetivação. Logo, como requisito subjetivo, restaria apenas a verificação do índice comportamental da pessoa presa, indicado no atestado de conduta carcerária (e apurado pela inexistência de punição judicial por falta grave em período anterior relevante, em regra, doze meses). Já como requisito objetivo, poderia ser prevista a maior proximidade temporal de atingimento da liberdade (via livramento condicional).* (ROIG, 2018, pp. 53)

Por fim, o numerus clausus progressivo prevê, antes mesmo de atingidos os requisitos legais previstos, a transferência de presos entre regimes em efeito cascata. De modo que, ocorreria "*a ida de um preso do regime fechado para o semiaberto, de outro do regime semiaberto para o aberto (ou prisão domiciliar) e, por fim, de alguém que esteja em uma dessas modalidades para o livramento condicional (uma espécie de "livramento condicional especial").*" (ROIG, 2018, pp. 54)

Assim, o sistema organizacional numerus clausus encontra-se em consonância com o artigo 85 da Lei de Execução Penal, que determina que o "*estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade*", bem como possui íntima relação com o Enunciado de Súmula Vinculante nº 56, onde há a determinação de que "*a falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS.*".

Outrossim, durante o julgamento da ADPF nº 347 em que se entendeu pelo Estado de coisa inconstitucional do sistema prisional brasileiro, o Ministro Ricardo Lewandowski tratou do princípio numerus clausus, bem como mencionou acerca da criação de um programa que determina que os Juízes da execução penal respeitem o princípio da capacidade prisional taxatividade:

> *Eu disse, numa rápida intervenção, no início desta sessão, que a doutrina cogita do chamado numerus clausus no que tange às prisões. Ou seja, as prisões não podem comportar o número maior de presos do que fisicamente podem suportar. Nós estamos lançando, Senhoras Ministras, Senhores Ministros, no CNJ, um novo programa, que é o Programa Cidadania nos Presídios, em que nós adaptamos esta expressão latina para o vernáculo e falamos do princípio da capacidade prisional taxativa. Então, nesse programa, que nós baixaremos por resolução, nós determinamos aos juízes da execução que observem o princípio da capacidade prisional taxativa. Ou seja, não se pode mandar para um estabelecimento prisional mais pessoas do que ele comporta.* (STF, 2015)

Neste diapasão, o Tribunal de Justiça do Paraná, anunciou em 2018, através do Supervisor do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Paraná (GMF-PR), a criação do projeto "Ocupação Prisional Taxativa" que prevê o cumprimento do princípio do numerus clausus por parte dos Juízes no Estado do Paraná. (TJPR, 2018)

Ainda neste sentido, a Comissão especializada em execução penal do Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais – CEEP - CONDEGE, por meio da Nota Técnica nº 3, aprovada em maio de 2014, trouxe a imprescindibilidade da adoção do Princípio ou Sistema de Numerus Clausus, e concluiu que os Defensores Públicos brasileiros devem pleitear pela aplicação do referido princípio.

Desse modo, diante do explicitado, é evidente que o numerus clausus, cada vez mais, vem sendo aceito como forma de amenizar a situação vexaminosa pelo qual passa o sistema carcerário brasileiro, vez que,

> *Na atual conjuntura penitenciária, a adoção desse princípio ou sistema aparece como importante elemento de uma política reducionista, pautada pela intolerância absoluta à superlotação das prisões. Aparece ainda como instrumento de recondução da execução penal a um status de conformidade constitucional, sempre que caracterizada a imposição de encarceramento em condições contrárias ao senso de humanidade.* (ROIG, 2014)

3. CONCLUSÃO

O sistema carcerário existente no Brasil é, atualmente, violador de direitos constitucionalmente garantidos e expõe os indivíduos a tratamentos desumanos, degradantes e cruéis.

É de conhecimento geral as más condições a que são submetidas as pessoas encarceradas, e tal situação abrange desde a superlotação dos presídios, a precária infraestrutura das unidades prisionais, que possuem ambientes insalubres, infestação de insetos, proliferação de doenças e, até mesmo, a disponibilização de alimentação inconsumível aos presos que, por vezes, se veem obrigados a não se alimentar.

O fato é que:

> *Os cárceres brasileiros não servem à ressocialização dos presos. É incontestável que implicam o aumento da criminalidade, transformando pequenos delinquentes em "monstros do crime". A prova da ineficiência do sistema como política de segurança pública está nas altas taxas de reincidência. E o que é pior: o reincidente passa a cometer crimes ainda mais graves. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, essa taxa fica em torno de 70% e alcança, na maioria, presos provisórios que passaram, ante o contato com outros mais perigosos, a integrar alguma das facções criminosas. A situação é, em síntese, assustadora: dentro dos presídios, violações sistemáticas de direitos humanos; fora deles, aumento da criminalidade e da insegurança social.* (STF, 2015)

Conforme abordado, o encarceramento no Brasil atualmente possui como única finalidade promover a privação de corpos, em regra, negros e pardos, jovens, pobres e de baixa escolaridade (SISDEPEN, 2019), sem que seja considerada as condições aos quais tais pessoas estarão submetidas durante o tempo de cárcere e/ou meios de prepará-las para a vida pregressa.

Em verdade, parece extremamente evidente que o Estado, bem como a população que alimenta a cultura do encarceramento não possua qualquer interesse que essas pessoas voltem ao convívio social, promovendo a marginalização e estigmatização da pessoa presa.

Assim, é de extrema urgência a busca pela redução do quantitativo carcerário. Neste viés, surge o princípio (ou sistema organizacional) do numerus clausus como mecanismo alternativo para amenizar o significativo contingente carcerário existente nas unidades prisionais brasileiras.

Deste modo, através da efetivação do sistema organizacional do numerus clausus, que preconiza pela taxatividade de vagas para acautelamento de presos, estaríamos caminhando para a redução do quantitativo carcerário existente, vez que seria inviável a entrada de novos presos sem que houvesse a saída, de forma proporcional, de outros presos, respeitando, portanto, o número de vagas existentes na unidade prisional.

Assim, o presente estudo objetivou demonstrar que a aplicabilidade do numerus clausus é plenamente possível e necessária ao sistema penitenciário brasileiro, não somente como meio de solucionar a superlotação que atinge as unidades prisionais, mas, principalmente, como forma de garantir o respeito a princípios e garantias que são constantemente violadas pelo Estado brasileiro. De modo a permitir, consequentemente, que as unidades prisionais cumpram seu papel social, consubstanciado na eficaz ocorrência da prevenção especial positiva.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados em parceria com a Pastoral Carcerária. **Síntese de videoconferência nacional realizada pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da– CNBB**. Brasília, 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/ noticias/sistema>.

_____.Comissão especializada em execução penal do Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais – CEEP/CONDEGE. **Nota técnica 03: Imprescindibilidade da adoção do Princípio ou Sistema de Numerus Clausulus**. Elaborada por: Rodrigo Duque Estrada Roig. Maranhão, 2014. Disponível em:

<http://condege.institucional.ws/2014-06-03-01-04-58/notas--tecnicas>.

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

_____. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. **Relatório de visita à unidade prisional Cotrim Netto.** Rio de Janeiro, 2015. <Disponível em: http://www.defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/e3815df457fd45a2bf482ef8215e58b1.pdf>.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional - Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional - SISDEPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Brasília, 2019. <Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>.

_____. **Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos** - Regras de Mandela. Disponível em https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-P-ebook.pdf>.

_____.Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347.** Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno. Data de Julgamento, 09/09/2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?-docTP=TP&docID=10300665>.

_____.Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 143.641/SP**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno. Data do julgamento: 20/04/2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC143641final3pdfVoto.pdf>

_____. Tribunal de Justiça do Paraná. Boletim de notícias. **Magistrados apresentam projetos do GMF-PR a membros do Comitê Antitortura da Paraíba**. Data de publicação: 26 jul 2018. Disponível em <https://www.tjpr.jus.br/gmf>.

CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Resolução: Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho**. Novembro de 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/resolucao-cidh-placido-de-sa>.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**, 12. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO, Boletim de notícias. **Corte Interamericana de Direitos Humanos proíbe novos presos em presídio de Bangu.** Dezembro, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-dez-16/corte-interamericana-direitos-humanos-proibe-novos-presos-bangu>.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada**. Execução penal: teoria crítica**, 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

_____. **Um princípio para a execução penal: numerus clausus**. Revista Liberdades - nº 15 - janeiro/abril de 2014. Disponível em <http://www.revistaliberdades.org.br/site/outrasEdicoes/outrasEdicoesExibir.php?rcon_id=191>.

VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS, ADOLESCENTES E MULHERES IDOSAS: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FATO CONTEMPLAM AS DEMANDAS DESSA POPULAÇÃO?

Jozadake Petry Fausto Vitorino

INTRODUÇÃO

No mundo contemporâneo, as experiências vividas pelas crianças, adolescentes e mulheres idosas tendem a ser representadas por ambiguidades entre as vivências na vida (pública e privada). Diante disso, o desafio que se apresenta neste estudo é o de buscar compreender os relatos e resultados de pesquisas da comunidade científica que apontam compromissos políticos e sociais, trazendo para a discussão as posições sociais dessas populações, que, em sua grande maioria, são marcadas pela desigualdade, no que se refere a recursos econômicos. As reflexões nessa vertente são produzidas cada vez mais, tendo crescido o interesse por esse objeto de intervenção diante das questões sociais existentes.

Assim, através de práticas discursivas em torno da violência, da austeridade e da agressão, repercutem questões como: Qual o futuro da prevenção à violência doméstica contra a infância e contra as mulheres idosas? Por que as políticas públicas no combate à violência contra essa população fracassam? Por que a família, por vezes, deixa de ser um lugar seguro para a infância e para mulheres, mas, principalmente para as mulheres idosas?

Tais questionamentos ganham força, no entanto, recaem sobre a família as responsabilidades provenientes dessas situações. Nas agendas de políticas públicas, a família está cada vez mais presente e é convidada, sobretudo, quando chamada a responder às necessidades que acolham a sua proteção social, devendo assumir os encargos, de maneira individual, pelo bem estar de seus familiares. Todavia, o Estado deve criar medidas para que, de maneira coletiva, haja o desenvolvimento da sociedade como um todo.

A violência contra crianças, adolescentes e pessoas com idade avançada acompanha a história da vida humana desde as culturas primitivas, estando inserida num contexto histórico-social de raízes culturais de dominação, opressão e/ou exploração, constituindo-se, atualmente, uma das expressões da questão social. Com relação à população infanto-juvenil, dados do Disque 100[24] (DISQUE 100, 2018) e da Secretaria de Vigilância e Saúde (BRASIL, 2018) evidenciam que, no Brasil, entre os anos de 2012 a 2014 foram recebidas **21. 265** denúncias de violências contra esse público-alvo.

No que tange à violência vivenciada pelas mulheres idosas, estudos realizados pelas Nações Unidas (ONUBR, 2017) apoiados pela Organização Mundial de Saúde (OMS, 2015) constatou que uma a cada seis idosas, com idade igual ou superior a 60 anos, já passou por alguma forma de abuso.

Tendo isso posto, Safiotti (2004) classifica a Sociedade Moderna nos seguintes aspectos: capitalismo, racismo e patriarcado. O patriarcado é em relação à perpetuação do poder do homem, pai, pois, embora não seja mais o mesmo de suas origens (inclusive, por organização e luta das próprias mulheres), ainda insiste em naturalizar a subalternidade das mulheres, principalmente as mais idosas, sendo retomado com mais veemência em circunstâncias neoconservadoras como as de hoje no Brasil. Assim, nessa complexa e contraditória imbricação podem-

24 Disque 100 é um serviço ofertado à sociedade civil, para denunciar todas as formas de violação de direitos da população em geral. É um canal vinculado ao (SPDCASDH) e ao Poder Público, que propicia entender e avaliar cada denúncia de violação de direitos. As denúncias podem ser efetuadas pelo disque 100 ou através do aplicativo no celular "Proteja Brasil" (BRASIL, 2018).

-se explicar os processos de exploração e abuso da sociedade contemporânea, desencadeando processos de violência. Portanto, a violência contra as mulheres, principalmente contra mulheres idosas, é uma das expressões sociais do processo patriarcal.

Entretanto, a violência tem um sentido muito mais amplo do que apenas a agressão física, psicológica, financeira ou sexual. Segundo Chaui-Berlinck (2018, p. 35), violência "[...] é todo ato de força contra vontade e a liberdade de alguém (é coagir, constranger, torturar, brutalizar)".

Diante disso, cabe ressaltar a Lei 11.340/06 (BRASIL, 2006), que é um marco histórico de lutas militantes de movimentos feministas para garantir justiça e proteção a todas as mulheres contra a violência doméstico-familiar. A Lei Maria da Penha institui novas formas de amparo às mulheres em casos de violência. Entre elas, prevê medidas protetoras em situações de urgência ou emergência, que obrigam o agressor a se afastar da vítima em ocasiões violentas e estabelece punições severas em caso de não cumprimento.

Sabe-se através de estudos científicos, que os maus tratos podem causar perdas significativas na estrutura física, mental, sexual e social. No entanto, ao se tratar de mulheres idosas, essas perdas são danosas e podem intensificar-se de maneira insanável, pois, com a idade avançada, os danos à saúde da mulher, por vezes, podem não mais ser revertidos. Com efeito, a velhice, assim como todas as fases da vida, tem implicações jurídicas para demarcação de direitos, mesmo que esse entendimento ainda apresente barreiras a serem rompidas pela sociedade, como o preconceito e o mito associado às mulheres idosas.

Desta feita, visando melhorias na qualidade de vida dessa população, na esteira da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), foram inseridas questões sobre o processo de envelhecimento populacional no Brasil. Todavia, a partir da aprovação da Lei Federal 8.842/94, de 4 de janeiro de 1994, é que foram disponibilizados assuntos sobre a Política Nacional do Idoso, regulamentada pelo Decreto 1948/1994 (Lei 8.842/1994) (BRASIL, 1996). No entanto, somente em 13 de maio de 2002 foi criado o Conselho Nacional do Idoso (CNI) e, pela Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003, o Estatuto do Idoso, com o propósito de assegurar direitos e, por meio de programas específicos, promover a qualidade de vida da população idosa (BRASIL, 2003).

Todavia, mesmo com todas as políticas e leis que deveriam assegurar e proteger essa população da violência, por que isso ainda persiste fazendo com que tais políticas pareçam ineficazes? Segundo Boschetti (2009), muito embora a análise de uma política pública social possa conferir a uma instituição resultados prováveis, somente a avaliação dessa política poderá conferir relação de causalidade entre um programa *versus* um resultado.

VIOLÊNCIA NA INFÂNCIA: uma das expressões da questão social

O conceito de violência pode ser compreendido como:

> [...] qualquer ato, único ou repetido, acidental ou intencional, praticado por um agressor adulto ou por uma pessoa mais velha, que ocasione danos físicos, morais ou psicológicos à criança ou adolescente, essas agressões causadas pelo ato abusivo podem variar de lesões leves a mais graves, como, por exemplo, a morte (DESLANDES, 1994 *apud* BRASIL, 1999).

Como bem nos assegura, Iamamoto (2001), quando afirma que a **violência** na sociedade atual não deixa de ser um "conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado" (IAMAMOTO, 2001, p. 16).

Sobre essa violência, dados coletados em pesquisas do Anuário Brasileiro de Segurança Pública revelam que "a cada uma hora, quatro meninas com menos de 13 anos são estupradas no Brasil" (GORTÁZAR, 2019, p. 1). Ainda que, Loureiro (2015, p. 151) argumente que "todas as crianças têm direito à plenitude física, espiritual e social nas dignas condições de liberdade". Logo, apesar das políticas públicas, muitas crianças ainda se encontram em condições vulneráveis à situação de violência, sendo que muitas dela acontecem no ambiente familiar.

Segundo Gonzáles (2007), um ponto a se considerar sobre a violência familiar são as relações de **poder intrafamiliares**, como é o

caso da figura paterna, apresentado pelas estatísticas, como o maior agressor contra a população infanto-juvenil. E complementa, entretanto: "A família paterna foi convocada para exercer domínio de poder dentro das famílias" (GONZÁLES, 2007, p. 161). Todavia, esses casos de arbitrariedade de poder, geralmente, são exercidos sobre os mais fracos: Como bem nos assegura Azevedo e Guerra (1989)

> Se na condição de adulto reside poder, daí decorrendo o uso da violência, isto é muito mais verdadeiro para o adulto masculino. Na medida em que o poder é essencialmente masculino e a virilidade é aferida, frequentemente, pelo uso da força, estão reunidas nas mãos dos homens as condições básicas para o exercício da violência (AZEVEDO; GUERRA, 1989, p. 57).

No estado de Santa Catarina, entre os anos 2012 e 2014, foram recebidas **21.265** (51%) denúncias de violência contra a população infanto-juvenil. Todavia, na Constituição Federal de 1988, art. 227 da Lei 8.069 de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente assegura o direito à proteção especial contra qualquer ato de violência às crianças e adolescentes, possibilitando-os o direito de ir e vir sem sofrer nenhum dano.

No entanto, a política pública envolve mais do que só o Estado. Segundo Pereira (2002, p. 7),

> a palavra 'pública', que acompanha a palavra 'política', não tem uma identificação exclusiva com o Estado, mas sim com o que em latim se expressa como res pública, isto é, coisa de todos, e, por isso, algo que compromete, simultaneamente, o Estado e a sociedade.

Assim sendo, o Estado é responsável por assegurar a legalidade do direito (RAICHELIS, 2010), entretanto, a intervenção deve ser feita através de serviços, ações, programas e projeto, garantindo e assegurando a validação e execução dessas políticas a toda à população. Logo, Boschetti (2009, p. 3), argumenta que

> A avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade. Mais que conhecer e dominar tipos e métodos de avaliação ou diferenciar análise e avaliação, é fundamental reconhecer que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito e que, para exercer essa função, como seu objetivo primeiro, devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, projetos e ações que devem universalizar direitos. Para tanto, toda e qualquer avaliação de políticas sociais (ou de programas e projetos) deve se sobrepor à mera composição de técnicas e instrumentos, e se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado.

É importante salientar que para reduzir os índices de violência, se faz necessário o envolvimento de todos os seguimentos da Sociedade, no sentido de analisar e avaliar os programas já implementados e, através de seus resultados, possibilitar a construção de novas políticas públicas. No entanto, não se efetiva políticas públicas sem orçamento público. De igual maneira, o fato do Sistema de Garantias de Direitos (SGD) e do Disque 100 existirem, não significa que se instituem e consolidam-se os direitos das crianças e adolescentes.

No Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (BRASIL, 1990, p.1) consta que é dever "[...] da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos" (Art. 4º), além de afirmar que nenhuma criança ou adolescente pode ser "objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punindo na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais" (Art. 5º). Ainda, completa, em seu parágrafo único, que toda a criança e adolescente têm direitos garantidos pelo – ECA.

No entanto, conforme Leal e Andrade (2005, p. 37),

> infelizmente, a vontade política para o cumprimento de tais metas, embora represente um bom começo, não é garantia certa de execução dessas políticas. São muitos os municípios brasi-

> leiros que não dispõem dos recursos financeiros capazes de materializar essas ações em resultados visíveis na vida das pessoas.

De acordo com Azevedo e Guerra (2015), no Brasil, a infância vítima de violência está distante de ser "risonha e franca", pois coexistem:

> **infância pobre, vítima de violência social mais ampla**; a infância explorada, vítima de violência de trabalho; a infância torturada, vítima de violência institucional; a infância fracassada, vítima de violência escolar; a infância vitimizada, vítima de violência doméstica (AZEVEDO E GUERRA, 2015, p. 246, grifo nosso).

Em meio a tanta violência, muitos jovens não conseguem sequer concluir o segundo grau. Sendo este um fator que implica em muitas dificuldades, principalmente em conseguir colocação no mercado de trabalho, corroborando com que, por vezes, sigam caminhos tortuosos para sobreviverem.

Volpi (1997, p. 8), em seus argumentos diz: "observamos que as crianças e os adolescentes do Brasil representam a parcela mais exposta às violações de direitos pela família, pelo Estado e ainda pela sociedade, exatamente ao contrário do que define a nossa Constituição Federal e suas leis complementares".

Assim também acontece com a ***velhice pobre***, cujas mulheres idosas, de classes mais empobrecidas, têm os seus direitos assegurados, conforme a CF/88 e Leis, mas continuam expostas. Inclusive, muitas delas não vivem mais com seus familiares, muitas encontra-se confinadas em asilos, outras vivem em situações degradantes — abandonadas, jogadas pelas calçadas e ruas das cidades, o oposto do que consta no artigo 5º da CF/88: todos têm direitos "à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade" (BRASIL, 1988, p. 2).

MULHERES IDOSAS: um breve relato sobre a violência sofrida

Segundo Guteres (2020), chefe das Nações Unidas Brasil – ONU, em parceria com a Organização Mundial da Saúde (OMS), em tem-

pos de quarentena, devido à Coronavírus – COVID – 19[25], com as medidas de isolamento e distanciamento social, o aumento de violências cometidas contra meninas e mulheres acentuou-se, pois, a situação deixou-as mais próximas dos seus agressores e por maior tempo.

Logo, para combater e minimizar os impactos negativos da violência contra as mulheres, faz-se necessário cunhar instrumentos legais que visam garantir proteção social e ampliação de seus diretos. Portanto, a fim de prestar os serviços de proteção e auxílio às vítimas, o Estado necessita estar presente através de profissionais que encontram-se na linha de frente, seja nos Centros de Referências de Assistência Social – CRAS[26] ou no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS e demais Serviços Especializados, oferecendo atendimento às vítimas de violência.

Estima-se que em 2017 houve mais de 87 mil casos de feminicídio, desses, a maioria foi assassinato cometido por familiares ou pelos próprios parceiros das vítimas. Nesse sentido, para fazer frente a essas violências, são necessários cada vez mais a construção de instrumentos legais que garantam proteção social e ampliação de direitos voltados para pessoas com idade avançada. Como bem nos assegura Escolar e Moura (2016):

> As políticas públicas e os programas de atenção voltados para os idosos possuem papel importante na visibilidade adquirida por esse segmento, retirando o idoso do esquecimento e do silêncio, possibilitando a eles uma condição social mais justa. Para atender essa realidade e os desafios que acompanham são necessários instrumentos legais que garantam proteção social e ampliação de diretos às pessoas idosas (ESCOBAR; MOURA, 2016, p. 50).

25 A OMS caracterizou o Corona Vírus (Covid-19) como uma pandemia que teve início no ano de 2019.

26 De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o **CRAS**, serviço de Proteção Básica, atende a população que precisa de atendimento direcionado à prevenção de ocorrências de situação de vulnerabilidade social e de risco nos territórios. O **CREAS**, por sua vez, é um serviço especializado de proteção Social de Média e alta Complexidade, voltado para o atendimento de indivíduos e famílias que estão passando por alguma situação de risco, seja pessoal, social ou por violação de direitos.

Diante disso, Iamamoto (2009) pontua de maneira importante, que a violência pode ser compreendida como uma das expressões da:

> Questão Social apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade (IAMAMOTO, 2009, p. 27).

Silva (2006) corrobora com Iamamoto (2009), quando afirma que a violência contra as mulheres idosas se efetiva por práticas abusivas e alcança todas as classes sociais (culturas e etnias), podendo acontecer através de atos de constrangimento, imposição, opressão, violação de direitos e até lesões, e, na maioria das vezes, não é visível para a sociedade, porque grande parte delas ocorre dentro de casa. Logo,

> é preciso reconhecer que a violência — como qualquer complexo social — se manifesta imediatamente nos indivíduos (seja naqueles que violentam, seja nos que são violentados), individualidades estas que sentem concretamente inúmeras carências e necessidades humanas (SILVA, 2006, p. 35).

Em relação ao sistema patriarcal, Saffioti (2004) aponta que ele não se concentra apenas no meio familiar, mas se estabelece de maneira histórica e transversal na sociedade, consolidando-se nas relações sociais de forma hierarquizada e desigual entre gêneros. Quanto à história das mulheres, esta mostra a domesticação para serem somente donas de casa, consequentemente, boas esposas e mães. As mulheres com idade mais avançada foram preparadas apenas para atenderem aos desejos do marido. Seus destinos eram traçados por seus pais, não lhes era dado o direito de escolha, pois eram ensinadas e disciplinadas somente a obedecer. No entanto, ainda na contemporaneidade, por vezes, muitos pais não ensinam aos seus filhos (homens) a serem gentis e educados com às mulheres. Essa educação por demais desejável, contribuiria na

desconstrução de efeitos culturais negativos do patriarcado, advindos de longos anos passados contra as mulheres.

Como pode-se notar, a violência contra mulheres, principalmente idosas, é um processo social complexo e encontra-se em espaços diversos, sendo necessário, explicar, prevenir e combater. Lamentavelmente, as vítimas de violência, muitas vezes, evitam denunciar por medo do agressor, ou por questões culturais, pois terão que voltar para casa após a denúncia, assim, decide isolar-se da convivência em sociedade, o que, de certa maneira, perpetua a violência através da impunidade.

A RELAÇÃO ENTRE A VIOLÊNCIA E A FAMÍLIA

"A violência nas relações familiares e em seus contextos não é questão nova. A violência física intrafamiliar atinge, principalmente, crianças e mulheres" (COSTA; VITALE, 2018, p. 31). Atualmente, tanto a população infanto-juvenil como as mulheres idosas tendem a ser representadas por ambiguidades sociais e antagonismos – entre a riqueza e a pobreza –, isso acontece, devido a divisão da sociedade em classes. No entanto, as vivências delas devem ser consideradas como fases da vida, cabendo-lhes o direito pleno do exercício da cidadania de ir e vir, sem sofrerem nenhum dano ou violência, independente da classe social.

Azevedo e Guerra (2002) afirmam que:

> todo ato ou omissão praticado por pais, parentes ou responsáveis contra crianças e/ou adolescentes que — sendo capaz de causar dano físico, sexual e/ou psicológico à vítima — implica, de um lado, numa transgressão do poder/dever de proteção do adulto e, de outro, numa coisificação da infância, isto é, numa negação do direito que crianças e adolescentes têm de ser tratados como sujeitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento (AZEVEDO; GUERRA, 2002, p. 12).

E segundo Volpi (1997, p. 8),

> os maus-tratos, o abuso e a exploração sexual, a exploração do trabalho infantil, as adoções irregulares, o tráfico internacio-

> nal e os desaparecimentos, a fome, o extermínio, a tortura e as prisões arbitrárias infelizmente ainda compõem o cenário por onde desfilam nossas crianças e adolescentes.

Acosta e Vitale (2018, p. 264), argumentam que: "vivemos um mundo conturbado, produzido na complexidade, na incerteza, na falta de governabilidade, em sentimentos oscilantes de potência e impotência, econômico, efetiva e social".

Por isso, segundo Costa e Vitale (2018),

> é um equívoco pensar garantias de proteção e provisão sociais atreladas unicamente ao Estado e ao mercado. Famílias e comunidades constituem sujeitos/espaços de confiabilidade por onde fluem e se distribuem as oportunidades de coesão, sobrevivência e existência (ACOSTA; VITALE, 2018, p. 264).

Portanto, necessário se faz, que a sociedade como um todo esteja atenta a todo e qualquer ato de violência, principalmente contra esse público, porque, se nada for feito, a tendência é aumentar ainda mais os casos. A saber, a violência pode ser caracterizada pelo

> [...] uso intencional da força física ou do poder, real ou potencial, contra si próprio, contra outras pessoas ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação (PINHEIRO; ALMEIDA, 2003, p. 16).

Ademais, atualmente observa-se que existe uma forte mudança nas composições familiares[27], as quais ocasionam transformações nas

27 Estão se formando novos **modelos de famílias**, sendo um dos motivos da mudança da estrutura familiar algumas transformações no cenário Nacional, em que há a participação efetiva e cada vez maior da mulher no "mercado de trabalho", a redução da taxa de fecundidade e o significativo crescimento populacional. Entre os tipos de famílias existentes atualmente estão: a família tradicional, a família monoparental (constituída por uma mãe ou por um pai solteiro), a família multiparental, combinada

identidades de seus membros e se caracterizam por diferentes tipos de lutas e formas de organização. Sendo que os diferentes arranjos familiares podem acarretar renovação de conceitos ou atualização de ideias pré-estabelecidas, o que irá, de certa forma, redefinir os papéis de cada membro da família. No entanto, essas novas relações podem ocorrer de forma **tranquila ou violenta**, seja para a população infanto-juvenil ou para as mulheres idosas.

Diante do exposto, faz-se necessário cunhar instrumentos apropriados para monitorar, analisar e avaliar os programas sociais de políticas públicas já implementadas, no intuito de conhecer a realidade das famílias e também da comunidade nas quais inserem-se, e, assim, colher informações a fim de compreender a dinâmica social para construir novos métodos, mudar conceitos e, então, definir novas práticas de políticas públicas e sociais, capazes de reduzir os diferentes tipos de violência. Ou seja, as políticas públicas precisam ser construídas *in loco*, não bastando apenas criá-las, sendo necessário verificar se de fato estão sendo efetivadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do cenário dos dias atuais e das relações cada vez mais complexas, coube discutir aqui a respeito da vulnerabilidade das crianças, adolescentes e mulheres, principalmente as idosas, diante dos mais diversos tipos de violência, pois, mesmo com as políticas públicas e sociais existentes, crianças, adolescentes e mulheres idosas, ainda se encontram desprotegidas, não atendendo dessa maneira, os direitos humanos garantidos por Leis e marcos regulatórios a essa população.

Tais violências se efetivam por meio de práticas abusivas e abarcam todas as classes sociais, culturas e etnias, podendo suceder-se através de atos de constrangimento, imposição, opressão, violação de direitos e até lesões e, que, por vezes, não é visto pela a sociedade, porque, a maioria delas, ocorre dentro de casa.

---

pluriparental (por membros nascidos em outras famílias), Parental ou Anaparental (na qual todos possuem vínculos sanguíneos), família eudemonista (onde a união dos integrantes da casa é por finalidade), a família homoafetiva e homoparentalidade (com adoção de filhos).

À vista disso, entende-se que as políticas públicas sociais devem estar inseridas num quadro de mudanças que visem o pleno desenvolvimento de cada cidadão, no qual todos devem participar através de uma sociedade organizada, visando educação em todas as esferas e orientação sexual, para que as crianças e adolescentes aprendam a se defender e a diferenciar um ato de amor e afeto de violência, entre outros aspectos da sociedade, pois deles provém o futuro.

Nessa vertente, as famílias têm sido entendidas por estudiosos da temática como alicerce para construir e conduzir políticas públicas e sociais, principalmente aquelas que asseguram a garantia de direitos. Vale lembrar que, em se tratando de políticas sociais, o objetivo é sempre o de transformar o lugar do outro na sociedade. Essa caminhada, no entanto, exige dos agentes públicos qualificação continuada, buscando o fortalecimento desses atores e das instâncias, no sentido de fazer frente ao combate à violência, pois como já foi falado ao longo de nosso estudo, apesar das políticas implementadas, ainda é crescente a violência contra essa população.

Além disso, muitos pais não ensinam aos seus filhos (homens) a serem gentis e educados com às mulheres. Essa educação é por demais desejável e contribuiria na desconstrução de efeitos culturais negativos do patriarcado, marcado pela violência já de longos anos passados contra as mulheres.

Todavia, ao longo deste estudo, inferiu-se que pesquisadores e instituições em suas propostas, têm modernizado teorias, construído novos métodos e aprofundado conhecimentos, a fim de compreender a dinâmica social e avançar em estudos sobre as ações de intervenção social, agora não mais voltada somente para o sujeito, mas visa também, a família e a comunidade na qual esse sujeito encontram-se inseridos. Porém, esse movimento encontra dificuldades na família contemporânea, principalmente aquela pertencente à camada mais pobre da população, pois não se trata de uma instituição estática, antes pelo contrário, é formada por seres humanos, cujas relações estão em constante transformação e, na maioria das vezes, não estão claramente delineada, exigindo-se, assim, um olhar especial por parte de formuladores de políticas públicas e sociais.

Diante disso, as indagações suscitadas ao longo desta pesquisa sugerem a necessidade de serem aprimoradas as formas de monitoramento e avaliação dos programas sociais, cujo objeto é, principalmente, famílias mais empobrecidas envolvidas diretamente na questão social em face da **violência, exclusão e desemprego**.

Nesse contexto, avaliar políticas públicas e sociais, estabelecendo relação de causa entre o programa e seus resultados, nosso estudo aponta que as metodologias avaliativas com base fundamentalmente tecnicista e gerencialista que enfatizam métodos e técnicas, necessitam ainda, de análises qualitativas dedicadas ao conteúdo e significado da política social ou do programa a ser avaliado. Já do ponto de vista metodológico, o Estado segue a abordagem de continuação que trata as políticas sociais como um conjunto de ações que têm, começo, meio e conclusão. Entretanto, algumas políticas sociais, devido aos novos arranjos familiares e aos movimentos das famílias contemporâneas, por vezes, deixam de ser avaliadas e analisadas como um caminho para formular novas políticas sociais, e a execução, com vistas a finalmente consolidar diretos e serviços sociais que necessitam ser permanentes e universais.

Por fim, se faz necessário traçar parâmetros para que os esforços de inclusão e extensão social de garantias e de proteção aos menos favorecidos esteja de acordo com a realidade das famílias, para que a sociedade como um todo seja capaz de fazer frente ao gigantesco abismo social que existe em nosso país, e assim, contribuir para a redução e, quem sabe um dia, o fim da violência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller. **Família**: redes, laços e políticas públicas. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane Nogueira de Azevedo. **Crianças Vitimizadas:**

a Síndrome do Pequeno Poder. São Paulo: Iglu, 1989.

AZEVEDO, Maria Amélia. GUERRA, Viviane N. de A, (org.). **Infância e Violência Doméstica**: fronteiras do conhecimento. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane Nogueira de Azevedo. **Infância e Violência Doméstica:** o castigo dos cacos quebrados. São Paulo: LACRI/USP, 2002. [Apostila].

BRASIL. ***Apostila sobre violência doméstica contra crianças e adolescentes.*** Curso de Capacitação para Conselheiros Tutelares e de direitos de Santa Catarina, ministrado pelo Centro Crescer em Violência, Violência Doméstica contra Crianças e Adolescentes, por meio da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da família, em convênio com o Ministério da Justiça. Florianópolis, abril/1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 maio. 2020.

BRASIL. Decreto nº 1.948, de 3 de julho de 1996. **Regulamenta a Lei 8.842, de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do idoso e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1948.htm. Acesso em: 25 maio. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994.** Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Concelho Nacional do Idoso e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil, Brasília, 5 jan. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm. Acesso em: 25 maio. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 25 maio. 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Bra-

sília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 25 maio. 2020.

BRASIL. Secretaria de Vigilância e Saúde. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico**, Brasília, DF, v. 49, junho/2018. Disponível em: Acesso em: 26 maio. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Lei Maria da Penha. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 24 abr. 2020.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de Políticas, programas e projetos sociais. *In*: ABEPSS, CFESS (org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais** - direitos sociais e competências sociais. Florianópolis, 2009. p. 20. [e-book]. Disponível em: http://www.poteresocial.com.br/livro_para_download--servico-social-direitos-sociais-e-competencias-profissionais/. Acesso em: 27 maio 2020.

CHAUI-BERLINCK, Luciana; ITOKAZU, Ericka Marie (org.). **Escritos de Marilena Chaui**: Sobre a violência. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2018. [v. 5].

DISQUE 100. Ministério dos Direitos Humanos (org.). **Balanço Geral 2011 a 1º sem. 2018** — Crianças e Adolescentes. Brasília, DF, 2018. Disponível em: http://www.mdh.gov.br/informacao--ao-cidadao/disque-100>. Acesso em: 8 ago. 2018.

ESCOBAR, Karin Alves do Amaral; SOUZA, Flavia Aparecida. Análise de políticas sociais para idosos no BRASIL: um estudo bibliográfico. **Cadernos UniFOA,** Volta Redonda, RJ, n. 30, p. 47–55, abr. 2016. Disponível em: Acesso em: 27 maio. 2020.

GONZÁLEZ, Alejandro Hugo. Violencia Familiar y aprendizaje: profundización de la victimización y el despojo. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 25, n. 1, p. 149-169, 2007.

GORTÁZAR, Naiara Galagarra. **A cada hora quatro meninas com menos de 13 anos são estupradas no Brasil**. *In*: El País. São Paulo, 11 set. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/10/politica/1568134128_017016.html. Acesso em: 23 abr. 2020.

GUTERRES, António. **Chefe da ONU alerta para aumento da violência doméstica em meio à pandemia do coronavírus**. *In*: Nações Unidas Brasil. [*S.l.*], 06 abr. 2020. Disponível em: https://nacoesunidas.org/chefe-da-onu-alerta-para-aumento-da-violencia-domestica-em-meio-a-pandemia-do-coronavirus/. Acesso em: 03 maio. 2020.

IAMAMOTO. Marilda Villela. Questão Social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília, DF: ABEPSS, ano 2, n. 3, p. 9-32, jan/jun 2001. Disponível em: Acesso em: 15 maio. 2020.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço Social na Contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

LEAL, Angélica; ANDRADE, Patrícia. **Infância e Parlamento:** Guia para Formação de Frentes Parlamentares da Criança e do Adolescente. Brasília: Senado Federal, Gabinete da Sen. Patrícia Saboya Gomes, 2005.

LOUREIRO, João de Jesus Paes. Poemas dos Direitos da Criança. *In*: RANGEL, Fabiana Mendes. **Estatuto da Criança e do Ado-**

lescente. 2. ed. Belém, PA: Cultural Brasil, 2015. p. 153. [Informações adicionais e comentários: Fabiana Mendes Rangel].

ONUBR – Organização das Nações Unidas no Brasil (org.). **Estudo revela que um em cada seis idosos sofre alguma forma de abuso no mundo:** Abuso de idosos e saúde. 2017. Disponível em: https://nacoesunidas.org/estudo-revela-que-um-em-cada--seis-idosos-sofre- alguma-forma-de-abuso-no-mundo/. Acesso em: 16 abr. 2020.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório Mundial de Envelhecimento e Saúde**. Suíça: OMS, 2015. Disponível em: http://sbgg.org.br/wp- content/uploads/2015/10/OMS-ENVELHECIMENTO-2015- port.pdf. Acesso em: 16 abr. 2020.

PINHEIRO, P. S.; ALMEIDA, G. A. **Violência Urbana.** São Paulo: Publifolha, 2003.

PEREIRA, Potyara A. Sobre a política de assistência social no Brasil. *In*: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Política social e democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002. Disponível em: http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/12/08-sobre-a-política-de-assistência- social-no-Brasil.pdf. Acesso em: 24 abr. 2020.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **Gênero, patriarcado, violência.** São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

SILVA, José Fernando Siqueira da. Violência e desigualdade social: desafios contemporâneos para o serviço social. **Serviço Social e Sociedade**, Brasília, DF, v. 1, n. 19, p. 31–58, jul/dez, 2006.

VOLPI, Mário (org.). **Adolescente e o ato infracional.** São Paulo: Cortez, 1997.

POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS HUMANOS: A BUSCA POR JUSTIÇA SOCIAL NO BRASIL

Matheus Gonçalves de Araújo Souza

A Constituição Cidadã de 1988 trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro um extenso rol de garantias fundamentais pautadas no princípio da dignidade da pessoa humana, tornando-se referência suprema a todo o núcleo jurídico. Marcada pela ruptura entre períodos democraticamente conflitantes, a Magna Carta tem, em seu preâmbulo, uma declaração que reconhece a carência de valores essenciais à democracia social no cerne da sociedade.

Os direitos fundamentais baseiam-se no dever do Estado de prover condições de igualdade a todas as pessoas, independente do sexo, cor, raça, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Do ponto de vista conjuntural, a instauração de políticas públicas vislumbra a atenuação das discrepâncias sociais, bem como a correção dos efeitos difundidos pela discriminação praticada no passado.

O racismo, incrustrado historicamente na sociedade, manifesta-se como um dos aspectos estruturantes das injustiças sociais que acometem e adoecem a democracia e a cidadania. Não obstante, o racismo é a chave para entender as desigualdades sociais que ferem princípios fundamentais preconizados na Constituição.

Analisar-se-á a efetividade das políticas públicas e suas espécies, na atualidade, como forma de concretização dos princípios constitucionais e de neutralização dos efeitos da discriminação racial, haja vista

que a igualdade deixa de ser, simplesmente, um princípio jurídico a ser respeitado por todos, e passa a ser um objetivo, uma meta, constitucional a ser alcançado pelo Estado e pela sociedade, conjuntamente.

A escravidão se deflagrou em facetas que acompanhava o contexto histórico em que se aplica, passando daquela em que firma escusas no direito do vencedor em face da vitória em guerras internacionais, a escravidão antiga, até a que permeia a evolução do povo negro africano que, retirados de seus lares a forças, viram-se alienados ao ideal de produção de bens e serviços como se coisas fossem, a escravidão moderna.

Aproveitando-se da estrutura de classes incrustada na sociedade africana, ao passo que a elite econômica subjugava a população mais pobre, convertendo-a em mercadoria, os europeus foram responsáveis por embarcar cerca de 11 milhões de africanos rumo ao Novo Mundo (Slave Voyage, 2020).

Dessa forma, "o funcionamento do tráfico atlântico, beneficiado pelos interesses econômicos europeus e americanos, legitimado pelo pensamento religioso e favorecido pela convergência de interesses entre traficantes e membros das elites africanas", (DANTAS; MATTOS; ABREU, 2012, p.17) se asseverou à proporção que a procura por mão de obra aumentava, financiando, assim, o aprisionamento da população mais pobre e o impacto devastador em diversos grupos étnicos e sociais.

Os escravos eram considerados propriedades, mera unidade de produção de riquezas, sobre os quais eram impostos regimes durríssimos de trabalho e, nas Américas, a escravidão se revestiu de uma característica que a diferia da praticada nos outros cantos do mundo, "a instituição passou a ter uma base racial, [...] a cor da pele era um elemento fundamental para identificar a condição do escravo e também para estigmatizar e marcar a inferioridade social" (DANTAS; MATTOS; ABREU, 2012. p. 20).

> A escravidão é apenas rentável quando se executa com estrita disciplina e vem associada a uma exploração implacável; outros requisitos são a possibilidade de encontrar escravos e alimentá-los a baixo preço, e de desenvolver um cultivo predatório extensivo, que requer por sua vez disponibilidades ilimitadas de terra (WEBER, 2001, p.85)

Não se configurava, na época colonial, um mercado de trabalho propriamente dito, visto que os escravos representavam verdadeira fonte de trabalho, além de desempenharem ainda o papel de fonte de capital, e que, *a posteriori*, "tornariam-se os escravos ativos dotados de alguma liquidez, podendo ser vendidos para aquisição de bens imobiliários, ações bancárias e subscrições da dívida pública" (BARBOSA, 2003, p.22).

Havia mercado no sentido consumerista, de circulação de uma mercadoria com potencialidade para gerar lucro, um instrumento vivo de trabalho, mas não se dispunha de um estabelecimento de contratos e relações trabalhistas, os quais figuram quando o trabalhador vende a sua força de trabalho, sua fonte de valor.

Estabeleciam-se múltiplas formas de condição escrava, ao passo que, estes indivíduos, eram precificados de acordo com a especialização adquirida. Não havia uma, mas várias relações de produção escravistas, mantendo-se em comum a submissão à classe dominante (BARBOSA, 2016).

Com o desenrolar da história, muitos negros conquistaram a sua libertação, seja ela através da alforria gratuita, onerosa ou sob condições, passando a disputar as minguadas atividades disponíveis na estrutura social, estas que se encontravam ocupadas pelos brancos pobres.

Desta forma, os negros libertos se estabeleciam nas áreas urbanas, laborando no setor de serviços primários e também na atividade industrial. A sua remuneração, geralmente, era revertida integralmente ao patrão que deveria lhes deveria assegurar manutenção de locomoção e habitação. Pode-se aferir que "a abolição não significou a emergência do trabalho assalariado", quiçá "deu lugar a várias formas de trabalho não escravo", mas que conservaram "traços acentuados do regime abolido" (BARBOSA, p.12).

Por fim, desvinculada do jugo da classe dominadora, a população negra se viu inserida em um mercado de trabalho que não a acolhia, perpetuando as duras condições de trabalho, baixa remuneração e falta de qualificação das funções oferecidas, mantendo também os estereótipos negativos já enraizados na sociedade.

Embora o objetivo cardial dessa pesquisa permeie o indivíduo negro sem limitação de gênero, observa-se que entre as opressões não há hierarquia, de modo que é preciso refletir acerca da intersecção entre raça, classe e gênero.

Nesta oportunidade, pode-se adentrar ao universo escravagista estadunidense - que em nada se difere da realidade brasileira no que tange ao sofrimento da população negra - para entender como se deu a imersão da população negra, principalmente das mulheres, na sanguinária expansão norte-americana.

Os povos negros carregam sobre si o legado da escravidão, impetrado pelos brancos latifundiários que usurparam suas liberdades e os transformaram em "instituição peculiar", eufemismo utilizado para indicar a escravidão, consistindo no direito de propriedade destes sobre aqueles.

Alinhado ao pensamento de que a escravidão proporcionou aos povos africanos uma propensão à civilização, estabeleceu-se, sobre estes, estereótipos que os ligavam à comportamentos preguiçosos e furtivos, razão pela qual perpetuou-se a marca da barbárie, da qual não podiam se desvencilhar, mostrando-se necessário um constante e rigoroso controle.

Os latifundiários e algozes, qualidades que por vezes se confundiam no mesmo indivíduo, reproduziam diariamente um cenário de horror para que a rentabilidade na lavoura se mantivesse em constante ascensão, ao custo de vidas negras, que não mais valiam que animais reprodutores, ou unidades com potencial de gerar riquezas.

A escravidão, enquanto classe subalterna alicerçada em uma raça inferiorizada, mostra-se infimamente ligada ao ideal de opressão motivada pelo gênero feminino, não podendo dela se desvincular.

O trabalho que sempre esteve presente na vida das mulheres negras escravizadas, visto seu caráter forçado, radicalmente se diverge da luta pela igualdade no mercado de trabalho postulado pelas mulheres brancas, o qual, embora mantenha seu mérito, não contemplou à todas.

O rigor pelo qual eram conduzidas as condições de trabalho, não poupava crianças nem mulheres, sequer reservavam a estes as tarefas menos pesadas, conforme vislumbra tal registro.

As mulheres laboravam em termos idênticos aos dos homens igualmente escravos, cujas funções não se diferiam conforme o gênero do escravizado, "mas quando podiam ser exploradas, punidas e reprimidas de modos cabíveis somente às mulheres, elas eram reduzidas exclusivamente à sua condição de fêmeas" (DAVIS, 2016, p. 157).

Entretanto, não se restringe à mulher negra a sufocante opressão impetrada durante séculos de supremacia masculina. Tal mal também recaiu sobre as mulheres de todas as cores, oportunidade em que se citam as mulheres operarias que, embora fossem nominalmente livres, a elas eram impostas péssimas condições de trabalho, com cargas horárias esdrúxulas e baixíssimo salários.

Ao analisar os ditames do ordenamento constitucional, ainda em seu prelúdio, é possível encontrar objetivos que fundamentam a República Federativa do Brasil enquanto Estado Democrático de Direitos, os quais se ancoram nos princípios de igualdade e dignidade da pessoa humana. Destarte, as ditas diretrizes fundamentais da República não produzem efeitos por si só, reservando sua energia norteadora como um mandamento de otimização para que o Estado brasileiro as cumpra.

No art. 3°, inciso I, da Magna Carta, o poder constituinte estabeleceu que a sociedade deveria vir a ser livre, justa e solidária. Uma sociedade livre fomenta a liberdade em todas as suas ramificações; justa é a sociedade onde todos os indivíduos, resguardadas em suas diferenças, tem direito ao que obtém através do mérito; solidária é a sociedade em que todos se auxiliam reciprocamente. Mas para que tenham a eficácia esperada é necessário que esses objetivos transcendam o plano das ideias.

Desta forma, tais axiomas representam hoje o bojo de políticas públicas raciais destinadas a cumprir os objetivos impetrados e coibir os efeitos atuais de discriminações cometidas no passado (GOMES, 2001a, p.39), que tendem a se perpetuar através da discriminação estrutural. Objetiva-se também combater àquelas praticadas atualmente, em sua maioria de forma velada, para só assim lograr êxito uma sociedade livre, justa e solidária.

Às políticas públicas de inserção da população negra no mercado de trabalho público federal, também orbitam os exordiais princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade, sendo esta dividida

em igualdade formal e material pela doutrina, conforme o que se passa a expor.

A igualdade formal ou estática, tem como fator basilar tratar todos da mesma forma, sem qualquer distinção, motivada ou imotivada, proporcionando-os os mesmos critérios inafastáveis de avaliação.

Esta igualdade se vê representada em uma corrida em que todos os competidores se estabelecem sobre uma mesma linha estirada à exata distância do podium, e se dispõem a correr um maratonista profissional, um homem sedentário e uma pessoa com deficiência. Os mesmos critérios foram aplicados aos competidores, e as chances garantidas, devendo-se assim se arguir à vitória o que detiver maior mérito, conforme corrobora Aristóteles (2018, p.112).

> Em matéria de igualdade e de justiça, não é fácil encontrar a verdade exata; é bem mais fácil consultar a sorte do que persuadir os que podem ser os mais fortes. Os fracos não pedem mais do que igualdade e justiça, mas os mais fortes pouco se importam com isso. [...] Também se fosse por causa de uma desigualdade pessoal qualquer que decorresse a divisão dos cargos, isto é, se, havendo a semelhança que houver entre duas pessoas, sob qualquer aspecto, a preferência fosse dada a quem fosse superior numa qualidade qualquer que não o mérito, seria preciso escolher os homens pela cor da pele, pela altura ou por alguma outra superioridade semelhante. Neste caso, o erro seria manifesto.

A igualdade estática tem sua lógica aplicada à base da construção da sociedade democrática, haja vista que limita a sobreposição descarada dos bem-afortunados sobre os que, influenciados pela força esmagadora da discriminação ou das mazelas da vida, não detêm as mesmas condições de reclamar ao mérito.

Sua aplicação literal e desenfreada a um contexto ultra desigual, como a sociedade brasileira, reforça os parâmetros distintivos que imobiliza a população mais pobre e impulsiona a mais rica, mantendo o status quo da desigualdade estrutural.

A igualdade formal fora engendrada na magna carta em seu art.5°, caput, ao prever que todos são iguais perante a força coercitiva da lei, e

seus direitos são garantidos independente de qualquer distinção. Não obstante, o Supremo Tribunal Federal entende que "a igualdade, desde Platão e Aristóteles, consiste em tratar-se de modo desigual ou desiguais" (MS 26.690/2008).

O julgado supra refere-se à igualdade material, ou substancial, a qual prevê possiblidades de legitimar discriminações positivas em prol das comunidades tidas como minorias. As duas faces da igualdade não são antagônicas, por sua vez, convivem muito bem juntas em um ambiente norteado pelo Estado Democrático de Direito: uma proporcionado igualdade a todos, sem que haja discriminação e exclusão; a outra, promovendo condições para que todos possam gozar dos plenos direitos, observadas as diferenças físicas, ambientais, sociais e econômicas.

A essência da igualdade material é pronunciada por Boaventura (2003, p.56) ao reclamar o direito de ser igual, quando a diferença o inferioriza e produz desigualdades, e o direito de ser diferente quando a igualdade o descaracteriza enquanto ser identitário.

A igualdade substancial passou a tratar os indivíduos não mais como seres genéricos, destituídos de sexo, idade ou classe social, esbranquiçados à luz da igualdade estática, mas como entes identificados, historicamente localizados, cujas particularidades são respeitadas. Desta forma, Gomes (2001b, p.50) afirma que "o indivíduo especificado, portanto, será o alvo dessas novas políticas sociais", cuja finalidade não extrapola o imperioso objetivo fundamental da Constituição Federal, de forma que "o Estado abandona a sua tradicional posição de neutralidade e de mero espectador [...] e passa a atuar 'ativamente na busca' da concretização da igualdade positivada nos textos constitucionais." (GOMES, p.50).

O Estatuto da Igualdade Racial, instituído pela Lei 12.288, de junho de 2010, prevê medidas de consecução do ideal antirracista nas esferas pública e privada, dessas se destacam as diretrizes contidas no art. 38, segundo o qual "a implementação de políticas voltadas para a inclusão da população negra no mercado de trabalho será de responsabilidade do poder público" (BRASIL, 2010).

Não obstante, conforme o mesmo dispositivo estatutário, compete também à sociedade garantir igualdade de oportunidades, "o di-

reito à participação na comunidade, especialmente nas atividades políticas, econômicas, empresariais, educacionais, culturais e esportivas, defendendo sua dignidade e seus valores religiosos e culturais", a todos os cidadãos, independentemente de étnica ou cor de pele. (BRASIL, art.2°).

Embora seja responsável por inserir e fidelizar na legislação pátria princípios outrora esparsos, o Estatuto da Igualdade Racial não esgotou a finalidade para a qual veio, abrindo brechas para futura regulamentação, conforme se extrai do art. 39, §§ 1° e 2°:

> §1° A igualdade de oportunidades será lograda mediante a adoção de políticas e programas de formação profissional, **de emprego** e de geração de renda voltados para a população negra. §2° As ações visando a promover a igualdade de oportunidades na esfera da **administração pública** [grifo nosso] far-se-ão por meio de normas estabelecidas ou a serem estabelecidas em legislação específica e em seus regulamentos. (BRASIL, 2010)

Desta feita, visando concretizar os ditames estabelecidos, promulgou-se em 2014, a Lei 12.990, por meio da qual se estabeleceu a reserva de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União (BRASIL, 2014).

Para extração de bons frutos é necessária a plena aplicação da lei, segundo os objetivos para a qual foi proposta, mas, para tanto, duas são os óbices encontrados: fraude editalícia por parte do órgão contratante; e fraude étnico-racial na autodeclaração, por parte do indivíduo concorrente;

Para tanto, foram dispostos alguns requisitos e condições para aplicação da reserva legal, sendo que esta se dará quando a quantidade de vagas dispostas for superior a 3 (BRASIL, 2014). É defeso o fracionamento das vagas ofertadas por disciplina e/ou localidade, com a finalidade de se esquivar do ditame legal, conforme se extrai da sentença proferida pela 3° Vara da Justiça Federal do Maranhão, em Ação Civil

Pública n° 3631-17.2015.4.01.3700, movida pela Defensoria Pública da União – DPU, em face do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – IFMA.

A referida sentença veio no sentido de determinar a suspensão do edital 002 de 2014, o qual fracionava as 210 vagas ofertadas por matéria e localidade, impossibilitando assim a aplicação das cotas raciais, visto que cada posto possuía em média 1 ou 2 vagas.

> Em decorrência disso, afigura-se a existência de irregularidades no preenchimento das vagas reservadas, em flagrante descompasso com as normas que instituem a política afirmativa para os portadores de deficiência física (art. 37, VIII, da CF/88, artigos 2°, inciso 111, alínea "d", da Lei n. 7.853/89, pelo artigo 5°, ˜ 2°, da Lei n. 8.112/90, bem como pelo artigo 37, ˜2° do Decreto n. 3.298/99) e para as **pessoas negras e pardas (Lei n. 12.990/2014)** [grifo nosso]. (TRF, 2017, ACP 3631-17.2015.4.01.3700)

Entendeu-se que deve ser considerada a totalidade das vagas dispostas no edital, as quais, conforme caso em tela, correspondiam a 210, sendo 42 destas reservadas aos negros. A sentença fora confirmada por acórdão ulterior, ao passo que "o procedimento adotado pela Administração Pública mostrou-se em flagrante descompasso com a política afirmativa de direitos para os portadores de deficiência física e para pessoas pretas e pardas" justificando assim a intervenção judicial "a fim de assegurar que o cálculo dos percentuais legais incida sobre o número total de vagas oferecidas e sobre aquelas que surgirem durante o prazo de validade do certame." (TRF, 2017)

O quantitativo de vagas reservadas pela lei em estudo, é destinada às pessoas pretas e pardas, desde que assim se autodeclarem, conforme inteligência dos arts.2° e 3°, não obstando a concorrência concomitante através da modalidade ampla concorrência (BRASIL, 2014).

De acordo com o parágrafo único do art. 2° (BRASIL, 2014), na hipótese de declaração falsa o participante será eliminado do concurso ou, caso já tenha sido nomeado, ficará sujeito a anulação. O entrave acerca deste dispositivo se ancora na dificuldade de aferição étnica, a

qual deveria se dar através do quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Ante a ausência de previsão legislativa para fiscalização da aplicação da Lei 12.990/14, criaram-se comissões de avaliação dentro do próprio órgão instituidor do processo seletivo, com critérios próprios de avaliação. Entretanto, em abril de 2018, o então Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão expediu a Portaria Normativa n° 4.

A referida portaria reforçou dois requisitos formais contidos na Lei 12.990/14, sendo eles a necessidade de apresentação de instrumento de autodeclaração racial, bem como indicação em campo específico da pretensão de concorrer pelo sistema de reserva de vagas, não obstando a concorrência concomitante em regime amplo (BRASIL, 2018, art. 2°, §§1° e 3°).

A autodeclaração gozará de presunção de veracidade relativa, com confirmação posterior por meio de procedimento de heteroidentificação, a ser realizado por comissão própria, criada para esse fim, cujo parecer se fundamentará conforme critério fenotípico do candidato.

Por força de elucidação, entende-se por procedimento de heteroidentificação "a identificação por terceiros da condição autodeclarada" (BRASIL, art.5°). Fenótipo é a manifestação física e visível de característica genética, é a aparência racial de um indivíduo.

A comissão de avaliação será formada por 5 membros, com seus respectivos suplentes, observada a diversidade, de forma a garantir que seus membros sejam distribuídos por gênero, cor e naturalidade. Os membros da comissão deverão participar de oficina sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo, bem como possuírem experiência no enfrentamento ao racismo.

Em caso de não confirmação da autodeclaração pela comissão competente, a portaria determina que o candidato será eliminado do concurso público, dirimindo dúvida pré-existente, segundo a qual se questionava se o candidato rejeitado em processo de avaliação não confirmado poderia ingressar pela modalidade ampla concorrência, passando a entender pela impossibilidade.

São garantidos, ao candidato cuja autodeclaração não fora confirmada, os princípios do contraditório e da ampla defesa, através de

recurso direcionado à Comissão Recursal. Contra decisão desta, não caberá novos recursos

Ocorre que, a despeito da regulamentação legislativa e executiva, ainda ocorrem fraudes na reserva das vagas destinadas aos negros, seja por parte dos candidatos ou pelo órgão administrativo contratante. Desta feita, é urgente e necessária a reparação desses vícios, a qual se dará através do apoio da sociedade ao fiscalizar e denunciar a irregular aplicação da lei, visto que sua desobediência fere diretamente nossa Carta Mãe.

Quando ineficaz a autotutela administrativa, faz-se necessária a judicialização das demandas, por meio do indivíduo particular ou do Ministério Público Federal, visando a correção de editais e certames racistas que inobservam os princípios de igualdade racial.

Compete a todos os cidadãos agirem conforme o espírito democrático que os cercam, combatendo diariamente manifestações racistas, sejam elas veladas ou não, cujo impacto é imensurável na vida de todos os seres humanos.

Da pesquisa realizada, aufere-se a extrema necessidade da aplicação de políticas públicas de inserção da comunidade negra (pretos e pardos) no mercado de trabalho público federal, visto que, apoiados em cargos de poder e de decisão, bem remunerados e estáveis, poderão diminuir a ruptura causada pelo racismo estruturalizado.

Destaca-se que, mesmo após 6 anos da aplicação da Lei de reserva de vagas, o quantitativo de pessoas negras inseridas profissionalmente na autarquia analisada se limita ao obrigatório, sendo de extrema importância prorrogar a vigência do referido dispositivo legal.

BIBLIOGRAFIA

ARISTÓTELES. **A Política**. 1 edição. Rio de Janeiro: Martin Claret. 2018

BARBOSA, F, Alexandre de. **A formação do mercado de trabalho no Brasil: da escravidão ao assalariamento.** 2003. 374 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.

repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286268>. Acesso em: 10 de jan. 2020

_____. **O mercado de trabalho: uma perspectiva de longa duração**. Instituto de Estudos Brasileiros, Universidade de São Paulo, São Paulo/ São Paulo, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988), Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 19 de Novembro de 2019.

_____. **Lei 12.288, de 20 de Julho de 2010**. Estatuto da Igualdade Racial. Disponível em < encurtador.com.br/dkxOS>. Acesso em 15 de Janeiro de 2020.

_____. **Lei 12.990, de 9 de Junho de 2014**. Disponível em <encurtador.com.br/clV69>. Acesso em 15 de Janeiro de 2020.

_____. Portaria Normativa N°4, de 06 de Abril de 2018. **Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros em concursos públicos**, Brasília, DF. Disponível em <encurtador.com.br/tyOSZ> . Acesso em 25 de Fevereiro de 2020.

DANTAS, Carolina Vianna; MATTOS, Hebe; ABREU, Martha (org.) **O negro no Brasil**. Trajetórias e lutas em dez aulas de história. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

DAVIS, Ângela Y**. Mulheres, raça e classe**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2016.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**: o direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001a.

_____. **A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional brasileiro**. Brasília: Senado, 2001b.

SLAVEVOYAGE. **Comércio Transatlântico de Escravos** - Base de Dados. Disponível em <https://www.slavevoyages.org/voyage/database#statistics>. Acesso em 20 de Janeiro de 2020.

TRF, **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**: 3631-17.2015.4.01.3700. Desembargador Federal Souza Prudente. DJ: 10/02/2015. Disponível em https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?secao=TRF1&proc=0003631-17.2015.4.01.3700. Acesso em 26/04/2020.

WEBER, M. **Historia económica general**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

PARTICIPAÇÃO DO HOMEM-PAI NO PRÉ-NATAL E NO MOMENTO DO PARTO: UMA QUESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Camila Rebouças Fernandes

Introdução

O fenômeno da gravidez ainda é idealizado como puramente biológico, visto que ocorre diretamente no corpo da mulher. Essa percepção faz com que, em muitos casos, a paternidade passe a existir somente após o nascimento da criança ou quando esta já está crescida (Carteiro e Marques, 2010; Herrmann, 2016b), o que pode gerar o não envolvimento do homem-pai com a gestação e o não desenvolvimento de vínculo com o filho (Herrmann, 2016a e 2016b).

Segundo a literatura científica, a paternidade pode ser incorporada no momento da descoberta da gravidez, ao sentir os movimentos fetais, após o nascimento da criança ou até mesmo ao longo do seu crescimento (Carteiro e Marques, 2010). Neste sentido, a gestação é, muitas vezes, percebida pelos homens-pais como um período de preparo para um evento futuro, o pós-nascimento (Gabriel e Dias, 2011).

Mesmo o corpo do homem não passando diretamente pelos processos de transformação decorrentes da gravidez, o pai vivencia uma série de mudanças, podendo desencadear sensações contraditórias e conflituosas (Carteiro e Marques, 2010). Considerando que a gravidez é um fenômeno, além de biológico, social, cultural e psíquico, reco-

nhece-se que os homens também demandam maior atenção em todos os aspectos.

Mesmo quando deseja participar dos cuidados com a criança, o homem assume uma postura lateral, o que pode se explicar pela sociabilidade pautada nas normas de gênero, que tradicionalmente afasta os homens dos espaços de cuidado (Gabriel e Dias, 2011). Diante disso, os profissionais de saúde podem desempenhar um papel estratégico, uma vez que possibilitar maiores espaços de acolhimento significa oportunizar vivências mais positivas e intensas de paternidade (Braide et al., 2018) e, consequentemente, integrar os homens à esfera do cuidado.

O fenômeno da paternidade tem o potencial de atribuir novos sentidos às vivências masculinas, possibilitando valorização do cuidado e fazendo com que os homens frequentem mais os serviços de saúde. A gestação faz com que estes homens acessem as unidades de saúde sem estarem adoecidos e se configura como uma fase de muitas reflexões, fazendo com que os homens repensem e reorientem comportamentos.

Apesar disso, as masculinidades e as paternidades ainda não constituem alvo expressivo da literatura científica, principalmente quando comparadas aos fenômenos diretamente ligados às mulheres, como é o caso das maternidades (Borsa e Nunes, 2011; Jager e Bottoli, 2011). A abordagem do homem-pai ainda é marginalizada pela bibliografia e localizada como acessório nos fenômenos que incidem diretamente nas mulheres (Borsa e Nunes, 2011; Jager e Bottoli, 2011).

Ao falar sobre maternidades e gravidez, a comunidade científica costuma abordar detalhadamente seus impactos na vida das mulheres, enquanto que os homens-pais são vistos como coadjuvantes à espera do nascimento do filho (Borsa e Nunes, 2011; Jager e Bottoli, 2011). O envolvimento do pai com a criança após o seu nascimento tem recebido maior atenção da literatura especializada, enquanto que a paternidade ao longo da gestação ainda é um campo pouco explorado.

Diante disso, a presente pesquisa teve como objetivos descobrir se os homens consideravam que estavam participando do pré-natal e descobrir se eles pretendiam participar do momento do parto.

Método

O presente estudo, de caráter qualitativo, descritivo e exploratório, se configura como recorte de uma dissertação de mestrado que integrou uma pesquisa maior. A coleta de dados foi realizada na Unidade de Produção Pré-Natal do Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira (IFF/Fiocruz), uma unidade de saúde pública federal, referenciada pelo Ministério da Saúde, localizada no Rio de Janeiro, metrópole que acolhe usuários de diversos municípios e estados do Brasil.

Foram incluídos neste estudo homens com 18 anos ou mais que estavam utilizando o serviço de pré-natal da referida unidade. Por questões éticas, foram excluídos da pesquisa homens cujos fetos fossem considerados incompatíveis com a vida, considerando os possíveis danos que a entrevista poderia causar. Também foram excluídos homens-pais cujos bebês fossem gemelares ou com diagnóstico suspeito ou confirmado de malformação fetal, pois estes grupos apresentam questões específicas.

De acordo com a Resolução 446/2011 da Comissão Nacional de Saúde (CONEP), em consonância com a Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), a pesquisa foi submetida e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), recebendo o Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE): 75566517.0.0000.5269.

O convite para participação na pesquisa foi feito individual e pessoalmente em local com garantia de sigilo, observando os aspectos éticos que envolvem pesquisas com seres humanos.

Os homens abordados foram informados de que se tratava de uma participação voluntária, não obrigatória e que caso não aceitassem participar, isso de forma alguma implicaria na qualidade dos atendimentos dirigidos a eles e às gestantes. Essa é uma questão importante de se destacar, pois em unidades de saúde, muitos usuários se sentem constrangidos em recusar participar de pesquisas e terem seus atendimentos comprometidos.

Todos os homens foram informados de que eles poderiam retirar sua participação da pesquisa a qualquer momento, inclusive após a en-

trevista, caso eles desejassem. Essa situação não aconteceu em nenhum dos casos.

Também foi informado que caso a gestante e o participante da pesquisa fossem chamados para consulta durante a entrevista, esta seria imediatamente interrompida para que a participação do pai na consulta não fosse prejudicada. Além disso, o serviço de saúde garantiu declaração de comparecimento a todos os participantes desta pesquisa.

Todos os homens convidados foram informados sobre seus direitos e sobre os objetivos do estudo e, ao aceitarem participar, foram apresentados ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Antes de dar início às entrevistas, todos os participantes concordaram que esta fosse digitalmente gravada, para fins de pesquisa.

Foram aplicadas entrevistas semiestruturadas em sala individual e fechada, com garantia de sigilo, a dez homens. A quantidade de participantes foi determinada pela técnica de saturação, em que os discursos expressos nas entrevistas se repetem e a coleta deixa de produzir novos dados (Bauer e Aarts, 2008).

É importante elucidar que todos os participantes deste estudo são referenciados por nomes fictícios, visando garantir o sigilo e a confidencialidade das informações fornecidas. Após a fase de coleta de dados, todas as entrevistas foram transcritas e submetidas à análise temática de conteúdo (Bardin, 1977), que foi compreendida em três momentos, a saber:

Inicialmente, foi realizada uma pré-análise do material através de uma leitura flutuante para contextualizar as falas; posteriormente, o material foi explorado e os dados foram ordenados, se relacionando diretamente com a última fase, em que o conteúdo do material foi analisado e estudado para além do que foi verbalmente exposto pelos entrevistados (Bardin, 1977).

Participação no pré-natal

Dos dez entrevistados, nove consideravam que participavam do pré-natal e um afirmou que estava indo ao serviço pela primeira vez. Dois dos entrevistados eram trabalhadores da própria unidade de saúde, fator que se configura como um facilitador para seu acesso a este

espaço. Sobre a participação dos homens no pré-natal, chamaram a atenção alguns relatos:

> (...) se a gente escolheu ser um casal, a gente tem que depender da gente. Então, eu venho e acompanho por ser minha filha também... (Cesar, 26).
>
> (...) acho que não só para a gente [os homens-pais] estar vendo ali as fases todas do bebê, mas também para a gente estar acompanhando a esposa. (Jorge, 28).
>
> (...) eu sou companheiro dela [a mãe do bebê], tenho que acompanhar ela em tudo, né?! (Mário, 24).
>
> (...) é interessante estar junto da esposa e também saber aquilo que... para tirar as nossas dúvidas, né?!... (Augusto, 42).

Todos os participantes deste estudo estavam em um relacionamento afetivo com as respectivas gestantes, embora este não fosse um critério de inclusão da pesquisa. Não é possível afirmar que o vínculo existente entre as gestantes e os entrevistados determinou sua participação no pré-natal, mas percebe-se que a figura da esposa atua como grande motivadora para a presença dos homens no espaço.

Apesar de fazerem referência à paternidade em suas falas, percebe-se que este fenômeno é marginalizado, enquanto que o vínculo entre a mãe da criança e o homem-pai assume centralidade.

O homem heteronormativo tende a desenvolver uma ideia inicial de formação de família, geralmente aos moldes dos padrões societários, para depois ter filhos e assumir o papel de chefe de família (Fonseca, 2004) Neste sentido, a paternidade funciona para os homens como uma despedida da "vida de solteiro" (Fonseca, 2004). Como a paternidade é comumente vinculada a um conceito de família cristalizado, são raros os casos em que o homem acolhe essa experiência de forma positiva sem que a mãe da criança seja identificada como sua companheira (Fonseca, 2004; Herrmann, 2016b).

Ao realizar um estudo com homens que haviam participado do pré-natal e do momento do parto, Braide et al. (2018) observaram que

a vivência dessa experiência proporcionou que os homens ressignificassem os sentidos de masculinidades e paternidades, participando mais ativamente das atividades no âmbito doméstico.

Incluir o homem no pré-natal e em todas as fases da gestação faz com que o homem incorpore a ideia de que "ser pai não é apenas fecundar a mãe" (Braide et al., 2018, p.3). Assim, enxergar o homem de forma lateral ao longo da gravidez significa flagelar maiores possibilidades de participação e reafirmar estereótipos de gênero, mantendo homens e mulheres em situação de vulnerabilidade (Braide et al., 2018).

Historicamente, os serviços de saúde têm priorizado a atenção às mulheres, crianças e, mais recentemente, aos idosos, grupos considerados mais vulneráveis (Brasil, 2009). Os serviços de pré-natal, mais especificamente, direcionam sua atenção ao binômio mãe-bebê (Herrmann, 2016a; Pinheiro e Couto, 2008). Diante disso, é possível afirmar que a maioria dos serviços ainda não conta com uma sistemática para atender o grupo masculino (Silva Soares et al., 2014).

Neste cenário, salienta-se a necessidade de oferecer serviços para os homens e incluí-los naqueles já existentes, especialmente em programas e ações voltados para os direitos sexuais e reprodutivos (Marcolino e Galastro, 2001). Essas estratégias podem corroborar na presença masculina nos serviços de saúde e contribuir para que os homens assumam posturas ativas no autocuidado e no cuidado com os outros, principalmente com os filhos (Marcolino e Galastro, 2001).

É problemático responsabilizar somente aos homens pela participação e presença nos serviços de saúde, quando existem lacunas e iniquidades na legislação e nas políticas voltadas para este grupo. A pouca cobertura das políticas existentes acrescida ao desrespeito à legislação trabalhista vigente são alguns dos fatores que refletem a baixa importância atribuída à conciliação entre família e trabalho no Brasil (Pinheiro et al., 2009).

O artigo 473 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT, 2017) institui que durante a gestação o homem trabalhador tem direito a se ausentar até dois dias de trabalho, sem prejuízo de salário, para acompanhamento de exames médicos e consultas de pré-natal. Pensando que geralmente o período gestacional dura

em torno de nove meses, há que se considerar que duas consultas é um número baixo.

Essa dinâmica funciona não apenas durante a gravidez, como perdura até os próximos anos de vida da criança: aos homens trabalhadores que têm filhos, também é previsto pelo artigo 473 da CLT (2017) que este se ausente do trabalho, sem prejuízo de salário, até uma vez ao ano para acompanhar a criança na primeira infância (até os seis anos completos) em consulta médica.

Uma vez ao ano é pouco para acompanhar as crianças, principalmente ao considerar que essas apresentam demandas de saúde que em muito excedem uma consulta anual. Percebe-se que a marginalização da participação paterna se inicia desde o pré-natal, mas se mantem por muito tempo, já que sua atuação não é priorizada nas outras fases da vida da criança.

Um exemplo clássico da discrepância entre as políticas que contemplam as maternidades e as políticas que envolvem paternidades é a instituição das licenças maternidade e paternidade. Segundo o artigo 392 da CLT (2017), a mulher-mãe tem direito a 120 dias de licença maternidade, enquanto que o homem dispõe de apenas cinco dias, de acordo com o artigo 7 da CLT (2017).

Existe a possibilidade de ampliação dessas licenças através do Programa Empresa Cidadã, instituído em 2008 pela Lei 11.770 (Brasil, 2008). No entanto, ressalta-se que este programa inicialmente era restrito às mulheres-mães, se ampliando aos homens-pais somente oito anos depois, pela Lei 13.257 (Brasil, 2016).

Com este programa, a mulher-mãe recebe um acréscimo de 60 dias em sua licença (totalizando 180 dias) e o homem-pai, um acréscimo de 15 dias (totalizando 20 dias), indicando que a diferença entre as licenças continua latente. O Programa Empresa Cidadã é disponibilizado apenas quando empresa firma um convênio em que recebe isenção de impostos fiscais. Apesar de ser um benefício crescente, o referido programa ainda está em processo de expansão e não corresponde à realidade massiva das empresas brasileiras.

Muitas leis operam como instrumento de manutenção dos papeis tradicionais de gênero, legitimando a mulher como cuidadora

oficial das crianças e o homem como seu auxiliar. A ampliação da licença paternidade tem o potencial de acarretar diversos benefícios, como: maior envolvimento dos homens-pais nos cuidados com as crianças, melhorando seu desenvolvimento cognitivo e desempenho escolar e maior probabilidade de a criança ser amamentada no primeiro ano de vida, em comparação com filhos de pais que não usufruem da licença (Herrmann, 2016a).

Além disso, a ampliação da licença paternidade pode colaborar para a construção de novos modelos de masculinidades e feminilidades, pautando-se na valorização da corresponsabilidade, compartilhamento de tarefas e maior engajamento do homem com a paternidade (Pinheiro et al., 2009).

A licença paternidade é potencializada quando entrelaçada a outras estratégias, como os programas sociais, por exemplo, já que percebe-se uma sobreposição de políticas que operam de modo fragmentado, não enxergando os sujeitos em sua totalidade. Os programas sociais, principalmente os que visam contemplar as famílias, também tendem a reproduzir as estruturas hierarquizadas de gênero, pois apresentam uma organização calcada no homem como provedor do lar e na mulher como responsável exclusiva pelos cuidados com as crianças (Campos et al., 2019).

Isso ocorre, pois as políticas públicas e as políticas sociais existentes foram construídas sob a égide de modelos padronizados de família (Braide et al., 2018; Pinheiro et al., 2009), desencadeando uma desproteção social, já que os antigos padrões já não representam as famílias brasileiras atualmente (Pinheiro et al., 2009). As instituições parecem não reconhecer as transformações pelas quais a sociedade tem passado, se baseando em normas, leis e políticas obsoletas que não correspondem à realidade atual do Brasil (Pinheiro et al., 2009).

À título de ilustração, o Programa Bolsa Família é concentrado na figura materna e na criança, excluindo o homem-pai deste processo como sujeito de direitos e, portanto, ratificando a figura masculina como irresponsável e desqualificada para cuidar (Campos et al., 2019). É neste cenário que emergem algumas críticas à legislação trabalhista vigente e a algumas políticas, ao oferecerem aos homens ínfimas pos-

sibilidades de envolvimento com a paternidade, além de ignorarem as famílias em sua diversidade, como as homoafetivas e as monoparentais (Pinheiro et al., 2009).

Entendendo que ainda há muito o que se avançar para a efetiva inserção dos homens nos espaços de cuidado, principalmente no serviço de pré-natal, existem algumas estratégias que visam oportunizar a vinculação dos homens aos serviços, especialmente quando se tratam de unidades de Atenção Básica em Saúde.

Dentre essas estratégias, pode-se mencionar que enquanto a gestante e o homem-pai aguardam a consulta, os profissionais podem chamar o pai para realização de exames de rotina para Infecções Sexualmente Transmissíveis (IST), hipertensão e diabetes (Herrmann, 2016a e 2016b), permitindo conhecer o perfil sociológico e epidemiológico da população, o que facilita o dimensionamento e o mapeamento de grupos mais vulneráveis (Herrmann, 2016b).

Também é possível aproveitar a presença do pai no pré-natal para outras iniciativas, como: desenvolver atividades socioeducativas sobre masculinidades e paternidades; apoiar que o homem usufrua de seus direitos, como a licença paternidade, por exemplo; incentivá-lo a cumprir com as tarefas domésticas; ofertá-lo agendamento de consulta odontológica e verificar sua caderneta de vacinação, bem como chamá-lo a comparecer nas ações de imunização (Herrmann, 2016a e 2016b).

Apesar de parecerem inofensivas, essas medidas são de grande potencial na atenção integral à saúde do homem, percebendo na paternidade um momento estratégico para o engajamento do homem no autocuidado e nos cuidados com a criança.

Participação no momento do parto

Dos dez participantes do estudo, oito afirmaram que pretendiam acompanhar o parto; um afirmou que não pretendia participar deste momento e um dos entrevistados ainda estava decidindo sobre isso. Dentre os relatos afirmativos, emergiram os seguintes:

> (...) Vou participar porque é um momento único da nossa vida, então eu quero estar com ela [a mãe do bebê], entendeu?! Eu

> não sou muito resistente a essas coisas de sangue, operação, mas isso aí a gente vai passar por cima na hora, né?! (risos). Vou participar, com certeza (risos) (Noel, 36).
>
> Sim. Porque eu quero ver o meu filho, né?! (Olavo, 28).
>
> Sim, igual ao meu primeiro [filho]. Primeiro contato é importante, né?! (Carlos, 28).
>
> Sim, sim. Porque eu acho que vai ser legal, marcante, diferente, tenso (risos) (Luiz, 35).
>
> Sim. Primeiro que eu adoraria ver, acho que é uma sensação única... Tanto pro pai, quanto pra mãe. E por ela [a mãe do bebê] mesmo, ela se sente mais confortável estando comigo do que com qualquer outra pessoa (Cesar, 26).
>
> (...) Eu não sou muito fã não. Só que dessa vez é o meu filho, né?! E só acontece uma vez, né?! Se eu for me arrepender lá na frente, não tem volta... Só se fizer outro [filho], mas aí também não é a mesma coisa. Então, tenho que estar aí... Ainda mais que ela [a mãe do bebê] precisa (Charles, 19).

O relato do primeiro entrevistado remete a uma imagem estereotipada e dramatizada do parto cesáreo: uma cirurgia complexa, com muito sangue, em que é necessário ser muito resistente para suportar assistir. Essa idealização do momento do parto recebe uma influência sociocultural (Alexandre e Martins, 2009) veiculada pela mídia, principalmente pela teledramaturgia.

Após participarem do momento do parto, os homens tendem a modificar seus discursos: se antes eles imaginam o parto como um momento complicado, depois da experiência eles desmistificam esse pensamento (Alexandre e Martins, 2009). Os mitos criados em torno da gestação e do parto não são facilmente desconstruídos, mas podem ser ressignificados quando os homens começam a enxergá-los com mais simplicidade (Alexandre e Martins, 2009).

Quanto à participação no momento do parto, já é possível perceber maior foco, de fato, na relação do homem-pai com o bebê do que em sua vinculação com a mulher-mãe. Embora essa figura apareça em

algumas falas, ela perde a centralidade adquirida ao falar sobre a participação desses homens no pré-natal.

A Lei do Acompanhante, 11.108 (Brasil, 2005) tem o objetivo de garantir às parturientes o direito a um acompanhante de sua escolha durante o trabalho de parto, o parto e o pós-parto no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Apesar disso, muitas instituições insistem em ignorar a legislação vigente: a resistência de algumas equipes de saúde em acolher o homem no momento do parto se alicerça na crença de que o acompanhante pode atrapalhar os procedimentos ou, ainda, fiscalizar a atuação da equipe, demonstrando o despreparo em lidar com a figura do acompanhante (Caires e Vargens, 2012). Condutas como essa ferem diretamente as leis e normas que regem o SUS, bem como os direitos humanos de homens, mulheres e de crianças prestes a nascer, ao lhes ser negada a possibilidade de contato e vinculação imediata.

Diante disso, alguns materiais têm sido produzidos a fim de contribuir no norteamento dos serviços para a materialização dos direitos dos homens de participarem ativamente do período do pré-natal e do momento do parto, como o Guia de Saúde do Homem para Agente Comunitário de Saúde (Herrmann, 2016a) e o Guia do Pré-Natal do Parceiro[28] para Profissionais de Saúde (Herrmann, 2016b). Estes materiais enfatizam a Lei do Acompanhante (Brasil, 2005) e têm ampla divulgação e disseminação nos serviços de saúde, estando disponíveis digitalmente também.

Apesar de algumas limitações da legislação vigente e das políticas públicas, conforme apontado anteriormente, é necessário reconhecer os avanços. Mesmo muitas ações focando sua atenção na mulher e na criança, as políticas públicas têm contemplado mais os homens. Buscando qualificar a atenção à saúde masculina, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem – PNAISH (Brasil, 2009) foi instituída através de uma parceria entre gestores do SUS, comunidades científicas, sociedade civil

28 Apesar da nomenclatura, o material em questão não é voltado apenas para os homens-pais que possuem vinculação afetiva com as gestantes, contemplando as paternidades em sua diversidade (Herrmann, 2016b).

organizada, pesquisadores, acadêmicos e agências de cooperação internacional (Brasil, 2009).

Esta política apresenta como eixos temáticos: acesso e acolhimento; saúde sexual e reprodutiva; paternidade e cuidado; doenças prevalentes na população masculina e prevenção de violências e acidentes (Herrmann, 2016a). Desta forma, a PNAISH (Brasil, 2009) tem realizado algumas ações que possibilitam aos homens maior apropriação da paternidade, como: campanhas; elaboração e disseminação de materiais educativos; seminários e capacitações valorizando a paternidade ativa, sensibilizando homens, mulheres, famílias, comunidades, gestores e trabalhadores (Herrmann, 2016b).

Neste sentido, a PNAISH (Brasil, 2009) valoriza, através do Pré-Natal do Parceiro, a inclusão do tema da paternidade e do cuidado nos debates e nas ações de planejamento reprodutivo, entendendo que essas práticas qualificam a atenção à gravidez, ao parto e ao nascimento (Herrmann, 2016b).

Entre as ações de planejamento reprodutivo, pode-se elencar: orientar a gestante e o homem-pai sobre os benefícios da participação dele em todas as fases da gestação; divulgar amplamente a Lei do Acompanhante (Brasil, 2005), estimulando que o mesmo seja o pai do bebê, mas respeitando a livre escolha da mulher; valorizar a presença do homem no parto, convidando-o a cortar o cordão umbilical e a dar o primeiro banho no bebê e chamar o pai para acrescentar o nome na placa de identificação do recém-nascido (Herrmann, 2016b).

Os homens que participam do momento do parto tendem a avaliar este momento como positivo (Alexandre e Martins, 2009). Essa experiência facilita a vinculação entre pai e filho (Braide et al., 2018), tornando essas crianças menos suscetíveis a violências, abandono (Alexandre e Martins, 2009) e negligência.

Considerações Finais

Os fenômenos das masculinidades e das paternidades ainda não são amplamente explorados pela comunidade científica, principalmente quando comparados aos fenômenos que incidem mais diretamente

na vida das mulheres. Quando abordados pela literatura científica, os homens-pais costumam ser lateralizados. As paternidades associadas ao período gestacional são menos trabalhadas ainda, visto que grande parte dos estudos sobre paternidades versam sobre o envolvimento do pai com a criança após o seu nascimento.

Diante disso, este artigo se configura como uma tentativa de trazer o caráter inovador da investigação científica direta com os homens-pais, enxergando em seus relatos a oportunidade de conhecer este público mais profundamente e de descobrir se eles consideram que participam do pré-natal e se eles pretendem participar do momento do parto.

Todos os participantes da pesquisa estavam em um relacionamento afetivo com as gestantes, fazendo com que fossem identificados no pré-natal um perfil masculino regido pela heteronormatividade e pelo modelo padrão de masculinidade, paternidade e família. O presente artigo reconhece, valoriza, incentiva e respeita a diversidade das paternidades e das famílias, entretanto, a proposta de desenvolver um estudo em um serviço de pré-natal já previa a presença de um modelo específico de homens-pais, já que é incomum a procura deste espaço por outras figuras, como o pai adotivo, por exemplo.

Não é possível afirmar que a vinculação entre o homem-pai e a gestante é o único motivo para a participação dos homens no pré-natal e no momento do parto. Contudo, pode-se dizer que este é um grande motivador para o acesso dos homens a estes espaços. Neste estudo, a maioria dos entrevistados considerava que participava do pré-natal. Ao falarem sobre sua participação no pré-natal, a figura da "esposa" ganhava centralidade, enquanto que o exercício da paternidade era marginalizado.

A maioria dos entrevistados também pretendia participar do momento do parto, onde o movimento foi o inverso: a relação pai-filho constituía a maior motivação desses homens e a vinculação com a companheira continuava a surgir, mas de forma bem mais sutil. Este achado reafirma que a gestação ainda é socialmente percebida como uma fase "da mulher" em que o homem atua como coadjuvante e se prepara para o nascimento do filho, que é onde, ao ter um acesso mais materializado à criança, ele se percebe como pai.

Conforme trabalhado ao longo do artigo, historicamente, os serviços de saúde sexual e reprodutiva não centralizam a figura masculina

em seus planejamentos, ações e práticas. Tradicionalmente, os espaços de saúde são verticalizados e causam estranhamento ao público masculino, que por conta das normas sociais, não está acostumado a assumir o protagonismo no autocuidado e no cuidado com as crianças.

A gravidez faz com que os homens acessem os serviços de saúde sem que estejam doentes, tornando este momento propício para que as equipes valorizem e oportunizem sua presença nestes espaços. Para isso, é necessário que as próprias equipes de saúde passem por processos de educação permanente e qualificação profissional, visando romper com formações acadêmicas ainda muito pautadas no biologicismo que tendem a enxergar o parto como um fenômeno puramente biológico e feminino.

Neste âmbito, a construção de relações horizontalizadas e dialógicas é fundamental para reverter este processo e aproximar os homens da esfera do cuidado. Além dos benefícios diretos à população masculina, essas ações acarretam vivências positivas a outros atores: os filhos ficam menos expostos à abandono, negligência, violências e abuso e as mulheres-mães tendem a ficar menos sobrecarregadas com as tarefas domésticas, além de ficarem menos suscetíveis à violência doméstica.

Apesar dos entraves encontrados nas políticas públicas e na legislação vigente, pode-se dizer que houve avanços no que tange a atenção integral à saúde do homem, cabendo destaque para a PNAISH (Brasil, 2009) e seus desdobramentos. Todavia, cabe destacar que essa é uma iniciativa recente, especialmente quando comparada às políticas diretamente voltadas para as mulheres e as crianças no geral, apontando para a necessidade da expansão dos avanços e de maior articulação entre políticas novas e as já existentes.

Para que as políticas, de fato, correspondam à realidade da população, é necessário manter um processo contínuo de monitoramento e fluxos de avaliação, sempre atentando para os indicadores sociais e para o alcance dos objetivos propostos.

Referências

ALEXANDRE, A.M.C.; MARTINS, M. A vivência do pai em relação ao trabalho de parto e parto. *Cogitare Enferm.*, v.14, n.2, p. 324-331, abr./jun. 2009.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977. 225 p.

BAUER, M.W.; AARTS, B. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, M.; GASKELL, G. (Orgs). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. 7ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 39-63.

BORSA, J.C.; NUNES, M.L.T. Aspectos psicossociais da parentalidade: o papel de homens e mulheres na família nuclear. *Psicol. Argum.*, v.29, n.64, p. 31-39, jan./mar. 2011.

BRAIDE, A.S.G. et al. Sou homem e pai sim! (Re)construindo a identidade masculina a partir da participação no parto. *Rev. Panam. Salud Pública*, n.42, 2018

BRASIL. Comissão Nacional de Ética em Pesquisa: Resolução 446, de 11/08/2011.

_____. Conselho Nacional de Saúde: Resolução 466, de 12/12/2012.

_____. Lei do Acompanhante: Lei: 11.108, de 07/04/2005.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas e Estratégicas. Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem: princípios e diretrizes / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas e Estratégicas – Brasília: Ministério da Saúde, 2009. 92 p.: il. – (Série B. Textos Básicos de Saúde).

_____. Programa Empresa Cidadã: Lei: 11.770, de 09/09/2008.

_____. Programa Empresa Cidadã: Lei 13.257, de 08/03/2016.

CAIRES, T.L.G.; VARGENS, O.M.C. A exclusão do pai da sala de parto: uma discussão de gênero e poder. *Revista de Enfermagem Referência*, n.7, p.159-168, jul. 2012.

CAMPOS, D.S.; CAVALCANTI, L.F.; NASCIMENTO, M.A.F. Homens e proteção social: desafios para a Política Nacional de Assistência Social. *O social em questão*, v.22, n.43, p. 239-256, jan-abr 2019.

CARTEIRO, D.; MARQUES, A.M. Os homens e a gravidez. *Cadernos de sexologia*, n.3, p. 67-76, jul./dez. 2010.

CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO – *CLT e normas correlatas*. – Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. 189 p.

FONSECA, C. A certeza que pariu a dúvida: paternidade e DNA. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v.12, n.2, p.13-34, maio-ago 2004.

GABRIEL, M.R.; DIAS, A.C.G. Percepções sobre a paternidade: descrevendo a si mesmo e o próprio pai como pai. *Estudos de Psicologia*, Rio Grande do Norte, v. 16, n. 3, p. 253-261, set-dez. 2011.

HERRMANN, A. *Guia de Saúde do Homem para Agente Comunitário de Saúde (ACS)* /Angelita Herrmann, Cicero Ayrton Brito Sampaio, Eduardo Schwarz Chakora, Élida Maria Rodrigues de Moraes, Francisco Norberto Moreira da Silva, Julianna Godinho Dale Coutinho. - Rio de Janeiro: Ministério da Saúde, 2016a. 67 p.: il.

_____. *Guia do Pré-Natal do Parceiro para Profissionais de Saúde* /Angelita Herrmann, Michelle Leite da Silva, Eduardo Schwarz Chakora, Daniel Costa Lima. - Rio de Janeiro: Ministério da Saúde, 2016b. 55 p.: il.

JAGER, M.E.; BOTTOLI, C. Paternidade: vivência do primeiro filho e mudanças familiares. *Psicologia: teoria e prática*, Rio Grande do Sul, v.13, n.1, p.141- 153, 2011.

MARCOLINO, C.; GALASTRO, E.P. As visões feminina e masculina acerca da participação de mulheres e homens no planejamento familiar. *Rev. Latino-am. Enfermagem*, v.9, n.3, p.77-82, maio 2001.

PINHEIRO, T.F.; COUTO, M.T. Homens, masculinidades e saúde: uma reflexão de gênero na perspectiva histórica. *Cad. Hist. Ciênc.* São Paulo, v.4, n.1, jun. 2008.

PINHEIRO, L.; GALIZA, M.; FONTOURA, N. Novos arranjos familiares, velhas convenções sociais, de gênero: a licença-paren-

tal como política pública para lidar com essas tensões. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v.17, n.3, p. 851- 859, set-dez. 2009.

SILVA SOARES, M.C. et al. Conhecimento masculino sobre métodos contraceptivos. *Rev. Bras. Promoç. Saúde*, Fortaleza, v.27, n.2, p.232-238, abr./jun. 2014.

A POLÍTICA PÚBLICA DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA NO BRASIL DURANTE A CRISE INTERNACIONAL DECORRENTE DA COVID-19

Carlos Eduardo de Araujo

1. Introdução

A decretação do estado de calamidade pública pelo Decreto Legislativo Federal nº 6, de 20 de março de 2020, em virtude da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19) de que trata a Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, impulsionou a necessidade de adoção, por parte da sociedade, de protocolos de segurança para a contenção da disseminação do coronavírus, sendo o isolamento social a forma mais eficaz para se alcançar este objetivo.

Todavia, a necessidade de isolamento social desencadeou enormes dificuldades para o setor econômico, visto que o teletrabalho – forma de se compatibilizar isolamento social e atividade profissional plena – se mostrou de difícil implementação para a maior parte dos trabalhadores brasileiros.

Nesse contexto, e visando conter um aumento massivo do desemprego, o governo federal editou a Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020, dispondo sobre o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.

O presente artigo buscou analisar os fundamentos que levaram à adoção desta Medida Provisória e se, na prática, ela se mostrou adequada e suficiente, levando-se em consideração para este estudo os dados existentes sobre a efetividade ou não do programa e os *standards* acerca da manutenção do emprego e da renda enunciados pelos principais organismos internacionais neste contexto de crise.

Para tanto, em virtude da urgência, excepcionalidade e alto custo[29] do programa proposto pelo governo federal, o estudo das estruturas das políticas públicas – seus elementos e seu ciclo – se faz essencial, com o intuito de averiguar a real efetividade da medida adotada. Importante também será situar o papel que o Direito possui neste cenário, funcionando como peça-chave para se alcançar os objetivos propostos.

A verificação prática do maior ou menor alcance de referido programa emergencial passa pela análise da reação que o mercado de trabalho teve a ele neste panorama de grave crise. Diante dos principais indicadores acerca da situação atual do mercado de trabalho é possível verificar dados alarmantes, como o aumento significativo da taxa de desemprego e dos requerimentos de outros benefícios sociais, como o seguro-desemprego, aspectos específicos que a edição da Medida Provisória nº 936/20 buscara evitar.

A análise dos dados oficiais apontam para uma insuficiência do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda diante da dimensão dos efeitos que a COVID-19 inflingiu sobre o mercado de trabalho.

Embora o conteúdo do programa instituído tenha observado o quanto disposto pelos *standards* internacionais sobre a matéria, vez que a flexibilização das relações de trabalho consiste em diretriz advinda dos principais organismos internacionais (ONU e OIT), a falta de políticas públicas emergenciais, articuladas especialmente entre as três esferas da federação, que possibilitem maior alcance de referido

29 Neste sentido, foi editada a Medida Provisória nº 935/20, que abriu crédito extraordinário, em favor do Ministério da Economia, no valor de R$ 51.641.629.500,00. Para tanto, conforme o texto de referida Medida Provisória, o Poder Executivo cancelou uma dotação de R$ 50,2 bilhões no orçamento de 2020, inicialmente prevista para o pagamento de serviços da dívida pública federal interna.

programa (coordenação entre as políticas públicas), impossibilitou, até o momento, que a plenitude dos objetivos por ele propostos fossem totalmente atingidos.

2. O impacto da COVID-19 nas relações de trabalho

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou como pandemia mundial a contaminação pelo coronavírus (COVID-19) originado na China e, atualmente, disseminado para praticamente todos os países do mundo.

No Brasil, infelizmente, tal realidade não foi diferente. O estado de calamidade pública foi reconhecido pelo Decreto Legislativo Federal nº 6, de 20 de março de 2020, em virtude da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19) de que trata a Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Diante dos altos índices de contaminação da COVID-19, face à dinâmica de fácil disseminação do coronavírus, o isolamento social se mostrou, até o momento, como a medida mais eficaz de contenção da propagação da COVID-19. Até a presente data, nenhuma vacina foi desenvolvida com êxito e os estudos no campo da saúde continuam intensos na busca de soluções e alternativas para responder a esta crise sanitária. Até 8 julho de 2020, aproximadamente 11,7 milhões de casos já foram confirmados no mundo, sendo que pouco mais de 539 mil destes pacientes vieram a óbito (WHO, 2020). No Brasil, o número de contaminados ultrapassou a casa de 1,6 milhão, dos quais, 66.741 pessoas vieram a óbito. (BRASIL, 2020)

Entretanto, embora o isolamento social tenha sido apontado como a principal forma de combate à disseminação da COVID-19, tal medida teve impacto direto na economia diante da necessidade de sua adoção e das dificuldades que isto gerou aos empregadores em desenvolverem a sua atividade econômica, visto que o trabalho desenvolvido pelos empregados no mercado de trabalho nacional, via de regra, é exercido de maneira exclusivamente presencial (no local de trabalho), vale dizer, a adoção do isolamento social diminuiu consideravelmente, quando não impossibilitou, a atividade econômica desenvolvida pela maioria dos empregadores.

A primeira constatação, portanto, visando compatibilizar a adoção do isolamento social com o desenvolvimento pleno da atividade econômica, é a de que esta permanecerá produtiva na proporção direta ao seu grau de inserção na atividade digital, visto que os trabalhadores poderão continuar exercendo as suas atividades normalmente através do teletrabalho. (MERCATUS, 2020)

Importante destacar que dados da Sociedade Brasileira de Teletrabalho e Teleatividades (SOBRATT, 2018) revelam que houve crescimento de 22% na adoção do teletrabalho pelas empresas entre 2016 e 2018. Foram consultadas mais de 300 empresas de diferentes segmentos e portes, com capital nacional e internacional, que empregam mais de 1 milhão de pessoas.

Os segmentos onde a modalidade apresentou maior representatividade (44% do total) são TI/telecom (28%) e serviços (16%). E as áreas são tecnologia da informação, recursos humanos, marketing, controladoria/finanças e jurídico, sendo que 89% das empresas participantes da pesquisa encontram-se na região Sudeste do Brasil. (SOBRATT, 2018)

Percebe-se, portanto, que compatibilizar a necessidade de quarentena social com a manutenção do emprego não é tarefa simples, visto que o teletrabalho não é uma possibilidade concreta para a maioria dos trabalhadores brasileiros. A falta de estrutura de *hardware* (acesso à computadores), a insuficência de rede e o perfil de boa parte das atividades profissionais desenvolvidas no Brasil, que impossibilitam o teletrabalho, são outros elementos dificultantes da manutenção do emprego para um número significativo de trabalhadores formais, em vista das condições econômicas cada vez mais desfavoráveis aos empregadores derivadas da situação de calamidade pública.

Neste contexto, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) enunciou algumas diretrizes, dividindo em três grandes pilares (*standards*) as linhas de ações a serem adotadas com o objetivo de se manter o emprego e a renda. (ILO, 2020)

A primeira linha de ação consiste na proteção dos trabalhadores no local de trabalho, englobando a necessidade de reforço das medidas de segurança e saúde no trabalho, a adaptação dos arranjos de empre-

go, a prevenção da discriminação e exclusão para com os trabalhadores eventualmente contaminados, o provimento de assistência à saúde para todos e a extensão do afastamento remunerado. O segundo bloco de ações consiste na estimulação da economia e da demanda por trabalho, caracterizada por uma política fiscal incentivadora, uma política monetária inclusiva, e por incentivos fiscais e financeiros para as empresas mais afetadas pela COVID-19. O último grande pilar está relacionado com o incentivo ao trabalho e a renda, o qual abarca as noções de extensão da proteção social para todos; de medidas de manutenção do emprego, envolvendo a diminuição da jornada de trabalho entre outras alternativas; e de incentivo tributário/fiscal para microempresas e empresas de pequeno e médio porte. (ILO, 2020)

Entre as recomendações da OIT está a adoção de medidas que possibilitem formas mais flexíveis para a adaptação do vínculo empregatício, enquanto perdurar os efeitos da pandemia, desenvolvendo-se políticas públicas que garantam o emprego e a renda, ao mesmo tempo em que se preserve a vida e a saúde de todos os envolvidos na relação de trabalho.

O desenvolvimento de políticas públicas que abarquem estas recomendações e que sejam efetivas na manutenção do emprego e da renda são necessárias. Neste sentido, os estudos das políticas públicas e a contribuição do Direito para efetivar estes objetivos devem ser analisados a fim de se verificar se as medidas adotadas no Brasil acerca da matéria objeto deste estudo foram adequadas e eficientes.

3. A política pública de manutenção do emprego e da renda no Brasil no cenário de crise internacional

O estudo das políticas públicas ganhou relevância com a edição nos Estados Unidos da América do "New Deal", em 1933, como resposta à crise de 1929, contexto em que o modelo do Estado Liberal clássico passou a ser repensado, bem como, posteriormente, com a adoção de medidas no pós-guerra, com a adoção do "Plano Marshall", em 1947, visando a reconstrução da Europa.

O *Welfare State* surge neste cenário, pós-Segunda Guerra Mundial, significando a superação do modelo simplesmente assistencialista, até

então vigente, no qual as políticas sociais eram pontuais, e inaugurando um sistema estruturado de caráter compulsório de proteção social. Isto, na prática, significou uma mudança qualitativa das medidas sociais que passaram a ser adotadas (sistema permanente de políticas sociais).

É neste contexto que ganha relevância o estudo das políticas públicas, não como um novo ramo do Direito, mas como uma nova abordagem dos fenômenos jurídicos, combinando elementos multidisciplinares e envolvendo a ação governamental e o processo decisório respectivo. (BUCCI, 2006)

A conceituação de políticas públicas passa pela identificação de quatro elementos em sua estrutura (BUCCI, 2006): a ação planejada por parte do Estado, de modo a estabelecer as metas a serem cumpridas em certo intervalo de tempo; a coordenação, tendo em vista que as políticas públicas envolvem a ação de múltiplos agentes de forma simultânea, devendo haver, inclusive, articulação das políticas públicas entre si; o processo, caracterizado pela conjunção de diversos fatores – legais, orçamentários e administrativos – que levam à adoção de determinada medida; e o programa, significando este o próprio conteúdo da ação governamental resultante das opções políticas adotadas para a garantia de direitos.

A análise dos elementos em uma dada política pública é fundamental para se avaliar não apenas a opção por certa ação governamental, mas, sobretudo, para verificar como ela foi produzida. Isto significa identificar a função do Direito neste contexto das políticas públicas, as quais possuem um caráter sistemático, multidisciplinar e que acabam se formatando como um arranjo institucional complexo hábil a produzir um encadeamento de ações organizado em função de um regime de efeitos. (BUCCI, 2013)

Neste sentido, o governo federal adotou um pacote de medidas[30] visando combater os efeitos da pandemia sobre a empregabilidade no Brasil. Um dos programas adotados foi o estabelecido pela Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020, que instituiu o Programa

30 As Medidas Provisórias nºs 929/20, 936/20, 937/20, 939/20, 943/20 e 950/20 foram editadas como parte da estratégia do governo federal para combater os efeitos da pandemia sobre a saúde e a economia do país.

Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispôs sobre medidas trabalhistas complementares para o enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.[31]

A opção pelo instrumento normativo Medida Provisória se deu em razão da necessidade de agilidade em se implementar uma política pública que pudesse atender à situação emergencial posta e buscasse compatibilizar o isolamento social com a manutenção do emprego e renda dos empregados, ao mesmo tempo em que se buscavam mecanismos de continuidade da atividade econômica dos empregadores, através da flexibilização das relações de trabalho (redução proporcional de jornada de trabalho e de salários e suspensão do contrato do trabalho), e do pagamento do Benefício Emergencial de Preservação de Emprego e da Renda, por parte do governo federal, medidas estas que possibilitariam um "respiro" financeiro aos empregadores em um cenário em que as suas receitas foram drasticamente reduzidas.

Vislumbra-se, neste ponto, o papel do Direito na formatação de referida política pública, ora atuando como ferramenta, tanto no que se refere à adoção de um instrumento normativo eficaz (Medida Provisória) diante da urgência da situação, quanto na execução de tarefas conectadas a certos fins visando o máximo de eficácia da medida; ora como arranjo institucional complexo, funcionando como mapa de responsabilidades e de tarefas nas políticas públicas. (COUTINHO, 2013)

A edição da citada Medida Provisória objetivou permitir a flexibilização da relação de emprego entre empregado e empregador, reforma-

31 O combate ao desemprego e a garantia de renda mínima como alternativa necessária para enfrentamento da pandemia – COVID-19 – não é medida exclusiva do Brasil. A Europa adotou o *SURE* (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency), programa com estimativa de gasto na casa dos 100 bilhões de euros, visando flexibilizar e oferecer novas formatações às relações de emprego através da redução de jornada de trabalho e dos salários. O presente programa tem duração estimada até dezembro de 2022. (EU, 2020)

tando-se a relação de trabalho, por meio de acordo individual[32] ou de negociação coletiva, enquanto perdurar a situação de calamidade pública.

O programa garante o pagamento, pelo governo federal, do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda por até 60 dias ao trabalhador com contrato suspenso ou por até 90 dias se o salário e a jornada forem reduzidos. A redução de jornada permitida pelo programa poderá ser de 25%, 50% ou 70% – as regras variam de acordo com a faixa salarial do trabalhador.

O programa exige, ainda, um compromisso da empresa em garantir a permanência do empregado durante o período do benefício e no período posterior equivalente, após a retomada da jornada normal, de forma que os efeitos da medida acabam se prolongando para período posterior aos 90 dias.

Desta forma, referido programa busca estabelecer mecanismos de complementação da remuneração dos trabalhadores, através do pagamento do Benefício Emergencial de Preservação de Emprego e da Renda, de modo a compensar as reduções salariais advindas da suspensão do contrato de trabalho e da redução proporcional de jornada de trabalho e de salários durante este período excepcional.[33] Tal arranjo busca articular políticas de manutenção de emprego e renda com a necessidade de isolamento social (política sanitária).

A manutenção do emprego e da renda, bem como a continuidade da atividade econômica dos empregadores neste cenário de crise, objetivos precípuos deste programa, buscam, como sua decorrência lógica, minimizar o aumento do desemprego e a necessidade de aumento da concessão de outros benefícios sociais.

---

32 A constitucionalidade desta possibilidade foi contestada. No julgamento da ADI nº 6363, o Plenário do STF não referendou a medida cautelar deferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski, ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade. Prevaleceu a divergência aberta pelo Ministro Alexandre de Moraes. Ele entendeu que, em razão do momento excepcional, a previsão de acordo individual é razoável, pois garante uma renda mínima ao trabalhador e preserva o vínculo de emprego durante o período de crise.

33 Importante lembrar que a suspensão do contrato de trabalho e a redução da jornada já são previstas pela CLT (artigos 476-A e 503 respectivamente). A inovação trazida pela Medida Provisória nº 936/20 tange a agregação de especificidades para a utilização dos dois institutos em tempos de pandemia.

Pelas estimativas da Secretaria Especial da Previdência e Trabalho, do Ministério da Economia, com a implementação desta política de preservação de emprego e de renda serão preservados até 8,5 milhões de empregos, beneficiando cerca de 24,5 milhões de trabalhadores com carteira assinada. Ainda, segundo estas estimativas, sem a adoção dessas medidas, calcula-se que 12 milhões de brasileiros requisitariam outros benefícios sociais, como, por exemplo, o seguro-desemprego, enquanto que com a implementação destas medidas a estimativa cairia para 3,2 milhões de requisições de referido benefício. (BRASIL, 2020)

Estas estimativas estão relacionadas com o elemento das políticas públicas atinente à ação governamental planejada destacado anteriormente, estando ligadas aos motivos que consubstanciaram a opção pela política pública ora em comento.

Desse modo, importante verificar na prática, diante da imprevisibilidade de um real controle da pandemia no Brasil, e frente a um quadro de grave crise, que tende, portanto, a se protrair no tempo, se as estimativas e os motivos que ensejaram a adoção da política pública de manutenção do emprego e da renda no Brasil, no formato implementado pela Medida Provisória nº 936/20, se mostrou efetiva. Trata-se, aqui, da avaliação, uma das etapas do ciclo das políticas públicas. (DUARTE, 2013)

O último levantamento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad – (IBGE), que teve como referência os meses de fevereiro/março/abril de 2020, foi o primeiro levantamento da série que abarcou período em que a pandemia já estava disseminada no Brasil, e os dados apontados para o mercado de trabalho são alarmantes. (IBGE, 2020)

Isto porque a taxa de desocupação, que corresponde a taxa de desemprego, foi a de 12,6%, aumento de 1,4% referente ao período da última avaliação.[34] Este número corresponde a 12,8 milhões de pessoas desempregadas, abarcando neste número trabalhadores do mercado formal e informal. (IBGE, 2020)

A população ocupada teve queda recorde de 5,2%, em relação ao trimestre encerrado em janeiro, representando uma perda de 4,9

34 A última avaliação da Pnad abarcou os meses de novembro/dezembro de 2019 e janeiro de 2020, e a taxa de desocupação foi na ordem de 11,2%. (IBGE, 2020)

milhões de postos de trabalho, que foram reduzidos a 89,2 milhões. Destes 4,9 milhões de pessoas a menos na ocupação, 3,7 milhões foram de trabalhadores informais. O emprego com carteira assinada no setor privado também teve uma queda recorde, significando o menor contingente de pessoas com carteira assinada, 32,2 milhões. (IBGE, 2020)

O número é preocupante para o mercado de trabalho nacional, especialmente quando conjugados com os outros indicadores da Pnad.

A taxa de subutilização atingiu o patamar de 25,6%, recorde histórico da pesquisa que existe desde 2012. Outro recorde batido na última Pnad tange ao número referente à população desalentada – 5 milhões de pessoas. (IBGE, 2020)

Diante deste quadro, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) apresentou estudo anunciando que, em abril de 2020, foram fechados 861 mil vínculos de emprego, segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), do Ministério da Economia. O número de admissões foi o menor já registrado para abril, em toda a série histórica. O mês de março também apresentou saldo negativo, com fechamento de 241 mil postos de trabalho. Como os resultados dos meses de janeiro (113 mil) e fevereiro (245 mil) foram positivos, o total de postos com carteira assinada fechados no ano de 2020 chegou ao total 763 mil. (DIEESE, 2020)

O aumento contínuo do fechamento de postos de trabalho e do consequente aumento do número de desempregados no mercado formal, sobretudo com a chegada da COVID-19, teve como consequência o aumento de requerimentos do seguro-desemprego. Os dados oficiais do Ministério da Economia, referentes ao mês de maio e a primeira quinzena de junho, apontam dados importantes. (BRASIL, 2020)

Em maio de 2020 foram realizados 960.258 requerimentos de seguro-desemprego, aumento de 53%, comparado ao mês de maio/2019 e de 28,3%, comparado ao mês de abril/2020. Já na primeira quinzena de junho foram realizados 351.315 requerimentos de seguro-desemprego, aumento de 35%, comparado à primeira quinzena de junho de 2019, e decréscimo de 22,9%, quando comparado com a primeira quinzena de maio de 2020. Em números absolutos o total de requerimentos de seguro-desemprego até a primeira quinzena de junho de

2020 (3.648.762) já superou o número total de requerimentos referentes ao ano de 2019 (3.194.122). (BRASIL, 2020)

A fim de concluir a apresentação dos dados para a presente análise, importante destacar que, até o final de junho de 2020, segundo dados do governo federal, foram preservados 11.767.166 de empregos com fundamento nas disposições estabelecidas pela MP nº 936/20. (BRASIL, 2020)

Embora o governo federal tenha adotado programas de combate aos efeitos nocivos que a pandemia trouxe para o mercado de trabalho, os dados indicam que o programa emergencial de manutenção do emprego e da renda não conseguiu conter os aumentos da taxa de desemprego e da concessão do seguro-desemprego. Na verdade, as estimativas, para todo o ano de 2020, que ensejaram a adoção da MP nº 936/20, já foram superadas no mês de junho.

A insuficiência do Programa Emergencial adotado pela MP nº 936/20 para, de fato, cumprir para com seus objetivos é evidente nos moldes em que ela está posta. O que nos parece ser necessária é a adoção de um conjunto de políticas públicas que possam exponencializar os efeitos pretendidos pela Medida Provisória em comento. Nesse sentido, aliás, a Organização das Nações Unidas (ONU), seguindo a mesma linha da OIT, indica que deve ser desenvolvida uma promoção da atividade econômica e da demanda por mão de obra através de políticas públicas que abarquem políticas fiscais ativas, incluindo medidas de proteção social, além de investimentos públicos e benefícios fiscais para pessoas de baixa renda e micro, pequenas e médias empresas; e políticas monetárias flexíveis (redução das taxas de juros, relaxamento dos índices de reserva e provisões específicas em matéria de liquidez); apoio financeiro e concessão de empréstimos a empresas, especialmente as de pequeno e médio porte, em setores específicos. (UN, 2020)

Políticas públicas com este conteúdo precisam ser adotadas no âmbito dos estados e dos municípios, a fim de que possa ser possível a manutenção da atividade econômica pela maior parte dos empregadores, garantindo-se, assim, a expansão na adesão das medidas estabelecidas pela MP nº 936/20. Do contrário, a falta de coordenação de políticas públicas que garantam estes objetivos trará ainda mais

dificuldades de superação desta crise que atinge de forma impactante o mercado de trabalho.

4. Considerações Finais

O estudo das políticas públicas conjugado com as razões e as estimativas que levaram à edição da Medida Provisória nº 936/20, por parte do governo federal, à luz dos dados apresentados ao longo deste artigo, nos leva a conclusões importantes acerca da efetividade da medida adotada.

A primeira delas tange a um dado objetivo: a edição de referida Medida Provisória buscou conter o desemprego em virtude do impacto imposto pela COVID-19 ao mercado de trabalho, bem como controlar, neste quadro de crise, o aumento da concessão de benefícios sociais, como o seguro-desemprego. Diante dos dados expostos anteriormente, percebe-se um aumento significativo na taxa de desemprego e que a totalidade de requerimentos de seguro-desemprego estimadas para todo o ano de 2020 já foi atingida na primeira quinzena de junho.

A análise em conjunto dos dados da última Pnad indicaram uma situação preocupante para o mercado de trabalho no Brasil. O aumento da taxa de desocupação, da taxa de subutilização e do número total da população desalentada demonstram que a pandemia trouxe uma gravíssima situação para os trabalhadores, que tende a se agravar ainda mais.

A Medida Provisória nº 936/20 dispôs de medidas importantes, mas que deveriam ter sido acompanhadas por uma série de outras ações que a garantissem de forma específica, restando, desta forma, insuficiente em boa parte dos casos. Os empregadores, ainda que adotando a suspensão do contrato de trabalho ou a redução da jornada de trabalho (e proporcionalmente do salário), não conseguiram em muitos casos manter produtiva a sua atividade econômica, o que resultou nas demissões dos empregados e, em muitos casos, no próprio encerramento de suas atividades.

A permanência/continuidade da atividade econômica por parte dos empregadores é condição necessária para que eles se valham dos

instrumentos postos para a manutenção do emprego e da renda nesta situação excepcional. Afinal, apenas com a continuidade da atividade econômica é que se pode adotar as medidas implementadas pela Medida Provisória nº 936/20.

Para que isso ocorra, e seguindo *standards* da ordem internacional, políticas públicas coordenadas entre os entes federativos que garantam uma política fiscal e monetária apta a permitir que a atividade econômica se mantenha ativa, ainda que retraída pela adversidade imposta pela pandemia, em especial pela necessidade de observância dos protocolos de saúde (isolamento social), se faz fundamental.

A concessão de incentivos fiscais, através de benefícios tributários a serem implementados por todos os entes federativos; medidas de fomento, em especial para setores atingidos de forma mais intensa pela COVID-19, como o Turismo; incentivos monetários, como a redução da taxa de juros e o aumento do crédito para as micro, pequenas e médias empresas são ações que devem ser adotadas em conjunto para que seja exponencializada a adoção do conteúdo da Medida Provisória nº 936/20.

Embora não seja algo de simples solução, longe disso, o presente artigo buscou destacar que a política pública em comento, embora amparada em recomendações internacionais e com um programa importante para a manutenção do emprego e da renda, se fundou em estimativas que já se demonstraram superadas, face à insuficiência do quanto proposto e pelas dificuldades práticas existentes.

Nesse contexto, novamente, o Direito é essencial. Aliada aos seus papéis de ferramenta e arranjo institucional, ele deve funcionar como vocalizador de demandas (COUTINHO, 2013), não apenas criando condições de participação de todos na construção de uma política pública, mas, sobretudo, para que as medidas adotadas reflitam efetivamente o que a sociedade demanda, em especial diante do cenário de crise internacional advindo da COVID-19.

Embora não exista uma fórmula predefinida de alavancar o mercado de trabalho diante de uma crise de tamanha dimensão, a necessidade de se buscar alternativas para superar o contexto atual impõe que adotemos programas com maior viabilidade de sucesso. Essa pers-

pectiva passa pela análise de aplicação no Brasil de alternativas que já obtiveram êxito em outros países e que passaram a integrar as diretrizes presentes na ordem internacional acerca da matéria.

Por fim, importante destacar que, seguindo o trâmite do art. 62 do texto constitucional, o Senado Federal aprovou, em 16 de junho de 2020, o Projeto de Lei de Conversão (PLC) da Medida Provisória nº 936/20, contemplando modificações no texto-base proposto pelo governo federal. A Presidência da República sancionou a Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020[35], dispondo, entre as alterações incorporadas ao texto original da Medida Provisória em comento, sobre a possibilidade de prorrogação, por prazo determinado, dos limites máximos de redução da jornada trabalho (90 dias) e de suspensão contratual (60 dias) mediante ato exclusivo do Poder Executivo.

5. Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, D.O.U. 191-A DE 05/10/1988, p. 1.

BRASIL. Congresso Nacional. Diponível em: https://www.congressonacional.leg.br. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141375. Acesso em: 03 jul. 2020

BRASIL. Casa Civil. Diponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br. Acesso em: 23 abr. 2020.

BRASIL. Governo Federal. **MP prevê redução de jornadas e suspensão de contratos de trabalho custeadas pelo governo.** Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/04/mp-preve-reducao-de-jorna-

35 A Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020, foi sancionada com vetos parciais pela Presidência da República.

das-e-suspensao-de-contratos-de-trabalho-custeadas-pelo-governo. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27820-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-12-6-e-taxa-de-subutilizacao-e-de--25-6-no-trimestre-encerrado-em-abril-de-2020. Acesso em: 28 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Diponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br. Acesso em: 28 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Estatística do Seguro-Desemprego. Disponível em: http://pdet.mte.gov.br/images/Seguro-Desemprego/Primeira%20Quinzena%20de%20Junho/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_Dados%20SD_quinzenal%20-%20 23.06.2020.pdf. Acesso em: 8 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Disponível em: https://covid.saude.gov.br/ Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. Secretaria do Trabalho e Previdência. Diponível em: https://www.gov.br/trabalho/pt-br. Acesso em: 28 jun. 2020.

BRASIL. Secretaria do Trabalho e Previdência. **Empregos Preservados e Acordos Celebrados através do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda**. Disponível em: https://servicos.mte.gov.br/bem/. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6363-DF. Requerente: Rede Sustentabilidade. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento em: 14 de abril de 2020. Diponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5886604. Acesso em: 24 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável

pelo surto de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, D.O.U. de 07/02/2020, p. 1.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, D.O.U. de 20/03/2020, p. 1 - Edição Extra - C.

BRASIL. Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, D.O.U. de 01/04/2020, p. 1 - Edição extra - D.

BRASIL. Lei nº 14.020, de 06 de julho de 2020. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020; altera as Leis nºs 8.213, de 24 de julho de 1991; 10.101, de 19 de dezembro de 2000; 12.546, de 14 de dezembro de 2011; 10.865, de 30 de abril de 2004; e 8.177, de 1º de março de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, D.O.U. de 07/07/2020, p. 1.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas.** São Paulo: Saraiva, 2013, cap. 3.

_____. O Conceito de Política Pública em Direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 01-49.

COUTINHO, Diogo. O Direito nas Políticas Públicas. *In:* MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Política Pública como Campo Disciplinar. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

COUTO, Cláudio. Política Constitucional, Política Competitiva e Políticas Públicas. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 97-130.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Dados preliminares do Caged indicam perda recorde de empregos devido à pandemia. Investimento público é fundamental para reverter a crise do emprego.** Disponível em: https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2020/subisidioMercadoTrabalhoCaged.html. Acesso em: 28 jun. 2020.

DUARTE, Clarice Seixas. O Ciclo das Políticas Públicas. *In*: **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. SMANIO, Gianpaolo Poggio e BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (orgs.). São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43.

EUROPEAN UNION (EU) – União Europeia (UE). **O emprego e a economia durante a pandemia causada pelo novo coronavírus.** Disponível em: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_pt Acesso em: 07 jul. 2020.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO) – Organização Internacional do Trabalho (OIT). **COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses.** Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf. Acesso em: 09 abr. 2020.

MERCATUS CENTER – GEORGE MASON UNIVERSITY. **The Cost of COVID-19: A Rough Estimate of the 2020 US GDP Impact.** Disponível em: https://www.mercatus.org/publications/covid-19-policy-brief-series/cost-covid-19-rough-estimate-2020-us-gdp-impact. Acesso em: 10 abr. 2020.

SOBRATT. **Pesquisa HomeOffice 2018.** Disponível em: http://www.sobratt.org.br/site2015/wp-content/uploads/2018/12/PESQUISA-SAP-REDUZIDA.pdf. Acesso em: 25 jun. 2020.

UNITED NATIONS (UN) - Organização das Nações Unidas (ONU). **Quais políticas serão mais eficazes para mitigar efeitos da COVID-19 no mundo do trabalho?** Disponível em: https://nacoesunidas.org/quais-politicas-serao-mais-eficazes-para-mitigar-efeitos-da-covid-19-no-mundo-do-trabalho/. Acesso em: 20 jun. 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO) - Organização Mundial da Saúde (OMS). **WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020**. Disponível em: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/436350/strengthening-health-system-response-COVID- 19.pdf?ua=1. Acesso em: 10 abr. 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO) - Organização Mundial da Saúde (OMS). **Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard.** Disponível em: https://covid19.who.int Acesso em: 08 jul. 2020.

POLÍTICAS PÚBLICAS E O ATO INFRACIONAL: UMA MÉTRICA IMPERFEITA DA ADOLESCÊNCIA E SUAS TRANSFORMAÇÕES

Patrícia Kácia Alves de Andrade
Werona de Oliveira Barbosa Fernandes
Bertulino José de Souza

Introdução

Historicamente, o Brasil apresenta diferentes falhas ao despertar tardiamente para as políticas públicas, em especial, as políticas sociais de restituição à dignidade da pessoa humana, particularmente, em relação aos adolescentes em conflito com a lei. Para Guerra et al. (2014), o efeito das políticas sociais através de ações socioeducativas apresenta sua funcionalidade de acordo com traços pessoais de cada indivíduo que sofrem tais medidas, em outras palavras, eles inferem que a dimensão tomada pelas medidas são subjetivas a cada infrator, mediante sua forma de encarar e sofrer tais embargos.

Desse modo, importa considerar que ser adolescente significa vivenciar uma fase especial da vida, que vai dos 12 aos 17 anos, caracterizada por uma grande capacidade de aprendizagem, de interação com outras pessoas, de formação da identidade e de conquista da autonomia (UNICEF, 2014). No entanto, essas conquistas não são unanimidade na vida dos adolescentes, pois a marginalidade, a violência e a transgressão também são vieses possíveis de serem deflagrados e vivenciados por eles.

Extravasados pelo imaginário social, a adolescência tem sido foco de atenção e preocupações por parte da sociedade. Essa discussão é apontada nos estudos de Laplantine e Trindade, que problematizam em seu texto "O que é imaginário" de 2017, questões concernentes a diversas teorias sociais e filosóficas sobre símbolos, imagens e imaginário. Nesse texto, o imaginário social transformou-se "cada vez mais presente nas fantasias, e projetos, nas idealizações dos indivíduos e em outras expressões simbólicas, religiosas ou leigas, que traduzem e constroem as suas emoções em um novo contexto imaginativo" (LAPLANTINE; TRINDADE, 2017, p. 2). Neste sentido, o imaginário social auxilia a compreender a constituição subjetiva dos adolescentes, pois as problemáticas do sujeito em relação à lei e da lei em relação ao sujeito resultam do modo como se estruturam os laços sociais, não somente na atualidade, mas também na história (ROSA; VICENTIN, 2010).

A esse respeito, Prado et al. (2019) discutem as nuances da adolescência, enfocando aspectos do território e da criminalidade e, ao assim fazer, nos mostram claramente que as análises dos últimos 10 anos, pouco ou nada tratam da condição social destes sujeitos, apontando para aspectos individuais que justificam o envolvimento do jovem com o crime. Com isso, necessário se faz recorrer às ponderações feitas por Rosa e Vicentin (2010), que ao se apropriarem dos estudos da psicologia social, refazem o percurso de jovens percebendo o essencial - que a construção da identidade dos sujeitos, foi-lhes sumariamente roubada. Ou seja, é difícil avançar em uma discussão no campo jurídico sem a manutenção de aspectos básicos da relação humana, como o respeito à singularidade.

Quando indagamos acerca dos limites e possibilidades da adolescência, não é por acaso que existe uma relação entre a reprodução de comportamentos e o território em que ela ocorre. Para Santos (1999), ao discutir questões relativas ao território, ele parte do conceito de formação socioespacial, afirmando que o valor do indivíduo depende do lugar que ele está. O autor destaca, ainda, que o espaço é social e não existe uma sociedade "a-espacial", portanto, a história de todos os sujeitos é escrita nos espaços que eles circulam, no território o qual pertencem. Essa mesma história é atravessada, marcada pelo território

e determinam o valor de cada um baseando-se no pressuposto de que, tais valores nem sempre refletem as múltiplas facetas e particularidades dos sujeitos.

Sobre isso**,** Haesbaert (2005) nos traz algumas considerações acerca das potencialidades do território que influenciam diretamente os sujeitos. Para ele, o território exerce uma preponderância sobre o povo, não só através de sua funcionalidade nos recursos, mas na identidade, na subjetividade, uma vez que influencia na forma de pensar, de ser, de existir, estando assim, para além do ter, possuir. Isso pode ajudar a explicar porque os adolescentes buscam incorporar-se em grupos considerados marginais, tendo em vista que, neles, os mesmos se sentem acolhidos ao encontrar, dentre tantas histórias de vida, identificação de seus desejos e perspectivas. Essa incorporação nada mais é do que uma tentativa de articulação do sujeito ao laço social que o transforma.

Acerca dessa transformação social, Abramo (1994), ao discorrer acerca das políticas públicas direcionadas aos jovens, descreve três pontos principais: 1) a repressão e controle social, considerando o jovem como problema e preocupando-se com a prevenção da violência e situações de risco para zelar pela segurança da sociedade; 2) a mobilização social da juventude, objetivando consenso político por intermédio de ações em alguma campanha ou eleição partidária; 3) a integração social, em que o jovem, com escassos recursos públicos, é convidado a resolver problemas que o envolvem. Entretanto, as políticas públicas estão, de fato, voltadas ao primeiro onde considera-se o jovem como um problema a ser resolvido e, quando se observam as ações mais centradas na integração social, percebe-se que eles não são considerados o proposito maior nas ações públicas, mas sim apenas um meio de alcança-las. Em outras palavras, o jovem não é analisado baseado em suas particularidades, mas sim, a sociedade que busca doutrinar os mais jovens a seguir o ritmo de produção capitalista, subordinando-os a cumprir tarefas.

Notas dissonantes

O desejo da família, do Estado, da sociedade é imposto aos adolescentes, e estabelece-se por essa via, uma construção social sobre a

adolescência, que para Calligares (2000), representa uma moratória mal justificada das controvérsias entre o ideal de autonomia dos adolescentes e da privação de responsabilidades, ou seja, a adolescência fica imersa na cobrança por atos, ao mesmo tempo em que não lhe é atribuído o reconhecimento necessário de pessoa capaz.

Originaria do latim a palavra "adolescente" significa "crescer". Há ainda outra origem, "adolescer"[36]. Desse modo, existe uma duplicidade no significado sobre a adolescência, por um lado o crescimento, seja ele físico ou psíquico e, por outro, o processo de adoecer, referindo-se à manifestações próprias das mudanças advindas nessa época. Tal processo de adoecimento se constitui como uma espécie de matriz da subjetividade moderna, pois a passagem para a vida adulta representa um trabalho psíquico mais longo, individual e solitário em detrimento das passagens rituais de iniciação na sociedade tradicional (JUNIOR, 2006).

Assim sendo, a puberdade é a marca que permite calcular o começo da adolescência, entretanto, não é possível precisar quando termina. Esse processo da vida, cujo destino é o desprendimento definitivo da infância, tem sobre os pais, uma influência não muito valorizada até hoje como o encontro com o sexo, a autonomia e a independência. O adolescente provoca uma verdadeira revolução no seu meio familiar e social e isto cria um problema de gerações nem sempre bem resolvidos (ABERASTURY, 1981). Para o adolescente é uma angústia lidar com a situação de transição, de duração misteriosa.

Nesta senda, o sociólogo italiano Alberto Melucci (1996) explora a categoria "tempo" na experiência moderna e, particularmente, para a juventude, apresentando-a como o grupo social mais diretamente exposto aos dilemas contemporâneos, ao passo que evoca a possibilidade de a democracia garantir um espaço para que as vozes juvenis sejam ouvidas e contribuam para a inovação da política. Para ele, a adolescência é a idade em que a orientação para o futuro prevalece, sendo ele percebido como indicativo de um maior número de possibilidades.

Conforme se observa, trata-se de um território de incertezas. É diante desse "não-lugar" dos adolescentes, que os adultos enxergam nesses sujeitos as possibilidades que poderiam ter sido feitas, realizadas

36 Refere-se a palavra adoecer (JUNIOR, 2006, p. 35).

em si próprios, o que não lhes dá a condição de julga-los e puni-los. Para Calligares (2000) a adolescência assume a tarefa de interpretar o desejo inconsciente (ou simplesmente escondido, esquecido) dos adultos. O adolescente é levado, inevitavelmente, a descobrir a nostalgia adulta de transgressão, ou melhor, de resistência às exigências antilibertárias do mundo. Quanto mais o adulto tenta se constituir como autoridade moral, tanto mais se qualifica como hipócrita, porque a cultura (e ele junto com ela) promove como ideal aquele que faz exceção à norma (CALLIGARES, 2000).

Para Abramo (2007), algo pode ser questionado. Parece estar presente, na maior parte da abordagem relativa aos jovens, tanto no plano da sua tematização quanto das ações a eles dirigidas, uma grande dificuldade de considera-los efetivamente os como sujeitos, mesmo quando é essa a intenção. Dessa forma, existe uma dificuldade de transpô-los como "problema social" e de incorporá-los como capazes de formular questões significativas, de propor ações relevantes, de sustentar uma relação dialógica com outros atores, de contribuir para a solução das demandas sociais, além de simplesmente sofrê-los ou ignorá-los.

Sobre isso e diante das percepções de Macedo e Gobbi (2010), a adolescência é um período do ciclo de vida em que o sujeito tem que dar conta de intensas demandas pulsionais, biológicas e sociais, que repercutem em transformações importantes tanto em seu mundo intrapsíquico[37] como em seus processos de interação[38]. Nesse contexto, serão exigidas respostas à aspectos sociais e seus impulsos, onde ocorrerá uma elaboração de perdas e um processamento dos ganhos, nos quais em muitas situações que ele vivenciará, será necessário ressignificar sua nova relação com os pais, amigos e com todas as implicações que são novas questões ao sujeito.

E é nessa tentativa de se ressignificar, que o adolescente se enxerga através do olhar do outro, no qual ele se percebe (TAKEUTI, 2002).

37 Tudo o que se origina ou ocorre no interior da mente, psique ou eu (CABRAL; NICK, 2006, p. 174).

38 Influência mútua ou recíproca entre dois ou mais sistemas. Na Psicologia Social, é a relação entre indivíduos em que o comportamento de um deles é um estímulo para o comportamento de outros. (CABRAL; NICK, 2006, p. 172).

Diante desse olhar, perder a graça infantil é perder também o amor incondicional dos adultos, bem como sua proteção e solicitude imediata. Desprovido desses aparatos e não possuidor dos requisitos que poderiam incluí-lo no universo dos adultos, o adolescente poderá se deparar com um forte sentimento de insegurança.

Nota-se então, que os conceitos de marginalização e transgressão estão atrelados a ideia de liberdade. Silva (2011) aborda acerca da marginalização, que este conceito é utilizado para designar situações de diferenciação social que conferem privilégio para alguns grupos em detrimento da estigmatização, dominação, criminalização e desprivilegio dos "marginalizados", produzindo o estigma social. Já a transgressão, além do sentido de quebrar e burlar normas, é definida também como o ato de ir além, de ultrapassar os limites. Assim, a transgressão é uma característica necessária a qualquer sujeito que, formado nos princípios do individualismo, busca a realização do ideal de autonomia, considerada como atributo esperado de uma fase da vida (BERTOL; SOUZA, 2010).

De acordo com Guerra et al. (2009), esse desejo é, para o adolescente, uma busca de afirmação de si e um tempo da reafirmação de posições e escolhas onde endereça-se a um "Outro do saber", o "Outro do crime"[39], por exemplo, é promessa de resposta ao furo da estrutura, ou seja, a solução para os problemas, pois oferece um sistema normativo e regulador, ainda que não dialetizável, que funciona como contorno ao real pulsional em jogo na puberdade. Uma vez identificando-se com esse sistema normativo, pode-se fazer desse arranjo uma solução para o excedente pulsional que o atravessa.

Os adolescentes, como aponta Guerra et al. (2014), agem como corpo que produz, corpo que é escudo e fortaleza, os quais, quando ex-

39 Termo utilizado por Jacques Lacan para designar um lugar simbólico — o significante, a lei, a linguagem, o inconsciente, ou, ainda, Deus — que determina o sujeito, ora de maneira externa a ele, ora de maneira intra-subjetiva em sua relação com o desejo. Pode ser simplesmente escrito com maiúscula, opondo-se então a um outro com letra minúscula, definido como outro imaginário ou lugar da alteridade especular. Mas pode também receber a grafia grande Outro ou grande A, opondo-se então quer ao pequeno outro, quer ao pequeno a, definido como objeto (pequeno) a (ROUDINESCO, PLON, 1998. p. 558).

postos ao perigo, não conseguem dar conta do rasgo no tecido social, revelando-se em uma inevitável continuidade das formas de existência buscando por diferentes estratégias de sobrevivência.

Adolescência como revolução necessária: a passagem ao ato infrator na adolescência

Freud (1996), ao apresentar a construção civilizatória através do mito Totem e Tabu, inicia questões advindas da queda do pai, isso porque os filhos do mito desejam a morte do pai para que se possa ter o direito do gozo irrestrito. Neste mito, os filhos se voltam contra um pai que tinha poder, um chefe autoritário que usufruía de todo e qualquer prazer. Para resolver o impasse, o pai é morto por eles. Com o pai morto, os filhos buscam, de certa forma, frear a perpetuação de sua conduta, inscrevendo uma versão de que, para que se possa construir uma civilização, se faz necessário renunciar ao desejo do incesto e manter o pai vivo.

Entende-se dessa forma a passagem ao ato - o ato infrator, como um não saber consciente e elaborado, parte-se antes de um fiz, mas não sei o que é e não entendo por que fiz. Nos estudo realizados por Feffermann de 2006 a 2013, a professora faz um arranjo entre os jovens e a inscrição deles no tráfico de droga, como uma malha que os enreda pelos circuitos de ilegalidade com dinâmicas próprias, estimulados e combatidos ao mesmo tempo, e a sedução de jovens pelo apelo ao consumo, reconhecimento e respeito, como também a busca de aventura. Nesse mesmo sentido, referindo a passagem ao ato como um processo, Stenzel (2011) afirma ser uma espécie de ato sem sentido para o sujeito que o comete e para os outros. O ato tem como característica se referir a uma posição do sujeito, sem que seja reconhecido por ele, ou seja, o ato é inicialmente, resposta a diferentes situações e instituições que demandam dele um agir.

Quando estão em conflito com a lei, os adolescentes parecem refugiar-se imaginariamente nos ideais do crime, assumindo o estilo de vida daí decorrente, sem realizar a passagem simbólica que lhe conferiria a configuração de uma resposta aos impasses da puberdade. Com isso, resta em aberto, uma escolha orientada pelo desejo, ou seja, o de

se sobressair ao estilo adulto de funcionar no mundo (GUERRA et al., 2014). Nessa perspectiva, o adolescente assemelha-se a um imigrante que ainda não encontrou seu próprio lugar, mas o procura.

Para Rosa e Vicentin (2010), a relação do jovem com transgressões à ordem social e à política vigente, percorre uma trajetória histórica que fez dele tanto massa de manobra nas guerras, como personagem central em transformações políticas e sociais. As autoras destacam ainda que o que muitas vezes é definitivo para nomear o ato como delinquente, diz respeito menos ao ato em si, à sua gravidade, do que a leituras sociais preestabelecidas sobre o seu protagonismo.

Com isso, se faz necessário mudanças, em que os serviços de proteção alcancem não apenas o adolescente, mas seu contexto relacional próximo, de modo a aumentar as possibilidades destes, suas famílias e sua comunidade a lidarem com riscos potenciais, como desemprego, fome, dificuldade escolar, criminalidade etc. (COSTA; ASSIS 2006). Também, deve-se ater para a função do ato infracional na adolescência, considerando que é um momento de um sujeito em constituição e os seus efeitos no campo social em seus aspectos ideológicos e políticos, pois o que está em jogo é a criminalização ou patologização perpétua de adolescentes autores de atos infracionais (ROSA; VICENTIN, 2010), quando na verdade, a participação no crime e na transgressão são partes de uma estratégia de sobrevivência diante das contradições da sociedade capitalista e de não rendimento ao fracasso separatista da cidade (FEFFERMANN, 2006; OLIVEIRA et al., 2006).

Sobre isso, na compreensão de Rosa e Vicentin (2010), é possível perceber que o debate instalado socialmente enfatiza discursos judiciais aliados a discursos médico-psiquiátricos, que podem criminalizar e/ou patologizar os adolescentes autores de ato infracional, sob o pretexto de estarem preocupados com questões de ordem e segurança da população. Tais discursos têm focalizado o reaparecimento das figuras da periculosidade e da impossibilidade de recuperação, implícitas em diagnósticos como o de transtorno de personalidade antissocial ou no prolongamento da internação em estabelecimentos.

Assim, a demanda dos adolescentes envolvidos com a criminalidade e/ou cumprimento de medida socioeducativa é uma demanda éti-

ca, no sentido de que ele precisa reunir elementos que sustentem uma forma de resposta, entendida aqui enquanto possibilidade de responsabilização e/ou de recuperação. Ou seja, "enquanto ser de linguagem, qualquer jovem encontrará sempre um obstáculo representacional para articular sua posição simbólica diante dessa falta de saber." (GUERRA et al. 2014, p. 174).

Ao falar da compreensão social sobre o mundo que vivemos, Takeuti (2002) em seu livro "No outro lado do espelho: a fratura social e as pulsões juvenis" discorre que o mundo em que vivemos não consiste, unicamente, em projetar o olhar para o seu lado "arrumado", o considerado "lado bom" o qual é feito de forma consciente sendo, dessa forma, internalizado, mas também sobre o seu lado "desarrumado", o que é considerado feio, impensado, imoral, degradante, para onde são remetidos os "resíduos" que a sociedade não quer ver e não quer aceitar, sendo ela a própria produtora desse desarranjo. Afirma, ainda, que as teorias do caos, da desordem e da desarmonia estrutural da sociedade, hoje, não mais surpreendem, como antes, pois é sabido que a desordem e a ordem são duas faces de um mesmo real, uma mesma totalidade.

Lei e Adolescência

Dentro desse contexto de direitos e deveres, Rizzini (2011) afirma que a lei proveniente do Estado interveio sobre a família, retirando-lhe a autoridade sobre os filhos, afirmando e defendendo como uma necessidade dos tempos modernos. Nesse sentido, duas forças foram impostas à sociedade, o domínio médico e o jurídico, ambos complementares, que demandavam intervenção sobre a criança, tratada como objeto. Para a criança pobre, cujo seio familiar era visto como ignorante, mas não imoral, reservava-se o cuidado médico e o respaldo higienista, ou seja, a ideia era de assepsia. A justiça por sua vez, era incumbida à criança que perdera sua inocência, ou encontrava-se em perigo, considerada pervertida, portanto, criminosa (RIZZINI, 2011).

Assim, a criança continua sendo considerada criminosa por sua condição social e não por sua conduta. Em marcha lenta e gradativa,

crianças e adolescentes foram ganhando espaço e visibilidade dentro da sociedade através das leis que os regem (PASCHOAL; MACHADO, 2009; POLETTO, 2012; RIZZINI, 2011). O Brasil, antes inclinado para uma política de caráter higienista, volta-se agora para os direitos e deveres do cidadão, mas a questão é: a que preço? O discurso protetivo tornou-se justificativa para a intervenção médica no interior das famílias desqualificadas por saberes especialistas no que tange à educação de suas crianças, seres que, no último século, passaram a ocupar a cena como sujeitos de direitos.

Deste modo, Ferreri (2007) traz para a discussão o tratamento da infância em termos de políticas públicas que passou a significar dar conta de interesses específicos. Para esse autor, é no século XX que surge a Carta de Genebra de 1923, base da primeira Declaração dos Direitos da Criança criada no ano de 1924, que, promove a criação, a valorização, a defesa e a proteção da infância como direitos universais da criança.

No Brasil, os códigos menoristas[40] entre os anos de 1927 e 1979 começam a legalizar concepções de proteção sobre a infância. No entanto, é principalmente no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (1990) que uma política pública entenderá a criança de forma totalizante, no seu aspecto biopsicossocial**.** Até então, o objeto da proteção era a criança que estava sob o risco de marginalidade, o menor carente em situação irregular, como aponta Rizzini (2011), mas que agora visava a educação, a saúde e o bem estar das crianças.

Nos anos 1980, a situação dos menores era outra, por exemplo, a formulação do Código de Menores (BRASIL, 1979) abrangia apenas os menores expostos (menos de sete anos), abandonados (de sete a dezoito anos), vadios, mendigos (meninos de rua) e libertinos. Havia previsão de internação para "menores delinquentes", limitada pela idade de dezoito anos, e por, no máximo, cinco anos em casas de correção e previsão de medidas alternativas. Isso tinha

40 O lema do Código de Menores (1979) era a preservação da ordem social e o Estado era responsável por providenciar a assistência às crianças e adolescentes abandonados, para "reeducá-los" ou "recuperá-los". Crianças e adolescentes abandonados eram chamados de "menores" (PASSETTI, 1999).

o objetivo de proteger a sociedade e, não, de proteger e educar a criança e o adolescente.

Nessa via da delinquência, transgressão e criminalidade, em estudo realizado por Prado et al. (2019) as vertentes que apontam para essas alternativas, são, em um primeiro levantamento a visão centrada no jovem, associando à ideia de doença e transtorno, a segunda perspectiva passa pela culpabilização da família que é apresentada como ineficaz na sua missão de prover desenvolvimentos saudáveis e instaurar leis. Nesse aspecto as autoras ressaltam a ideia de que o envolvimento com o crime é um pedido de socorro por limites. Outra vertente está associada a ideia de vulnerabilidade social, falta de equipamentos e políticas públicas, criminalização da juventude pobre, invisibilidade e visibilidade perversa. Aqui, o contexto social ganha destaque, bem como a apropriação destes das diferentes formas pelos jovens. Por último, tem-se o entendimento de fronteiras difusas e manchas quanto a esse envolvimento, considerando uma multiplicidade de elementos contextualizados histórica e socialmente.

Assim, pode-se afirmar diante das discussões apontadas que as legislações precedentes ao ECA (BRASIL, 2017) eram vistas apenas como instrumentos de controle social sobre a conduta do estado. Já o Estatuto prevê a criança e o adolescente como sujeitos de direito, o que os eleva à categoria de cidadãos, implicando uma mudança na condição histórico social. Em suma, num primeiro momento histórico as crianças e os adolescentes eram tomadas como objeto de direito; num segundo tempo, eram vistos como menores de direito; e, atualmente, sujeito de direito peculiar (ARANTES, 1999). Para Ferreri (2007) a criação do ECA é um dispositivo que faz ver e falar um modo de funcionamento da biopolítica, ou seja, que é um fenômeno que atualiza a lógica da proteção ao seguir uma direção político-pedagógica, em vez de correcional.

No ECA (BRASIL, 2017) surge um processo de responsabilização diferenciado pelos atos infracionais cometidos pelos adolescentes. Como a Lei nº 12.594/12, do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE. Trata-se do conjunto sistemático de princípios, regras e critérios que estão ligados ao cumprimento das medidas

socioeducativas; inclui os sistemas estaduais, distritais e municipais, assim como os planos, os diferentes sistemas e políticas públicas e sociais: Sistema Único da Assistência Social (SUAS), Sistema Único da Saúde (SUS), Sistema Educacional, Sistema de Justiça e Segurança Pública e os programas característicos de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei, na perspectiva da intersetorialidade (BRASIL, 2012).

Compreende-se portanto, que na realidade brasileira, o cumprimento das medidas de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) e de Liberdade Assistida (LA) devem estar para além da punição, apresentando caráter mediador e contribuindo para que os adolescentes em conflito com a lei se reorganizem perante a sociedade e que o CREAS, a partir de suas ações e por meio da equipe multiprofissional, tem o papel de desenvolver acolhimento a esses adolescentes. Essa instituição configura-se como unidade pública e estatal, que oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos humanos, como no caso de violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas e, em especial, o cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto**,** com o princípio de proporcionar ambiente de acolhida e escuta especializada, considerando a Lei nº 12.435.

Segundo a UNICEF (2014)**,** a realidade de violência nas comunidades é presente e recorrente, uma triste situação, que propõe o desafio de juntar forças para a superação deste cenário. São os adolescentes e jovens – na maioria negros, pobres e das comunidades mais desprovidas da presença do poder público – que estão morrendo todos os dias, os dados apontam que mais da metade (53,3%) dos 49.932 mortos por homicídios em 2010 no Brasil eram jovens, dos quais 76,6% negros (pretos e pardos) e 91,3% do sexo masculino (UNICEF, 2014). E o enfrentamento a essa realidade só será possível com vontade pública e participação social, mas que para isso acontecer, depende de como o relacionamento com as possibilidades que estão em nossa volta e do desejo de cada um do que se quer para o sujeito transgressor, a família e a comunidade (UNICEF, 2014).

Há uma discussão sobre os direitos que o ECA (BRASIL, 2017) garantem à criança e ao adolescente muitas vezes não são colocados em prática. Estudos de GONÇALVES; GARCIA (2007); MON-

TE; SAMPAIO (2012); ZEITOUNE (2010) e BARTIJOTTO et al. (2016), por exemplo, indicam que há apenas uma roupagem conceitual promovida pela doutrina da proteção integral, aparentando uma nova prática e com novo paradigma, quando na verdade, a antiga prática prevalece. Não havendo uma ação voltada para a ressignificação, e sim para a punição, o que gera um conflito entre as práticas e as leis. O adolescente ainda é visto sob a ótica da situação irregular, permanece sendo retirado de seu convívio social e familiar. Além disso, culpabiliza-se a família e suas características de personalidade. Já para a UNICEF (2014), atualmente, a participação da juventude é considerada um eixo estruturante no desenho das políticas sociais, devido à difusão do paradigma do jovem como sujeito de direito. Não mais objeto de tutela ou beneficiário das ações do Estado, mas sim parceiro na formulação e na implementação das políticas que lhe dizem e devem respeito. Porém, avançar da afirmação desse princípio democrático ao ato efetivo de participação da juventude, em todas as etapas das políticas em curso constitui, ainda, um desafio.

Desse modo, Rosa e Vicentin (2010) afirmam, ainda, que para amplos setores da sociedade e da mídia, falar em "políticas públicas de juventude" passa a ser, então, falar simplesmente em estratégias de controle. O que implica na recusa dos adolescentes das soluções que lhes são propostas pela sociedade política e adulta. Tal dinâmica acaba distanciando e dificultando a inserção e participação social efetivas, configurando, assim, um círculo vicioso, onde não há investimento e não se tem interesse em fazer parte.

Considerações finais

Diante do exposto, pudemos observar que a adolescência é considerada um enigma que a sociedade ainda não soube desvendar. O percurso do reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente passaram por vários desafios, é verdade que muito avançaram, no entanto, são necessárias políticas públicas para adolescentes que cometeram alguma transgressão. A ideia de punir em vez de educar está presente no discurso social, político e cultural. Assim, esses adolescentes acabam

por não terem um lugar que, neste estudo, refere-se ao sentimento de pertença, de acolhimento.

Ainda nesse contexto de lugar, foi trazido aqui a concepção de território subjetivo às leis intrapsíquicas, inconscientes, do imaginario, sendo que, a partir deste, o sujeito experiencia a sua "realidade concreta", ou seja, o espaço geográfico e tempo histórico - o que é fundamental para analisar o contexto social ao qual os adolescentes estão imersos. Assim como a adolescência, o território representa dominação e/ou apropriação, devendo ser estudados e trabalhados diante de suas manifestações que são, sobretudo, uma multiplicidade de poderes neles incorporados através dos diferentes sujeitos envolvidos. Cada sujeito tem sua forma de enxergar a realidade e de vivenciá-la, as transformações podem acontecer subjetivamente e também externamente, pois enquanto o território referir-se a uma enorme quantidade de fatores e dinâmicas, ainda haverá possibilidades de transformação e ressignificação.

Referências

ABERASTURY, A.; KNOBEL, M. **Adolescência Normal: Um enfoque psicanalítico.** Porto Alegre: Artmed, 1981.

ABRAMO, H. **Cenas Juvenis:** punks e darks no espetáculo urbano. São Paulo: Scritta, 1994.

ABRAMO, Helena W. Considerações sobre a tematização da juventude no Brasil. *In*: FÁVERO, Osmar et al. (orgs.) **Juventude e contemporaneidade**. Brasília: UNESCO, MEC, ANPED, 2007.

ARANTES, G. C. **A criança e adolescente: de objeto a sujeito de direito**. Belo Horizonte: Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Infância, 1999.

BARTIJOTTO, J.; TFOUNI, L. V.; SCORSOLINI-COMIN, F. O ato infracional no discurso do Estatuto da Criança e do Adolescente brasileiros. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud**, v. 14, n. 2, p. 913-924, 2016. Dis-

ponível em: http://www.scielo.org.co/pdf/rlcs/v14n2/v14n2a03.pdf. Acesso em: 10 abr. 2020.

BERTOL, Carolina Esmanhoto; SOUZA, Mériti. **Transgressões e Adolescência: Individualismo, Autonomia e Representações Identitárias**. Psicologia Ciência e Profissão, v. 30, n. 4, p. 824-839, 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm. Acesso em 5 jun. 2020.

CABRAL, Álvaro; NICK, Eva. **Dicionário técnico de psicologia**. 14. ed. São Paulo: Cultrix, 2006.

CALLIGARIS, C. **A adolescência**. São Paulo, Publifolha, 2000.

COSTA, C. R. B. S. F.; ASSIS, S. G. Fatores protetivos a adolescentes em conflito com a lei no contexto socioeducativo. *In***: Psicologia & Sociedade**. v. 18, n. 3, p. 74-81, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010271822006000300011&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 23 abr. 2020.

FEFFERMANN, M. Vidas Arriscadas: um estudo sobre jovens inscritos no tráfico de drogas. Boletim do Instituto de Saúde (BIS), São Paulo, ano XI, n. 40, p. 32-34, 2006.

FEFFERMANN, Marisa. **Reflexões sobre os jovens inseridos no tráfico de drogas: uma malha que os enreda**. Saúde & Transformações Sociais, Florianópolis, v. 4, n. 2, p. 55-65, 2013.

FERRERI, M. A. **Mostruário de discursos profissionais sobre psicologia e direitos da infância**. 2007. Tese (Doutorado). Instituto de Psicologia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2007.

FREUD, S. **Totem e tabu e outros trabalhos**. *In.:* Edição Standard Brasileira das Obras psicológicas Completas de Sigmund Freud. Rio de Janeiro: Imago, 1996

GONÇALVES, H. S.; GARCIA, J. Juventude e sistema de direitos no Brasil. **Revista Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 27, n. 3, p. 538-553, 2007. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S1414-98932007000300013. Acesso em: 10 jun. 2020.

GUERRA, A. M. C. *et. al*. O desafio do trabalho com jovens envolvidos com a criminalidade: oficinas comunitárias como estratégia inovadora na Justiça Social. **Cartas de Psicanálise**, v. 2, p. 200-209, 2009.

HAESBAERT, R. Da Desterritorialização à Multiterritorialidade. *In*: X Encontro de Geógrafos da América Latina. **Anais [...]**. Universidade de São Paulo, 2005.

JUNIOR, N. C. D. F. R. **Adolescência e violência: direção do tratamento psicanalítico de adolescentes em conflito com a lei**. 2006. Dissertação (Mestrado). Porto Alegre, 2006. Acesso em: 8 jun. 2020.

LAPLANTINE, François; TRINDADE, Liana. **O que é imaginário.** Brasiliense, 2017. 67p. Coleção Primeiros Passos.

MACEDO, M. M.; GOBBI, A. S. **Adolescência e Psicanálise:** intersecções possíveis. 2. ed. rev. e ampl. 2010.

MELUCCI, Alberto. Juventude, tempo e movimentos sociais. *In*.: **Juventude e Contemporaneidade**. Brasília: UNESCO, MEC, ANPED. Coleção Educação para Todos, 2007.

MONTE, Franciela Félix de Carvalho; SAMPAIO, Leonardo Rodrigues. Práticas pedagógicas e moralidade em unidade de internamento de adolescentes autores de atos infracionais. **Revista Psicologia:** Reflexão e Crítica, v. 25, n. 2, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/prc/v25n2/a19v25n2.pdf. Acesso em: 12 mar. 2020.

PASCHOAL, J. D.; MACHADO, M. C. G. **A História da Educação Infantil no Brasil: Avanços, Retrocessos e Desafios dessa Modalidade Educacional**. Revista HISTEDBR, Campinas,

n. 33, p. 78-95, 2009. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639555/7124. Acesso em: 23 mar. 2020.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. *In*: PRIORE, Mary Del (org). **História das Crianças no Brasil.** São Paulo: Contexto, 1999.

POLETTO, Letícia Borges. A (des)qualificação da infância: A História do Brasil na Assistência dos Jovens. *In*: IX ANPED SUL. **Anais [...]**. Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul, 2012.

PRADO, T. P.; PEREIRA, E. R.; PEGORARO, R. F. Juventude, Criminalidade e Território: uma revisão da literatura. **Fragmentos de Cultura**, Goiânia, v. 29, n. 3, p. 451-464, jul./set. 2019.

RIZZINI, I. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil. 3. ed. São Paulo, 2011.

ROSA, M. D.; VICENTIN, M. C. Os Intratáveis: o exílio do adolescente do laço social pelas noções de periculosidade e irrecuperalidade. **Psicologia Política**. v. 10, n. 19, 2010. Acesso em: 6 jul. 2020.

ROUDINESCO, Elisabeth; PLON, Michel. **Dicionário de psicanálise**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

SANTOS, Milton. **A natureza do Espaço:** espaço e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1999.

SILVA, Geélison Ferreira. **Considerações sobre criminalidade:** marginalização, medo e mitos no Brasil. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo. ano 5. 8. ed. fev/mar, 2011.

STENZEL, M. **O ato na adolescência:** entre a demanda social e a ética da psicanálise, uma direção de tratamento possível. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2011.

TAKEUTI, Norma Missae. **No outro lado do espelho: a fratura social e as pulsões juvenis.** Rio de Janeiro: Relume Dumará. Natal, RN: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2002.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Ser Adolescente no Semiárido:** Guia de Participação Cidadã. ed. 2013-2016. Agencia Devolve Consciente e Criativo. Brasília, DF, 2014. 80p.

ZEITOUNE, Christiane da Mota. **A clínica psicanalítica do ato infracional**: Os impasses da sexuação na adolescência. 2010. 170 f. Tese (doutorado em Psicologia), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://teopsic.psicologia.ufrj.br/arquivos/documentos/8DC032B4F-657517933C3DF4030435377.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

ÉDUCATION, RECONNAISSANCE ET REDISTRIBUTION: LA THÉORIE DE LA JUSTICE DE NANCY FRASER COMME SUPPORT POUR L'ANALYSE DES POLITIQUES D'ACTION AFFIRMATIVE DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR BRÉSILIEN

Matheus de Oliveira Guimarães

1. INTRODUCTION

La Constitution Brésilienne de 1988, dans son article 206, point I, et la loi sur les directives et les bases de l'éducation brésilienne de 1996, dans son article 3, point I, établissent que l'enseignement doit être dispensé dans le respect du principe des conditions d'égalité. Conformément à ce précepte constitutionnel, des politiques éducatives ont commencé à être formulées et mises en œuvre afin de réduire les inégalités sociales qui ont prévalu dans l'histoire du Brésil - discriminatoires à l'encontre de divers segments de la société.

Au cours des deux dernières décennies, en ce qui concerne le traitement des problèmes raciaux au Brésil, des changements importants se sont produits dans le pays qui ont provoqué d'intenses transformations dans la société. Dans ce contexte, les actions positives sont insérées en tant qu'initiatives pour promouvoir l'inclusion

sociale et en même temps les aspects individuels des groupes et des individus sont valorisés.

Le lien entre les discussions sur l'éducation, le droit et les sciences politiques avec des thèmes liés aux questions de redistribution et de reconnaissance - et en particulier en ce qui concerne la race - se produit, de manière significative, en raison de sa pertinence incontestable pour la compréhension et la confrontation des inégalités dans le contexte social, à la fois dans les relations de pouvoir et de connaissances - inéluctablement interconnectées (APPLE; BALL; GANDIN, 2013; GILLBORN; LADSON-BILLINGS, 2013; APPLE, 2017). Malgré la compréhension de beaucoup sur le supposé caractère épiphénomène de ce qui pourrait éventuellement affecter les discussions sur la classe et le capitalisme, il est essentiel de comprendre la force relativement autonome des questions de race et l'importance de se concentrer sur les particularités de la vie quotidienne de ceux qui vivent situations (APPLE, 2017, p. 28).

En ce sens, dans le but de fournir l'accès (et la permanence) à l'enseignement supérieur à ceux qui ont négligé leurs chances de formation, les politiques publiques brésiliennes ont cherché une universalisation tardive de l'enseignement supérieur et, éventuellement malgré ce qui était prévu, finissent par compenser la perte de qualité de l'éducation sans démocratiser efficacement l'accès. Bien qu'au cours des deux dernières décennies, les indicateurs de l'éducation se soient améliorés à tous les niveaux d'enseignement et dans tous les groupes sociaux, de graves inégalités raciales sont toujours observées - en particulier aux stades plus avancés (HEILBORN; ARAÚJO; BARRETO, 2010). Bien que le débat sur les politiques de discrimination positive se soit concentré, en particulier depuis la dernière décennie, sur le système de quotas pour les universités publiques, l'action de l'État implique des actions qui vont au-delà des quotas - avec des caractéristiques et une portée différentes. Bien qu'il soit possible d'affirmer que dans le gouvernement Fernando Henrique Cardoso, il y avait déjà des initiatives fédérales visant la population noire, l'analyse des documents de l'époque révèle que la stratégie et la politique discursives du gouvernement étaient de promouvoir la reconnaissance sans investissements

dans l'aspect redistributif, bien que l'inégalité soit la principale justification des politiques de valorisation de la population noire (LIMA, 2010, p. 81).

Le début du gouvernement Lula, en 2003, marque un changement dense de politiques avec une perspective raciale. Comme l'a déclaré Lima (2010), jusque-là la relation de l'État avec le Mouvement noir était externe, se constituant, fondamentalement, avec des acteurs sociaux dans la condition des demandeurs et avec peu d'insertion dans l'appareil gouvernemental. Dans le gouvernement Lula, cette relation est transformée par l'incorporation de représentants noirs (donnant une plus grande visibilité aux revendications du mouvement). Le fait est que le thème de l'enseignement supérieur est certainement celui qui mobilise le plus le débat public sur les actions positives - notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques de quotas dans les établissements publics d'enseignement supérieur et l'analyse des étudiants qui en bénéficient. Cependant, comme l'a déclaré Lima (2010), la réaction sociale marquée à la politique des quotas n'a pas eu la même répercussion lorsque le gouvernement a mis en œuvre un programme d'action positive dans le système privé - responsable de plus de 80% des inscriptions dans l'enseignement supérieur brésilien. Les principales politiques publiques au niveau fédéral à caractère racial dans l'éducation s'organisent, aujourd'hui, tant dans le domaine de la reconnaissance culturelle que dans celui de la redistribution. Au Brésil, outre la fameuse politique des quotas (souvent interprétée à tort comme une synthèse des actions positives), PROUNI (Programa Universidade para Todos) se démarque, à travers lequel le gouvernement fédéral offre des bourses (complètes et partielles) aux étudiants à faible revenu afin qu'ils puissent étudier dans des collèges privés; le FIES (Programa de Financiamento Estudantil), un programme du ministère de l'Éducation visant à financer l'enseignement de premier cycle pour les étudiants inscrits dans des établissements non libres; et le PBP (Programa Bolsa de Permanência), une aide financière (offerte par le gouvernement fédéral aux étudiants à faible revenu des universités publiques fédérales et aux étudiants bénéficiant de bourses PROUNI complètes) qui vise à minimiser les inégalités sociales et à contribuer

à la permanence et à l'obtention du diplôme des étudiants de premier cycle en situation de vulnérabilité socio-économique. Compte tenu de ces politiques mentionnées ci-dessus, Prouni est certainement l'action positive de nature redistributive ayant le plus grand impact sur l'histoire de l'enseignement supérieur dans le pays. Créé en 2004, dans le gouvernement de Lula, par la mesure provisoire 213/2004, Prouni a été institutionnalisé en 2005 par la loi 11 096/2005. Ce programme vise à fournir des bourses complètes et partielles aux étudiants à faible revenu, dans des cours de premier cycle et séquentiels de formation spécifique, dans les établissements privés d'enseignement supérieur. Des exonérations fiscales sont offertes aux institutions qui ont adhéré au programme. Corroborant l'idée d'une démocratisation tronquée de l'accès à l'enseignement supérieur basée sur des actions affirmatives, Pereira prélecte, se référant indirectement aux résultats de PROUNI:

> [...] le secteur privé au Brésil [répond] pour 88% de l'offre de postes vacants et 71% des inscriptions, ce qui en fait l'un des plus importants au monde [...]. Avec l'aide du réseau privé, l'offre de places pour l'enseignement supérieur couvre aujourd'hui 86% des diplômés du secondaire. [Cependant] [...] seulement 10% des jeunes âgés de dix-huit à vingt-quatre ans y participent (2009, p. 45)[41].

Pereira (2009) ajoute que les postes vacants dans les EES privés étaient, avant la mise en œuvre de Prouni, de 49,5% - alors que dans les EES fédéraux, cet indice était de 0,9% et, dans les États, de 4,7%.

Concernant les politiques d'expansion de l'enseignement supérieur, Pereira informe:

> Le scénario économique que nous vivons montre que les effets de la démocratisation de l'éducation ne conduisent pas à la so-

41 En Portugais: [...] 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 (PEREIRA, 2009, p. 45).

> cial-démocratisation, mais qu'ils peuvent produire de nouvelles inégalités plus douloureuses. (2009, p. 46)[42].

Et c'est exactement comme proposé pour l'étude de ce contexte complexe que l'analyse des théorisations présentées par Nancy Fraser (2008, 2003, 2002, 2000, 1997) est indiquée. Les actions positives visant à démocratiser l'accès et la permanence des minorités dans l'enseignement supérieur seraient-elles efficaces pour promouvoir la transformation sociale? D'un point de vue économique, sont-ils efficaces? Et quels sont leurs impacts dans le domaine de la reconnaissance de la valeur culturelle du public cible?

Il ne vise pas, dans ce texte, à apporter des réponses concluantes à ces questions. Cependant, il est estimé que la compréhension des arguments de Fraser dans ce contexte présente une valeur intéressante pour cette analyse.

2. POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET DISTRIBUTIVES VS. POLITIQUES D'ÉVALUATION CULTURELLE: LES THÉORISATIONS DE NANCY FRASER SUR LE DILEMME DE REDISTRIBUTION-RECONNAISSANCE COMME SUBVENTION POUR L'INTERPRÉTATION DES POLITIQUES D'ACTION AFFIRMATIVE DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR BRÉSILIEN

Nancy Fraser (2008, 2003, 2002, 2000, 1997) souligne la lutte pour la reconnaissance comme quelque chose qui est devenu, à pas de géant, la forme paradigmatique de conflit politique depuis la fin du siècle dernier. Selon Fraser (2008, 2003, 2002, 2000, 1997), les exigences de reconnaissance de la différence nourrissent les luttes des groupes mobilisés sous différentes bannières - nationalité, ethnicité, race, genre et sexualité. Par conséquent, l'identité de groupe dépasse,

42 En Portugais: 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 (PEREIRA, 2009, p. 46).

dans ces conflits (dits post-socialistes), l'intérêt de classe lui-même comme principal moyen de mobilisation politique: "La domination [culturelle] supplante l'exploitation comme une injustice fondamentale. Et la reconnaissance culturelle remplace la redistribution socio-économique comme remède à l'injustice et à l'objectif de la lutte politique" (FRASER, 2008, p.11, ma traduction).

Cependant, ce n'est pas tout - étant donné que les luttes pour la reconnaissance se développent dans un monde d'inégalités matérielles exacerbées - en particulier dans les pays du sud. Dans ce contexte, dans ses théorisations, Fraser (2008, 2003, 2002, 2000, 1997) pose quelques questions qui traceront son débat sur les dilemmes de la justice:

> Comment alors voir l'éclipse d'un imaginaire socialiste centré en termes d'intérêt, d'exploitation et de redistribution? Et que faire de l'émergence d'une nouvelle imagerie politique centrée sur les notions d'identité, de différence, de domination culturelle et de reconnaissance? Ce changement représente-t-il un manque de fausse conscience? Ou, au contraire, serait-ce un moyen de compenser l'aveuglement culturel d'un paradigme marxiste déconsidéré par l'effondrement du communisme soviétique? (FRASER, 2008, p.11, ma traduction, je souligne)[43].

De façon catégorique, Fraser (2008, 2003, 2002) déclare qu'aucun de ces postes ne serait adéquat, les qualifiant de "trop complets et sans nuances". Plutôt que d'approuver ou de rejeter simplement ce qui serait simpliste dans la politique identitaire, il faut considérer qu'il y a un défi intellectuel et pratique à relever: celui de développer une théorie critique de la reconnaissance qui identifie et assume la défense de ces versions seulement la politique culturelle de la différence qui peut être combi-

43 En Portugais: 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).

née de manière cohérente avec la politique sociale d'égalité (FRASER, 2008, p. 11-12). En formulant ce projet, Fraser (2008) déclare que la justice aujourd'hui exige à la fois une redistribution et une reconnaissance, proposant d'examiner la relation entre les deux. Selon l'auteur, cela signifierait, en partie, de réfléchir à la façon de conceptualiser la reconnaissance culturelle et l'égalité sociale de manière à ce qu'elles se soutiennent toutes les deux - au lieu de s'anéantir (en considérant qu'il existe plusieurs conceptions concurrentes entre les deux). En outre, cela signifierait également théoriser sur les moyens par lesquels la privation économique et le manque de respect culturel s'entrelacent et se soutiennent simultanément. En ce sens, en outre, pour l'auteur, la justice exige également de clarifier les dilemmes politiques qui se posent lorsque nous essayons de combattre les deux injustices en même temps (FRASER, 2008, p. 12). Fraser affirme, comme l'un de ses objectifs:

> (...) relier deux enjeux politiques désormais dissociés. Ce n'est qu'avec l'intégration de la reconnaissance et de la redistribution que nous parviendrons à un cadre conceptuel adapté aux exigences de notre époque (FRASER, 2008, p.12, ma traduction)[44].

Fraser (2008, p. 13-18) présente deux façons génériques de comprendre l'injustice.

La première serait celle qui se réfère à l'injustice économique - qui, selon elle, est enracinée dans la structure économico-politique de la société (exploitation, marginalisation économique et privation) et dont la conceptualisation de sa nature a déjà été entreprise, à travers de grandes l'effort, par des théoriciens égalitaires (FRASER, 2008, p. 13-14).

La deuxième façon de comprendre l'injustice, selon Fraser (2008), est culturelle ou symbolique, approfondissant l'injustice dans les schémas sociaux de représentation, d'interprétation et de communication - dont les exemples, selon l'auteur, incluent la domination culturelle

44 En Portugais: (...) 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).

(concernant l'interprétation et la communication des soumissions modèles associés à une autre culture, étrangère et / ou hostile à la leur); dissimulation (liée à l'invisibilité due aux pratiques de communication, d'interprétation et de représentation permises par la culture elle-même); et le manque de respect (caractérisé par la diffamation et la disqualification systématique dans les représentations culturelles publiques stéréotypées et / ou dans les interactions de la vie quotidienne) (FRASER, 2008, p. 14).

Cependant, malgré les distinctions entre ces deux formes d'injustice (socioéconomique et culturelle), Fraser (2008, 2003, 2002, 2000) affirme que les deux sont nettement présentes dans les sociétés contemporaines. Les deux sont enracinés dans des processus et des pratiques qui désavantagent certains groupes par rapport à d'autres. En ce sens, il faut remédier à l'une et à l'autre forme d'injustice - quoique de manières différentes.

Pour Fraser (2008, 2003, 2002, 2000), le remède à l'injustice économique serait une sorte de restructuration politico-économique qui pourrait impliquer une redistribution des revenus, une réorganisation de la division du travail, des contrôles démocratiques des investissements ou la transformation d'autres structures économiques de base. Le philosophe politique attribue à cet ensemble de remèdes à l'injustice économique le terme générique de redistribution.

En revanche, selon l'auteur, le remède à l'injustice culturelle serait une sorte de changement culturel ou symbolique. Cela pourrait impliquer la valorisation des identités non respectées (ainsi que des produits culturels des groupes diffamés), la valorisation positive de la diversité culturelle et, plus radicalement, cela pourrait englober une transformation complète des modèles sociaux de représentation, d'interprétation et de communication, en afin de transformer le sens de soi et de toutes les personnes. Fraser (2008, 2003, 2002, 2000) donne à cet ensemble de remèdes à l'injustice culturelle le terme générique de reconnaissance. Pour l'auteur (FRASER, 2008), lorsqu'il s'agit de collectivités qui s'approchent du type idéal de la classe exploitée, des injustices distributives sont confrontées qui manquent de remèdes redistributifs (dont la logique serait de promouvoir l'homogénéisation et, par conséquent, la mauvaise caractérisation des groupes). Lorsque, à son tour,

il s'agit de collectivités qui se rapprochent du type idéal de sexualité méprisée, par exemple, elles sont confrontées à des injustices négatives qui nécessitent des remèdes de reconnaissance (dont la logique, à son tour, serait la valorisation du sens du groupe basé sur la reconnaissance de leurs spécificités). Cependant, lorsque vous vous éloignez des extrémités, les choses deviennent boueuses et la différenciation devient beaucoup plus complexe et délicate. Selon Fraser (2008), lorsque l'on considère les collectivités situées dans la région intermédiaire du spectre conceptuel, on trouve des types hybrides qui mélangent les caractéristiques de la classe exploitée avec les caractéristiques de la sexualité négligée. Ces collectivités sont appelées, comme l'enseigne l'auteur, bivalentes. Ils diffèrent en tant que collectivités à la fois en raison de la structure économique politique et de la structure culturelle de la société: Ces collectivités bivalentes (opprimées ou subordonnées) subissent des injustices qui remontent simultanément à l'économie politique et à la culture. En bref, comme Fraser l'informe, ces collectifs peuvent souffrir d'une mauvaise répartition socio-économique et d'un mépris culturel de sorte qu'aucune de ces injustices n'est en soi un effet indirect de l'autre - mais à la fois primaire et co-originale. Dans ce cas, ni les remèdes de redistribution ni les médicaments de reconnaissance ne suffiraient à eux seuls. Fraser déclare catégoriquement: "les collectivités bivalentes manquent à la fois de [redistribution et de reconnaissance]" (FRASER, 2008, p. 23, ma traduction).

Selon Fraser, le sexe et la race sont des paradigmes de collectivités bivalentes. Bien qu'elles présentent des particularités qui ne sont pas partagées, elles englobent toutes les deux des dimensions économiques et des dimensions culturelles-évaluatives: "le genre et la race impliquent donc à la fois une redistribution et une reconnaissance" (FRASER, 2008, p. 23, ma traduction). Ainsi, selon Fraser (2008, p. 25, ma traduction), "la race [...] est un mode de collectivité bivalent". D'une part, la lutte contre le racisme est similaire à la classe, étant un principe structurel de l'économie politique. À cet égard, la race structure la division capitaliste du travail. Les professions faiblement rémunérées, de faible statut, ennuyeuses, sales et domestiques sont occupées de manière disproportionnée par les Noirs, tandis que les professions les mieux rémunérées, les plus rémunérées, les cols blancs, les pro-

fessions libérales, les professions techniques et les fonctions de gestion sont principalement occupées par des Blancs. De plus, selon l'auteur (2008, 2003, 2002, 2000, 1997), la race structure également l'accès au marché du travail formel, constituant de larges segments de la population noire en tant que sous-classe (ignorée même pour l'exploitation elle-même) et exclue de le système est productif. Il en résulte une structure politico-économique qui engendre des modes d'exploitation, de marginalisation et de privation marqués spécifiquement par la race: "cette structure constitue la race comme une différenciation économico-politique dotée de certaines caractéristiques de classe" (2008, p. 26, ma traduction). À cet égard, selon l'auteur (2008), l'injustice raciale apparaît comme une sorte d'injustice distributive qui appelle une compensation redistributive. Ainsi, de manière très similaire à la classe, la justice raciale nécessite la transformation de l'économie politique afin d'éliminer cette racialisation. Et la logique du remède est similaire à la logique liée à la classe: "il s'agit de faire sortir la course des affaires" (FRASER, 2008, p. 26, ma traduction). Si la race n'est rien d'autre qu'une différenciation politico-économique, la justice exige, comme l'a déclaré Fraser (2008, 2003, 2002, 2000), qu'elle devrait être abolie comme critère de différenciation - en ce sens.

Cependant, comme l'a déclaré l'auteur en matière de genre, la race, comme celle-ci, n'est pas seulement économique et politique. La race a également des dimensions culturelles et évaluatives qui l'insèrent dans l'univers de la reconnaissance, englobant également des éléments plus similaires à la sexualité qu'à la classe (FRASER, 2008, p. 26). Comme le souligne Fraser (2008), un aspect fondamental du racisme est l'eurocentrisme, qui se caractérise par la construction autorisée de normes qui privilégient les caractéristiques associées à la blancheur. À cela s'ajoute le racisme culturel, caractérisé à son tour par la disqualification généralisée des choses codées en noir, brun ou jaune (p. 26). Comme dans le cas du sexe, ces dommages sont une reconnaissance injuste et, par conséquent, la logique du recours consiste également à accorder une reconnaissance positive à un groupe spécifiquement dévalué. Fraser (2008, 2003, 2002, 2000, 1997) désigne ainsi la race comme un mode de collectivité bivalent, avec un visage écono-

mique-politique et culturel-évaluatif - les deux faces s'entrelacent pour se renforcer, dialectiquement - d'autant plus que les normes culturelles racistes et eurocentriques sont institutionnalisées dans l'État et dans l'économie tandis que le désavantage économique subi par les Noirs restreint leur voix. Afin de compenser l'injustice raciale, il est nécessaire de changer l'économie politique et la culture. Cependant, comme en témoigne l'auteur en matière de genre, le caractère bivalent de la race est également à l'origine d'un dilemme. Fraser (2008, 2003, 2002, 2000) déclare que le sexe et la race sont, par conséquent, des modes de collectivité dilemmatiques. Contrairement à la classe, qui occupe une extrémité du spectre conceptuel présenté par l'auteur, et à la sexualité, qui occupe l'autre extrémité, le sexe et la race sont bivalents, étant simultanément impliqués dans la politique de redistribution et la politique de reconnaissance. Néanmoins, comment dissoudre la différenciation et renforcer la spécificité d'une collectivité méprisée? Après avoir présenté le dilemme de la redistribution-reconnaissance d'une manière apparemment insoluble et en supposant que les remèdes redistributifs pour l'injustice économique et politique différencient toujours les groupes sociaux, alors que les remèdes de reconnaissance pour l'injustice culturelle-évaluative mettent toujours l'accent sur la différenciation des groupes sociaux. , Fraser (2008, p. 28) propose d'examiner d'autres conceptions de la redistribution - d'une part - et de la reconnaissance - d'autre part.

Par recours affirmatifs contre l'injustice, Fraser comprend ceux qui visent à corriger les effets inégaux des arrangements sociaux sans perturber la structure sous-jacente qui les engendre (2008, p. 28). En revanche, les remèdes transformateurs comprennent ceux qui visent à corriger les effets inégaux par le remodelage de la structure génératrice sous-jacente (2008, p. 28). Selon l'auteur, le point fondamental du contraste entre les remèdes affirmatifs et les remèdes transformateurs contre l'injustice est "les effets terminaux contre les processus qui les produisent. Ce n'est pas un changement graduel contre un changement apocalyptique" (FRASER, 2008, p. 28, ma traduction). Fraser (2008) explique cette distinction, premièrement, dans le cas des recours contre l'injustice culturelle. Selon l'auteur, des remèdes af-

firmatifs pour de telles injustices sont associés à ce qu'elle appelle le "multiculturalisme dominant" - une sorte de multiculturalisme qui vise à compenser le manque de respect par la réévaluation des identités de groupe injustement dévalorisées (tout en laissant intacts le contenu de ces identités et les différenciations sous-jacentes). En revanche, les remèdes transformateurs sont associés à la déconstruction, compensant le manque de respect en transformant la structure de valeur culturelle sous-jacente. Comme l'a déclaré Fraser, déstabilisant les identités et les différenciations de groupe existantes, ces remèdes augmenteraient non seulement l'estime de soi des membres de groupes qui ne sont pas respectés de façon récurrente, mais transformeraient également le sentiment d'appartenance et d'affiliation de chacun (p. 28-29). Pour l'auteur, il ne s'agit pas de dissoudre toute la différence dans une identité humaine unique et universelle, mais plutôt de maintenir un champ de différences fluides multiples, non binaires, toujours en mouvement:

> Alors que les remèdes de reconnaissance affirmative tendent à favoriser les différenciations existantes entre les groupes, les remèdes de reconnaissance transformative tendent, à long terme, à les déstabiliser, afin de faire place à de futures réunions (FRASER, 2008, p. 30, ma traduction)[45].

Des distinctions similaires s'appliquent aux recours contre l'injustice économique. Selon Fraser (2008, 2003, 2002), des remèdes affirmatifs pour ce type d'injustice ont toujours été associés à l'État-providence libéral, cherchant à compenser la mauvaise répartition terminale (tout en la laissant intacte) la plupart de la structure économique et politique sous-jacente). Les remèdes transformateurs, rencontrés, ont historiquement été associés au socialisme, cherchant à compenser la distribution injuste par la transformation de la structure économique et politique existante. Fraser dit qu'une approche visant à compenser

45 En Portugais: 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).

les injustices de distribution pourrait finir par créer des injustices de reconnaissance (2008, p. 31). La redistribution affirmative suppose une conception universaliste de la reconnaissance (la valeur morale égale des personnes; intitulée par Fraser (2008, 2003, 2002) comme un engagement formel à la reconnaissance). Cependant, la pratique de la redistribution affirmative, si elle se prolonge, tend à enclencher une dynamique secondaire de reconnaissance stigmatisante qui contredit son propre engagement formel envers l'universalisme. L'auteur (2008), opposant cette logique à des remèdes transformateurs pour les injustices distributives de classe, souligne qu'ils combinent des programmes de protection sociale universels, des impôts élevés, des politiques macroéconomiques visant à créer le plein emploi, un vaste secteur public non marchand, un public important et / ou propriété collective et décisions démocratiques concernant les priorités socio-économiques de base. Les remèdes transformateurs de redistribution tendent à dissoudre la différenciation des classes, réduisant les inégalités sociales sans créer de classes stigmatisées de personnes vulnérables considérées comme bénéficiaires d'une générosité particulière. Fraser affirme que ces recours tendent à favoriser la réciprocité et la solidarité dans les relations de reconnaissance, ainsi, une approche orientée vers la réparation des injustices de redistribution peut également aider à compenser certaines injustices de reconnaissance (2008, p.31-33).

Fraser (2008) déclare que, comme la redistribution affirmative, la redistribution transformative (en général) présuppose un concept universaliste de reconnaissance: l'égalité de la valeur morale des personnes. Cependant, contrairement à la redistribution affirmative, la pratique de la redistribution transformative n'a pas tendance à dissoudre cette conception. À partir de cette discussion, après avoir examiné uniquement les idées typiques - des cas purs aux deux extrémités du spectre conceptuel, et en contrastant les effets divergents des remèdes affirmatifs et transformateurs pour les injustices distributives d'origine économique - d'une part - et celles de la reconnaissance culturellement enracinée - d'un autre -, on constate que: 1. les remèdes affirmatifs tendent, en général, à favoriser la différenciation de groupe, tandis que les remèdes transformateurs tendent à déstabiliser et à brouiller cette différenciation;

et 2. Les remèdes affirmatifs de redistribution peuvent engendrer une protestation dédaigneuse, tandis que les remèdes transformateurs de redistribution peuvent aider à compenser certaines formes de non-reconnaissance. En ce sens, Fraser (2008, 2003, 2002) propose un moyen de reformuler le dilemme de la redistribution-reconnaissance. Cependant, à la fin de cette discussion, Fraser soulève la question:

> [...] en ce qui concerne les groupes soumis aux deux types d'injustice, quelle serait la combinaison de recours qui fonctionnerait le mieux pour minimiser (sinon éliminer pour de bon) les interférences mutuelles qui surviennent lorsque l'on cherche à redistribuer et à reconnaître en même temps temps? (2008, p. 33, ma traduction)[46].

Et cela doit encore être problématisé.

3. CONSIDÉRATIONS FINALES: LA CONTEXTUALISATION DU DÉBAT DE FRASER À LA RÉALITÉ DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AU BRÉSIL

Il est indiqué que le Brésil, caractérisé par d'innombrables inégalités, d'ordres différents, se distingue comme un modèle paradigmatique de réflexion sur l'application de la théorie de Fraser. En ce sens, les théories de Fraser sont proposées pour l'analyse du scénario éducatif brésilien. Comme l'affirme Ferreira (2010), la modernité, lorsqu'elle est arrivée au Brésil, a trouvé un pays marqué par le conservatisme et le traditionalisme - une situation qui, en quelque sorte, reste aujourd'hui dans divers secteurs sociaux. Au Brésil, les préjugés et l'exclusion raciale se sont produits (et se produisent toujours, dans une certaine mesure), préservés de manière voilée, non institutionnalisée et non reconnue. Cela compromet, dans de nombreux cas, les mesures prises par

46 En Portugais: [...] 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? (FRASER, 2008, p. 33).

le gouvernement. Des actions telles que les politiques d'action positive sont souvent considérées comme un affront à l'égalité des chances - même si l'inégalité, la ségrégation et les préjugés sont visibles (FERREIRA, 2010). C'est en ce sens que la performance des pouvoirs publics en vue de réduire les inégalités sociales peut être comprise à partir des théories de Fraser (2008, 2003, 2002, 2000) sur la reconnaissance et la redistribution. Il est essentiel que les politiques de redistribution et de reconnaissance ne se contredisent pas et soient en outre guidées par le respect mutuel (APPLE, 2017, p. 32). Selon Fraser (2008, 2003, 2002), les politiques d'action positive sont conçues comme un remède contre les injustices sociales. Cependant, comme le préfère Ferreira (2012), un point important à considérer dans cette discussion se réfère au fait que, même dans la perspective de Fraser, les actions positives ne seraient pas des garanties absolues dans le sens de modifier positivement la structure sociale qui génère des inégalités. En effet, peut-être, a priori, ils ne reconnaissent que la nécessité d'une distribution à des groupes historiquement déficients, mais ils ne résolvent pas nécessairement les impasses structurelles qui génèrent de telles inégalités. On s'attendrait à ce que les bénéficiaires de ces politiques soient en mesure - à grande échelle et à long terme - de transmettre leurs résultats de croissance socioéconomique et culturelle de manière intergénérationnelle afin que leurs descendants n'aient plus besoin de telles politiques pour rester sur le augmenter ou atteindre des niveaux de revenu et de statut similaires à ceux de la population qui a historiquement bénéficié de ces droits au Brésil.

RÉFÉRENCES

APPLE, Michael W. *A educação pode mudar a sociedade?*. Petrópolis: Vozes, 2017.

APPLE, Michael W.; BALL, Stephen J.; GANDIN, Luís Armando. Mapeamento da sociologia da educação: contexto social, poder e conhecimento. In: *Sociologia da Educação: análise internacional.* Michael W. Apple; Stephen J. Ball; Luís Armando Gandin (orgs.). Porto Alegre: Penso, 2013.

LIMA, Márcia. Ações afirmativas no governo Lula. In: *Revista Novos Estudos.* 2010.

FERREIRA, Wallace. *Justiça e reconhecimento em Nancy Fraser.* Teresina: 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.

GILLBORN, David; LADSON-BILLINGS, Gloria. Educação e Teoria Racial Crítica. In: *Sociologia da Educação:* análise internacional. Michael W. Apple; Stephen J. Ball; Luís Armando Gandin (orgs.). Porto Alegre: Penso, 2013.

HEILBORN, M. L.; ARAÚJO, L.; BARRETO, A. (Orgs). *Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça:* GPP-GeR, Módulo I. Rio de Janeiro: CESPE; Brasília: Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres. 2010.

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.

POLÍTICAS DE ACESSO À INFORMAÇÃO SOBRE SAÚDE PÚBLICA- SUA IMPORTÂNCIA PARA A GARANTIA DE DIREITOS

Regina Fátima Wolochn

1. INTRODUÇÃO

A crescente ampliação dos meios de comunicação aumenta a importância da discussão em torno do tema informação, em especial nos momentos críticos, como o resultante da pandemia do Covid 19.

A informação possui múltiplas aplicações e diferentes conotações tendo o potencial de habilitar o indivíduo a inserir-se na vida social, tanto no que se refere às suas relações pessoais como na aquisição de bens e serviços e na participação política.

O objetivo do presente trabalho é apontar a importância do acesso à informação como instrumento capaz de provocar mudanças sociais, econômicas e políticas, enfim, de contribuir para o desenvolvimento. Para tanto é necessário verificar a forma de comunicação pública realizada pelo Estado em especial no que respeita ao direito à saúde.

O presente trabalho se utiliza do método dedutivo, com pesquisa bibliográfica e se propõe a chamar a atenção para a relevância que o acesso à informação deve ter como política pública essencial a garantia de direitos e o consequente desenvolvimento da nação.

2. O DESENVOLVIMENTO

É comum a associação entre riqueza e desenvolvimento, porém a existência de recursos econômicos nem sempre está diretamente ligada a uma distribuição equitativa, o que pode implicar na existência de índices favoráveis do ponto de vista econômico e deficientes do ponto de vista social.

Para Amartya Sen, o conceito de desenvolvimento está intrinsecamente ligado ao conceito de liberdade, que na sua concepção, conjuga tanto as capacidades de atuação do indivíduo quanto a falta de dependência ou de interferência. O desenvolvimento não estaria adstrito ao aumento da renda agregada ou da renda "per capita", mas sim a ampliação das liberdades e às oportunidades oferecidas à população de fazer escolhas e exercer a cidadania. (SEN, 2000, p. 55)

Para o autor, o crescimento econômico não pode ser tratado como um fim em si mesmo e sim deve referir-se à promoção da vida e das liberdades usufruídas, é necessário reconhecer além da riqueza, o acesso à saúde, educação, segurança, a distribuição equitativa e sustentável como inerentes ao desenvolvimento.

Sua abordagem é uma crítica tanto às visões antigas como as modernas de liberdade, e envolve uma diversidade de conceitos inter-relacionados como liberdades substantivas, capacidades, processos e oportunidades conjugadas com a não dominação.

A liberdade substantiva constitui para o autor, critério fundamental para avaliação do desenvolvimento humano e social, pois a segundo Sen (2000, p,18), "o que as pessoas conseguem realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras, como boa saúde, educação básica, incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas".

Disso resulta que o desenvolvimento está ligado às oportunidades acessíveis aos indivíduos que permitem a realização de seus anseios sem barreiras ou limitações.

Trata-se, pois, de um conceito plural de liberdade cujo conteúdo exige a realização de diversas ações. Amartya Sen enfatiza a importância do sistema político democrático, e especialmente da liberdade polí-

tica que fortalece os demais tipos de liberdades ao se referir à diminuta ocorrência de fomes coletivas, entre outros desastres econômicos, em países com democracias estáveis, acontecendo com maior frequência em países com regimes ditatoriais e opressivos. Atribui a isso o fato de que a democracia coloca o governante sempre em posição preventiva, devendo explicações de suas ações ao povo.

Ressalta, pois a ideia de que as pessoas sem liberdades políticas ou direitos civis ficam privadas de instrumentos fundamentais para conduzir suas vidas e participar de decisões importantes ligadas ao seu próprio bem estar e o da comunidade. As liberdades são vistas, pois como instrumentos ligados ao desenvolvimento de modo a alcançar um modo de vida que seja valorizado pelo indivíduo.

Contudo, esse exercício da liberdade para a busca do desenvolvimento pessoal e da comunidade pressupõe a livre escolha pelos indivíduos, que decorre da possibilidade de acesso e do uso da informação.

A informação, deste modo aumenta as condições de participação e de reflexão dos sujeitos, colaborando para a efetivação dos direitos humanos.

Partindo do pressuposto que a informação é um elemento essencial para a liberdade instrumental, passa-se a analisar qual o paradigma de informação e comunicação na área da saúde por parte do governo federal e, em especial no que se refere ao enfrentamento da pandemia do coronavirus.

A análise, considerando a limitação do trabalho, se fará exclusivamente pela verificação das mensagens constantes do portal do Ministério da Saúde na internet.

3. A INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO.

As atuais tecnologias têm o potencial de proporcionar maior acesso às informações, e assim, é importante atentar não somente para a quantidade da informação, mas também para a forma como são disponibilizadas, ou seja, o acesso.

O acesso relaciona-se diretamente com o direito à informação. Essa ideia de ser um direito foi esboçada no artigo 19[47] da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948, e que vem sendo construída tanto como instrumento de desenvolvimento do indivíduo como de interação da sociedade e desta com o poder público de forma a possibilitar que questões que interessam à coletividade sejam debatidas alicerçando o exercício democrático e a garantia de respeito aos direitos humanos.

A evolução dos direitos democráticos e das liberdades contribui a cada dia para a emergência e o interesse pelo acesso à informação, o que vem impondo aos governos o dever de divulgar suas ações e a forma como estas refletem na sociedade e na distribuição de bem estar.

Isso porque, no período do Estado absolutista, as informações se restringiam ao governante, aos funcionários de alto escalão e aos mosteiros, até mesmo pelo fato de que as pessoas não eram alfabetizadas, e assim, tinham acesso apenas àquilo que era autorizado ou proclamado pelos soberanos.

O fim das Guerras Mundiais reforçou o discurso da importância da informação de forma a evitar que houvesse manipulação da opinião pública.

A Organização dos Estados Americanos aprovou em julho de 2010 a Lei Modelo Interamericana sobre o acesso a informação pública que traz a concepção do acesso como direito fundamental e como condição para a democracia, divulgação ampla, linguagem acessível, solicitação simplificada e gratuita e sanções para a negativa ou falta de acesso sem justificativa. (SALGADO, 2015, p. 7)

No Brasil a Constituição Federal de 1988, promoveu maior abertura à participação popular na administração pública, mas, logo se percebeu que uma participação efetiva depende de conhecimento da sociedade das ações do governante de forma a poder intervir a provando o ou reprovando a atuação da administração pública na condução dos interesses da comunidade.

47 Todo o homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras.

Ocorre que a questão do acesso é interdisciplinar e desse modo impõe para sua efetivação a compreensão do que seja conhecimento, das formas de arquivo e organização, da motivação para a busca, das tecnologias de transmissão, o que acaba por apontar que o caminho a sua efetiva concretização, implica em ultrapassar os percalços da precariedade da organização , da falta de arquivo, das dificuldades de compreensão, das incompatibilidades dos sistemas de divulgação, da falta de transparência, que dificultam a captura e o tratamento do conteúdo sob outras perspectivas de forma simplificada bem como ainda ranços de patrimonialismo que restringem o acesso a um grupo eleito.

Para Norberto Bobbio (2000 e 2004) a comunicação do Estado tem sido insuficiente para a concretização da democracia pela dificuldade da sociedade em apropriar-se das informações de forma a determinar um posicionamento de análise crítica.

Habermas (2003) , neste mesmo sentido aponta que a liberdade de informação está ligada à realização de um processo permanente de tradução das informações produzidas pelo Estado para termos compreensíveis ao homem comum.

Apesar do Estado deter uma gama enorme de informações, tanto originada do próprio funcionamento dos órgãos estatais como as produzidas pelo setor privado, dados estes relevantes e diretamente associados à vida cotidiana do cidadão seu acesso e compreensão esbarram nas dificuldades de apropriação.

A utilização de linguagem que exige conhecimento técnico especializado com o uso de termos pouco empregados no cotidiano, a circulação em meio de difícil acesso, acabam por induzir a forma de apropriação por grupos específicos, dificultando a construção de sentido pelo homem comum.

Todas estas dificuldades representam um desafio que compromete a transparência, a participação e a garantia de direitos essenciais ao cidadão.

Em 2011, foi editada a Lei 12.527, que passou a regulamentar os artigos 5º, XXXIII; 37, § 3º, II; e, 216, § 2º da Constituição Federal. Considera informação pública aquela produzida ou em poder de órgãos ou entidades públicas, ou ainda aquelas mantidas por pessoas em

razão de algum vínculo com entidade pública. Tal lei foi regulamentada em 2012, pelo Decreto 7.724.

A citada Lei tem como princípio fundamental o acesso sendo o sigilo uma exceção, impondo prazos para obtenção da informação, além de impor a divulgação por meio da internet em portais específicos de todas as informações pertinentes ao patrimônio público, utilização de recursos, servidores, programas de governo, licitações, contratações, transferências voluntárias, auditorias, prestações de contas entre outros.

Tais disposições implicam na necessidade de gerenciamento correto dos estoques de informação, dos arquivos públicos, bem como de tratamento adequado da informação de modo que sua distribuição, avaliação e reprodução seja facilitada.

Um avanço para os usuários, foi o contido no artigo 2º do citado Decreto, devendo o acesso à informação ser apresentado "mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão". Logo, este é um instrumento para facilitar o entendimento dos usuários.

A existência da lei e a fiscalização pelos Tribunais de Contas e Ministério Público vem determinando a exposição dos diversos órgãos governamentais através de portais na internet.

Na maioria das vezes estes portais trazem apenas a informação sobre o funcionamento do órgão e dados sobre finanças pública, servidores, usando normalmente linguagem técnica e de difícil compreensão.

Contudo, é importante lembrar que a lei de acesso à informação (Lei 12.527/2011) não se confunde com a lei de transparência dos gastos públicos (LC131/2009). A idéia de acesso à informação está ligada à simplificação e a comunicação efetiva com o cidadão, munindo-o de informações que possibilitem refletir sobre as decisões públicas e ter acesso aos direitos garantidos pela legislação.

4. A IMPORTÂNCIA DA ATENÇÃO ÀS POLITICAS DE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO.

É relevante o papel do acesso à informação e comunicação pública no processo de desenvolvimento, e por este motivo é essencial que

exista a possibilidade de conexão entre governo e sociedade de modo que a transferência de conhecimento de um a outro possa contribuir para a garantia dos direitos fundamentais da sociedade.

A qualidade da informação é um elemento fundamental para alavancar os processos de comunicação e participação política.

Para Melucci (2001) os arranjos cognitivos as relações simbólicas que nos permitem vivenciar a realidade relacionam-se com as informações de que dispomos. Para o autor, não existe uma "realidade em si" pois a realidade é construída pela informação.

Assim, não será possível a construção de um consenso e de uma decisão aceita por todos se o conjunto de informações apresentado à sociedade for difuso, fragmentado, inconsistente ou de difícil compreensão.

Para garantia do livre fluxo de informações é importante que o poder público crie um arcabouço voltado a superar as dificuldades de acesso e de compreensão das informações.

A apropriação do conhecimento da gestão pelos cidadãos contribuirá para fomentar as vozes dissonantes e colaborar para a formação de uma agenda de discussão. O acesso à informação, neste sentido, além de facilitar o controle dos atos da administração pública e contribuir para o combate à corrupção incentiva a superação das dificuldades de formação política da opinião que resultam dos déficits de interação entre a administração pública e a sociedade.

A implantação de mecanismos eficientes para cumprir as determinações da Lei de Acesso à Informação e Dados Públicos (LAI), ou seja, produzir, organizar e fornecer à sociedade informações públicas em prazos céleres, representam um desafio que exige a conjugação de habilidades e conhecimentos não somente nas áreas administrativa, econômica e jurídica, mas também na área de comunicação pública, ciências sociais e política, psicologia, educação, entre outras, na construção de instrumentos de apropriação e utilização da informação.

É necessário foco especial do poder público no desenvolvimento de políticas públicas que contribuam para a abertura dos negócios públicos à sociedade. Esse processo é fundamental para que a participação venha a existir não apenas de modo formal, mas de fato, sendo, na

visão de Amartya Sen, instrumento de sustentação de um desenvolvimento que satisfaz as expectativas da sociedade.

A estrutura e organização das políticas de saúde no Brasil, na forma como colocada pelo governo federal, com o sistema único de saúde (SUS) são consistentes, todavia enfocam o cidadão como cliente na medida em que o formato de execução da política é vertical, vindo do governo federal para o municipal *(top-down*), não permitindo muitas adaptações.

De acordo com o artigo 196 da Constituição Federal de 1988 *a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação*.

A operacionalização desta determinação constitucional ficou a cargo do Sistema Único de Saúde (SUS) como forma de organização da prestação das ações e serviços públicos, abrangendo a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, com responsabilidade de financiamento compartilhada pelas três esferas administrativas e gestão central como competência do Ministério da Saúde (MS), com a execução das ações de forma descentralizada, com prioridade municipal de execução, além da participação social na elaboração e controle da política nacional.

A Estratégia Saúde da Família (ESF) busca promover a qualidade de vida da população brasileira e intervir nos fatores que colocam a saúde em risco, como falta de atividade física, má alimentação, uso de tabaco, dentre outros. Atuam na prevenção das doenças crônicas não transmissíveis como diabetes e hipertensão, de forma contínua. É a porta de entrada do Sistema Único de Saúde (SUS). Os profissionais estão ligados às Unidade Básicas de Saúde dos Municípios.

O suporte medicamentoso às prescrições terapêuticas é disposto na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME) e compreende a seleção e a padronização de medicamentos indicados para atendimento de doenças ou de agravos no âmbito do SUS. Esta Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME) pode ser complementada por relações específicas de medicamentos, pelos Estados, Municípios e Distrito Federal. Todos os medicamentos cons-

tantes da RENAME, bem como a relação específica complementar, somente poderão conter produtos com registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)

O Programa Nacional de Imunização garante o acesso gratuito a todas as vacinas recomendadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS). O calendário inclui vacinas infantis além de campanhas voltadas aos adolescentes e idosos.

Estes, entre outros programas, ligados ao Sistema, visam garantir ao cidadão um amplo atendimento na área de saúde.

Cada Município deve elaborar o seu plano municipal de saúde, que é a base de suas atividades e programações, de acordo com a previsão orçamentária (artigo 36 da Lei 8.080-90). A elaboração do plano se repete a cada quatro anos e deve contemplar a análise da situação de saúde no Município, demonstrando os principais problemas e os avanços já realizados, apresentar os objetivos, as metas e os indicadores de saúde locais.

A elaboração destes planos municipais devem ser objeto de participação da sociedade e focados na solução dos problemas locais.

Devem considerar ainda, as diretrizes definidas pelo Conselho e Conferências de Saúde e ser submetido à aprovação do Conselho Municipal de Saúde. De modo geral estes planos municipais seguem na linha do Plano Nacional e costumam enfocar as ações de saúde em eixos temáticos: direito à saúde, garantia de acesso e qualidade; Participação e controle social; Valorização do trabalho e educação em saúde; Financiamento do SUS; Gestão e modelos de atenção à saúde; Informação e Políticas de comunicação do SUS.

A garantia de acesso às ações de saúde implica, primeiramente, em levar a todos os conhecimentos sobre o sistema de saúde na esfera municipal e de como ele se articula com as outras esferas de governo e com os entes particulares integrantes do sistema.

Sendo um sistema, há uma padronização no atendimento e um percurso que vai desde a porta de entrada , geralmente pela via das unidades de saúde ou dos hospitais até a finalização do tratamento.

Embora a responsabilidade seja das três esferas de governo, existe uma repartição de competências que leva em conta a maior ou menor complexidade do tratamento.

Contudo, a falta de informação sobre o modo de funcionamento, muitas vezes colabora para a manutenção do descaso, pois não conhecendo como seria a forma prevista para o atendimento, o cidadão não busca seus direitos.

No caso específico do enfrentamento à pandemia, as três esferas de governo devem atuar em conjunto pois dependendo do agravamento do quadro de saúde serão requisitados atendimentos mantidos pelas diferentes esferas. Desse modo, o cidadão deve ser bem informado sobre o que fazer no caso de necessitar de atendimento.

Inobstante a existência de informações variadas nos portais do órgãos governamentais, não estão ausentes os filtros e as exclusões. Na medida em que as informações são de algum modo organizadas, parte de seu conteúdo pode ser subtraído seja por questão técnica ou mesmo subjetiva, o que pode interferir na avaliação.

Assim, em meio ao conjunto difuso de informações trazidas pelos canais de comunicação, o cidadão deveria ter a possibilidade de acessar informações confiáveis por parte do Estado especialmente sobre: formas de prevenção da doença, locais de atendimento, como seria atendido, qual a medicação apropriada seus riscos e vantagens, suficiência de leitos, profissionais, medicamentos.

Em razão da pandemia, o Ministério da Saúde criou uma página específica para divulgação das informações relativas à transmissão do virus Covi 19 (https://covid.saude.gov.br/). Nesta página apresenta com diversos gráficos a situação de infectados e mortos pelo vírus no Brasil, atualizadas diariamente.

Na página central do Ministério da Saúde também há um link específico para o acesso a diversas informações sobre a doença tais como formas de transmissão, diagnóstico, meios de proteção, informações sobre os cuidados com o doente, realização de isolamento social e proteção à família.

Também para os profissionais de saúde há informações sobre capacitação, diagnóstico, manejo clínico e tratamento, bem como de notificações ao serviço epidemiológico.

É possível visualizar ainda as compras de bens e equipamentos e a distribuição destes no território nacional.

Além do combate ao covid 19, a página do Ministério da Saúde dá ênfase também ao combate à dengue, a diabetes, ao zikavirus e a tuberculose, contudo nestes casos o foco se mantém na prevenção, não informando o número de mortos ou infectados e nem as medidas governamentais de atendimento.

Existem informações sobre a ocupação de leitos e sobre o envio de equipamentos para diferentes regiões do país, contudo, não há informação sobre qual seria a quantidade de leitos suficientes para atender a demanda habitual do cotidiano e qual a necessária para este caso excepcional. Não há também informes facilitados sobre os óbitos no Brasil decorrentes de outras enfermidades comuns como diabetes, tuberculose, H1N1.

O material produzido pelo Ministério da Saúde, embora seja bastante vasto, é centrado na prescrição de condutas que devem ser assimiladas. A idéia é persuadir o leitor ao cuidado pessoal, dando a entender que o poder público está tomando todas as medidas necessárias.

Deixa, pela ausência de neutralidade, de fornecer informações essenciais à formação de uma opinião.

CONCLUSÃO

Os benefícios do incremento de políticas públicas de acesso à informação e comunicação refletem na possibilidade de reforço da transparência, contudo, não implica necessária e imediatamente na garantia de participação nas decisões públicas ou na garantia de direitos.

Diversos fatores influenciam no maior ou menor sucesso da participação social, desde a complexidade da sociedade com os múltiplos interesses resultantes das diversas identidades como também a acomodação popular e o desinteresse na participação.

Estes fatores, de uma forma ou de outra, relacionam-se com o conhecimento e a qualidade e facilidade de obtenção da informação que o indivíduo detém para emitir opinião sobre dada questão, opinião esta capaz de influenciar no processo decisório.

O desenvolvimento e a garantia dos direitos humanos na visão de Amartya Sen são elementos interligados e exigem que o indivíduo

possa atuar com consciência na sua comunidade contribuindo para o aperfeiçoamento das ações que possam trazer melhoria das condições de vida para todos.

Não bastam os recursos tecnológicos, é necessário investimento em formação para uma cultura de acesso tanto por parte do Estado como por parte do próprio público, impondo dedicação na organização e facilitação na disponibilidade dos dados, bem como criação de espaços de participação, ou seja, na realização de uma comunicação dialógica com a população.

O portal do Ministério da Saúde, embora contenha um conjunto substancial de informações adota o paradigma da prescrição de conduta e não a de diálogo com a população.

REFERÊNCIAS

BECKER, Maria Lúcia. Inclusão digital e cidadania. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2009

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. São Paulo: Paz e terra, 2000.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Cartilha de Acesso a informação. Brasília CGU, 2011. Disponível em: <http://cgu.gov.br/acessoainformação/materiais-interesse/CartilhaAcessoInformação pdf>. Acesso em 10 jan.2016.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Dados Públicos). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Edição Extra, 18/11/2011.p.1.

LÉVY, Pierre. Cibercultura. Traduzido por Carlos Irineu Costa. São Paulo: Editora 34, 1999.

MELUCCI, A. A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório do Desenvolvimento Humano 2002: Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. Disponível em : http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-20002.html . Acesso em 20.08.2017.

SALGADO, Eneida Desiree. Lei de acesso à informação (LAI): Comentários à Lei 12.527-2011 e ao Decreto 7.724/2012. São Paulo: Atlas, 2015.

SEN, Amartya, Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

CONTROLE INTERNO MUNICIPAL E SEUS DESAFIOS

Eduardo Carlos dos Santos[48]
Ana Eduarda de Sousa dos Santos[49]

1. Introdução

À administração pública como um todo, e mais especialmente, neste caso, à municipal coube a responsabilidade de enfrentarem demandas voltadas a atender as necessidades dos munícipes. Para tanto, se faz necessário o uso de recursos financeiros, sejam estes oriundos de arrecadação própria ou advindos de transferências voluntárias e/ou constitucionais com a contraprestação de serviços. Nisto, é condição primordial que sejam instituídos órgãos de controle interno como elementos importantes na gestão municipal. No entanto, não raro, no estado do Pará os municípios apresentam seus controles de forma inadequada.

Ultimamente houveram acontecimentos de notória circulação midiática internacional no cenário político brasileiro envolvendo desvios de dinheiro público. No entanto, tal situação não surgiu agora, ela originou-se desde tempos idos. Nisto e, à parte os ânimos políticos

48 Bacharel em Ciências Contábeis pela Faculdade Estácio – FAP. Pós-Graduado em Contratos e Licitações Públicas Municipais (UNYPUBLICA). Pós-Graduado em Finanças Municipais (UNYPUBLICA). MBA em Gestão Pública Municipal (em andamento) (UNYPUBLICA). MBA em Contabilidade Publica municipal (em andamento) (UNYPUBLICA), MBA em Gestão Tributária e Fiscal (em andamento) (Estacio de Sá). Proprietário Titular da Empresa E. Carlos dos Santos Eireli desde 2011.email:dududufap@gmail.com

49 Graduanda em Direito Faci Wyden, email:anaeduarda203@outlook.com

de maior ou menor interesses obtusos, o absurdo das situações fraudulentas está vindo à tona graças a um certo avanço no que se refere aos mecanimos de controle externo, na maioria das vezes, as ações coordenadas ou iniciadas por órgãos como ministérios publicos, polícias civil e federal são desencadeadas tendo como ponto de partida denúncias anônimas sem a participação do controle nterno, onde este, deixa de fazer que deveria ser de oficio.

Nestes tempos, quando abordamos como tema o controle interno municipal se faz necessário salientar, mesmo que de forma superficial, os últimos acontecimentos ocorridos a nivel nacional para melhor se visualizar a fragilidade do controle interno na administração pública, independente se é da esfera publica municipal, estadual ou federal. E, no caso do estado do Pará há fatores agravantes. O papel principal do estado representado pelo municipio, é garantir a satisfação das necessidades dos munícipes e o controle interno se apresenta como alternativa preponderante no que concerne a dar essa garantia ao cidadão, de forma transparente e justa onde a coisa pública deva ser tratada com responsabilidade.

Como deve ser ou deveria ser do conhecimento de cada cidadão, o amparo legal para implementação dos controles internos nos municípios tem supedâneo na Constituição Federal de 1988 em seus artigos 31,70 e 74. Nela tem-se dois tipos de controle: o interno, exercido na esfera municipal e o externo, exercido pelos tribunais de contas, ministérios públicos e sociedade civil. Nisto, ressalte-se que o exercício da cidadania é primordial nesse processo apesar de estarmos falando de controle interno.

Este, é um tema que não pode faltar nas administrações públicas do país, pois, em seu art. 30, a Constituição Federal de 1988 (CF, 1988), ressalta que o controle interno deve ser instituído em todas as esferas do governo, cabendo aos municípios na sua esfera legislar sobre o tema e complementar a legislão federal e do estado no que for necessário além de instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como, aplicar suas rendas, e manter cooperação técnica e financeira da União e do Estado.

Então, não devem ser observados e obedecidos somente os ditames da Constituição Federal de 1988 mas, também a reorganização

feita por cada administração federal, distrital ou municipal. Assim, o controle interno torna-se responsável pelo aperfeiçoamento contínuo da instituição, verificando as atividades exercidas pelos órgãos, o cumprimento das leis e contribuindo para seu planejamento.

Este, no âmbito da gestão pública municipal, aparece a partir da necessidade de garantir aos gestores o cumprimento das metas, normas e legislação existentes, por intermédio da implementação de meios que proporcionem controle e, estes, por via de consequência, possibilitem a coleta de dados capazes de manter os órgãos de controle externos com a sociedade sempre alerta, agindo de forma preventiva. Desta feita, "evitando fraudes e desperdícios de recursos públicos, servindo de instrumento que visa garantir a efetividade, a produtividade, a economicidade e a rapidez na prestação do serviço público (SOUZA, 2008)".

Deste modo, o controle interno é importante no sentido de tornar o serviço público eficaz como consequencia transformando o paradigma vigente afim de prover equilíbrio, de forma a racionalizar a utilização da coisa pública, tendo como resultado o aumento da produção, sem tirar do foco a economicidade e a habilidade de se de desenvolver atividades com menor custo possível.

No que se pode observar, em experiência de atuação na área é que a carga que o controle interno carrega e mais especificamente seus integrantes é muito pesada, pois, estes respondem solidariamente, em quaisquer circuntâncias, na condição de servidores e ou funcionários públicos. No estado do Pará, por exemplo, parte considerável dos controles internos é comissionado, ou seja, de livre nomeação e exoneração, comprometendo de certa forma a independência do setor. Muito embora se saiba que o gestor que tiver um mínimo de prudência em suas atitudes percebe que um bom controle interno (com autonomia e funcionalidade) o livrará de muitos problemas.

Nisto, se não houver imparcialidade por parte da gestão municipal na hora de propor uma legislação que dê, de fato, autonomia ao controle interno, este não desempenhará de forma satisfatória seu papel.

Por último, ressalte-se que a escolha da temática ocorreu em face da análise das fragilidades existentes nos muitos controles internos municipais a que se tem contatos, bem como, no intuito de contribuir

com arguições e proposições que venham melhorar o processo. Ressalte-se que este trabalho advém de leituras em diversas fontes e da experiência do autor como servidor à frente do controle interno municipal de dois municípios a saber: São Domingos do Capim e de São Sebastião da Boa Vista, estado do Pará.

2. Controle Interno Municipal

O controle interno municipal deve ser implementado de forma a garantir que este tenha condições de desenvolver seus trabalhos de maneira a assegurar que a adminstração municipal possa atender seus objetivos a fim de que seus empecilhos sejam cada vez mais atenuados. No entanto, há uma certa dúvida com relação aos conceitos atribuidos ao controle interno como preconiza Filho (2005):

> Não há consenso entre os autores sobre a conceituação de Controle Interno. Observa-se, ainda a confusão que se formou entre as expressões "Controle Interno", "Sistema de Controle Interno" e "Auditoria Interna", na medida em que, são consideradas sinônimas, refletindo um engano que se dissipam. (FILHO, 2005, p. 91).

Além da mistura conceitual, há um agravante na hora de se colocar em prática o controle propriamente dito, pois, em experiência na atuação como controlador interno observou-se que são muitas as dificuldades a serem superadas. Isto porque o controle interno no âmbito municipal ainda é algo em muitos casos, mais especificamente no estado do Pará, um corpo estranho no bojo da administração pública, onde este, tem dificuldades de dialogar com a administração, faltando-se muitas vezes, com o respeito e a atenção que lhe são devidas e ainda, considerando ainda o fato de que ninguém quase gosta de ser fiscalizado. Contudo, esta é a principal atribuição do controle interno.

Para tanto, ressalte-se que se faz necessário que o executivo municipal estabeleça uma legislação suplementar à Constituição Federal de 1988 e demais legislações, que se crie um *link* entre controle interno e externo e que essa legislação municipal assegure autonomia no sentido

de tornar mais tranparente a forma de atuação do controle interno municipal. Uma diretiva rígida e criteriosa que delegue aos controladores o exercício de suas funções em uma zona segura, funcional para que os mesmos atuem de forma a propiciar à gestão como um todo bons relatórios quer sejam preventivos, concomitantes, ou posteriores aos atos e fatos existentes na chamada "coisa pública".

Percebe-se também que o controle interno municipal encontra muitas dificuldades para "conversar" com a contabilidade municipal, com o setor operacional do município onde esses espaços, em muitos casos, apresentam ramificações e diversos atores/personagens envolvidos e, nem sempre a linguagem é única. No entanto, todos esses entraves podem e devem ser superados se houver um mínimo de vontade política da administração pública municipal que compreenda que diálogo e planejamento são imprescindíveis ao êxito organizacional.

2.1 Controle Interno Municipal e a Legislação

O advento do controle interno no âmbito público surge com a aprovação da Lei nº 4.320 de 1964, que estabeleu ditames gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, que define no artigo 75 que o controle da execução orçamentária deve compreender:

> I- a legalidade dos atos que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
>
> II- a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
>
> III- o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços (BRASIL, 1964).

A Lei ainda, em seu artigo 76 dispõe que: "O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente" (BRASIL,1964).

Decorridas mais de duas décadas, precisamente 24 anos, o controle interno teve destaque na administração pública com a Constituição Federal de 1998, onde esta aponta que seria determinante a implantação do mesmo em todos os municípios brasileiros, e desta maneira o formalizou nos seguintes artigos 31,74 e 75, como especifica a seguir respectivamente:

> Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.
>
> Art. 74**.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
>
> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
>
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como, da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
>
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como, dos direitos e deveres da União;
>
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
>
> **§ 1º** Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.
>
> **§ 2º** Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

> Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como, dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (BRASIL,1988).

No momento que a Constituição atribui aos municípios o fato de estabelecer lei local via executivo/legislativo, ela acaba por proporcionar uma grande embaraço, pois, a maioria dos municípios ainda não estão preparados para esta empreitada sozinhos. Faltam-lhes mais alguns mecanismos a nível nacional no intuito de respaldar os controles internos municipais. Ressalte-se, porém, que muito já foi feito neste sentido, todavia não o suficiente para tornar mais rígida a atuação dos controles internos municipais.

Além das leis já anteriormente expostas houve um referencial legal importante que foi a promulgação da Lei Complementar 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que trouxe em seu bojo mais responsabilidades ao controle interno, exigindo sua efetiva atuação na construção dos relatórios de gestão fiscal, no acompanhamento das metas, limites de pagamentos envolvendo gastos com recursos humanos, além de outros.

Para tanto, há que se garantir a equidade necessária do controlador. Contudo, vale ressaltar o necessário comprometimento de todos elementos envolvidos na elaboração da lei de controle interno municipal, e na condução deste. Caso não haja essa interação entre os poderes municipais, permanecerá inviável para qualquer sistema de controle municipal exercer a contento seu papel. Tendo-se neste (papel) a condição preponderante para que se almeje resultados satisfatórios no que tange às metas a serem atingidas.

A cobrança mais efetiva de sistemas de controle interno nas estruturas administrativas públicas ganhou força, com a vigência da Lei Complementar 101/2000. Muito embora se saiba que sua importância é reconhecida desde a edição da Lei Federal 4.320/1964. No entanto, se tornou obrigatório pela Constituição Federal de 1988, nos artigos 31, 70 e 74, pois os atos dos controles internos estão consubstanciados e amparados por preceitos legais. Mas,

ainda falta comprometimento dos atores envolvidos no processo no sentido de fazer com que o sistema de controle interno tenha o merecido destaque na esfera municipal de poder, nesta mesma direção salientamos houve mais recentemente o surgimento da Lei de Acesso a Informação – LAI.

A seguir mostraremos uma tabela que detalha de forma mais didática não somente um histórico de legislação voltado para a temática aqui abordada, no caso o controle interno, e sua área de atuação. Mas, para que se entenda melhor a complexidade do tema, no sentido de possamos no decorrer e no final deste trabalho propor alternativas, como eixo liberalizantes desta problemática.

Base Legal para a implantação Controle Interno

áreas de atuação	base legal
Audiências públicas para avaliar as metas do ùltimo quadrimestre – PPA, LDO e LOA	Lei Complementar nº 101/00, art. 9º , 4º.
Avaliação do cumprimento das metas do PPA, LDO e dos programas de governo.	Constituição Federal, art.74,I
Considerações sobre a regularidade dos atos e dos procedimentos realizados pela Adminitração Pública do Município.	Constituição Federal, art.74,II e IV
Regularidade dos registros contábeis e da elaboração do balanço anual	Lei nº. 4.320/64, arts. 83, 85 e 101.
Acompanhamento dos limites constitucionais para aplicações de recursos de educação e na saúde.	Constituição Federal, arts. 212 e 77 (ADCT).
Observância aos limites de gastos com pessoal.	Lei Complementar nº 101/00, art. 20
Acompanhamento da arrecadação e das despesas, ao fim de cada bimestre, para verificar o cumprimento das metas e a necessidade da limitação de empenho com informação dos atos editados pela autoridade para esse fim.	Lei Complementar nº. 101/00, art. 9º

Disponivel em: www.tcm.ba.gov.br

Como demonstra a tabela acima não faltam legislação para implementação do controle interno, na verdade o que falta em muitos casos é vontade política.

2.2 Controle Interno e a contabilidade aplicada ao setor público

Mundo afora, alheio à maneira de governar ou de sua organização política, há uma gestão pública. A administração pública brasileira encontra-se estruturada em: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dos quais compete a gestão de ações e recursos visando o bem comum.

A administração pública é todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização das atividades públicas, incumbida legalmente de gerir o patrimônio público, na intenção de atender aos interesses da coletividade e promover o bem-estar de todos. A conduta do Administrador Público deve obedecer aos princípios exigidos no artigo 37 da Costituição.

A administração pública independente da esfera a qual pertença tem como objetivo a gestão do patrimônio público, objeto da Contabilidade Aplicada ao Setor Público. A Norma Brasileira de Contabilidade Técnica (NBCT) 16.1: Conceituação, Objetivo, Objeto e Campo de Aplicação aprovada pela Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) nº. 1.128/2008 salienta que:

> O objetivo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social.
>
> · O objeto da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o patrimônio público.
>
> · A função social da Contabilidade Aplicada ao Setor Público deve refletir, sistematicamente, o ciclo da administração pública para evidenciar informações à tomada de decisões, à prestação de contas e à instrumentalização do controle social. (BRASIL, 2008).

No tocante a conceituação de Contabilidade aplicada ao setor público, Silva (2011a, p. 43) considera que, delimitando seu campo de aplicação, é uma especialização voltada para o estudo e a análise dos fatos administrativos que ocorrem na administração pública.

Dentre os principais procedimentos registrados na Contabilidade Pública, segundo Angélico, destacam-se:

> [...] a previsão das receitas, a fixação das despesas e as alterações introduzidas no orçamento; controla as operações de créditos, exerce fiscalização interna, acompanhamento passo a passo a execução orçamentária; compara a previsão e a execução orçamentárias mostrando as diferenças; aponta em seus relatórios finais, o resultado da execução orçamentária e seus reflexos econômico-financeiros; revela as variações patrimoniais resultantes ou não da execução orçamentária; evidencia as obrigações, os direitos e os bens da entidade. (1991, p. 113).

A administração pública tem a função de gerir o patrimônio público, objeto da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o qual o controle interno tem a finalidade de salvaguardar, a coisa pública.

O controle interno enquanto um sistema deve avaliar se as metas previamente estabelecidas no plano plurianual estão sendo atingidas, se as ações dos programas de governo e o respectivo orçamento estão sendo executados da forma correta, visando à conformidade da sua execução, para garantir o êxito do planejamento realizado pela administração pública, conforme o Inciso I do art. 74 (CF, 1988).

O Inciso II deste artigo prevê que o sistema de controle interno faça a comprovação da real legitimidade e legalidade dos atos da administração pública, avaliando sempre os resultados alcançados, observando o grau de eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais. E, neste caso, a contabilidade e controle interno na esfera pública devem estar atento. Melhor dizendo, toda adiministração municipal tem que estar parceira do controle interno para, deste modo, se evitar probremas com a má utilização do dinheiro publico.

2.3 Controle Interno Municipal e suas limitações

Os anseios e receios da administração central podem e devem existir no sentido da convergência de entender os benefícios para gestão/sociedade de um controle interno eficiente. No entanto, o fato cultural de que, via de regra, o ser humano não gosta de ser controlado prejudica consideravelmente o processo de implementação do controle interno.

Outro obstáculo é sobre a autonomia (ou falta dela) necessária aos controladores no desempenho de suas funções.

Não menos problemático no que se refere ao controle interno é a falta de base ou da implementação de processos de avaliação institucional para que sejam melhor analisadas as atividade administrativas e seu grau e/ou percentual de eficiência.

Também elenca-se a insuficiência de infraestrutura razoável no que se refere a recursos humanos e tecnológcos no referido setor. Há inclusive, casos de haver o departamento e legislação municipal que trata do tema mas, o controle interno não é instituido por lei e sim por decreto, ficando neste sentido, totalmente vulnerável e extremamente dependente da administração central do município. É neste contexto, que na maioria das vezes o setor tem problemas diversos em no estado, mais especificamente nos municipios do interior.

Não tão menos semelhante a todo essa problemática é o acúmulo de funções do controlador interno, bem como, dificuldades existentes para acessar as peças contábeis, pois dado o problema de falta de recursos tecnológicos (computadores, impressora, papel, internet, etc) no interior dos estados da região norte e no estado do Pará esta realidade tende a agravar-se. A contabilidade na maioria das vezes é processada fora dos municípios, algo que é inconcebivel. Neste sentido, podemos considerar uma tremenda anomalia, que não raro acontece, tornando praticamente inviavel o exercicio das atividades do controle interno e, ficando os municípios, deste modo, totalmente suscetiveis a erros administrativos, fraudes e à temida e famigerada corrupção. Porquanto, urge a necessidade que se faça uma revolução de fora para dentro onde o controle externo e sociedade civil têm papel preponderante no contexto.

Ainda no aspecto das limitações e em necessidade da amenização destas, ressaltamos que os gestores municipais devem estar atentos ao cumprimento das exigências legais como preconiza Castro a seguir:

> Independente da função política, cabe ao prefeito obedecer aos princípios da Administração no exercício da função administrativa como gestor municipal , onde pratica atos e por ele deve responder. Neste caso, deve organizar os controles internos administrativos típicos das entidades tratadas pelo Decreto-lei nº 200/67. O mesmo decreto-lei determina que o trabalho administrativo deve ser racionalizado mediante a simplificação de processos de supressão de controles que se evidenciarem puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior aos riscos. (CASTRO, 2010, p.306).

Ao considerarmos a colocação de Castro e fazermos relação com a realidade existente nos municípios oficialmente tidos como pequenos, onde estes representam setenta por cento dos municípios brasileiros segundo IBGE, tem-se um quadro bastante alarmante, pois, conforme já acima descrito, nestes municípios há uma conceituação e entendimento confuso no tocante a atribuição do controle interno, e na concentração de atividades diferenciadas em uma mesma unidade ou pessoa. "Perde-se a noção de segregação de funções e o risco de perda de continuidade de trabalho só aumenta" (CASTRO, p. 307), Abaixo, tabela com os dados do IBGE.

PERFIL DOS MUNICIPIOS BRASILEIROS		
BRASIL	5564	%
Até 5000	1.362	24 %
De 5001 a 10.000	1.310	24 %
De 10.001 a 20.000	1.298	23 %
De 20.001 a 50.000	1.026	18 %
De 50.001 a 100.000	313	6 %
De 100.001 a 500.000	220	4%
Mais de 500.00	35	1%

www.ibge.gov.br

Com base no exposto na tabela acima, temos a dimensão do problema que os municípios brasileiros enfretam no que se refere a controle interno. Todavia, a implementação e atuação do referido não é algo facultado e sim obrigatório, embora venha sendo tratado na maioria dos casos de maneira meramente formal sem nenhum raio de atuação.

Em experiência na atuação por 18 meses no município de São Domingos do Capim estado do Pará detectou-se uma realidade complicada no que se refere ao controle interno municipal, pois, encontramos muitas dificuldades no desempenho dessa função. Havia tambem o acúmulo de função e pouca interação com setores fundamentais da administração municipal, tais como, recursos humanos, contabilidade e neste, outra dificuldade encontrada foi o fato de estarmos desempenhando nossas funções sem local adequado para realização do trabalho. No municipio de São Domingos, além da Prefeitura Municipal (que é naturalmente uma unidade ordenadora de despesa), que agregava em sua responsabilidade secretarias que não ordenavam despesas, havia mais ainda o Fundo Municipal de Educação, o Fundo Municipal de Saúde e o Fundo Municipal de Assistencia Social, ou seja, quatro unidades ordenadoras de despesas, fator que complicava mais o trabalho, pois não havia unidade e/ou diálogo entre os setores tão pouco entre os agentes públicos. No entanto, com o setor de contratos e licitação a interação se deu de forma satisfatória, porém uma administação municipal não se limita ao departamento de contratos e licitações. Tampouco, diferente era a realidade de outro município do estado , no caso, São Sebastião da Boa Vista – Ilha do Marajó – Pará. Neste municipio não se trabalhou diretamente no controle interno, mas , foi observado que o mesmo sofria com quase os mesmos problemas de São Domingos. Portanto, é mister a que a sociedade civil e os orgãos de controle externos façam uma revolução de fora para dentro.

3. Considerações Finais

Este trabalho tratou do tema controle interno municipal em uma abordagem teórica e prática, sendo baseado na leitura de alguns livros, artigos e textos, no intuito de dar supedâneo ao tema abordado, bem como, houveram relatos de experiências atuando no controle interno

do município de São Domingos do Capim e no setor financeiro do Municipio de Sâo Sebastião da Boa Vista. Ressaltamos que a gestão municipal precisa estar atenta à ideia da implementação eficaz e factual do controle, interno se libertando das amarras do medo, receio, ou falta de planejamento. Desconstruindo deste modo, o fato cultural de que o ser humano não gosta de ser controlado. Isto apenas prejudica o processo de implementação deste importante órgão.

É necessária a autonomia do controlador para o desempenho da função, bem como, a instituição ou busca de capacitação e de parâmetros para análise do controle interno, pois, ainda há muita inexperiência e falta de base para que sejam avaliadas as atividade administrativas e seu grau e ou percentual de desempenho. Ainda neste todo, é importante que seja estabelecida de dentro deste setor uma equipe de trabalho não apenas um controlador. Enfim, expomos que toda formação de um controle no município deve estar estabelecida na lei, onde esta dê autonomia ao grupo de controladoes, onde estes possam trabalhar com equidade, imparcialidade, firmeza e independência na condução desta missão evitando erros, desperdícios, fraudes e a proliferação da corrupção no espaço público municipal.

Neste elo entre teoria e prática, foi observado que há um certo abismo, pois são diversas as dificuldades encontradas para implementação do controle interno. A questão cultural é um dos entraves, a falta de parâmetro para análises se apresenta tambem neste bojo, outro fator é a pouca vontade politica e zelo com a "coisa" publica.

Neste sentido, entendemos que se houver compromentimento por parte da gestão pública municipal e paralelo a isto, ocorra uma maior interação entre controle interno, setores contábil e jurídico, no caso da experiencias nos dois municipios, houveram trabalhos na contabilidade nos controles contabeis e o departamento jurídico com atuação nen sempre previa aos atos praticados pela autoridade máxima, sem que hovesse uma interface destes dois setores com o controle interno.

Ao final, ressaltamos que quanto maior for o êxito do sistema de controle interno no município, maior será o alcance da meta, da otimização da rotina interna, da eleição de prioridade, desta forma diminui os riscos de restrições por parte dos orgãos de controle, igualmente

acontecendo na redução do improviso o que reflete na qualidade e excelência da gestão, proporcionando a tranquilidade trabalho dos gestores e, contribuindo para o êxito de suas administrações que tem como meta o bem estar da sociede local..

3. Referências Bibliográficas

ANGÉLICO, João. Contabilidade Pública. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1991. p. 113.

CASTRO, Domingos Poubel de. Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2010a. p. 305, 306, 307.FILHO, Antonio Jose. A importância do controle interno na administração. Piaui: 2005. Disponivel em: <http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/JOSE_controle_interno.PDF> Acesso em: 15 de abril. 2018.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. Resoluções do Conselho Federal de Contabilidade. Disponível em: <http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/Default.aspx>. Acesso em: 7 de maio. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988. Disponívelem:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.Acesso em: 10 mai. 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatisticas. Disponivel em <https://www.google.com.br/search?q=ibge&oq=ibge&aqs=-chrome..69i57j0l5.1583j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em 11 de maio de 2018.

BRASIL. Presidência da República. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: 17

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas

para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: 4 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 de maio. 2018.

SOUZA, Corine Sumski de. O papel do controle interno na gestão dos gastos municipais.Curitiba: FAE, 2008.

SILVA, Lino Martins da. Contabilidade Governamental: Um enfoque administrativo da Nova Contabilidade Pública. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011a. p.

A SOCIALIZAÇÃO COMO UMA MEDIDA MAIS EFICAZ PARA A REDUÇÃO DOS ÍNDICES CRIMINAIS E DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA

Ana Carolina Menezes de Oliveira
Anselmo Rodrigues Nunes Filho
Deborah Azevedo Andrade
Luciana Costa Ferreira. Advogada

1 INTRODUÇÃO

Muito se fala do cunho ressocializador da pena, que seria a forma mais justa e mais adequada de prevenir a reincidência de quem comete crimes. A ressocialização ocorreria dentro do presídio, uma forma incentivar o detento a aprender algum ofício para laborar ao sair da cadeia e retirar do mundo do crime. Além disso, serve como um modo de inibir que a detenção se torne um meio de agravar a situação.

A ressocialização não é perfeita e nem a solução mais adequada para o problema enfrentado no Brasil. A região nordeste, por exemplo, tem os índices de reincidência mais altos do país e isso ocorre mesmo em locais onde é aplicado o cunho ressocializador da pena. Fica evidente assim que há falhas até mesmo na ressocialização e que não é totalmente eficaz se aplicada de forma exclusiva, sem ser acompanhada de outras medidas. Por isso se faz importante o presente estudo, a importância em analisar o método mais eficaz e abrangente para solução de tal problema. A ressocialização é de extrema importância e deve ser assegurada ao máximo, porém é necessário analisar as formas de prevenir e as políticas públicas

para garantir que as pessoas não entrem no mundo do crime. Muitos dos detentos nunca foram sequer inseridos na sociedade, nunca tiveram a oportunidade de ter seus direitos básicos assegurados.

Entretanto, a sociedade, com medo dos altos índices que criminalidade, requer a criação de penas cada vez mais cruéis, como a pena de morte, a prisão perpétua e até mesmo torturas para alguns casos, acreditando de forma equívoca ser essa a solução para os problemas de segurança pública que o Brasil enfrenta.

O que podemos perceber é uma desvirtuação de valores morais e éticos permeados em todas as esferas da sociedade. É cabível até mesmo analisando friamente muitos dos casos reportados pela mídia que há um retrocesso gigantesco nas atitudes da sociedade. Como se estivessemos voltando aos tempos onde a autotutela regia as atitudes dos cidadãos, nos dias de hoje vê se muito as pessoas querendo fazer justiça com as próprias mãos, sem respeitar o direito do próximo.

Fica mais evidente ainda essa situação quando ouvimos repetidamente a expressão "bandido bom é bandido morto", ou seja, por cometer um erro aquele indivíduo merece ter sua vida tirada. Uma expressão que beira o absurdo e viola os preceitos dos direitos humanos e que vai de encontro direto com os princípios fundamentais da Constituição de 1988.

Dessa forma, fica mais difícil ainda e inviável não se tratar de formas preventivas, medidas socioeducativas e meios de erradicação desse fanatismo intolerante. Não há como se reduzir a violência quando se retribui com violência, não há como questionar um ato criminoso quando se retribui a esse com outro ato criminoso, não há como querer evoluir quando as atitudes da própria sociedade refletem aos primórdios onde se utilizava da autotela e da submissão do outro para a solução dos conflitos. Para evoluir é preciso buscar soluções atuais e que se adequem às leis que se encontram em vigor.

2 A PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE E A CRISE DO SISTEMA PRISIONAL

De acordo com a ideia da legislação penal, a pena tem o intuito de reprovar o mal gerado pela conduta praticada pelo agente. Ressalta-se

que a pena objetiva não visa somente punir o infrator pelo crime praticado, mas também fazer com que o egresso não torne a praticar tais atos criminosos novamente, prevenindo assim que possíveis infrações penais venham a ocorrer no futuro.

Todavia, no contexto social atual, a aplicação de pena alternativa à privativa de liberdade já gera revolta na população. Punir restringindo a liberdade da pessoa é a mais severa das sanções que estão previstas no ordenamento jurídico brasileiro. O sentenciado a esse tipo de pena pode vir a cumpri-la no regime fechado, semiaberto ou aberto. O regime fechado é visto nos presídios de segurança máxima ou média, o regime semiaberto é cumprido em penitenciária agrícola ou em penitenciária industrial, já o regime aberto ocorre em casas de albergado, nestes casos o condenado só fica recolhido no período noturno.

Contudo, na maioria dos estados brasileiros, não existem todos os estabelecimentos citados. Dessa forma, pela falta dos estabelecimentos adequados para o cumprimento da pena privativa de liberdade, esta deveria ser aplicada apenas como uma última instância para punir o condenado.

Sendo isto uma das finalidades da pena privativa de liberdade, o cunho ressocializador da pena, mas, em grande parte dos casos, o que é observado é um preso que não tem estrutura e condições de viver em sociedade com outros indivíduos, por ser envolvido de forma tão profunda na cultura carcerária ou até por nunca ter sido inserido de forma adequada na sociedade.

Em quase todo o Brasil o que existe são prisões que não têm as condições básicas e essenciais de abrigar uma pessoa sem ofender as suas esferas de direitos personalíssimos. Não obstante, além de sofrerem com esta superlotação, os detentos ainda sofrem com as doenças, os maus tratos, as ameaças e com a falta de respeito à dignidade humana que imperam dentro dos estabelecimentos carcerários.

Dessa forma, se o condenado não possui um bom defensor que recorra ao judiciário solicitando a progressão de regime, aquele permanecerá cumprindo uma forma de regime mais rigorosa, tirando uma vaga que poderia ser cedida a um novo preso. Portanto, a superlotação carcerária é o principal problema enfrentado pelas casas de detenção,

visto que todos os outros problemas decorrem desta, como a grande proliferação de doenças, brigas, rebeliões, entre outros.

No ano de 2016, um dos relatores da Organização das Nações Unidas – ONU fez um relato sobre a sua visita ao Brasil, mais especificamente aos presídios brasileiros. Nesse relatório foram expostos dados que mostram a superlotação nos presídios brasileiros e principalmente que apresentam informações sobre as torturas e violações sofridas pelos egressos dentro do encarceramento.

O relator da ONU angariou depoimentos em presídios que apontam o uso frequente de castigos, torturas e de maus-tratos tanto no desde o momento da prisão como no interrogatório feito nas delegacias, assim como nas penitenciárias. No relato observa-se que os egressos alegam que são utilizadas armas de choque, bombas de efeito moral, que são agredidos com chutes, cassetetes entre outros meio torturadores e tais práticas são frequentes.

A constância dessas práticas abusivas se soma a outros problemas enfrentados pela população presidiária levando ao crescimento cada vez mais do sentimento de indignação e revolta dos detentos, que acaba gerando na violência com outros presos, com agentes penitenciários e em rebeliões cada vez mais violentas. A prova maior disso tudo foram os fatos e chacinas ocorridas em presídios por todo o país no início desde, que vitimaram mais de 100 detentos.

Isso tudo decorre da falta de espaço nas casas de detenção e presídios de segurança máxima. Tanto falta de segurança para os funcionários do presídio quanto para os próprios detentos, visto que as chacinas ocorridas no início deste ano de 2017 foram justamente entre brigas dos internos. As facções e gangues formadas lá dentro criam uma rivalidade e presos de alta periculosidade se misturam com presos de crimes mais brandos gerando assim uma escola, onde quem entra mau sai duas vezes pior e quem entra por crimes pequenos acaba se tornando um criminoso mais cruel e visando delitos mais graves.

Contendo a pena privativa de liberdade o escopo não somente de retirar o criminoso da sociedade, mas, principalmente, isolar o criminoso do convívio em sociedade de forma criminosa com a finalidade de ressocializá-lo. Percebe-se que a pena de prisão alcança o objetivo

totalmente ao contrário: ao ingressar no presídio, o egresso tem seu papel social alterado e passa a ter o papel de um ser às margens da lei, adquirindo as atitudes de um preso e assumindo cada vez mais a tendência criminosa, sendo que o objetivo era o de anulá-la.

Destarte, pode-se observar que a ideia do cunho ressocializador da pena é, em tese, bastante válida e apresenta fundamentos legais. Entretanto, o que ocorre é que, como mencionado anteriormente, a superlotação dos presídios não permite a aplicação desse instituto da pena. O que deve levar aos legisladores a uma reflexão e à busca de soluções, mas de forma a prevenir que as pessoas entrem para o mundo do crime. Tendo em vista que, se a criminalidade não for combatida em seus princípios e sua raiz, o número de detentos encarcerados nunca vai diminuir e consequentemente a superlotação nos presídios não vai acabar.

3 OS PROBLEMAS DA RESSOCIALIZAÇÃO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REINSERÇÃO

Atualmente, a função da pena é exercida por meio da eficácia no modo pela qual é aplicada, além de utilizar dela como forma de evitar e impedir a prática de futuros crimes, bem como a conduta reprovada do indivíduo em relação ao seu ato praticado. Logo, a pena tem como escopo a contenção dos crimes, a prevenção, proteção dos bens jurídicos e a ressocialização.

Contudo é de suma importância refletir acerca da reinserção do indivíduo na coletividade após a realização do cumprimento da pena. Para isso, faz-se necessário um estudo mais aprofundado e voltado especificamente para a prevenção de forma geral e especial. Além disso, é de suma importância o estudo feito pela criminologia, para determinar quais são os fatores desencadeadores da violência e que assim possam ser combatidos na raiz do problema.

Referente à prevenção geral é importante destacar que em suma, a prevenção geral tem como destinatária a totalidade dos indivíduos que integram a sociedade, e se orienta para o futuro, com o escopo de evitar a pratica de delitos por qualquer integrante do corpo social.

A teoria da prevenção especial busca impedir que novos crimes viessem a ser cometidos, contudo ela rege em caráter excepcional o

criminoso com o intuito de que este não retorne ao mundo do crime. Essa teoria não tem como intuito retribuir o ato praticado pelo agente no passado, mas sim prevenir que este torne a cometer novamente.

Neste diapasão, ensina o doutrinador Beccaria:

> É melhor prevenir os crimes do que ter de puni-los; e todo legislador sábio deve procurar antes impedir o mal do que repará-lo, pois uma boa legislação não é senão a arte de proporcionar aos homens o maior bem estar possível e preservá-los de todos os sofrimentos que se lhes possam causar, segundo o cálculo dos bens e dos males da vida. (BECCARIA, 1997, p.27)

Perante esse entendimento nota-se que não adianta tratar da ressocialização e de como efetuá-la sendo que não é feita uma prevenção para evitar que não torne a ocorrer a prática do delito, ou indo mais além, que o delito nem seja cometido. Devido a isso, como já foi dito, fica evidente a necessidade de acabar com a superlotação dos presídios para ao menos tentar aplicar a ressocialização fazendo com que o indivíduo readquira a confiança perante a sociedade, retornando assim para o convívio social.

Justamente por esse descaso do sistema prisional, o detento ao ingressar no presídio é basicamente excluído da sociedade e seu retorno é muito dificultado. Muitas vezes o detento é visto pela a sociedade como uma pessoa que não tem mais outra solução e que toda sua vida se resumirá daquele momento em diante em atitudes delituosas. Diante desse problema é possível perceber que a sociedade possui uma grande parcela de culpa.

Deste modo para que seja alterada esta situação é imperioso que a sociedade altere sua visão sobre a pena ter que ser uma punição dolorosa ou severa ao extremo. Sendo necessário fazer com que a sociedade entenda que existe uma função para a pena, onde será esta cumprida conforme o regimento legal.

Ocorre que se os egressos não forem ressocializados de verdade, é certo afirmar que estes irão retornar ao mundo do crime. Dai surge a grande taxa de reincidência da criminalidade, o que é uma ameaça à ordem social, à segurança pública de modo geral. Portanto, não so-

mente se deve pensar na ressocialização e na promoção de políticas públicas de reinserção do egresso.

Atualmente já se tornou mais que uma questão de princípio do direito penal e abrange também a esfera constitucional e os direitos humanos desses indivíduos no que se diz respeito a readquirir sua dignidade e plena cidadania.

No Brasil atualmente há o maior descaso com problemas sociais e a falta de políticas públicas eficazes, fazendo com que o detento por conta deste desprezo saia do presídio sem emprego, sem família, sem dignidade, gerando um ciclo vicioso no qual o recluso fica sem expectativas de reinserção social. Dessa forma, fica evidente que a solução para este problema não se resume em apenas construção de mais estabelecimentos prisionais, a superlotação do sistema prisional é um problema social, institucional, moral.

O conceito de políticas públicas já foi bastante estudado por uma série de teóricos, entretanto não se encontra apenas uma só definição, como bem explicita SOUZA (2006):

> Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.

Assim sendo, sempre que formos postos diante de ações de promoção do Poder Público, que tenham como intuito implementar programas ou metas destinadas à promoção do bem coletivo e do interesse público, podemos afirmar que estamos diante ali de uma política pública.

É de suma importância a ressalva de que a densa população carcerária é predominantemente jovem de baixa renda e de baixa escolaridade, sendo que muitos não tiveram sequer a oportunidade de ingressar na escola, algo que é um fator primordial: a educação. O que nos leva a refletir e nos questionar sobre o quão importante são as políticas públicas quando aplicadas na época da infância, fazendo com que as pessoas de baixa renda tenham acesso a direitos fundamentais.

As políticas públicas não devem apenas ser aplicadas de forma exclusiva e nem a ressocialização deve ser tida como a única solução para acabar com a reincidência.

O que deve ser feito é aplicar essas políticas públicas como uma forma de inserção social dos indivíduos ainda na infância, deve ter o cunho preventivo e inclusivo trabalhando em conjunto. Afinal, não vamos conseguir combater as altas taxas de criminalidade e a superlotação nos presídios quando o indivíduo já foi criado no mundo do crime.

4 SOCIALIZAÇÃO: UMA MEDIDA EFICAZ DE REDUÇÃO DOS ÍNDICES CRIMINAIS

À luz do exposto, pode-se observar que há muitas falhas no trato com os detentos, o desrespeitos às suas garantias constitucionais. Além disso, o princípio do direito penal de ressocializar o egresso torna-se obsoleto ao ser observado o contexto social atual, onde muitos deles não sabem como conviver em sociedade.

Nesse ponto, chegamos ao objetivo principal deste trabalho e com isso surge a indagação: como ressocializar uma pessoa que nunca foi sequer socializada? Porém, antes de adentrar nas vantagens e na importância de socializar é preciso esclarecer um pouco sobre o que de verdade é a socialização e como ela atua na vida das pessoas.

A socialização está associada à assimilação dos hábitos culturais, assim como ao aprendizado social dos indivíduos. Isso ocorre visto que é através da socialização que as pessoas aprendem e interiorizam as normas e princípios de convivência em sociedade. Desse modo, o procedimento de socialização é desencadeado através da difícil organização das relações sociais colocadas entre os sujeitos no decorrer da vida.

Igualmente, desde pequenos os seres humanos vão se socializando por meio das normas, valores e hábitos percebidos e aprendidos nos grupos sociais que o permeiam. Observa-se que durante este processo, todos os sujeitos sociais são acometidos de influências comportamentais.

Atualmente, os estudiosos classificam os processos de socialização em duas etapas, sendo elas: primária e secundária.

O procedimento primário de socialização, como já é evidente devido à própria nomenclatura, acontece na fase da infância e se de-

senvolve no convívio familiar. Neste período, a criança tem contato direto com a linguagem e vai, a partir dai, passando a entender como são as relações sociais primárias e os seres sociais que a compõem. Ressalta-se que, é durante esse período que os valores e as normas são interiorizados. A família passa a ser a instituição social mais essencial durante esse momento.

A segunda etapa, chamada também de socialização secundária, ocorre quando o indivíduo que já foi socializado no processo primário vai interagindo e assimilando os papéis sociais de determinadas relações sociais e como elas são desenvolvidas, assim como a sociedade em que o indivíduo está inserido. Nos casos em que o sujeito social teve seu procedimento primário de socialização afetado, os estudos mostram que isso pode vir a gerar inúmeros problemas no decorrer da sua vida em sociedade, visto que o procedimento inicial de socialização é essencial na construção do caráter do indivíduo.

Uma pessoa que nunca teve oportunidade de ser inserida no convívio social ou sequer teve seus direitos fundamentais assegurados pela Carta Magna de 1988 não tem condições de ser ressocializada, pois ela jamais foi socializada. Tal fato contribui para as altas taxas da reincidência criminal, e como foi dito os altos índices são ocasionados principalmente por essa falta de inserção na sociedade quando o indivíduo ainda está moldando seu caráter e aprendendo a discernir o certo do errado.

O que se faz necessário entender é que a vulnerabilidade social se relaciona diretamente e integralmente com a violência. Ao excluir uma pessoa da sociedade ou nunca a introduzir no convívio social, ela nunca vai conseguir perceber quais são seus deveres e nem acredita ou entende que tem obrigações diante da sociedade. Aqueles que passam fome, que não possuem abrigo, não têm emprego ou formação moral e educacional são mais suscetíveis aos apelos do crime.

As autoridades competentes e os respectivos órgãos públicos têm como obrigação agir na raiz da criminalidade, elaborando uma série de políticas públicas de inclusão social, direcionadas, principalmente, para os jovens. O intuito deve ser atuar na prevenção, em vez de tentar corrigir o problema quando já é tarde demais para isso, quando o indivíduo já adentrou no mundo do crime.

Ressalta-se que, logicamente, a criminalidade não existe e nem quem comete crimes são pessoas exclusivamente pobres. A prova maior disso é que atualmente vemos inúmeros casos na mídia em que os criminosos são muitas vezes pessoas de altas classes econômicas e que tiveram a oportunidade de ter uma educação tanto convencional quanto moral. Entretanto, faz-se necessário trabalhar principalmente com os jovens para que eles não se tornem criminosos. Dessa forma, evitaremos que esses jovens ao crescerem tornem-se criminosos por falta da orientação correta. Fazendo isto, evitaremos que a população carcerária e a taxa de criminalidade continuem a crescer.

O trabalho de prevenção envolve diversos setores e âmbitos das esferas públicas. Deve ser um trabalho conjunto entre as inúmeras secretarias públicas, por exemplo, é possível elaborar um projeto de política pública utilizando as secretarias da cultura, educação, esporte e lazer, todas unidas sob uma única diretriz.

Além de ações próprias, os municípios também fazem parte de programas em âmbito nacional, como exemplo da Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida. Está é uma medida de âmbito nacional que é estabelecida por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente e que prevê o acompanhamento, subsídio e orientação dos jovens, tanto dos infratores quanto daqueles que não foram incluídos no convívio social da forma adequada.

Outro projeto em âmbito nacional que é aplicado nos municípios é o Pro Jovem Urbano. Este programa tem o objetivo de promover a inclusão social de jovens entre os 18 a 29 anos de idade que não chegaram a concluir o ensino fundamental. O intuito desse projeto é tentar reinserir eles na escola e no mercado do trabalho. Na mesma égide, há o Pro Jovem Adolescente, porém a faixa etária deste é diferente, neste caso o programa é voltado para que atenda pessoas de 15 a 17 anos. O objetivo principal da ação é fazer com que haja um fortalecimento do convívio familiar e comunitário, fazendo com que os adolescentes retornem à escola e assegurar sua permanência no sistema de ensino.

A região Nordeste é atualmente a região que possui, dentre os municípios mais violentos do país, a maior concentração de localidades com altíssimas taxas de violência. Segundo pesquisas, esses índices começaram as crescer descontroladamente a partir do advento de novos

polos econômicos nos últimos anos. Devido a isso, a região necessitou lidar com uma crescente nas taxas de criminalidade e de pobreza, entretanto como tudo ocorreu de forma tão rápida a região não estava capacitada para tanta demanda.

Ocorre que, com tamanho crescimento nos índices de violência, os resultados foram catastróficos para o Nordeste que atualmente detém 107 de 150 municípios com as maiores taxas de homicídio por arma de fogo no Brasil, ou seja, a cada três municípios com os maiores índices de violência no país, dois se encontram na região Nordeste.

Uma pesquisa apresentada pelo Jornal Estadão em 2016 explicita ainda mais a realidade do Nordeste ao mostrar que:

> Enquanto Rio e São Paulo, por exemplo, conseguiram reduzir os índices de assassinatos após investimentos em segurança, o Nordeste dobrou sua taxa de homicídio de 16,2 para 32,8 entre 2004 e 2014, puxando, ano a ano, os resultados do Brasil para cima. O índice é bem superior ao da segunda colocada, a Região Centro-Oeste, que tem taxa de 26 mortes por 100 mil e registrou aumento de 39,5% no período. Já o Sudeste foi o único a recuar nessa década, 41,4%, e tem 14 homicídios por arma de fogo para cada 100 mil. No País, a média é de 21,2 homicídios por 100 mil habitantes. Em 2014, o índice médio do Nordeste foi liderado por Alagoas (56,1), Ceará (42,9), Sergipe (41,2) e Rio Grande do Norte (38,9). "Na virada do século, todos eram Estados que apresentavam bons índices", afirma Jacobo Waiselfisz. "Locais que antes tinham altos índices, como São Paulo, Rio e Pernambuco, passaram a receber recursos, e as taxas caíram."

Em alguns estados da região Nordeste já existe um conjunto de políticas públicas que vêm dando certo e os frutos dos trabalhos já estão sendo observados. Em Pernambuco, mais precisamente nas cidades de Recife e Olinda, já foi criada uma secretaria especializada nesse tipo de ações voltadas para a socialização dos jovens, é conhecida como Secretaria de Assistência Social. Pernambuco, como foi visto no relato da pesquisa, foi um dos estados que recebeu muitos investimentos em

políticas públicas e segurança e como foram bem aplicados surtiram um efeito muito positivo.

Uma pesquisa elaborada pelo G1 no estado de Pernambuco, depois de feitos esses investimentos e inseridas políticas púbicas de assistência social mostraram que as taxas de criminalidade e de evasão escolar diminuíram consideravelmente nos últimos anos. Na cidade de Recife, medidas socioeducativas, esportivas e de lazer unem-se aos esforços para superar os casos de exclusão e vulnerabilidade social da população jovem. Os programas e medidas socioeducativas são coordenadas pela Secretaria de Assistência Social, já mencionada anteriormente.

O atendimento é dividido em dois tipos de proteção: básica e especial. A proteção básica ocorre quando a criança ou adolescente estão em uma família que possui um quadro econômico vulnerável. Já a proteção especial ocorre nos casos onde o jovem já não possui mais os vínculos familiares, quando já está morando nas ruas.

A cidade já conta com os Centros de Referência da Assistência Social, mais comumente chamados de CRAS e com os Centros Sociais Urbanos e Casas de Acolhida Temporária. Nesses locais as crianças e os adolescentes praticam atividades socioeducativas, esportivas e de lazer, bem como aulas de natação, vôlei e karatê. Além disso, há também oficinas de pintura, danças e grupos de convivência com famílias.

Vale salientar que, a prefeitura oferece também uma série projetos de formação profissional e inserção no mercado do trabalho, onde temos como exemplo o PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego).

Na cidade de Olinda, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social, Cidadania e Direitos Humanos são desenvolvidos atualmente três programas voltados para as crianças e adolescentes das localidades próximas que se encontram em situação de vulnerabilidade. Os programas são: Coral Encanto de Olinda, o Pro Jovem Adolescente e os Centros da Juventude.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pena privativa de liberdade trás em conjunto o seu cunho ressocializador, ou seja, todo apenado deve por meio de sua pena ser alvo de

atividades que o orientem ao seu retorno convívio social. Dessa forma, fazendo com que ao deixar a detenção não retorne a cometer o mesmo crime ou nenhuma outra espécie de delito.

O que conseguimos ver a partir desse estudo é que na realidade esse processo de ressocialização do egresso é bem mais complicado do que se pensa, pois não depende única e exclusivamente do Estado ressocializar. Grande parte da população brasileira ainda trás consigo um grande preconceito, principalmente com os ex-presidiários. Os detentos que recebem ações de cunho ressocializador muitas vezes querem uma nova oportunidade ao sair da cadeia, mas infelizmente o que encontram é uma sociedade preconceituosa e as portas do mercado de trabalho fechadas para eles.

É evidente, portanto, que a ressocialização sozinha não é capaz de mudar o panorama atual do Brasil, em relação à sua população dentro dos presídios. Aliás, população esta que continua a crescer cada vez mais, assim como as taxas de criminalidade. Gerando a conhecida superlotação carcerária, fator crucial para que não seja obtido o potencial máximo da ressocialização.

Um presídio que está abarrotado de indivíduos que, na maioria das vezes, nunca sequer foram introduzidos na sociedade de maneira adequada não vai conseguir efetuar ações para reeducar esses egressos para conviver em sociedade outra vez. Para muitos, o convívio em sociedade jamais fez parte da sua realidade e até mesmo os seus direitos e deveres básicos como cidadão lhe são desconhecidos.

À luz dos fatos, das pesquisas e dos pensamentos apresentados nesse projeto, evidencia-se a importância de antes de pensar em ressocializar alguém, pensar em tornar as pessoas sociáveis, dar-lhes o discernimento de saber qual o certo e qual o errado. Além disso, as autoridades competentes e a sociedade precisam trabalhar em conjunto para atacar a criminalidade já na sua raiz, buscando entender quais as suas causas e quem são os maiores afetados, para assim dar uma atenção especial a eles.

Destarte, a socialização é comprovadamente o método mais eficaz para o problema do Brasil em relação aos índices criminais e no tocante à superlotação que há nos presídios atualmente. O ato de socializar as pessoas as torna mais humanas, no sentido de entender, respeitar e saber conviver com seus semelhantes ainda que com ideias opostas.

Dessa forma, aplicando políticas públicas de cunho socializador ao médio e longo prazo vai acarretar que tais vão acabar fazendo com que as taxas de criminalidade, de superlotação carcerária e a intolerância das pessoas diminuam drasticamente, e que os direitos humanos passem a ser mais respeitados e valorizados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Trad. De Flório de angelis. Bauru, Edipro, 1997.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2011.

FERNANDES, Emanuella Cristina Pereira. O desvirtuamento do caráter ressocializador das penas privativas de liberdade**. Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 36, nov. 1999.

MARKMAN, Luna. Políticas municipais de inclusão social atuam na prevenção da violência. **G1 Globo**, Pernambuco, 27 de set. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/pernambuco/eleicoes/2012/noticia/2012/09/politicas-municipais-de-inclusao-social-atuam-na-prevencao-da-violencia.html>.

NUNES, Aldeído. **A realidade das prisões brasileiras.** Maceió: Nossa Livraria, 2005.

RESK, Felipe. 2/3 das cidades mais violentas são do Nordeste, aponta 'Mapa da Violência'. **O Estado de S. Paulo,** São Paulo, 26 de ago. de 2016. Disponível em <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,23-das-cidades-mais-violentas-sao-do-nordeste-aponta-mapa-da-violencia,10000071816>.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez 2006. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>.

SISTEMA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL: A NECESSIDADE DA EFETIVAÇÃO DESSES INSTRUMENTOS NA BUSCA DE UM ESTADO MAIS IGUALITÁRIO

Larissa Lauane Rodrigues Vieira

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Devido a um passado não muito distante relacionado a um sistema escravocrata e por causa da manutenção de instrumentos segregacionistas, os negros ainda sofrem com o racismo, não possuindo, em vários casos, uma qualidade de vida equiparada à dos não negros. Dessa forma, a implementação, por parte do governo, de medidas que influenciam uma igualdade racial é um dos fatores fundamentais para que haja a superação das desigualdades associadas ao histórico escravocrata e que ainda existem atualmente, reprimindo a identidade negra e sua manifestação na sociedade brasileira.

O objetivo principal da pesquisa desenvolvida é colaborar para com um debate acerca dos instrumentos governamentais já existentes que possuem como finalidade contribuir para com a igualdade racial. Para isso, o estudo baseia-se nos âmbitos social, histórico e científico com o propósito de ampliar a compreensão e propagação da problemática tratada.

A presente pesquisa é compatível com a vertente metodológica jurídico-sociológica. No tocante ao tipo de investigação, foi escolhido, conforme a classificação de Witker (1985) e Gustin (2010), o tipo jurídico-projetivo e a técnica escolhida é caracterizada pela pesquisa teórica. Considerando o tipo de raciocínio, utilizou-se, de forma predominante, o dialético. Tendo em vista a importância do tema deve-se considerar legislações brasileiras que tratam da igualdade entre negros e brancos, qual é o objetivo do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade e como ele poderia atuar de forma positiva no combate ao racismo.

2. O ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL E A CRIAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Em julho de 2010 o Estatuto da Igualdade Racial, ou Lei n° 12.288, instituiu o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), que possui como disposição preliminar uma "forma de organização e de articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas existentes no País, prestados pelo poder público federal", de acordo com o artigo 47 da lei (BRASIL, 2010). Além disso, no artigo posterior ao que foi mencionado, são delimitados os principais objetivos pensados em relação ao Sinapir, sendo um deles a promoção de projetos e ações que possuam medidas para garantir a igualdade étnica (BRASIL, 2010).

O Estatuto também estabelece alguns pontos associados ao Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, Plano que trata de parâmetros e metas que devem ser atendidos, considerando o disposto na Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR). Com a finalidade de elucidar os objetivos dos instrumentos que já foram e que serão apresentados, é necessária uma breve definição acerca da atuação de cada mecanismo. O Estatuto da Igualdade Racial é "destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica", definindo

em seus incisos as formas de discriminação e outras caracterizações necessárias para a compreensão da temática (BRASIL, 2010).

Enquanto isso, a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, ou PNPIR, "tem como objetivo principal reduzir as desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra", e, para mais, é coordenada pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), tal Secretaria foi criada através da Medida Provisória nº 111 de 2003, convertida na Lei n° 10.678, de 23 de maio do mesmo ano. Por último, de acordo com o que foi apresentado, o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR) foi aprovado em junho de 2009, por meio do Decreto n° 6.872, possuindo como objetivo a criação de metas e prioridades para efetivar a igualdade já dita e devendo ser elaborado pelo Poder Executivo Federal.

No Decreto n° 6.872 são delimitados alguns eixos que são considerados para a elaboração do PLANAPIR, sendo eles: a) Trabalho e Desenvolvimento Econômico, que promove o combate ao racismo e a igualdade tanto de oportunidades, quanto de remuneração; b) Educação, com o objetivo de desenvolver políticas públicas para manter crianças e adolescentes nas escolas e que ajudem em um melhor desempenho das mesmas; c) Saúde, que busca a realização de saúde integral "das populações negras, indígenas, ciganas e quilombolas"; d) Diversidade Cultural, seja fomentando manifestações culturais de diversos grupos, seja estimulando "a eliminação da veiculação de estereótipos de gênero, raça, cor e etnia nos meios de comunicação"; e) Direitos Humanos e Segurança Pública, estimulando ações protetivas, combatendo discriminações, ou fortalecendo "políticas públicas para reinserção social e econômica de adolescentes e jovens egressos, respectivamente, da internação em instituições sócio-educativas ou do sistema prisional"; f) Comunidades remanescentes de Quilombos, estimulando trocas de experiências culturais, ampliando a assistência nessas comunidades, promovendo a proteção das terras e do patrimônio cultural e ambiental desses grupos; g) Povos Indígenas, promovendo a inclusão dos indígenas, a preservação de suas terras e patrimônios e apoiando a criminalização de atos discriminatórios; h) Comunidades Tradicionais de Terreiro, garantindo o caráter laico do Estado, combatendo a intolerância religiosa e promovendo o respeito e a preservação

dos templos; i) Política Internacional, fomentando a cooperação entre países, melhorando a articulação entre as políticas externa e interna que dizem respeito a igualdade racial e fortalecendo as uniões com organismos internacionais que atuem na defesa dos direitos humanos; j) Desenvolvimento Social e Segurança Alimentar, fortalecendo o combate à fome e à pobreza, considerando a necessidade de comunidades como as ciganas e indígenas e promovendo políticas de assistência; k) Infraestrutura, garantindo o acesso de diferentes comunidades e populações a programas de habitação e ampliando o saneamento básico e a eletricidade em regiões ocupadas por comunidades negras e quilombolas e l) Juventude, ampliando o acesso à qualificação profissional, combatendo a violência e promovendo políticas públicas (BRASIL, 2009).

Portanto, o Sinapir, depois de estabelecido pela Lei n° 12.288, foi devidamente regulamentado pelo Decreto n° 8.136, de 5 de novembro de 2013, assim definido:

> Art. 1º O Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial - Sinapir, instituído pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, constitui forma de organização e de articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades raciais existentes no País, prestado pelo Poder Executivo federal. § 1º O Sinapir é um sistema integrado que visa a descentralizar e tornar efetivas as políticas públicas para o enfrentamento ao racismo e para a promoção da igualdade racial no País. § 2º O Sistema tem a função precípua de organizar e promover políticas de igualdade racial, compreendidas como conjunto de diretrizes, ações e práticas a serem observadas na atuação do Poder Público e nas relações entre o Estado e a sociedade. Art. 2º O Sinapir será organizado por meio da definição de competências e responsabilidades específicas para a União e para os demais entes federados que aderirem ao Sistema. §1º O funcionamento do Sistema deve assegurar que a ação de cada parte integrante observe a finalidade comum, garantida a participação da sociedade civil e o controle social das políticas públicas. §2º Deverão ser adotadas estratégias para assegurar à política de igualdade racial priori-

> dade no planejamento e no orçamento dos entes federados que aderirem ao Sinapir de modo a garantir o desenvolvimento de programas com impacto efetivo na superação das desigualdades raciais. §3º O Sinapir deve garantir que a igualdade racial seja contemplada na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, em todas as esferas de governo (BRASIL, 2013).

De acordo com o que foi afirmado nos artigos expostos, o Sinapir possui o propósito de organizar políticas e diretrizes que contribuam com a igualdade racial, definindo competências para cada entidade federativa que opte por promover o Sinapir. Deve-se ressaltar, ainda, que a formação do Sinapir está correlacionada com a PNPIR e o PLANAPIR, ambos já apontados, e com a "Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 23, de 21 de junho de 1967, ratificada pela República Federativa do Brasil em 27 de março de 1968 e promulgada pelo Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969" (BRASIL, 2013).

No Decreto n° 8.136, já assinalado em considerações prévias, são considerados alguns princípios importantes do Sinapir, indicados em seu artigo 4°. O primeiro é o princípio da desconcentração, ou seja, para que haja um melhor acompanhamento das políticas públicas e de sua execução, é necessário o "compartilhamento, entre os órgãos e entidades da administração pública federal". O segundo princípio apresentado é o da descentralização pois, para que seja atendida a maior quantidade de pessoas possível, as competências e responsabilidades referentes à política pública devem ser divididas entre os Estados, Distrito Federal e Municípios. O terceiro princípio trata da gestão democrática, devido ao fato de que conselhos e reuniões sobre a Promoção da Igualdade Social devem ter a presença de membros da sociedade civil. Por último, há o princípio relacionado com o "estímulo à adoção de medidas que favoreçam a promoção da igualdade racial pelos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Defensorias Públicas e iniciativa privada" (BRASIL, 2013)

Com a caracterização dos instrumentos pertencentes ao governo, pode ser constatado que esses mecanismos buscam uma atuação

de maneira conjunta para tentar sanar as problemáticas pertinentes à desigualdade. Por consequência, na teoria, os mecanismos atuam de forma colaborativa, quase que interdependentes a fim de alcançar seu objetivo principal de sanar a discriminação racial, promovendo, assim, a igualdade, entretanto, deve-se ter em vista se, de forma prática, estes instrumentos têm atuado da forma esperada.

3. SISTEMA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E SEU FUNCIONAMENTO PRÁTICO

De acordo com o tópico previamente abordado, existem legislações, projetos e sistemas que buscam garantir a não manutenção de uma sociedade diferenciada entre brancos e pretos, destacando, ainda, a importância do Estatuto da Igualdade Racial para com as demais políticas públicas que vieram após a sua instituição, como abordado por Nilma Lino Gomes em seu artigo "Igualdade racial: da política que temos à política que queremos":

> Entre outras medidas, instituiu o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), que propõe a criação de uma rede, com a participação de estados e municípios, voltada à igualdade de oportunidades, à defesa de direitos e ao combate à discriminação racial. Para aderir, o ente federado deve ter um órgão de promoção da igualdade racial em sua estrutura, além de um Conselho de Promoção da Igualdade Racial, que garanta a participação da sociedade civil na construção da agenda local. Com isso, o Sinapir estimula a institucionalização da política em todo o Brasil, além de democratizar o acesso aos recursos, uma vez que os projetos apresentados são selecionados em chamadas públicas. Com um conjunto de políticas de ações afirmativas, que contemplam a população negra, as comunidades tradicionais de matriz africana e os quilombolas, o Estatuto visa à correção de disparidades históricas no acesso a direitos que ainda não são plenamente desfrutados por toda a população brasileira (GOMES, 2016).

De acordo com o trecho acima, para que uma entidade federativa possa fazer parte do Sinapir, são necessários alguns requisitos, que estão dispostos no artigo 12 do Decreto n° 8.136, sendo eles: a existência e funcionamento de um conselho que atue na promoção da igualdade racial formado por pessoas pertencentes a organizações da sociedade civil, órgãos e entidades públicas e a existência "e funcionamento de órgão de promoção da igualdade racial na estrutura administrativa" (BRASIL, 2013). Ademais, dispositivos posteriores delimitam condições para que Estados, Distrito Federal e Municípios participem do Sinapir, como a organização e coordenação de "fóruns estaduais de gestores municipais de promoção da igualdade racial" (BRASIL, 2013).

Não obstante, o Congresso Nacional, quando da aprovação do Sinapir, não manteve um fundo orçamentário específico, ou seja, diferente do que acontece na política de proteção à criança e ao adolescente, a política pública que trata da promoção da igualdade racial carece de orçamento próprio, o que dificulta a execução dos planejamentos, metas e programas. Paralelamente a isso, o Plano Plurianual de Governo tem atuado de forma competente, já que há um programa, dentro do Plano Plurianual, voltado para a política de promoção da Igualdade Racial.

Outrossim, o funcionamento do Sinapir depende de uma atuação escalonada entre os entes federativos, determinando competências nos âmbitos federal, estadual e municipal, já que determinações de projetos apenas na esfera federal poderiam não surtir o efeito esperado, isto é, o alcance de maior parte da população. Assim sendo, além da efetivação da política depender de investimento governamental exclusivo, também deve ser considerada a sua aplicação conforme as necessidades de cada ente, a fim de resultar em um abarcamento maior da população negra brasileira.

Apesar das problemáticas elencadas, nota-se que a aplicação de políticas públicas, semelhantes às propostas destacadas, têm funcionado em alguns entes federativos, sendo um dos principais exemplos o Estado de Minas Gerais, pois, segundo Clever Alves Machado e Ediméia Maria Ribeiro de Mello, no artigo "A Política de Promoção da Igualdade Racial e o desenvolvimento local dos Quilombolas":

> Em Minas Gerais, no ano 2004, foi criado o Fórum pela Promoção da Igualdade Racial – FOPPIR. Congrega nesse fórum mais de vinte entidades que atuam na promoção da igualdade racial, além de envolver grupos de discussões em mais de cinquenta municípios de Minas Gerais. O FOPPIR é um evento de articulação e formação política para o exercício da cidadania da população negra por meio de palestras, grupos de discussões temáticas, oficinas práticas, intercâmbio de expressões culturais, além de trocas de experiências. Hoje o fórum tornou-se um evento referência em Minas Gerais na luta pela igualdade racial, onde se discutem e propõem políticas públicas transversais voltadas para a promoção de igualdade racial nas áreas de educação, trabalho e renda, economia popular solidária, saúde, cultura, juventude, mulher, comunidades quilombolas, controle e gestão social, etc (MACHADO; MELLO, 2018).

Assim, a criação de eventos e fóruns compostos por movimentos negros em Minas Gerais influenciam a efetivação de políticas públicas que atuam para com a promoção de uma igualdade racial em diferentes áreas da sociedade. Outro ponto importante que deve ser considerado, referente tanto ao Sepir, quanto ao Estatuto da Igualdade Social, se trata de conceituações necessárias para a compreensão acerca da identidade negra, e, de acordo com Ernesto Luiz Pereira Filho, em seu artigo "Reflexões sobre a igualdade racial":

> Agora, já não apenas vigoram discursos sobre o assunto, mas conta-se com o Estatuto que legaliza as questões. Surgem avanços em relação à saúde e à definição sobre a conceituação sobre o que vem a ser população negra. Sobre este último aspecto, o Estatuto desmonta o discurso racista que nos colocava como um país de maioria mestiça, negando a maioria negra que é a nossa característica de fato (PEREIRA FILHO, Ernesto Luiz).

Logo, o Estatuto da Igualdade Racial, ao considerar como população negra "o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasi-

leiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga", atua para com o combate ao racismo (BRASIL, 2010). Outras definições importantes, também no artigo 1° do Estatuto, tratam das ações afirmativas, políticas públicas, desigualdade de gênero e raça, desigualdade racial e discriminação racial ou étnico-racial que contribuem para com uma melhor compreensão da temática que envolve não somente a busca por uma igualdade racial, mas também a formação da identidade negra brasileira.

Em maio de 2015, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em conjunto com o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir) divulgou um levantamento de Órgãos e Conselhos de Igualdade Racial para o Sinapir. Quanto ao número de órgãos e de conselhos cadastrados na Sinapir, a União possui 1 (um) órgão e 1 (um) conselho, no âmbito estadual existem 27 (vinte e sete) órgãos e 19 (dezenove) conselhos, e, por último, na esfera municipal há 169 (cento e sessenta e nove) órgãos e 86 (oitenta e seis) conselhos. Referente a distribuição dos órgãos por região, o Nordeste e o Sudeste possuem a maior concentração, 40% e 32%, respectivamente, depois há a região Sul com 12%, a Centro-Oeste com 9% e a Norte com 7%.

Outra questão importante, abordada em uma matéria da Revista Carta Capital, é que, devido a Lei n° 12.990/2014, 3.000 (três mil) pessoas pretas e pardas passaram a trabalhar como servidores públicos, claro que, considerando que a maioria da população do Brasil é negra, ainda é necessário uma série de outros avanços. Haja vista as práticas concernentes à efetivação de uma igualdade racial, em conformidade a mesma matéria,

> A partir de dezembro de 2015, as denúncias de violações contra a juventude negra, mulher negra ou população negra em geral, e contra comunidades quilombolas, de terreiros, ciganas e religiões de matriz africana contam com um canal de comunicação disponível 24h por dia e gratuito, que é o Disque 100. Esse serviço foi ampliado e agora possui dois novos módulos específicos para as denúncias raciais. Agora, o Disque Direitos Humanos é também o Disque 100 racismo (REVISTA CARTA CAPITAL).

Por conseguinte, o que foi abordado no fragmento da matéria é um exemplo de como os instrumentos trabalhados durante o desenvolvimento do trabalho têm contribuído para com o combate ao racismo e à desigualdade. Desse modo, pode-se considerar que existem, atualmente, projetos em andamento que possuem como principal objetivo a luta pela igualdade racial e a garantia de acesso a direitos por parte da população negra, entretanto, há, ainda, a necessidade de diversos outros programas para que os negros tenham acesso a mais oportunidades e para que o Sinapir atue de acordo com os seus objetivos e fundamentos, ou seja, alcançar a totalidade da população negra brasileira.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em conta os reflexos que a manutenção de um sistema escravocrata gera no Brasil até os dias atuais, é incontestável a necessidade de políticas públicas, projetos e campanhas que não apenas combatam o racismo, mas que também desempenham o papel de superar desigualdades raciais que existem no Brasil. Assim, para além do que foi desenvolvido na temática, deve-se considerar a necessidade de estudos frequentes que divulguem se está havendo uma atuação eficaz pelos órgãos e conselhos de Promoção da Igualdade Racial em funcionamento.

A busca por um tratamento mais igualitário é um preceito não apenas constitucional, mas também exigido do Brasil por tratados e documentos internacionais assinados e ratificados pelo país. Dessa maneira, a efetivação dos Direitos Humanos, o respeito à Constituição e aos Tratados Internacionais fomentam a necessidade de políticas como às apresentadas e que busquem o enfraquecimento de tratamentos discriminatórios em relação a diversas minorias, como os negros, ciganos e indígenas.

Por consequência, a recente pesquisa tem como objetivo promover o entendimento acerca dos instrumentos governamentais existentes que colaboram para com a Igualdade Racial e iniciar uma análise sobre o funcionamento e como ampliar a atuação de órgãos e conselhos, por meio de dados e programas que já estão gerando efeitos na sociedade. Fica demonstrado, assim, a importância de incentivos do Estado que reiterem e permitem a efetivação de direitos humanos, proteção e oferecimento de oportunidades para a população negra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Decreto n° 4.886**, de 20 de novembro de 2003. Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/2003/D4886.htm>. Acesso em: 01 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto n° 6.872**, de 4 de junho de 2009. Aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR, e institui o seu Comitê de Articulação e Monitoramento. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6872.htm>. Acesso em: 01 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto n° 8.136**, de 5 de novembro de 2013. Aprova o regulamento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial - Sinapir, instituído pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8136.htm>. Acesso em: 01 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n° 10.678**, de 23 de maio de 2003. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.678.htm>. Acesso em: 02 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n° 12.288**, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm>. Acesso em: 01 jul. 2020.

BRASIL. **Lei 12.990**, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações pú-

blicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm>. Acesso em: 02 jul. 2020.

GOMES, Nilma Lino; BARROS, Ronaldo. Sem igualdade racial não há democracia. **Revista Carta Capital**: São Paulo, 23 mar. 2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/sem-igualdade-racial-nao-ha-democracia/>. Acesso em: 03 jul. 2020.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática.** Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

MACHADO, Clever Alves; MELLO, Ediméia Maria Ribeiro de. A política de promoção da igualdade racial e o desenvolvimento local dos Quilombos. **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**: Universidad de Málaga, Málaga, jun. 2018. Disponível em: < https://www.eumed.net/rev/cccss/2018/06/promocao-igualdade-racial.html>. Acesso em: 02 jul. 2020.

PEREIRA FILHO, Ernesto Luiz. Reflexões sobre a igualdade racial. **Cadernos de Educação**: Brasília, n. 23, 2 ed., p. 137-297, jul./dez. 2010. Disponível em: < https://www.cnte.org.br/images/stories/cadernos_educacao/cadernos_educacao_23.pdf#page=12>. Acesso em: 03 jul. 2020.

ROCHA, Anacélia Santos et al. **O dom da produção acadêmica:** manual de normalização e metodologia da pesquisa. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, 2016.

SADER, Emir (Org.). **O Brasil que queremos**. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2016. Disponível em: < https://www.researchgate.net/profile/Bernardo_Fernandes/publication/310294341_A_politica_agraria_que_precisamos/links/582b137108ae004f74af959b/A-politica-agraria-que-precisamos.pdf#page=230>. Acesso em: 03 jul. 2020.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. **Levantamento de Órgãos e Conselhos de Igualdade Racial para o Sinapir (2015)**. Brasil, 2015.

WITKER, Jorge. **Como elaborar una tesis en derecho: pautas metodológicas y técnicas para el estudiante o investigador del derecho.** Madrid: Civitas, 1985.

ARTIGOS – CRIANÇA E ADOLESCENTE

UM OLHAR SEM PRECONCEITOS: GUARDA, IGUALDADE PARENTAL E O SUPERIOR INTERESSE DA CRIANÇA

Maria Clara de Jesus Maniçoba Balduino
Wisllene Maria Nayane Pereira da Silva

INTRODUÇÃO

Grande discussão permeia a publicação da Lei nº 13.058, promulgada no final de 2014, que altera artigos do Código Civil para estabelecer o significado da expressão "guarda compartilhada" e dispor sobre sua aplicação. Em ações de divórcio, principalmente quando se dá de forma litigiosa, ocorrem muitos desentendimentos nas mais variadas áreas que envolvem a dissolução conjugal, sendo que tais discórdias se complicam ainda mais quando envolve a deliberação da guarda dos filhos. A partir de tal normativa, a guarda compartilhada é concedida tendo em vista uma concessão e divisão equilibrada do tempo de convívio com os filhos, levando em conta as condições fáticas a que se submetem os pais, a fim de que tal divisão propicie um atendimento ao saudável desenvolvimento da criança.

Ponto importante, é que a normativa hodierna estabelece a guarda compartilhada em decisões judiciais sobre a guarda dos filhos, ainda que não haja consenso entre os genitores. Além de que, mesmo em casos em que a guarda seja concedida unilateralmente, o genitor que não a detém, possui o direito de solicitar informações

e prestação de contas acerca de quaisquer assuntos que permeiam a vida de seu filho.

A partir da concessão da guarda compartilhada a ambos os pais, tendo em vista a divisão equilibrada do tempo de convívio, permite-se uma maior possibilidade de um crescimento saudável dos filhos, buscando-se afastar o relacionamento da criança com seus pais, de aborrecimentos e implicâncias pessoais e egoísticas que circundem a vida dos ex-cônjuges.

Até então, antes da promulgação da Lei nº 13.058, grande parte das decisões judiciais acerca de guarda dos filhos era dada em favor da mãe, quando não, em favor do cônjuge que apresentasse melhores condições financeiras, o que, em tese, significa maior capacidade de prover recursos ao desenvolvimento e formação técnica do filho. Porém, na realidade, tais decisões, por maior parte das vezes, acabam por viciar e enjambrar as relações de afeto e laços criados com os pais, a partir do momento em que os sentimentos negativos e repulsa do cônjuge que detém a guarda, permeiam a mente da própria criança, que passa a compartilhar da mesma visão deturpada de seu guardião legal. A chamada alienação parental causa inúmeras consequências e sequelas psicológicas e sociais na vida de uma criança, que cresce com uma visão distorcida de um de seus genitores, a partir do falso ideal perpetrado pela alienação do outro.

O presente trabalho, visa, pois, analisar o instituto da guarda e expor como o fenômeno da obrigatoriedade da guarda compartilhada afeta a tomada de decisões acerca do ajustamento do tempo de convivência equilibrado entre os filhos, buscando dessa forma, prover um tratamento igualitário entre os cônjuges, evitando-se a alienação por parte de um deles, em prol do superior e verdadeiro interesse da criança.

2 COMPREENDENDO O INSTITUTO DA GUARDA

A guarda advém de uma relação direta com o chamado poder familiar, constituindo-se como um direito e ao mesmo tempo um dever dos pais para com seus filhos, cujos interesses necessitam de proteção. O art. 33, § 1o, do Estatuto da Criança e do Adolescente coloca que "a

guarda destina-se a regular a posse de fato, podendo ser deferida, liminar ou incidentalmente, nos procedimentos de tutela e adoção[...]"[50].

O fim da sociedade conjugal não acarreta na desapropriação do poder familiar, e muito menos na desresponsabilização do cônjuge em relação às obrigações com sua prole, como bem coloca Maria Berenice Dias (2015, p. 462):

> O poder familiar é irrenunciável, intransferível, inalienável e imprescritível. Decorre tanto da paternidade natural corno ela filiação legal e da socioafetiva. As obrigações que dele fluem são personalíssimas. Corno os pais não podem renunciar aos filhos, os encargos que derivam da paternidade também não podem ser transferidos ou alienados.

A autora ainda cita a conotação negativa que a expressão "guarda" carrega, ao configurar uma imagem de coisificação do filho, que é representado mais como um "objeto" a ser zelado do que um sujeito de direito propriamente dito.

Em geral, com a dissolução da sociedade conjugal, a dação da guarda é decidida a partir da declaração de vontade dos próprios genitores, como preceitua o artigo 1612 do Código Civil, onde o filho menor ficará sob guarda do genitor que o reconhecer, e se não houver acordo, com quem melhor atender aos seus interesses. Ou mesmo a guarda pode ser concedida a um terceiro que os substitua, caso os pais não possuam competência para reger os filhos, conforme aduz o artigo 1.584, §6º do Código Civil, onde o juiz deferirá a guarda "a pessoa que revele compatibilidade com a natureza da medida, considerados, de preferência, o grau de parentesco e as relações de afinidade e afetividade".

Vale salientar a Lei nº 13.058/2014, que alterou os artigos 1.583, 1.584, 1.585 e 1.634 do Código Civil, estabelecendo a guarda compartilhada como regra nas decisões judiciais quando verificado que ambos os pais são capazes de exercer o poder familiar.

---

50 BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 25 mai. 2020.

Assim, no âmbito do artigo 1.634 do Código Civil, aduz-se que independente da situação conjugal dos pais, compete a ambos o pleno exercício do poder familiar, no que diz respeito a criação, educação, conceder permissão para casamento, ou mesmo representa-los judicialmente.

2.1 GUARDA COMPARTILHADA

Como citado anteriormente, com a Lei nº 13.058/2014[51], houveram algumas alterações significativas no Código Civil, entre elas, instituiu-se o significado propriamente dito da chamada "guarda compartilhada". Conforme preceitua o artigo 1583, §2º, "na guarda compartilhada, o tempo de convívio com os filhos deve ser dividido de forma equilibrada com a mãe e com o pai, sempre tendo em vista as condições fáticas e os interesses dos filhos".

Ora, historicamente, como bem coloca Dias (2015, p. 518), a habilidade de criar os filhos e cuidar da casa era remetida com exclusividade às mulheres, que possuíam a incumbência de zelar pelo lar, cuidar e educar a prole e ainda atender às necessidades de seu marido. Havia ainda, espantosamente, previsão legal no Código de 1916 que predizia a posse da guarda ao cônjuge não fosse o responsável pela dissolução do casamento, o que se configura um verdadeiro absurdo, no qual a guarda era dada como galardão ao cônjuge "inocente", sem se vislumbrar os verdadeiros e superiores interesses das crianças.

Hoje, em tempos mais contemporâneos, onde o conservadorismo aos poucos foi sendo superado, percebe-se cada vez mais a participação ativa de ambos os pais na vida de seus filhos, com as mulheres ocupando mais espaço nos mercados de trabalho e os homens desenvolvendo as habilidades do lar, ambos os pais, hoje, reivindicam pelo bom convívio familiar com seus filhos.

51 BRASIL. Lei nº 13.058, de 22 de dezembro de 2014. **Altera os arts. 1.583, 1.584, 1.585 e 1.634 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para estabelecer o significado da expressão "guarda compartilhada" e dispor sobre sua aplicação.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13058.htm>. Acesso em: 25 mai. 2020

Por isso, a alteração proveniente da Lei nº 13.058/2014 veio em boa hora, ao reconhecer que em caso de disparidade de opiniões acerca de quem deve deter a guarda dos filhos quando da dissolução da união conjugal, o juiz deverá remeter à guarda compartilhada, buscando equilibrar o tempo de vivencia da criança de forma contrabalançada para ambos os genitores, agora sim, levando em consideração o superior interesse da criança.

Outro ponto que vale salientar é que tal instituto tornou-se obrigatório em casos nos quais não há acordo entre os ex-cônjuges:

> Quando não houver acordo entre a mãe e o pai quanto à guarda do filho, encontrando-se ambos os genitores aptos a exercer o poder familiar, será aplicada a guarda compartilhada, salvo se um dos genitores declarar ao magistrado que não deseja a guarda do menor.

A cidade considerada base de moradia dos filhos será aquela que melhor atender aos interesses dos filhos (art. 1.583, §3º). Ao contrário do que poderia ocorrer outrora em tempos passados, os casos em que os pais morem em locais um tanto distantes não torna inviável a concessão da guarda compartilhada, pois como bem coloca Araújo e Benjamim (2015, p. 6), o avanço da tecnologia "permite isso sendo possível a comunicação entre pais e filhos em tempo real, estando em qualquer local, oportunizando assim a convivência dos pais com seus filhos mesmo depois da separação conjugal."

2.2 GUARDA UNILATERAL

A guarda unilateral pode ser entregue a um dos cônjuges ou alguém que os substitua (art. 1.583, §1º). Como coloca Rodrigues e Alvarenga (2014, p. 321), a guarda unilateral "é considerado o modelo tradicional e mais utilizado em nosso ordenamento jurídico. Neste tipo de guarda, o menor fica com um dos pais em residência fixa, e ao outro genitor é conferido o direito de visitas".

Porém, mesmo em casos em que a guarda seja concedida unilateralmente, o outro genitor deve supervisionar os interesses dos filhos,

por isso o §5º prevê que qualquer pai será parte legítima para solicitar informações acerca de assuntos ou afetem a saúde e a educação de sua prole, por isso, qualquer estabelecimento, seja público ou privado, se negar a prestar tais informações, poderão ser multados de duzentos a quinhentos reais por dia pelo não atendimento da solicitação (art. 1.584, §6º).

Vale salientar, como bem coloca DIAS (2015, p. 524), que a guarda unilateral só é atribuída a um dos pais, quando outro declarar em juízo que não deseja a guarda, mas caso somente um dos dois não concorde com a guarda compartilhada, o juiz poderá declarar de ofício ou a requerimento do Ministério Público que seja concedida. Essa obrigatoriedade da imposição da guarda compartilhada nas decisões judiciais em caso de disparidade opinativa dos genitores, busca garantir a persecução do superior interesse da criança e a igualdade parental.

Ressalte-se que tal espécie de guarda é por vezes vista como desvantajosa, pois "na maioria dos casos, o filho deseja estar ao lado de seu pai e de sua mãe de formas igualitárias, e não estar com um e visitar o outro. Desta forma, ocorre o afrontamento ao princípio do melhor interesse da criança" (RODRIGUES; ALVARENGA, 2014, p. 324).

Vale lembrar ainda que a instituição do regime de compartilhamento de guarda, não exime os genitores do dever de prestação de alimentos, conforme aduz Dias (2015. *passim*), haja vista que nem sempre ambos os pais gozam das mesmas condições financeiras, e isso levaria a uma tendência viciada do filho, "afinal, diferenças muito significativas de padrão econômico não podem servir de motivo para convencer o filho a residir com que tem mais a lhe oferecer".

2.3 GUARDA ALTERNADA

Há ainda a chamada "guarda alternada" que não é prevista explicitamente da legislação brasileira, e que por vezes é confundida com a guarda compartilhada. Dias (2015, p. 528) conceitua a guarda alternada como:

> Modalidade de guarda unilateral ou monoparental, caracterizada pelo desempenho exclusivo da guarda, segundo um pe-

> ríodo predeterminado, que pode ser anual, semestral, mensal e outros. Essa modalidade de guarda não se encontra disciplinada na legislação brasileira e nada tem a ver com a guarda compartilhada, que se caracteriza pela constituição de famílias multinucleares, nas quais os filhos desfrutam de dois lares, em harmonia, estimulando a manutenção de vínculos afetivos e de responsabilidades, primordiais à saúde biopsíquica das crianças e dos jovens.

A grande crítica da chamada guarda alternada, como coloca Rodrigues e Alvarenga (2014, p. 325), reside no ato de que a criança fica sujeita a uma pluralidade de lares, onde o revezamento constante entre as residências de seus pais pode acarretar uma quebra de rotina e consequente instabilidade em suas vidas.

3 ALIENAÇÃO PARENTAL X TRATAMENTO IGUALITÁRIO ENTRE OS CÔNJUGES

A alienação parental de que trata a Lei nº 12.318/2010[52], a define como sendo:

> [...] a interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente promovida ou induzida por um dos genitores, pelos avós ou pelos que tenham a criança ou adolescente sob a sua autoridade, guarda ou vigilância para que repudie genitor ou que cause prejuízo ao estabelecimento ou à manutenção de vínculos com este.

Há uns tempos, os papéis eram bem divididos, o pai mantinha a casa e a mãe cuidava dos filhos, por isso, após a separação, os filhos tendiam a ficar cm a mãe e o pai ficava incumbido de visita-los e pagar os alimentos. Porém, hoje a situação mudou, ambos os pais tendem a

52 BRASIL. Lei nº 12.318, de 26 de agosto de 2010. **Dispõe sobre a alienação parental e altera o art. 236 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12318.htm>. Acesso em: 25 mai. 2020

participar ativamente da vida dos filhos, querendo participar e presenciar todas as etapas de seu desenvolvimento. Por isso, nos dias atuais, em casos se separação conjugal, há uma verdadeira disputa judicial para determinar quem ficará com a criança.

Em geral, casais que não conseguem resolver seus problemas pessoais após a separação, tendem a atingir um ao outro de fora indireta, a partir dos filhos. Na alienação parental, um dos genitores passa a efetivamente deturpar e comprometer a imagem do outro para a criança, inclusive narrando fatos que não aconteceram, a fim de amendrontá-los e persuadi-los a tomarem preferencia por seu lado.

Como bem coloca Dias (2015, p. 545), ocorre uma verdadeira lavagem cerebral na criança que se convence e passa a acreditar veementemente na versão que lhe foi implantada, de fato, "ferido em seu narcisismo, um genitor sente-se no direito de anular o outro, e a partir daí, ou ocupa onipotentemente o lugar do pai disposto junto a criança ou o substitui por uma pessoa idealizada [...]" (CIAMBELLI, 2012 *apud* DIAS, 2015, p. 545). Há inclusive casos em que se manipula a criança para que ela denuncie falsamente que foi vítima de abuso sexual do outro genitor.

Espantosamente, a alienação parental é comum após os divórcios, onde os cônjuges, não conseguindo lidar e superar seus próprios sentimentos de luto e "abandono" afetivo por parte do outro, transmitem tais sentimentos a criança, que se torna um verdadeiro instrumento de guerra em meio a sede de vingança de seus pais de quererem machucar um ao outro. É triste e absurdo ao mesmo tempo, pensar que um pai seria capaz de usar o próprio filho como meio de satisfazer um desejo tão mesquinho de revanche contra seu ex-cônjuge, como uma espécie de acerto de contas, sem pensar nos danos e frustrações que tais ações acarretará permanentemente na vida de tal criança, que crescerá com uma imagem falsa e desmoralizada de seu outro genitor, implantada pelo alienador, privada de uma boa convivência e manutenção de um vínculo sócio-afetivo sadio com um de seus pais. Os resultados são terríveis, conforme preleciona Dias (2015, p. 546), onde "pessoas submetidas à alienação mostram-se propensas a atitudes antissociais, violentas ou criminosas; depressão, suicídio e, na maturidade [...] revela-se o remorso de ter alienado e desprezado um genitor [...]".

O nova lei que instituiu a guarda compartilhada como obrigatória em caso de discordância entre os pais de quem a deterá e verificada a competência de ambos para o exercício do poder familiar, veio como uma forma de estabelecer a chamada "igualdade parental".

De fato, a Constituição Federal de 1988, ao consagrar a igualdade de direitos e deveres relativos à sociedade conjugal exercidos pelo homem e pela mulher, já abria parâmetro acerca da necessidade de se haver a paridade dos papeis por eles desempenhados dentro da família. Vale ressaltar ainda que o estatuto da Criança e do Adolescente prevê a igualdade de condições do exercício do poder familiar pelo pai e pela mãe em seu artigo 21, onde aduz que será> exercido "em igualdade de condições [...] na forma do que dispuser a legislação civil, assegurado a qualquer deles o direito de, em caso de discordância, recorrer à autoridade judiciaria competente para a solução da divergência".

A Lei nº 13.058 que definiu guarda compartilhada e modificou diversos dispositivos do código civil, vêm sendo chamada de "lei da Igualdade Parental", pelo fato de constituir força normativa efetiva e obrigatória, explícita, determinando a divisão equilibrada e harmônica do tempo de convívio dos pais com seus filhos. Agora ambos possuem o direito como regra em decisões judiciais, de poder manter um convívio sadio e equilibrado com seus descendentes, sendo que mesmo em casos de concessões de guarda unilateral, o outro cônjuge terá o direito e também o dever de supervisionar todas as atividades que afetem direta e indiretamente a vida de seus filhos, tendo a prerrogativa ainda de poder consultar em instituições públicas e privadas informações a respeito de deles (art. 1.584, §6º).

4 VANTAGENS E DESVANTAGENS DA GUARDA COMPARTILHADA

A instituição da guarda compartilhada como regra em decisões judiciais acerca da guarda dos filhos, constituiu nobre avanço dentro do direito de família. Deve-se ressaltar as vantagens que tal instituto trouxe, porém, vale atentar as aspectos desvantajosos que podem ocorrer, caso não haja um consenso e efetiva administração harmônica dos interesses.

De fato, a guarda compartilhada traz vantagens se há uma relação de congruência entre os genitores, que concordam em promover uma convivência igualitária e fluida com seus filhos, sabendo tomar decisões em conjunto e colocando os interesses de sua prole a frente dos próprios. Em suma, como coloca Rodrigues e Alvarenga (2015, p. 329), uma das principals vantagens em relação a essa espécie de guarda "é a não imposição dos filhos à escolha por um dos pais como guardião, sendo tal decisão motivo de angústia e desgaste emocional para aqueles, em virtude do medo de magoar o genitor que não foi o escolhido". Além disso, a guarda compartilhada, representa uma forma de manter de forma mais íntegra, a paridade autoritária dos pais.

Como dito anteriormente, deve haver uma relação pacífica e coesa entre os pais da criança para que a convivência se dê de forma tranquila, porém, o que ocorre muitas vezes é que hajam muitas discussões acerca da guarda dos filhos, e a instituição obrigatória da guarda compartilhada, fica a cargo da força impositiva da decisão judicial. Não conseguindo chegar a um consenso, os conflitos dos pais muitas vezes passam aos filhos, que se encontram presos em meio a um fogo cruzado sem conseguir manter efetivamente uma boa vivencia com seus genitores.

5 SEQUESTRO INTERPARENTAL

Com o advento da globalização, presenciamos um fenômeno de mobilidade maior do que nunca, onde as limites territoriais vem sendo cada vez mais superados. Com essas facilidades em se deslocar pelos territórios, o que ocorre muitas vezes quando a dissolução do vínculo de um casal de dissolve, é que eles mudem de domicilio, dificultando inclusive, apesar de muitas vezes não impossibilitando, a mantença por exemplo, de uma guarda compartilhada equilibrada, de um convívio familiar e sadio do filho com ambos os seus genitores.

Mas e quando esse deslocamento ocorre juntamente com a criança, de forma ilícita e sem aviso? Esse tipo de prática pode causar experiências traumáticas e avassaladoras na vida da criança que se perpetuará por toda sua existência.

Por isso é extremamente importante a forma como os genitores se

comportarão com a quebra do vínculo de casamento, pois como aduz Raposo (et. al, 2011, p. 30) "pode amenizar e amortecer o impacto do divórcio ou separação, e com maior probabilidade existe uma adequada adaptação do desenvolvimento da criança", e mais, "crianças que crescem em famílias estáveis apresentam níveis mais elevados de qualidade de vida".

Quando se fala em "sequestro interparental", por vezes temos uma imagem distorcida em nossa mente do que seria, tendendo a associar ao tipo delituoso previsto no Código Penal, porém, como bem conceitua Dias (2015, p. 550):

> Apesar do nome, não se trata de "sequestro" como delito previsto no direito penal. A transferência ilícita e a retenção indevida de menor, de até 16 anos em território nacional, sem a devida autorização do outro responsável pela guarda, configura sequestro internacional parental, sendo ilegal e injustificada, o que caracteriza ofensa ao dever de boa-fé que se deve estar presente nas relações intersubjetivas.

Por casos assim, se percebe a importância de haverem acordos e convenções internacionais que perpassem a fronteira dos países, como é o caso da Convenção de Haia, que dá diretrizes como se deve conduzir ocorrências em que crianças sejam vitimas de sequestro internacional parental. Em geral, considera-se que as autoridades do país de origem da criança, apresentam melhores condições[53] para julgar o a determinação de sua guarda.

53 Depois de terem sido informadas da transferência ou retenção ilícitas de uma criança, nos termos do Artigo 3, as autoridades judiciais ou administrativas do Estado Contratante para onde a criança tenha sido levada ou onde esteja retida não poderão tomar decisões sobre o fundo do direito de guarda sem que fique determinado não estarem reunidas as condições previstas na presente Convenção para o retorno da criança ou sem que haja transcorrido um período razoável de tempo sem que seja apresentado pedido de aplicação da presente Convenção. (Artigo 16 da Convenção sobre os Aspectos Civis do Seqüestro Internacional de Crianças. BRASIL. Decreto nº 3.413, de 14 de abril de 2000. **Promulga a Convenção sobre os Aspectos Civis do Seqüestro Internacional de Crianças, concluída na cidade de Haia, em 25 de outubro de 1980.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3413.htm>. Acesso em: 25 mai. 2020.)

6 DIREITO AO BOM CONVÍVIO FAMILIAR

Após a separação de uma sociedade conjugal, os pais devem levar em consideração majoritariamente os interesses de seus filhos, devem ser maduros o suficiente para saber discernir e afastar os conflitos pessoais provenientes da separação, da convivência com os filhos. Deve-se prover um convívio familiar saudável, equilibrado, paritário, de forma se propiciar o bom desenvolvimento físico, psíquico e social de sua prole.

A própria Carta Magna em seu artigo 227 elenca o dever de promoção da segurança da criança pela família, sociedade e Estado, garantindo todas as condições mínimas de uma vida digna:

> É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão

Uma relação conflituosa entre os pais acarreta horríveis consequências para as crianças, que já se encontram em uma situação de instabilidade e mudança, com a separação dos pais por si só. Deve-se então procurar estabelecer parâmetros profícuos para ambas os genitores, haja vista que "quando os pais divergem no estilo parental, confrontando a criança com mensagens educativas inconsistentes, o estresse e os problemas de internalização aumentam" (RAPOSO ET AL, 2011, p. 31).

Mesmo quando a guarda é concedida de forma unilateral, ao filho deve ser assegurado o direito de convivência com o outro pai, a fim de se preservar o vínculo paterno ou materno-filial. Antes que um direito ou dever dos pais, a mantença de tais laços afetivos constitui como um direito de personalidade do próprio filho, onde à criança deve ser assegurada a prerrogativa de poder escolher a convivência contígua com seus genitores.

Deve-se pois procurar estabelecer uma forma de convivência entre os ex-cônjuges, de forma que os danos provocados pela sepa-

ração sejam mínimos, e a criança possa desfrutar de um bom convívio familiar.

7 CONCLUSÃO

Ao longo da história, os papéis dentro da família foram mudando, antes, a mãe e o pai possuíam papéis bem distintos, e quem era incumbida de cuidar e educar os filhos, bem como cuidar do lar, era a mulher. Nos dias atuais, os homens participam ativamente da vida de seus filhos, tanto quanto as mães, por isso, em casos de dissolução da sociedade conjugal, ambos vêm reivindicado pelo direito de continuar a manter um bom desenvolvimento do convívio familiar com seus filhos.

Com o advento da lei 13.058/2014, definindo e instituindo a guarda compartilhada como regra tendo em vista a divisão equilibrada do tempo de convívio, representou um avanço dentro do direito de família.

Busca-se a maior possibilidade de um crescimento saudável dos filhos, perquirindo majoritariamente o superior interesse da criança a m desenvolvimento saudável, pacífico e a manutenção dos laços afetivos com ambos os seus genitores.

Ressalte-se ainda a afirmação da igualdade parental trazida com a publicação da lei, permitindo uma convivência de ambos os genitores, de forma igualitária e fluida com seus filhos, devendo haver a tomada decisões em conjunto acerca daquilo que permeia suas vidas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Erijessica Pereira da Silva; BENJAMIM, Erika Fernandes. Nova Alteração da Guarda Compartilhada: Uma análise das suas consequências e aplicabilidades. **Cogitatem,** Mossoró, RN v. 1, n. 2, p.1-16. 2015. Semestral.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2013.

BRASIL. Decreto nº 3.413, de 14 de abril de 2000. **Promulga a Convenção sobre os Aspectos Civis do Seqüestro Internacional de Crianças, concluída na cidade de Haia, em 25 de outubro de 1980.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3413.htm>. Acesso em: 25 mai. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 25 mai. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 25 mai. 2020

BRASIL. Lei nº 13.058, de 22 de dezembro de 2014. **Altera os arts. 1.583, 1.584, 1.585 e 1.634 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para estabelecer o significado da expressão "guarda compartilhada" e dispor sobre sua aplicação.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13058.htm>. Acesso em: 25 mai. 2020

BRASIL. Lei nº 12.318, de 26 de agosto de 2010. **Dispõe sobre a alienação parental e altera o art. 236 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12318.htm>. Acesso em: 25 mai. 2020

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

OLIVEIRA, Rodrigo Rios Faria de; PEREIRA, Leni de Souza. A síndrome da alienação parental na disputa da guarda. **Revista CientÍfica E-Locução,** Extrema, MG, v. 1, n. 5, p.31-45, 2014.

FREITAS, Thaís Cristina Rodrigues; LALO, Marco Antonio Colmati. A garantia da aplicabilidade da guarda compartilhada com o advento do instituto da alienação parental. **Revista Direito Unifacs,** Salvador, n. 175, p.1-10, jan. 2015.

RAPOSO, Hélder Silva et al. Ajustamento da criança à separação ou divórcio dos pais. **Revista de Psiquiatria Clínica**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 29-33, 2011.

RODRIGUES, Edwirges Elaine; ALVARENGA, Maria Amália de Figueiredo Pereira. GUARDA COMPARTILHADA: um caminho para inibir a alienação parental?. **Rev. Eletron. Direito/ ufsm,** [s.l.], v. 9, n. 2, p.320-339, 21 jan. 2015. Universidade Federal de Santa Maria. DOI: 10.5902/1981369414772.

VARGAS, Adriane Wottrich; CASAGRANDE, Aline. **A guarda compartilhada como meio eficaz no combate à alienação parental**. In: XII Seminário Internacional de demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea & VIII Mostra de trabalhos científicos, 12., 2015, Santa Cruz do Sul, RS. Seminário**.** Santa Cruz do Sul, Rs: [s.i.], 2015.

MARCAS DA COLONIALIDADE NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Bárbara Birk de Mello
Norberto Kuhn Júnior
Margarete Fagundes Nunes

INTRODUÇÃO

O presente estudo versa sobre os direitos das crianças e adolescentes a partir da redemocratização brasileira, com um olhar para a colonialidade e para a política pública do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), promulgada no Brasil em 1990. A problemática aqui levantada é: que marcas de colonialidade estiveram presentes na gênese de formulação do Estatuto da Criança e Adolescente? Procuramos ainda, ao longo dessa discussão, refletir, brevemente, sobre os tensionamentos na dualidade colonialidade/decolonialidade implicadas nas ações dos movimentos sociais e nas políticas públicas perpetradas pelo Estado.

Justificamos essa abordagem pela relevância que o tema alcança no contexto dos estudos acerca da infância, adolescência e de direitos humanos, que teve avanço de estudos nas últimas décadas[54]. Ainda, pela

54 Conforme a base de dados da Plataforma Sucupira, na análise da classificação de periódicos 2013-2016, há 16 revistas que em seu título possuem o termo "Direitos Humanos" (CAPES, 2016). Ainda, segundo banco de dados de teses e dissertações da CAPES (2020), de 2013 a 2019 foram defendidas 712 teses e/ou dissertações acerca da temática "Direitos Humanos".

necessidade de ampliação e diversificação das bases teóricas adotadas para abordar os modos como os direitos das crianças e adolescentes foram estruturados, a partir do ECA.

Como recorte temporal, adotamos o ano de 1985, por ser o momento de fim da ditadura civil-militar no Brasil, período marcado pela efervescência política e por lutas em prol dos direitos sociais, que convergiram na Constituição de 1988 (FAUSTO, 2016; SCHWARCZ, STARLING, 2015; COUTO, 2010). Assim, compomos, brevemente, o cenário sócio-histórico importante para compreendermos a gênese do Estatuto.

A motivação para abordar a infância, adolescência e o ECA a partir de uma moldura teórica da colonialidade se deu, pois vemos no alinhamento aos estudos decoloniais, uma oportunidade inovadora de olhar para os direitos da infância e adolescência. Desde essa proposta, somos desafiados a compor novos arranjos interpretativos, um ajuste das lentes teóricas que nos permitam outros "modos de ver", além daqueles hegemonizados pela "visão de mundo" eurocêntrica dos direitos humanos.

A metodologia aqui utilizada é uma revisão narrativa da literatura sobre conceitos de colonialidade, estudos decoloniais, infância, adolescência, construção dos direitos das crianças e adolescentes a partir da redemocratização, ECA e direitos humanos.

COLONIALIDADE E ESTUDOS DECOLONIAIS

Para responder à pergunta chave desse estudo, que marcas de colonialidade estiveram presentes na gênese de formulação do Estatuto da Criança e Adolescente, primeiro precisamos apontar para o que é o conceito de colonialidade e como ele é uma forma de análise que permite uma visão diferenciada dos mais diversos temas, no caso deste estudo, da política pública do ECA.

Um dos principais nomes, quando nos referimos a estudos decoloniais, é Aníbal Quijano. Ele iniciou a discussão sobre o termo colonialidade no final da década de 1980, buscando compreender a estrutura social latino-americana. Para o autor: "A colonialidade é um dos elementos constitutivos e específicos do padrão mundial do poder capi-

talista. Sustenta-se na imposição de uma classificação racial/étnica da população do mundo como pedra angular do referido padrão de poder [...]." (QUIJANO, 2009, p. 73).

Para compreender essa discussão, apontamos o caminho de surgimento da colonialidade. Quijano (2005) coloca que foi a partir da colonização da América Latina que se constituiu a modernidade, o "padrão mundial do poder capitalista" e a colonialidade.

Desde o início da colonização europeia na América Latina, os povos indígenas, que já habitavam estas terras, foram submetidos à força do colonizador branco, que desmantelou as estruturas indígenas. Trazendo o exemplo do Brasil, segundo Schwarcz e Starling (2015), a população indígena, que era estimada em milhões no ano de 1500, foi reduzida aos 800 mil sujeitos no país, atualmente.

Foi através do contato do europeu com os indígenas e com alguns povos africanos, que foram escravizados durante a colonização, que houve um choque de culturas, de saberes, de corpos, de crenças e a partir daí se criou a ideia do "outro" e da "alteridade" (SODRÉ, 2006), que os europeus rapidamente diferenciaram entre "nós" e "eles", sendo os últimos "selvagens". Nesse momento, se formulou o conceito de raça, sendo a branca a superior, a partir de uma visão eurocêntrica do mundo (QUIJANO, 2005).

Desde então, segundo Quijano (2005), teve início a modernidade e o capitalismo passou a ser o novo padrão mundial, que exerceu poder enorme sobre os indígenas e escravizados. Este padrão permanece em nossa sociedade e relações nas mais diversas formas. Isso se dá através da colonialidade do poder, do corpo, do saber, do gênero, do ser, dentre tantas outras, que controlam os indivíduos e buscam normaliza-los. A colonialidade, assim, não atenta para a subjetividade dos sujeitos, seus conhecimentos e práticas pluridimensionais, logo, silencia-os.

Acreditamos que a colonialidade "diz respeito a um discurso que se insere no mundo do colonizado, porém também se reproduz no lócus do colonizador. Nesse sentido, o colonizador destrói o imaginário do outro, invisibilizando-o e subalternizando-o, enquanto reafirma o próprio imaginário". (OLIVEIRA; CANDAU, 2010, p. 19).

A colonialidade de poder, ou seja, este controle sobre os sujeitos a partir de uma perspectiva eurocêntrica, é parte constituinte da

sociedade. Logo, buscamos problematiza-la e dar voz as perspectivas decoloniais. Maldonado-Torres (2005) utiliza-se da expressão "giro decolonial", para se referir aos estudos decoloniais:

> Implica fundamentalmente, primeiro, em uma mudança de atitude no sujeito prático e de conhecimento, e logo, a transformação da ideia do projeto de colonização. [...] Os princípios do giro decolonial e da ideia de de-colonização se iniciam a partir do 'grito' de espanto do colonizado ante a transformação da guerra e da morte em elementos comuns de seu mundo da vida, que vem a transformarem-se, em parte, no mundo da morte, ou no mundo da vida, apesar da morte. (MALDONATO-TORRES, 2005, p. 33).

Dito isso, os estudos decoloniais partem das mais diversas áreas e temáticas, buscando analisar a colonialidade, tanto de forma teórica, quanto investigativa (QUINTERO; FIGUEIRA; ELIZALDE, 2019).

Aqui, compreendemos o conceito de colonialidade como central para analisar a formulação da América Latina desde sua colonização até hoje. A partir do "giro decolonial" é possível atentar para as diversas relações de poder que se instituem desde a chegada dos europeus no novo continente e perceber a formulação do novo padrão de poder mundial, que será essencial quando analisarmos, a seguir, o ECA.

CONTEXTO DE REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA, CONSTITUIÇÃO DE 1988 E COLONIALIDADE

Antes de adentrar especificamente no ECA, traremos uma breve conceituação da infância e adolescência, do contexto de redemocratização brasileira e da formulação da Constituição de 1988.

Ao abordarmos a conceituação de infância e adolescência, podemos perceber a colinialidade do saber imbricada aí, pois a maioria dos autores trabalha a partir de uma visão ocidental desses conceitos. Esta forma de colonialidade "[...] tem como pressuposição básica o caráter universal da experiência européia" (LANDER, 2005, p.10).

Um dos estudiosos referência nesse campo é Ariès (1981). Para ele, a infância é uma construção e passou por três etapas: a primeira foi a "paparicação", que surgiu a partir do século XVII, nas famílias abastadas, a segunda se caracterizou pelo cuidado às crianças iniciado por parte a Igreja e do Estado e a última pelos moralistas, que buscaram disciplinar as ações infantis.

Já a adolescência, também é uma construção e começou a ser percebida como uma fase diferente da vida a partir do final dos anos 1890, quando as crianças de famílias ricas mantiveram os estudos, diferenciando-se dos adultos (ARIÈS, 1981). Já para Oliveira (2012):

> A infância, enquanto uma categoria geracional estrutural permanente, é transversalizada pelos mais variados parâmetros sociais historicamente constituídos: política, cultura, economia, ecologia, tecnologia, etc. Logo, sua definição depende do entendimento da configuração social datada e localizada. (OLIVEIRA, 2012, p. 37).

Aqui, partimos da percepção da infância e adolescência como construções sociais formadas a partir de discursos embrenhados da colonialidade. Acreditamos que a infância e adolescência não são estáticas e iguais para todas as crianças e adolescentes, pois dependem da sociedade, da cultura em que estes sujeitos estão inseridos, da sua condição econômica e, muitas vezes, racial.

Agora, antes de adentrar na análise da colonialidade e do ECA, é necessário entender o contexto de formulação deste. De primeiro de abril de 1964 a 14 de março de 1985, o Brasil viveu uma ditadura civil-militar, onde houve intenso controle dos meios de comunicação e censura extrema, sendo o Ato Institucional número 5, de 1968, o mais duro de todos os atos durante o regime, pois deu ao presidente liberdade para fechar o Congresso, cassar mandatos e suspender direitos políticos dos cidadãos (FAUSTO, 2016).

O penúltimo presidente durante o período ditatorial foi Ernesto Geisel (1974-1979), conhecido por sua fala de realizar uma "abertura lenta, gradual e segura" rumo à democracia. Ou seja, uma abertura no ritmo do governo militar, quando este achasse mais apropriado (SKID-

MORE, 2000). Apesar dessa abertura, "Ernesto Geisel governou com a abertura em uma das mãos e o AI-5 na outra. A flor e o chicote." (COUTO, 2010, p. 135).

Em 14 de março de 1985, após quase 21 anos de regime militar, ocorreu eleição indireta para presidente da república e Tancredo Neves iria assumir o cargo, porém veio a falecer antes disto. Logo, seu vice ocupou a presidência: Fernando Collor de Mello (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

A principal ação de seu governo foi a promulgação da Constituição de 1988, a "Constituição Cidadã". Ela começou a ser organizada no ano anterior e teve espaço para emendas populares e audiências públicas, dando maior participação popular (MIRANDA, 2007), mas com diversas restrições para uma emenda popular entrar em votação e, ainda mais, para ser incorporada à Constituição.

A Constituição teve grande influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), promulgada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948. Aqui, voltamos nosso olhar para a colonialidade a partir da percepção da ONU como uma instituição de governança global (RIBEIRO, 2009), uma vez que o discurso dos direitos humanos é um particularismo que visa ser universal.

Segundo Ribeiro (2009, p. 8) os universalismos "[...] são apresentados como entidades transcendentes eternas e naturalizadas que se situam além da cultura, da sociedade e do poder." Já os particularismos são discursos e maneiras de viver adotadas por um dado grupo, que podem pretender vir a serem universais, como é o caso dos direitos humanos.

A ONU, segundo Ribeiro (2009), é uma instituição de governança global, pois foi criada no final da Segunda Guerra Mundial pelos países vencedores da mesma e buscou instituir o discurso dos direitos humanos através da DUDH, que se tornou o principal documento da temática. Logo, o discurso dos direitos humanos da ONU tem surgimento a partir de uma visão eurocêntrica e busca legitimar-se em todos os países. Para tanto, acaba por subjugar a diversidade cultural de comunidades que tem uma formação não colonizada pelos costumes e saberes europeus.

De acordo com Segato (2006), o discurso dos direitos humanos buscar ser universal é um problema, na medida em que há múltiplas leis e heterogeneidade de sociedades em contraste ao que pretende este discurso. É a partir daí que se dá "[...] o conflito entre o projeto relativista da antropologia e o projeto universalista dos direitos humanos" (SEGATO, 2006, p. 207). Este conflito também é percebido na sociedade quando a lei vai contra costumes de sociedades, "originais", principalmente.

Este conflito se dá, em parte pois, em sua origem, as leis e os direitos se formularam a partir da visão do grupo dominante de cada sociedade: aquilo que era costume para os mais ricos passou a ser lei, beneficiando-os. Já o restante da sociedade teve que aderir a esta regras (SEGATO, 2006).

Isso pode ser visto de forma clara com a colonização da América Latina, onde o europeu se colocou como ser moral superior e passou a formular as leis, logo, controlar as sociedades originárias. Assim, adentra-se na questão do "imperialismo moral da prática ocidental dos direitos humanos" (SEGATO, 2006, p. 215) e fica clara a relação entre a colonialidade e os direitos humanos. Logo:

> O domínio da palavra escrita torna-se central nesse processo: a construção das leis, dos planejamentos, dos manuais, como os de urbanidade, e os tratados, como os de higiene, e o acesso a eles passa por esse domínio de compreensão da palavra escrita. O Estado, através do Direito, forja uma cidadania – subjetividade que lhe garante a governamentalidade. (BECKES; BECKES, 2019, p. 8).

Sabemos que a Constituição de 1988 tem relação direta com a DUDH, ou seja, a colonialidade está embricada na mesma. Porém, também apontamos que ela é a principal lei que rege o país, pois firmou os pressupostos para a criação, execução e manutenção de todo resto do ordenamento jurídico (BERCOVICI, 1999). A Nova Constituição colocou a República e o Estado Democrático de Direito como norma, além de discorrer sobre os direitos sociais individuais e coletivos (CANOTILHO, 2018).

No que se refere às crianças e adolescentes, tema deste estudo, a Carta Magna definiu em seu 227º artigo que é responsabilidade da família, do Estado e da sociedade garantir que estes sujeitos tenham direito à saúde, à vida, à alimentação, à educação, à cultura, à educação, à dignidade, à liberdade, entre outros. Assim, deu a infância e adolescência prioridade máxima (BRASIL, 1988).

É de fundamental importância apontar para a mudança que a Carta Magna trouxe ao tratar as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, pois antes disso eles eram vistos como "menores" e não dignos de direitos e de proteção integral, medidas que a nova lei lhes garantiu (AMIN, 2017).

Nesta seção, foi importante apontarmos o contexto de fim da ditadura civil-militar e redemocratização como um período de efervescência na luta pela volta dos direitos das minorias, onde se inserem crianças e adolescentes. Ainda, apontamos para os direitos humanos como produto da colonialidade, a partir da perspectiva da ONU como uma instituição de governança global. Esta questão será crucial a seguir, quando discutirmos o ECA.

ECA E AS MARCAS DA COLONIALIDADE

Em janeiro de 1990, Fernando Affonso Collor de Mello assumiu a presidência do Brasil. De seu governo, o que nos interessa é o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 13 de julho de 1990. Esta lei teve como base, além da Constituição de 1988, a DUDH (1948), Declaração Universal dos Direitos das Crianças (1959), Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), entre outros documentos da ONU e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Segundo Amin (2017), o ECA é produto do "[...] movimento social, os agentes do campo jurídico e as políticas públicas." (AMIN, 2017, p. 56). O movimento social reivindicou mudanças no tratamento das crianças e adolescentes, já os profissionais do setor jurídico foram responsáveis por transcrever as reivindicações. Por último, as políticas públicas, em crescimento no país devido a redemocratização, possibilitaram a efetivação dos direitos e deveres das crianças e adolescentes.

Aqui, entendemos que "Elas (políticas públicas) são o resultado do processo político, que se desenrola sob o pano de fundo institucional e jurídico, e estão intimamente ligados à cultura política e ao contexto social. [...] A política pública é a resposta a um problema político." (SCHMIDT, 2018, p. 122).

O ECA firmou, seguindo os passos da Constituição de 1988, os direitos fundamentais e básicos das crianças e adolescentes: direito à convivência familiar, a não trabalhar, à alimentação, à educação, direito à liberdade, entre outros. Estes direitos, segundo o ECA, são interligados e devem ser todos efetivados, possibilitando a proteção integral à infância e adolescência (BRASIL, 1990).

A nova lei possui algumas linhas de ação centrais como, políticas sociais básicas, em outros termos, políticas universais para crianças e adolescentes; políticas e programas de assistência social direcionadas para sujeitos que se encontram em situação de vulnerabilidade social; políticas de proteção especial, que são serviços específicos de prevenção e atendimento médico às vítimas de maus tratos, exploração, etc. (SALUM, 2016).

O ECA coloca outro ponto importante: o princípio da participação popular na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes (MACHADO, 2003). A participação da sociedade civil organizada, nesse caso, aquela que faz parte de entidades de atendimento à criança e ao adolescente, dá-se, principalmente, a partir do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar. Vale apontar que este é um campo onde podemos perceber as tensões entre poder público e entidades civis no que se refere a adotar uma perspectiva colonial x decolonial acerca dos direitos das crianças e adolescentes.

Apesar do ECA representar um grande avanço nas políticas públicas em relação aos direitos da infância e adolescência, Souza (2016) não acredita que ele tenha atingido seus objetivos, pois poucos sujeitos realmente têm seus direitos garantidos e grande parte da sociedade não conhece o Estatuto ou não concorda com este.

Percebemos tensões entre a lei e parte da sociedade, pois o Estatuto foi redigido e imposto pelo Estado. Como vimos, a criação desta lei inseriu-se no período da redemocratização, quando a sociedade teve

maior participação nas discussões, tanto da Constituição, quanto do ECA, mas a redação de ambas as leis ficou por conta do governo e a "fama" destas também. Segundo Dias et al. (2014):

> O governo apaga os processos de lutas políticas nas conquistas de direitos, colocando os mesmos como concessão do Estado. Ao assinar o referido estatuto, o presidente Fernando Collor o fez como um símbolo da modernização da justiça brasileira, tornando-se assim um 'salvador das criancinhas'. (DIAS et al., 2014, p. 78).

Aqui, é importante destacar que o ECA, assim como outras leis e políticas públicas, durante o seu período de formulação até hoje, é recheado de tensões e conflitos. Isto, podemos colocar que se deve à dualidade ente o particularismo do discurso dos direitos humanos que visa ser universal, mas também entre a colonialidade e a descolonialidade. A primeira ligada à uma perspectiva eurocêntrica dos sujeitos e a segunda, com um olhar voltado para as subjetividades destes.

Assim, de um lado temos o Estado exercendo a colonialidade do poder através das leis, e de outro, os movimentos sociais e reivindicações por políticas públicas que perpassam o governo e buscam não deixar que a visão eurocêntrica se torne majoritária, ou seja, fazem um movimento decolonial.

Como vimos, no período pós-1985, os movimentos sociais ganharam maior espaço para discutir as questões relacionadas aos direitos e buscaram tensionar com o Estado suas perspectivas, com o objetivo de garantir todos os seus direitos através de políticas públicas. Nesse sentido, irão ocorrer choques entre a dualidade colonialidade/decolonialidade e Estado/sociedade. Acerca disso, Segato (2006) já nos apontou a ocorrência do conflito entre as leis impostas e costumes de algumas comunidades.

Voltando à análise do ECA, podemos ver a colonialidade de poder presente, uma vez que o governo o redigiu e promulgou-o a partir do padrão de poder mundial eurocêntrico. Isto pois, mesmo tendo movimentos sociais lutando pela efetivação dos direitos das crianças e

adolescentes e discutido sobre a formulação da nova lei, a redação dela ficou a cargo do Estado.

Nesse sentido, podemos apontar também para a colonialidade do saber onde o conhecimento europeu é a base para os demais. Isto está naturalizado no pensamento científico moderno, sendo a palavra escrita central nesse movimento (BACKES; BACKES, 2019). Aqui, o conhecimento que nos referimos é das declarações e convenções organizadas pela ONU e pelo UNICEF, que foram base para o ECA.

Além disso, as crianças e adolescentes, principais afetados pelo Estatuto, não participaram da discussão acerca da redação deste com maior propriedade. Isto é contraditório, uma vez que a noção de infância e adolescência que se encontra na lei é a noção de sujeitos de direitos, ou seja, que tem direito à cidadania, mas isso lhes foi negado uma vez que suas vozes não foram ouvidas devidamente e durante a criação da lei.

Aqui, temos a presença, mais uma vez, da colonialidade do poder a partir do poder do Estado e de sua lei sobre a sociedade, mas também, do ser e do saber. A colonialidade do ser é "[...] responsável por relacionar o colonialismo à não existência do 'outro', que passa a ser submetido a uma negação sistemática e a uma sobredeterminação constante de sua essência e do seu ser." (STREVA, 2006, p. 34).

Assim, às crianças e adolescentes é negada a participação efetiva na formulação do ECA, logo o descrédito aos seus seres. Já a colonialidade do saber se faz sentir na descrença aos saberes diversos das crianças e adolescentes e supervalorização dos saberes de origem eurocêntrica ligados à ONU e ao UNICEF.

Ainda, nos perguntamos quem foi responsável pela redação do ECA. Ele foi promulgado em 13 de julho de 1990 e escrito pelo senador Ronan Tito. Ele teve pouquíssima participação de mulheres durante o processo de formulação, conforme visto a partir da análise dos trâmites no Senado.

Aqui, podemos apontar para a colonialidade de gênero, sendo que esta iniciou-se com os homens colonizadores da América Latina subjugando as mulheres e delegando trabalhos inferiores para elas a partir da lógica eurocêntrica, que se manteve com o colonizado, onde o homem branco é superior (MENDOZA, 2017).

Ainda, segundo Moreira e Costa (2016), houve uma normalização, por parte da lei, acerca do que deveria ser infância e adolescência. Esta normalização tem sua origem numa visão eurocêntrica e tem como plano de fundo a colonialidade do poder, do ser, do saber e do corpo.

Aqui, a colonialidade do poder se dá na medida em que o poder do Estado aponta o que é ou não infância e adolescência. A colonialdiade do saber coloca que o Estado tem o saber correto acerca dos conceitos. Já, a colonialidade do ser se dá a partir da definição destes conceitos, ou seja, tira dos sujeitos suas subjetividades, vozes diversas e múltiplas culturas e saberes.

A colonialidade do corpo se instituiu desde a colonização da América Latina, sendo que o corpo recebe as influências deste movimento que acaba reproduzindo "[...] sempre o mesmo, corpo e feições [...]" (BOSI, 1992, p. 54). Assim, o corpo é naturalizado e padronizado, sem dar espaço ao "outro", à "alteridade" (SODRÉ, 2006). Quando se aborda os conceitos de infância e adolescência, podemos perceber também o controle do corpo em como o ECA disciplina-os.

Uma última questão levantada é que o ECA não é uma política pública que possui a eficácia, eficiência e efetividade necessária. Dizemos isso, pois segundo a Fundação Abrinq (2019), em 2019, 47,8% de crianças de 0 a 14 anos viviam em situação de pobreza, 70% das crianças de zero a três anos não tiveram vaga em creches, 16,4% das adolescentes foram mães antes dos 19 anos e 2,5 milhões de crianças e adolescentes até 17 anos trabalhavam. Além disso, 11,7 mil crianças e adolescentes foram vítimas de homicídios em 2017.

Assim, vemos que o ECA está longe de garantir os direitos das crianças e dos adolescentes do país. No Brasil, há um grande problema de desigualdade social, presente desde a colonização portuguesa, quando povos indígenas e de origem africana foram subjugados e tratados como "selvagens".

Séculos depois, quando houve a abolição da escravatura, em 1888, esta não teve realmente fim, pois não existiu um plano para inserir os ex-escravizados na sociedade, tendo estes que se submeter a péssimas condições de emprego e à miséria. Ainda hoje, o Brasil continua com um grande fosso entre ricos e pobres.

O ponto em que aqui queremos chegar é que o ECA não consegue surtir o efeito necessário, pois o Brasil é um país extremamente desigual e o Estatuto não foi feito tendo um olhar completo para sua sociedade, mas sim, a partir de uma visão eurocêntrica relacionada à colonialidade em suas mais diversas formas.

Este, dentre todos os exemplos aqui citados de como a colonialidade se manifesta no ECA, é o que mais expressa esse fato, uma vez que o Estatuto teve suas bases em declarações e convenções da ONU e UNICEF, foi criado pelo Estado sem a devida participação popular no momento da redação da lei. Assim, a escrita do Estatuto não teve um olhar mais profundo para as dificuldades de sua sociedade e não deu realmente voz aos sujeitos "outros", no caso, crianças e adolescentes.

Ao final da seção, apontamos que os tensionamentos na dualidade colonialidade/decolonialidade podem ser sentidos quando os movimentos sociais forçam sua participação na formulação das políticas públicas do Estado, pois os primeiros possuem uma visão maior da subjetivadade dos sujeitos e o Estado busca a normalização dos mesmos e de seus costumes.

Aqui, respondemos à questão central do estudo: que marcas de colonialidade estiveram presentes na gênese de formulação do Estatuto da Criança e Adolescente? Compreendemos que essas marcas se encontram permeadas pelo padrão de poder mundial da colonialidade, onde reina a naturalização dos indivíduos, através do discurso dos direitos humanos, que é um particularismo que visa ser universal.

Ainda, percebemos a colonialidade no ECA, pela força e imposição do que devem ser as crianças e adolescentes e como devem se portar seus corpos. Também, a marca da colonialidade de gênero, uma vez que poucas mulheres tiveram participação na redação da lei. Junto disto, a colonialidade do saber, uma vez que as crianças e adolescentes não tiveram participação efetiva na formulação da lei, tampouco os movimentos sociais.

Seguindo na questão central, podemos perceber as marcas da colonialidade no ECA, uma vez que a lei foi baseada, principalmente, nas declarações da ONU e UNICEF e não na realidade da sociedade

brasileira. Isto, como vimos, é uma das causas, senão a principal, para a ineficiência, ineficácia e inefetividade do Estatuto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, utilizamos a perspectiva da colonialidade como uma estratégia para abordar os direitos das crianças e adolescentes, isso significa não apenas reposicionar o papel das grandes agências globais, como, ONU, UNICEF, e no caso brasileiro, o papel da Constituição de 1988 e o ECA, mas principalmente reconhecer o lugar e a importância de outras instâncias de poder, relativas ao sujeitos (crianças e adolescentes) e atores sociais que operam na busca pelos direitos da infância e adolescência.

Ao finalizarmos o estudo, atentamos para as expressões da colonialidade na formulação da ONU, UNICEF. Compreendemos estas instituições como sendo instâncias de governança global e que trazem o discurso dos direitos humanos a partir de uma visão eurocêntrica e naturalizam os sujeitos "outros", que foram marginalizados desde a colonização europeia. Desta maneira, a subjetividade das crianças e adolescentes, ou seja, seus saberes múltiplos, pluralidade de culturas, costumes, corpos e gêneros são silenciados.

Ainda, contextualizamos o período de redemocratização, a Constituição de 1988 e adentramos na análise das marcas da colonialidade presentes na formulação do ECA. Consideramos que esta lei é permeada pela colonialdiade do poder, do ser, do saber, do corpo e do gênero. Isto porque, o ECA foi formulado a partir de uma visão eurocêntrica e não considerou, efetivamente, a situação do país e o espaço necessário para os movimentos sociais e as crianças e adolescentes colocaram seus pontos. Dessa maneira, o ECA operou dentro do padrão de poder mundial da colonialidade e buscou normalizar as crianças e adolescentes, ou seja, controlar seus corpos, e não dar voz às suas múltiplas culturas, saberes e seres.

Ao longo do estudo, ficou evidente a tensão entre particularismo e universalismo do discurso dos direitos humanos e entre a perspectiva colonial e a perspectiva decolonial. Devido a isso, em estudos seguin-

tes, buscaremos aprofundar como se dão, na prática, estas tensões envolvendo o ECA sua efetivação, principalmente através da municipalização do atendimento proposta pela lei. A partir desta, deveriam ser criados, em todo Brasil, conselhos municipais com maior participação popular. Estes seriam os Conselhos Tutelares e os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

REFERÊNCIAS

AMIN, A. R. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente:** aspectos teóricos e práticos. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 49-59.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família.** 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: LTC, 1981. 279 p.

BACKES, B.; BACKES, J. L. A luta decolonial de professores militantes da causa negra em contextos de colonialidade germânica. **Quaestio**, Sorocaba, v. 21, n. 3, p. 965-989, set./dez. 2019. Disponível em: < http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/quaestio/article/view/3733/3513>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BERCOVICI, G. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 36, n. 142, p. 35-51, abr./jun. 1999. Disponível em: < https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/474/r14206.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 2 jun. 2020.

BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização.** São Paulo: Companhia das Letras, 1992. 404 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069Compilado.htm>. Acesso em: 8 abr. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes (org.). **Comentários à Constituição do Brasil.** 2. São Paulo: Saraiva, 2018.

CAPES. **Catálogo de Teses e Dissertações.** Disponível em: < https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>. Acesso em 20 jun. 2020.

CAPES. **Qualis Periódicos.** Disponível em: < https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/veiculoPublicacaoQualis/listaConsultaGeralPeriodicos.jsf>. Acesso em: 20 ju. 2020.

COUTO, Ronaldo Costa. História indiscreta da ditadura e da abertura: Brasil: 1964-1985. 5. ed. Rio de Janeiro, RJ: Record, 2010. 518 p.

DIAS, A. F. G. et al. **Revista Polis e Psique**, Porto Alegre, v. 4, n.1, p. 73-89, 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/PolisePsique/article/view/46017/0>. Acesso em: 15 jun. 2019.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14. ed., atual. e ampl. São Paulo, SP: Edusp, 2016. 677 p.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2019**. São Paulo: Editora Gráfica PifferPrint, 2019. 80 p.

LANDER, E. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais - perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: Colecciûn Sur Sur, 2005, p. 7-24.

MACHADO, M. T. **A proteção constitucional de criança e adolescentes e os direitos humanos.** Barueri, SP: Manole, 2003. 426 p.

MALDONADO-TORRES, N. (2007). Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto. In: CASTRO-

-GÓMEZ, Santiago; GROSFOGUEL, Ramon (orgs.) **El giro decolonial:** reflexiones para uma diversidad epistêmica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007. p. 127-167.

MENDOZA, B. La epistemología del sur, la colonialidad del género y el feminismo latinoamericano. In: BRANDÃO, Izabel et al. (org.). **Traduções da cultura:** perspectivas críticas feministas (1970-2010). Maceió: Edufal; Florianópolis: Editora da UFSC, 2017. p. 753-776.

MIRANDA, Nilmário de. **Por que Direitos Humanos.** São Paulo: Autêntica, 2007. 200 p.

OLIVEIRA, T. G. Infância num conflito intergeracional. **Revista Habitus**, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 2, p. 35-47, 2012. Disponível em: < https://revistas.ufrj.br/index.php/habitus/article/download/11383/8333>. Acesso em: 12 abr. 2020.

OLIVEIRA, L. F.; CANDAU, V. M. F. Pedagogia decolonial e educação antirracista e intercultural no Brasil. **Educ. rev.,** Belo Horizonte, v. 26, n. 1, p. 15-40, abr. 2010. Disponível em: < https://www.scielo.br/pdf/edur/v26n1/02.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

ONU. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Nova York: ONU, 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 1 jun. 2019.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais - perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: Colecciûn Sur Sur, 2005, p. 201-241.

QUIJANO, A. Colonialidade do Poder e Classificação Social. In: SANTOS, Boaventura de Souza; MENEZES, Maria Paula (orgs.) **Epistemologias do Sul.** Coimbra: Edições Almedina SA, 2009, p. 73-118.

QUINTERO, P.; FIGUEIRA P.; ELIZALDE, P. C. Uma breve história dos estudos decoloniais. São Paulo: MASP Afterall, 2019. Disponível em: < https://masp.org.br/uploads/temp/temp-QE-1LhobgtE4MbKZhc8Jv.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2020. 10 p.

RIBEIRO, G. L. Diversidade Cultural enquanto Discurso Global. **Avá Revista de Antropologia**, Posadas, n. 15, p. 2-30, dez. 2009. Disponível em: < http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/media/Ribeiro_desdiv_n2.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SALUM, M. J. G. A efetivação do ECA: uma política com a participação de vários parceiros. In: CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Estatuto da Criança e do Adolescente:** refletindo sobre sujeitos, direitos e responsabilidades. Brasília, DF: Conselho Federal de Psicologia, 2016. Cap. 7, p. 108-119.

SCHMIDT, J. P. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 29 mar. 2020.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil:** uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. 709 p.

SEGATO, R. L. Antropologia e direitos humanos: alteridade e ética no movimento de expansão dos direitos universais. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 207-236, abr. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132006000100008>. Acesso em: 2 mai. 2020.

SODRÉ, M. Diversidade e Diferença. **Revista Científica de Información y Comunicación**, Sevilha, n.3, p. 5-15, 2006. Disponível em: < http://institucional.us.es/revistas/comunicacion/3/art1.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

SOUZA, M. A. 25 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: História, Política e Sociedade. In: CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Estatuto da Criança e do Adolescente:** re-

fletindo sobre sujeitos, direitos e responsabilidades. Brasília, DF: Conselho Federal de Psicologia, 2016. Cap. 1, p. 14-31.

STREVA, J. M. Colonialidade do ser e Corporalidade: O racismo brasileiro por uma lente descolonial. **Revista Antropolítica**, Niterói, n 40, p. 20-53, 2016. Disponível em: < http://www.revistas.uff.br/index.php/antropolitica/article/view/432/268>. Acesso em: 27 abr. 2020.

SKIDMORE, Thomas Elliot. **Uma História do Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. 360 p.

A CONTRIBUIÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Daniel Miranda Teodoro

1. INTRODUÇÃO

Os serviços socioassistenciais têm por objetivo reduzir as vulnerabilidade e eliminar os riscos sociais. A partir da sanção do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA , em 13 de julho de 1990 e vigor no dia 11 de outubro do mesmo ano, as políticas sociais passaram por adequações para atenderem a nova legislação específica para a infância.

O Sistema Único de Assistência Social - SUAS materializa o conteúdo da Lei Orgânica de Assistência Social e desdobra, de forma indireta, os artigos e capítulos do Estatuto da Criança e do Adolescente, cumprindo no decorrer dos anos, após sua promulgação, dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que consagram direitos adquiridos para inclusão social. Diante deste contexto o SUAS se fez a partir de três categorias de proteções de acordo com a natureza ou o tipo e complexidade do atendimento: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, o que resulta na superação das vulnerabilidades e risco sociais de pessoas e famílias, permeando as diferentes faixa etárias de idade.

O conteúdo aqui explorado aborda a base legal da Política de Assistência Social, através do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e do Estatuto da Criança e do Adolescente, detalhando os níveis de proteções de seus serviços, programas e projetos. Pois é através da disseminação das legislações e políticas públicas que a sociedade compreende que o indivíduo é detentor de direitos conquistados e as crianças e adolescentes sujeitos de direitos, rompendo a cultura de meros públicos de programas e projetos governamentais e de caridade.

2. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Constituição Brasileira de 1988, dos artigos 194 a 204, estabelece a seguridade social como "um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinada a assegurar os direitos relativos a saúde, à previdência e assistência social". Nos artigos 203 e 204 estabelece os objetivos, forma de gestão e financiamento da assistência social. Estes também determinam a atuação do Estado no que tange a responsabilidade de assistência social, aspecto este que configurada através da Lei nº 8742/ 1993 (Lei Orgânica de Assistência Social) e posteriormente alterada pela da Lei n º 12.435/2011, denominada Lei do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Com a promulgação da LOAS, que refenda a Assistência Social com o *status* de políticas públicas, fortalece a necessidade da passagem do assistencialismo para direito social. Em 2005 é instituído o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que responsabiliza o Estado a prover, através de programas, projetos e serviços, a segurança, acolhida, convivência familiar e comunitária. O SUAS é competência e responsabilidade dos três níveis de governo, e configura-se nos princípios, diretrizes e os eixos estruturantes da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e na Lei Orgânica de Assistência Social.

A partir da estruturação da Política de Assistência Social nas três esferas, fortalece e compromete o Estado a garantir o objetivo da Assistência Social, que é

> "à proteção social da família, seus membros e indivíduos, em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social decorrentes

> da pobreza, da ausência de renda ou de acesso aos serviços públicos, dos ciclos de vida, fragilização de vínculos afetivos, da discriminação etária, étnica, de gênero ou por deficiência, de desvantagem pessoal resultantes de deficiências, de ameaças ou violações de direitos, do uso de substâncias psicoativas, da violência no núcleo familiar, da inserção precária ou não inserção no mundo do trabalho formal ou informal ou de estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que represente risco pessoal e social." (Lei nº 875/2015 de Ibirapitanga)"

Com o aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social, os três níveis de governo adotou o modelo de gestão estruturada em proteção social, organizado por níveis de complexidade: proteção social básica e especial, de média e alta complexidade, tendo como base a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em seu artigo 6º que define proteção básica como conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos, familiares e comunitários, e enquanto a especial conjunto de serviços, programas e projetos que por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa do direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violações de direitos.

A gestão municipal implementa os níveis de proteções conforme o seu porte, citados abaixo, o que define quais serviços, programas e projetos devem ser implementados.

Quadro 1 – Classificação dos municípios por porte

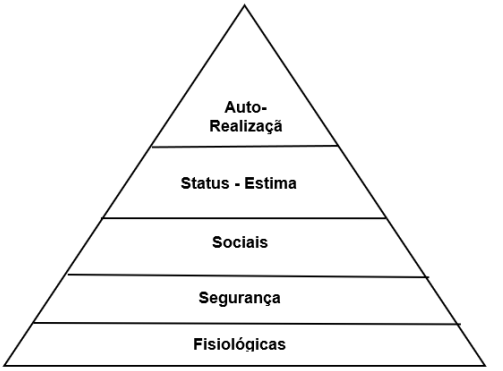
PORTE DO MUNICÍPIO	HABITANTES
Pequeno Porte I	Até 20.000
Pequeno Porte II	De 20.001 a 50.000
Médio Porte	De 50.001 a 100.000
Grande Porte	De 100.001 a 900.000
Metrópole	Mais de 900.000

Fonte: Produzida pelo autor do artigo (2020)

Tal estrutura converge na evolução de formulação de políticas públicas, permeado nas evidências que *a* "fruição dos direitos humanos é uma questão complexa, que vem demandando um aparato de garantias e medidas concretas do Estado que se alarga cada vez mais, de forma a disciplinar o processo social, criando modos de institucionalização das relações sociais que neutralizem a força desagregadora e excludente da economia capitalista e possam promover o desenvolvimento da pessoa humana" (BUCCI, 2006, p. 04).

O desenvolvimento do indivíduo ou da sociedade permeia pela garantia do acesso aos direitos básicos e a satisfação das necessidades básicas e secundárias, conforme estabelece o psicólogo americano Abraham H. Maslow em forma de pirâmide.

Figura 1 – Pirâmide das Necessidades Humanas



Fonte: Produzida pelo autor do artigo (2020)

A satisfação das necessidades estão vinculadas a superação de vulnerabilidades sociais através das proteções sociais, conforme a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, que dispõe da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais e definem e estabelecem os níveis de proteções.

As proteções, conforme Sposati (1989) afirma, que além de provisões materiais devem afiançar meios para o reforço da autoestima, inserção social, estímulos à participação, equidade, protagonismo, emancipação, inclusão social e conquista da cidadania.

Conforme o artigo 6º da Lei Orgânica de Assistência Social o SUAS é dividida em proteções sociais, da seguinte forma:

> I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;
>
> II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

A proteção social básica tem como porta de entrada o Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, conhecida popularmente da Casa da Família. Nele é ofertado "o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, que consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo (Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, 2009, p. 6).

O PAIF referencia os serviços socioassistenciais da proteção social básica, organizando os serviços as serem ofertados para as famílias em situação de vulnerabilidade, traçando metas de intervenção e de acompanhamento conforme a demanda de cada membro familiar. Em destaque o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV[55], o qual, segundo a Tipificação, organiza-se de modo a ampliar

55 Serviço realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. Forma de intervenção social planejada que cria situações desafiadoras, estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e no território. (Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais)

trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade do indivíduo, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária, classificado de caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidade. Este, na maioria dos municípios brasileiros, conforme dados da Vigilância Socioassistencial da Secretaria Nacional de Assistência Social, mais de 70 % dos beneficiários estão entre a faixa etária de 06 a 18 anos de idade.

A Proteção Social Especial é dívida em Média e Alta Complexidade, sendo a primeira executada no Centro de Referência Especializado em Assistência Social -CREAS que oferta o serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI. Este voltado ao apoio, orientação e acompanhamento de indivíduo ou famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos.

Na Média Complexidade, exercida pela mesma equipe do CREAS, é ofertado o Serviço de Proteção Social e Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA e de Prestação de Serviços à Comunidade - PSC. O adolescente em conflito com lei é encaminhado pelo poder judiciário, após determinação da medida a ser cumprida a equipe do PAEFI realiza o acompanhamento do mesmo e da família. De acordo com o CENSO SUAS de 2015, menos 40 % dos municípios não ofertam estes serviços e na Bahia não chega a 30%. Com apuração mais detalhada, o número no estado baiano não chega a 20% quando se analisa as variáveis de execução e o número de atendidos no período de janeiro a agosto de 2015.

Os serviços de Alta Complexidade são voltados para indivíduos que estão com os laços familiares ou sociais fragilizados ou rompidos. São ofertados através e acolhimento institucional ou familiar[56] provi-

56 Neste caso é o Programa de Famílias Acolhedoras caracterizada como um serviço que organiza o acolhimento, na residência de famílias acolhedoras, de crianças e adolescentes afastados da família de origem mediante medida protetiva. Representa uma modalidade de atendimento que visa a oferecer proteção integral às crianças e aos adolescentes até que seja possível a reintegração familiar (Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, 2006, p.42).

sório para criança e adolescentes em situação de violação de direitos, mulheres em situação de violência, idosos e pessoas com deficiência na modalidades de:

Quadro 2 – Serviços da Alta Complexidade

PÚBLICO	MODALIDADE
Criança e adolescente	Casa -Lar, Abrigo Institucional e família acolhedora
Adultos e famílias	Abrigo Institucional e Casa de Passagem
Mulheres em situação de violência	Abrigo Institucional
Jovens e adultos com deficiência	Residência Inclusiva
Idosos	Abrigo Institucional de Longa Permanência

Fonte: Produzida pelo autor do artigo (2020)

O Serviço de Proteção e Situação de Calamidade Públicas e de Emergências, caracterizado como de Alta Complexidade, atua com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectada das famílias ou dos indivíduos.

As modalidades de serviços voltados a crianças e adolescentes, os quais possuem maior demandas diante das situações de negligência e demais de violações de direitos, são aos que possuem menor oferta. A exemplo da Bahia, segundo dados do CENSO SUAS, possui 85 equipamentos de acolhimento, sendo 15 em Salvador e 70 entre os 416 municípios, com a média de capacidade de 10 crianças/adolescentes por unidade. Quando se trata do serviço Família Acolhedora 04 municípios baianos declaram possuírem o mesmo, instituído por lei, e 03 em pleno funcionamento.

2.1. OFERTA DE SERVIÇOS POR ENTIDADE PRIVADAS

A oferta dos serviços, programas e projetos socioassistenciais também são realizadas por organizações privadas, sem fins lucrativos. Estas para obterem a chancela de funcionamento através do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS devem seguir as normativas

de execução dos serviços, em destaque seguir as diretrizes apresentadas pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social Nº 109/2019.

As normativas e legislações do SUAS definem claramente as entidades e organizações de assistência social sem fins lucrativos. A Resolução do CNAS nº 14, de 15 de maio de 2014, classificam as organizações como:

> I - de atendimento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de proteção social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidades ou risco social e pessoal, nos termos das normas vigentes.
>
> II - de assessoramento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos das normas vigentes.
>
> III - de defesa e garantia de direitos: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais e articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos das normas vigentes.

Para efeito de levantamento de dados, controle e fiscalização das organizações, o Governo Federal criou o Cadastro Nacional de Entidade de Assistência Social - CNEAS. O cadastro é uma ferramenta de gestão das três esferas de governo, que armazena informações acerca das entidades e ofertas dos serviços socioassistenciais. Em outubro de 2017, possuía o registro de 19.377 organizações cas-

tradas nacionalmente. Destas, 1.110 são baianas, representando 5,7 % da totalidade.

A maioria das entidades estão concentradas nas metrópoles e municípios de médio e grande porte com atendimento, na maioria, voltada para o público infanto juvenil. Os municípios de pequeno porte possuem dificuldades de constituírem e manterem organizações que ofertem serviços. Nestes o que prevalecem são organizações na área de defesa e garantia de direitos vinculados a instituições religiosas e de representação de categorias trabalhistas, a exemplo de produtores rurais, Pastoral da Criança e Santa Casa da Misericórdia.

2.2. SERVIÇOS, PROGRAMAS E PROJETOS SOCIOASSISTENCIAIS

A Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, instituída em 2005, retoma as normas operacionais de 1997 e 1998 e se constituiu no período como instrumento de regulação dos conteúdos e definições da Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004 que parametrizaram o funcionamento do Sistema Único de Assistência Social.

A NOB/SUAS regulamentou a operacionalização da gestão da política de assistência social, com base na Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social, legislação e normativas complementares aplicáveis nos termos da Política Nacional de Assistência Social instituída em 2004, detalhando a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle social da política e como se correlacionam.

A Norma Operacional Básica – NOB de 2005 apresenta e reafirma algumas definições básicas no intuito de garantir a compreensão e configuração efetiva de política de pública. Em destaque:

> Serviços – atividades continuadas, definidas no artigo 23 da LOAS, que visam a melhoria da vida da população e cujas ações voltadas para as necessidade básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nessa lei. A política Nacional prevê seu ordenamento em rede, de

acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade.

Programas – compreendem ações integradas e complementares, tratadas no artigo 24 da LOAS, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e serviços socioassistenciais, não se caracterizando como ações continuadas.

Projetos – definidos nos artigos 25 e 26 da LOAS, caracterizam-se como investimentos econômico sociais no grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios de capacidade produtiva e de gestão para a melhoria de condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas pública.

Além dos serviços citados anteriormente, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) possui um leque de atividades, os quais estão em destaque, abaixo, e são mais comuns na maioria dos municípios, conforme preconização da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais e registros periódico nas ferramentas de monitoramento do setor de Vigilância Socioassistencial da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS , subordina ao Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), hoje denominado Ministério da Cidadania. São:

Quadro 3 – Atividades desenvolvidas

AÇÃO	DESCRIÇÃO
Centro Especializado para População em Situação de Rua	O serviço oferta atendimento e acompanhamento especializado, com a finalidade do fortalecimento de vínculos sociais e familiares, a organização coletiva, mobilização e participação social, assim como a construção de novos projetos de vida para pessoas em situação de rua.

Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV	O serviço é de caráter preventivo com o objetivo de fortalecer as relações familiares e comunitárias, além de promover a integração e a troca de experiências entre os usuários.
Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho - Acessuas Trabalho	O programa possibilita a autonomia das famílias atendidas pelo SUAS, através de inserção e reintegração no mundo do trabalho.
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI	Erradicar o trabalho infantil através de campanhas, ações de mobilizações e orientações junto as famílias e a sociedade.
Medidas Socioeducativas	Ofertado pelo CREAS para adolescentes em conflito com a lei, após determinação judicial da medida de Liberdade Assistida (LA) ou de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC).

Fonte: Produzida pelo autor do artigo (2020)

Em 2003, foi criado o Programa Bolsa Família - PBF através Decreto Presidencial nº 4.675/2003, resultado da unificação dos Programas Alimentação, Bolsa Escola e o Auxílio Gás. O mesmo é tido como principal programa da Política Nacional de Assistência Social e que atende atualmente **13.676.038 famílias brasileiras, das 26.054.041** inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, o que representa 52%.

O PBF, conforme informações do MDS[57], possui três eixos:

> Complemento da renda — todos os meses as famílias atendidas pelo Programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo governo federal. Esse eixo garante o alívio mais imediato da pobreza..
>
> Acesso a direitos — as famílias devem cumprir alguns compromissos (condicionalidades), que têm como objetivo reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social. Esse eixo oferece condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social.

57 Informações coletadas no site do MDS (http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e), acessado em 02/07/2020)

> Articulação com outras ações — o Bolsa Família tem capacidade de integrar e articular várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade e de pobreza.

Para ser beneficiário do programa as família devem possuir renda per capita de até R$ 89,00, as que ultrapassarem deste valor, estão aptas caso tenham gestantes ou mães em condição de aleitamento ou adolescentes entre 14 e 17 anos, sendo o teto per capita de R$ 178,00.

Os responsáveis pelas famílias possuem a obrigatoriedade, denominada de condicionalidades, de garantir o acesso e permanência de seus filhos (as) na educação e no acompanhamento junto a saúde. Para este fim, os núcleos familiares contam com o acompanhamento da equipe[58] de referência do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, convergindo com os artigos 3º e 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Pacto de Aprimoramento do SUAS[59], do quadriênio 2014/2017, estabelece a meta de acompanhamento do PAIF (das famílias com até ½ salário mínimo cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais) igual a 15 % para municípios de Pequeno Porte I e 10% para os demais portes e da famílias beneficiadas pelo PBF, 15% para Porte I e demais portes igual ou maior 10%.

A criação de instrumentos que estabelecem metas a serem alcançadas, contribuem para o monitoramento e avaliação dos resultados

58 A NOB-RH/SUAS estabelece a equipe mínima conforme porte do município. Os municípios de Pequeno Porte I – Até 2.500 famílias referenciadas: 2 técnicos de nível superior, sendo 1 assistente social e outro, preferencialmente, psicólogo; 2 técnicos de nível médio; Municípios de Pequeno Porte II – Até 3.500 famílias referenciadas: 3 técnicos de nível superior, sendo 2 assistentes sociais e, preferencialmente, 1 psicólogo; 3 técnicos de nível médio; Municípios de Médio, Grande, Metrópole e Distrito Federal - a cada 5.000 famílias referenciadas: 4 técnicos de nível superior, sendo 2 assistentes sociais, 1 psicólogo e 1 profissional que compõe o SUAS; 4 técnicos de nível médio.

59 O Pacto de Aprimoramento do SUAS é o instrumento que materializa as prioridades e as metas nacionais no âmbito do SUAS, e se constitui em mecanismo de indução do aprimoramento da gestão do SUAS e da qualidade dos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda (NOB/SUAS 2012).

alçados pelo Programa Bolsa Família e dos demais serviços e políticas complementares. O Pacto de Aprimoramento em vigência está em processo de averiguação dos resultados obtidos pelos municípios e das unidade federativas.

Uma meta estabelecida para todos os níveis de governo, independente de porte no caso dos municípios, é a criação da área de Gestão do SUAS com a competência de Vigilância Socioassistencial, que segundo ao Ministério da Cidadania é desenvolvimento de capacidades e meios técnicos para que os gestores e profissionais da Assistência Social identificarem as vulnerabilidades sociais da população e do território de abrangência, resultando no planejamento de intervenções preventivas para contribuir no aprimoramento das ações que reparem os direitos violados.

Pelos sistemas de informações do Governo Federal, tem o seguinte perfil das famílias brasileiras cadastras no Cadastro Único para Programas Sociais - CADÚnico do Governo Federal:

Quadro 4 – Quantitativo de famílias por renda per capita no Brasil em abril de 2020

RENDA PER CAPITA	QUANTITATIVO DE FAMÍLIAS
Mensal de 0 até R$ 89,00	13.595.301
Mensal de R$ 89,01 até R$ 178,00	2.771.605
Mensal entre R$ 178,01 e ½ salário mínimo	5.951.619
Mensal acima de ½ salário mínimo	6.286.905
Total	28.605.430

Fonte: Produzida pelo autor do artigo (2020)

No estado da Bahia, maior do nordeste em tamanho e quantitativo de famílias no CADÚnico, tem o seguinte retrato:

Quadro 4 – Quantitativo de famílias por renda per capita na Bahia em abril de 2020

RENDA PER CAPITA	QUANTITATIVO DE FAMÍLIAS
Mensal de 0 até R$ 89,00	1.847.419
Mensal de R$ 89,01 até R$ 178,00	217.658
Mensal entre R$ 178,01 e ½ salário mínimo	533.600
Mensal acima de ½ salário mínimo	543.604
Total	3.142.281

Fonte: Produzida pelo autor deste artigo (2020)

Com a análise dos dados, a Bahia possui 3.142.281 famílias cadastradas, o que representa 10,9% de da totalidade do país. Ao verificar estes dados e levantado perfil dos municípios baianos com maiores números de cadastrados, são de Pequeno Porte I e II.

Ao comparar famílias com renda per capita de até R$ 89,00, a Bahia possui 13,6% da totalidade do Brasil, o que representa um número alto de pessoas em extrema pobreza conforme classificação do MDS. O quantitativo de 3.142.281 representa 20,76% da população baiana em situação de extrema pobreza, sendo que a estimativa apresentada pelo Banco Mundial, em fevereiro de 2017, foi de 4,4% neste ano para o país.

Tabela 1 – População em extrema pobreza por faixa etária

FAIXA ETÁRIA DE IDADE	BRASIL	BAHIA
Entre 0 a 09 anos	3.883.278	513.061
Entre 18 a 24 anos	1.757.901	254.460
Com 60 ou mais anos	610.956	61.412
Total em extrema pobreza	15.002.707	2.091.710

Fonte: IBGE, Censo Demográfico - 2010

Conforme dados acima, 14% da população na condição de extrema pobreza no Brasil está na Bahia, demonstrando o volume de 2.091.710 pessoas com dificuldade ao acesso ou permaneça nos serviços públicos essências para a sobrevivência. Ao analisar a faixa etária, o número de crianças e adolescente é de 5.641.178, o que representa 38% do volume populacional sem condições de provês os mínimos sociais de acordo o artigo 1º da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e resulta na desproteção social.

3. CONCLUSÃO

Este ano a Política de Assistência Social completa seus vinte e sete anos e o Estatuto da Criança e do Adolescente trinta anos de existência e persistência. Período a qual se consolida através do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, reduzindo o contexto de vulnerabilidade e risco social, ou melhor, possibilitou que milhões de brasileiros e brasileiras saíssem de extrema pobreza, através do

acesso a renda mínima e acompanhamentos e suporte pelos serviços socioassistenciais.

As proteções sociais, executadas mediante aos serviços, programas e projetos, permitem que a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) atenda de fato quem dela necessita, deixando de tutelar as famílias, em destaque as crianças e adolescentes que as compõem, e tendo-as como sujeitos de direitos, reduzindo e/ou eliminando as vulnerabilidades e riscos sociais

O observamos o perfil dos municípios brasileiros, em destaque os baianos, nota-se que após educação, a assistência social atende um número maior de crianças e adolescentes, colocando-a como porta de entrada e permanência nas demais políticas sociais. Mesmo assim, conforme os dados acessados e os últimos publicados pelos órgão oficiais de estudos e pesquisas, muitas crianças e adolescentes não conseguem acessar de forma integral os serviços e benefícios socioassistenciais, devido a maioria dos municípios não terem recursos para contratarem as equipes de referências, além da mínima estabelecida, da pouca divulgação dos serviços ofertados e dificuldade da intersetorialidade no âmbito dos atendimentos.

4. REFERÊNCIAS

BARROS, R.P.; CAMARGO, J.M. e, R. e MENDONÇA R. Uma agenda de combate à pobreza no Brasil. **In Perspectivas da Economia Brasileira**, Rio de janeiro: IPEA, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Presidência da República. 5 de outubro de 1988. Brasília, DF

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**, Câmera dos Deputados, Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. DOU de 16/07/1990 – ECA. Brasília, DF.

BRASIL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil:** conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas, elaboração de estudos socioeconômicos. Editora Alínea, 3ª Edição, 2ª Impressão. Campinas, 2006. PDF file.

Pereira, Potyara A. P**. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SPOSATI, Aldaiza; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os direitos dos desassistidos sociais**. São Paulo, Cortez. 1989.

INTERRUPÇÃO DA INFÂNCIA E CULTURA POLÍTICA: O CONFLITO ENTRE A DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E A VIOLÊNCIA POLICIAL NO BRASIL

Ana Paula Jetske Hendges

1. INTRODUÇÃO

O contexto da violência policial no Brasil mostra-se desenfreada: o fato não é novidade, porém, resumir vidas a números torna a digestão do assunto naturalizada para a sociedade, sendo ainda mais estarrecedor quando a violência é expressa contra crianças e adolescentes. É necessário recordar os nomes de Ágatha Félix (8 anos), Kauê Ribeiro dos Santos (12), João Pedro Mattos Pinto (14), Margareth Teixeira (17), entre tantos outros que tiveram a infância interrompida durante intervenções policiais de enfrentamento à criminalidade no país.

Convém enfatizar que o fenômeno representa mais do que a falha do Estado em proteger os direitos fundamentais de crianças e adolescentes - contrariando dispositivos internacionais vigentes no ordenamento jurídico interno -, mas também sua negligência frente ao emprego da força pelas instituições policiais, seus braços coercitivos diretos.

A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), adotada na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989, é o marco internacional que guia a adoção da Doutrina da Proteção Integral em contraposição à Doutrina da Situação Irregular, vigente no Brasil até a Constituição

Federal de 1988. A nova concepção propõe abordar crianças e adolescentes como sujeitos de direito, e não mais como menores, objeto de proteção, conforme a doutrina anterior.

O Brasil inseriu, no artigo nº 227 da Constituição Federal de 1988, a premissa do tratamento a crianças e adolescentes condicionado ao seu status como sujeito de direitos (BRASIL, 1988). Ratificou a CDC em 1990, instituindo o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e reforçando a obrigação da sociedade, do Estado e da família de assegurar os direitos da criança e do adolescente. A iniciativa pioneira do país no período reverbera como referência internacional em matéria de direitos da criança e do adolescente mesmo 30 anos após a sanção da Lei nº 8.069.

Diante disso, permanece um paradigma atual frente às mortes de crianças e adolescentes causadas em intervenções policiais, tendo em vista diretamente o dever da proteção. Como podem ocorrer assassinatos diante da violência empregada por instituições estatais, vitimando um grupo vulnerável, o qual o próprio Estado deve proteger? Convém concluir que, se por um lado o ordenamento jurídico brasileiro está de acordo com a concepção mais progressista sobre os direitos desse grupo, por outro, algumas de suas práticas institucionais ainda refletem uma cultura conservadora, beirando a autoritária.

A cultura política é um conceito e uma teoria desenvolvida na ciência política, podendo referir-se a um conjunto de valores, crenças e percepções em relação à vida política, social, religiosa e econômica, encontrados de forma geral em um determinado grupo ou sociedade. Apoiar-se nessa teoria não significa partir do pressuposto de que exista alguma forma de cultura homogênea em uma sociedade, mas sim partir de um método para analisar decisões, impressões e valores semelhantes. Isso não suprime a existência de subculturas e das diferenças de percepções dentro de uma mesma sociedade, apenas indica que existem valores semelhantes de acordo com a vivência pessoal e coletiva.

Um aspecto bastante frequente no pensamento social brasileiro, por exemplo, refere-se ao fato de que, assim como no restante da América Latina, "as tensões sociais serão resolvidas como questão eminentemente policial" (OLIVEN, 2010). Isso reflete a percepção de que é

atribuição e responsabilidade das instituições policiais o enfrentamento de problemas sociais, como a criminalidade. Na região, os índices de criminalidade foram utilizados para justificar políticas "linha dura" contra crianças (PINHEIRO, P. S.; PINHEIRO, M. A., 2015), e esse contexto é realidade também no Brasil, configurando uma conduta baseada na Doutrina da Situação Irregular.

As relações de poder discriminatórias que envolvem a perspectiva racial, de gênero , geracional e de classe decorrem de problemas estruturais complexos e moldam o fenômeno da violência policial contra crianças e adolescentes. O conceito de interseccionalidade proposto por Crenshaw complementa o estudo da cultura política para a análise de processos políticos, sobrepondo lentes que ampliam a compreensão de fenômenos multifacetados. Propõe-se analisar a interrupção da vida como processo político que pressupõe relação de poder entre as instituições policiais – representando a coerção do Estado – e um grupo social vulnerável com perfil definido.

O presente artigo não pretende abordar a retórica de que lei no Brasil "não pega" e de que temos de "tirar o Estatuto do papel" (DOS SANTOS, 2007), como se a cultura política fosse explicativa das falhas do Estado em assegurar direitos e, portanto, o fenômeno seria "culpa" da sociedade. Diferente disso, intenciona-se compreender como empecilhos para a consolidação deles se fortalecem calcados em aspectos da cultura política brasileira, parte do Estado e da sociedade e, para tanto, é essencial compreender que esse processo é baseado em relações de poder.

Diante disso, este trabalho é dividido em duas partes. Na primeira, é discutido o recorte conceitual da cultura política e da interseccionalidade, a fim de explicar o referencial teórico através do qual o problema é aqui interpretado. Na segunda, será evidenciada a incongruência entre o objeto do estudo, a Doutrina da Proteção Integral, e o problema da violência policial contra crianças e adolescentes no Brasil.

2. CULTURA POLÍTICA E INTERSECCIONALIDADE: O QUE MOSTRA O BRASIL

Em maio de 2020, o caso do assassinato de João Pedro Mattos, de 14 anos, mobilizou reações na opinião pública em todo o país. O

adolescente foi atingido por uma bala de fuzil nas costas em uma operação das Polícias Civil e Federal em São Gonçalo, enquanto brincava em casa com amigos. Durante as investigações, a perícia comprovou que houve alteração da cena do crime e que o corpo de João Pedro fora movido do local de helicóptero.

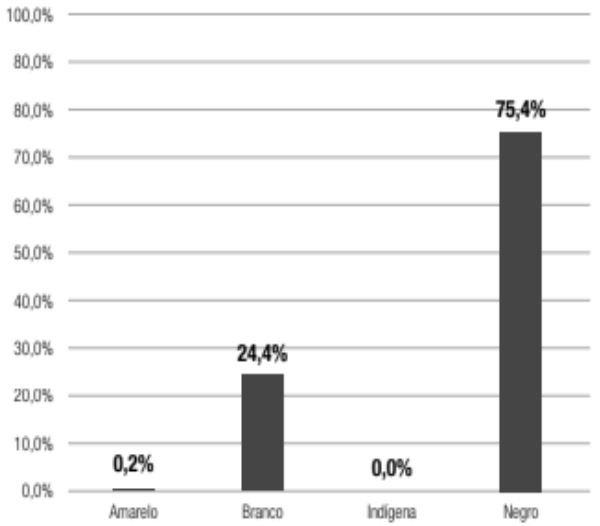
O levantamento mais recente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública indica que, somente entre 2017 e 2018, foram registradas 6.220 mortes em decorrência de intervenção policial no Brasil (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019). Desse número, 10,3% dos casos referem-se a crianças e adolescentes com idade entre 0 e 17 anos e, se considerados os casos de letalidade até os 19 anos, essa taxa eleva-se para 25,3%.

O fenômeno analisado aqui decorre de problemas complexos, como o racismo estrutural, relações sexistas e de classe que exigem uma revisão histórica que poderia fugir ao propósito deste trabalho, e sobre os quais acredito que outros colegas se encontram em melhor posição para abordá-los. Aqui se limitará, então, à menção da importância de considerar as condições de poder existentes através da discriminação histórica com base nesses fatores: idade, gênero, cor e classe. A isso é empregada a cultura política: para examinar as congruências entre uma cultura conservadora desses aspectos estruturais com ações práticas policiais repressivas há muito enraizadas nas instituições.

Crenshaw (2002) afirma que "nas abordagens subinclusivas da discriminação, a diferença torna invisível um conjunto de problemas; enquanto em abordagens superinclusivas a própria diferença é invisível" (pp. 176). É necessário englobar a interseccionalidade a fim de contemplar os múltiplos fatores que contribuem à discriminação de crianças e adolescentes no processo que leva à violência e letalidade policial, considerando as diferenças sem borrar o conjunto de problemas em seu entorno.

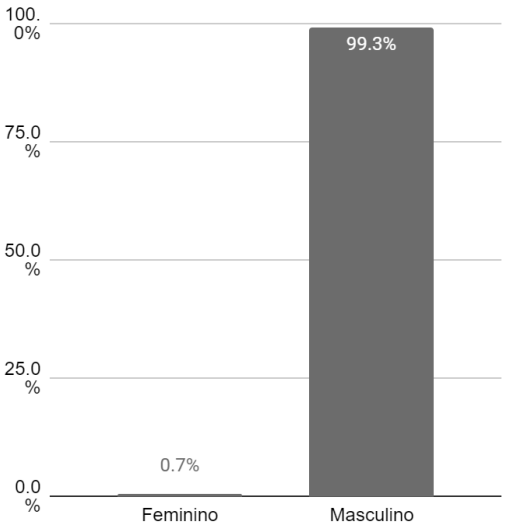
A criança e o adolescente vítima letal de intervenção policial manifestam um perfil padronizado: é do gênero masculino, negro e, em sua maioria, possui entre 14 e 18 anos. Esse perfil foi sintetizado pelo Anuário de Segurança Pública de 2019, ilustrando a distribuição de vítimas letais de intervenção policial entre 2017 e 2018 conforme idade, raça/cor e gênero. O gráfico 1 extraído do relatório e o gráfico 2, adaptado, evidenciam abaixo o aspecto racial e de gênero do fenômeno.

Gráfico 1 – “Mortes decorrentes de intervenções policiais, por raça/cor. Brasil, 2017-2018.”



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019.

Gráfico 2 – “Mortes decorrentes de intervenções policiais, por sexo. Brasil, 2017-2018.”



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019.Adaptado.

Além do aspecto da idade concentrar 25,3% das mortes por intervenções policiais - conforme apontado anteriormente – até os 19 anos de idade, é necessário considerar a predominância do gênero masculino (99,3%) e da cor negra (75,4%) entre as vítimas de letalidade policial no país. Cabe enfatizar, a partir disso, a importância do tratamento do problema a partir da perspectiva interseccional, que considera essas estruturas desiguais de poder sobrepostas.

Essas estruturas de poder encontram-se com a cultura política através de uma relação de ambivalência. Rennó (1998) aponta que uma das concepções pioneiras da teoria, de Almond e Verba (1963), não considerou com profundidade a interação entre cultura política e estrutura. Essa expressão fora evidenciada por Lijphart (1980, apud RENNÓ, 1998), sob a caracterização da estrutura como causa e efeito da cultura política, e vice-versa: é à esta definição a que se aplica este trabalho.

Baquero (2001) afirma que autores como Joaquim Nabuco, Alberto Torres, Oliveira Viana, Guerreiro Ramos, Francisco Campos, entre outros, realizaram "a tentativa de resgatar as matrizes estruturais da sociabilidade brasileira" (pp.99), a fim de explorar a influência de aspectos culturais sobre processos políticos. Assim, dois dos principais aspectos que podemos aplicar ao propósito deste trabalho é o paternalismo repressivo e a preferência por soluções autoritárias.

De encontro a esses aspectos, alguns autores evidenciam a existência de uma cultura autoritária[60], que preza pela manutenção da ordem estrutural. Para tanto, utiliza-se da proteção como política de controle social, ou paternalismo, e da preferência pelo emprego da violência para resolução de conflitos, as soluções autoritárias.

A retórica do paternalismo repressivo é apresentada por Natalia Cruz (2010), afirmando que nele decorre a castração da cidadania e a sua hierarquização dentre os segmentos sociais (pp. 3). A partir dis-

60 Para compreender a cultura autoritária, é importante retomar a síntese sobre autoritarismo, realizada por Stoppino e organizada por Bobbio em *Dicionário de Política*. O autor afirma que "o pensamento autoritário não se limita a defender uma organização hierárquica da sociedade política, mas faz desta organização o princípio político exclusivo para alcançar a ordem, que considera como bem supremo (...) de costume, a ordem hierárquica a preservar é a do passado".

so, é possível identificar o tratamento a crianças e adolescentes ainda como objeto de proteção, existindo hierarquia entre diferentes grupos de "menores de idade", supondo os que seriam mais ou menos merecedores de seus direitos a partir de sua classe social, cor e gênero.

Crianças negras, do gênero masculino e residentes nas periferias tem sua cidadania limitada, ao mesmo tempo em que são posicionadas em grau mais inferior da hierarquia dos direitos humanos. As políticas sociais concernentes aos direitos de crianças e adolescentes serão apresentadas como benesses ou concessões, e não como um direito, conforme afirmado por Sposati (1989 apud CRUZ, N. R., 2010). Dessa maneira, enquanto crianças brancas residentes de bairros abastados recebem o direito a ter direitos, às crianças do primeiro perfil é reservada a criminalização da pobreza (FRANCO, 2014), premissa empregada em intervenções policiais de combate à criminalidade no país.

Quanto à predileção pelo emprego de soluções autoritárias, Moisés (2008) aponta que, na experiência brasileira,

> a preferência por soluções à margem da lei e das normas democráticas (podendo envolver o retorno de militares ou o apoio a lideranças carismáticas) com o objetivo de resolver problemas da sociedade está associada com o desprezo ou o descrédito de componentes fundamentais da democracia representativa (MOISÉS, 2008).

O padrão mencionado pelo autor indica que há preferência por medidas antidemocráticas e simplistas em detrimento de alternativas que envolvam diálogo ou articulação política – atitudes democráticas - para resolução de problemas. José Miguel Cruz (2000) identifica o mesmo padrão, atentando aos contextos de violência e criminalidade como fenômenos que também contribuem para uma cultura política autoritária. O autor associa ao caos e à incerteza cotidiana a promoção de atitudes e valores para responder rápida e eficazmente ao problema da "anarquia", percebida devido a criminalidade (CRUZ, 1999. Tradução minha). Isso pressupõe que o fim, pautado na manutenção da ordem através do combate à criminalidade, justifica o emprego de atitudes autoritárias.

Ambos valores são estreitamente alinhados com a Doutrina da Situação Irregular, com expressão mais recente através da Lei nº 6.697, de 1979, sob a qual crianças e adolescentes eram direcionadas às Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM) por "desvio de conduta" ou infrações, por situação de maus-tratos ou por falta de acesso a serviços como educação e saúde (SILVA, 2014), centralizada na figura do Juiz de Menores.

A doutrina surgida durante o século 19 no Brasil, com o Código Criminal do Império (1830), traz a terminologia menor para abordar as infrações cometidas por crianças e adolescentes, constituindo uma "categoria social considerada com maiores chances de inadequação, incapacidade intelectual, fracasso e ruptura da ordem" (SOUZA; OLIVEIRA; RODRIGUES; 2014).

O Código de Menores Mello Mattos, de 1927, já empregava a doutrina com base em políticas residuais do século anterior, alinhado com a percepção social de que o menor se referiria a filhos de ex-escravos, crianças em situação de rua ou vivendo outras condições de desigualdade. Com ele surge uma política de assistência, porém, alinhada à uma doutrina de manutenção da ordem social, com tratamento conservador (AZEVEDO, 2007). Isso evidencia o caráter da persistência do valor da criminalização da pobreza de crianças e adolescentes, e da atuação do Estado, presentes até a atualidade.

A Doutrina da Situação Irregular converge com o aspecto paternalista repressivo da cultura política brasileira ao indicar que a pobreza leva à situação irregular, expondo as famílias de baixa renda à intervenção do Estado por essa condição (RIZZINI, 2004), o Estado retira o direito à participação dos envolvidos no processo, impondo uma política de "proteção" forçada e, novamente, a criminalização frente à classe social, cor e gênero.

O relatório Juventude Brasileira e Democracia: participação, esferas e políticas públicas (2005), elaborado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e pelo Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Públicas (Pólis), constata que é sobre jovens negros moradores de espaços "populares" que "recaem as principais ações – não necessariamente de políticas públicas – de controle social tutelar e repressivo" (pp.8).

O relatório busca sintetizar informações e opiniões fornecidas em uma pesquisa com jovens brasileiros sobre participação, atestando a importância de sua inclusão em processos políticos, sociais e comunitários a fim de consolidar o processo de democratização da sociedade brasileira. Ainda que a pesquisa tenha sido realizada com jovens com idade entre 15 e 24 anos, algumas de suas conclusões são importantes em relação à adolescentes (de 15 a 18 anos), que recebem esse tratamento tutelar e repressivo na atualidade e fazem parte do grupo de interesse deste trabalho.

Ainda que a concepção tutelar sobre o núcleo jovem empobrecido da sociedade seja anterior à ditadura militar, e que o Código de Menores de 1979 tenha perdurado por pouco tempo até o estabelecimento da Constituição de 1988, alguns de seus efeitos estão incorporados tanto a percepções sociais, quanto à atuação das instituições policiais no período. É possível afirmar que esses efeitos estão presentes até o momento, dado que são valores persistentes[61], que não foram alterados no processo de redemocratização e interferem no processo de consolidação da Doutrina da Proteção Integral no Brasil.

3. O CONFLITO ENTRE A DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E A VIOLÊNCIA POLICIAL

A Doutrina da Proteção Integral encontra o marco de sua consolidação internacional com a Convenção dos Direitos da Criança (CDC) em 1989, como resultado dos esforços dos movimentos pelos direitos das crianças e dos adolescentes pela modificação da forma com a qual esses são tratados diante do Estado. Dois de seus aspectos são de especial importância para a compreensão do problema da violência policial contra crianças e adolescentes no Brasil: a alteração do status "menor de idade" para "criança e adolescente" e a consideração do interesse superior da criança e o seu direito à participação.

61 Para aprofundamento quanto ao estudo da persistência de valores e mudanças culturais, verificar Modernization and postmodenization: cultural, economic, and political change in 43 societies (1997), de Ronald Inglehart, e Modernização, mudança cultural e democracia, de Inglehart e Welzel (2005).

Em 1924, a Declaração de Genebra atenta para o caráter da vulnerabilidade desse grupo, estabelecendo diretrizes de tratamento igualitário independentemente de cor, credo e idade (LIMA, 2012). Mais tarde, passa-se a pautar o tratamento em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), sob a qual crianças e adolescentes seriam sujeitos dos mesmos direitos todos os seres humanos, não mais objetos de proteção do Estado. A Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) estabelece o dever do Estado em assegurar o acesso aos direitos nela previstos, como a proteção especial, condições para o seu desenvolvimento, liberdade e dignidade.

As Regras de Beijing (1985) determinam as regras mínimas das Nações Unidas para administração da justiça da infância e da juventude. Esse documento prevê que os Estados membros procurarão, em primeiro lugar, criar condições – como o acesso à educação e desenvolvimento pessoal – para evitar o contato com crime e com a "delinquência" (ACNUDH, 2012). Enfatize-se, em especial, a recomendação prevista no artigo nº 12, para a capacitação de forças policiais que tenham contato frequente com jovens e crianças.

O Brasil incorpora, de forma pioneira, a premissa da proteção integral em sua Constituição Federal de 1988, enfatizando que

> É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, (...) além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (art. 227).

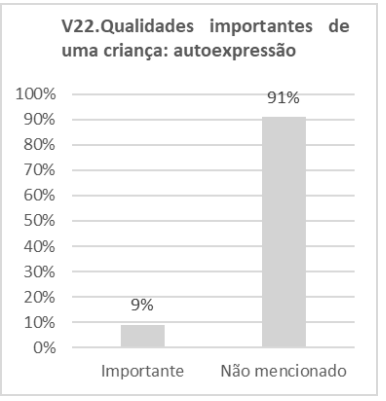
O Estado brasileiro se compromete, já com a promulgação da CF de 1988, com a Doutrina da Proteção Integral. Substitui a nomenclatura residual de períodos anteriores, "menor", por "criança e adolescente", prioriza assegurar seus direitos e proteger de quaisquer violações, sendo possível concluir sua falha em realizá-lo frente à violência policial.

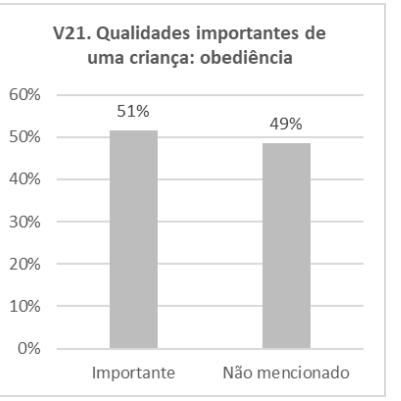
Após a CDC, a política orientada à Doutrina da Proteção Integral tem continuidade no ordenamento brasileiro com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no qual está disposta, entre outros aspectos, a prioridade do atendimento de suas necessidades, a into-

lerância à cultura adultocêntrica e o estímulo à participação política, sendo um salto abrangente da atenção que faz (BRANT; PEREIRA, 1993).

O estímulo à participação reconhece a importância da expressão de crianças e adolescentes. No entanto, pode-se afirmar que a opinião pública desencontra com a Doutrina da Proteção Integral nesse sentido. A Pesquisa Mundial de Valores (World Values Survey) realiza ciclos de pesquisa a cada quatro anos, mapeando valores culturais, sociais, econômicos, políticos e religiosos em mais de 100 países. Em 2014, através de amostragem, foi realizada uma pergunta que visa a identificar a percepção das pessoas sobre as crianças, incluindo seus direitos.

É lido o seguinte enunciado: "Aqui está uma lista de qualidades que crianças devem ser encorajadas a aprender em casa. Quais você considera serem importantes? Escolha até cinco". Foram selecionadas as respostas "autoexpressão" e "obediência" para ilustrar aspectos da percepção brasileira sobre o tema com os gráficos a seguir.





Fonte: Pesquisa Mundial de Valores (World Values Survey, 2014). Elaboração própria.

Valores de autoexpressão são essenciais na leitura da Doutrina da Proteção Integral e, enquanto 91% dos respondentes não os mencionou como qualidade importante para crianças, a obediência foi mencionada por 51%, atestando a preferência por valores relacionados à hierarquização das relações. Esse valor é associado a culturas autoritárias, como o caso brasileiro, retratando o caráter paternalista do pensamento social.

O paternalismo, abordado no capítulo anterior, confere o aspecto da extensão da hierarquia familiar ao tratamento que o Estado aplica a crianças e adolescentes, pressupondo a necessidade da obediência e da inferioridade da autoexpressão da criança e do adolescente. A partir disso, esse aspecto fixado em uma tradição brasileira (MELO, 2010) contraria a Doutrina da Proteção Integral, que defende o interesse superior da criança e do adolescente e a promoção de o direito à participação em assuntos que os concernem.

Em 2019, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) publicou um relatório construído a fim de celebrar os 30 anos da CDC e apontar desafios remanescentes para a consolidação dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, enfatizando que

> Apesar dos avanços, é na área de proteção que o País enfrenta os maiores desafios. O principal é conseguir reduzir a violência armada, que eleva as taxas de homicídios de adolescentes. Milhões de meninas e meninos nascem e crescem em territórios diretamente afetados pela violência armada, com pouco acesso a serviços públicos, sujeitos a uma superposição de violências e privações de direitos. Em 10 capitais brasileiras, há 2,6 milhões de meninas e meninos vivendo nessa situação (UNICEF, 2019).

O levantamento foi realizado pela organização com estimativas populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), relacionando a disposição geográfica na qual residem crianças e adolescentes no país com zonas de violência armada que, por conseguinte, incluem regiões de frequente intervenção policial. Os territórios supramencionados configuram espaços de violação dos direitos de crianças e adolescentes, processo no qual o Estado não somente falha em proteger, como também coadjuva como violador, contrariando o conceito basilar da Doutrina da Proteção Integral: a proteção.

O relatório Trajetórias Interrompidas (2017), também do UNICEF, em conjunto com o Governo Estadual e com a Assembleia Estadual do Ceará, sistematiza dados sobre homicídios de adolescentes ocorridos em Fortaleza e outras seis cidades do estado no ano de 2015, a partir de grupos focais e entrevistas com familiares das vítimas. Com

base nos dados analisados no documento, em Fortaleza e Caucaia, 73% dos adolescentes vítimas de homicídio havia sofrido violência policial. Ainda, em 4 dos 7 municípios, nenhuma pessoa foi presa ou detida; em Fortaleza, o percentual de responsabilização pelos crimes foi de 2,8%, denotando a alta taxa de impunidade frente ao problema.

O emprego da violência para o enfrentamento do problema social da criminalidade tem efeitos de retração sobre os direitos humanos de maneira geral, e em especial de crianças e adolescentes. Ainda segundo o Anuário da Violência de 2019, o dado referente ao número de casos de letalidade policial entre 15 e 19 anos superou o número de homicídios dolosos na mesma faixa etária no país no ano de 2018.

Além dos índices de letalidade, a violência policial que não resulta em morte também demonstra números preocupantes. O relatório da FLACSO, Violência letal contra as crianças e adolescentes do Brasil, realizado por Waiselfisz (2015) ilustra essa dimensão ao identificar que, em 2014, os atendimentos realizados no SUS por violência contra crianças e adolescentes com idade entre 1 e 17 anos, tendo registro do agressor como "Polícia-Lei", totalizam 543 casos. Se incluídos os casos distribuídos entre as variáveis violência física e violência sexual, o número cresce para 1.060.

Pode-se concluir que esse contexto inclui a falha do modelo de proteção empregado pelo Estado brasileiro. Trata-se de um modelo que visa a proteção, porém, o método empregado converge com uma cultura de paternalismo repressivo. Essa ambivalência fora apontada por Bugnon e Duprez (2010):

> por um lado, a criança, enquanto ser vulnerável e em via de desenvolvimento, necessita proteção; por outro, o modelo tutelar e paternalista nega à criança seu lugar de sujeito e de cidadão (…) Essas tensões (…) repercutem igualmente no cotidiano, nas práticas dos profissionais que trabalham nas instituições (pp. 166).

Essa dualidade condiciona a atuação de profissionais que atuam na Rede de Garantias aos direitos da criança e do adolescente, incluindo as instituições de segurança pública (SAUT, 2007). Convém enfatizar

que esses profissionais são parte da sociedade, logo, inevitavelmente as instituições também refletem o corpo social e, por conseguinte, os aspectos da cultura política brasileira anteriormente mencionados: o paternalismo e a predileção pela solução autoritária. Enquanto as instituições empregarem essas percepções sociais em sua atuação, o processo de consolidação da proteção integral enfrentará desafios.

Se Doutrina da Proteção Integral prevê a participação de crianças e adolescentes em processos de decisão que os afetam, bem como a consideração de seu interesse superior, esse modelo tutelar prevê a proteção condicionada à obediência e manutenção de uma ordem estabelecida, aproximando-se da Doutrina da Situação Irregular, empregada durante a ditadura militar.

Durante o período de vigência do código, a figura do Juiz de Menores centralizava as funções jurisdicional e administrativa (AMIN, 2014) dessa política de maneira vertical. A atuação do Estado era vinculada à criança e ao adolescente "problema", ou em "iminência" de ser, impondo o modelo de proteção forçada sem a consideração do interesse superior da criança. Atualmente, a figura do Juiz de Menores não existe, porém, a política hierarquizada e punitiva contra o mesmo perfil mostra-se concentrada na atuação policial, criminalizando essa infância.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise bibliográfica e dos relatórios pertinentes ao tema da violência policial contra crianças e adolescentes no Brasil explicita a incongruência da atual política pública de segurança com a Doutrina da Proteção Integral. A bibliografia sobre cultura política revela que o paternalismo e a predileção por soluções autoritárias – com emprego da violência – faz parte das percepções sociais brasileiras.

Diante disso, é possível concluir que:

> a. O Estado falha em assegurar as condições necessárias para evitar o empobrecimento e a discriminação dessas crianças e adolescentes, relacionando a possibilidade da limitação de seu pleno desenvolvimento à condição de residência em regiões periféricas, criminalizadas pela condição de pobreza;

b. As instituições empregam a violência em regiões periféricas com respaldo social a partir do paternalismo e da preferência por soluções autoritárias, contradizendo a Doutrina da Proteção Integral.

Confirma-se, assim, a hipótese de que valores da cultura política brasileira, refletidos na atuação de profissionais vinculados às instituições policiais, estão alinhados com a Doutrina da Situação Irregular, mesmo que o ordenamento jurídico proponha a Doutrina da Proteção Integral.

A revisão da política pública de segurança de combate à criminalidade e, em especial ao tráfico, com base na violência armada, demanda prioridade. Os relatórios de organizações especializadas em pesquisa, direitos da criança e do adolescente, e em segurança pública, tais como UNICEF, Fórum Brasileiro de Segurança Pública e FLACSO, evidenciam que o combate ao problema da criminalidade com o emprego de violência não se mostra eficaz, interrompe o desenvolvimento e custa o direito à vida.

Ao mesmo tempo, a capacitação continuada das forças policiais através de uma abordagem pautada na educação em direitos humanos e na Doutrina da Proteção Integral deve ser inserida desde o momento de admissão do profissional na instituição. Valores autoritários há muito enraizados em uma sociedade, como a literatura em cultura política constata, não enfrentam um processo de desconstrução sem o emprego de políticas que reeducam para valores coerentes com a promoção de direitos humanos, especialmente direitos da criança e do adolescente.

O Estado deve buscar o empenho na política de prevenção da criminalidade na infância, conforme previsto desde a promulgação das Regras de Beijing. Deve assegurar as condições necessárias para que crianças e adolescentes possam desenvolver-se plenamente, sem discriminação e com o direito a serem ouvidos, conforme a constitucionalidade brasileira. Enquanto a política pública de segurança focar apenas no combate à criminalidade e não em sua prevenção, infâncias serão interrompidas e vidas serão perdidas.

REFERÊNCIAS

ACNUDH. Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude - Regra de Beijing de 1985. 2012.

AMARAL E SILVA, A. F. Estatuto da criança e do adolescente: avaliação histórica. Curitiba: Educar em Revista, n. 15, 1999.

AMIN, Andréa Rodrigues. Doutrina da proteção integral. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

AZEVEDO, Mauricio Maia de. O Código Mello Mattos e seus Reflexos na Legislação Posterior. Rio de Janeiro: Monografia de Magistrados do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, 2007.

BAQUERO, Marcello. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, v. 15 nº 4, 2001.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jun. 2020.

BUGNON, Géraldine; DUPREZ, Dominique. Olhares cruzados sobre o atendimento institucional aos adolescentes infratores no Brasil. Rio de Janeiro: Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, vol. 3, n. 7, 2010.

STOPPINO, Mário. Autoritarismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.) In: Dicionário de Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11ª edição, 1998.

BRANT, M. C.; PEREIRA, I. O protagonismo do movimento social de luta pela criança. In: Revista Fórum DCA – Políticas e prioridades políticas, Brasília, n. 1, 1993.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o Encontro de Especialistas em aspectos da Discriminação Racial relativos ao Gênero. Los Angeles: Universidade da Califórnia, 2002.

CRUZ, José Miguel. El autoritarismo en la posguerra: un estudio de las actitudes de los salvadorenhos. In: Estudios Centroamericanos, nº 603, 1999.

_____. Violencia, democracia y cultura política. Nueva Sociedad, nº 167, 2000.

CRUZ, Natalia Reis. Cultura política, autoritarismo e desigualdade: as limitações à efetivação dos direitos humanos no Brasil. Toulouse: VI Congreso CEISAL 2010, Jun 2010.

DOS SANTOS, Benedito Rodrigues. 18 anos de ECA: a inclusão de crianças e adolescentes no estado de direitos brasileiro. Brasília: Inclusão Social, v. 2, n. 2, p. 152-154, 2007.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Ano 13, 2019.

FRANCO, Marielle. UPP – a redução da favela a três letras: uma análise da política pública de segurança do estado do Rio de Janeiro. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2014.

IBASE; PÓLIS. Juventude Brasileira e Democracia – participação, esferas e políticas públicas. Relatório final, nov., 2005.

LIMA, Regina Aparecida Garcia de. Direitos da criança e do adolescente: desafios atuais. Revista Latino Americana de Enfermagem, maio-jun, 2012.

MELO, Eduardo Rezende. Direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil: dilemas de um cenário cultural em transformação.

In: VENTURI, Gustavo. (Org.) Direitos Humanos – percepções da opinião pública: análises de pesquisa nacional. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 23 nº. 66, 2008.

OLIVEN, Ruben George. Violência e cultura no Brasil. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2010.

PINHEIRO, Paulo S.; PINHEIRO, Marina A. A prevenção de homicídios de crianças na América Latina: um imperativo de direitos humanos. São Paulo: Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 9, n. 2, 50-86, 2015.

RENNÓ, Lúcio. Teoria da Cultura Política: vícios e virtudes. Rio de Janeiro: BIB, nº 45, 1998.

RIZZINI, Irma; RIZZINI, Irene. A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, Edições Loyola, 2004.

SAUT, Roberto Diniz. O direito da criança e do adolescente e sua proteção pela Rede de Garantias. Revista Jurídica - CCJ/FURB v. 11, nº 21, 2007.

SILVA, Amanda dos Santos. De Menor Infrator ao Adolescente em Conflito com a Lei: um estudo sobre o sistema socioeducativo. Salvador: UFBA, 2014.

SOUZA, Dayane Silva; OLIVEIRA, Maria Cláudia Lopes; RODRIGUES, Tatiana Yokoy. O Estigma do "Menor-Objeto" e a Criminalização da Adolescência no Brasil. In: (org.) OLIVEIRA, Cynthia Bisinoto Evangelista de; MOREIRA, Paula Cristina Bastos Penna. Docência da socioeducação. Brasília: UnB, 2014.

UNICEF. 30 anos da Convenção sobre os Direitos da Criança: avanços e desafios para meninas e meninos no Brasil. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, 2019.

_____. Trajetórias interrompidas: homicídios na adolescência em Fortaleza e em seis municípios do Ceará. Fortaleza: 2017.

WAIZELFISZ, Julio Jacobo. Violência Letal Contra As Crianças E Adolescentes Do Brasil. Relatório de pesquisa – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), Brasil, 2015.

AS DIFICULDADES DA APLICAÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES: DESIGUALDADE SOCIAL COMO FATOR PRINCIPAL DA CRIMINALIDADE INFANTO-JUVENIL

Bruna Cavallare Ruela

1. Introdução

Desde os primórdios, a criminalidade e suas possíveis causas são estudas por renomados autores, como Giddens, Foucault e Émile Durkheim. Este último, inclusive, apresenta duas sociedades distintas em sua teoria acerca da existência do crime, a tradicional e a moderna. A primeira é caracterizada pelo alto grau de coesão social entre seus indivíduos, uma vez que a maioria tem as mesmas crenças e os mesmos princípios e, portanto, em geral, conseguem seguir as normas a eles impostas. Todavia, na segunda, com o surgimento da divisão social do trabalho, a heterogeneidade impera e faz com que os cidadãos se identifiquem menos com as regras criadas e, por isso, a criminalidade aumenta, tornando o crime, segundo o autor, um fato social[62]. Em

62 É fato social toda maneira de agir, fixa ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior; ou, ainda, que é geral ao conjunto de uma sociedade dada e, ao

virtude dessa mudança, renova-se o Direito, que não só deve ser um instrumento repressivo, como na sociedade tradicional, mas também reparatório. (FREITAS, 2020, p.149)

Os atores envolvidos nessa criminalidade têm perfis diversos, incluindo até mesmo crianças e adolescentes. Estes têm contribuído cada vez mais para que a taxa de criminalidade aumente. Destarte, é de suma importância entender os fatores que favorecem a inserção de menores no mundo do crime. Assim, ao serem analisados várias prováveis causas, é possível inferir que um dos principais motivos é a desigualdade social, pois a pobreza está sistematicamente relacionada com a exclusão e segregação por meio de políticas públicas excludentes.

Desse modo, as crianças e os adolescentes que residem em locais periféricos, onde muitas vezes não há interesse estatal em elaborar políticas públicas que possibilitem a vida digna aos moradores, estão em constante contato com o crime, que é visto como uma oportunidade de renda por muitos que não têm outra opção. Não por coincidência, segundo a Fundação Abrinq (2019), no Brasil, 47,8% das crianças entre 0 a 14 anos vivem em situação de pobreza. Desse modo, a "exposição da população infanto-juvenil à violência amplia-se e transforma o público supracitado como vítima e/ou praticante desta" (SENNA, 2019).

Somado a isso, a garantia dos direitos – não só da criança e dos adolescentes – não é tão eficiente quanto a aplicação das punições. Assim, o acesso às drogas, a pessoas que possam ajudar e até mesmo treiná-los para crimes é facilitado quando uma parte da população é segregada em um local que se torna gradativamente mais perigoso.

Atualmente, há alguns meios aos quais pode-se recorrer para a defesa desses menores infratores. Um dos exemplos é o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) assim como o artigo 227 da Constituição Federal de 1988 que garantem a proteção aos indivíduos que possuem menos de dezoito anos de idade, característica que faz com que sejam relativamente incapazes (dezesseis a dezoi-

mesmo tempo, possui existência própria, independente das manifestações individuais que possa ter. (DURKHEIM, 1972)

to anos) ou absolutamente incapazes (menores de dezesseis anos). Por conseguinte, estes são considerados pelo Direito Penal brasileiro inimputáveis. Contudo, ao analisarmos casos nos quais havia a necessidade da garantia desses direitos, é notório o desrespeito às determinações já citadas.

Nesse sentido, faz-se mister a compreensão dos motivos que causam a ineficiência do ECA, assim como todas as outras regulamentações que não são cumpridas. Dessa maneira, ter-se-á a possibilidade de fazer com que a justiça se modifique e se aprimore para agir de forma justa e que não afete negativamente ainda mais aqueles que já são prejudicados diariamente.

2. A desigualdade social e sua repercussão na criminalidade

Consoante a Organização das Nações Unidas, na classificação quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano, em 2014, o Brasil estava em 75º lugar, posição próxima a de países da África Subsaariana e Ásia. O quesito avalia a tríade educação, saúde e renda e complementarmente a esse resultado, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUDH) chegou à conclusão de que 55% da renda nacional está concentrada no capital dos 10% mais ricos (Nações Unidas Brasil). Analisando esses dados, fica evidente tamanha desigualdade social presente no Brasil.

Essa disparidade é causada por diversos motivos os quais dentre eles estão os fatores históricos, sociais e econômicos. Ela é uma das principais responsáveis pelo aparecimento das mazelas da sociedade e por potencializar os problemas já existentes nela. Entretanto, havendo ou não a possibilidade de combater essa desigualdade social entre ricos e pobres, o fato é que outros fatores a acompanham e um dos mais visíveis é o aumento da violência.

Assim, nos locais mais desfavorecidos, "destacam-se a falta de capital social e a superposição de desvantagens; e, entre os fatores de proteção, a presença de capital social, o acesso a direitos – em particular, o direito à saúde, à educação, à cultura e ao lazer" (CARDIA; SCHIFFER, 2002, p.25), o que traz como consequência o maior contato de

todos os moradores com o crime e a violência pela tentativa de, ao utilizarem meios ilícitos, atingirem a ascensão social. Além disso, "a incidência de casos de homicídio com autoria desconhecida é nelas muito alta, o que poderia alimentar a sensação de impunidade". (CARDIA; SCHIFFER, 2002, p.25)

> Segundo um estudo realizado pelos economistas Mônica Viegas Andrade, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e Marcos Lisboa, Fundação Getúlio Vargas (FGV/Rio), o ingresso maciço de adolescentes em atividades criminosas, por causa de quedas de salário real ou piora na distribuição de renda, explica quase todo o aumento dos homicídios nos Estados do Rio, São Paulo e Minas Gerais apresentados no trabalho de Mônica e Lisboa: de 1980 a 1997, a taxa estadual de homicídios por 100 mil habitantes aumentou 201% em São Paulo, de 12,71 para 38,26. [...] Mas o aspecto mais dramático é o fato de que os adolescentes, quando optam pelo crime, quase nunca retornam à vida de estudo e trabalho, mesmo quando a economia se recupera. (O cidadão de papel, 2004, p.38)

Com base no que foi exposto anteriormente, percebe-se que a violência nas periferias só cresce com base na frustração de uma vida miserável e, na maioria dos casos, sem o auxílio do Estado para a melhoria de vida. Sem a efetivação de políticas públicas, muitas famílias se encontram sem opções e em uma situação sem solução. Cabe destacar também que as oportunidades de trabalho para quem tem baixa escolaridade são diminutas. E, uma vez inseridas em uma conjuntura de extrema pobreza, os estudos passam a não ser a primeira prioridade desses moradores, e ainda que seja, as dificuldades para se manterem na escola são extremamente desafiadoras.

> A ocorrência de mortes violentas nos espaços urbanos vem sendo associada a alguns fatores existentes nesses ambientes, como concentração populacional elevada, desigualdades na distribuição de riquezas, iniquidade na saúde, impessoalida-

> de das relações, alta competição entre os indivíduos e grupos sociais, fácil acesso a armas de fogo, violência policial, abuso de álcool, impunidade, tráfico de drogas, estresse social, baixa renda familiar e formação de quadrilhas. (Revista Saúde Pública, 2001, p. 516)

Segundo a Revista Saúde Pública da cidade de Salvador, foi feita uma pesquisa acerca da relação do nível de desigualdade social com o aumento da criminalidade. A nomeação de cada Zona de Informação (ZI) que compõe a capital da Bahia foi classificada de acordo com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE) com a ajuda também de outros órgãos públicos como a Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (CDRMS).

A pesquisa foi feita a partir da análise dos crimes efetuados entre 1991 e 1994 de acordo com os estratos sociais da cidade. Ao final, percebeu-se a distribuição desigual dos homicídios violentos no espaço urbano nesses anos.

> A mortalidade por homicídios na cidade de Salvador distribuiu-se de forma desigual entre os estratos de condições de vida em ambos os anos estudados. As áreas com indicadores mais elevados (alguns superiores à média da cidade) corresponderam, na maioria das vezes, a bairros cuja população apresentava precárias condições de vida. Nos estratos com melhores condições de vida, houve redução, embora não uniforme, das taxas de 1991 para 1994, enquanto nos de piores condições ocorreu aumento, portanto aprofundando as desigualdades em relação à morte violenta. (Revista Saúde Pública, 2001, p. 519)

O resultado das análises reflete o risco de morte por homicídio para aqueles que residem em locais com baixas condições de vida, e não o grau de periculosidade dessas áreas, haja vista que a pesquisa trata apenas das pessoas que faleceram e não os locais onde houve os óbitos. "A questão da violência urbana não pode ser dissociada da aguda disparidade presente na sociedade, que tende a torná-la menos coesa, menos confiável, mais injusta e hostil" (Revista Saúde Pública, 2001, p.521).

3. A regulamentação dos direitos das crianças e dos adolescentes e âmbito nacional e internacional

3.1. Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal brasileira de 1988 apresenta o artigo 227 que, em 2010, sofreu alterações a partir das discussões internacionais sobre os Direitos Humanos na Organização das Nações Unidas, que em 1959 já havia adotado a Declaração dos Direitos da Criança. Foi reconhecido assim, a maior proteção aos indivíduos que têm necessidade de cuidados especiais e que são incapazes de garantir por eles mesmos os próprios direitos.

> **Art. 227.** É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

Esta lei é de suma importância já que abrange as três principais instituições essenciais para o crescimento de um indivíduo: a família, a sociedade e o Estado. Entretanto, cabe ressaltar que a garantia desses direitos, em sua maioria, não é feita individualmente por cada uma dessas instituições, mas sim pela cooperação que deve haver entre elas. Na educação dos filhos, por exemplo, é fulcral que o Governo ampare a família para que facilite o acesso às escolas ou cursos profissionalizantes. Com isso, cabe o questionamento se todos encontram vagas em escolas públicas de qualidade, creches, se é unânime a possibilidade de acesso aos meios de transporte, à assistência para alimentação e afins, assim como a garantia de não discriminação a todos independentemente de cor, religião, condição social.

Logo, se essas garantias não estão sendo cumpridas ou não são o suficiente para uma boa vida, há algo errado com aqueles que deveriam

fazer com que os direitos das crianças e dos adolescentes fossem efetivados. Assim, é possível perceber que há normas e regulamentos que possam dar uma vida digna às pessoas, todavia, não há políticas públicas, ou se existem, não têm a eficiência que deveriam ter para garantir os direitos que estão na CF/88 e no ECA.

Mais a mais, é visível a falta de segurança a todas as crianças em condições precárias, haja vista a alta taxa de homicídio infantil – Segundo a Unicef (2019), se nenhuma mudança for realizada, entre 2015 e 2021, 43 mil adolescentes entre 12 a 18 anos morrerão, por exemplo.

Por isso, mais importante que elaborar alternativas para punir jovens infratores, é necessário promover ações que impeçam a entrada deles na criminalidade. Para isso, "a maneira mais segura, porém ao mesmo tempo mais difícil de tornar os homens menos propensos à prática do mal, é aperfeiçoar a educação" (BECCARIA, 2011, p. 106, apud RIBEIRO, 2008).

Com base nisso, é de suma importância destacar o papel do Estado como garantidor da aplicação de todos os ordenamentos em relação às crianças e aos adolescentes, tanto os que versem sobre deveres quanto sobre os de direitos. Assim prover-se-á uma justiça mais coerente que pune o infrator que escolheu fazer isso, mas que antecipadamente teve a opção de ter todos os seus direitos conforme deve garantir o Estado para sua proteção integral e adequada – o que não acorre atualmente.

3.2. Brasil até o Estatuto da Criança e do Adolescente

A luta pelos direitos das crianças é uma preocupação de muito tempo, entretanto, só houve avanços significativos a partir do século XX. No período colonial, por exemplo, não havia preocupação quanto a isso, assim como, em 1726, quando muitas crianças eram abandonadas sem aparo nenhum e, em razão disso, houve a criação da "roda dos rejeitados". Na Bahia, havia uma Irmandade que recebia crianças abandonadas postas em um compartimento giratório que impedia a identificação do responsável por tal ato. Assim desenvolveram um método para que as crianças não ficassem desprotegidas nas ruas, mas tal processo somente se deu pela religiosidade da época e não pelo Direito de fato. E mesmo depois de quase um século, "a Constituição Política

do Império do Brasil de 1824 não faz qualquer menção referente à proteção ou garantia às crianças e aos adolescentes, sem sequer mencioná-las" (DE OLIVEIRA, 2017, p.345).

Já quanto à legislação, com a criação do Código Criminal da República (1890), crianças entre nove e quatorze anos passavam por uma avaliação psicológica e, de acordo com o seu "discernimento" acerca do crime, elas poderiam até ser punidas como adultos; assim funcionava a "teoria do discernimento" (PEDROSA, 2020). Em 1923, quatorze anos passou a ser a idade mínima oficial para responder criminalmente.

Surge, então, em 1927, 1º Código de Menores no qual constava a proibição das "rodas dos rejeitados" e a idade mínima para a imputabilidade tornou-se dezoito anos, o que foi modificado pelo presidente Vargas posteriormente – reduzida para quatorze novamente. Ademais, deram início a mais instituições que recebiam menores infratores – em voga desde 1913. E quanto a isto, em 1941, houve a criação do Serviço de Assistência a Menores (SAM). Porém, após o golpe de 64, os militares extinguiram esse órgão e começaram a tratar a infância como problema de segurança nacional fundando as Febems, recebendo diversas críticas acerca da violência presente nestas instituições. (PEDROSA, 2020)

Em 1979, foi implementado o 2º Código de Maiores, que possibilitava levar crianças de rua para o internato até que elas atingissem a maioridade. Em 1988, começou a valer a Constituição, a qual aqui já houve alusão. Esta garantiu, em seu artigo 227, direitos básicos para as crianças e para os adolescentes, os quais foram base para a construção do ECA, também inspirado na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança. O ECA foi aprovado em 1990 sendo, assim, um marco para a conquista dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Dessa forma, o Estatuto da Criança e do Adolescente determinou, em seu artigo 86, a necessidade da atuação de instituições governamentais em cooperação com as não governamentais em âmbito federal, estadual, distrital e municipal. O ECA também foi considerado por Piovesan (2003, apud Pintar, 2010, p.12) "um avanço jurídico e social ao observarmos o seu caráter educativo e os novos espaços de participação da sociedade civil na decisão e no controle das políticas

públicas para a criança e o adolescente diante dos direitos e garantias constitucionais".

Inegavelmente foi uma grande conquista, entretanto, ainda há falha em sua aplicação ao caso concreto, haja vista que, conforme Gláucia Silva Leite (2017), "ocorre, por vários problemas e principalmente por falta de capacitação dos profissionais que trabalham com as crianças e com os adolescentes. Desse modo, muitos deles atuam ainda com base no antigo "Código do Menor", que não está mais em vigor".

3.3. Direito Internacional

Em âmbito internacional, no período de pós-Segunda Guerra Mundial, as instituições focaram na dignidade do ser humano devido ao período de extrema violação a direitos básicos inerentes a quaisquer indivíduos. Entretanto, o avanço deveria ocorrer não apenas em países isolados, mas também havia a necessidade de uma cooperação internacional. Em relação às regulamentações internacionais, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 1948, foi firmada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris normas comuns a serem alcançadas por todos os seus Estados-membros. Portanto, na DUDH, "há menção à proteção social de todas as crianças. Isso caracteriza crianças também como sujeitos de direito, titulares de direitos humanos e necessitadas de proteção" (MENDONÇA, 2019, p.43).

Além disso, foi aprovada em 1959 a Declaração dos Direitos da Criança e do Adolescente até que, finalmente, em 1989 originou-se a Convenção Internacional sobre os Diretos da Criança – que foi ratificada por 196 países (Unicef). Esse foi um marco importante para a história mundial dos direitos das crianças e também se um documento influente para a elaboração do nosso ECA.

4. A dualidade da expressão "relação de conflito com a lei"

A terminologia "conflito com a lei" pode ser entendida por meio de dois vieses. O primeiro trata-se da instabilidade psicológica na qual a criança está por dar início à transição para a vida adulta. Rassial (1999)

classifica esses adolescentes como nem completamente crianças, nem completamente adultos; eles estão em uma fase de transição na qual passarão por muitas mudanças, a começar por negar aspectos que até então eram herdados de seus progenitores. Trata-se, portanto, de uma crise subjetiva.

> [...] um limite entre dois estatutos, um regendo a criança que brinca e aprende, outro o adulto que trabalha e participa da reprodução da espécie; um período de indecisão subjetiva e de incerteza social, durante o qual a família e as instituições exigem, segundo as circunstâncias, que o sujeito se reconheça como criança ou como adulto (Rassial, 1999, p. 58).

É de suma importância dar voz aos adolescentes em transição, considerando-o sujeito de direito, haja vista que caso eles não tenham respostas, agirão "em conflito com a lei". Assim, conseguirão conquistar seus objetivos na passividade ou nas transgressões às regras.

O outro âmbito em que se insere a utilização desse termo é o jurídico. A expressão diz genericamente sobre o ato infracional por crianças e adolescentes. Esses crimes só se tornaram "legítimos" após a criação, em 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que passou a reconhecê-los como sujeitos de direito. Antes da década de 90, eles eram tratados pela Doutrina da Situação Irregular por meio do Código dos Menores. Assim sendo, "O ECA busca promover e defender todos os direitos das crianças e adolescentes ao considerá-los pessoas em desenvolvimento. Com isso, busca-se também superar o caráter discriminatório da terminologia menoridade". (Revista Mal-Estar e subjetividade, 2008, p. 1041)

Assim como os menores de idade, também eram reconhecidos como público alvo dessa Doutrina "os carentes, os abandonados e os considerados inadaptados, cuja proteção dava-se a partir da separação da família, com internação em instituição pública ou conveniada" (Revista Mal-Estar e subjetividade, 2008, p. 1040). Dessa forma, todos eles eram enviados à Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM).

O objetivo dessa instituição era "[...] prevenir sua marginalização e corrigir as causas do desajustamento" (Artigo 5º do Estatuto da FEBEM, 1976).

> Assim sendo, com a correção procurava-se reconstituir o sujeito obediente, conformá-lo a hábitos, regras e ordens, devolvendo-o perfeitamente adequado aos padrões da sociedade que o circundava. Buscava-se formar um sujeito de obediência, um sujeito submisso (Foucault, 1987), o que evidencia que, em sua concepção, a FEBEM tinha como preceito a correção dos sujeitos, a fim de prevenir a marginalização. (Revista Mal-Estar e subjetividade, 2008, p.1040)

Entretanto, apesar dos avanços obtidos com o ECA, segundo Alexandre Rosa (2005) o Código dos Menores ainda está em vigor com o argumento de que a utilização do Estatuto vincularia as crianças e os adolescentes ao Direito Penal, o que não seria uma medida positiva.

> Encontra-se, nessa afirmativa, questionamento assaz pertinente, o qual demonstra que a simples vinculação do ECA com o Direito Penal, no que tange à definição de atos infracionais, não se mostra eficaz ou suficiente à resolução das questões sociais e jurídicas que envolvem crianças e adolescentes. (Revista Mal-Estar e subjetividade, 2008, p.1041)

5. Os direitos das crianças e o Direito Achado na Rua

O Direito Achado na Rua (DANR), criado com base nas ideias de Roberto Lyra Filho, tem como principal intuito a aplicação do Direito de forma justa, ou seja, que não desconsidere como sujeitos de direito os espoliados e oprimidos (Lyra Filho, 1982). Assim, seu objeto de estudo principal é a aplicação efetiva dos Direitos Humanos e ao fazer isto, não se reduz apenas ao jusnaturalismo ou ao juspositivismo jurídico, pois acredita que o Direito deve estar em uma constante mudança, haja vista a criação de novos movimentos sociais. Assim afirma Lyra Filho (1982) "o Direito não é; ele se faz, nesse processo histórico de libertação – en-

quanto desvenda progressivamente os impedimentos da liberdade aos demais. Nasce na rua, no clamor dos espoliados e oprimidos".

Assim como Lyra Filho e os dois coordenadores do projeto DANR, José Geraldo Sousa Júnior e Alexandre Bernardino Costa, os Direitos devem ser achados na "rua", nas minorias injustiçadas ao serem excluídas por um sistema patriarcal, machista, preconceituoso.

> É necessário um processo constitucional que seja promovido pelo povo e para o povo, sendo, portanto, "achado na rua". É importante enfrentar o conceito de soberania e transformá-lo em poder popular, em capacidade de os sujeitos instituírem direitos que estabeleçam, de fato, uma organização social legítima, emancipatória e libertária. Essa tem sido a aposta brasileira para transformar o sistema político vigente. (DIREITO ACAHADO NA RUA, 2017)

Dessa maneira, é possível a reafirmação da necessidade da garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, os quais não têm instrumentos suficientes para seguirem sozinhos na luta pela proteção de seus direitos, pois são hipossuficientes para a garantia desses sem o auxílio do Estado e do restante da sociedade. Outrossim, vale lembrar que a maioria das crianças que estão em meio à criminalidade pertence às classes mais baixas – justamente as mais atingidas pelo sistema capitalista atual.

Também cabe ressaltar a necessidade não só do apoio estatal, mas como de todas as pessoas da sociedade. "Assim, para que a população possa também contribuir para a construção e a concretização dos direitos humanos fundamentais é indispensável que ela tenha conhecimento de seus direitos, que seja educada para os direitos humanos". É utópico pensar que todos terão essa educação em um país de extrema desigualdade, mas cabe àqueles que possuem o conhecimento o repassarem aos demais.

6. Considerações finais

A partir de tudo que foi analisado, percebe-se que há uma série de fatores que contribuem para o impedimento da efetividade das normas

já existentes que deveriam garantir os direitos dos jovens no Brasil. Assim sendo, diversas soluções de casos judiciais prejudicam o desenvolvimento desses indivíduos, as quais podem gerar graves consequências para toda a sociedade, como o aumento da violência.

O aumento da criminalidade entre menores está intimamente relacionado à ineficácia das normas, visto que, sua aplicação inadequada gera uma série de problemas estruturais e sociais os quais se convergem na potencialização dessa mazela. Ademais, pode-se chegar à conclusão de que o Estado é o principal agente garantidor dos direitos das crianças e dos adolescentes. Ele poderia punir (se essas punições fossem de acordo com as normas e não abusivas) se antes fossem oferecidas aos jovens todas as condições para uma vida digna: saúde, educação, segurança, moradia, alimentação. Assim como também deve ser obrigação do Estado possibilitar melhoras quanto a cultura aos moradores das periferias.

Logo, apesar de difícil solução para essa complexa problemática, o primeiro passo em busca dela é a educação de qualidade para todos os indivíduos desde a base escolar. Para isso, é necessário que o Governo conceda meios para que o acesso seja possível a todos. Sob essa perspectiva, seria possível a diminuição das misérias presentes na sociedade hodierna, assim como na criminalidade tanto praticada por adolescentes e crianças como por adultos.

Além disso, é fulcral a criação de políticas públicas com o intuito de haver programas de assistência, educação e projetos que gerem emprego e renda para todos. Consequentemente melhorarão as condições de vida dos menores e assim, diminuirá a criminalidade bem como proporcionarão o desenvolvimento de jovens que precisam de incentivo para mudar sua vida por meios dignos. Bem como deve-se possibilitar aos menores infratores a ressocialização em vez de serem punidos de forma semelhante aos integrantes (adultos) do sistema prisional, pois esse tratamento não acrescenta nada positivo à vida dos jovens que deveriam ser educados para que não cometam outros crimes quando estiverem em total liberdade.

Portanto, conclui-se a importância do conhecimento acerca dos direitos assegurados às crianças para poder exigi-los quando necessá-

rios. Assim, ter-se-á uma sociedade mais justa que não puna sem restrições aqueles que já são prejudicados por viverem em um ambiente onde foram colocados e segregados como consequência de um sistema que não se preocupa com a pluralidade existente no Brasil e não se empenha no cumprimento das normas que fariam da equidade algo real.

7. Referências

A Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/. Acesso em 05 dez. 2018.

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

BRASIL. Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm#art266>. Acesso em: 11 jul. 2020.

CARDIA, Nancy; SCHIFFER, Sueli**. Violência e desigualdade social**. **Cienc. Cult.**, São Paulo , v. 54, n. 1, p. 25-31, June 2002 . Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009=67252002000100018-&lng=en&nrm-iso>. Acesso em: 9 jul. 2020.

DE SANTANA, Mariana C Cruz. A ineficácia do Estatuto da Criança e do Adolescente frente à criminalidade infanto-juvenil. **Conteúdo Jurídico**. Brasil, 27 ago. 2015. Disponível em <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-ineficacia-do-estatuto-da-crianca-e-do-adolescente-frente-a-criminalidade-infanto-juvenil,54284.html>. Acesso em: 05 dez. 2018**.**

Declaração Universal dos Direitos da Criança. 1959. Disponível em < http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_universal_direitos_crianca.pdf> . Acesso em 11 jul. 2020.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf> . Acesso em 11 jul. 2020.

DE OLIVEIRA, Thalissa Corrêa. Evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente com ênfase no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Interdisciplinar de Direito**, [S.l.], v. 10, n. 2, out. 2017. ISSN 2447-4290. Disponível em: <http://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/173>. Acesso em: 10 jul. 2020.

DIMENSTEIN, Gilberto. **O cidadão de papel: a infância, a adolescência e os Direitos Humanos no Brasil**. São Paulo: Editora Ática, 2004.

DURKHEIM, E. "**O que é fato social?" In: As Regras do Método Sociológico**. Trad. por Maria Isaura Pereira de Queiroz. 6.a ed. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1972. p. 1-4, 5, 8-11.

FREITAS, Ricardo. TEORIA ESTRUTURAL-FUNCIONALISTA DA CRIMINALIDADE E FUNCIONALISMO JURÍDICO-PENAL: A INFLUÊNCIA DE DURKHEIM NA DOGMÁTICA PENAL CONTEMPORÂNEA. **DELICTAE: Revista de Estudos Interdisciplinares sobre o Delito**, [S.l.], v. 5, n. 8, p. 138-184, abr. 2020. ISSN 2526-5180. Disponível em: <http://delictae.com.br/index.php/revista/article/view/123>. Acesso em: 08 jul. 2020.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2019**. Brasil, 23 mai. 2019. Disponível em <https://www.fadc.org.br/noticias/fundacao-abrinq-lanca-cenario-da-infancia-e-da-adolescencia-no-brasil-2019>. Acesso em: 11 jul. 2020.

LEITE, Gláucia Silva. **O sistema de garantias de direitos das crianças e adolescentes no Brasil.** Disponível em: <https://www.defensoria.ms.def.br/images/conteudo/nudeca/artigos/03_2017_Sistema_de_Garantia_de_Direitos_de_Crian%C3%A7as_e_Adolescente.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2020.

MACEDO, Adriana C et al . Violência e desigualdade social: mortalidade por homicídios e condições de vida em Salvador, Brasil. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo , v. 35, n. 6, p. 515-522, Dec. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102001000600004&lng=en&nrm=iso>. Acesso 12 dez. 2018.

MENDONÇA, Gabriela Maria Fernandes. **Sujeitos de direito invisíveis: o clamor silenciado de crianças e adolescentes em situação de rua.** 2019. 104 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

MOREIRA, Jacquelique de O et.al. Criminalidade juvenil no Brasil pós-moderno: algumas reflexões psicossociológicas sobre o fenômeno da violência – **Revista Mal-Estar e subjetividade.** Fortaleza. Volume VII. Nº 4. p. 1021-1046. dez. 2008

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Relatório de desenvolvimento humano do PNUD destaca altos índices de desigualdade no Brasil**. Brasil, 9 dez. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/relatorio-de-desenvolvimento-humano-do-pnud-destaca-altos-indices-de-desigualdade-no-brasil/>. Acesso em: 4 jul. 2020.

PEDROSA, Leyberson. Ministério Público do Paraná. **ECA – Linha do tempo sobre os direitos de crianças e adolescentes.** Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-2174.html>. Acesso em: 10 jul. 2020.

PINTAR, Danilo H Ravagnani. **A falha na aplicação da medida sócio-educativa de internação do ECA.** Trabalho de Conclusão de Curso – Fundação Educacional do Município de Assis. São Paulo, 2010.

RASSIAL, Jean-Jacques (1997). **A Passagem Adolescente: da família ao laço social**. Porto Alegre: Artes e Ofícios.

RIBEIRO, Roberto Victor Pereira. **Aspectos importantes da obra dos delitos e da pena** – Cesare Beccaria. 24 dez. 2008.

Disponível em: <http://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/16263/aspectos-importantes-da-obra-dos-delitos-e-das-penas-cesare-beccaria>. Acesso em: 11 jul. 2020.

SENNA, Jhonatan. **A incidência da vulnerabilidade social sobre a prática dos atos infracionais do Nordeste brasileiro**. Mar. de 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/72789/a-incidencia-da-vulnerabilidade-social-sobre-a-pratica-dos-atos-infracionais-do-nordeste-brasileiro>. Acesso em: 5 jul. 2020.

SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de (coord). **O Direito Achado na Rua: Concepção e Prática**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2015.

UNICEF. **Convenção sobre os Direito da Criança**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em 6 jul. 2020.

UNICEF. **Homicídios de crianças e adolescentes**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/homicidios-de-criancas-e-adolescentes>. Acesso em 8 jul. 2020.

AS VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS E SOCIAIS NA POPULAÇÃO INFANTOJUVENIL

Verônica da Silva Aleluia Berbert

INTRODUÇÃO

Este projeto de pesquisa tem como enfoque as inúmeras violações de direitos humanos e sociais de crianças e adolescentes, embora tenhamos convenções, Leis que asseguram a essa população vulnerável, direitos e garantias constitucionais de proteção integral, bem como o melhor interesse da criança e do adolescente, ainda existe números expressivos de evasões escolares, violência doméstica, exploração sexual, dentre outros.

Em linhas gerais, o que se trás a baila, que crianças e adolescentes não possuem espaço e nem voz para tratar do assunto, e por vezes crescem em ambientes hostis, sem dignidade, sem perspectivas de um futuro melhor, com traumas irreparáveis e alguns casos irreversíveis, por não existir o "empoderamento" e lugar de fala para elas, muitos que tentam, acabam sendo acusados de mentirosos ou mimados o que dificulta ainda mais a exteriorização dos sofrimentos submetidos.

O que se espera que todos se conscientizem dessa problemática, e ajudem de alguém forma, com os canais de denúncias, mais divulgações nas mídias, mais políticas públicas no enfretamento e no auxilio dessas crianças e adolescentes.

Que de fato a dignidade dessas crianças seja efetiva, tanto na escola, no seio doméstico, nas comunidades em que vivem e diante do atendimento frente ao Estado.

O objetivo geral do trabalho é trazer mais visibilidade ao tema, mais conscientização e mobilização, pois as crianças são o futuro da nossa nação, e são tão importantes quanto os adultos na sociedade e seus papeies não são de meros humanos em desenvolvimento, mas sim como integrantes de uma sociedade e membro de uma família, em uma análise crítica em desmistificar que crianças e adolescentes são propriedades de seus pais ou do próprio Estado.

A escolha do tema tem por escopo, os princípios da dignidade humana, o melhor interessa da criança e do adolescente, proteção integral, com base na Constituição da República de 1988, Estatuto da Criança e do adolescente lei 8.69/90, a convenção dos Direitos das Crianças e Convenção dos Direitos Humos, além de legislações especificas, sobre temas de maus tratos Lei 13.010/14 a Lei da Palmada ou Lei do menino Bernardo, violências sexual e exploração sexual Lei 9.970/00 Lei em homenagem a menina Araceli Crespo.

A metodologia usada foram artigos científicos e consulta as legislações especificas.

Inicialmente o tema trás os conceitos e as diferenças terminológicas sobre a evolução histórica dos Direitos Humanos.

Na segunda seção o escopo é a importância do Princípio da dignidade da pessoa humana, e as três primeiras dimensões dos Direitos Humanos.

Na terceira sessão, é abordado sobre a Convenção dos Direitos das Crianças e sua importância.

Na quarta seção, são trazidos as problemáticas da mortalidade infantil e os dados históricos e evolução da exploração do trabalho infantil.

E por fim, e não menos importante a quinta sessão, trata da violência contra crianças e adolescentes, abuso sexual que são cometidos no seio doméstico e exploração sexual realizada por aliciadores, além da problematização do revenger porn e sextorsão mais acometidos contra adolescentes em redes sociais.

DESENVOLVIMENTO

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS

O tema Direitos Humanos é vasto e historicamente trás as dimensões e ou gerações como o principal ponto de divisão de cada momento histórico e suas conquistas. Para que possa entender melhor a temática importe fazer as diferenciações tanto dos conceitos quanto das expressões terminológicas dos Direitos do Homem, Direitos Fundamentais e Direitos humanos.

Embora os temas sejam concatenados uns com os outros eles não são o mesmo tema, pois quando falamos em Direitos do Homem, significa dizer que é um direito simplório, ou seja, pelo simples fato de nascer ser humano, esse direito lhe foi garantido e não há necessidade de Lei que o assim lhe garanta, então, uma base para esse entendimento, seria o direto à vida, basta nascer com vida que o Direito do homem, que não significa gênero masculino, mas sim uma classificação genérica da espécie humana ou raça humana, seja assim garantida.

Noutrogiro, o Direito fundamental, significa dizer que é o direito de ordem interna e necessita de positivação no ordenamento jurídico, como por exemplo, nossa Constituição cidadã, em seu artigo 5º, trás o rol dos direitos fundamentais.

Nessa toada, os Direitos Humanos por seu turno, são direitos e garantias na ordem externa, ou seja, são mecanismos na ordem internacional que trás esses direitos, por exemplo, o Pacto de São José da Costa Rica, que é um tratado Internacional entre países membros e foi subscrita durante a Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos em 1969, e o direito à vida que está no artigo 4º do Pacto de São Jose da Costa Rica.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS E O PRINCÍPIO DA DIGINIDADE DA PESSOA HUMANA

O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana possui dupla função, ele é unificador e hermenêutico, pois ele unifica o ordenamento jurídico e o eixo axiológico e hermenêutico quando interpreta e inspira. No

entanto as inúmeras interpretações em relação à Dignidade da pessoa humana e extraídas do livro do autor Silvio Beltramelli Neto vejam:

> A despeito das diversas concepções de dignidade da pessoa humana — afigurando-se a kantiana talvez ainda a mais reproduzida, sob a visão da dignidade como fundamento dos direitos humanos —, para que aqui não se deixe de apresentar ao menos um conceito, transcreve-se o de SARLET, eleito mais uma vez, seja por coerência com a linha das citações anteriores, seja em razão de sua ampla aceitação pela comunidade jurídica nacional: dos chamados Estados Democráticos de Direito. 17. Vide Capítulo IV. 18. SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a dignidade da pessoa humana na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In SARMENTO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). Direitos Fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2011, p. 45. 34 Silvio Beltramelli Neto [...] temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. Conclui-se, então, que qualquer definição do que sejam direitos humanos não pode deixar de partir da noção de dignidade da pessoa humana, seja sob o prisma teleológico (como um objetivo a ser atingido), seja sob o prisma hermenêutico (ensejador de interpretação e aplicação conforme as normas incidentes), seja ainda sob o prisma axiológico (domínio dos valores que direcionam as normas (Silvio Beltramelli,2015, paginas 33 e 34).

Em nosso ordenamento jurídico a Dignidade da Pessoa Humana encontra-se no artigo 1º, inciso III da Constituição Federal, que diz

"Art. 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 erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (Constituição da República de 1988).

Quando adentramos ao tema da evolução histórica propriamente dita, encontramos o tema dimensões, gerações e o ou famílias. Mas de um modo geral estamos falando do mesmo assunto, porém a expressão gerações a doutrina mais moderna evita utilizar, unicamente por dar entendimento que seria algo muito ultrapassado, a doutrina contemporânea prefere utilizar dimensão dos direitos humanos por trazer a ideia da vedação do retrocesso, pois todos os direitos adquiridos em tempos remotos eles devem ser aprimorados, mas nunca extinto. Quando se fala em família, a expressão que veio com fim da segunda guerra mundial com a ideia da fraternidade e solidariedade trazidas também na 3º geração ou dimensão. Nesse sentido a 1º dimensão é a passagem do Estado absolutista para o Estado liberal, onde o Estado absolutista possuía a figura do Rei como centro das atenções o Rei era o Estado, não havia o exercício das liberdades individuais nessa época, com o Estado liberalista por sua vez, o individuo que se tornavam o centro das atenções não se era aceito a intervenção do Estado no liberalismo, por tanto no absolutismo tínhamos as chamadas liberdades negativas, e havia a busca da igualdade formal.

Os documentos de proteção aos direitos humanos dessa geração foram da Inglaterra Bill of Right, EUA com a Declaração do bom povo da Virginia e na França os Direitos do Homem e do Cidadão e no Brasil foram as Constituições do Império de 1924 e República de 1891. Os direitos de 1º dimensão são diretos políticos e civis, exemplos direito à vida, à propriedade, não intervenção estatal e liberdade de pensamento, conforme destaca (Elisa Moreira) em seu material de Direitos Humanos.

No que tange a segunda dimensão, foi inserida no século XX, através da Revolução Industrial, os direitos nessa dimensão são os direitos do trabalho, cultura, saúde, educação, nesse sentido o Estado necessita intervir, os diretos sociais são liberdades positivas e igualdade

material, que difere da 1º dimensão que é igualdade formal. Alguns documentos também foram importantes nessa dimensão, a saber: a Constituição Mexicana, Constituição Alemã 1917, Tratado de Versalhes de 1919, Constituição de Weimar de1919 e no Brasil a Constituição da Era Vergas de 1934.

"Na 3º dimensão os direitos pertencem a toda coletividade, por exemplo, a autodeterminação dos povos, meio ambiente, e o documento trazido nessa dimensão é a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, essa geração trata da fraternidade. Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade". (Artigo 1º DUDH).

CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA E SUA IMORTÂNCIA

A Convenção sobre os Direitos da Criança, trás um marco histórico por ser um dos tratados internacionais mais ratificados mundialmente, onde cerca 196 Países ratificaram a convenção, exceto os EUA, adota pela Assembleia Geral da ONU, teve sua entrada em vigor em 2 de setembro de 1990. O Brasil ratificou a convecção dos Direitos da Criança 22 dias após a sua entrada em vigor e o Brasil já tinha dado um grande passo com a publicação da Lei 8.069/90 no dia 13 de julho de 1990, conhecida como ECA Estatuto da Criança e do Adolescente.

Importante salientar que existe um motivo específico para que a Convenção seja dos Direitos das Crianças e não da Criança e do adolescente e essa explicação encontra-se logo no artigo 1º da convenção que diz: "Para efeito da presente Convenção, considera-se como criança todo ser humano com menos de 18 anos de idade, salvo quando, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes."(Artigo 1º da Convenção dos Direitos da Criança), observa-se então que não há distinção entre crianças e adolescentes como o ECA trás em seu bojo, quando diz que considera-se criança aquelas de 0 a 12 anos incompletos e adolescentes aqueles entre 12 anos a 18 anos. A convenção que possui 54 artigos consiste em diversos deveres que não são de responsabilidade somente da família, mas também dos Estados

partes que devem respeitar os direitos das crianças, devem adotar medidas de proteção à discriminação de função ou pensamento atinente aos seus pais ou responsáveis, devendo os Estados assegurar a proteção, cuidado ao bem estar das crianças, com direito à vida, saúde e lazer.

A Convenção garante também que crianças não devem ser separadas de seus pais por sua vontade, salvo se for necessária com base no princípio do melhor interesse da criança. Ao discorrer em toda Convenção observa-se a responsabilidade quase que total dos Estados, mas interpretamos ser responsabilidade solidária com a família.

A importância dessa Convenção e salvaguardar os direitos de crianças e adolescentes com status de membros da família humana, onde em hipótese alguma elas sejam consideradas meras pessoas em formação ou desenvolvimento, mister ressaltar que a Convenção deixa claro que a criança não é propriedade de seus pais e nem do Estado, ou seja, possuem direitos e deveres. E cediço dizer que embora as crianças e adolescentes sejam dependentes dos adultos para certas atividades civis, o exemplo a seguir de seus pais ou responsáveis para que se tornem independentes é notório, no entanto caso não seja possível os cuidado básicos de um adulto frente a educação de criança ou adolescente cabe ao Estado, encontrar alternativas e soluções, com vistas ao melhor interesses destas.

A Convenção reconhece a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental a todas as crianças e adolescentes, sendo importante assegurar seu bem estar e seu desenvolvimento com qualidades básicas de vida.

Nesse sentido as ações ou inações dos Estados podem afetar diretamente a vida da população infntojuvinal de forma positiva ou negativa, mas como um todo a intenção á atingir positivamente a vida presente e futura delas.

MORTALIDADE INFANTIL E EXLORAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

O assunto mortalidade infantil, não esta erradicado no Brasil, dados da UNICEF o Brasil estava ocupando a posição 63º lugar no ranking mundial e o 1º lugar na América do Sul no assunto mortali-

dade de recém-nascidos, e os fatores determinante para esses números alarmantes são os problemas sócios econômicos e de exclusão, nosso País é recorde de desigualdades sociais e concentração de renda.

Destaca-se nessa linha de pesquisa e raciocínio que os Países em desenvolvimento terão os números maiores em detrimento aos Países desenvolvidos, e se para os Países em desenvolvimento a cada mil nascimentos temos a margem de 27 mortes neonatal, em contra partida os Países desenvolvidos a cada mil nascimento o numero de mortes neonatal são 3. As explicações recorrentes são os partos realizados fora de hospitais, falta de acompanhamento pré-natal, ou até mesmo a falta de recursos de materiais inclusive esterilizados nos hospitais públicos. (UNICEF).

Para essa luta, no dia 6 de junho desse ano foi comemorando a data da Conscientização da Triagem Neonatal e reafirmando a importância do teste do pezinho para prevenção de doenças que podem levar o recém-nascido a óbito, e assim foi incluída a 7 º doença chamada Toxoplasmose congênita, portaria Ministerial nº 22 entrará em vigência em 180 dias, onde o SUS inclui essa nova triagem, estudos apontam que a cada 10 mil nascidos entre 5 a 22 bebês nascem com Toxoplasmose Congênita.(Sociedade Brasileira de Pediatria, 2020).

Quando se trata de exploração do trabalho infantil, o problema é histórico e enraizado culturalmente em tempos remotos, que começa na idade média, onde o trabalho infantil era normal como forma de complemento de renda para família, no período feudal o trabalho infantil era em troca de reaprendizagem para outros ofícios, também era moeda de troca por comida e moradia.

O auge trágico da exploração de trabalho infantil se teve na Revolução Industrial, com as primeiras indústrias, na Inglaterra, França, essa mão de obra era barata em relação à mão de obra de um adulto, nessa época as crianças eram submetidas a 14h de trabalho ininterruptos por dia em locais insalubres, muitas eram mutiladas com os maquinários, e perdiam até vida, tudo em troca de alimentos e moradias.(Âmbito Jurídico)

Foi em 1802 na Europa começou a implementação da redução da jornada de trabalho para essas crianças bem como a proibição do trabalho noturno.

No Brasil existe a vedação do trabalho para menores de 14 anos, mas sendo permitido o trabalho aprendizagem de jovens entre 14 anos a 24 anos, como jovem aprendiz.

A problemática da exploração do trabalho infantil se deve a relação com a evasão escolar, onde meninos e meninas deixam de estudar para trabalhar, e perdem seu desenvolvimento por deixarem de ter convívio com outras crianças, onde as brincadeiras são trocadas por responsabilidades iguais as dos adultos.

VIOLÊNCIA INFANTIL COM ENFOQUE NO ABUSO SEXUAL E EXPLORAÇÃO SEXUAL

Quando se aborda o tema de violência infantil, logo nos remete somente aos maus tratos, como castigos físicos, psicológicos e morais, o que não está errado porém o tema é abrangente e inclui- se também o abuso sexual e exploração sexual na população infantojuvinil.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos diz que "ninguém será submetido a tortura, nem tratamento degradante ou cruel". Nesse sentindo inclui-se implicitamente crianças e adolescentes. Obviamente, todo ato de castigos físicos degradantes ou cruéis são violências doméstica, mas não se pode olvidar que a negligências dos pais, ou representantes legais frente à educação, à saúde fazem parte desse tipo de violência, o que se busca é respeito e afeto.

Lembrando que não é somente a família que comete esse tipo de violação, mas o Estado também, pincipalmente com crianças e adolescentes em condições de rua, ou moradores de rua, que vivem as margens da sociedade, agressões a menores infratores são modalidades de violações de Direitos Humanos também.

Por derradeiro, a maior e mais complexas violações de Direitos da Criança são o abuso sexual e exploração sexual, que são distintas uma das outras.

A diferença encontra-se no sentido que abuso sexual em sua grande maioria e realizado por um membro da família, parente próximo, vizinho, ou seja, a criança conhece o agressor, essa violência e chamada de violência de repetição pelo simples fato de ser violência intrafamiliar.

Já exploração sexual infantil, está intimamente ligado a um aliciador que promete roupas, comidas, passeios, até um simples pacote de biscoite para que crianças e adolescentes aceitem a participação em programas.

O dia 18 de maio e dia de enfrentamento a exploração sexual infantil, chamado de maio laranja, uma homenagem ao caso Anacelia de 8 anos, que foi estuprada e morta por jovens e assim nasce a Lei 9.970/00. Essa data e marcada como dia de combate, porém existe uma cifra oculta principalmente nos casos de abuso sexual, onde crianças não conseguem exteriorizar o problema sofrido, dados indicam que a crescente exploração sexual esta associada ao aumento da miserabilidade de famílias, onde crianças aceitam serem exploradas em troca de comida e roupas. O termo prostituição infantil, não é bem visto para alguns estudiosos, pois a prostituição seria aceita somente para adultos e nunca para crianças.

Houve grande evolução em relação às escutas especializadas, com advento da Lei 13.435/17, trazendo profissionais multidisciplinares, sendo um momento menos desconfortantes para aquelas crianças que necessitam se expor. O grande problema está, que muito abusadores preferem crianças de 0 a 5 anos, pela falta de discernimento dos fatos, onde entram na referida cifra oculta.

Outro avanço importante ocorreu em relação prescrição que com a entrada em vigor da Lei 12.650/ conhecida como Lei Joana Maranhão, a atleta que passou por abusos sexual toda sua infância, pelo seu trinador, quando tomou a decisão de buscar a responsabilização do seu agressor, o caso já estava prescrito, e a nadadora que era vítima, se tornou a ré junto com sua mãe, em ação por calúnia e difamação do trinador, nessa baila, com o advento da Lei, meninas e meninos podem fazer suas queixas ou denuncias, após completar maioridade.

O Brasil lidera o ranking na colocação em 2º lugar de casos de abuso sexual, a cada 15 minutos no mundo uma criança é abusada, essa fonte foi da UNICEF em 2018.

Além de abusos internos no contexto familiar, ocorrem também abusos externos pelas vias virtuais, e existem o estupro virtual, o revenge porn, que é pornografia da vingança, muito recorrente entre adolescentes, e até mesmo a sextorção, o pedófilo ganha a confiança

da criança ou do adolescente se fingi ser alguém da mesma idade, e consegue assim praticar seus crimes.

CONCLUSÃO

Conclui-se que a população infantojuvinil necessita de muito amparo, ainda existe muito a que se combater, porém se cada um de nós da sociedade abraçarmos essa causa podemos ajudar, existem canais denúncias e de proteção, como por exemplo, o disque 100, disque 180, disque 190 em caso de flagrante, aplicativos de Direitos Humanos Brasil, conselho tutelar da cidade, delegacias de proteção a criança e ao adolescente.

Deve- se sempre conversar com as crianças, alerta-las, a escola também contribui muito para essa quebra de tabus, por exemplo o livro 'Não me toca seu boboca" de 2017 da Rita Lisausks, é uma excelente forma de ensinar as crianças de forma lúdica que elas estão sendo vítimas de abusos, uma forma de "empoderamento" dos vulneráveis. Em pesquisa realizada pelo Relatório da Childhood entre 2012 a 2017 foram registrados 157 mil casos.

Por fim o tema é urgente e caro, pois o futuro das crianças e adolescente é o hoje, amanhã poderá ser tarde de mais.

REFERÊNCIAS

ÂMBITO JURÍDICO. https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-8/a-violacao-dos-direitos-fundamentais-da-crianca-e-do-adolescente-no-brasil/ 2002.

ÂMBITO JURÍDICO https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-21/a-exploracao-do-trabalho-infantil/ 2005.

ÂMBITO JURÍDICO. https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-8/a-violacao-dos-direitos-fundamentais-da-crianca-e-do-adolescente-no-brasil/

BRASIL. Constituição Federal (1988) **Constituição federal**. São Paulo. 17º ed.RT vade mecum. 2020.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). **Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo. 17º ed. RT vade Mecum. 2020.

BELTRAMELLI. Silvio. **Direitos Humanos, coleção concurso Publico,** 2º ed. 2015**.**.

CONVENÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA. https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca. 1990.

DUDH. Declaração Universal dos Direitos Humanos. https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf, 2018.

MOREIRA. Elisa. **https://www.elisamoreira.com.br/.** https://cac8ec74-2153-4162-a472-8e0a810e78e5.filesusr.com/ugd/f4a80d_434f7f8e1861491ab545724c8b78f69d.pdf

MPPR.http://www.crianca.mppr.mp.br/2012/05/11204,37/#:~:text=A%20Lei%2012.650%2C%20sancionada%20pela,abuso%20sexual%20sofrido%20quando%20crian%C3%A7a.

ONU NEWS. https://news.un.org/pt/story/2018/02/1611481. 2018.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA. https://www.sbp.com.br/imprensa/detalhe/nid/sus-passara-a-ofertar-exame-de-deteccao-para-a-toxoplasmose-congenita-incorporado-ao-teste-do-pezinho/

A "CRIANÇA-SOLDADO"[63] SOB A ÓTICA DO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E DOS DIREITOS HUMANOS

Priscilla Neves Costa Lemos

INTRODUÇÃO

No ano de 2019 a Convenção sobre os Direitos das Crianças (CDC) completou 30 anos e, em 2020, o Protocolo Facultativo à referida Convenção relativo ao Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados e o Estatuto da Criança e do Adolescente Brasileiro (ECA) completam 20 e 30 anos, respectivamente. Sendo assim, este artigo propõe-se a realizar uma reflexão sobre o tratamento dispensado por tais legislações às crianças e aos adolescentes empregados como soldados, seja em conflitos armados, seja nos distúrbios internos da realidade brasileira, neste último caso como autores de ato infracional. Propomo-nos a analisar estas duas realidades sob a perspectiva dos Direitos Humanos (DH) e do Direito Internacional Humanitário (DIH).

63 Termo utilizado para referir-se as crianças e adolescentes envolvidos em conflitos armados, mas que vem a ser também empregado usualmente, no Brasil, aos menores envolvidos com a criminalidade.

Neste sentido, desejamos comparar as legislações internacionais e a nacionais direcionadas à proteção de crianças e adolescentes, tendo por foco a análise do fenômeno da criança-soldado, sua evolução histórica, motivação, sanções e julgamento sob a ótica do Direito Internacional Humanitário e dos Direitos Humanos.

Para tanto, a metodologia empregada para este estudo baseou-se na pesquisa bibliográfica e documental, por meio das quais foi possível construir uma análise teórica e legislativa existentes sobre o tema.

Pelo resultado, compreendemos que, apesar de algumas convergências pontuais, a criança-soldado engajada num conflito armado é regida pelo DIH que a diferencia completamente da criança e do adolescente que cometem atos equiparados a crime, regidos pelo ECA. Além disso, concluímos que tão importante quanto às normas de amparo, seria a efetividade das questões sociais, econômicas e culturais que coagem estas crianças a tornarem-se "soldados juvenis".

1 DA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO EXISTENTE SOBRE O TEMA

1.1 Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário

A priori, a fim de que se possa compreender toda a sistemática dos estatutos protetivos à infância, mister se faz diferenciar DH de DIH.

O DIH possui sua aplicabilidade restrita aos conflitos armados, podendo apenas ser suspenso para aquelas pessoas que atentarem quanto à segurança estatal como por exemplo, espiões e mercenários, conforme os Art. 5º da IV Convenção de Genebra (ONU,1950). Por sua vez, é permitido aos Estados suspenderem alguns DH em situações de emergência, especialmente quando da eclosão de conflitos armados ou demais situações de instabilidade

institucional, independentemente de serem internacionais ou internos. A proteção às crianças acaba por ser atingida, visto a decretação de Estado de Exceção que faz com que os direitos sejam restringidos ou suprimidos. No entanto, em ambos os casos, os Estados jamais devem tolher os direitos de primeira geração.

A base normativa do DIH encontra-se prevista nas quatro Convenções de Genebra e nos seus três Protocolos Adicionais, bem como numa série de tratados que regem os meios e métodos de guerra, como os proibitivos de armas a *laser* ofensivas, minas terrestres e armas químicas e biológicas.

Por outro lado, a principal base normativa dos DH é a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, além de tratados internacionais tais como, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ambos de 1966 e os tratados regionais, como o Pacto de São José da Costa Rica (PSJCR).

Sendo assim, de acordo com os respaldos legais que fundamentam o DIH, aos Estados caberiam implementar em seus ordenamentos jurídicos nacionais e punir as violações, quer por meio de medidas legislativas e/ou administrativas para garantir sua concretude, quer treinando seus agentes para cumprir e fazer cumprir seus ditames.

1.2 Da infância e adolescência roubadas no mundo

Em um mundo de desigualdades, onde encontram-se crianças em realidades diametralmente opostas, as vulnerabilidades as quais muitas estão inseridas faz com que estejam desprotegidas, sejam perante o Estado, no contexto familiar ou mesmo societário, onde todos deveriam zelar pela infância e a adolescência, visto tratar-se de um indivíduo em formação. Tais situações as colocam susceptíveis, por questão de sobrevivência, às investidas de grupos armados, como paramilitares ou tráfico de entorpecentes.

Embora se trate de uma discussão atual, principalmente vinda à tona com as imagens de crianças ostentando armamentos pesados

transmitidas pela mídia, seja nos conflitos armados internacionais ou no contexto nacional, o uso de crianças-soldados é bem antigo. Preliminarmente, é preciso destacar a controvérsia quanto ao uso da nomenclatura criança-soldado. Tabak (20--) informa que, desde 1997, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) prefere a expressão "crianças associadas às forças armadas ou grupos armados", visto ser mais abrangente a ponto de incluir, além das crianças combatentes, as que desempenham outras atividades enquanto parte do grupo, tais como espião, mensageiro, escravo sexual, dentre outras, independentemente de portar armas ou não.

Historicamente, há dados sobre o uso de crianças soldados desde a Antiguidade. Segundo Lima (2009), em Esparta, 300 anos a.c, os garotos, após os 6 anos participavam dos pelotões juvenis. Na Inglaterra, no século VI, meninos de 12 anos eram treinados para a guerra. Já no século XIV, no Império Otomano também se empregavam garotos, após convertê-los ao islã. Na Guerra da Secessão Norte-Americana, de 1861, recorreu-se aos menores de 16 anos. Até mesmo no Brasil, os órfãos criados em instituições públicas eram recrutados pelas Forças Armadas desde o período colonial.

Durante a Segunda Guerra Mundial, o Exército Nazista fez uso de crianças-soldados, sob a nomenclatura de "Divisão Leite de Bebê" (BARTOLETTI, 2006, p. 123), estudiosos afirmam que muitos sequer tinham completado 17 anos e nem mesmo eram todos voluntários (KEEGAN, 1973). Já no Exército da extinta União Soviética as franco-atiradoras eram muito jovens, algumas, crianças, estando expostas aos abusos perpetrados pela própria tropa e pelos inimigos (VINOGRADOVA, 1973 *apud* El País, 2017).

No entanto, apesar de todos os protetivos existentes, dados da tabela abaixo, publicada no ano de 2016, mostram a presença de crianças-soldados em pelo menos 17 conflitos armados em todo mundo, espalhados em todos os continentes. Destes, em 13 conflitos, foram recrutados pelas Forças Armadas do Estado e, em 15, atuam nas forças de oposição.

Quadro 1. Presença de crianças-soldado nas Forças Armadas do Estado e da Oposição, por país

País	Presença de Crianças-Soldado	
	Forças Armadas do Estado	Forças da Oposição
Afeganistão	X	X
Colômbia		X
Costa do Marfim	X	X
Filipinas	X	X
Iêmen	X	X
Índia		X
Iraque	X	
Israel	X	
Líbia	X	X
Mali		X
Myanmar	X	X
Paquistão		X
República Centro Africana	X	X
República Democrática do Congo	X	X
Somália	X	X
Sudão	X	X
Sudão do Sul	X	X

Fonte: Caetana Bliebernicht de Lucena Silveira Machado (2016).

No continente europeu, durante a Guerra da Crimeia, segundo Machado (2016), citando dado da BBC do ano de 2014, pode-se encontrar jovens de 15 e 17 anos no exército ucraniano, assim como nas tropas russas presentes no país.

Por sua vez, na América Latina, também há relatos de uso de crianças-soldados durante as guerras ocorridas entre as décadas de 70, 80 e 90. Embora pouco estudado, o seu uso foi bastante considerável nos conflitos armados americanos, chegando a representarem parcela expressiva da mão-de-obra combatente empregada:

> Durante a guerra civil em El Salvador, onde se estima que, dos 60.000 militares envolvidos no conflito entre 1980 e 1992, cerca de 80%, ou seja, 48.000 tinham menos de 18 anos. Há também registro da presença de crianças soldado no conflito da Nicarágua, casos de seu uso em milícias no Peru e no México e,

> atualmente, no conflito interno colombiano, que já dura mais de 50 anos. Ao menos um em cada quatro combatentes irregulares na Colômbia possui menos de 18 anos e vários milhares têm menos de 15 anos (MARTURSCELLI, 2014, p.19).

Por outro lado, é no continente africano que o fenômeno se tornou mais conhecido. Rakisists (2008) afirma que haja, aproximadamente, 120.000 crianças-soldados, quer em Exércitos Regulares, quer em milícias africanas. Machado (2016), em seus estudos, traçou os seguintes panoramas sobre os conflitos em Serra Leoa, República Centro Africana, Sudão e Sudão do Sul.

Em Serra Leoa, na década de 90, 80% do efetivo combatente envolvido eram compostos por crianças, seja estatal ou rebelde. Na República Centro Africana, citando dados da ONU de 2015, mais de 6.000 crianças foram envolvidas neste conflito, recrutadas diariamente pelos grupos envolvidos. Na Guerra Civil no Sudão lutaram, aproximadamente, 100.000 crianças (SINGER, 2008 *apud* MACHADO, 2016). Já no Sudão do Sul, estimam que cerca de 19.000 crianças ainda são utilizadas como soldados (SILVA, 2018).

O continente asiático também se faz presente. Em Myanmar, no ano de 2018, seis anos após o acordo ser assinado entre a ONU e o governo birmanês, 924 crianças puderam deixar o Exército. No Sri Lanka, recrutam-se e treinam-se adolescentes para bombardeios suicidas. Já no Afeganistão, a proporção de crianças soldados subiu de 30% para 45%.

Enfim, todos os casos revelam um ponto de convergência: estas crianças não foram recrutadas por vontade livre consciente, a revés, foram sequestradas ou ludibriadas. As circunstâncias as quais se encontravam as tornaram vulneráveis, vitimizando-as. Tinham que se submeterem para poderem sobreviver.

De acordo com o Relatório de Graça Machel (1996)[64], do Centro Regional de Informação das Nações Unidas (UNRIC), as crian-

64 Relatório escrito pela ativista Graça Machel, na década de 90, sobre o impacto dos conflitos armados nas crianças, no seguimento da Resolução 48/157 da Assembleia Geral das Nações Unidas Doc. A/51/306 de 28 de agosto de 1996. Disponível em: <https://www.unric.org/pt/ >. Acesso em 12 nov. 2019.

ças-soldados são recrutadas de diversas formas. Algumas são alistadas, outras são arrebanhadas ou raptadas e, outras são forçadas a unir-se a grupos armados para defenderem suas famílias, ou são simplesmente vendidas; ou, então, engajam-se para proteção própria; ou por questões ideológicas.

1.3 Da ameaça à infância e adolescência brasileira

Correlacionando com a realidade brasileira, pode-se notar pontos em comum, levando-se a acreditar que o Relatório de Graça Machel descreve a situação das crianças-soldados do crime organizado brasileiro, quando na verdade refere-se à situação das mesmas em conflitos armados. Embora datado de 1996, continua atual:

> 29. (…) as crianças não só são mortas e feridas em elevado número, como outras, sem conta, crescem privadas das suas necessidades materiais e afetivas, inclusive de estruturas que dão sentido à vida social e cultural;
>
> 30. A guerra viola todos os direitos da criança – o direito à vida, o direito a ter uma família e uma comunidade, o direito à saúde, o direito ao desenvolvimento da personalidade e o direito a ser educada e protegida. Muitos dos conflitos de hoje prolongam-se por toda a infância, o que significa que, desde o nascimento até ao princípio da idade adulta(…);
>
> 35. (…) As crianças mais susceptíveis de se tornarem soldados são as dos meios mais pobres e marginalizados e as que se encontram separadas das suas famílias;
>
> 37. (…) As crianças dos setores mais pobres da sociedade são particularmente vulneráveis. Os rapazes adolescentes que trabalham em circuitos paralelos, vendendo cigarros ou gomas ou bilhetes de loteria, constituem um alvo particular;
>
> 39. (…) As próprias crianças podem oferecer-se voluntariamente, se acreditarem que essa é a única forma de assegurar refeições regulares, vestuário e cuidados médicos;

> 41. Algumas crianças sentem-se obrigadas a tornar-se soldados para a sua própria proteção. Confrontadas com a violência e o caos por todo o lado, decidem que estão mais seguras tendo armas nas mãos. Frequentemente essas crianças juntam-se a grupos armados da oposição de pois de terem sofridos abusos por parte das forças governamentais.
>
> 42. (…) Muitas vezes, os jovens associam as armas à obtenção de poder e o poder pode atuar como forte motivação em situações em que as pessoas se sentem impotentes, ou que de outro modo, não é possível conseguir adquirir recursos básicos. (MACHEL, 1996, p. 16-18)

Indo ao encontro do supracitado, Dowdney (2003), ao apresentar sua pesquisa sobre a participação de jovens no movimento e comércio de drogas no Rio de Janeiro, após ouvir entre 5 e 6 mil jovens armados e envolvidos com o tráfico, concluiu que, além da pobreza, há também o *status* e o dinheiro.

Em arrimo a tal entendimento, na Pesquisa "Caminhada de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do Rio de Janeiro, 2004-2006", perpetrada pelo Observatório das Favelas[65], publicado no ano de 2017, apresentou os seguintes dados quanto à motivação, após ouvir 230 crianças, adolescentes e jovens com idades entre 11 e 24 anos de idade, moradores de diversas comunidades carentes cariocas:

65 Pesquisa "Caminhada de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do Rio de Janeiro, 2004-2006" [pesquisa na internet]. Disponível em: <http://of.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Pesquisa-Rotas-de-Fuga.pdf.> Acesso em: 27 out.2019.

Tabela 1. Fatores que o levaram a trabalhar no tráfico.

Fatores	Quantidades	%
Ganhar muito dinheiro	73	33,0
Ajudar a família	56	23,0
Dificuldade em conseguir qualquer outro emprego	21	9,1
Ligação com amigos	19	8,3
Adrenalina	16	7,0
Sensação de poder	10	4,3
Outros (drogas, revolta, influências, mulheres, envolvimento do dia a dia)	9	3,9
Prestígio	8	3,5
Vontade de usar uma arma	6	2,6
Violência familiar	6	2,6
Dificuldades em estudar	3	1,3
Dificuldades em conseguir outro emprego com a mesma renda	2	0,9
Informação não coletada	1	0,4
Total	230	100

Fonte: Observatório das Favelas (2017)

Do exposto, ao contrário do que acontece com algumas crianças-soldados nos conflitos armados, o recrutamento das crianças e adolescentes envolvidos com crime organizado brasileiro, apesar de não ser compulsório, está mais relacionado a uma atração, muitas vezes representando a única e/ou a prioritária opção num universo de escolhas bastante limitado.

DA ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS

Neste primeiro momento, analisar-se-á a evolução na proteção dos direitos das crianças pelos DH, vez que a sua aplicabilidade é universal, independentemente de a criança estar numa situação de guerra ou de não guerra; de ser uma criança-soldado ou não. O fato de estar criança-soldado, sob a ótica dos DH, não a desqualifica em gozar dos direitos inerentes que as leis nacionais e internacionais conferem a qualquer outra criança, eis que apesar do seu *status* atual de combatente, encontra-se a salvo de qualquer forma de discriminação, de acordo

com o Princípio 1º da Declaração Universal dos Direitos das Crianças (DUDC).

Ao longo da história da humanidade é possível constatar o tratamento de posse que foi dispensado às crianças pelos seus representantes legais, a ponto de somente entre os anos de 1919 e 1921 aparecerem rascunhos protetivos iniciais. De acordo com Souza (2002), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou três Convenções que tinham por objetivo abolir ou regular o trabalho infantil. Já a Liga das Nações, em 1921, estabeleceu um comitê especial com a finalidade de tratar das questões relativas à proteção da criança e da proibição do tráfico de crianças e mulheres.

No entanto, em 1924, foi proposto o primeiro normativo de proteção aos direitos da criança. Conhecida como a Declaração de Genebra, a Declaração Universal dos Direitos da Criança surgiu devido à necessidade de proteger as crianças, fruto da Primeira Guerra Mundial. Foi redigida pela inglesa Eglantyne Jebb e adotada pela Liga das Nações:

> 1)À criança deve ser concedido os meios necessários para o seu desenvolvimento normal, tanto material como espiritual.
>
> 2)À criança que tem fome deve ser alimentada, a criança que está doente deve receber os cuidados de saúde necessários, a criança que está atrasada deve ser ajudada, a criança delinquente deve ser recuperada, e o órfão e a criança abandonada deve ser protegida e abrigada.
>
> 3)A criança deve ser a primeira a receber o socorro em tempos de crise ou emergência.
>
> 4)À criança deve ser dados todas as ferramentas para que ela se torne capaz de sustentar-se, e deve ser protegida contra toda forma de exploração.
>
> 5)A criança deve ser criada na consciência de que seus talentos devem ser colocados a serviço de seus semelhantes.(ALMANQUE BRASIL, 2003)

Conforme Philip Alston (1986), a referida declaração não impôs nenhuma obrigação aos Estados-Membros, apenas aos homens e mulheres de todas as nações, ou seja, individualizou a responsabilidade, ao invés de institucionalizá-la.

Sob influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 que, mesmo que não se referisse diretamente à criança, a sua condição como ser humano, já lhe assegurava a dignidade inerente e os direitos iguais e inalienáveis, principalmente quando dispôs no item 2 do artigo XXV, que "a maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especial. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social" (ONU, 1948).

Em 20 de dezembro de 1959, a Assembleia das Nações Unidas, órgão que sucedeu a Liga das Nações após a Segunda Guerra Mundial, adotou a Declaração Universal dos Direitos das Crianças, ampliando a proteção anteriormente existente, sendo alçada a primeira a ter relevância no cenário mundial a ponto de impor obrigações não somente as pessoas físicas (aos pais, homens e mulheres), mas também às organizações voluntárias, às autoridades locais e aos Governos nacionais, representados pelos Estados-membros.

Em seu preâmbulo, a Declaração ressalta que, devido à imaturidade física e mental, a criança precisa de proteção e cuidados especiais, inclusive proteção legal apropriada, antes e depois do nascimento. Essa Declaração tornou-se um guia para a atuação, tanto privada como pública, em favor da criança, todavia, não conseguiu traduzir-se em medidas efetivas, servindo mais como uma diretriz interpretativa do que como instrumento ativo legal, tanto foi assim, que diversos direitos citados foram incorporados ao texto das convenções posteriores (SOUZA, 2002).

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, foram mais dois instrumentos normativos que serviram para tentar pôr a salvo as crianças, lhe garantido os direitos de serem crianças e tratadas como sujeito em desenvolvimento. Assim como as Regras de Pequim (Resolução 40/33), de 1985, estabelecendo regras mínimas das Nações Unidas para a administração da justiça da infância e da juventude;

Regras de Tóquio (Resolução n° 45/110), de 1990, para elaboração de medidas não privativas de liberdade e a Diretrizes de Riad (Resolução nº 157/24), de 1990, para prevenção da delinquência juvenil.

Neste sentido, com o intuito de reafirmar a necessidade de proteção aos direitos das crianças e servir de instrumento complementador da DUDC, em 1989, por unanimidade, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) adotou a Convenção sobre os Direitos da Criança. É o instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal, sendo ratificado por 196 países.

Ressaltando o seu caráter de lei internacional, Souza (2002), assevera que a força obrigacional da Convenção não é passível sequer de discussão pelos Estados que a ela aderem, conferindo um *status* cogente inédito até então nunca gozado por norma protetiva da infância. Para tanto, os Estado devem adotar as medidas legislativas e administrativas adequadas para a sua implementação.

Portanto, com base neste arcabouço legal internacional, muitos ratificados pelos Estados-membros, é que os ordenamentos jurídicos nacionais puderam consubstanciá-los e, assim, proporcionar as suas crianças a proteção necessária.

O Brasil, por seu turno, ratificou todas as Declarações Internacionais ligadas à Proteção das Crianças, desde a DUDC ao CDC, sendo que esta, embora datada de 1989, apenas foi ratificada no ano seguinte, mediante o Decreto n° 99.710, de 21 de novembro de 2010. No entanto, isto não significa que anteriormente não havia legislação interna sobre o tema.

O ECA trata a criança-soldado, seja criança ou adolescente do crime organizado como autor de ato infracional, visto que, conforme o Art 103 o mesmo não pratica crime, mas ato infracional equiparado a crime, cuja pena mais grave é a internação em uma instituição socioeducadora, por no máximo três anos. Além disso, os adultos que praticarem infrações penais com eles ou contra eles, cometem os crimes tipificados no Código Penal e demais legislações extravagantes, inclusive os tipos penais previstos no ECA.

Ao contrário do que muitos pensam, a situação brasileira não se encontra tipificada no DIH como Conflito Armado Não Internacio-

nal (CANI) a ponto de ensejar sua aplicabilidade. Com fulcro no Art. 3° comum às Convenções de Genebra de 1949 e no Art. 1°, ambos do Protocolo Adicional II (ONU,1977b), uma hostilidade para ser caracterizada como CANI depende de dois critérios: deve atingir um nível mínimo de intensidade a ponto de o governo ter que empregar as forças armadas, ao invés apenas das forças policiais; e, os grupos não governamentais envolvidos devem possuir forças armadas organizadas, em uma estrutura hierarquizada e com capacidade de manter operações militares. Portanto, o caso brasileiro é considerado como tensões e distúrbios internos, tumultos ou atos de banditismo.

Mas, afinal, quem é a criança-soldado? Considerando o Art. 1º da CDC, o qual define criança como sendo "todo ser humano com menos de 18 anos de idade, salvo quando, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes", a criança-soldado é a pessoa com menos de 18 anos de idade recrutada para atuar em algum conflito, seja na função combatente ou não. Nesta testilha, o DIH, por meio do Protocolo Facultativo à CDC relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados, corrobora a proibição do não recrutamento compulsório dos menores de 18 anos.

No entanto, o mesmo Protocolo admite como viável, no item 3 do seu Art. 3º (ONU, 2000), em 4 situações: o recrutamento seja, no mínimo, voluntário; com o consentimento dos pais ou tutores legais; que sejam informados das referidas responsabilidade envolvidas e que forneçam comprovação etária confiável. Para tanto, estipula a idade mínima de 15 anos, desde que voluntário e em observância àquelas condições.

Por sua vez, para o ECA, criança é a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. Logo, há diferença quanto à nomenclatura, posto que o DIH não diferencia a criança do adolescente, embora a *mens legis* seja a mesma: a proteção especial do menor de 18 anos.

Segundo os dados obtidos pelo Observatório das Favelas (2017), a maioria dos 230 entrevistados começou a trabalhar no tráfico de drogas antes dos 15 anos de idade. Em 7,8% dos casos, a entrada no tráfico deu-se antes dos 12 anos, no entanto, a maior parte do seu

ingresso nesta atividade situa-se entre os 13 e os 18 anos, representando 90,4%.

Tabela 2. Idade de ingresso no tráfico.

Faixa Etária	Qtd	%
Até 10 anos	3	1,3
Acima de 10 até 12 anos	15	6,5
Acima de 13 até 15 anos	132	57,4
Acima de 16 até 18 anos	76	33,0
Acima de 18 anos	4	1,7
Total	230	100

Fonte: Observatório das favelas (2017).

Com relação, ainda, ao recrutamento, o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (1998) capitula como "crime de guerra", tipificados no XXVI), alínea b) e no VII, alínea e), ambos do item 2), do Art 8°, "recrutar ou alistar menores de 15 anos nas forças armadas nacionais ou utilizá-las para participar ativamente nas hostilidades" e "recrutar ou alistar menores de 15 anos nas forças armadas nacionais ou em grupos, ou utilizá-las para participar ativamente nas hostilidades", respectivamente, conforme tratar-se de conflito armado internacional ou interno.

Por outro lado, o ECA prevê como crime de "corrupção de menores", previsto no Art 244-B, "corromper ou facilitar a corrupção de menor de 18 (dezoito) anos, com ele praticando infração penal ou induzindo-o a praticá-la". Cabe esclarecer aqui que o recrutamento, por si só não configura o crime, o qual ficará na dependência do núcleo do tipo penal. Além disso, o Superior Tribunal de Justiça prescreveu na Súmula 500 "A configuração do crime previsto no artigo 244-B do Estatuto da Criança e do Adolescente independe da prova da efetiva corrupção do menor, por se tratar de delito formal".

Quanto ao julgamento das crianças-soldados, sob a ótica do DIH, com fulcro no Art 26 do Estatuto de Roma, o Tribunal Penal Internacional (TPI) não julga os crimes praticados pelos menores de 18 anos. Por sua vez, o julgamento das crianças a adolescentes infratores brasileiros, por não praticarem crimes, mas ato infracional equiparado, é realizado por um juiz togado da Vara da Infância e Juventude, de

acordo com o Art 145, gozando de todos os direitos e garantias constitucionais, tal como o princípio do devido processo legal.

CONCLUSÃO

Do exposto, é interessante notar que o aumento na proteção das crianças por parte dos organismos internacionais coincide com o aumento dos conflitos armados. Após a Segunda Guerra Mundial, eclodiram as guerras pela independência dos países que se encontravam sob o jugo do imperialismo europeu. Observou-se que neste período surgiu grande parte das legislações internacionais assistenciais à infância, citam-se a DUDC, de 1959; o PIDCP e o PIDESC ambos de 1966 e a CDC, de 1989.

Com o final da Guerra Fria, a qual pôs fim à dualidade de poder até então existente, países que até então eram financiados pelas duas potências que mantinham o mundo numa paz não belicosa, desabrocharam-se as Guerras Civis africanas, asiáticas e latinas. Por conseguinte, no acirramento destes conflitos, ocorridos no final da década de 90 e início do século 21, surgiram os Protocolos Adicionais à CDC como Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados, de 25 de maio de 2000; dentre outros.

O Brasil, por sua vez, ratificou todas as convenções, tratados e protocolos internacionais relacionados à proteção à infância, inclusive, o próprio ECA foi criado sob a influência da DUDC, de 1979 e da CDC, de 1989. Do abrigo às crianças abandonadas na roda dos expostos, no século XVIII, ao direito à vida, saúde, alimentação, educação, à dignidade, ao respeito, à liberdade, e demais direitos fundamentais, além de salvaguardar de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, assegurados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CFRB/1988), bem como a proteção especial garantida pelo ECA, o amparo à infância passou por diversas fases até culminar com a assistência normativa que lhe confere tratamento especializado à sua condição de pessoa em formação a fim de lhe facultar o desenvol-

vimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Obviamente, a realidade de uma criança-soldado envolvida com um conflito armado em uma situação de guerra é distinta de uma criança-soldado do crime organizado brasileiro. De acordo com as normas internacionais, o Brasil não se encontra em um conflito armado interno, embora muitos, de forma leiga assim denominem, mas sim, em uma situação classificada como distúrbio interno.

Pelo que ficou demonstrado, há pontos em comuns, principalmente quanto à motivação para o engajamento, por relacionar-se a pobreza, eminentemente na maioria das vezes, e a proteção especial conferida pelas normas nacionais e internacionais devido a sua vulnerabilidade diante do impacto que um envolvimento com um conflito armado ou "banditismo" possa ter sobre suas vidas.

Neste sentido, as crianças-soldados brasileiras encontram-se sob a égide do ECA, da CRFB/1988 e demais protetivos nacionais e internacionais ligados aos direitos humanos, todavia são responsabilizados penalmente por seus atos infracionais. Por consequência, a eles são conferidos proteção especial por serem considerados seres humanos em desenvolvimento, distinto de um adulto, como, por exemplo, uma justiça especializada e medidas socioeducativas, ao invés de pena.

Já os soldados juvenis dos conflitos armados são resguardados pelo DIH, o qual lhe confere a inimputabilidade penal perante o TPI, diante dos crimes de guerra praticados. E, pelo Protocolo Facultativo à CDC, o qual proíbe o recrutamento de menores de 18 anos tanto por parte das forças armadas nacionais quanto pelas forças militares irregulares.

Portanto, o presente estudo procurou demonstrar o histórico na proteção das crianças quanto na vertente do DIH e dos DH e traçar um paralelo quanto a situação da criança-soldado envolvida num conflito armado e no crime organizado brasileiro. Em ambos os casos, concluiu-se que, mais importante que existir normas protetivas que lhe garantam um tratamento diferenciado com relação a um adulto, é atacar as causas econômicas, sociais e culturais que as coagem a se tornarem um soldado juvenil.

REFERÊNCIAS

ALMANQUE BRASIL, 2003. A história da heroína que criou a declaração dos direitos da criança. Disponível em: http://ultimato.com.br/sites/maosdadas/2013/01/22/a-historia-da-heroina-que-criou-a-declaracao-dos-direitos-da-crianca/. Acesso em: 25 out. 2019.

ALSTON, P. Children, International Protection. In: BERNHARDT, R. (Org). **Encyclopedia of public international law**. Nova York: North Holland, 1986. p.18-21.

BARTOLETTI, S.C. **Juventude Hitlerista**: a história dos meninos e meninas nazistas e dos que resistiram. Tradução de Beatriz Horta. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 nov. 19.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1979. Institui o Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 jul. 2019. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 27 out.19.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 500**. 3ª Seção. Diário da Justiça, Brasília, DF, 28 out. 2013.

DOWDNEY, L**. Crianças no tráfico**: Sem inclusão social, não há solução. [Entrevista concedida a] Babeth Bettencourt. BBC, Brasil, 21 maio 2003. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2003/030521_ttrafico.shtml. Acesso em: 2 nov. 2019.

ESTATUTO DE ROMA DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. Assinado em **Roma**, 17 jul. 1998. Disponível em:

http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Tribunal-Penal-Internacional/estatuto-de-roma-do-tribunal-penal-internacional.html. Acesso em: 3 nov.2019.

KEEGAN, J. **Waffen-SS:** soldados da morte. Tradução de Edmond Jorge. Rio de Janeiro: Renes, 1973, p.89.

LIMA, E.C. **Infância:** Anjos Armados. Disponível em: https://aventurasnahistoria.uol.com.br/noticias/acervo/anjos-armados-490981.phtml. Acesso em: 20 nov.2019.

MACHADO, C.B.L.S. **As crianças-soldado em África**: o caso do Uganda. 2016. 104 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais). Universidade Nova de Lisboa, 2016.

MACHEL, G. **Impacto do conflito armado sobre as crianças**. Centro Regional da Informação das Nações Unidas [relatório na internet]. Disponível em: <https://www.unric.org/pt/>. Acesso em 12 nov. 2019.

MARTUSCELLI, P.N. **O Invisível Caso do Uso de Crianças Soldado na Colômbia**: Implicações nas Relações Internacionais. Brasília: Centro de Direito Internacional, UnB, 2014.

OBSERVATÓRIO DAS FAVELAS. **Caminhada de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do Rio de Janeiro, 2004-2006** [pesquisa na internet]. Disponível em: <http://of.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Pesquisa-Rotas-de-Fuga.pdf.> Acesso em: 27 out.2019.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos,** aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, 10 dez. 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por. Acesso em: 16 nov. 2019.

_____. **Convenção de Genebra IV**, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, 21 out. 1950. Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Conven%C3%A7%-

C3%A3o-de-Genebra/convencao-de-genebra-iv.html. Acesso em: 16 nov. 2019.

_____. **Declaração Universal dos Direitos das Crianças**, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, 20 nov. 1959. Disponível em: < http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1069.html. > Acesso em: 16 nov. 2019.

_____. **Pacto internacional de direitos civis e políticos**, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, 16 dez. 1966a. Disponível em: < http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2pidcp.html. Acesso em: 15 nov. 2019.

_____. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais,** adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, 16 dez. 1966b. Disponível em: < http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

_____. **Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais,** adotado pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos conflitos armados, 8 jun. 1977a.

_____. **Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Não Internacionais**, adotado pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos conflitos armados, 8 jun.1977b.

_____. **Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regras de Beijing),** adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, 20 nov. 1985a. Disponível em: < http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1074.html>. Acesso em: 17 nov. 2019.

_____. **Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio)**, adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, 20 nov. 1985b. Disponível em: < http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1074.html>. Acesso em: 17 nov. 2019.

_____. **Diretrizes das Nações Unidas para a prevenção da delinquência juvenil (Diretrizes de Riad),** aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, 14 dez. 1990**.** Disponível em: <oolvillehub.com/. Acesso em: 25 out. 19.

_____. **Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados**, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, 25 maio 2000a. Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10124.htm. Acesso em 22/08/2013.

_____. **Convenção sobre os Direitos das Crianças,** aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 44/25, 20 nov. 2000b. Disponível em:< https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca> Acesso em: 15 nov. 2019.

RAKISITS, C. Child soldiers in the east of the Democratic Republic of Congo. **Refugee Survey Quarterly**. v. 27, n.4, p.108-122. dez.2008. Disponível em:< http://rsq.oxfordjournals.org/content/27/4/108.short> Acesso em: 15 nov.2019.

SILVA, M. V. R**. As crianças-soldado no Sudão do Sul e o descaso internacional.** Disponível em: <https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2018/12/15/as-criancas-soldado-no-sudao-do-sul-e-o-descaso-internacional/>. Acesso em: 30 out.19.

SINGER, P. **Children at War**. California: University of California Press, 2005.

SOUZA, Sérgio Augusto G. Pereira de. A declaração dos direitos da criança e a convenção sobre os direitos das crianças. Direitos Humanos a proteger em um mundo em guerra**. Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 53, 1 jan. 2002.

Disponível em: http://jus.com.br/artigos/2568. Acesso em: 17 jan.20.

TABAK, J. Crianças-Soldado. [Entrevista concedida a] Papo de pracinha. **Instituto Tear.** Disponível em: http://institutotear.org.br/criancas-soldado/. Acesso em: 15 nov.2019.

VINOGRADOVA, L. **Avenging Angels**. Oxford: MacLehose Press, 1973. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/21/internacional/1508538803_215725.html. Acesso em: 10 nov. 2019.

O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES SOB MEDIDA PROTETIVA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

Fabíola Francielle de Jesu
Welton Vinícius Santos Silva

I- INTRODUÇÃO

Esta pesquisa discute o direito à convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes que se encontram sob medida protetiva de acolhimento institucional. Entende-sе que a convivência familiar e comunitária seja um direito humano, embora não esteja explícita na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que menciona no artigo XVI que a família é o núcleo fundamental da sociedade, conforme ONU (1948).

Entretanto, depreende-se que a convivência familiar e comunitária é inerente aos valores de liberdade, proteção e da dignidade da pessoa humana. Estes valores defendidos no texto de 1948 proclamam o reconhecimento de um sistema universal, aceito por quase todos os países. A Declaração possui grande relevância porque

> [...] pela primeira vez, um sistema de princípios fundamentais da conduta humana foi livre e expressamente aceito, através de seus respectivos governos, pela maioria dos homens que

> vive na Terra. Com essa declaração, um sistema de valores é – pela primeira vez na história – universal, não em princípio, mas de fato, na medida em que o consenso sobre sua validade e sua capacidade para reger os destinos da comunidade futura de todos os homens foi explicitamente declarado (BOBBIO, 1992, p. 28).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é fruto de uma construção histórica e social que ratifica os valores fundamentais proclamados pela humanidade no século XX, diante da necessidade de reconstrução da ordem internacional no contexto do pós-guerra, ancorada em referenciais éticos e na valorização dos direitos humanos. O texto constitucional brasileiro de 1988 teve forte inspiração dos valores assinalados na Declaração.

No plano nacional, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê no *caput* do seu artigo 227 o direito das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária a ser assegurado pela família, sociedade e Estado. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, em observância à orientação constitucional, adotou a Doutrina da Proteção Integral e o seu artigo 4º evidencia tal orientação, em consonância com Brasil (1988) e Brasil (1990).

Conforme o ECA considera-se criança a pessoa até doze anos de idade incompletos, ao passo que adolescente refere-se à pessoa que possui entre doze a dezoito anos de idade incompletos (BRASIL, 1990, p. 23). Por sua vez, os serviços de acolhimento institucional compõem o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e promovem o acolhimento de crianças e adolescentes em diferentes tipos de equipamentos, a fim de garantir-lhes a proteção integral. O atendimento deve ser personalizado e em pequenos grupos e tem em vista contribuir com o direito à convivência familiar e comunitária. Orienta-se que as unidades possuam características residenciais, ambiente acolhedor e estrutura física adequada, de acordo com Brasil (2009-A).

Tendo em vista evitar a institucionalização o ECA regulamentou no ano de 2009 o acolhimento familiar formal através do Serviço de Família Acolhedora. Nesta modalidade, crianças e adolescentes afasta-

das do convívio familiar são encaminhadas a uma família que será responsável pelo seu cuidado até que seja possível o seu retorno à família de origem ou em casos excepcionais à família substituta.

Em consonância com Brasil (2009-B) os abrigos institucionais promovem o atendimento em unidade institucional semelhante a uma residência. Nessa unidade é indicado que os educadores/ cuidadores trabalhem em turnos fixos diários, a fim de garantir estabilidade das tarefas de rotina diárias, referência e previsibilidade no contato com as crianças e adolescentes. Tais equipamentos devem possuir um/a coordenador/a e equipe técnica composta minimamente por um/a assistente social e um/a psicólogo/a. Outros/as profissionais compõem o quadro de funcionários, tal como pode se verificar em Brasil (2009-A).

É válido ponderar que vários profissionais do Serviço Social e áreas afins evitam empregar na contemporaneidade o termo abrigo institucional, justificando que o mesmo caíra em desuso. A esse respeito, salienta-se que a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais descreve o serviço de acolhimento institucional e os seus equipamentos, quais sejam abrigo institucional, casa-lar, serviço de acolhimento em repúblicas, serviço de acolhimento em família acolhedora e serviço de proteção em situação de calamidades públicas e de emergências. Portanto, a expressão permanece usual na política de assistência social.

No ECA tem-se o emprego da expressão acolhimento institucional para denominar uma das medidas protetivas destinadas às crianças e adolescentes. Entende-se que ambas as expressões são legítimas e há sinonímia entre ambas. Contudo, o termo orfanato não é mais empregado, em virtude da sua carga pejorativa e uma vez que as referidas instituições não acolhem somente órfãos.

Feitas essas considerações preliminares ressalta-se que este artigo possui natureza interdisciplinar, qualitativa, modalidade revisão de literatura, com coleta de dados secundários analisados a partir da técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2009).

Atinente à relevância desta pesquisa entende-se que estudos desta natureza contribui com o debate concernente ao direito à convivência familiar e comunitária enquanto um direito humano, tendo em vista a materialização da liberdade, proteção e da dignidade da pessoa humana.

II.II- MATERIAIS E MÉTODOS

Este artigo possui natureza qualitativa, interdisciplinar, de caráter descritivo e exploratório. A escolha da pesquisa qualitativa deve-se em virtude da sua variedade de pontos de vista epistemológicos e teóricos, bem como de técnicas na perspectiva de Poupart, Deslauriers, Groulx, *et all* (2014).

A bibliografia foi selecionada por meio da consulta de materiais diversos, tais como livros impressos de autores consagrados e emergentes nas discussões em estudo e fontes da *internet* selecionadas a partir das palavras-chave: direito à convivência familiar e comunitária, criança e adolescente, acolhimento institucional e violência intrafamiliar.

A coleta de dados se deu via fontes secundárias, cujos achados foram interpretados por meio da análise de conteúdo proposta por Bardin (2009). Esta técnica é aplicável em pesquisas de natureza qualitativa ou quantitativa e consiste na pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados.

Em linhas gerais consiste em decodificar o teor de um conteúdo- que deve estar em um documento escrito- tendo em vista identificar as suas significações explícitas e ocultas. A autora apresenta os seguintes critérios de organização de uma análise: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados.

Não obstante os limites deste estudo e o seu caráter falível e provisório - por se tratar de conhecimento científico, tal como pondera Gil (2010) - o mesmo contribui com a interpretação e diálogo no tocante ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes, com ênfase no direito à convivência familiar e comunitária.

III- RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir da revisão de literatura e da sua interpretação por meio da técnica de análise de conteúdo foi possível identificar os achados deste estudo e proceder à sua discussão. Nesse sentido, esta seção visa assinalar a mudança de paradigmas no tocante ao atendimento das crianças e adolescentes no Brasil, apontamentos sobre a violência intrafamiliar, a diversidade dos arranjos familiares, as famílias enquanto agentes da

desproteção e a necessária superação de culpabilização das famílias para a defesa da sua autonomia, proporcionada, sobretudo, pelo Estado.

Autores como Saraiva (2005) e Volpi (2001) destacam as inovações trazidas pelo ECA no tocante ao atendimento destinado às crianças e adolescentes no Brasil. Nesta perspectiva, pontua-se brevemente algumas mudanças ocorridas no que tange à institucionalização de crianças e adolescentes em unidades de acolhimento a partir dos anos 1990.

Volpi (2001) relaciona a ampliação dos direitos da infância à abertura política desencadeada nos anos 1980 marcada pelo fim do período ditatorial, fortalecendo o movimento em prol dos direitos do "menor". Nesse processo de reivindicações surgem pelo Brasil diversas iniciativas de atendimento a esse público, destacando-se o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, criado em 1985. Destaca-se que nesse período o país passava pela redemocratização, com isso, não fazia sentido uma política imbuída de espírito autoritário e na lógica do controle social (MENDEZ e COSTA, 1994, p. 95).

Os autores expõem que em consonância com os movimentos da sociedade civil organizada aconteceram vários encontros de âmbito nacional. Esse processo de mobilização resultou na inserção do artigo 227 e 228 na CF/88 que dispõem respectivamente acerca dos direitos das crianças e dos adolescentes a ser providos pela família, sociedade e Estado e mantém a inimputabilidade penal aos menores de dezoito anos conforme o Código Penal (BRASIL, 1988). Como foi sinalizado anteriormente a elaboração do Estatuto teve ampla participação da sociedade civil organizada, aspecto que pode ser tido como uma mudança de mentalidade da sociedade brasileira com relação às crianças e adolescentes. Acerca desse momento histórico Oliveto (2008) expõe que:

> Foi nesse clima de celebração e ânsia pela construção de um sistema de direitos que nasceu o Estatuto da Criança e do Adolescente. O ECA leva a marca inconfundível da participação popular. Seu conteúdo foi elaborado nas praças, nas ruas, nas igrejas. Por isso é maravilhoso, fortíssimo, extremamente avançado (OLIVETO, 2008, p.02).

Com a aprovação da Carta Magna "[...] derruba-se o Código de Menores e escreve-se a mil mãos o ECA" (VOLPI, 2001, p.31). Tal lei inaugura no Brasil, a terceira fase preconizada por Saraiva (2005) denominada etapa da responsabilização, indicando que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, mas também de deveres. Por isso é mito pensar que o ECA somente protege as crianças e adolescentes. De fato, quando se atribui autoria de ato infracional a um adolescente este é passível de cumprir uma das medidas socioeducativas elencadas no artigo 112 do ECA. Deste modo, é sabido que tais medidas são aplicáveis somente ao adolescente a quem se imputa autoria de ato infracional. Entretanto, quando a autoria do ato infracional é atribuída a criança devem ser tomadas as medidas previstas no artigo 101, denominadas protetivas, elencadas a seguir:

> I- encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII – acolhimento institucional; VIII- inclusão em programa de acolhimento familiar; IX - colocação em família substituta (BRASIL, 1990, p. 61).

Ressalta-se, porém, que a aplicação das medidas protetivas não se restringem ao caso de ato infracional praticado por criança. De fato, o texto da lei define no artigo 98 que tais medidas serão aplicáveis à criança e à/ao adolescente sempre que os seus direitos forem ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade, do Estado, dos pais, responsáveis ou até mesmo em razão da conduta das/ dos destinatárias/os. Assim, as medidas protetivas tem em vista primordialmente resguardar os direitos da criança e da/do adolescente, ao passo que as medidas socioeducativas visam especialmente responsabilizar a/o adolescente tido como autor de conduta infracional.

Conforme pode ser observado o acolhimento institucional é uma das medidas protetivas preconizadas pelo Estatuto. A fim de assegurar o direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária possui caráter de excepcionalidade e provisoriedade. Assim, a lei específica dispõe que a criança ou a/o adolescente só devem ser afastados da sua família em último caso e apenas quando houver situações de grave risco à sua integridade física e /ou psíquica, ou seja, nos casos em que houver violações de direitos. Ademais, a permanência da criança ou adolescente em unidade institucional não deve exceder ao período de dezoito meses, salvo comprovada necessidade.

Outro ponto no qual o ECA inova refere-se às disposições do artigo 23, pois preconiza que a hipossuficiência de recursos materiais por si só não constitui motivo para o afastamento da criança ou adolescente da sua família, sendo que nestes casos o grupo familiar deve ser incluído em políticas públicas e sociais adequadas. Assim, a pobreza material não é mais um fator que justifica a institucionalização de crianças e adolescentes.

A lei em questão destaca que cabe à família exercer o papel de guarda, sustento e educação das crianças ou adolescentes e somente quando esgotadas as possibilidades estas/es serão encaminhadas/os à adoção, ou seja, trata-se de um procedimento a ser feito em último caso. Em linhas gerais a adoção é medida excepcional e irrevogável e atribui condição de filho ao adotado. Os adotantes devem possuir mais de dezoito anos de idade, independentemente do estado civil e no mínimo dezesseis anos a mais que o adotado (BRASIL, 1990, p. 16-17). Maiores detalhes sobre a adoção poderão ser consultadas nos artigos 39-52 da referida lei.

Nesse sentido é válido ressaltar o procedimento legal instaurado para ocorrer a institucionalização de crianças e adolescentes em unidades de acolhimento. Sendo assim, quando crianças e adolescentes submetidas/os a violações de direitos diversos equipamentos da saúde, educação, assistência social, poder judiciário, dentre outros, são acionados para intervirem na situação, tendo em vista inicialmente fortalecer a função protetiva das famílias e contribuir com o rompimento do ciclo de violência. A esse respeito

> [...] antes de se considerar a hipótese do afastamento, é necessário assegurar à família o acesso à rede de serviços públicos que possam potencializar as condições de oferecer à criança ou ao adolescente um ambiente seguro de convivência (BRASIL, 2009-A, p. 23).

Entretanto, sabe-se que em vários casos se faz necessário retirar a criança ou o adolescente do lar de origem tendo em vista a sua proteção, uma vez que as mudanças necessárias no âmbito familiar demandam tempo e articulação de uma rede de políticas sociais e públicas. Quando se trata de violência física, sexual e/ou maus tratos diversos o artigo 130 do ECA dispõe que a autoridade judiciária poderá determinar o afastamento do agressor da residência (BRASIL, 1990, p. 61).

Todavia, o que geralmente ocorre é a retirada das vítimas da moradia comum, causando-lhes uma série de traumas e danos, pois "[...] a separação do familiar significante gera ansiedade e depressão nas crianças, podendo levar a alterações no desenvolvimento" (GABATZ, et al, 2010, p. 674). A criança ou o adolescente violentado geralmente deseja o fim da violência sem que haja o afastamento ou punição do agressor. Embora não seja objetivo da pesquisa se adentrar nessas questões é fato que o afastamento de crianças e adolescentes das pessoas que são suas referências no momento em que estão sendo formadas causa-lhes danos que podem ser irreparáveis; portanto, o acolhimento institucional possui caráter provisório e excepcional.

Por sua vez a determinação do acolhimento institucional é feita pelo juiz; em casos excepcionais –urgentes- são realizadas pelo Conselho Tutelar[66] e em 24 horas a autoridade judiciária -juiz- é informada sobre o ocorrido. A partir deste momento a criança ou a/o adolescente é institucionalizada/o. Conforme o Estatuto a sua situação é avaliada trimestralmente por equipe profissional, composta minimamente por assistente social e psicóloga/o, profissionais denominados técnicos.

66 Segundo o artigo 131 do ECA " O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei" (BRASIL, 1990, p. 61).

Essas/ es técnicas/os tem dentre as suas atribuições expedir relatórios encaminhados ao juiz da Vara da Infância e Juventude (VIJ) sugerindo a manutenção da medida protetiva ou o desligamento da criança ou adolescente da unidade; bem como o seu desligamento colocando-o sob os cuidados dos pais, dos parentes ou pessoas significativas como padrinhos, madrinhas, amigos muito próximos; ou ainda o encaminhando para o serviço de Família Acolhedora ou para a adoção. Em outros termos, a criança ou adolescente será retirada da instituição sob os cuidados da família consanguínea ou por pessoas que possui referência afetiva, bem como por meio da adoção ou ainda para ser encaminhada ao serviço de acolhimento familiar formal.

Reitera-se que um dos objetivos do acolhimento institucional é assegurar a proteção integral da criança e do adolescente até que seja possível restabelecer os vínculos familiares - exceto se houver impedimento judicial- e promover o acesso do público atendido às políticas públicas e sociais. Conforme se pode notar a lei assegura a primazia da família no tocante ao cuidado da criança e adolescente.

Todavia, nem todas as famílias conseguem exercer o papel em questão. Um dos desafios postos aos profissionais que atuam nos serviços de acolhimento institucional é não criminalizar a conduta das famílias e sim mesclar a responsabilização com a busca de superação das situações que geraram as violências. Gabatz, et all. (2010) analisa que nessas situações os esforços devem ser em prol de todos os membros da família e não somente com relação à criança ou adolescente. Ademais, tal literatura expõe que é fundamental agir preventivamente a fim de evitar que a violência intrafamiliar se perpetue.

Entende-se que a família é uma instituição básica para a sociabilidade humana. Desde os primórdios da história humana sabe-se da existência dessa instituição. A Constituição Federal brasileira dispõe *caput* do artigo 226 que a família é a base da sociedade e goza de proteção do Estado. Os parágrafos terceiro e quarto do referido artigo do texto constitucional reconhece como família a união estável entre homem e mulher bem como a comunidade formada por qualquer dos seus pais e descendentes (BRASIL, 1988, p. 60).

Assim, percebe-se que embora a Constituição Federal ainda precise avançar no que concerne ao reconhecimento da união de pessoas do mesmo sexo como entidade familiar deu um importante passo ao considerar que a família não se resume ao modelo patriarcal formado por pai, mãe e filhos. Por sua vez Souza, Beleza e Andrade (2012) expõem que os séculos XX e XXI trouxeram diversas mudanças no que concerne à família. Assim, não é mais o a celebração de um casamento e/ou o laço consanguíneo que determinará o que é entidade familiar. Na contemporaneidade o elemento distintivo dos diversos arranjos familiares é a afetividade. As autoras destacam que uma das maiores transformações nesse sentido é o aumento dos lares chefiados por mulheres.

Quanto às diferentes composições familiares Szymansky (2008) apresenta a seguinte classificação: família nuclear (pai, mãe e filhos), extensa (inclui três ou quatro gerações), adotivas, monoparentais (chefiada por um dos genitores), reconstituídas (após a separação conjugal), homossexuais (com ou sem filhos), anaparentais/ paralelas (extraconjugais) e várias pessoas convivendo juntas sem vínculos consanguíneo ou sexual, mas como forte comprometimento mútuo (eudemonistas). Cumpre destacar que nenhuma tipologia de família tem precedência sobre a outra, ou seja, não há modelo ideal de família, tampouco famílias desestruturadas e sim diferentes arranjos familiares.

Embora tida como o lugar da proteção, segurança e cuidado pode-se tornar o cenário do conflito e espaço silencioso da violência, especialmente contra crianças e adolescentes. Assim, a sua ocorrência geralmente é acobertada, tornando-se difícil de ser percebida e mesmo quando detectada poucas vezes é denunciada. Embora assuma cifras alarmantes, trata-se apenas da ponta do *iceberg*, devido às subnotificações. Dahlberg e Krug (2006) pontuam que a violência intrafamiliar é um fenômeno antiquíssimo, embora só tenha se tornado objeto de pesquisa nas últimas décadas por profissionais da saúde. Sabe-se que a violência é multifacetada, complexa e formada por diferentes tipologias, cuja discussão abarca diversas definições, sendo que o constructo em questão norteia-se pelo que foi disposto na Organização Mundial de Saúde (OMS) na qual a violência é conceituada:

> [...] como o uso de força física ou poder, em ameaça ou na prática, contra si próprio, outra pessoa ou contra um grupo ou comunidade que resulte ou possa resultar em sofrimento, morte, dano psicológico, desenvolvimento prejudicado ou privação (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE, 2002, p. 5).

Dahlberg e Krug (2006) entendem que a violência é um problema de saúde coletiva em âmbito mundial. Deste modo, o fenômeno em questão se tornou objeto de intervenções da área da saúde de forma mais explícita a partir da década de 1980 com vistas a compreender as causas da violência e traçar formas eficazes de prevenção. Por sua vez, em 1996 a Quadragésima Nona Assembleia Mundial de Saúde adotou a Resolução WHA49.25, declarando a violência como uma questão de saúde coletiva, tendo em vista além de ampliar a consciência acerca do problema da violência em nível global pensar em ações preventivas e destacar o relevante papel que a saúde coletiva tem neste cenário. Em consonância com o que fora pontuado a violência possui diferentes tipologias.

Deste modo, compreende-se que a violência intrafamiliar contra as crianças e adolescentes demanda intervenções não somente junto às vítimas, mas também aos seus familiares, uma vez que o fenômeno em estudo é praticado de forma cíclica, de geração em geração e reforçado culturalmente como algo natural e muitas vezes justificado como uma forma de educação (GABATZ, et all., 2010). As autoras pontuam que adultos agressivos muitas vezes foram crianças violentadas, o que reforça a necessidade da rede socioassistencial (serviços existentes na assistência social) bem como da saúde, rede educacional e outros, articularem intervenções com vistas especialmente à prevenção da violência intrafamiliar.

Niskier (2012) afirma que não há estatísticas confiáveis no que concerne à violência intrafamiliar em virtude das subnotificações. Por sua vez, Gabatz, et all., (2010) expõem que a violência intrafamiliar é responsável pela maioria dos acolhimentos institucionais de crianças e adolescentes. Quanto à natureza dos atos violentos a OMS (2002) expõe que pode ser física, sexual, psicológica, relacionada à privação ou ao abandono.

Neste artigo defende-se a necessidade de transcender à mera culpabilização das famílias com relação à violência intrafamiliar e avançar no tocante ao fomento da sua função protetiva, por meio de políticas públicas e sociais que contribuam com a sua autonomia e emancipação. De fato, o texto constitucional assevera que a família tem especial proteção do Estado. Nessa constante, a política de assistência social possui como um dos eixos estruturantes a matricialidade sociofamiliar. Convém, pois, ir além da focalização no trabalho com famílias a fim de possibilitar que sejam o *lócus* da proteção dos seus membros, assegurando-lhes o direito à convivência familiar e comunitária.

IV- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em consonância com as literaturas que subsidiaram este artigo a violência perpetrada contra a infância não é um fenômeno que surgiu na cena contemporânea. Ademais, trata-se de uma violência assimétrica que vitima seres em formação que geralmente carregam as suas marcas visíveis ou não vida afora. Trata-se de uma forma de violência multifacetada e complexa. A literatura especializada aponta que a violência intrafamiliar é a principal influenciadora do acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

Sabe-se que em caso de violações de direitos a criança e o adolescente possui respaldo jurídico e uma das ações referem-se à medida protetiva de acolhimento institucional. A esse respeito o ECA possibilitou inovações no campo do direito infanto-juvenil, dentre elas a fiscalização dos abrigos institucionais, a construção de normas para o seu funcionamento, o acolhimento familiar formal como estratégia de evitar a institucionalização, dentre outras. Embora seja louvável as alterações em prol da infância sabe-se que o afastamento familiar é também uma forma de violência, por isso legalmente possui caráter provisório e excepcional.

É prudente ressaltar que a violência intrafamiliar não se dá por simples escolha as famílias. Em outros termos, todos tem sua parcela de responsabilidade, a saber, família, sociedade e Estado. De fato, a política neoliberal de redução do Estado no que tange à proteção social contribui para que as famílias não consigam reunir condições necessárias

de exercer a função protetiva com relação às crianças e adolescentes. A vulnerabilidade e o risco social abrem campo para as diversas modalidades de violência.

Nesse sentido deve-se ter cautela para não relacionar a violência como um fenômeno produzido pelas classes populares. A esse respeito entende-se que as classes empobrecidas são mais susceptíveis à violência, pois esta não se distribui de forma equitativa nos estratos sociais. Assim, as famílias das classes pauperizadas carecem ter atenção especial do poder público; pois é fato que a presença- ou a ausência- do Estado é mais sentida pelas classes subalternas do que as que detêm maior poderio sociopolítico e econômico.

Deste modo, os arranjos familiares das classes populares são fragilizados e necessitam de atenção das políticas públicas e sociais com vistas a superar as suas limitações. Este trabalho verificou que em grande medida as crianças e adolescentes foram vitimadas pelas próprias famílias. Com isso, o trabalho com esses arranjos familiares é um desafio, uma vez que implica em superar as rotulagens e descrenças na mudança de perspectiva dos seus indivíduos e traçar estratégias para o seu fortalecimento e superação das situações que motivaram o acolhimento institucional.

Embora na contemporaneidade brasileira crianças e adolescentes sejam sujeitos de direitos e público da prioridade absoluta as leis isoladamente não alteram a conjuntura de violência. De fato, são necessárias ações que visem à prevenção e reparação das consequências da violência, bem como o aumento das pesquisas na área, além de capacitações de diversos profissionais que lidam com crianças e adolescentes a fim de identificar os sintomas da violência com vista a proceder aos encaminhamentos e intervenções necessárias. Em suma, cabe às famílias, a sociedade e ao Estado materializar os direitos e garantias individuais voltadas à criança e ao adolescente.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas**: Serviços de acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília, 2009-A.

_____.Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Resolução nº 109, de 11/11/2009. Brasília, 2009-B

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 287 de 08/10/1998**. Disponível em: < http//conselho.saude.gov/resoluções/1998/Reso287.doc._

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 05/10/ 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso dia: 11/01/2020.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei 8.069/90, de 13 de julho de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso dia: 11/01/2020.

DAHLBERG, Linda L; KRUG, Etienne G. **Violência**: um problema global de saúde pública. Ciência & Saúde Coletiva. v.11. Disponível em: <"http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63013510007 >. Acesso em: 20/10/14.

GABATZ, Ruth Irmgard Bärtschi, et al. **Fatores relacionados à institucionalização**: perspectivas de crianças vítimas de violência intrafamiliar. Revista Gaúcha de Enfermagem. v. 31. nº 4. 2010. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1983-14472010000400009 >. Acesso em: 22/10/14.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MENDEZ, Emílio Garcia; COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 102-115, 146-149.

NISKIER, Rachel. **Prevenção da violência contra crianças e adolescentes**: do conceito ao atendimento- campanha permanente da Sociedade Brasileira de Pediatria. Residencia Pediatrica. v. 2. nº 1. 2012. Disponível em: < http://www.residenciapediatrica.com.br/detalhe_artigo.asp?id=38>. Acesso em: 29/10/14.

OLIVETO. Maria de Fátima. **Adolescência-violência**. São Paulo: Cortez, 2008.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Relatório Mundial sobre Violência e Saúde**. Genebra. 2002. Disponível em: < http://pt.scribd.com/doc/98356513/Relatorio-Oms-de-Violencia>. Acesso em: 30/10/2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: < http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshu-manos.php>. Acesso em 19/06/2020.

POUPART, Jean; DELSAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionel-H.; et all. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Trad. Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescentes em conflito com a lei**: da indiferença à proteção integral: uma abordagem à responsabilidade penal juvenil. 2 ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

VOLPI, Mário. **Sem liberdade, sem direitos**: A privação da liberdade na percepção do adolescente. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL: UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO À LUZ DOS PRINCÍPIOS E MEDIDAS PREVISTAS NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Lorena Ailane Batista Roque
Camila de Almeida Miranda

INTRODUÇÃO

No Brasil, a discussão a respeito da redução da maioridade penal vem ganhando dimensões alarmantes, seja devido ao nosso atual cenário político, pelo crescente número de adolescentes em conflito com a lei ou até mesmo devido ao aumento da criminalidade de um modo geral. Sob a ótica de qualquer uma das hipóteses apresentadas, o brasileiro carrega uma sensação de impunidade, que na maioria das vezes o leva a crer que uma resposta célere do legislativo resolveria tal situação.

Surgem então as inúmeras Propostas de Emenda Constitucional - PECs, que tem como objetivo inicial a alteração do artigo 228 da nossa atual Carta Magna. A primeira PEC foi proposta em 1999 pelo então Senador Jose Roberto Arruda e desde então tramitaram pelo Congresso Nacional muitas outras Propostas de Emenda à Constituição.

A redução surge como uma possível solução para essa violência, mas tal medida não se encontra compatível com o nosso atual sistema

prisional que não cumpre sua proposta de ser uma instituição que tem como objetivo a prevenção e a ressocialização do indivíduo. O que nos introduz ao ponto central desse trabalho: a redução da maioridade penal e até que ponto ela teria alguma viabilidade para conter estes anseios sociais de punição.

A Carta Magna de 1988 inaugurou significativas mudanças no nosso ordenamento jurídico. O novo perfil social buscado pelos legisladores, deixou para trás a expressão **"menores em situação irregular"**, como eram chamados as crianças e os adolescentes a época do extinto Código de Menores (Lei nº **6.697 de 1979). Dentre as mais importantes mudanças estão os artigos 227 e 228 da Constituição de 1988.**

A inclusão desses artigos colocou o Brasil no rol das nações mais avançadas na defesa dos interesses infanto-juvenis, e veio trazendo consigo o princípio norteador de todas as leis voltadas para as crianças e os adolescentes, o chamado princípio da proteção integral, que foi melhor regulamentado a partir da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. O Estatuto da Criança e do Adolescente, diferente do Código de Menores, tem aplicabilidade a toda e qualquer criança ou adolescente, como mencionado no artigo 3º, parágrafo único, do referido Estatuto.

Diante do exposto, faz-se necessário entender os aspectos sociais que levam esses adolescentes a cometerem atos infracionais. Estes sujeitos revelam um quadro de pobreza e descaso por parte do Governo e até mesmo por parte dos seus genitores. Muitos são oriundos de famílias disfuncionais, onde eles sofrem maus tratos, abusos, uso de drogas e são formadas por pessoas com baixa escolaridade. Não causa espanto quando um adolescente, passando por todos esses casos de negligência, acaba por cometer atos infracionais.

Esse artigo busca compreender e abordar os principais aspectos que instigam as crianças e os adolescentes a cometerem atos infracionais, bem como as medidas a serem tomadas caso ocorram. Trata-se também de uma análise das principais PECs que propõe a redução da maioridade penal, indagando se essa iniciativa seria eficaz. Como objetivo geral, destaca-se desconstruir os argumentos favoráveis à redução da maioridade penal, identificando os fatores que levam jovens para a criminalidade.

A pergunta norteadora que este artigo busca responder é: a redução da maioridade penal é um meio eficaz para a diminuição da violência em nossa sociedade? A investigação do tema exposto consiste em uma análise cronológica a partir década de 1990, época da primeira Proposta de Emenda Constitucional que sugeriu a redução da maioridade penal, para que possa ser feita uma análise da atual conjuntura no cenário legislativo e social. Os procedimentos metodológicos utilizados neste projeto são de natureza qualitativa, buscando compreender os aspectos pertinentes a redução da maioridade penal no Brasil, analisando o que leva ao cometimento do ato infracional, bem como as medidas aplicáveis caso ocorra, demonstrando que existe sim responsabilização para eles conforme a legislação penal.

A pesquisa caracteriza-se como exploratória, pois busca analisar argumentos, objetos pertinentes ao tema. Para a coleta de dados da pesquisa foram utilizados, obras literárias, artigos científicos, bem como dados provenientes dos órgãos oficiais, além de análise das principais PECs que atualmente tramitam em nosso Congresso Nacional. O método de pesquisa bibliográfico foi utilizado, ajudando na compreensão e aprofundamento no tema.

Para melhor esclarecimento do tema, este trabalho foi dividido em três capítulos, além da introdução. O primeiro aborda um breve panorama geral da discussão legal sobre a redução da imputabilidade penal no Brasil hoje, citando as PECs que pedem esta redução. O segundo aborda os princípios de proteção da infância e adolescência no Brasil. No terceiro discute-se a eficácia das medidas socioeducativas e os motivos pelos quais acredita-se que não seria viável erradicar a violência reduzindo a maioridade penal.

1. BREVE PANORAMA GERAL DO DEBATE LEGAL SOBRE A REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL NO BRASIL HOJE

A redução da maioridade penal já vem sendo discutida há muitos anos no Brasil: trata-se de um tema antigo com um debate extremamente atual. O crescente número de jovens em conflito com a lei e o aumento da criminalidade, cumulado com a sensação de impunidade

dos brasileiros, tem motivado inúmeras discussões acerca da idade que seria considerada ideal para que esses jovens sejam responsabilizados penalmente pelos seus atos.

Atualmente no Brasil, na data da conclusão deste trabalho[67] nós temos aproximadamente dez Propostas de Emenda à Constituição que tiveram iniciativa no Senado e 17 propostas de origem da Câmara dos Deputados.

No Senado, a Proposta de Emenda n° 32 de março de 2019 é a mais atual, que tem como um dos autores o Senador Flávio Bolsonaro (PSL/RJ), filho do atual Presidente do Brasil, Jair Messias Bolsonaro. A emenda busca alterar a redação do art. 228 da Constituição Federal e reduzir a maioridade penal para 16 (dezesseis) anos de idade, na hipótese de cometimento de crimes comuns previstos na legislação e, em se tratando de crimes hediondos, tráfico ilícito de entorpecentes, drogas e afins, terrorismo, organização criminosa e associação criminosa, a partir de 14 (quatorze) anos de idade. Outra, que cumpre citar aqui é a Proposta de Emenda nº 90 de 2009 de autoria do Senador Magno Malta (PL/ES) que visa incluir o parágrafo único no artigo 228, da Constituição Federal, para considerar penalmente imputáveis os maiores de 13 treze anos que tenham praticado crimes definidos como hediondos.

Na Câmara dos Deputados, a proposta mais antiga é a PEC 98/1992, de autoria do ex-deputado Sólon Borges dos Reis-PTB/SP, que visa também a reduzir para 16 anos a inimputabilidade, alterando o artigo 228 da CRFB/88. A PEC 171/1993 de autoria do ex-deputado Benedito Domingos, foi alvo de muitas atenções no ano de 2015, isso porque a PEC passou por inúmeros arquivamentos e desarquivamentos, até que em 31 de março de 2015, a Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça (CCJ) aprovou, por 42 votos a favor e 17 contra, a Proposta de Emenda à Constituição 171/93 em primeiro turno. A Proposta ainda se encontra no status de "em tramitação" no site do Câmara dos Deputados, até a data de conclusão desta pesquisa.

A respeito do início da punibilidade do jovem/adolescente, a regra 4 das "Regras Mínimas das Nações Unidas Para a Administração da

67 Junho de 2020.

Justiça da Infância e da Juventude", comumente conhecida por Regras de Beijing (Adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 40/33, de 29 de novembro de 1985) afirma:

> **"**Nos sistemas jurídicos que reconheçam o conceito de responsabilidade penal para jovens, seu começo não deverá fixar-se numa idade em demasia precoce, levando-se em conta as circunstâncias que acompanham a maturidade emocional, mental e intelectual." (ONU,1985)

Todas as PEC's em questão, não levam em consideração o que motivou o cometimento dessas infrações, o meio em que esse jovem cresceu e as influências sociais. É fato que grande parte dos atos infracionais cometidos por esses jovens tem relação com as drogas, sejam para o consumo, tráfico e também se relacionam a crimes contra o patrimônio. De acordo com o último levantamento anual feito pelo SINASE[68], 47% (12.960) do total de atos infracionais em 2016 foram classificados como análogo a roubo (acrescido de 1% de tentativa de roubo), e 22% (6.254) foram registrados como análogo ao tráfico de drogas. O ato infracional análogo ao homicídio foi registrado em 10% (2.730) do total de atos praticados, acrescido de 3% de tentativa de homicídio.

A maior parte desses jovens, nas palavras de Rogerio Greco (2015), sofrem com o chamado "Processo de Seletividade", um cruel processo de seleção dos jovens, pertencentes às classes mais baixas, muitas vezes negros e de baixa escolaridade, grupo esse que mais sofrerá os rigores da legislação. Se o Estado, arcasse com suas responsabilidades sociais, com políticas públicas direcionadas e eficazes, proporcionando uma vida digna para aqueles que vivem em situações de risco, provavelmente teríamos uma considerável redução dos atos infracionais cometidos por adolescentes. A desigualdade social aqui, serve como um impulso para esse tipo de situação.

No levantamento anual feito pelo SINASE em 2016, 59,08% dos adolescentes e jovens em restrição e privação de liberdade foram conside-

68 Brasil. Ministério dos Direitos Humanos (MDH). LEVANTAMENTO ANUAL SINASE 2016. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018.

rados de cor parda/preta, 22,49% de cor branca, 0,91% de cor amarela e 0,98% da raça indígena e 16,54% dos adolescentes e jovens não tiveram registro quanto à sua cor ou raça, sendo classificados na categoria sem informação. Mais da metade dos adolescentes em conflito com a lei são negros e de baixa renda, o racismo aqui age como uma agravante, as pessoas negras desde muitos anos vem enfrentando inúmeras dificuldades em todos os âmbitos: social, econômico, mercado de trabalho, trabalho infantil.

O tema aqui exposto merece maiores debates já que o discurso da redução da maioridade penal, não ataca o problema real, visto que para muitos, é mais conveniente ao Estado punir esses jovens, do que criar políticas públicas para que possamos dar a esses jovens paridade social e educacional dignas do Estado Democrático que vivemos.

Veremos, no próximo capítulo, princípios que se aplicam à proteção da infância e adolescência no Brasil, e apresentaremos a prática de ato infracional em uma perspectiva de análise econômico-social, demonstrando os motivos pelos quais adolescentes se envolvem em conflitos com a lei.

2. PRINCÍPIOS DE PROTEÇÃO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988, trouxe mudanças significativas no que tange aos direitos da criança e do adolescente, estabelecendo a família, a sociedade e o Estado como garantidores destes direitos, como está descrito no artigo 227:

> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Toda a discussão da redução da maioridade penal encontra-se diretamente relacionada a outra inovação jurídica trazida pela Constituição

Federal de 1988, em seu artigo 228 e fortemente sustentada pela Lei nº 8.069 de 1990, no artigo 2º: "Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial" (BRASIL, 1988) e "Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade" (BRASIL, 1990).

A Constituição Federal de 1988, como o Estatuto da Criança e do Adolescente instituíram como princípio norteador dos direitos das crianças e dos adolescentes o Princípio da Proteção integral, que conforme doutrina:

> Significa que, além de todos os direitos assegurados aos adultos, afora todas as garantias colocadas à disposição dos maiores de 18 anos, as crianças e os adolescentes disporão de um plus, simbolizado pela completa e indisponível tutela estatal para lhes afirmar a vida digna e próspera, ao menos durante a fase de seu amadurecimento. (NUCCI, 2018, pág.4).

Do princípio da proteção integral, derivam, ainda, os princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, todos previstos no artigo 227, § 3.º, V da Constituição Federal. Há também o princípio da absoluta prioridade ou do superior interesse, encontrado do artigo 227, caput da Constituição Federal de 1988.

A respeito desse princípio, "[...] à frente dos adultos, estão crianças e adolescentes. [...] os infantes e jovens precisam ser tratados em primeiríssimo lugar (seria em primeiro lugar, fosse apenas prioridade; porém, a absoluta prioridade é uma ênfase), em todos os aspectos." (NUCCI, 2018, pág.6).

Outro princípio que deriva do supracitado é o princípio da estrita observância pelo Poder Judiciário, que nos diz que o superior interesse da criança e do adolescente deve ser fielmente cumprido pelo Judiciário.

Diante do tema estudado neste artigo, e considerando os princípios especiais de proteção apresentados, faz-se necessário uma análise crítica do envolvimento de crianças e adolescentes com atos infracionais. Nestes termos, conforme doutrina:

> (...) o cometimento de um ato infracional não decorre simplesmente da índole má ou de um desvio moral. A maioria absoluta é reflexo da luta pela sobrevivência, abandono social, das carências e violências a que meninos e meninas pobres são submetidos. Garantir uma intervenção adequada da Polícia ou de quem flagrar menino(a) no cometimento de um ato infracional não significa querer justificar sua atitude; significa garantir-lhe um tratamento digno de ser humano que se encontra em uma situação-limite que corrobora a sua degradação. Os dois tratamentos extremistas de vítima ou de agressor precisam ser evitados. É preciso considerar sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e garantir-lhe um tratamento sereno, mas consistente o suficiente para que ele possa tomar consciência de que existem formas mais eficientes de garantir suas necessidades básicas e de que a exigência dos seus direitos precisa acontecer de forma organizada e socialmente viável (MUNIR, Cury, 2013, pág. 520 *apud* NUCCI, 2018, pág. 413).

E ainda é possível completar, com uma análise socioeconômica:

> (...) os jovens pobres brasileiros possuem dois conflitos simultâneos: a adolescência por si só e as dificuldades acarretadas pela exclusão, seja da educação, do aprendizado ao trabalho, da cultura, do consumo, enfim, de um espaço como sujeitos de direitos e parte visível e participante de uma sociedade. (SCHMIDT, 2010, pág.38).

Como vimos, a maioria desses jovens cometem crimes patrimoniais, o que apenas colabora para o entendimento de que são jovens excluídos da sociedade capitalista que fomenta o consumo, buscando alternativas para o pertencimento social. Neste sentido:

> Além do fácil acesso a armas, em seus próprios bairros, há identificação pessoal social e cultural com outros jovens que experimentam a mesma realidade sociocultural; eles estabelecem parcerias com grupos de outros jovens e buscam, nas ci-

> dades, por meio de delitos, consumir investimentos da moda aparelhos eletrônicos e drogas. Nessa perspectiva do consumo, tentam se inserir socialmente, pois estão sujeitos a mesma imposição de consumo impingida a toda sociedade. (SCHMIDT, 2010, pág.39)

O mundo da prática de atos infracionais oferece a esses adolescentes um *status*, uma condição que o Estado, por não cumprir seu papel adequadamente, não oferece. A alternativa mais eficaz para coibir este envolvimento é a que adotamos atualmente, por meio da responsabilização com finalidade pedagógica de quem pratica atos infracionais, porém, com alguma necessidade de melhoria do sistema adotado.

O Estado criou dispositivos próprios para que essa responsabilização do adolescente acontecesse: as medidas socioeducativas, previstas na Lei nº 8.069 de 1990, que visam responsabilizar, com viés educativo, os adolescentes em conflito com a lei. No próximo capítulo abordaremos melhor estas medidas e iremos expor porque os argumentos em favor da redução da maioridade penal desconsideram a legislação existente hoje.

3. A EFICÁCIA DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS COMO MEIO DE RESPONSABILIZAÇÃO DO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI

O Estatuto da Criança e do adolescente, tem como objetivo proteger a integridade da criança e do adolescente no Brasil. Na mesma medida, também possui a função de penalizar o adolescente que comete ato infracional;

A medidas socioeducativas tem caráter coercitivo, mas carregam todo um peso de possuir natureza pedagógica, a sua principal função é "educação, inserção ou reinserção social, evitando a reincidência, inclusive com a proteção ao adolescente egresso" (SCHMIDT, 2010, pág.69). As medidas devem garantir que os jovens tenham acesso a superação plena da situação de infrator, devem envolver com absoluta prioridade a família e a convivência desses jovens com a comunidade.

Nas palavras de Mario Volpi (2015, pág.25) "As medidas socioeducativas são aplicadas e operadas de acordo com as características da infração, circunstâncias sociofamiliares e disponibilidade de programas e serviços em nível municipal regional e estadual".

Cumpre aqui, deixar o conceito de ato infracional:

"Art. 103. Considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal" (BRASIL, 1990). Quanto à ocorrência desse fato, o ECA, no seu artigo 112:

> Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:
>
> I - Advertência; II - obrigação de reparar o dano; III - prestação de serviços à comunidade; IV - liberdade assistida; V - inserção em regime de semiliberdade; VI - internação em estabelecimento educacional; VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI (BRASIL, 1990).

Considerando a proposta deste trabalho, analisaremos apenas as medidas de semiliberdade e internação, ancorados na doutrina e legislação acerca da temática. Assim, nos moldes do artigo 120, do ECA, o regime de semiliberdade pode ser determinado desde o início, ou como forma de transição para o meio aberto, possibilitada a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial. A escolarização e profissionalização são obrigatórias e não possuem prazo determinado de aplicação.

Neste sentido:

> "A semiliberdade é uma alternativa ao regime de internamento que priva, parcialmente, a liberdade do adolescente, colocando-o em contato com a comunidade. É medida restritiva de liberdade, numa perspectiva de construção de um novo referencial nas relações pessoais e sociais do adolescente, ressaltando o caráter evolutivo do processo socioeducativo através da convivência simultânea com o meio externo e o institucional. (BANDEIRA, 2006, pág.496).

Existe, ainda, a internação em estabelecimento educacional que é a mais drástica medida socioeducativa, utilizada apenas em casos extremos, é mais utilizado mais quando se trata de atos infracionais cometidos contra a pessoa. Está previsto no artigo 121 do ECA.

A aplicação da medida de internação está condicionada a um rol taxativo, previsto no artigo 122 do referido Estatuto, só será aplicada quando for ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência a pessoa, por reincidência no cometimento de infrações graves ou por descumprimento reiterado e injustificado de medida socioeducativa anteriormente imposta. O período de internação não poderá ultrapassar 3 meses.

Nota-se, portanto, que existe sim responsabilização ao adolescente que comete ato infracional no Brasil, ao contrário do que defendem os que argumentam em prol da redução da maioridade penal. O que ocorre é que as medidas socioeducativas não alcançam sua proposta prática de caráter pedagógico, porque nem sempre são ofertadas da forma como deveriam, com opções atrativas de escolaridades, esportes e profissionalização aos adolescentes internados.

Apesar dos inúmeros avanços da Constituição Federal de 1988 e do ECA, as medidas socioeducativas, muitas vezes são falhas. Em estudo sobre as reentradas e reiterações infracionais realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de 5.544 indivíduos, 1.327 retornaram ao menos uma vez ao sistema entre 2015 e junho de 2019, uma taxa de reentrada de 23,9%. A cada 10 adolescentes, 2 voltam a ser apreendidos pela polícia e um recebe nova sentença condenatória.

O adolescente que cometeu ato infracional análogo a tráfico de drogas, tem 51% de chance de voltar ao tráfico e o adolescente que tenha cometido conduta análoga a roubo, furto, ou a porte de arma tem, respectivamente, uma chance de 44%, 47% e 77% maior de reentrar no socioeducativo em comparação a um adolescente que não tenha praticado nenhum desses três atos, segundo a pesquisa do CNJ.

Em 2018, o Instituto Sou da Paz, realizou uma pesquisa intitulada "Aí Eu Voltei Para o Corre: Estudo da Reincidência Infracional do Adolescente no Estado de São Paulo" com 324 adolescentes e jovens, 63% dos adolescentes internados na Fundação Casa são rein-

cidentes e 37,3% foram detidos apenas uma vez. Outro dado preocupante dessa pesquisa, 90% dos adolescentes afirmaram que foram agredidos por policiais durante a apreensão e 25% disseram que sofreram agressões dentro das unidades da Fundação Casa. A pesquisa ainda revela que 76% dos entrevistados são negros ou pardos. Quando o assunto é escolaridade, a pesquisa ainda tem números alarmantes, 67,7% dos adolescentes não estavam frequentando a escola na época da apreensão. Desses, 30% estavam matriculados, mas não iam a escola; 30,3% não estavam matriculados e nem frequentavam a escola e apenas 32,3% estavam matriculados e iam a escola. O estudo escancara os motivos do abandono escolar, 32,5% não gostavam da escola, 24,4% se envolveram com atos infracionais, 9,1% tinham que trabalhar, 9,1% foram expulsos ou transferidos de escola e 7,6% tinham envolvimento com drogas.

Em Minas Gerais, no ano 2018, pesquisadores do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC Minas, em estudo encomendado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) realizaram uma pesquisa acerca da reincidência dos jovens infratores no Estado. A conclusão da pesquisa foi que o índice de reincidência no âmbito do sistema socioeducativo é de 30,1%, também apresentou que o índice de reincidência de adultos no sistema penitenciário é de 51,4%. O estudo conclui que as medidas socioeducativas têm muito mais chances de "interromper trajetórias criminais do que a pena de prisão. "Mais relevante do que reduzir a maioridade penal – se quer efetivamente reduzir a participação do jovem no crime no Brasil – é aplicar a medida de internação de maneira mais efetiva", defende o professor Sapori (2019), um dos pesquisadores.

O impacto que a falta de educação de qualidade, iniciativas publicas para manter os alunos nas escolas, falta de oportunidades de trabalhos para os pais desses adolescentes, para que se evite que o adolescente saia de casa para trabalhar, é imensurável. As medidas socioeducativas poderiam ter resultados de fato mais eficazes, porém, elas precisam de melhoras, de investimento público. O que ocorre muitas vezes é a má aplicação das medidas, onde há a aplicação dessas medidas de forma correta, o adolescente não volta para o sistema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo buscou compreender e abordar os principais aspectos que instigam as crianças e os adolescentes a cometerem atos infracionais, bem como as medidas a serem tomadas caso ocorram e analisamos sob a ótica do ponto de vista social, educacional econômico e estrutural.

Do ponto de vista socioeconômico, o número de jovens e adolescentes que vivem nas ruas, à mercê da fome, da violência, do medo, mostra o efeito de falta de estrutura, do fracasso no desenvolvimento econômico no nosso país. O cenário de miséria das famílias de baixa renda, coloca esses adolescentes no topo da "cadeia alimentar" de facções criminosas, que se utilizam da fragilidade desses jovens, para inseri-los na vida do crime.

A desigualdade econômica serve como um degrau a mais, para que esses jovens procurem formas rápidas de ganhar dinheiro. Muitas vezes, seus genitores não encontram empregos formais, corretos, devido à falta de instrução e estudo, o que leva ao adolescente procurar também ajudar sua família. A falta de estudo e oportunidade para o adolescente/jovem é de extrema importância e determina, muitas vezes, as escolhas que eles farão na vida.

A vulnerabilidade dos jovens no mercado de trabalho é preocupante, a transição da escola para o mercado deve ser acompanhada, incentivada. O fracasso nessa transição pode ser devastador, levando esses jovens a não conseguirem se estabelecer financeiramente como adultos e a se depararem com mundo "fácil" do crime.

Os defensores da redução da maioridade penal, desconsideram todos estes argumentos. Buscam uma resposta rápida, que como vimos não é eficiente. Sob o ponto de vista das PEC's, que buscam reduzir a maioridade penal, julgar esses jovens adolescentes como adultos e detentores de maturidade plena, e colocá-los para enfrentar o atual cenário carcerário brasileiro, apenas contribuiria para aumentar a superlotação do sistema.

Embora o adolescente tenha cumprido a sua medida socioeducativa, seja em liberdade assistida, semiliberdade ou qualquer outra, ao

final, ele volta para a mesma situação que se encontrava antes, volta à sua vulnerabilidade socioeconômica, à falta de estrutura familiar. O Estado não investe na reentrada desse jovem a sociedade, muitos já saem maiores de idade, sem ter trabalho ou estudo. E o tráfico de drogas continua, como uma rota de fuga para toda essa situação. Falta políticas públicas, falta investimento por parte dos Governos Federal, Estadual e Municipal.

Concluímos, portanto, que a redução da maioridade penal não é alternativa para manter adolescentes e jovens afastados da criminalidade, pois, tal medida, de caráter unicamente punitiva, não proporcionaria o que eles realmente precisam: estudo, trabalho, moradia, estabilidade emocional e familiar, cuidados médicos – tudo que represente uma perspectiva de futuro melhor.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Marcos Antônio Santos. **Atos infracionais e medidas socioeducativas: uma leitura dogmática, crítica e constitucional** / Marcos Bandeira. - Ilhéus: Editus, 2006. E-book.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília – Planalto: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm >. Acesso em 30 de outubro de 2019.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Brasília, 13 de julho de 1990; 169º da Independência e 102º da República. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm> Acesso em: 30 de outubro de 2019.

BRASIL. PLEN. Plenário do Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2019**. Altera a redação do art. 228 da Constituição Federal, a fim de reduzir a maioridade penal para dezesseis anos. Disponível em: < https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135977> Acesso em: 30 de outubro de 2019.

BRASIL. PLEN. Plenário do Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n° 20, de 1999**. Altera o artigo 228 da Constituição Federal, reduzindo para 16 (dezesseis) anos a idade para imputabilidade penal. Disponível em: < https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/837> Acesso em: 30 de outubro de 2019.

BRASIL. PLEN. Plenário do Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n° 90, de 2003**. Inclui parágrafo único no artigo 228, da Constituição Federal, para considerar penalmente imputáveis os maiores de treze anos que tenham praticado crimes definidos como hediondos. Disponível em: < https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/64290 > Acesso em: 30 de outubro de 2019.

BRASIL. PLEN. Plenário da Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 171, de 1993**. Altera a redação do art. 228 da Constituição Federal (imputabilidade penal do maior de dezesseis anos). Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14493> Acesso em: 09 de junho de 2020.

BRASIL. PLEN. Plenário da Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 98, de 1992**. Da nova redação ao artigo 228 da constituição federal, reduzindo para 16 (dezesseis) anos a inimputabilidade penal, alterando dispositivos da constituição federal de 1988.). Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169406>Acesso em: 09 de junho de 2020.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Diagnóstico da estrutura das coordenadorias da infância e da juventude**. / Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2019

CNJ- Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Anual 2019**. / Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2019

G1. **Reincidência de adolescentes infratores detidos em SP é de 66,3%, aponta pesquisa**. Disponível em < https://g1.globo.

com/sp/sao-paulo/noticia/2018/08/15/reincidencia-de-adolescentes-infratores-detidos-em-sp-e-de-663-aponta-pesquisa.ghtml> Acesso em: 09 de o junho de 2020.

G1. **67,7% dos jovens infratores em SP não frequentavam a escola quando foram detidos pela última vez**. Disponível em < https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/08/15/677-dos-jovens-infratores-em-sp-nao-frequentavam-a-escola-quando-foram-detidos-pela-ultima-vez.ghtml> Acesso em: 09 de o junho de 2020.

GRECO, Rogério. **Reflexões sobre a Maioridade Penal**. Jusbrasil, 2014. Disponível em: < https://rogeriogreco.jusbrasil.com.br/artigos/178724226/reflexoes-sobre-a-reducao-da-maioridade-penal> Acesso em: 30 de outubro de 2019.

MDH- Ministério dos Direitos Humanos. **LEVANTAMENTO ANUAL SINASE 2016**. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018.

REGRAS DE BEIJING. **Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude**. Adotadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas na sua resolução 40/33, de 29 de novembro de 1985. Disponível em: < http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1074.html> Acesso em: 30 de outubro de 2019.

VOLPI, Mario (org.). **O adolescente e o ato infracional**. 10. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2015.

REVISTA PUCMINAS. Nº 19. Primeiro Semestre. Ciências Sociais. De volta às infrações. **Pesquisa inédita mostra que a taxa de reincidência entre jovens infratores é de 30%, bem inferior à de adultos**. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais- PUC/MG. 2019. Disponível em: < http://www.revista.pucminas.br/materia/de-volta-as-infracoes/ > Acesso em: 09 de junho de 2020.

SCHMIDT, Fabiana. **Adolescentes privados de liberdade**. A dialética dos direitos conquistados e violados. Curitiba: Juruá, 2011.

ALIENAÇÃO PARENTAL: VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Laís Martins Bartz
Elizângela Treméa

INTRODUÇÃO

A alienação parental ou implantação das falsas memórias é uma temática que desperta atenção, pois vem sendo utilizada recorrente e irresponsavelmente. Sua prática consiste em uma 'lavagem cerebral' realizada pelo genitor alienador no filho, de modo a denegrir a imagem do outro genitor.

Com a persistência da prática desse instituto, foi criada a Lei 12.318/2010, que dispõe exclusivamente sobre alienação parental. Entretanto, a conjuntura continua prejudicando, de modo particular, a criança ou adolescente e exigindo, ainda, novas medidas a serem tomadas pelo Estado em prol da proteção dessas crianças e adolescentes tanto no aspecto intelectual quanto sentimental.

Considerando isso, serão objetos de pesquisa e análise deste trabalho a situação enfrentada pelo infante e adolescente que, simultaneamente, é vítima e "ferramenta" de tal prática, tendo como principal direito violado o da convivência familiar saudável; as implicações jurídicas decorrentes dessa problemática; a eficácia das normas vigentes; e as soluções aplicadas pelo Poder Judiciário.

Para realização da pesquisa utilizar-se-á a pesquisa bibliográfica e jurisprudencial pautadas no método dedutivo, pois, após a análise e compreensão de premissas gerais, intentar-se-á demonstrar a importância de observar a problemática atentando para o lado da criança ou adolescente, propondo métodos mais eficazes para as soluções jurídicas. Para tanto, doutrinas, trabalhos científicos, legislação pertinente e jurisprudências, serão consultadas a fim de alcançar a proposta almejada.

1 ALIENAÇÃO PARENTAL E O DIREITO AO AFETO

Inicialmente, vale destacar que a alienação parental está intimamente ligada ao direito da prole ao afeto dos pais, direito este decorrente do princípio da dignidade da pessoa humana que, no tocante aos infantes, são claramente abordados em nossa Constituição, no Código Civil, no Estatuto da Criança e do Adolescente e em diversas outras normas dispostas em legislações vigentes. Isto é, o Estado está interessado em proteger a família e, principalmente, os mais fracos nas situações litigiosas em relações familiares, que são as crianças e adolescentes.

Visando proteger a família, o Estado busca, por meio desse conjunto de normas - que consagram direitos e deveres recíprocos, corroborar os elos de parentesco. Nesse ditame, o filho tem o direito de ser educado, criado, assistido e gozar da guarda e companhia de seus pais, conforme garantido em lei (OLIVEIRA FILHO, 2011, p. 27).

Pois bem, entendendo a importância da proteção aos infantes e, sendo a alienação parental tema central do presente trabalho, cabe aqui a tentativa de conceituá-la. A Lei nº 12.318/2010 (BRASIL, 2010), que dispõe sobre a alienação parental, prevê em ser art. 2º, *in verbis*:

> Considera-se ato de alienação parental a interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente promovida ou induzida por um dos genitores, pelos avós ou pelos que tenham a criança ou adolescentes sob a sua autoridade, guarda ou vigilância para que repudie genitor ou que cause prejuízo ao estabelecimento ou à manutenção de vínculos com este.

A lei em apreço, além de deixar claro o que caracteriza a prática, transcreveu uma série de condutas que se enquadram em sua verificação, previstas nos incisos do parágrafo único do mesmo dispositivo citado, como: realizar campanha de desqualificação da conduta do genitor no exercício da paternidades ou maternidade, dificultar o exercício da autoridade parental, dificultar o contato de criança ou adolescente com genitor, dificultar o exercício do direito regulamentado de convivência familiar, entre outros.

Dias (2016, p. 907 e 908), ao conceituar essa prática, vai além:

> Muitas vezes, quando da ruptura da vida conjugal, se um dos cônjuges não consegue elaborar adequadamente o luto da separação, com o sentimento de rejeição, ou a raiva pela traição, surge o desejo de vingança que desencadeia um processo de destruição, de desmoralização, de descrédito do ex-parceiro. Sentir-se vencido, rejeitado, preterido, desqualificado como objeto de amor, pode fazer emergir impulsos destrutivos que ensejam desejo de vingança, dinâmica que faz com que muitos pais se utilizem de seus filhos para o acerto de contas do débito conjugal [...]. Dessa forma, entre relações falseadas, sobrecarregadas de imagens parentais distorcidas e memórias inventadas, a alienação parental vai se desenhando: pais riscam, rabiscam e apagam a imagem do outro genitor na mente da criança. Um dos genitores leva a efeito a verdadeira "lavagem cerebral", de modo a comprometer a imagem que o filho tem do outro, narrando maliciosamente fatos que não ocorreram ou não aconteceram conforme descrito pelo alienador.

É importante ressaltar que a autora explica que o exemplo abordado é o mais recorrente, mas não é o motivador de todos os casos, como também destacam Figueiredo e Alexandridis (2011, p. 9) após citar caso semelhante ao exposto anteriormente:

> Claro que não se limita a alienação parental a este caso, uma vez que qualquer parente pode ser alienador do menor, para afastá-lo do convívio de outro parente, assim como tal

> situação pode ocorrer até mesmo diante do exercício da tutela e da curatela.

A partir dessas análises, é possível entender porque o instituto está ligado ao direito de afeto. O princípio da dignidade da pessoa humana viabilizou seu valor como direito positivado, tanto é verdade que está presente na Constituição. Assim, a convivência harmoniosa surge como a representação social dos núcleos familiares. A incumbência de cuidado e criação da prole ultrapassa o atendimento das exigências orgânicas para encontrar no afeto o alicerce das relações familiares (OLIVEIRA FILHO, 2011, p. 100 e 101).

No entanto, ao se tornar vítima de alienação parental, a criança ou adolescente é diretamente afetada, pois, além da perda do direito ao afeto dos pais, sofre consequências psicológicas, decorrentes tanto das situações vivenciadas no dia-a-dia (enquanto alienada), como do desgaste do processo quando ajuizada ação, conforme será abordado a seguir.

2 CONSEQUÊNCIAS PSICOLÓGICAS

É incontroverso que os filhos precisam de ambos os pais para a estruturação saudável de sua personalidade e que, em um processo de separação, a criança e o adolescente enfrentam momento difícil, tendo em vista que acaba de ocorrer a dissolução da família. Portanto, as práticas de alienação parental são extremamente prejudiciais ao desenvolvimento psíquico e social do menor, uma vez que, de acordo com Calderaro e Carvalho (2005, *apud* YAEGASHI; MAINARDES; YAEGASHI, 2011), a origem da depressão na infância está associada a fatores biológicos e ambientais, sendo a dinâmica familiar um dos fatores ambientais que mais contribuem para o desencadeamento de depressão infantil. Desse modo:

> A relação afetiva entre pais e filhos deve ser preservada ainda que a relação entre os pais não esteja mais estabelecida na forma de uma família constituída, ou mesmo jamais tenha se constituído, tendo como principais alicerces os laços de afetividade,

> de respeito, de considerações mútuas (FIGUEIREDO; ALEXANDRIDIS, 2011, p. 43).

Embora a relação entre pais e filhos deva ser mantida integralmente, sabe-se que, comumente, não é sempre preservada, criando-se, muitas vezes, situações de alienação parental que, configura para a criança a condição de que, quando ela estiver bem com um dos pais, o outro estará decepcionado com sua escolha, o que, muitas vezes, favorece uma situação de dependência e submissão ao genitor alienador". Lenita Pacheco Lemos Duarte (DIAS, 2016, p. 130 e 131), psicóloga e psicanalista membro do Instituto Brasileiro de Direito de Família, relata que, consequentemente:

> [...] eles (os sujeitos crianças) apresentam angústia e sintomas, precisando elaborar mágoas, conflitos de lealdade e luto pela separação conjugal dos pais, e muitas vezes também parental, quando perdem o contato com um dos pais, irmãos, avós, primos. [...] Revendo alguns dos casos atendidos, observei que muitos deles trazem em seu bojo, questões associadas ao litígio em família, evidenciando sempre algo da ordem do traumático, do real que foi recalado e que retorna em suas associações, tanto no sujeito criança/adolescente, por meio de suas fantasias, desenhos, jogos e brincadeiras, como no sujeito adulto, em suas rememorações e lembranças.

Ou seja, conforme as experiências da autora, denota-se que as vítimas de tal prática sofrem de seus efeitos tanto no período em que sofrem as práticas alienadoras como na vida adulta. Jorge Trindade (DIAS, 2016, p. 25) ainda vai além destacando problemas que podem vir acometer as crianças, quais sejam: ansiedade, medo e insegurança, isolamento, tristeza e depressão, comportamento hostil, falta de organização, dificuldades escolares, baixa tolerância à frustração, irritabilidade, enurese, transtorno de identidade ou de imagem, sentimento de desespero, culpa, dupla personalidade, inclinação ao álcool e às drogas, e, em casos mais extremos, ideias ou comportamentos suicidas.

Embora há entendimentos de que os efeitos da alienação parental sejam graves para a criança e com tendência a serem irreparáveis, há uma relatividade, tendo em vista que, conforme explica Pinto (2012), "variam de acordo com a idade, personalidade, temperamento e grau de maturidade psicológica da criança, e também no maior ou menor grau de influência emocional que o genitor patológico exercer sobre ela". Confirma a ideia, ainda, Trindade (2010, p. 25):

> Os efeitos prejudiciais que a Síndrome de Alienação Parental pode provocar nos filhos variam de acordo com a idade da criança, com as características de sua personalidade, com o tipo de vínculo anteriormente estabelecido, e com sua capacidade de resiliência (da criança e do cônjuge alienado), além de inúmeros outros fatores, alguns mais explícitos, outros mais recônditos.

Isto é, as consequências para o alienado variam muito, devendo ser observado e analisado o caso concreto por profissionais devidamente capacitados para tanto. Posteriormente, deve-se buscar ajuda profissional para resolver ou amenizar os danos causados ao infante. Portanto, dada a complexidade da situação, que deve ser analisada de forma a respeitar a individualidade de cada caso, denota-se a dificuldade que enfrentará o Judiciário para identificar traços de alienação parental, bem como para comprovar, assunto que será explorado a seguir.

3 DESAFIOS DO JUDICIÁRIO NA COMPROVAÇÃO E INTERVENÇÃO NO AMBIENTE FAMILIAR E EFICÁCIA DA LEI N. 12.318/2010

Compete ao Estado proteger o infante que sofre de alienação parental, sendo imprescindível a participação de psicólogos, psiquiatras e assistentes sociais, contribuindo com laudos, estudos e testes. Contudo, é evidente que essa é uma atividade difícil de ser aplicada na prática, uma vez que não é possível, e sequer seria aprazível, que o ambiente familiar dos civis seja diariamente inspecionado. Logo, é compreensível que conflitos advindos de relações familiares sejam muito mais

trabalhosos de serem examinados e, ainda mais, de sofrerem efetivas mudanças determinadas pelo Poder Judiciário.

Não pode, todavia, em razão das dificuldades inerentes ao tema, o Estado escusar-se de cumprir sua função de proteger as crianças e adolescentes, o que faria perder o sentido de o legislador originário assegurar tais disposições, conforme explica Oliveira Filho (2011, p.149):

> As franquias de acesso à Justiça e de efetividade do processo não significam a primazia somente para a fruição dos serviços judiciários – que nelas, obviamente, estão contidas – mas, principalmente, para a validação de uma ordem jurídica justa atrelada à cidadania, sobretudo porque é um direito garantidor de outros direitos. O acesso à justiça é um direito elementar do cidadão, pelo qual ocorre a materialização da cidadania e a efetivação da dignidade da pessoa humana. Mediante o exercício dos direitos humanos e sociais, torna possível o Estado democrático de direito.

Vale ressaltar, ademais, que, em razão da complexidade da alienação parental, é preciso um estudo multidisciplinar para a sua configuração e posteriores providências, além da ação dever correr em rito ordinário, em favor do interesse que está sendo discutido nos autos (FIGUEIREDO; ALEXANDRIDIS, 2011, p. 92).

Dada a multiplicidade de fatores que envolvem a problemática deste estudo e que inúmeras crianças e adolescentes no Brasil foram/são vítimas desse processo, foi editada a Lei 12.318 no ano de 2010, visando dispor exclusivamente sobre a alienação parental. O diploma legal será analisado a seguir, bem como sua aplicação no judiciário, com bases em decisões proferidas por magistrados.

Conforme já citado, o art. 2º dessa lei define o que é a alienação parental para seus efeitos. Em seguida, dispõe o art. 3º:

> A prática de ato de alienação parental fere direito fundamental da criança ou do adolescente de convivência familiar saudável, prejudica a realização de afeto nas relações com genitor e com o grupo familiar, constitui abuso moral contra a criança ou o

> adolescente e descumprimento dos deveres inerentes à autoridade parental ou decorrentes de tutela ou guarda.

Tal dispositivo está pautado no princípio da dignidade da pessoa humana, aplicado incontestavelmente a qualquer pessoa. De acordo com Figueiredo e Alexandridis (2011, p. 61), "o desenvolvimento da família tem como base o respeito da dignidade da pessoa humana, valor indissociável que influencia todos os valores e normas positivas na busca da proteção da família, qualquer que seja a forma de sua constituição".

O artigo seguinte, por sua vez, salvaguarda os direitos da criança ou adolescente, assim como do genitor vitimado, pois assegura que o juiz poderá determinar medidas provisórias necessárias para a preservação da integridade psicológica do infante. As provas são reguladas pelo art. 5º, que, como já abordado, tem enfoque multidisciplinar, uma vez que o magistrado deverá colher subsídios técnicos mediante profissionais de diversas áreas.

Posteriormente, dispõe o art. 6º:

> Caracterizados atos típicos de alienação parental ou qualquer conduta que dificulte a convivência de criança ou adolescente com genitor, em ação autônoma ou incidental, o juiz poderá, cumulativamente ou não, sem prejuízo da decorrente responsabilidade civil ou criminal e da ampla utilização de instrumentos processuais aptos a inibir ou atenuar seus efeitos, segundo a gravidade do caso:
>
> I - declarar a ocorrência de alienação parental e advertir o alienador;
>
> II - ampliar o regime de convivência familiar em favor do genitor alienado;
>
> III - estipular multa ao alienador;
>
> IV - determinar acompanhamento psicológico e/ou biopsicossocial;
>
> V - determinar a alteração da guarda para guarda compartilhada ou sua inversão;

> VI - determinar a fixação cautelar do domicílio da criança ou adolescente;
>
> VII - declarar a suspensão da autoridade parental.
>
> Parágrafo único. Caracterizado mudança abusiva de endereço, inviabilização ou obstrução à convivência familiar, o juiz também poderá inverter a obrigação de levar para ou retirar a criança ou adolescente da residência do genitor, por ocasião das alternâncias dos períodos de convivência familiar.

Como percebido, são trazidas as soluções à alienação parental, portanto, quando dos autos restar configurada a prática, o magistrado deverá tomar providências com o condão de anular consequência já acarretadas, assim como evitar que continue, visando, dessa forma, preservar a relação existente entre o alienado e o genitor vitimado.

Ao analisar o art. 6º, destacam Figueiredo e Alexandridis (2011, p. 70):

> Observou, também, o legislador que podem ocorrer simplesmente condutas que dificultem a convivência do menor com o genitor, ou seja, a existência de embaraço para o seu desenvolvimento, que talvez não se coadunem com atos de alienação parental, como se houvesse uma gradação estabelecida, na qual a alienação parental seria a forma mais grave e, de forma anterior a esta, apenas a existência de empecilhos concretos para a realização do direito convivencial.

Saliente-se que o rol de medidas do art. 6º não é exaustivo, podendo o juiz aplicar outras medidas que tenham o intuito de eliminar os danos da alienação, valendo-se, inclusive, da conjugação de duas ou mais medidas que julgar pertinentes.

Após, o art. 7º prevê que "a atribuição ou alteração da guarda dar-se-á por preferência ao genitor que viabiliza a efetiva convivência da criança ou adolescente com o outro genitor nas hipóteses em que seja inviável a guarda compartilhada.". Desse modo, "a base para o estabelecimento da guarda está alicerçado no princípio do melhor interes-

se do menor, que deverá no caso da constatação da alienação parental prevalecer ainda que em detrimento do interesse dos genitores" (FIGUEIREDO; ALEXANDRIDIS, 2011, p. 77).

Por fim, o art. 8º estabelece que o exercício da jurisdição quanto à alienação parental será de natureza absoluta, fixado quanto à matéria, não podendo as partes modificar. A alteração de domicílio da criança ou adolescente é irrelevante para a determinação da competência relacionada às ações fundadas em direito de convivência familiar, salvo se decorrente de consenso entre os genitores ou de decisão judicial.

É importante, neste momento, exibir a aplicação desse diploma legal em decisões de magistrados brasileiros, mostrando que a Lei 12.318/2010 tem relevância para o Poder Judiciário. O desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul relatou o seguinte:

> AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE RECONHECIMENTO E DISSOLUÇÃO DE UNIÃO ESTÁVEL, CUMULADA COM OFERTA DE ALIMENTOS E GUARDA COMPARTILHADA. VISITAÇÃO PATERNA COM PERNOITE. SUSPENSÃO.
>
> Embora não se ignore o direito do genitor de conviver com as filhas, mostra-se precipitada a regulamentação das visitas na forma como estabelecida no primeiro grau, isto é, a cada 15 dias com pernoite. Além da distância entre as cidades - as meninas, de 6 e 8 anos de idade, residem com a mãe em Santa Maria/RS e o genitor em Pelotas/RS -, o que implicaria alteração de rotina e na organização dos estudos, as infantes demonstram forte laço afetivo com a mãe (a família é muçulmana), ficando desestabilizadas emocionalmente com o distanciamento prolongado. Além do mais, **nem sequer houve estudo social e avaliação psicológica dos envolvidos, para que se possa verificar a realidade fática, inclusive, eventual alienação parental por parte da mãe**, conforme alegado pelo autor na inicial. A convivência paterna deve se dar de forma gradual, priorizando o bem-estar e o interesse das crianças, diante das peculiaridades do caso.

> Nesse contexto, então, impõe-se a reforma da decisão agravada, suspendendo-se, por ora, o regime de visitação paterna estabelecido na origem.
>
> DERAM PROVIMENTO. UNÂNIME (grifos próprios) (BRASIL, TJRS, 2019).

Percebe-se que na ementa em questão, a decisão considerou a regra disposta no art. 5º da Lei 12.318/2010, que dispõe que, para a verificar a configuração da alienação parental, deve o magistrado utilizar-se de equipe multidisciplinar, não havendo colaboração de outros profissionais e peritos envolvidos, não é permitida adequação ao incidente de alienação parental, como frisa o relator no trecho em destaque.

No mesmo sentido incorre decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

> Ação de regulamentação de visitas ajuizada pelos avós paternos Fixação de multa em desfavor da genitora para cada ocorrência de descumprimento do regime provisório de visitação Ausência de circunstâncias fáticas que justifiquem a imposição da penalidade Suposto descumprimento das visitas avoengas ocorrido durante as férias escolares, período em que a rotina das crianças se altera e que não pode ser atribuído exclusivamente à genitora Medida que se revela desproporcional no caso concreto Decisão reformada para afastar a imposição de multa em face da genitora Recurso provido (BRASIL, TJSP, 2019).

Relatou a desembargadora Dalla Déa Barone que, no conflito ora discutida, houve um primeiro episódio do descumprimento de visita, isto é, uma eventual situação, não sendo indicativo razoável de que a genitora estaria praticando alienação parental, não ensejando aplicação de multa nos termos da Lei 12.318/2010. Isto é, não se enquadrou a conduta da agravante no art. 2º da lei que dispõe sobre a alienação parental.

Concluindo tais análises, cabe citar decisão proferida pelo ministro Edson Fachin, do Supremo Tribunal Federal:

> AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE REGULAMENTAÇÃO DE VISITA. PRÁTICA DE ATOS TÍPICOS DE ALIENAÇÃO PARENTAL PELA GENITORA GUARDIÃ. CONSTATAÇÃO MEDIANTE PERÍCIA PSICOLÓGICA. INVERSÃO DA GUARDA EM FAVOR DO GENITOR. POSSIBILIDADE. PRIMAZIA DO MELHOR INTERESSE DA CRIANÇA. LIVRE CONVENCIMENTO MOTIVADO DA MAGISTRADA DA CAUSA. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU TERATOLOGIA. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA (BRASIL, STF, 2018).

Neste agravo, determinou o ministro a inversão da guarda em favor do genitor, uma vez que as práticas da genitora configuram alienação parental, sendo citados por Edson Fachin dispositivos da Lei 12.318/2010.

Conforme exposto, o instituto tem sido considerado nas diversas decisões e aplicado devidamente aos casos. Além disso, em geral, tem sido aplicado conjuntamente com outras medidas, como a da guarda compartilhada, que será brevemente abordada em seguida.

3.1 Guarda compartilhada e outras previsões

A guarda compartilhada, prevista como "a responsabilização conjunta e o exercício de direitos e deveres do pai e da mãe que não vivam sob o mesmo teto, concernentes ao poder familiar dos filhos comuns" no art. 1583, § 1, segunda parte do Código Civil (BRASIL, 2002), é um mecanismo muito utilizado nas decisões envolvendo alienação parental. Independentemente de eventual responsabilização civil ou criminal do alienador, constatada a alienação parental, poderá o magistrado determinar eventual alteração da guarda unilateral para a guarda compartilhada (art. 6º, V, da Lei 12.318/2010), ou, se for o caso, invertê-la. Convém, também, estipular multa ao alienador e determinar o acompanhamento psicológico e/ou biopsicossocial.

Na guarda compartilhada,

> conforme a doutrina e reafirmado pela maciça jurisprudência, exigiria dos progenitores um juízo de ponderação, imbuídos os pais da tarefa de priorizarem apenas os interesses de seus filhos comuns, e não o interesse egoísta dos progenitores. Devem os pais viver em indissociável relacionamento harmônico, como o de um casal que, embora tenha consolidado a perda de sua sintonia afetiva pelo desencanto da separação, não se desconectou da sua empreitada de inteira realização parental, empenhados em priorizar a fundamental felicidade da prole (MADALENO; MADALENO, 2018, p. 128)

A partir da afirmação dos autores, é possível perceber que nem sempre será o melhor instituto, poderá, inclusive, ser utilizada como instrumento que auxilie no firmamento da alienação parental. Nesse sentido, a Lei 13.058/2014 (BRASIL, 2014) estabeleceu outra modalidade de guarda compartilhada, alterando o Código Civil, vale destacar, *in verbis*: "Art. 1583, § 2º: Na guarda compartilhada, o tempo de convívio com os filhos deve ser dividido de forma equilibrada com a mãe e com o pai, sempre tendo em vista as condições fáticas e os interesses dos filhos". O § 3º, em seguida, assegura que "na guarda compartilhada, a cidade considerada base de moradia dos filhos será aquela que melhor atender aos interesses dos filhos". Repise-se, dessa forma, que o legislador procura sempre atender o melhor interesse e bem-estar do infante.

Por fim, vale destacar que a Constituição Federal, no *caput* do artigo 226, assegura que a família é base da sociedade e tem especial proteção do Estado. Além disso, os artigos 227 da Constituição Federal; 15 do Estatuto da Criança e do Adolescente; 1632 do Código Civil; a Lei 12.010/2009 (dispõe sobre a adoção); a Lei 13.811/2019 (proíbe o casamento antes dos dezesseis anos) são alguns dispositivos que, dentre outros de nosso ordenamento jurídico, asseguram diversos direitos fundamentais à criança e ao adolescente.

CONCLUSÕES

Após a realização deste estudo, pôde-se perceber quão frágil é a situação, dado que é necessária uma interferência no núcleo familiar e,

de qualquer modo, a prole é a principal vítima. Pois se, em uma hipotética situação, o filho está sendo vítima de alienação parental, sofrerá todos as consequências em sua vida, principalmente psicológicas. Já se, por outro lado, não ocorre a conduta mas o juiz/psicólogo entende que ocorrem os apontamentos realizados pelo guardião, será a criança privada de convívio com um de seus genitores.

Assim, pode-se notar o quão delicada é a problemática e como deve ser observada minuciosamente pelo Judiciário, que, por sua vez, acaba sendo lento e/ou ineficaz em suas decisões, tendo em vista que deveriam ser resolvidas em curto prazo de tempo e, ao mesmo tempo, não analisadas sem os mínimos apontamentos, sob pena de a criança ou adolescente ser ainda mais prejudicada.

A partir do exposto, entende-se que houve sim um avanço com a Lei 12.318/2010, entretanto, ainda existem muitos paradigmas a serem enfrentados. A guarda compartilhada, que também fora explorada neste trabalho, trouxe grandes avanços no âmbito familiar. No entanto, o judiciário tem buscado olhar atentamente e principalmente para o lado da criança ou adolescente, a fim de lhe garantir todos os direitos que lhe são assegurados, bem como seu desenvolvimento psíquicos e familiar saudáveis.

Desse modo, deve o Direito acompanhar as mudanças que ocorrem na sociedade e prezar sempre pela prevalência da afetividade e do melhor interesse para os envolvidos na relação familiar, principalmente de o de nossas crianças e adolescentes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n° 10.406, de 10 de janeiro de 2002, **Institui o Código Civil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em 06 de junho de 2020.

_____. Lei 12.318, de 26 de agosto de 2010. **Dispõe sobre a alienação parental e altera o art. 236 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12318.htm>. Acesso em 28 de abril de 2020.

_____. Lei n° 13.058, de 22 de dezembro de 2014. **Altera os arts. 1.583, 1.584, 1.585 e 1.634 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para estabelecer o significado da expressão "guarda compartilhada" e dispor sobre sua aplicação.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13058.htm>. Acesso em 23 de março de 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ARE 1098061** / GO – Goiás. Recurso extraordinário com agravo. Recorrente: M. L. C. Recorrido: C. H. A. C. Relator: Edson Fachin. Distrito Federal, 11 de junho de 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudenciaDetalhe.asp?s1=000353913&base=baseMonocraticas>. Acesso em 04 de agosto de 2019.

_____.Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo **Agravo de Instrumento nº 2066398-31.2019.8.26.0000.** Agravante: V. F. R. S. Agravados: R. R. B.F. e outra. Relatora: Marcia Dalla Déa Barone. São Paulo, 19 de agosto de 2019. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=12784736&cdForo=0>. Acesso em 19 de agosto de 2019.

_____. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (8ª Câmara Cível). **Agravo de Instrumento nº 70081572588**. Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, 07 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_acordaos.php?Numero_Processo=70081572588&code=3164&entrancia=2&id_comarca=700&nomecomarca=&orgao=TRIBUNAL%20DE%20JUSTI%C7A%20-%208.%20CAMARA%20CIVEL>. Acesso em 10 de agosto de 2019.

Dias, Maria Berenice. **Incesto e alienação parental:** realidades que a justiça insiste em não ver. 2ª ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

Figueiredo, Fábio Vieira; Alexandridis, Georgios. **Alienação parental.** São Paulo: Saraiva, 2011.

Madaleno, Ana Carolina Carpes; Madaleno, Rolf. **Síndrome da Alienação Parental:** importância da detecção – aspectos legais e processuais. 4ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

Oliveira Filho, Bertoldo Mateus. **Direito de família:** aspectos socio-jurídicos do casamento, união estável e entidades familiares. São Paulo: Atlas, 2011.

PINTO, Juliana Mezzaroba Tomazoni de Almeida. Síndrome da Alienação Parental: a implantação de falsas memórias em desrespeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento

Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3112, 8 jan. 2012. Disponível em:<https://jus.com.br/artigos/20813>. Acesso em 26 de fevereiro de 2019.

Yaegashi, Ana Carolina; Mainardes, Sandra Cristina Catelan; Yaegashi, Solange Franci Raimundo. Síndrome de alienação parental como fator de risco para a depressão infantil: possibilidades de intervenção. In: EPCC – Encontro Internacional de Produção Científica, 7ª ed., 2011, Maringá. **Anais eletrônico**. Maringá: CESUMAR, 2011. Disponível em: <http://www.cesumar.br/prppge/pesquisa/epcc2011/anais/ana_carolina_yaegashi1.pdf>. Acesso em 25 de fevereiro de 2019.

ASPECTOS INSTITUCIONAIS, JURÍDICOS E HISTÓRICOS PRECURSORES DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Elizangela Dias

Introdução

Este artigo deriva de uma tese de doutorado na área de Filologia da Língua Portuguesa defendida na Universidade de São Paulo, que teve como *corpus* básico para análise as cartas que foram deixadas com as crianças nas rodas dos expostos de Lisboa, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo. É importante esclarecer que a Roda dos Expostos era uma prática institucionalizada em Portugal e em seus territórios de ultramar. O depósito de crianças era realizado junto de um mecanismo cilíndrico feito de madeira instalado geralmente nos muros das Santas Casas de Misericórdia. Este servia para que as famílias que não queriam ou não podiam se responsabilizar por seus bebês os depositassem nessa roda, anonimamente, para que eles fossem cuidados pela caridade e pelo Estado. Muitas vezes, com os bebês eram deixados um enxoval e/ou uma carta ou bilhete – e uma amostragem desses textos foi nosso objeto de estudo.

A partir da pesquisa filológica, que consistiu inicialmente da análise material das cartas, seguida do estudo linguístico e histórico dos documentos, realizamos um inventário dos aspectos institucionais, jurídicos e históricos das Rodas dos Expostos.

As Rodas dos Expostos em Portugal

Encontramos registros referentes ao cuidado com enjeitados e órfãos que datam do século XIII, sob o reinado de D. Afonso III, com a fundação do Hospital dos Meninos, em Lisboa. Em Santarém, por volta de 1321, foi construído um hospital para cuidar de órfãos, como aponta Moisão (2012, p. 79).

Com as *Ordenações Manuelinas*, no início do século XVI, foram constituídas as instituições jurídicas e administrativas encarregadas dos cuidados com os órfãos e enjeitados. A responsabilidade com a criação das crianças, na falta de progenitores e na ausência de hospitais ou albergues dotados de bens para esta finalidade, passou a ser das Câmaras Municipais. Não havendo renda para isso, o Conselho Municipal poderia lançar impostos destinados a esse fim:

> se alguns órfãos não forem de legítimo matrimônio, forem filhos de alguns homens casados, ou de solteiros, em tal caso primeiramente serão constrangidos seus pais, que os criem; e não tendo eles por onde os criar, se criarão às custas das mães; e não tendo uns nem outros por onde os criar, sejam requeridos seus parentes que os mandem criar; e não o querendo fazer, ou sendo filhos de Religiosos, ou Frades, ou Freiras, ou de mulheres casadas, por tal que as crianças não morram por míngua de criação, os mandarão criar às custas dos bens dos Hospitais, ou Albergarias, se os houver na Cidade, Vila, ou Lugar ordenados para criação dos enjeitados; e não havendo aí tais Hospitais ou Albergarias, se criarão às custas das rendas do Conselho; e não tendo o Conselho rendas por onde se possam criar, se lançará fintas (...) (*Ordenações Manuelinas*, Livro I, Título LXVII, p. 482).

A instalação da chamada Roda dos Expostos foi estabelecida em 1783, por uma circular expedida por ordem da rainha D. Maria I, determinando que todas as localidades do Reino possuíssem este dispositivo para depositar os enjeitados:

> "Em todas as Cidades, e Villas do Reino deve haver Casa de Roda, para expor os meninos, que se enjeitarem, e esta existir em o lugar mais accommodado, que possa haver, em cada huma das Terras, em que devem estabelecer-se; para que mais facilmente se possão expor as crianças sem serem observados, e conhecidos tão facilmente os seus conductores." Ordem circular da Intendência Geral da Polícia de 24 de maio de 1783 (PINTO, 1820, p. 8).

As Câmaras Municipais e as Misericórdias foram as principais instituições responsáveis por sustentar a assistência às crianças abandonadas em Portugal e em suas colônias (FRANCO, 2014, p. 7). Vale ressaltar que a fundação da Confraria de Nossa Senhora da Misericórdia, em Lisboa, deu ensejo à criação de dezenas de outras irmandades que se espalharam por todo o Reino, conforme explica Ribeiro.

> Tamanho renome ganhou, mercê de suas obras benéficas a Santa Casa de Lisboa, da qual por imitação, derivaram logo as Misericórdias de todas as villas e concelhos no continente do Reino, na Asia, na África e na América, por todas as extensas regiões do então vastíssimo império portuguez (RIBEIRO, 1902, p. 424).

Franco (2014, p. 7) registra que o protagonismo da confraria "tendeu a monopolizar as novas fundações de hospitais, homogeneizando consideravelmente o sistema a partir do modelo de Lisboa". Contudo, a prática do abandono infantil ampliou-se consideravelmente, com um aumento progressivo no abandono de crianças até a segunda metade do século XIX:

> Quer porque era relativamente fácil abandonar um recém-nascido de forma anónima (nas igrejas e outros locais muito frequentados, ou à porta de particulares), quer porque passou a existir um dispositivo – a roda –, que permitia fazê-lo de forma segura sem revelar a identidade dos abandonantes, o fenómeno cresceu exponencialmente (SÁ, 2014, p. 154).

Os enjeitados eram vistos como filhos do Estado, que tinha a responsabilidade de acolhê-los e educá-los, conforme afirma Pinto:

> (...) sendo certo que a Humanidade, e a Politica pedem, que se salvem da morte criaturas desgraçadas, que apenas nasceram foram logo desamparadas pelos autores de sua existência; que se aumente a povoação, recebendo estes infelizes em o número dos cidadãos; e que se procure conseguir, que eles sejam membros úteis da Sociedade, dando-lhes uma educação, que os habilite para este fim; pois que sendo os *Enjeitados* propriamente filhos do Estado, que faz as vezes dos Pais, que não conheceram (...) (PINTO, 1820, p. 3).

A organização da assistência aos expostos, em fins do século XVIII, abrangia todo o território português, e a mesma legislação, determinada pelo poder central – a Ordem Circular da Intendência Geral da Polícia, 1783 – aplicava-se a todas as vilas e cidades do Reino.

Nas maiores cidades portuguesas, como Lisboa, Porto, Coimbra e Évora, a responsabilidade pelos enjeitados cabia às Santas Casas de Misericórdia. No entanto, o sistema de acolhida das crianças, bem como o envio dos enjeitados até os 7 anos de idade a uma ama para aleitamento e criação, era regulado pelo Estado (Cubeiro, 2011, p. 9).

A estrutura setecentista passou a apresentar inúmeras dificuldades no sistema de criação dos expostos, sobretudo de ordem orçamentária e de fiscalização. Em consequência, em 1836, uma nova lei passou a criação dos expostos à responsabilidade exclusiva dos distritos administrativos e extinguiu a competência das Misericórdias no amparo a essas crianças.

> "Art. 1.º A despeza das Rodas, e creação dos Expostos será feita por Districtos Administrativos a custa de todas as Municipalidades de que cada um delles se compõe. Art. 8.º Cessará a competencia que em algumas terras do Reino estava incumbida ás Santas Casas de Misericordias a respeito

> de Expostos, tornando-se a sua administração uniforme em toda a parte pelo modo prescripto na presente Lei, cumprindo-se fielmente as disposições do citado Alvará, que por esta não ficam derrogadas.
>
> (Lei de acordo com a Sessão de 18 de Fevereiro de 1836)

A situação insustentável resultante do crescente número de expostos, somada às dificuldades financeiras e administrativas para a sua criação, fez que o Código Penal Português, em 1852, caracterizasse como crime o abandono de crianças fora das Rodas, para evitar que fossem deixadas à sua própria sorte ou em frente às casas de particulares. O Código Penal deixa clara a institucionalização da prática do abandono dos infantes, assim considerados até os 7 anos de idade. A introdução do artigo 345 estabelece que seria passível de punição o abandono realizado fora dos lugares para isso determinados. Essa restrição denota que o Código Penal coevo não considerava crime o abandono de menores de maneira geral, mas estabelecia como pena máxima em caso de morte ou lesão da criança a prisão temporária com trabalho. Comprova-se a institucionalização e até a aceitação social da prática. Dessa forma, embora a legislação tentasse limitar o abandono infantil, ela não penalizava o abandono anônimo nas Rodas dos Expostos, como explica Reis (2012, p. 162): "na prática, continua a não se penalizar o acto de abandono, mas a penalizar como se abandona".

Esse padrão institucionalizado aos poucos foi sendo posto à prova na sociedade portuguesa, desde meados do século XIX. Seus críticos, sobretudo médicos e jornalistas, consideravam a existência da Roda degradante e os cuidados com as crianças, ineficientes. Apontavam os altos índices de mortalidade infantil e os custos elevados para o orçamento público. Ademais, aumentava a pressão popular contra as Rodas. Mesmo assim, havia defensores da estrutura social estabelecida tradicionalmente por elas. Esses argumentavam, de acordo com Cubeiro (2011, p. 10), que a instituição detinha a função essencial de salvaguardar a moralidade pública e garantir a sobrevivência de muitas crianças.

Nesse impasse, que ultrapassava a questão da existência da Roda, mas se situava no aspecto mais profundo da prática recorrente do abandono de crianças, uma comissão especial do governo propôs, em 1862, medidas para amenizar o problema: a substituição das Rodas por abrigos de admissão vigiada (em que, em cada caso, era discutida a admissão ou não da criança) e a atribuição de subsídios de lactação para progenitores sem condições econômicas para criar seus filhos. Essa proposta culminou com o decreto de 21 de novembro de 1867, que criou uma estrutura social mais ampla de acolhimento de crianças e extinguiu formalmente as Rodas dos Expostos.

> Em seu lugar, instituíram-se os hospícios de admissão restrita de crianças expostas, abandonadas (com pais conhecidos) e indigentes. Os novos hospícios seriam providos com enfermarias de maternidade e as parturientes ficavam obrigadas a criar e educar seus filhos, excepto nas impossibilidades comprovadas. Instalar-se-iam creches para os filhos de gente trabalhadora, conceder-se-iam subsídios de lactação às mães solteiras e viúvas pobres e a pais pobres, desde que fossem viúvos ou não pudessem trabalhar. As crianças abandonadas e admitidas no hospício seriam criadas por amas externas (CUBEIRO, 2011, p. 11).

Conforme o mesmo autor, este decreto não fez a instituição deixar de existir imediatamente. A extinção das Rodas realizou-se de maneira gradual e processual, primeiramente, nas cidades de Aveiro, Leiria, nos conselhos rurais de Lisboa, Porto, Penafiel, Ponte de Lima e Torres Novas e, tempos depois, nas cidades de Lisboa, Coimbra, Viseu, Bragança, Évora, Beja e demais localidades em Portugal.

As Rodas dos Expostos no Brasil

As instituições brasileiras ofereceram abrigo e proteção aos expostos segundo os mesmos modelos das instituições portuguesas, mesmo após a independência de Portugal. As cidades brasileiras, no entanto, não estabeleceram a regra de contratar funcionários para recolher as

crianças abandonadas nas ruas, nas portas das igrejas e diante de domicílios. Em fins do século XVII, cada Câmara Municipal estabelecia suas próprias regras de auxílio aos enjeitados. Conforme Venâncio (1999, p. 27), "a ausência de controle permitia que os vereadores promovessem clientelas do meio urbano, contratando famílias criadeiras entre seus dependentes". Nessa época, a demanda por recursos destinados aos enjeitados era cada vez maior, impactando os cofres das Câmaras. Os gastos avultantes fizeram os governadores transferir a responsabilidade para as Santas Casas, instalando as chamadas "Casas das Rodas" ou "Casas dos Expostos".

> Durante os anos 1710 e 1720 foram inúmeras as consultas e negociações entre as Câmaras e as Santas Casas cariocas e soteropolitanas. Entre 1726 e 1738, graças à doação de verdadeiras fortunas por parte de benfeitores e da regularização de contribuições por parte do poder municipal, a transferência do encargo teve início. O modelo administrativo pelo qual o auxílio da Santa Casa deveria se pautar apresentava várias diferenças em relação ao proporcionado pelo poder camarário, a começar pela instalação da *Roda dos Expostos*, que implicava subordinar o abandono a uma visível ruptura dos laços familiares (VENÂNCIO, 1999, p. 28).

A transferência da responsabilidade das Câmaras Municipais para as Santas Casas de Misericórdia seguiu uma prática já adotada em Portugal, mas necessitou de negociações e ajustes para ser implementada no Brasil. De acordo com Venâncio (1999, p. 28), as Santas Casas relutaram em estabelecer o auxílio aos abandonados. Sendo assim, a instalação da Casa da Roda ou Casa dos Expostos acontecia quando surgiam benfeitores ou quando a Câmara acertava contratos com a Misericórdia, transferindo-lhe a administração dos expostos mediante o pagamento de uma soma anual. A instalação das rodas dos expostos nas Santas Casas deu-se gradualmente durante os séculos XVIII e XIX, como podemos observar nos dados do quadro a seguir.

Capitania	Roda dos Expostos por ano
Bahia (Salvador)	1726
Rio de Janeiro	1738
Pernambuco (Recife)	1789
Rio de Janeiro (Campos)	1796
São Paulo (São Paulo)	1825
Santa Catarina (Desterro)	1828
Maranhão (São Luís)	1829
Minas Gerais (São João Del Rei)	1832
Mato Grosso (Cuiabá)	1833
Rio Grande do Sul (Porto Alegre)	1837
Bahia (Cachoeira)	1840
Paraíba (João Pessoa)	1841
Rio Grande do Sul (Pelotas)	1849

Fonte: Ferreira, L. (2011, p. 38).

De modo geral, no Brasil, as Casas da Roda serviam para acolher os expostos e enviá-los para serem amamentados por amas e criados por famílias, haja vista que essas casas de acolhimento não tinham estrutura material própria para mantê-los permanentemente. Conforme Venâncio (1999, p. 52), as Casas da Roda não eram asilos. Simplesmente acolhiam crianças e as enviavam a outras famílias, a quem se oferecia ajuda financeira como retribuição. Ressalte-se que as instituições soteropolitana e fluminense funcionaram no próprio hospital da Santa Casa de Misericórdia.

Diferente da complexa estrutura administrativa das Rodas dos Expostos na metrópole, o funcionamento efetivo das Casas na colônia era precário e não dispunha de mecanismos de fiscalização. Na maior parte dos casos, as crianças viviam sob os cuidados das amas até os 7 anos de idade. Posteriormente, eram transferidas para educandários, internatos e asilos, também de responsabilidade das Santas Casas. Há registros de que as crianças da Roda, após aprenderem um ofício, eram encaminhadas para fazendas ou famílias para prestarem serviços. O pagamento que recebiam ficava sob a guarda da Santa Casa, para constituição do dote da criança, a ser usado ao se casar ou ao adquirir sua maioridade e independência e poder retirar a quantia acumulada. Contudo, há casos entre os chamados "filhos da Roda" de indivíduos que nunca saíram

da tutela da Santa Casa, tendo vivido toda a vida e morrido nos muros da instituição.

A transferência da Corte Portuguesa para o Rio de Janeiro, em 1808, criou novas demandas para as Santas Casas, em razão do crescimento populacional e, consequentemente, do aumento do número de expostos. Em 1815, o Príncipe Regente determinou a criação de novos impostos para fazer frente à "sustentação e criação destes inocentes", atendendo a uma solicitação do Provedor da Misericórdia do Rio de Janeiro de conceder "a mesma graça outorgada à Misericórdia de Lisboa em 1775", conforme consta na Carta Régia de dezembro de 1815.

> Requerendo-me o Provedor da Misericordia desta Cidade a mesma graça outorgada a de Lisboa por Carta Regia de 31 de Janeiro de 1775 em beneficio dos Expostos, cujo numero tem consideravelmente crescido, e crescerá cada vez mais pelo augmento em que vai a população, não chegando por isso os seus tenues rendimentos para satisfazer a tão importantes despezas;
>
> (...)
>
> "querendo eu prover a tão urgente necessidade com os paternaes desvelos que sempre me mereceu a criação dos innocentes Expostos; hei por bem e ordeno que em beneficio delles se cobre na Casa da Supplicação do Brazil 400 réis sobre cada uma das petições de aggravo que a ella subirem, a terça parte de accrescentamento das assignaturas que se costumam vencer na Mesa de Aggravos, outra terça parte mais na braçagem dos ministros Estravagantes, e outra igual parte na braçagem dos sete Juizes relatores da mesma Casa (...) para ser logo entregue no fim de cada mez, na Thesouraria da Casa da Misericorida a administração do sobredito Hospital dos Expostos, afim de applicar a sustenção e criação destes innocentes (Carta Régia, 14 de dezembro de 1815).

Após a Independência, os expostos maiores de 7 anos encontraram ofício, não apenas em instituições administradas pela Igreja, mas

também em organizações patrocinadas pelo Estado. Conforme Ferreira (2011, p. 14), "novas instituições surgiram para abrigar, educar e ensinar algum tipo de ofício às crianças carentes maiores de sete anos de idade": os Colégios Pios, Escolas de Aprendiz de Arsenal de Guerra e de Marinheiros, Recolhimento e Asilos para Órfãs e Colônias Agrícolas e Industriais.

Do mesmo modo que ocorreu em Portugal, com o passar do tempo as Rodas dos Expostos foram se tornando mecanismos discutíveis dos pontos de vista social e moral, principalmente pelo número cada vez maior de expostos recebidos, o que sugeria um estímulo à irresponsabilidade das famílias para com seus filhos, causando polêmicas na imprensa e nos meios mais cultivados (CUBEIRO, 2011, p. 10-11).

Contudo, o fechamento das Rodas dos Expostos no Brasil ocorreu muito mais lentamente que na metrópole, tendo adentrado o período republicano. Não houve qualquer planejamento ou política de compensações, como subsídios de lactação ou auxílio às famílias, como ocorreu em Portugal, no período posterior à extinção das Rodas.

> Diferentemente de Portugal ou de outros reinos europeus, o fechamento da roda não foi acompanhado por políticas assistenciais de socorro às lactantes, auxílio a famílias pobres ou instalação de creches populares. Tal evolução, na primeira república brasileira, abriu caminho para a progressiva dependência da assistência à infância em relação à filantropia privada (VENÂNCIO, 2008, p. 15).

Conforme a monarquia chegava ao fim, aumentava a pressão abolicionista. No Segundo Reinado, em 1871, a Lei do Ventre Livre tornava livres os filhos dos escravos, sem estabelecer políticas sociais para as crianças nascidas nesta condição.

Com o advento da República, em 1889, o contexto social e político do abandono de menores alterou-se substancialmente. O fim do regime escravista, o aumento da população urbana pobre e a separação Igreja-Estado aumentaram o número de crianças em situação de miséria. Com isso, o modelo de acolhimento dos enjeitados passou por uma profunda transformação. A questão da infância desvalida distan-

ciou-se da caridade cristã e se aproximou da área jurídica e da medicina (PUBLIO, 2011, p. 38).

Este movimento fez que, em 1891, um decreto regularizasse o trabalho infantil nas fábricas do Rio de Janeiro, estabelecendo a idade mínima de 12 anos para admissão de menores. Em 1916, o Código Civil, estabeleceu que o sustento, a guarda e a educação dos filhos são deveres de ambos os cônjuges. Até então não havia legislação específica pertinente à situação das crianças no país, que tratasse de seus direitos, conforme Silva (2016). Mais adiante, em 1927, foi publicado o Decreto n. 17.943-A, chamado de *Código de Menores de Mello Matos*, que regulou a situação legal de menores no Brasil. Desse código destacamos alguns artigos do capítulo III, que tratam especificamente da questão dos expostos:

> Art. 14. São considerados expostos os infantes até sete annos de idade, encontrados em estado de abandono, onde quer que seja.
>
> Art. 15. A admissão dos expostos a assistencia se fará por consignação directa, excluido o systema das rodas.
>
> Art. 16. As instituições destinadas a recolher e crear expostos terão um registro secreto, organizado de modo a respeitar e garantir o incognito, em que se apresentem e desejem manter os portadores de creanças a serem asyladas.
>
> Art.17. Os recolhimentos de expostos, salvo nos casos previstos pelo artigo seguinte, não podem receber creança sem a exhibição do registro civil de nascimento e a declaração de todas as circumstancias que poderão servir para identifical-a; e deverão fazer a descripção dos signaes particulares e dos objectos encontrados no infante ou junto deste.
>
> Art. 20. Si o infante fôr abandonado no recolhimento, em vez de ser ahi devidamente apresentado, o funccionario respectivo o levará a registro no competente officio, preenchendo as exigencias legaes; sob as penas do art. 388 do Codigo Penal.
>
> Art. 21. Quem encontrar infante exposto, deve apresental-o, ou dar aviso do seu achado, á autoridade policial no Districto

> Federal ou, nos Estados, á autoridade publica mais proxima do local onde estiver o infante.
>
> Art. 22. A autoridade, a quem fôr apresentado um infante exposto, deve mandar inscrevel-o no registro civil de nascimento dentro do prazo e segundo as formalidades regulamentares, declarando-se no registro o dia, mez e anno, o logar em que foi exposto, e a idade apparente; sob as penas do art. 388 do Codigo Penal, e os mais de direito.
>
> § 1º O envoltorio, roupas e quaesquer outros objectos e signaes que trouxer a creança, e que possam a todo tempo fazel-a reconhecer, serão numerados, alistados e fechados em caixa lacrada e sellada, com o seguinte rotulo: "pertencente ao exposto tal..... assento de fl..... do livro....."; e remettidos com uma duplicata ao juiz de menores, onde o houver, ou ao juiz de orphãos, para serem recolhidos a logar de segurança.
>
> § 2º Recebida a duplicata com o competente conhecimento do deposito, que será archivada, far-se-hão á margem do assentamento as notas convenientes.
>
> Art. 23. Os expostos que não forem recolhidos a estabelecimentos a esse fim destinados, ficarão sob a tutela das pessoas que voluntaria o gratuitamente se encarreguem da sua creação, ou terão tutores nomeados pelo juiz.
>
> (Decreto 17.943-A, Capítulo III; Codigo de Menores de Mello Matos, 1927)

Destaca-se o fato de o Código de Mello Matos ter ampliado os poderes dos juízes e dos comissários em relação às crianças, caracterizando-as como "menores".

> Como resultado das negociações para erradicar o Sistema da roda e a Casa dos Expostos, garantiu-se também o segredo de justiça, reservando-se às entidades de acolhimento de menores e aos cartórios de registro de pessoas naturais o sigilo em relação aos genitores que quisessem abandonar os seus filhos, garantin-

> do-se em particular o sigilo da mãe quanto ao seu estado civil e as condições em que foi gerada a criança (SILVA, 2001, p. 5).

Apesar da vigência do Código de Menores e das denúncias de procedimentos inadequados referentes ao tratamento dado aos expostos, a extinção das Rodas não foi imediata. Grande parte da sociedade da época era contra a sua extinção, pois eram vistas como a única forma possível de esperança de vida aos bebês, que tinham como destino o sofrimento e/ou a morte, preservando assim os costumes, a dignidade das famílias que os abandonavam e a ordem social, de acordo com Públio (2011, p. 41). Em 1940, o abandono de menores de idade passou a ser considerado crime no Brasil, conforme o Decreto-Lei n. 2.848/40, o Código Penal.

> Art. 134. Expor ou abandonar recém-nascido, para ocultar desonra própria:
>
> Pena - detenção, de seis meses a dois anos.
>
> § 1º Se do fato resulta lesão corporal de natureza grave:
>
> Pena - detenção, de um a três anos.
>
> § 2º Se resulta a morte:
>
> Pena - detenção, de dois a seis anos.
>
> (…)
>
> Art. 243. Deixar em asilo de expostos ou outra instituição de assistência filho próprio ou alheio, ocultando-lhe a filiação ou atribuindo-lhe outra, com o fim de prejudicar direito inerente ao estado civil:
>
> Pena – reclusão, de um a cinco anos, e multa de um conto a oito contos de réis.
>
> (Decreto-Lei n. 2.848/40, o Código Penal, 1940)

As crianças, no entanto, continuaram a ser deixadas em instituições administradas pelas Santas Casas, como podemos testemunhar

pelo Livro de Registros da Santa Casa de Misericórdia da Bahia, onde encontramos uma carta apensa ao registro de entrada da criança, datada de dezembro de 1958.

Um novo Código de Menores passou a ser elaborado e finalmente entrou em vigor em 1979. A transição entre os dois Códigos efetuou-se com a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), em 1964. A organização, concebida com autonomia financeira e administrativa, destinava-se a atender ao mesmo tempo menores carentes, abandonados e infratores, prevendo sua internação em estabelecimentos apropriados. A partir daí formulou-se uma Política Nacional do Bem-Estar do Menor, que passou a reger todas as entidades estaduais e municipais de atendimento à criança e ao adolescente. O novo Código unificou a terminologia utilizada anteriormente, designando os menores como "crianças em situação irregular":

> [O juiz de menores do Rio de Janeiro] Alyrio Cavallieri foi quem propôs e fez aprovar no Código de Menores de 79 a substituição das diferentes terminologias pelas quais se designava a criança, exposto, abandonado, delinquente, transviado, infrator, vadio, libertino, etc., reunindo-os todos sob a mesma condição de "situação irregular" (SILVA, 2001, p. 5).

A redemocratização do país e o reordenamento jurídico que resultou na Constituição de 1988 culminaram na criação do *Estatuto da Criança e do Adolescente* (ECA), em 1990. Conforme a lei,

> Criança, até 12 anos, e adolescente, até 18, são então definidos como "pessoa em fase de desenvolvimento", eliminou-se a rotulação de "menor", "infrator", "carente", abandonado", etc., classificando-os todos como crianças e adolescentes em situação de risco (SILVA, 2001, p. 6).

A seguir, apresentamos uma quadro-resumo da legislação brasileira relativa ao registro civil e proteção de crianças e adolescentes em situação de risco.

Legislação brasileira relativa ao registro civil e à proteção de menores			
Ano	Legislação	Artigo e Descrição	Contextualização/ Comentários
1852	Decreto n. 798	Art. 7º São obrigados a fazer a participação do nascimento: 1º O pae, sendo filho legitimo o recem-nascido; e na sua falta a mãi ou pessoa por elles autorisada. 2º A mãi do recem-nascido, sendo elle filho illegitimo, ou o pae que o reconhecer, ou pessoa por elles autorisada. 3º Os funccionarios das casas de Caridade ou Hospicios, que tiverem essa incumbencia, se for exposto o recem-nascido; ou a pessoa, em cuja casa for deixado, ou que o tiver achado em abandono, ou que for para isso autorisada. 4º O Sr. do recem-nascido escravo, ou o administrador de casa, fazenda, ou qualquer estabelecimento rural, ou pessoa por elles autorisada. Art. 8º O Escrivão lavrará no livro competente hum termo, em que declare o dia, mez e anno, e lugar em que he escripto. 1º Se o recem-nascido for algum exposto, far-se-ha declaração da idade provavel, do sexo, do nome que tiver, ou que se houver de lhe dar, dos signaes que trouxer, e de quaesquer circumstancias de tempo e lugar que possão concorrer para ser conhecido.	Manda executar o Regulamento do registro dos nascimentos e óbitos.

Legislação brasileira relativa ao registro civil e à proteção de menores			
Ano	Legislação	Artigo e Descrição	Contextualização/ Comentários
1871	Lei n. 2.040	Lei do Ventre Livre	A princesa Isabel assina a Lei do Ventre Livre, que considerava livres da escravidão os filhos de escravas nascidos a partir de então.
1874	Decreto n. 5.604	CAPITULO I Do registro dos nascimentos Art. 53. Sendo exposto, declarar-se-ha o dia, mez e anno, e o lugar em que foi exposto; a hora em que foi encontrado, a sua idade apparente e o envoltorio, roupas quaesquer outros objectos e signaes que tiver, e que possam a todo tempo fazel-o reconhecer.	Regulamento do registro civil dos nascimentos, casamentos e óbitos.
1888	Decreto n. 9.886	Trata dos registros de nascimento. Art. 60. Tratando-se de exposto, far-se-ha a registro de accôrdo com as declarações que a Santa Casa da Misericordia, nos logares onde existirem estabelecimentos para esse fim, communicarem ao official competente, nos prazos mencionados no art. 54 e sob as penas do art. 50.	Inclui detalhes e penalidades.
1891	Decreto n. 1.313	Estabelece providências para regularizar o trabalho dos menores empregados nas fábricas da Capital Federal.	Determina que o trabalho seja permitido a partir dos 12 anos de idade.
1916	Código Civil Lei n. 3.071/16	231 – IV. São deveres de ambos os cônjuges: Sustento, guarda e educação dos filhos.	Revogado pela Lei n. 10.406/2002.

Legislação brasileira relativa ao registro civil e à proteção de menores			
Ano	Legislação	Artigo e Descrição	Contextualização/ Comentários
1927	Código de Menores: 1927 (Código Mello Mattos)	III. Dos infantes expostos	Estatuto Legal para os menores de 18 anos de idade. O Código de Menores proibia o sistema de Rodas das Santas Casas, bem como previa a proteção e guarda dos menores em instituições de amparo.
1940	Código Penal	Artigos 133, 136, 242, 243 e 244 dispõem sobre abandono de crianças, penalidades para maus-tratos e exposição a riscos, e sobre direitos civis.	Decreto-Lei n. 2.848 de 7 de dezembro de 1940.
1964	Lei n. 4.513	Criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, para a formulação e implantação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor e assistência à infância, na internação de abandonados, carentes e infratores.	Revogado pela Lei n. 8.069 de 1990.
1979	Lei n. 6.697 Código de Menores	Substitui o Código de Menores de 1927. O novo código ampliou o alcance da proteção aos menores e com a participação da autoridade judiciária.	Revogado pelo Código Civil – Lei n. 8.069 de 1990.

Legislação brasileira relativa ao registro civil e à proteção de menores			
Ano	Legislação	Artigo e Descrição	Contextualização/ Comentários
1988	Constituição Federal	Lei maior da República Federativa do Brasil.	A Constituição da República previu no artigo 227 a proteção dos menores, futura base para o Estatuto da Criança e do Adolescente. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.
1990	Lei n. 8.069 Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)	Lei federal que versa sobre os direitos das crianças e adolescentes em todo o Brasil.	Define o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária para meninos e meninas, e contempla questões de políticas de atendimento, medidas protetivas ou socioeducativas, entre outras providências. Trata de direitos diretamente relacionados à Constituição da República de 1988.

Conclusões

Com este breve histórico pretendemos contribuir para a reflexão sobre as origens institucionais da compreensão da infância e do papel do Estado em relação a crianças e adolescentes. Ao observarmos as transformações de uma prática social com séculos de existência, é possível elucidar alguns aspectos de suas implicações na formação da sociedade brasileira e os desafios jurídicos que envolvem a questão do abandono de menores no Brasil.

BIBLIOGRAFIA

ANTUNES, J. F. D. *Criação e inserção de expostos na Roda de Lisboa na comarca de Torres Vedras no tempo da monarquia constitucional*: identidades e percursos de vida. Dissertação de mestrado em História Moderna e Contemporânea. Lisboa: Faculdade de Letras, Departamento de História, Universidade de Lisboa, 2014.

ARANTES, E. M. de M. Arquivo e memória sobre a Roda dos Expostos do Rio de Janeiro. Pesquisas e Práticas Psicossociais, v. 5, n. 1, p. 6, São João del-Rei, janeiro/julho 2010.

BRASIL. Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. [Código de Menores (1927); Código Mello Mattos].

_____. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Institui o Código Penal. Diário Oficial da União de 31.12.1941 e retificado em 03.01.1941, Brasília, DF.

_____. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 16.07.1990 e retificado no dia 27.09.1990, Brasília, DF.

_____. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1998. Institui o Código de Menores, consolidando as leis de assistência e proteção a menores.

Collecção Official da Legislação Portugueza, Anno de 1888, Imprensa Nacional, Lisboa, 1889.

CUBEIRO, T. M. R. *A assistência à infância em Torres Novas*: estudo dos subsídios de lactação concedidos pela Câmara Municipal (1873-1910). Dissertação de mestrado em História Contemporânea. Coimbra, Portugal: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2011.

FERREIRA, L. V. *A criação de enjeitados em Vila Rica:* A permanência da caridade (1775-1850). Dissertação. Universidade Federal de Ouro Preto, 2011.

FRANCO, R. J. *A piedade dos outros:* o abandono de recém-nascidos em uma vila colonial, século XVIII. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2014. 256 p.

LEANDRO, J. A Roda dos Expostos. *Revista Saúde Infantil*, v. 33, n. 1, p. 13-14, 2011.

Lei de acordo com a Sessão de 18 de fevereiro de 1836. Artigos 1º e 8º. Disponível em: http://debates.parlamento.pt/catalogo/mc/cp1/01/01/01/031/18360218?sft=true#p248.

MANOEL, Francisco d'Orey; COLEN, Maria Luísa Barbosa. Os Expostos e Desamparados na Misericórdia de Lisboa, in *Cidade Solidária*: Revista da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, ano II, 1º semestre, n. 2, Lisboa: Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, 1999.

MOISÃO, C. Histórias da História: Hospitais Medievais de Lisboa. Parte II. *Revista Ordem dos Médicos*. 2012.

ORDENAÇÕES MANUELINAS, Livro I, Título LXVII, p. 482. Disponível em: http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/. Acesso em: 19 jun. 2017.

PAULINO, J. C. V. Os Expostos em Números. Uma análise quantitativa do abandono infantil na Santa Casa da Misericórdia de Lis-

boa (1850-1903). Atas do IX Encontro Nacional de Estudantes de História, Porto, Universidade do Porto, Faculdade de Letras, Biblioteca Digital, 2014. p. 185-215, *e-book*.

PINTO, A. J. G. Compilação das providências que a bem da criação, e educação dos expostos ou engeitados se tem publicado, e achão espalhadas em diferentes artigos da legislação pátria, a que acrescem outras, que respeitando ao bom regimen, e economia da sua Administração, e sendo com tudo filhas das mesmas Leis, tem a experiencia provado a sua utilidade. Lisboa: Impressão Régia, 1820.

PUBLIO, C. A. M. Significativos traços do abandono social da criança e do adolescente no Brasil. *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, ano 8, Vitória da Conquista: UESB, n. 12, 2011.

REIS, M. J. P. Margens sociais. *Cidade Solidária*. Lisboa: Santa Casa de Misericórdia, ano XV, p. 153-163, 2012.

RIBEIRO, V. *A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa:* Subsídios para a sua História – 1498-1898. Instituição, vida histórica, estado presente e seu futuro. Lisboa: Typographia da Academia Real das Sciencias, 1902.

SÁ, I. As idades da Misericórdia de Lisboa: velhos e novos pobres. In: *Visitação*. O Arquivo: Memória e Promessa. Lisboa: [SCML], 2014.

SILVA, R. da. A construção do Estatuto da Criança e do Adolescente. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, II, n. 6, ago. 2001.

VENÂNCIO, R. P. *Famílias abandonadas:* Assistência à criança de camadas populares no Rio de Janeiro e em Salvador – séculos XVIII e XIX. Campinas, SP: Papirus, 1999.

TRINTA ANOS DA LEI 8.069/90: BREVES REFLEXÕES QUANTO ÀS CONSEQUÊNCIAS PENAIS DA PRÁTICA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA POR ADOLESCENTES

Lídia Carolina Delage da Fonseca

INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva refletir acerca da prática de violência doméstica por adolescentes, examinando a possibilidade de um diálogo entre a Lei 11.340/06 (Lei Maria da Penha) e a Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Para tanto, analisa-se o caso de pessoas entre doze e dezoito anos de idade, que, motivadas por suposta inferioridade da vítima em razão do gênero, praticam condutas tipificadas como violência doméstica e familiar.

Utilizou-se o método bibliográfico, concretizado com base em análise do conteúdo extraído de diplomas legais, publicações em periódicos, artigos científicos e literatura especializada. Desse modo, o estudo envolveu essencialmente pesquisa teórica, recorrendo-se, sobretudo, ao método exploratório.

A importância do trabalho se justifica pela necessidade de se enxergar os adolescentes autores de atos infracionais como sujeitos de direitos, a partir de um olhar para além da marginalização que eles sofrem diariamente. Conforme se pretende demonstrar ao longo do texto, o sistema penal brasileiro reflete os interesses das classes dominantes, de

modo que os processos de criminalização possuem um público alvo: o contingente populacional mais pobre e marginalizado. Nas palavras de Duek e Batista:

> Se o capitalismo forma as desigualdades sociais, a função do sistema penal é empurrar as vítimas dessa desigualdade para a criminalização. Por isso, é essencial compreender a "clientela" do direito penal como sujeito passivo nestas relações de poder. Não existem, portanto, marginais, e sim marginalizados (DUEK e BATISTA, 2016, p.2).

Diante disso, primeiramente, o artigo evidencia a seletividade da Justiça Juvenil e a evolução histórica do tratamento dado ao adolescente no ordenamento jurídico brasileiro, desde o Código de Menores de 1927 até o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Em seguida, o texto aborda a questão do adolescente na condição de autor de ato infracional, com enfoque na prática de violência doméstica. Nessa seara, destaca-se a Lei Maria da Penha e se apresenta a problematização principal do estudo: a possibilidade de conjugar as medidas protetivas asseguradas pela Lei 11.340/06 com a Lei 8.069/90.

Analisa-se as consequências penais da prática de violência baseada no gênero por um adolescente em contexto doméstico e familiar. Para tanto, faz-se uma reflexão acerca da aplicabilidade ou não da medida protetiva de afastamento do agressor do lar e da proibição de contato com a vítima. Por fim, são tecidas críticas à medida socioeducativa de internação.

Embora não pretenda esgotar o tema, o presente trabalho aponta que tanto a medida protetiva de afastamento e de proibição de contato quanto a medida socioeducativa de internação privam o adolescente do convívio familiar, o qual é assegurado a ele pela Constituição Federal de 1988 e pelo ECA.

1. Adolescência: entre a criminalização e a vulnerabilidade

A Justiça Juvenil brasileira se propõe formalmente à proteção das crianças e dos adolescentes, porém, é, na verdade, mais um dos instru-

mentos do poder punitivo. Constantemente, os adolescentes são alvos diretos dos processos de criminalização, uma vez que ainda predomina na sociedade a ideia do "menor infrator". Esse termo "menor" foi abolido pelo ECA e denota inferioridade pessoal, social e jurídica diante dos demais membros da sociedade (RODRIGUES, 2017, p. 76) e legitima uma suposta necessidade de vigilância, controle e segregação de tais indivíduos (RODRIGUES, 2017, p. 134).

Insta afirmar que uma criança ou um adolescente não é "menos que" um adulto, ambos são sujeitos de direitos, guardadas as suas particularidades. Conforme o artigo 6° da Lei 8.069/90, a criança e o adolescente apresentam condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, o que "não significa que são seres inacabados, desprovidos de qualquer capacidade, mas sim que cada fase do desenvolvimento deve ser revestida de singularidade" (RODRIGUES, 2017, p. 184).

No início do século XX, os "menores" eram crianças e adolescentes pobres, abandonados ou delinquentes, que representariam um perigo à ordem social e a si mesmos. Em virtude disso, deveriam ser afastados do ambiente familiar e submetidos, por tempo indeterminado à tutela estatal. Essa foi a visão predominante na "etapa tutelar" da Justiça Juvenil pátria, que se estendeu dos anos 1920 até a década de 1980.

Sob esse modelo tutelar, as estratégias destinadas à infância e à adolescência dos estratos sociais mais empobrecidos eram justificadas a partir de crenças quanto à incapacidade das famílias pobres em educarem e protegerem seus filhos. Tal papel passaria, então, ao Estado, que deveria preservar, proteger e regenerar os "menores", por meio da aplicação de "medidas especiais" nas Casas de Reforma e demais instituições correcionais.

Em 1927, foi publicado o primeiro Código de Menores brasileiro, por meio do Decreto n° 17.943/1927.

> Tal sistema, funcionando como mais um braço do poder punitivo estatal, compôs uma ampla engrenagem de controles e assujeitamentos do contingente infanto-juvenil considerado perigoso, delinquente, sujo, indolente e todos os adjetivos que, desde então, subjazem ao estigma que paira sobre esse grupo (RODRIGUES, 2017, p.148).

Em 1940, foi promulgado um novo Código Penal, que, em seu artigo 27, estabelecia a inimputabilidade penal absoluta para os menores de dezoito anos. Nota-se o emprego apenas do critério biológico na fixação da maioridade penal, sem grandes mudanças no regime tutelar até então adotado.

No ano seguinte, foi instituído o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) pelo Decreto n° 3.799/1941. Por meio dele, o governo estabeleceu uma política intervencionista pautada na educação, na regeneração e no trabalho. Mais uma vez, as alterações se deram apenas no plano formal legislativo, sem grandes transformações na realidade dos "menores" e na ideologia característica do Código de Menores de 1927.

No plano internacional, em 1948, ressalta-se o IX Congresso Panamericano da Criança, em que se aprofundou a discussão sobre os direitos do "menor". Em 1959, a Declaração Universal dos Direitos da Criança defendia a valorização da infância e de seus direitos e contrastava com as práticas institucionais adotadas no âmbito doméstico.

Durante a ditadura militar brasileira, a questão menorista foi utilizada como instrumento político. Em 1964, instituíram-se a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM) e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM). Foram criadas ainda as Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBEMs). Permanecia a ideia de marginalidade e periculosidade social que deveria ser combatida pela atuação severa do Estado.

Em 1979, o governo militar editou a Lei n° 6.697/79, que estabeleceu um novo Código de Menores. A nova lei propunha-se a ser uma solução para os problemas atinentes às crianças e aos adolescentes infratores, todavia, o modelo da "situação irregular" adotado não contribuiu para qualquer avanço no sentido de uma apreciação crítica da realidade dessas pessoas.

A década de 1980 foi marcada pela redemocratização do país. As reinvindicações em torno dos "menores" caminhava ao lado dos clamores populares em prol dos direitos humanos e da democracia. Em 1988, foi promulgada a Constituição Cidadã, cujo Capítulo VII trata "Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso". No âmbito infraconstitucional, 1990 foi um ano de grandes conquis-

tas: foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e ratificada a Convenção sobre os Direitos da Criança pelo Decreto n° 99.710/1990. Há trinta anos, o ECA tenta fornecer aportes sociais e jurídicos para a "proteção integral" dos direitos das crianças e dos adolescentes, consagrando o modelo de responsabilidade.

O princípio da proteção integral encontra respaldo no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88) e no artigo 4° da Lei n° 8069/90. Ele consiste na responsabilidade de a sociedade em geral, incluindo a família, a comunidade e o poder público, de assegurar a todas às crianças e adolescentes os seus direitos, tais como a vida, a dignidade, o respeito e a convivência familiar, entre outros. Pode-se perceber que o mencionado estatuto representa um avanço em termos de Justiça Juvenil no ordenamento jurídico nacional, porém, ainda existe uma enorme lacuna entre o texto da lei e a realidade em que se inserem seus tutelados.

Diversos são os direitos da criança e do adolescente desrespeitados em nosso país. Rodrigues evidencia que:

> Ao contrário das propostas isonômicas fixadas pelo ECA, muitas crianças e adolescentes brasileiros ainda não têm acesso pleno à educação gratuita e de qualidade, não encontram oportunidades dignas de trabalho, não são contemplados por programas de cultura, entretenimento e lazer de qualidade têm suas trajetórias marcadas pela violência e pela arbitrariedade das diferentes agências que compõem o sistema penal. Não obstante, é justamente em relação a esse grupo que são direcionados acalorados debates acerca do recrudescimento punitivo da atualidade. (RODRIGUES, 2017, p. 26).

Sem acesso às mínimas condições dignas de vida, a violência mostra-se como um grito de socorro e de indignação de adolescentes marginalizados por todas as esferas de poder e pela sociedade.

O descaso para com os adolescentes de famílias pobres é tanto que a única influência do Estado em suas vidas é por meio de um sistema penal repressivo. O Estado Social Democrático não chega a seus lares. Juarez Santos denuncia que:

> A situação da juventude brasileira é agravada pelo processo de marginalização, com exclusão do adolescente do sistema escolar e do mercado de trabalho. A marginalização da juventude é a primeira e mais evidente consequência de relações sociais *desiguais* e *opressivas* garantidas pelo poder político do Estado e legitimadas pelo discurso jurídico de proteção da igualdade e da liberdade. A segunda consequência é a desumanização da juventude marginalizada: relações sociais desumanas e violentas produzem indivíduos desumanos e violentos como *inevitável* adequação pessoal às condições existenciais reais (SANTOS, 2000, p.4).

Portanto, apesar do ECA, muitas crianças e adolescentes têm suas existências marcadas pela marginalização. Onde impera o abandono do Estado, a revolta e a violência encontram eco. De tal maneira, a conduta agressiva do adolescente deve ser vista como tentativa de domínio de situações de conflito social e emocional (SANTOS, 2000, p.4), não deve ser encarada como um fato isolado.

2. O adolescente como autor de ato infracional e a prática de violência doméstica

Diferenciar crianças de adolescentes traz importantes repercussões no âmbito penal. De acordo com o artigo 2° do ECA, considera-se criança a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.

Segundo o artigo 103 desse Estatuto, ato infracional é um crime ou contravenção penal praticada por um adolescente. Verificada a prática do ato infracional, o juiz da Vara da Infância e Juventude poderá aplicar uma das medidas socioeducativas do artigo 112 da Lei 8.069/90. Caso o crime ou a contravenção for praticada por menor de doze anos, isto é, por criança, não cabem medidas socioeducativas, mas apenas as medidas de proteção elencadas no artigo 101 do ECA.

Dentre o rol de atos infracionais previstos no ECA, o presente trabalho destaca especificamente os casos de violência doméstica e propõe examinar um possível diálogo entre a Lei 11.340/06 (Lei Maria

da Penha) e a Lei 9.066/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Tanto a mulher vítima de violência doméstica quanto a criança e o adolescente, em virtude de suas especificidades, receberam particular atenção do legislador.

É notório que o machismo e, consequentemente, o patriarcalismo insistem em ser o modelo predominante no Brasil.

> Por ordenamento patriarcal e heteronormativo da sociedade entende-se uma organização social baseada no poder masculino e na qual a norma é a heterossexualidade. A sociedade se organiza com base na dominação de homens sobre mulheres, que se sujeitam à sua autoridade, vontades e poder. Os homens detêm o poder público e o mando sobre o espaço doméstico, têm controle sobre as mulheres e seus corpos. Por maiores que tenham sido as transformações sociais nas últimas décadas, com as mulheres ocupando os espaços públicos, o ordenamento patriarcal permanece muito presente em nossa cultura e é cotidianamente reforçado, na desvalorização de todas as características ligadas ao feminino, na violência doméstica, na aceitação da violência sexual. A família patriarcal organiza-se em torno da autoridade masculina; para manter esta autoridade e reafirmá-la, o recurso à violência – física ou psicológica – está sempre presente, seja de maneira efetiva, seja de maneira subliminar (SIPS, 2014, p. 4).

Nesse contexto, destaca-se o artigo 5° da Lei 11.340/06: "configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial". Os incisos do referido dispositivo delimitam o âmbito dessa violência à unidade doméstica, da família ou qualquer relação íntima de afeto. Importante dizer que a violência doméstica e familiar ultrapassa o aspecto físico, manifestando-se também na esfera psicológica, sexual, patrimonial e moral, conforme o artigo 7° da lei em comento.

O marco internacional legislativo para combate à violência doméstica familiar contra a mulher foi a Convenção Interamericana

para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará, pela Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1994. O Brasil ratificou o documento em 1995, quando se comprometeu em desenvolver ações para erradicar essa modalidade de violência.

Em 2002, a Lei n° 10.455/02 criou uma medida cautelar, de natureza penal, ao admitir a possibilidade de o juiz decretar o afastamento do agressor do lar conjugal na hipótese de violência doméstica. Finalmente, em 2006, foi promulgada a Lei n° 11.340/06, a qual visa a coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Tal legislação "é reconhecida pela ONU como uma das três melhores legislações do mundo no enfrentamento à violência contra as mulheres" (GOVERNO FEDERAL, 2015) e é fruto sobretudo do movimento feminista nacional. A referida norma atende a um comando constitucional (artigo 226, §8º, CRFB/88) e ratifica a ideia de proteção estatal da família, enquanto base da sociedade.

Cumpre destacar que a prática de violência doméstica não envolve apenas a relação marido e mulher. Os conflitos entre mães e filhos ou filhas, avós e netos ou netas, sujeitam-se aos efeitos da Lei n° 11.340/06, quando flagrado que a agressão tem motivação de ordem familiar.

> No que diz com o sujeito passivo, há a exigência de uma qualidade especial: ser mulher. Nesse conceito encontram-se as lésbicas, os transgêneros, as transexuais e as travestis, que tenham identidade com o sexo feminino. A agressão contra elas no âmbito familiar também constitui violência doméstica.
>
> Não só esposas, companheiras ou amantes estão no âmbito de abrangência do delito de violência doméstica como sujeitos passivos. Também as filhas e netas do agressor como sua mãe, sogra, avó ou qualquer outra parente que mantém vínculo familiar com ele podem integrar o polo passivo da ação delituosa (DIAS, 2007, p. 41).

O artigo 22 da Lei Maria da Penha traz ainda uma série de medidas protetivas que obrigam o agressor, entre elas a proibição e o contato com

a ofendida (inciso III, alíneas *a* e *b*, respectivamente). Tais medidas visam à tutela da vítima de violência doméstica familiar e não assegurar a efetividade do processo criminal, como tradicionalmente se verifica nas medidas cautelares do Código de Processo Penal. Diante disso, questiona-se como tratar o adolescente autor de violência doméstica e se seria possível a aplicação dessas medidas protetivas, incluído o afastamento do lar.

Conforme Pratta e Santos (2007, p. 252), a adolescência "corresponde a um período de descobertas dos próprios limites, de questionamentos dos valores e das normas familiares e de intensa adesão aos valores e normas do grupo de amigos". Nesta fase da vida, a família apresenta-se como núcleo essencial para o amadurecimento pessoal e social do ser humano. Espera-se que, no núcleo familiar, o adolescente possa expressar suas angústias e encontre amparo para enfrentar os conflitos inerentes à idade:

> Portanto, pode-se dizer que é no interior da família que o indivíduo mantém seus primeiros relacionamentos interpessoais com pessoas significativas, estabelecendo trocas emocionais que funcionam como um suporte afetivo importante quando os indivíduos atingem a idade adulta. Estas trocas emocionais estabelecidas ao longo da vida são essenciais para o desenvolvimento dos indivíduos e para a aquisição de condições físicas e mentais centrais para cada etapa do desenvolvimento psicológico (PRATTA e SANTOS, 2007, p.250).

De acordo com dados compilados pelo Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), do Ministério da Saúde, feito a partir dos registros catalogados por profissionais em postos de saúde da rede pública, em 2014, foram registrados 4.454 casos de violência de filhos contra pais. De acordo com os dados, organizados e analisados por Waiselfisz, coordenador da Área de Estudos da Violência da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), 70,4% das vítimas da violência dos filhos foram as mães e 29%, os pais (BBC BRASIL, 2015). A diferença no número de mulheres vítimas desse tipo de violência em relação ao número de homens é gritante e evidencia a cultura machista predominante no país.

Questiona-se, então, quais as possíveis consequências penais cabíveis nos casos em que a prática de violência doméstica pelo adolescente compromete a harmonia familiar.

3. Possíveis consequências penais pela prática de violência doméstica por adolescentes

A Lei n° 11.340/06 não teceu maiores considerações sobre a possibilidade de o autor da prática de violência doméstica ser adolescente. Em seu artigo 13, meramente afirma que será aplicada "a legislação específica relativa à criança, ao adolescente e ao idoso que não conflitarem com o estabelecido nesta Lei".

A mesma Lei, em seus artigos 22 a 24, traz duas espécies de medidas protetivas às mulheres vítimas de violência doméstica: as que obrigam o agressor e as que se dirigem à ofendida. O cerne da presente discussão diz respeito ao afastamento do agressor do lar e da proibição de contato com a ofendida e seus familiares – artigo 22, inciso II e III, alíneas "b" e "c" da Lei n° 11.340/06. São medidas que objetivam prevenir ou fazer cessar a violência doméstica, resguardando a integridade física e psicológica, bem como a esfera patrimonial da agredida.

As medidas protetivas são autônomas, pois independem da existência de uma ação prévia, basta que sejam apresentados elementos que indiquem a probabilidade de ocorrência de violência doméstica. Admitem-se diversos meios probatórios, pois relações de intimidade predominam no âmbito doméstico, assim, nem sempre é possível a produção de provas documentais ou testemunhais e a palavra da vítima adquire grande relevância. Nota-se que, em diversos casos, é a palavra de uma mãe contra o próprio filho ou a própria filha ou de uma avó em face de um neto ou de uma neta, logo, é necessário que a autoridade considere a delicadeza da situação, pois a vítima traz normalmente consigo uma densa bagagem emocional, marcada por um misto de culpa e de medo.

Diante disso, o Enunciado n° 40 do Fórum Nacional de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher estabelece que: "em sendo o autor da violência menor de idade, a competência para analisar o pedido de medidas protetivas previstas na Lei 11.340/06 é do Juízo da Infância

e Juventude". Tal preceito, frente à omissão da Lei Maria da Penha, leva a crer que prevalece nessas circunstâncias o ECA, afastando a possibilidade de aplicação das medidas protetivas, devendo, então, serem impostas medidas socioeducativas.

FONSECA afirma que:

> Um adolescente pode praticar inúmeros atos de violência contra a mulher, no ambiente familiar e/ou doméstico, mas isso não significa a possibilidade de aplicação das medidas protetivas da Lei Maria da Penha sobre o autor do ato infracional.
>
> O adolescente que pratica ato infracional no meio doméstico contra a mulher, não deve ser visto como o *agressor* de que trata a Lei Maria da Penha, mas sim como um hipossuficiente, impondo-se *respeito à sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento* (art. 227, § 3°, V, CF) (FONSECA, 2012, p. 49).

A adolescência é marcada por um intenso processo de amadurecimento individual, em que a pessoa passa por diversos conflitos consigo mesma e com o ambiente social em que se insere, destacando-se a família (PRATTA e SANTOS, 2007, p.253). Em uma sociedade marcada pela marginalização de milhares de adolescentes e por uma ordem proeminentemente patriarcal como ocorre no Brasil, a "casa" se torna mais um local para esses indivíduos buscarem expressar suas forças por meio da violência. Desse modo, o adolescente que pratica violência doméstica deve ser também compreendido como autor de ato infracional, gozando, portanto, de todos os direitos e garantias que lhe são inerentes em razão da chamada "proteção integral".

O "modelo de responsabilidade" ou de "proteção integral" preconiza o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, isto é, o seu reconhecimento como destinatários de todo um sistema de direitos e garantias inerentes à pessoa humana. Fala-se em "responsabilidade" e "proteção", pois considera a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, de forma que a responsabilização desses sujeitos deverá estar sempre em harmonia com as garantias e com os princípios que assegurem sua proteção (RODRIGUES, 2017, p. 100-101).

Com a prática de qualquer ato infracional, a primeira consequência, nos termos do ECA, é a instauração de auto de investigação desse fato tipificado como crime e praticado pelo adolescente. Tal auto servirá de base para a representação do adolescente perante à Vara da Infância e Juventude, cujo legitimado exclusivo é o Ministério Público.

Se condenado, por força do artigo 112 do ECA, o adolescente estará sujeito a aplicação de medidas socioeducativas. Dentre elas, destaca-se a internação do autor dos fatos em estabelecimento educacional, conforme o artigo 112, inciso VI e os artigos 121 a 125, todos da Lei n° 8.069/90. Trata-se da mais gravosa medida aplicável ao adolescente, devendo ser imposta como *ultima ratio*.

Em que pese o caráter socioeducativo definido pelo ECA, tal medida consiste efetivamente em privação de liberdade. O adolescente deve ser internado em estabelecimento socioeducativo próprio para esse fim, não podendo permanecer em sede policial ou em estabelecimento prisional com os adultos. Nos termos do artigo 185 do estatuto, inexistindo o local apropriado, o adolescente deverá imediatamente ser transferido para a localidade mais próxima. Sendo impossível essa transferência, ele aguardará em unidade policial, no prazo máximo de cinco dias e em separado dos demais que ali se encontrem.

As medidas socioeducativas previstas no ECA, entre elas a internação ora estudada, em tese, "não visa punir o adolescente, mas oportunizar formas de responsabilização que privilegiem aspectos sociais e educativos" (RODRIGUES, 2017, p. 187). Dessa forma, o sistema de responsabilização disposto nesse diploma legal, deve observar os princípios do Superior Interesse, da Intervenção Mínima, da Proporcionalidade, da Excepcionalidade, da Brevidade e os demais princípios que visam à tutela humana dispostos na Constituição Federal, no Código Penal e no Código de Processo Penal.

Entretanto, embora amparados por legislações diversas, o internamento e a proibição de contato entre agressor e agredida por violência doméstica possuem a mesma consequência: a retirada do adolescente do convívio familiar. Ambos privam o adolescente do convívio com a família e com a comunidade, o que é assegurado pelo Capítulo III do ECA, bem como pelo artigo 227 da CRFB/88.

Juarez Cirino Soares adverte:

> Sanções privativas de liberdade do adolescente têm eficácia invertida, produzindo estigmatização, prisionalização e maior criminalidade, e estão em contradição com o conhecimento científico e com o princípio constitucional de dignidade da pessoa humana (SOARES, 2000, p.96).

Em 2010, Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ), lançou o "Programa Justiça ao Jovem" sob a denominação de "Medida Justa", a fim de analisar como vem sendo executada a medida socioeducativa de internação no país.

Segundo relatório referente ao estado de Minas Gerais, alguns estabelecimentos destinados à internação dos adolescentes possuem arquitetura prisional, com alojamentos que se assemelham a celas. Neles, a vigilância é forte e há agentes de segurança até mesmo dentro da sala de aula. Nas unidades Santa Clara/BH, São Cosme/Teófilo Otoni e São Francisco de Assis/Governador Valadares, alguns internos relataram uma prática conhecida como "escorpião", que consiste em algemar os pés e as mãos com uma corrente por trás prendendo as duas algemas (CNJ, 2011, p. 7).

É evidente que esse tipo de ambiente em nada favorece o combate à violência, tampouco fortalece os laços familiares entre o adolescente e a vítima. Nessas situações, a internação, que deveria ser de cunho pedagógico, adquire caráter punitivo e legitima a segregação social de certo grupo de adolescentes, refletindo a seletividade da Justiça Juvenil pátria.

Assim, para compreender o fenômeno da violência doméstica praticada por adolescentes, deve-se considerar o contexto social marginalizado em que a maioria desses "menores infratores" se inserem, os conflitos inerentes a essa fase do desenvolvimento humano e o espaço dado ao machismo na sociedade brasileira.

> Além disso, é necessário ressaltar ainda que o processo de adolescência não afeta apenas os indivíduos que estão passando por este período, mas também as pessoas que convivem diretamente com os mesmos, principalmente a família. Isso porque a adolescência dos filhos tem influência direta no funcionamento

> familiar, constituindo-se, portanto, como um processo difícil e doloroso tanto para os adolescentes quanto para seus pais, uma vez que, como já foi discutido anteriormente, a família não é constituída pela simples soma de seus membros, mas um sistema formado pelo conjunto de relações interdependentes no qual a modificação de um elemento induz a do restante, transformando todo o sistema, que passa de um estado para outro (PRATTA e SANTOS, 2007, p.253).

A partir de um olhar para além do fato e do autor em isolado, considerando-se o contexto da prática de violência doméstica pelo adolescente, deve-se buscar alternativas, o que não significa impunidade. Faz-se necessário abandonar a crença em um sistema punitivista exclusivamente estatal e repensar todo o nosso modelo de proteção à infância e à adolescência, bem como de proteção à mulher. É importante dar um basta aos eufemismos do discurso e buscar soluções efetivas, atribuição esta não exclusiva do Direito Penal, mas sim da nossa sociedade como um todo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por finalidade analisar as possíveis consequências penais da prática de violência doméstica por adolescentes. Para tanto, foram revisitados os conceitos de criança e adolescente, bem como de ato infracional de acordo com o ECA, e a definição de violência doméstica estabelecida pela Lei Maria da Penha.

Além da análise legislativa, foi realizado um estudo doutrinário a respeito das duas legislações em comento, traçando a evolução histórica que originou cada uma delas. Destacou-se também a seletividade da Justiça Juvenil nacional e o patriarcalismo que subsiste no Brasil.

Pontuou-se ainda que a Lei 11.340/06 não se estendeu sobre a possibilidade de o agressor ser adolescente. Nesse ínterim, foram apresentados diversos questionamentos de ordem prática, como a possibilidade de afastar o adolescente agressor do lar e da convivência da ofendida, medida esta disposta no artigo 22, inciso II da Lei Maria da Penha.

Notou-se que, nesse caso em específico, ambas as partes da relação jurídica penal, quais sejam: o agressor adolescente e a mulher agredida, são vulneráveis e receberam tratamento especial da lei. Todavia, entendeu-se que a condição do adolescente enquanto pessoa em desenvolvimento implica a predominância do ECA sobre a aplicação da Lei Maria da Penha, de modo que não caberiam as medidas protetivas previstas pela Lei 11.340/06.

A partir desse primeiro pressuposto, passou-se à análise da aplicabilidade ou não da medida socioeducativa de internação prevista no inciso VI do artigo 112 da Lei 8.069/90. Percebeu-se que, embora o substrato legal entre as duas medidas fosse diverso, a consequência seria a mesma: a retirada do adolescente do lar.

Tendo em vista a marginalização promovida pelo ordenamento jurídico pátrio, a privação de liberdade desses adolescentes não contribui para sua ressocialização. Afastá-los dos lares para depois retorná-los a mesma situação de vulnerabilidade e miserabilidade social não coaduna com o princípio da proteção integral do ECA.

Desse modo, o trabalho frisou a importância do convívio familiar para o desenvolvimento pessoal e social da pessoa. À luz dessas reflexões, almejou-se propor a intensificação do debate acerca da seletividade da Justiça Juvenil e do combate à ordem patriarcal estabelecida, a fim de se buscar novas alternativas a propostas essencialmente punitivistas.

REFERÊNCIAS

BBC BRASIL. **Violência silenciosa: as agressões de filhos contra pais**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150312_filhos_pais_agressao_fn>. Acess o em: 19 out. 2018.

BRASIL. IPEA. **Tolerância social à violência contra as mulheres.** 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/140327_sips_violencia_mulheres_novo.pdf>. Acesso em 17 out. 2018.

BRASIL. IPEA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_chefia_familia.html>. Acesso em: 19 out. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Enunciados FONAVID**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/lei-maria-da-penha/forum/enunciados>. Acesso em: 11 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Programa justiça ao jovem**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/programa-justica-ao- jovem>. Acesso em: 19 out. 2018.

CONSTITUIÇÃO (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 11 jul. 2020.

BRASIL. LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**.Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>. Acesso em: 11 jul. 2020.

BRASIL. LEI N° 11.340, DE 07 DE AGOSTO DE 2006. **Lei Maria da Penha**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm>. Acesso em: 11 jul. 2020.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na Justiça**: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2007.

DUEK, Natan Aguilar; BATISTA, Vera. A criminalização da juventude brasileira: da segregação socioespacial à seletividade penal. **Anais do IV Seminário Internacional Direitos Humanos, Violência e Pobreza: a situação de crianças e adolescentes**

na América Latina hoje. FREIRE, Silene de Moraes (org.). Rio de Janeiro, Ed. Rede Sírius / UERJ. 2016. Disponível em:

<http://www.proealc.etc.br/vi_seminario/assets/pdfs/gti/natan%20aguilar%20duek%20gt01.pdf>.Acesso em: 28 out. 2018.

DUPRET, Cristiane. **Curso de direito da criança e do adolescente**. 2 ed. Belo HorIzonte: Ius, 2012.

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **A natureza jurídica das medidas protetivas de urgência previstas na lei 11.340/06**. Disponível em:

<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2619871/mod_resource/content/1/tcc - stephani gagliardi amantini.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2018.

FONSECA, Antonio Cezar Lima da. **Ato infracional e Lei Maria da Penha**. São Paulo: Atlas, 2011. Revista do Ministério Público do RS. N. 71. P. 35/51. Disponível em: http://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1342123626.pdf Acesso em: 13 jul. 2020.

GOVERNO DO BRASIL. **9 fatos que você precisa saber sobre a Lei Maria da Penha**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/10/9-fatos-que-voce- precisa-saber--sobre-a-lei-maria-da-penha>. Acesso em: 03 out. 2018.

LOYOLA, Kheyder; NEVES, Gustavo Bregalda; ROSA, Emanuel. **Eca - Estatuto da Criança e do Adolescente.** 2 ed. São Paulo: Editora Rideel, 2018.

MANOEL, Elisângela Maria Machado Pratta; SANTOS, Antonio Dos. Família e adolescência: a influência do contexto familiar no desenvolvimento psicológico de seus membros. **Psicologia em estudo,** Maringá, v. 12, n. 2, p. 247-256, mai./ago. 2007.

RODRIGUES, Ellen. **A Justiça Juvenil no Brasil e a responsabilidade penal do adolescente:** Rupturas, permanências e possibilidades. Edição. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2017.

SANTOS, Juarez Cirino. **O adolescente infrator e os direitos humanos**. In: *Discursos Sediciosos*: crime, direito e sociedade, Rio de Janeiro: ICC, v. 9/10, p. 173 et seq., 2000. Disponível em: <http://icpc.org.br/wp-content/uploads/2013/01/adolescente_infrator.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2020.

SILVA, Sebastião Sérgio e Da Silveira, Lillian Ponchio. A tutela penal diferenciada instituída pela Lei Maria da Penha e breve releitura de seu artigo 41. **Revista da Faculdade de Direito da UFG,** Goiás, v. 33, n. 01, p. 18-25, jan./jun. 2009. Disponível em:<https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/viewfile/9793/6688>. Acesso em: 03 out. 2018.

SOUZA, Mércia Cardoso De; BARACHO, Luiz Fernando. A lei Maria da Penha: égide, evolução e jurisprudência no brasil. **Serro: Revista Eletrônica do Curso de Direito da PUC Minas,** Belo Horizonte, n. 11, p.79-106, 2015. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/direitoserro/article/view/8695>.Acesso em: 03 out. 2018.

OLHARES PERDIDOS: A POLITICA PUBLICA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTE NO MUNICÍPIO DE LONDRINA – PR

João Francisco Ferraz de Lima

Introdução:

Pretendemos apresentar neste artigo como as relações sociais estão colocadas no sentido de responsabilizar e culpabilizar as famílias como ação e omissão nos cuidados de crianças e adolescentes, que por situação que por consequência estrutural do sistema capitalista têm direitos negados e violados e seus filhos acolhidos como forma de proteção social.

Partimos da premissa posta para elucidar as influencias que a idealização de um modelo Estado capitalista apresenta na formação e aplicação das ações e estratégias de intervenções nas políticas sociais. Neste contexto de compreensão família como forma de manutenção do modelo capitalista de desenvolvimento, reflexo de uma estrutura pensada para usar como forma de subordinação e alienação as formas de expressar os cuidados aos seus entes. Ainda como forma de garantir a manutenção dos altos rendimentos relativizam os meios de manutenção da vida e empurra para o Estado este dever, assim utilizando de recursos comum a toda a sociedade para manutenção da forca produtiva.

> ...na análise da produção de mais-valia relativa: dentro do sistema capitalista, todos os métodos para a elevação da força produtiva social do trabalho se aplicam à custa do trabalhador individual; todos os meios para o desenvolvimento da produção se convertem em meios de dominação e exploração do produtor, mutilam o trabalhador, transformando-o num ser parcial, degradam-no, tornando-o um apêndice da máquina; aniquilam, com o tormento de seu trabalho, seu conteúdo, alienam-lhe as potências espirituais do processo de trabalho na mesma medida em que a ciência é incorporada a este último como potência autônoma: desfiguram as condições dentro das quais ele trabalha, submetem-no, durante o processo de trabalho, ao mais mesquinho e odiento despotismo, transformam seu tempo de vida em tempo de trabalho, jogam sua mulher e seu filho sob a roda de Juggernaut do capital. (MARX, 1895, p.274 e 275)

Nesta logica de exploração do sistema capitalista e como formas neoliberais de estabelecer relações sociais com a sociedade, agrava as relações de desproteções sociais sendo cada vez mais contundentes e explicita. Alicerçando em normativas legais e formas de intervenções do Estado na tentativa de organizar formas para manutenção da reprodução social, materializada nas violências familiares, nas situações de risco social e/ou situações de negligencia e abandono. Apresentando em seu escopo medidas de proteção que primam pelo afastamento da criança e do adolescente de seu contexto familiar ou que ocasionam suspensão temporária dos vínculos familiares, comunitários e/ou que indique que as relações possam vir a causar risco pessoal. Ainda que de forma excepcional para que se evitem danos ao desenvolvimento da criança e do adolescente causados por separações bruscas, longas e desnecessárias.

Neste sentido o Estatuto da Criança e do adolescente estabelece que a medida de acolhimento institucional só seja aplicada como proteção para salvaguardar o desenvolvimento da criança e adolescente como seres singulares e as possibilidades de retorno à vida familiar e comunitária. O art. 101 do Estatuto da Criança e Adolescente em seu § 1º e 2º estabelece:

> § 1º O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.
>
> § 2º Sem prejuízo da tomada de medidas emergenciais para proteção de vítimas de violência ou abuso sexual e das providências a que alude o art. 130 desta Lei, o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária e importará na deflagração, a pedido do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse, de procedimento judicial contencioso, no qual se garanta aos pais ou ao responsável legal o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Partindo deste modelo de expressão de cuidados frente às crianças e adolescente que passaram por processos complexos de rupturas de vínculos familiares e comunitários, são extremante marcante é deixam sequelas em toda a trajetória de vida. Sendo levado ao extremo de onde um processo judicial aplicou uma medida de proteção onde a institucionalização é meio de proteção social e base para um novo processo de reconstrução de vida é forma de encarar o mundo. Traduz muitas vezes em na organização e reorganização de como os responsáveis irão estabelecer os modelos de cuidados.

Neste sentido as intervenções que as normativas estabelecem nos casos de crianças e adolescente em situação de acolhimento institucional tem foco primordial no estreitamento de vínculos para retorno familiar. Ainda buscando compreender a proteção social que é colocado como pano de fundo para a analise das relações sociais posta no Estado Moderno.

Observa-se historicamente que houve uma mudança do cotidiano da politica de proteção social para crianças e adolescentes inicia com o inovador e progressista Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que passou a concebeu a Instituição de Acolhimento como uma medida de proteção de carácter excepcional e provisório, focado no retorno e manutenção dos vínculos familiares, comunitários.

Com o advento do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitário (PNCFC) de 2006 a família é colocada no centro das ações das instituições de acolhimento, e a reinserção da criança em sua família e comunidade passa a ser o seu objetivo prioritário. Ainda o ECA presenta um olhar sobre a criança e o adolescente como sujeito histórico onde suas particularidades sua origem instrumentalizam a ação para estabelecer novas formas de vida, que utiliza a institucionalização como ultimo recurso e com brevidade e se for necessário utiliza de ações pra garantir o protagonismo e a preparação para a vida adulta independente.

Frente ao desafio de colocado para discutir as questões de acolhimentos institucionais de crianças e adolescente e com a contribuição ampla da sociedade civil e estudiosos da área em 2009 foi apresentado pelo MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome as "Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes", a dimensão do cuidado, afeto e proteção dos serviços de acolhimento ganhou força, assim como a ideia de que esses espaços devem se assemelhar ao ambiente familiar.

Neste caderno de orientações técnicas para o trabalho em Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes tem como primazia a concepção do acolhido como ser singular e postulante a protagonista de sua historia. Ainda que as crianças e adolescentes estejam em um processo de construção e /ou reconstrução de vínculos e que utiliza como meio não único mais de singular importância o processo de socialização.

> Toda criança e adolescente tem direito a viver num ambiente que favoreça seu processo de desenvolvimento, que lhe ofereça segurança, apoio, proteção e cuidado. Nesse sentido, quando o afastamento for necessário e enquanto soluções para a retomada do convívio familiar forem buscadas, os serviços de acolhimento deverão prestar cuidados de qualidade, condizentes com os direitos e as necessidades físicas, psicológicas e sociais da criança e do adolescente. Para tanto, o atendimento deverá ser oferecido para um pequeno grupo e garantir espaços privados, objetos pessoais e registros, inclusive fotográficos, sobre a his-

> tória de vida e desenvolvimento de cada criança e adolescente. (BRASIL, p.45, 2009)

No entanto a logica utilizada na formação deste documento não apresenta, condições para superar as situações e ações que conduzam para uma maior consciência de classe e uma organização da classe trabalhadora.

Desenvolvimento:

O presente artigo destoa a necessidade constante de discutir o acesso e manutenção do processo de Acolhimento Institucional de Crianças e adolescente e as politicas publicas. Buscando compreender que as relações estabelecidas entre o Estado e as atuações frente a problemáticas do enfrentamento as expressões da Questão Social de cada momento histórico e sempre refletindo o cotidiano da sociedade que contemporânea como é bem colocado por Faleiros:

> A República herda do Império 16 instituições asilares para a infância no Rio de Janeiro, e entre 1889 e 1930, são criadas 14 instituições de tipo asilos, abrigos, orfanatos, escolas para abandonados e seis instituições ligadas à saúde da criança (dispensários, policlínicas, instituições de assistência à saúde), sendo do Estado o Abrigo de Menores e a Escola 15 de Novembro no Rio de Janeiro, o Instituto João Pinheiro, em Minas Gerais, e o Instituto Disciplinar, em São Paulo. (FALEIROS, 2011, p.42).

Assim o ECA, ou Lei 8.069 de 1990, é um conjunto de normas jurídicas que complementa o artigo 227 da Constituição Brasileira. Ele representa um divisor de águas na história da infância e da adolescência brasileiras, pois instaurou direitos para todas as crianças e adolescentes, entendendo-os como sujeitos de direitos e garantindo um atendimento integral, que leva em conta as diversas necessidades desse público.

A figura das instituições que prestam os serviços de Acolhimento institucional de crianças e adolescentes apresenta-se como serviço de proteção social de alta complexidade dentro do SUAS - Sistema único

de Assistência Social. Segundo as Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento Institucionais(2009) as instituições tem função conjunta de protetoras e possíveis articuladoras e fomentadoras do protagonismo dos acolhidos e acolhidas. Assim é colocada como ator na construção de novos modelos de relacionamento sociais dos acolhidos e acolhidas e deve em conjunto construir meios para que sejam atingidas potencialidades dos mesmos.

> Toda criança e adolescente tem direito a viver num ambiente que favoreça seu processo de desenvolvimento, que lhe ofereça segurança, apoio, proteção e cuidado. Nesse sentido, quando o afastamento for necessário e enquanto soluções para a retomada do convívio familiar forem buscadas, os serviços de acolhimento deverão prestar cuidados de qualidade, condizentes com os direitos e as necessidades físicas, psicológicas e sociais da criança e do adolescente. Para tanto, o atendimento deverá ser oferecido para um pequeno grupo e garantir espaços privados, objetos pessoais e registros, inclusive fotográficos, sobre a história de vida e desenvolvimento de cada criança e adolescente. (BRASIL, 2009 P.21)

O município de Londrina – PR organiza seus atendimentos nos acolhimentos institucionais de crianças e adolescentes, sendo eles: o Lar Anália Franco, NUSELON e MMA. Observando que cada acolhimento tem suas particularidades e singularidades. O acolhimento Lar Anália Franco esta sediado na zona Leste da cidade com capacidade para 40 acolhidos divididos em 4 casas lares, o acolhimento NUSELON esta sediado na zona oeste com capacidade para 40 acolhidos dividido em 4 casas lares e o MMA sediado na zona norte com capacidade de 20 acolhidos.

A logica que esta estabelecida na relação de proteção social para a criança e ao adolescente são aplicável sempre que os direitos reconhecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) forem ameaçados ou violados diante das seguintes possibilidades: em razão da ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, ou ainda, em razão da conduta de ambos os seg-

mentos etários. Dessa maneira, estão elencadas no artigo 101 do ECA as seguintes medidas de proteção:

> I – encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
>
> II – orientação, apoio e acompanhamento temporários;
>
> III – matrícula e freqüência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
>
> IV – inclusão em programa comunitário ou oficial, de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
>
> V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
>
> VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
>
> VII – abrigo em entidade;
>
> VIII – colocação em família substituta.

Sendo muito claro e objetivo na ações e/ou omissões que poderiam ser realizado em situação caraterizado como desproteção social. Sendo o acolhimento umas das ultimas e mais severas medidas de proteção. Neste sentido o acolhimento institucional estaria como um instrumento de proteção é de que ele assegure às crianças e adolescentes buscando ainda e o retorno familiar. A grande novidade que o ECA apresenta é o estabelecimento das crianças e adolescentes como sujeito de direitos. Ainda também se construiu uma expectativa de que a vida sob acolhimento fosse diferenciada do caráter, que era normal, estabelecer uma longa permanência em intuições grandes com vários acolhido onde por vezes apresentavam situações de situações de violências, dificultando ou ate impossibilitando a reorganização dos vínculos para um possível retorno a família de origem.

Em modelos anteriores a aplicação do ECA e ainda hoje dependendo do olhar dos envolvidos os que eram e são penalizados as famílias em situação de empobrecimento com a aplicação da medida protetiva

de acolhimento sem o devido análise do contexto, sem a real atuação das politicas sociais de proteção social.

Ainda muito embora exista uma fiscalização mais contundente e uma maior participação da sociedade civil nas politicas sociais é possível ainda hoje, verificar situações opressivas dentro dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes, que transpassa os muros e chegam a olharem muito conservadores das relações que as famílias estabelecem e suas formas de proteção.

Neste sentido o que é habitual na contemporaneidade da atuação em acolhimento, está, estabelecida de forma clara e objetiva no ECA e nos Manuais de orientação técnica: A criança e ou adolescente é acolhido por determinação judicial, sendo encaminhado para o acolhimento com o conselho tutelar e ou oficial de justiça, chegando no acolhimento a equipe técnica o acolhe, coleta os dados possíveis com o conselheiro tutelar ou oficial de justiça.

Inicia o processo de vinculação entre acolhido e técnico de referencia, através de uma escuta qualifica, explica como serão os processos de trabalhos e as regras do acolhimento e deixa claro que todas as decisões levaram em conta o desejo manifestado pelo acolhido. Após a equipe técnica que ira acompanhar o acolhido tentam se apropriar de todos os conhecimentos possíveis do histórico de vida do acolhido e os motivos e razoes que o levaram a esta medida de proteção. Ainda estabelece quais as estratégias para que a passagem por acolhimento seja no menor tempo possível e começa a mobilizar a rede para iniciar um possível estudo de caso.

A mobilização da rede de serviços socioassistencial consiste em estabelecer contato com todos os serviços, programas, projetos, equipamento e entidades que de alguma forma tiveram, têm ou terão atuação com a família, para que juntos possamos pesar estratégias, ações e encaminhamentos para reestabelecer a função protetora da família dos acolhido.

Após mobilizar a rede é realizado um estudo de caso espaço esse onde cada membro da rede apresenta seu olhar sobre a situação concreta que levou o acolhimento institucional, como a família estabelecia as relações de cuidados junto a cada membro da rede e como fazer para que a família retorno os vínculos rompidos e sejam fortalecidos.

Com evidências que apontam para um a maior dificuldade dos indivíduos em situação de vulnerabilidade social e /ou risco na criação e manutenção de suas redes, poderia estar relacionado à sua trajetória devida, em que o problema da manutenção das relações sociais. Tendo suas vidas marcadas por processo dê rupturas ao longo de sua história de vida. Reflexo de um conjuntura permeadas por relações sociais próprias do modelo capitalista de desenvolvimento.

No seguimento das deliberações do estudo de caso é onde se coloca perceptivas as ações que visam a culpabilização da família por suas ações e ou omissão que levou a acolhimento, ainda mais nítido a vinculação da necessidade de colocar a mulher como forma unilateral de não oferecer os cuidados necessários ao reestabelecimento do vinculo e possível retorno familiar.

Nestes estudos de casos que muito embora a rede observe que as situações que levaram a o acolhimento sejam reflexo do capitalista de desenvolvimento, e ou negativa do Estado em fornecer politicas publicas e sociais que respondam a demanda das famílias em sua maioria demanda por trabalho, emprego e renda, mas também segurança publica habitação de qualidade entre outros serviço essenciais para manter uma vida comunitária saudável.

> Segundo a concepção materialista, o fator determinante, em última instância, na história, é a produção e a reprodução da vida imediata, que, no entanto, se apresentam sob duas formas. De um lado, a produção de meios de subsistência, de produtos alimentícios, habitação e instrumentos necessários para isso. De outro lado, a produção do mesmo homem, a reprodução da espécie. A ordem social em que vivem os homens de determinada época histórica e de determinado país está condicionada por esses dois tipos de produção: de um lado, pelo grau de desenvolvimento do trabalho e, de outro, pela família (Engels, 2000, p. 11-12)

As forma de intervenções estabelecidas pelos agentes do Estado através vários atendimentos todos os dias da semana e compraram a organização e limpeza da casa de acordo com seus valores, esperam

que a família se sustente, mas não compreende a relação estrutural do desemprego. Quando as famílias não conseguem, suprir todos as intervenções propostas, dificultam o contato com o acolhido e seu possível retorno familiar. Entre as deliberações do estudo de caso saem às ações que cada membro da rede ira realizar, muito embora as ações busquem o fortalecimento de vinculo e prevenções de possíveis vulnerabilidades que tinham que ser realizadas anteriormente o acolhimento. Muitas das famílias só passam a ser acompanhadas de fato após situação de acolhimento, neste sentido é primordial que seja realizado algumas visitas domiciliares para conhecer a realidade social em loco, haja vista que o território também expressa suas complexidades e potencialidades.

> Entender as famílias a serem atendidas como produto e produtor de seu meio, da sua própria história, mas sem supervalorizar a realidade como limitadora dos avanços da população em seus territórios, nas relações familiares, na mudança de valores, na reflexão sobre suas vidas (...) não se superestimar o desejo de mudança, a vontade política, o processo reflexivo em detrimento da realidade. Nessa perspectiva, acredita-se na possibilidade de alterações à realidade de vida dessa população a partir do trabalho (...) entendendo as famílias como sujeitos ativos na construção de seus caminhos e de sua história. Ao mesmo tempo, reconhece-se as marcas dessas famílias, resultantes da história e realidade vividas, bem como, em muitos momentos, a necessidade de transformações objetivas e concretas que permitam outras mudanças substanciais na vida dessa população. (Cardoso, 2005, p. 20)

No viés da orientação da PNAS, é necessário consideram siderar a família como capital social, e a intervenção através da matricialidade sociofamiliar, pois em contextos neoliberais frente às políticas públicas sociais, as famílias tem o papel de agir como instituição na reprodução social. Tendo uma redefinição das responsabilidades familiares é mais difícil para a população vulnerável que dependente das políticas sociais ofertadas pelo Estado.

> A opressão, atitude de se aproveitar das diferenças que existem entre os seres humanos para colocar uns em desvantagem em relação aos outros, gera uma situação de desigualdade de direitos, de discriminação social, cultural e econômica. A exploração, por sua vez, é um fato econômico assentado sobre a submissão de um ser humano ao outro e dá origem à divisão da sociedade em classes (QUIRINO, 2015, p. 234).

Neste contexto de buscar compreender as condições de construir um debate sobre a naturalização da culpabilização das famílias das desproteções de forma histórica, dentro do espaço de acolhimento, com a rede e com demais atores que tem interfaces com as famílias atendidas, possibilitando uma intervenção mais próxima da assertividade tendo em vista que a construção da intervenção tem que ser coletiva e conjunta com a família.

Considerações finais:

Contudo faz necessário considera que mesmo em processos que estão bem estabelecidos na compreensão do papel do Estado na manutenção da ordem capitalista e com isso cria formas de prover de ações que garanta o pleno desenvolvimento da família e seus membros, a compreensão de cuidados baseados nas ações protetivas das famílias esta enraizado no amago da organização social, mas não de forma despretensiosa, mas sim planejada que seja assim, para que se possa manter a reprodução da mão de obra fora dos custos dos salários.

No entanto podendo-se perceber uma fragilidade na formação de novos atores da rede de serviço socioassistenciais no que tange uma atuação com enfoque na formação, organização e manutenção do Estado moderno, tendo como base as relações sociais capitalista na interpretação da realidade histórica. Igualmente, é possível observar que e passar a considera a família como o primeiro núcleo de socialização onde é realizado o cuidado de forma coletiva, porem como estrutura que forca e reprodução da mão de obra da classe trabalhadora, ainda compreender a família como espaço de iniciação a sociabilidade e de

formação onde são transmitidos valores, usos e costumes que formarão a personalidade e a interpretação a respeito de compreender que o território apresenta uma forma de ver a realidade da comunidade onde esta inserido e como funciona o mundo.

O olhar da interação entre politicas publicas e os processos de acessos a todos e todas construir meios e modos convergentes no sentido de atender uma demanda mais especifica com caraterísticas e dotada de uma relevância singular frente ao processo de formativo e histórico de alternâncias e inconstâncias na trajetória de vida

Assim não cabem aos atores das redes de serviços socioassistencias olhares enviesados ou relativizados sobre as relações de cuidados estabelecidos em uma determinada família, mas sim de compreensão e alicerce para uma construção de uma nova sociabilidade, que considere todas suas potencialidades e dos meios que os cercam.

Referencias:

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Lei Federal 8.069/1990.

_____; CONANDA (conselho nacional dos direitos da criança e do adolescente); CNAS (conselho nacional de assistência Social). Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Brasília, 2009.

_____. Plano Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

_____. Plano Nacional de Promoção, Proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência Familiar e comunitária. Brasília, 2006

CARDOSO, Priscila F. G. "Metodologia". In: "Relatório de monitoramento e avaliação – PROASF". São Paulo: CEDECA/ IBEAC, 2005.

ENGELS, Friedrich (2000 [1884]). A origem da família, da propriedade e do Estado. São Paulo: Escala.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e Processo Político no Brasil. In: RIZZINI, Irene e PILOTTI, Francisco (Org). **A arte de governar crianças. A História das Políticas Socais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil**. São Paulo. Editora Cortez, 2011.

MARX, Karl (1985 [1867]). O capital: crítica da economia política. v. 1, t. 2. São Paulo: Nova Cultural

ABANDONO AFETIVO: AS CONSEQUÊNCIAS NO DESENVOLVIMENTO INTEGRAL DA CRIANÇA E ADOLESCENTE À LUZ DO ORDENAMENTO JURÍDICO

Maria Lenir Rodrigues Pinheiro
Simone de Araújo Barroso de Oliveira
Nina Soraya Pinheiro de Jesus

INTRODUÇÃO

O amor e afeto de família sem dúvida representa umas das melhores sensações de felicidade que a criança e o adolescente experimenta na vida. Contudo, o rompimento desse vínculo, muitas vezes deixa terríveis consequências, sobrando assim, mágoas, ódio e até desejo de vingança.

O presente artigo pretende analisar as consequências no desenvolvimento integral da criança e adolescente à luz do ordenamento jurídico. Para tanto, se estabeleceram os seguintes objetivos específicos: demonstrar a evolução histórica e jurídica da família e o comportamento do desenvolvimento das crianças e adolescentes; informar as garantias estendidas à criança e adolescente nos termos da legislação vigente que assegurem o seu desenvolvimento harmônico; analisar todos os meios legais disponíveis a fim de buscar uma possível reparação à criança e adolescente vítima do abandono afetivo.

A metodologia aplicada é descritiva, pois realiza uma observação dos fenômenos já estudados em relação ao tema proposto. Utilizou-se

a técnica de pesquisa de tipo qualitativa, de cunho bibliográfico através das pesquisas bibliográficas em livros, legislação vigente, artigos jurídicos, a jurisprudência específica sobre o tema, através da documentação indireta, pelo método dedutivo.

1. FAMÍLIA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E CARACTERÍSTICAS

Para se entender a evolução histórica da família, deve-se remontar até os tempos da origem do homem, quando este não tinha moradia alguma e vivia sob ameaças, surgindo assim a necessidade de conviver em grupos.

Esses primeiros grupamentos humanos podem ser considerados como núcleos familiares, na medida em que a reunião de pessoas com a finalidade de formação de uma coletividade de proteção recíproca, produção e/ou reprodução, permitia assim, o desenvolvimento do afeto e da busca de completude existencial (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2013, p. 46).

O homem, mesmo que por instinto; seja por obtenção de prazer, afeto ou mesmo para perpetuação da espécie, sentia a necessidade de viver com alguém. Nesse momento, ainda não existia o senso de família.

A transição para a monogamia em que a mulher pertence a um homem, encerrava em si uma violação de uma lei religiosa muito antiga, quer dizer, violação do direito tradicional que os outros homens tinham sobre a mulher.

Trata-se, como explica Gagliano e Pamplona Filho (2013, p. 48), de um efeito histórico que, além da monogamia convivem, inclusive em tempos modernos, a poligamia em Oriente e a poliandria em povos da Índia e no Tibet.

Ainda nesse período, faz-se mister algumas considerações sobre a concepção romana de família. De fato, a expressão "família" ganhou significado jurídico no Direito Romano, mas com uma acepção ainda diferente da carga semântica que hoje apresenta (LOBO, 2016, p. 8).

Em Roma, a família pautava-se numa unidade econômica, política, militar e religiosa, que era comandada sempre por uma figura de sexo masculino o pater famílias. Essa figura jurídica, segundo o argu-

mento de Lobo (2009, p. 8), "consistia no ascendente mais velho de um determinado núcleo, que reunia os descendentes sob uma absoluta autoridade, formando assim o que se entendia por família".

A decadência do Império Romano e o crescimento do Cristianismo, houve uma gradativa alteração do significado da família. [...] era uma unidade com multiplicidade funcional, a família cristã se consolidou na herança de um modelo patriarcal, como célula básica da igreja.

Fundada essencialmente no casamento, elevado à condição de sacramento, tal modelo tornou-se hegemônico na sociedade ocidental, passando da Antiguidade para a Idade Média, até chegar a Idade Moderna, marginalizando potencialmente outras modalidades de composição familiar (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2013, p. 51).

De acordo com o expressado pelo autor, deixa claro que, isso tudo, contribuiu para o repensar do conceito de família na contemporaneidade e, posteriormente se dá passo para o que se denominou a pós-modernidade.

Na pós-modernidade, onde há uma variada gama de arranjos familiares que se enquadram na tutela jurídica constitucionalizada da família, com os olhos voltados para um evidente e contínuo processo de sacralização e despatrimonialização do Direito de Família.

Durante os anos da Escola, ainda desde crianças, se ouvia falar em relação ao que era Família. Os professores, na maioria dos casos, traziam um conceito amplo, como sendo a base da sociedade.

Para Gagliano e Pamplona Filho (2013, p. 38), a família é, sem sombras de dúvida, o elemento propulsor de nossas maiores felicidades e, ao mesmo tempo, é na sua ambiência em que vivenciamos as nossas maiores angustias, frustrações, traumas e medos.

É justamente na família, onde se compartilham as mais expressivas vivências e se originam as primeiras manifestações de afeto. Sendo como uma comunidade, na realidade, a primeira em que a criança e o adolescente conseguem de integrar de forma natural.

A ideia de trazer os direitos constitucionais sob o marco da legalidade, obedece ao fato de que, as crianças e os adolescentes precisam estar protegidos, não poderia ser de outro modo, tendo em vista que são pessoas que se encontram em situação de evolução.

Nas palavras de Lobo (2016, p. 310), a doutrina e a jurisprudência brasileira atentaram para o fato do pai, que não convive com a mãe, contenta-se em pagar alimentos ao filho, privando-o de sua companhia. A questão é relevante tendo em conta a natureza dos deveres jurídicos do pai para com o filho [...].

No que diz respeito à promulgação da Constituição, o País vivia (e ainda vive) um momento social difícil em que havia marginalização da criança, que era colocada de lado. Tal preocupação fez com que o constituinte de 1.988 destinasse longo capítulo à família, à criança, ao adolescente e ao idoso (ARAÚJO; NUNES JUNIOR, 2011, p. 557).

Assim, chega-se a uma primeira dedução que é possível a apresentação dos conceitos de família. Contudo, resulta complexo tentar, em um solo conceito, a definição integral do que é família.

Determinando-se, um conceito que facilitasse a sua compreensão; um deles é o que diz respeito à família como a base da sociedade, principalmente, formada pela união estável de um homem e uma mulher.

Nessa mesma linha de entendimento,

> A entidade familiar, pode ser formada apenas por um dois pais e seus descendentes. Portanto, ainda que inexista, por qualquer motivo uma formalização da entidade familiar (marido e mulher), o texto constitucional preserva a situação do grupo, diferindo *status* de entidade familiar ao grupo familiar (ARAÚJO; NUNES JUNIOR, 2011, P. 557).

Reforçando o expressado pelo autor, nota-se que o direito constitucional estabelece que basta a existência de um dos membros, ou em seu defeito, um dos descendentes para que se consagre a figura da entidade familiar.

A família, dentro do contexto social, constitui um cenário sociocultural, desempenhando um papel fundamental no desenvolvimento das crianças. Ao mesmo tempo, crianças e adolescentes trazem consigo um desejo intenso de pertencer a um núcleo familiar, uma família que os acolha.

De acordo com Pereira (2017, p. 12), "através desse acolhimento, as crianças conseguem reestabelecer o status de filho, recons-

truindo suas referências familiares de maneira a resgatar a sua individualidade [...]".

As principais características da família são, sem dúvida, o amor e o afeto; pilares importantes que tornam mais humanas e pulsantes as relações familiares.

> A criança tem uma grande capacidade de adaptação onde tiver amor e afeto e, por isso o sucesso de qualquer modelo familiar passará necessariamente por esses pressupostos. Em algumas situações especiais, como, por exemplo, as crianças portadoras de necessidades especiais ou de sofrimento psíquico grave, precisam de uma permanência, em espaços conhecidos, para o seu maior desenvolvimento (GIMENEZ, 2015, p. 8. Revista IBDFAM. Ed. 18).

Outra característica que deve ser observada é o respeito familiar. Pois, onde existe respeito, as crianças e os adolescentes conseguem se desenvolver melhor, em relação àqueles cujos núcleos familiares não existe o respeito; principalmente, na consideração aos outros.

2 GARANTIAS E DIREITOS FUNDAMENTAIS PARA A PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Todo o tempo se ouve falar dos direitos da criança e do adolescente. Assim como, a sua proteção como estabelecido na Carta Magna em seu art. 227. Esse dispositivo, claramente estabelece que, é dever do Estado desempenhar o papel de garante desses direitos.

O instrumento basilar para a regulamentação das normas constitucionais de proteção da população infanto-juvenil, como é o Estatuto da Criança e Adolescente, estabelece, no seu art. 3º, que às crianças e adolescentes devem ser asseguradas todas as oportunidades necessárias ao seu desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social. O artigo 4º, por seu turno, preconiza uma série de direitos fundamentais que devem ser assegurados pela família, comunidade e sociedade em geral. O art. 5º põe a salvo a criança e adolescente de qualquer forma de negligência e opressão.

Com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, o qual foi aprovado sem veto nenhum aos seus dispositivos, surge com a Lei 8. 069, de 13 de julho de 1.990, depois de uma intensa mobilização popular que começou durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1.988.

Nessa mesma linha de entendimento, autores como Pereira (2015, p. 5) afirma: "o ECA priorizou a reintegração e a proteção efetiva de crianças e adolescentes em todos os âmbitos [...]".

No entendimento da temática do abandono afetivo, e visando a proteção da criança e do adolescente para garantir seus direitos fundamentais, se estabeleceu o Estatuto da Criança e o Adolescentes (ECA), Lei n° 8.069 de 13 de julho de 1990.

Para Pereira (2015, p. 5), o ECA se estabelece como prioridade absoluta proteção integral de crianças e adolescentes, reconhecendo-os como sujeitos de direitos perante a ordem jurídica, prevê mecanismos para a efetivação dos seus direitos fundamentais, mediante uma ampla rede de proteção. Determina a corresponsabilidade da família, do estado e da sociedade [...].

De acordo com Dotti (2000, p. 4), "os avanços promovidos desde a promulgação do Estatuto da Criança e o Adolescente são efetivos, mas há muito para fazer".

A garantia de sus direitos e, o reconhecimento da necessidade de proteção prioritária das crianças e adolescentes brasileiros, conferido pela Constituição e pelo ECA, conclama o Estado, a sociedade e a família a participarem ativamente para a implementação de seus direitos fundamentais (PEREIRA, 2016, p. 5).

Muito embora tem se discutido sobre o verdadeiro avanço do Estatuto após 28 anos ser promulgado. Ainda se encontram dificuldades na sua implantação, sobretudo em relação ao atendimento aos adolescentes, a falta de informação e políticas públicas atreladas aos seus direitos.

No âmbito da legislação e com o intuito de garantir os direitos e garantias fundamentais ao cidadão, como dever do Estado, foram estabelecidos esses direitos, visando à proteção e amparo das pessoas.

De acordo com Novelino (2010, p. 48), "o mencionado tem a sua fonte ética na dignidade da pessoa humana os direitos, liberdades e

garantias pessoais e os direitos econômicos, sociais e culturais comuns a todas as pessoas".

Tendo como finalidade, esse direito fundamental de qualidade, assegurar ao homem um mínimo de direitos que devem ser respeitados pela sociedade e pelo poder público, de forma a preservar a valorização do ser humano.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 traz, no seu bojo e de forma expressa esses direitos, como o estabelece o art. 1º. O direito fundamental da dignidade da pessoa humana, como previsto no artigo 1º, inciso III da Constituição Federal, representa um dos direitos fundamentais estabelecidos pelo Estado Democrático de Direito, inerente à República Federativa do Brasil.

Também esse direito à dignidade, se expressa no art. 15 do E. C.A./1990. Deve-se enfrentar a problemática da definição do termo o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Sem ele, se estaria trabalhando em conceitos vazios, no que tange aos direitos que devem caracterizar a presente terminologia.

Para Araújo; Nunes Junior (2011, p. 27), a Constituição, havida como um sistema de princípios e regras aberto aos influxos da realidade, passa a uma situação de onipresença na ordem jurídica, evocando um esforço constante dos tribunais para sua concretização.

Conforme comentário do autor no parágrafo anterior, aponta para a existência de princípios fundamentais que estão consagrados na Carta Constitucional, constituindo um complexo de regras que dá origem aos direitos fundamentais, como é o da Dignidade da Pessoa Humana.

Logo, resulta intuitivo, ostentando peculiar importância o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, como a pedra angular de todo sistema. Diante o fato de os princípios assumirem um valor extraordinário, granjeando significação nas mais diversas situações jurídicas (ARAÚJO; NUNES JUNIOR, 2011)

De acordo com Gagliano e Pamplona Filho (2013, p. 44), segundo o princípio da dignidade da pessoa humana, a família é o núcleo existencial integrado por pessoas unidas por vínculo socioafetivo, teleologicamente vocacionada a permitir a realização plena dos seus integrantes.

Assim, se percebe que o princípio da dignidade da pessoa humana é um fundamento da República, uma categoria que foi erigida baseada no valor central do direito ocidental; isto é, para preservar a liberdade de cada indivíduo, assim como sua personalidade.

A respeito do princípio da dignidade da pessoa humana, já se teve a oportunidade de escrever que:

> [...], por se tratar de clausula geral, de natureza principiológica, a sua definição é missão das mais árduas, muito embora arrisca-se em dizer que a noção jurídica de dignidade traduz um valor fundamental de respeito à existência humana, segundo as suas possibilidades e expectativas, patrimoniais **e afetivas**, indispensáveis à sua realização pessoal e à busca da felicidade **[grifo nosso] (**GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2013, p. 44)**.**

Assim, os direitos fundamentais são também Direitos Humanos, os quais se encontram positivados dentro da Constituição Federal de 1988, no caso específico do ordenamento jurídico no Brasil.

3 ABANDONO AFETIVO E AS CONSEQUÊNCIAS NO DESENVOLVIMENTO INTEGRAL DA CRIANÇA E ADOLESCENTE

Esse ato desumano, que passou se denominar abandono afetivo, corresponde a um ato, onde os protagonistas são os progenitores. Ou seja, as pessoas responsáveis pelo convívio familiar e, ainda para surpresa, são as pessoas que deveriam praticar carinho e afeto à criança e adolescente

O abandono afetivo, pode ser entendido como:

> A condição em que um dos pais deixa de ter o filho em convivência, não lhe prestando os devidos cuidados, e negando-lhe o afeto e o carinho. O abandono afetivo, certamente, viola a integridade da criança e do adolescente e causa prejuízos a sua personalidade (GROENINGA, 2010).

Na prática, a ruptura do laço efetivo conduz a uma violação da integridade da criança, prejudicando assim, a parte psicológica. Essa destruição do vínculo afetivo entre a criança e o progenitor, devem colocar a base para a responsabilidade civil da pessoa quem pratica esse ato.

A criminalização dessa ação, pode não ser um elemento que possa contribuir para evitar o abandono afetivo. Acredita-se que, no ordenamento jurídico, deveriam existir figuras penais que versem punições e sanções mais severas para quem se configure como praticante do abandono afetivo.

Não se pode esquecer que, muitas vezes, o praticante do ato pode ter um distúrbio de ordem psíquica ou psicológica, o que poderia levar à necessidade de outras ações por parte do judiciário, para que o abandono afetivo seja eficazmente combatido (SALOMÃO, 2017).

O abandono também é caracterizado pela violação dos deveres morais contidos nos direitos fundados na formação da personalidade do filho abandonado.

Nesse contexto, conforme explica Gagliano e Pamplona Filho (2013, p. 740), "trata-se, sem dúvida, do mais polêmico dos temas estudados".

O primeiro caso que chegou em uma Corte Superior brasileira se observou:

> Será que há alguma razão/justificativa para um pai deixar de dar assistência moral e afetiva a um filho? A ausência da prestação de uma assistência material será até compreensível, se se tratasse de um pai totalmente desprovido de recursos. Mas deixar de dar amor e afeto a um filho, não há razão nenhuma capaz de explicar tal falta (PEREIRA, 2010).

Entendendo o questionamento do autor, não se justifica, de maneira alguma a falta de amor e afeto por parte do genitor para com o filho. O aspecto material, no entento, passa a um segundo plano. Embora seja também necessário para a subsistência da criança e do adolescente.

O vínculo e rompimento afetivo, se encontra expresso no art. 8, §° 7 E 19 do Estatudo da Criança e do Adolescente. Sem dúvida nenhuma, a criança precisa que lhe seja assegurado seu direito à convivência

familiar, a um ambiente que possua as condições básicas necessárias para seu desenvolvimento integral. Se não for cumprido, caracteriza-se, na justiça, como crime de abandono afetivo.

Como foi abordado anteriormente, a constituição no seu artigo 229, determina, expressamente, o dever dos pais para assistir, criar, educar os filhos menores. De igual maneira, que os filhos têm o dever para com os seus pais na velhice.

Conforme o Conselho Nacional de Justiça - CNJ (2015, p. 12) "há uma desinformação constante sobre a configuração do abandono afetivo no Brasil. Isso torna possível o discurso demagógico, genérico e descontextualizado".

Diante dessa afirmação e, para melhor compreensão do tema atual e moderno para o direito de família, o CNJ (2015) traz uma classificação dos tipos de abandono:

> **Abandono material**: configura-se no descumprimento ao disposto no artigo 229 da C.F./1988:
>
> Art. 229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.
>
> **O abandono material** acontece quando se deixa de prover, sem justa causa, a subsistência do filho menor de 18 anos, não proporcionando os recursos necessários ou deixando de pagar a pensão alimentícia acordada na Justiça ou, ainda, deixar de socorrê-lo em uma enfermidade grave. No Brasil, os crimes de abandono material e intelectual estão previstos no Código Penal, no capítulo III, intitulado "Dos crimes contra a assistência familiar". Conforme estabelece o artigo 244 do código. A pena para este crime é de um a quatro anos de detenção, além de multa fixada entre um e dez salários mínimos

E, ainda sobre a classificação CNJ (2015) de abandono apresenta-se:

> **Abandono intelectual:** ocorre quando o pai, a mãe ou o responsável deixa de garantir a educação primária de seu filho sem

> justa causa. O objetivo da norma é garantir que toda criança tenha direito à educação, evitando a evasão escolar. Dessa forma, os pais têm a obrigação de assegurar a permanência dos filhos na escola dos 4 aos 17 anos. A pena fixada para esta situação é de quinze dias a um mês de reclusão, além de multa. Outra forma de abandono intelectual por parte dos pais estabelecida pelo Código Penal é permitir que um menor frequente casas de jogo ou conviva com pessoa viciosa ou de má-vida, frequente espetáculo capaz de pervertê-lo, resida ou trabalhe em casa de prostituição, mendigue ou sirva de mendigo para excitar a comiseração pública.
>
> **Abandono de recém-nascido:** frequentemente noticiado na mídia, o abandono de bebês recém-nascidos constitui crime previsto no artigo 134 do Código Penal, cuja pena de detenção de até dois anos pode ser aumentada para até seis anos caso o abandono resulte em lesão corporal de natureza grave ou em morte da criança.

De acordo com o artigo 13, § 1° do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), estabelece:

> Art. 13. [...]
>
> § 1º As gestantes ou mães que manifestem interesse em entregar seus filhos para adoção serão obrigatoriamente encaminhadas, sem constrangimento, à Justiça da Infância e da Juventude. (BRASIL, 1990).

Dessa forma, qualquer gestante que queira entregar o seu filho à adoção pode fazê-lo com segurança e respaldo do Poder Judiciário. A gestante deve procurar a Vara de Infância, onde será atendida por uma equipe psicossocial e terá direito à assistência jurídica pela defensoria pública.

Resulta pertinente reforçar o entendimento do CNJ, o abandono afetivo constitui descumprimento do dever legal de cuidado, criação, educação e companhia presente, previstos implicitamente na Consti-

tuição Federal. Para esses crimes estão previstas penas como a detenção e o pagamento de indenizações à vítima, conforme a legislação vigente.

As consequências decorrentes do abandono afetivo, afetam de maneira excepcional à vida e o desenvolvimento da criança e do adolescente, quando submetidas a um sentimento que não é correspondido como o ato do abandono afetivo. Disso não há dúvida.

Para Balone (2009) *apud* Marinho (2009, p. 15), dentre as consequências psicológicas decorrentes do abandono afetivo se encontram: a incontinência familiar, a sugestibilidade, a ambivalência afetiva, fobias, irritabilidade, angustia e baixa autoestima.

Incontinência Familiar: De acordo com Balone (2009, p. 16), a a incontinência familiar, trata-se de uma espécie de valores invertidos sobre a imagem que se tem sobre si mesmo, são pessoas que acreditam serem piores do que todos. Não lutam por suas ideias, na maioria dos casos nem tem. Choram facilmente e não conseguem acreditar em si mesmos.

Sugestibilidade: no que diz respeito à sugestibilidade, o autor Marinho (2009, p. 14), traz um conceito bem sucinto. Ele aponta que essa consequência pode ser entendida como uma alteração de vontade ou de sentimentos. Ao mesmo tempo, ela representa uma situação de aceitação e submissão que exercem sobre a pessoa, neste caso particular, na vida das crianças e os adolescentes.

Ambivalência afetiva: nas palavras de Balone (2009, p. 17), uma outra consequência do abandono é a figura da ambivalência afetiva. De acordo com o autor, ela se manifesta quando a pessoa não consegue identificar os sentimentos que tem em relação a outrem, ora de amor, ora de ódio. Nas crianças, esse sentimento é mais expressivo, pela necessidade do convívio familiar.

Fobias: as fobias são outras consequências que decorrem do abandono afetivo. Nesse contexto, Marinho (2009, p. 15), ensina que, "a fobia é temor, medo, obsessivo e angustiante, que a pessoa sente em relação a algo ou situações específicas sem motivo aparente ou razoável para sentir".

Irritabilidade: a irritabilidade é outro aspecto a ser ressaltado em decorrência do abandono afetivo. Balone (2009, p.18), afirma que,

"a irritabilidade se expressa mediante a falta de paciência, de fúria, de mau-humor, tira-se do sério com facilidade e sem razão para tanto".

Angustia: sem dúvida que uma das consequências mais marcantes na vida das crianças e dos adolescentes é a angustia. Nesse entendimento, Marinho (2009, p. 15), corrobora que, a angustia é um sentimento frequente e torturante. Ou seja, uma forte sensação psicológica, caracterizada por abafamento, insegurança e falta de humor. Enquanto o medo que se refere a alguma coisa, a angustia é sem objeto.

Baixa autoestima: segundo Balone (2009, p. 19), com o abandono afetivo, a autoestima é também afetada, a pessoa se enfraquece aos poucos, como consequência do mencionado abandono. Pois, a situação conduz a ser rejeitado e, até rebaixado permanentemente por parte dos progenitores, colocando-o, em uma posição de ira silenciosa.

Conforme foi exposto pelos autores, são algumas das consequências que podem ser encontradas nas crianças e adolescentes vítimas de esse ato desumano, constituindo-se em elementos que, definitivamente, afetam o desenvolvimento integral deles.

Conforme a legislação vigente, o abandono afetivo se configura como uma violação a um direito constitucional da criança e o adolescente, como é o de convívio familiar. Assim como o descumprimento do dever de cuidado, cabendo sim a reparação.

De acordo com Pereira (2016, p 3), à norma jurídica obviamente, deve corresponder uma sanção, sob pena de se tornar mera regra ou princípio moral. Por isso, a necessidade de responsabilização dos pais pelo não cuidado e, principalmente, pelo abandono dos filhos.

A Lei é clara, se expressa no Título III, dos atos ilícitos, nos artigos 186 e 187 do Código Civil de 2002:

> Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.
>
> Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes (BRASIL, 2002).

Para que haja a imposição do dever de indenizar, deve haver uma atuação lesiva que seja considerada contrária ao direito, ilícita ou antijurídica. Nesse sentido, o Código Civil de 2002, traz no seu artigo 927 e, no parágrafo único, a obrigação de indenizar e de reparar o dano:

> Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.
>
> Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem (BRASIL, 2002).

Se a família é uma estruturação psíquica em cuja base está o afeto, e que existirá sempre, independentemente e acima das formalidades jurídicas e, se o afeto tornou-se um princípio jurídico norteador de todas as relações jurídicas do Direito das Famílias, o abandono afetivo dos pais em relação aos filhos deve ser reparado.

A boa notícia, entretanto, conforme os autores e a legislação pertinente, sendo possível sim exigir indenização por danos decorrente do abandono afetivo pelos pais. Para reforçar essa afirmação, essas opiniões convergem que, não se trata de monetizar o afeto ou dar preço ao amor, ainda menos, de obrigar a amar a ninguém.

> Quanto ao dano, para ser indenizável ele precisa ser certo e injusto. No caso do abandono afetivo o dano seria psicológico – conforme foi abordado nas consequências psicológicas –, não podendo ser dado como certo e injusto. Injusto é o dano causado voluntariamente, o qual poderia ser evitado pelo agente. Entretanto, nas relações familiares há condutas naturais dotadas de sentimento que não dependem da vontade da pessoa. Dessa forma, mão é questão de ser justo ou não que os pais amarem aos filhos, mas sim uma questão natural para qual ninguém pode ser compelido (MARINHO, 2009, p. 19).

Reforçando o exemplo de indenização por dano moral, por um lado se destaca a decisão da Terceira Turma do Tribunal Superior de Justiça que obriga pai a indenizar filha em R$ 200 mil por abandono afetivo. É dizer, pela ausência durante a infância e a adolescência.

O julgamento dos embargos de divergência aconteceu no dia 09 de abril de 2014 e foi oposto pelo pai condenado ao pagamento da citada indenização em face do acórdão proferido no julgamento, através do Recurso Especial n° 1.159.242/SP, pela 3ª Turma da mesma Corte Superior de relatoria da Ministra Nancy Andrighi.

> "Amar é faculdade, cuidar é dever". Com essa frase, da ministra Nancy Andrighi, a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) asseverou ser possível exigir indenização por dano moral decorrente de abandono afetivo pelos pais (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2013, p. 746).

O embargante alega que o posicionamento adotado pela 3ª Turma diverge do entendimento firmado pela 4ª Turma, também dessa corte. Trata-se dos julgados especiais REsp. n° 757.414 – MG e REsp. n° 514.350 – SP, que afasta a possibilidade de compensação por abandono afetivo.

A posição divergente existente entre as decisões da 3ª e 4ª Turma do STJ, fez com que a segunda seção do STJ apreciasse os embargos de divergência no Recurso Especial (REsp. n° 1,159. 242 – SP.

A decisão é inédita, a Quarta Turma do STJ, que também analisa o tema, havia rejeitado a possibilidade de ocorrência de dano moral por abandono afetivo.

Acerca da prescrição por ato de abandono afetivo, a decisão da indenização por abandono afetivo. Prescrição.

Para Gagliano e Pamplona Filho (2013, p. 746),

> o prazo prescricional das ações de indenização por abandono afetivo começa a fluir com a maioridade do interessado. Isso porque não corre a prescrição entre ascendentes e descendentes até é cessação dos deveres inerentes ao pátrio poder (poder familiar). No caso, os fatores narrados pelo autor ocorreram

> ainda na vigência do CC/1916, assim como a sua maioria e a prescrição da pretensão de ressarcimento do abandono afetivo.

Nesse contexto, mesmo tendo ocorrido o reconhecimento da paternidade na vigência do CC/2002, a pesar de ser um ato de efeitos *ex tunc*, este não gera efeitos em relação a pretensões já prescritas. Precedentes citados. REsp nº 430.89/MG, DJ de 23-9-2002, e AgRg no Ag1.247.622/SP, DJe de 16-8-2010. REsp nº 1.298.576/RJ, rel. Min. Luís Felipe Salomão, J. em 21-8-2012.

A indenização por abandono afetivo nas relações familiares, procura demonstrar que há uma finalidade intrínseca de superar a controvérsia existente no direito brasileiro. Entretanto, a lei ainda não está totalmente para garantir a busca do filho por este tipo de reparação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos fatos descritos que versaram analisar as consequências no desenvolvimento integral da criança e adolescente à luz do ordenamento jurídico, percebe-se que, o abandono afetivo reclama por atos concretos do judiciário para ser admitido como crime. Pois quem pratica esse ato, comete um crime contra o próprio filho, colocando-o como permanente vítima de danos psicológicos de difícil reparo.

Se demonstrou a evolução da família e o aspecto fundamental de fortalecer e reconhecer o amor como aspecto importante a formação de um "LAR, lugar de afeto e espeito", como é a família. Nela, se encontram as maiores referências da criança e do adolescente, levando-se para boa parte de sua vida**.**

O ato de indenização, não serve para minimizar a dor a e angústia da ausência de um dos pais, e sim para "propiciar à vítima a sensação de justiça", já que é impossível mensurar o sofrimento de uma pessoa. Não se trata de impor um valor ao amor, mas reconhecer que o afeto é um bem muito valioso.

A falta de convívio dos pais com os filhos, em face do rompimento de elo de afetividade, viola as garantias estendidas à criança

e adolescente nos termos da legislação vigente. Isso gerar severas sequelas psicológicas e comprometer o desenvolvimento saudável da criança e adolescente.

Portanto, é preciso repensar a questão do abandono afetivo, não como uma circunstância simplesmente individual, mas sim como um tipo de comportamento socialmente danoso. Requerer-se criar programas para fomentar a convivência da família e o afeto com os filhos. Pois, essa convivência saudável, traz benéficos consideráveis na vida da criança e do adolescente, consolidando as relações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, L. A. D.; NUNES JUNIOR, V. S. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Verbatím, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Publicada no Diário oficial da União n 191. De 5 de out. 1988. Brasília, 1988.

_____. **Lei n° 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil. Brasília, 10 de janeiro de 2002.

_____. Estatuto da Criança e do Adolescente. **Lei n° 8.069 de 13 de julho de 1990**. Brasília, 13 de julho de 1990.

_____. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ**. Entenda a diferença entre abandono intelectual, material e afetivo. 2015.** Disponível em: http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/80241-entenda-a-diferenca-entre-abandono-intelectual-material-e-afetivo. Acesso em: 15 abr. 2020.

DOTTI, R. A..10 anos do ECA: o poder da Educação. **Revista RT Informa**. Ano 11. N° 8. Julho/agosto 2000. Editora Revista dos Tribunais.

UNICEF, **ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE** – ECA: Avanços e desafios para a infância e a adolescência no Brasil. 2015.

GAGLIANO, P.; PAMPLONA, F. **Novo curso de direito civil**: direito de família. 3 ed. vol. 6. São Paulo: Saraiva, 2013.

GROENINGA, G. C. A função do afeto nos "contratos" familiares. **In:** DIAS, Maria Berenice; BASTOS, Eliene Ferreira; MORAES, Naime Márcio Martins (Coord.). Afeto e Estruturas Familiares. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2010. p. 201-216.

LOBO, P. **Direito Civil –** Família. São Paulo: Saraiva, 2016.

MADALENO, R. **Curso de direito de família**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

MARINHO, D. S. **Danos morais:** possibilidade de indenização. Manaus: Ciesa, 2009.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Método, 2010.

PEREIRA, R. C. da. **O alimento imprescindível para a alma é o amor, o afeto**. Revista. INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA – IBDF. Ed 26. mai. 2016.

SALOMÃO, A. P. **Abandono afetivo**. Revista**.** INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA – IBDF. Ed. 32. 2017.

SILVA, D. M. P. **Psicologia Jurídica no Processo Civil Brasileiro**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2009.

A CONTRIBUIÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS EM AÇÕES DE CUNHO SOCIAL COMO FORMA DE PRESERVAR A DIGNIDADE DA POPULAÇÃO BRASILEIRA VULNERÁVEL

Cristiane Carvalho Silva Cardoso
Gracieli Sampaio Martinez
Helenita Gurgel do Amaral Valente
Silvana do Valle Leone

INTRODUÇÃO

O tema Direitos Humanos está em evidência social, face aos acontecimentos recentes na sociedade. Por esse motivo, não temos a pretensão de abordar o assunto com profundidade. Neste sentido, o artigo está embasado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), na Constituição Federal - CF (1988), na Política Nacional de Defesa-PND (2016), Estratégia Nacional de Defesa-END (2016), Livro Branco de Defesa Nacional – LBDN (2016) e artigos publicados sobre essa temática. Sua relevância está em demonstrar que as Forças Armadas também atuam no zelo pela vida dos indivíduos e na preservação da dignidade da pessoa humana, por meio de ações de cunho social coordenadas pelo Ministério da Defesa (MD) e apoiadas pela Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aé-

rea Brasileira, que agem não somente em Defesa da Pátria, mas em prol do direito à vida.

O tema é abrangente e, para adentramos no assunto, é necessário entender primeiramente, a diferença entre Direitos Fundamentais (constitucionais) e Direitos Humanos e por fim, compreender o papel das Forças Armadas no tocante aos direitos e garantias fundamentais estabelecidas no texto constitucional e no Livro Branco de Defesa Nacional (2016).

Segundo Santos (1999), essencialmente, a proteção efetiva desses direitos está regulamentada e sob controle de normas de órgãos do ordenamento jurídico interno e normas de órgãos internacionais. Os Direitos Humanos têm sua formalização externalizada em acordos e tratados internacionais enquanto o Direito Fundamental é formalizado internamente pela Constituição da República Federativa do Brasil (1988) que adotou inúmeros princípios e conceitos dos Direitos Humanos, considerando o princípio da Dignidade da Pessoa Humana, como o norteador de todo texto constitucional, são eles:

a) Artigo 1, inciso III (dignidade da pessoa humana);

b) Artigo 4, inciso II (prevalência dos direitos humanos);

c) Artigo 5, inciso LXVII (não haverá prisão civil por dívida);

d) Artigo 5 § 3º (tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos podem ser equivalentes às emendas constitucionais);

e) Artigo 5, inciso XLI (punição contra qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais);

f) Artigo 5, inciso XLII (racismo é um inafiançável e imprescritível);

g) Artigo 5, inciso XLIII (são considerados crimes inafiançáveis os relacionados à prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas, o terrorismo e os crimes hediondos); e

h) Artigo 109 § 5º (grave violação de direitos humanos para assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos).

Conclui-se assim, que a maioria dos Direitos Humanos são Direitos Fundamentais, revelando a intercessão entre eles: a vida. É evidente, que a vida não é o único direito fundamental, porque o ser humano para viver com dignidade tem outras necessidades consideradas essenciais: alimentação, saúde, a moradia, a educação, lazer, dentre outros, o que assegura o mínimo para sobrevivência em sociedade de forma digna. O reconhecimento da dignidade humana é relevante e distingue de qualquer espécie, raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição. A segurança também é uma garantia fundamental e representa a mesma condição que as demais. (Constituição Federal,1988)

Segundo Piovesan (2006), em virtude dos atos bárbaros de crueldade praticados contra os Judeus pelo regime imposto por Adolf Hitler na Alemanha, conhecido como, o Holocausto e a bomba atômica radiotiva lançada pelos Estados Unidos da América (EUA) em Hiroshima e Nagazaki que ocasionaram inúmeras mortes, devido à estupidez e insensatez desses países, após a Segunda Guerra Mundial, buscou-se ações para assegurar e garantir a preservação da dignidade humana. A configuração desse novo cenário, sensibilizou várias nações que, a partir desses episódios de desrespeitos, atos bárbaros e até genocídios instituíram em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU) e após dois anos, a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) que legitimou em tratado internacionais, que caso uma nação viole a dignidade humana, prevalecerá o princípio fundamental e internacional dos Direitos Humanos e o país poderá ser questionado e o ato poderá sobrepor a soberania do Estado.

De fato, esse documento não impede que desrespeitos aconteçam, mas tornou as fronteiras dos Estados indivisíveis. Trata-se de um ideal comum para ser conquistado e atingido por todos os povos e nações e a sua finalidade principal é promover o respeito a esses direitos e liberdades na esfera global, sendo considerado essencial para o desenvolvimento e participação plena da vida. Ainda a respeito do tema, o entendimento é que somente haverá a observância da dignidade humana se forem garantidas as condições essenciais para uma vida digna. Assim, a

Comunidade Internacional celebrou inúmeros tratados internacionais, dos quais, o Brasil é signatário, considerado ponto de referência para implementar políticas públicas para proteção e promoção dos direitos humanos. (SANTOS,1999)

À luz da Carta Magna (1988), o Brasil constitui-se como Estado Democrático de Direito, e neste sentido, as Forças Armadas conquistaram um papel significativo na sustentação desse Estado, por serem considerados conforme o artigo 142, órgãos nacionais permanentes e regulares destinadas à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e a preservação dos princípios fundamentais como: soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais e da livre iniciativa e o pluralismo político.

A ausência do Estado Nacional em algumas regiões tem tornado esses locais vulneráveis a nível social e econômico, devido ausência de serviços públicos e de uma estrutura deficiente nas áreas da segurança pública, fiscalização e defesa. Diante desse panorama, o Ministério da Defesa tem apoiado ao longo de anos, por meio de programas sociais com atuação direta das Forças Armadas. São ações de cunho social, a exemplo das Ações Cívico-Sociais (ACISOS) que realizam atividades principalmente nas regiões brasileiras mais distantes, apoiando comunidades carentes nas áreas de assistência médica, sanitária, educacional e de infraestrutura, estimulando e harmonizando a relação entre Defesa Nacional, Forças Armadas e Sociedade e acima de tudo preservando o princípio fundamental da Dignidade Humana e resguardando a Soberania Social. (LBDN,2016)

Segundo o Livro Branco de Defesa Nacional (2016), o Ministério da Defesa atua em assuntos ligados ao Estado e Defesa, Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, exercícios e operações militares, ensino e pesquisa, esporte, mobilização nacional, serviço militar, indústria de defesa, relações internacionais, ciência e tecnologia, aerolevantamento, legislação, orçamento e finanças aplicado à Defesa Nacional, e ainda ações subsidiárias relacionadas a vários programas sociais, dentre eles: o **Projeto Soldado Cidadão**, o **Programa Calha Norte,** Projeto Rondon e o Programa Forças no Esporte (PROFESP).

Segundo Couto (2007), a falta de envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional caracterizou o tema como

exclusivo e sob a égide das Forças Armadas (FA), não apenas em sua execução, mas na elaboração de políticas públicas. Nos últimos anos, a Defesa Nacional definitivamente deixou de ter um caráter militar, tornando-se um assunto amplo, diversificado e com estreita ligação com a política externa, ampliando também para assuntos ligados a ações de cunho social. A motivação para o desenvolvimento deste artigo é porque grande parte da sociedade brasileira, ainda desconhece as ações de cunho social desenvolvidas pelas Forças Armadas.

Segundo a Política Nacional de Defesa (2016), ainda é difícil demonstrar à sociedade brasileira quanto à necessidade de provisionar recursos orçamentários para aquisição de tecnologias a fim de garantir a soberania nacional, sobretudo em regiões fronteiriças historicamente abandonadas pelo Estado, pouco desenvolvidas economicamente, com condições socioeconômicas frágeis, dificuldades de acesso aos bens e aos serviços públicos e problemas de segurança pública; impasses gerados por barreiras políticas, administrativas, legais e diplomáticas e falta de articulação com o poder central decisório que considera apenas ponto de vista da Segurança Nacional. Isso exigiria uma transformação de consciência de Defesa e uma ampla participação da sociedade nos processos decisórios das questões políticas, sociais, econômicas, sociais e culturais do país.

Este artigo visa promover o envolvimento de toda a sociedade brasileira em assuntos relacionados à Defesa, por meio da Política Nacional de Defesa (PND), documento de mais alto nível do país em questões de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa (END), que contempla as medidas necessárias para realizar os objetivos previstos na PND e por fim, o Livro Branco Nacional de Defesa (LBDN) que apresenta à sociedade as informações públicas relacionadas ao tema.

A configuração deste artigo visa demonstrar as ações de cunho social desenvolvida pelas Forças Armadas, com o intuito de preservar a dignidade da pessoa humana ao mesmo tempo em que busca fortalecer os Direitos Humanos. Neste sentido, o trabalho traz uma breve descrição dos programas sociais realizados pelo Ministério da Defesa, a fim de fim ampliar o conhecimento da Sociedade Brasileira nos assuntos de Defesa Nacional e Direitos Humanos.

OBJETIVOS

O objetivo principal deste artigo é demostrar que as Forças Armadas também contribuem para promoção do reconhecimento e observância das necessidades da dignidade humana, por meio de ações cívico sociais, programas sociais e o incremento da presença do Estado Nacional, com intuito de fortalecer a integração social e a melhoria da qualidade de vida da população, geração de emprego e renda e a cadeia produtiva além de melhoria na infraestrutura nas áreas de defesa, educação, esporte, segurança pública, saúde, assistência social, transportes e desenvolvimento econômico e sustentável da região e da cidadania da população local em quase todas brasileiras e em especial nas regiões de fronteira.

O objetivo específico é apresentar um breve resumo dos programas sociais desenvolvidos pelas Forças Armadas em prol da qualidade intrínseca e inerente ao ser humano, na medida em que constitui elemento que qualifica a pessoa humana e contribui para o desenvolvimento nacional ordenado e sustentável das regiões brasileiras.

METODOLOGIA

A pesquisa bibliográfica é fundamental para escolha do tema, identificação, compilação, análise e interpretação e redação.

O levantamento de dados é o primeiro passo, e neste trabalho foi feito de duas maneiras: pesquisa documental e pesquisa bibliográfica.

A metodologia adotada abrange uma pesquisa bibliográfica e documental com base em dados existentes em livros, publicações, periódicos, impressos especializados e sites em especial do Ministério da Defesa e das Forças Armadas.

Este trabalho de pesquisa não têm a pretensão de esgotar o assunto, mas, sim, de servir de instrumento inicial para estimular a discussão acerca de ações realizadas pelos mais diversos órgãos governamentais públicos e privados em prol da diminuição das desigualdades sociais, um empecilho à justiça social e ao desenvolvimento integrado e sustentável do Estado Brasileiro e sem dúvida obstáculos que im-

pulsionam a violência, a discriminação e a marginalização na sociedade, tornando-se um grande desafio estratégico para o fortalecimento da Soberania Nacional e para preservação da Dignidade Humana. (GIL,2007)

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Ministério da Defesa é o órgão responsável pela implantação do Livro Branco de Defesa Nacional - LBDN (2016), que contém informações atinente a Política Nacional de Defesa - PND (2016) e Estratégia Nacional de Defesa - END (2016), documentos apreciados e atualizados pelo Congresso Nacional de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos e de acesso amplo para Sociedade Brasileira, além da formulação de políticas e diretrizes atinente aos produtos de defesa. O LBDN (2016) está disponível no site do Portal do Governo – Ministério da Defesa.

O Livro Branco de Defesa Nacional (2016) é um documento que abrange assuntos de Defesa do Brasil, estimulando debates sobre o tema em todos os setores da sociedade brasileira. Tem como foco esclarecer a comunidade regional e internacional sobre as políticas que norteiam suas ações de segurança e garantia dos interesses nacionais, além de prestar contas sobre a atuação das Forças Armadas e adequação da estrutura de Defesa. Abrange assuntos relacionados ao Estado Brasileiro e a Defesa Nacional, o Ambiente Estratégico, a Defesa e o Instrumento Militar, Defesa e Sociedade, Transformação da Defesa, onde inclui a descrição dos principais Projetos Estratégicos de cada Força Armada, finalizando com o assunto Economia da Defesa.

Para conhecimento da sociedade brasileira, apresenta também a missão, a organização, os meios operativos, a capacidade, a visão estratégica e estrutura de ensino de cada uma das Forças Armadas, retrata os princípios gerais de emprego do instrumento militar, a **Doutrina de operações conjuntas, a** interoperabilidade nas operações conjuntas e o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem (GLO) e por fim, os Programas Sociais com atuação direta das Forças Armadas a saber: Projeto Soldado Cidadão, Serviço Militar Obrigatório, Programa Calha Norte, o Programa Forças no Esporte, o Projeto Rondon entre outros.

E por fim, destacam-se as a**ções subsidiárias e complementares em que atua e as parcerias** do Ministério da Defesa com diversos órgãos, como o Ministério da Educação para o Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa) e com Ministério da Justiça para o Plano Estratégico de Fronteiras voltado para operações integradas entre os órgãos de segurança pública e as Forças Armadas para prevenir e reprimir ilícitos transnacionais.

Neste artigo, faremos um breve resumo sobre o Programa Calha Norte, Projeto Soldado Cidadão, Programa Forças no Esporte, Projeto Rondon e citaremos algumas ações subsidiárias desenvolvidas pela Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira.

Segundo a Estratégia Nacional de Defesa (2016), o Programa Calha Norte (PCN) é considerado como um dos principais aspectos positivos no atual quadro da Defesa Nacional. Neste contexto, o Ministério da Defesa em conjunto com o Ministério da Integração Nacional desenvolveu ações para compatibilização do Programa Calha Norte com a Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, a fim de realizar ações para o desenvolvimento da fronteira e melhorias na infraestrutura econômica e social.

O Programa Calha Norte atua em duas dimensões: uma vertente militar e outra civil; a primeira corresponde a manutenção da Soberania e da Integridade Nacional e a segunda ao Apoio às ações de governo na Promoção do Desenvolvimento Regional, por meio de convênios municipais. Ao longo dos anos, vem sofrendo contingenciamento de recursos orçamentários, o que causa limitações ao programa. Outro fato relevante é que o programa busca respeitar as características regionais, culturais e o meio ambiente em consonância com a integração nacional. (LBDN, 2016)

Segundo a Portaria Normativa n° 115 (2019) do Ministério da Defesa, as ações do Programa Calha Norte deverão ser executadas por meio de transferência de recurso da União para Forças Singulares, Estados e municípios que integram a área de atuação e tem objetivo de aumentar a presença do Estado com ênfase na faixa de fronteira, melhoria da infraestrutura pública, implantação e construção, desenvol-

vimento sustentável e econômico, segurança pública, transporte, aquisição de equipamentos de construção, agrícolas, grupo de geradores, implementos agrícolas, máquinas diversas, veículos administrativos, cargas e para segurança pública e defesa civil.

O PCN leva segurança a região norte e agora centro-oeste, buscando melhorar a qualidade de vida da comunidade local e evitando o êxodo rural, e assim fazendo diferença nas vidas das pessoas que vivem em regiões tão carentes no Brasil. Para algumas comunidades, não é um projeto, é uma esperança. A estratégia inicial era a vivificação, ou seja, garantir a presença de brasileiros na Faixa de Fronteira e consequentemente garantir a presença do Estado. Seu maior desafio é a logística, por isso conta-se com o emprego das Forças Armadas. O que explica o motivo pelo qual o Desenvolvimento e a Soberania terem que caminhar juntas.

Segundo o Livro Branco de Defesa Nacional (2016), o Projeto Soldado Cidadão foi criado em 1994 pelo Ministério da Defesa (MD), como programa social para formação profissional, ética e moral no enfrentamento do desemprego e preparo para o mercado de trabalho de jovens alistados no Serviço Militar Obrigatório. Contribui na valorização ética e moral do jovem como pessoa participativa e comprometida junto a sociedade. O programa está amparado na necessidade da inclusão de jovens no mercado de trabalho em face da exclusão social e criminalidade da juventude no Brasil.

A relevância do projeto é a Educação e o Trabalho, como agentes sociais de transformação para o pleno desenvolvimento como pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e qualificação profissional. No Portal Brasileiro de Dados Abertos (http://www.dados.gov.br) há informações do efetivo de jovens recrutas qualificados por ano, além dos recursos aplicados; o que garante a transparência, a excelência e gestão do programa assistencial do Ministério da Defesa em prol dos Direitos Humanos.

O Programa Forças no Esporte (PROFESP) e Projeto João do Pulo (PJP) são considerados projetos preventivos de segurança pública, não somente por ofertar acesso às práticas esportivas e físicas para o público de crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 18 anos,

em situação de risco e vulnerabilidade social, mas pela sua abrangência geográfica e qualitativa e sua ação no fortalecimento da Soberania Nacional, missão constitucional das Forças Armadas. Cabe destacar, que o Projeto João do Pulo é voltado exclusivamente para o atendimento de pessoas com deficiência. Ambos estão sob a coordenação do Ministério da Defesa e contam com a participação das três Forças Armadas, que disponibilizam espaço físico no contraturno escolar, dentro das Organizações Militares (OM) que possuem um núcleo do PROFESP, em sua cidade.

O programa atua em parceria com outros órgãos governamentais (Ministério da Cidadania, Ministério da Educação, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos), órgãos não governamentais, como a Pastoral do Menor, da Arquidiocese do Rio de Janeiro, além de instituições privadas. Outro fato relevante é que conta com voluntários do Programa Forças no Esporte, alguns advindos do cadastro Programa Nacional de Voluntários (PNV).

Devido à pandemia do COVID-19 as atividades recreativas e esportivas precisaram ser suspensas, mas o programa não para. Estão sendo distribuídas cestas básicas para as famílias das crianças assistidas.

O Projeto Rondon teve sua primeira operação realizada no ano de 1967. Em 2020, completa cinquenta e três anos de atividades em parceria com o governo federal, estadual, municipal, além das universidades públicas e privadas. Trata-se de um programa social que conta com a participação voluntária de jovens universitários de diferentes conhecimentos e localidades, mas dispostos a apoiar ações ligadas ao desenvolvimento sustentável de comunidades carentes e promover soluções para as demandas apresentadas. Este projeto visa fundamentalmente contribuir na formação acadêmica e no fortalecimento da cidadania, além de proporcionar aos mesmos conhecer a realidade brasileira.

O programa favorece a população carente, intensificando o sentimento de responsabilidade social e coletiva, que favorece a plenitude da dignidade humana ao reconhecer e distribui à igualdade, mesmo diante das diferenças e desigualdades sociais existentes, sem inferiorizar e descaracterizar a pessoa humana.

As Forças Armadas também atuam em ações subsidiárias e cada Força Singular é responsável por atividades relacionadas a sua missão constitucional:

> a) Marinha do Brasil: Atendimento as populações ribeirinhas, comunidades carentes da Amazônia e do Pantanal Mato-grossense, por meio do apoio de Navios de Assistência Hospitalar (NAsH), que realizam ações Cívico-Sociais (ACISO) através da assistência médico-odontológica, recuperação de escolas, doação de sangue à entidades locais, inclusive com participação em operações de apoio humanitário, inclusive no exterior;
>
> b) Exército Brasileiro: execução de obras de engenharia em diversos Estados Brasileiros, apoio em calamidades públicas, participação em campanhas de saúde pública, com destaque aos Pelotões Especiais de Fronteira que atuam diretamente nas comunidades indígenas e distribuição de água na região norte, dentre outros.
>
> c) Força Aérea Brasileira: contribui na integração nacional com a execução de obras de construção de pavimentação de aeroportos e edificações em regiões afastadas, tendo em vista que dependendo da localidade o acesso é somente por via aérea. Também realiza ações cívicos sociais, por meio de deslocamento aéreo de profissionais da saúde, medicamentos e equipamentos, além de evacuações aeromédicas para comunidades carentes ou afetadas por catástrofes naturais.

Algumas Organizações Militares desenvolvem seus próprios Projetos Sociais, um exemplo é o Projeto Música e Cidadania, coordenado pelo Batalhão Naval do Corpo de Fuzileiro Navais da Marinha do Brasil. O projeto visa promover o despertar de habilidades de comunicação e interação, estimulando o desenvolvimento cognitivo, afetivo, sensorial e motor.

As crianças inscritas no projeto devem ter entre 11 e 14 anos, ser estudantes de escolas públicas localizadas no centro da cidade do Rio de Janeiro - RJ e devem residir em comunidades localizadas próximas à

Fortaleza de São José. Duas vezes por semana, as crianças ocupam o espaço físico do quartel e após o término de suas atividades escolares, almoçam e são direcionadas para suas atividades junto a Banda Sinfônica do Corpo de Fuzileiros Navais.

A Companhia de Bandas, por sua vez, fica encarregada de ensinar um instrumento musical, geralmente representado pela flauta doce, por apresentar maior facilidade de aprendizagem. No ano de 2020, haviam sessenta (60) crianças inscritas no projeto, sendo trinta (30) para o período da manhã e outras trinta (30) para o período da tarde.

As atividades do projeto estavam, inicialmente, programadas para começarem em março do ano corrente, mas por conta da pandemia do COVID-19, o Projeto Música e Cidadania foi postergado, sem uma data prevista para o reinício.

Diante desse cenário, fica evidente que o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana que se encontra em dispositivo constitucional, também são assegurados pelas Forças Armadas, quando atuam em ações sociais que decorrem de uma preocupação do Estado Nacional ou quando oferece por meios próprios e muitas vezes sem parceira, como é o caso do Batalhão Naval, assistência à crianças, que não conseguem acessar um Projeto de Música, seja de maneira pública ou privada, conduta que visa transformar e buscar o desenvolvimento social, econômico ou cultural de uma dada comunidade ou grupo de indivíduos. Portanto, quando o papel é garantir a cidadania, não se tem como atentar contra aquilo que é garantido pela Constituição Federal (1988).

CONCLUSÕES

O impacto dos programas sociais desenvolvidos pelas Forças Armadas é notório no compromisso assumido com a comunidade local em regiões afastadas, e impulsiona o Ministério da Defesa, em angariar recursos anuais para que os valores do programa continuem tendo impacto na valorização da ética e da moral vida e da vida de cada recruta que participa do Programa Jovem Cidadão, na formação e no exercício da cidadania dos jovens universitários que atuam no Projeto Rondon, na redução da taxa de mortalidade por homicídios

decorrente do acesso as armas de fogo e vantagens oferecidas pelo crime organizado para jovens pobres que praticam esportes através do Programa Forças no Esporte (PROFESP) e Projeto João do Pulo (PJP), no desenvolvimento sustentável da Região Amazônica, regiões fronteiriças e localidades distantes onde há pouca presença do Estado, valorizando questões ambientais, justiça social e características da região norte e centro-oeste, beneficiadas para melhoria de infraestrutura, segurança e desenvolvimento.

Conclui-se que esses Programas Sociais são uma resposta ao desafios que a sociedade brasileira tem enfrentado ao longo desses anos, o que vem sendo feito através da participação das Forças Armadas que atuam em conjunto com outros órgãos públicos em prol de uma sociedade justa e solidária, mas devido à ausência de conflitos armados e a descrença nas hipóteses prováveis de embates internacionais, geraram intensa insensibilidade aos temas de Defesa, em contraponto a questões sociais, políticas e econômicas que se revelam muitas vezes mais se distanciando de temas relacionados à Defesa Nacional e que desconhece que as Forças Armadas atuam em ações subsidiárias, sociais e da garantia da lei e da ordem em conjunto com sua missão constitucional, que enfrenta um desafio que não é de Defesa.

O debate sobre a temática Direitos Humanos tornou-se um impulso para a sociedade procurar discutir e conhecer as FA e suas missões, inclusive no segmento social humanizado e integrado à sociedade brasileira.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. **CALHA NORTE**. Alcance Social. Brasília: Ministério da Defesa, 2016. Disponível em: <http://calhanorte.defesa.gov.br/alcance.html>. Acesso em: 05 mai. 2020.

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

BRASIL. Decreto 5.484, de 30 de junho de 2005.**Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências.** Brasília, DF,

30 jun. 2005. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 03 jun 2020.

COUTO, José A. C. **Fronteiras: de onde viemos e para onde poderemos estar querendo ir**. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo (Org.). Segurança e Defesa Nacional – da competição à cooperação regional. São Paulo: Fundamento Memorial da América Latina, 2007. p. 205-216.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo. Editora Atlas, 2007.

Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012b. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em: 18 mai. 2020.

Presidência da República. **Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)**. 2016. Disponível em: < https://www.defesa.gov.br/ arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acesso em: 14 Abr 20.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**, 7. ed. rev., ampl., atual., São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, Fernando Ferreira dos. **Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana.** São Paulo: Celso Bastos, 1999.

RESUMOS

ENSINO À DISTÂNCIA NA EDUCAÇÃO BÁSICA: A (ANTI) DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO

Aloma Natalia da Silva

RESUMO

Hodiernamente percebe-se que o ensino à distância vem tomando espaço na educação brasileira. Por um lado, defende-se que a implantação da referida modalidade tornará a educação democratizada, ou seja, facilitará o acesso a todos os educandos, por outro lado, ignora-se o fato da desigualdade social. Nesse diapasão, o presente trabalho possui como escopo realizar um estudo acerca da aplicação do ensino à distância no processo educativo da educação básica e suas implicações na formação do educando. Outrossim, analisar-se-á os reflexos que o ensino à distância acarretará à outros direitos fundamentais, deixando de considerar a diversidade financeira e cultural que se faz presente no país.

Palavras-chave: Acesso. Direitos Fundamentais.Educação. Ensino à distância.

INTRODUÇÃO

O tema do presente trabalho é voltado ao estudo da temática urgente e necessária sobre a efetivação do Direito Fundamental à Educa-

ção, tendo como problema central o Ensino à Distância na Educação Básica: A (Anti) Democratização do Acesso à Educação.

Justificado pelo fato de o direito à educação ser o cerne deste trabalho, discorrer-se-á sobre a natureza jurídica deste direito social e sua previsão constitucional. Ainda, verificar-se-á às estratégias de acesso ao ensino adotadas pelo Poder público, durante a pandemia do Covid-19, e os reflexos de tais estratégias na formação igualitária dos indivíduos.

DIREITO À EDUCAÇÃO

É sabido que existe previsão constitucional sobre as obrigações que devem ser tomadas pelo Estado, de modo a privilegiar direitos fundamentais, bem como, a possibilidade de ações afirmativas para efetivar este direito. No entanto, percebe-se a decadência nos investimentos educacionais, o que reflete na dificuldade do acesso à educação e na qualidade de ensino.

Atualmente, a humanidade se depara com inúmeras adversidades, desamparos e supressões dos mais diversos direitos, tais como: aumento da pobreza, a não satisfação das necessidades mínimas, o desrespeito as liberdades, o retrocesso social e econômico, entre outros (SEN, 2010).

Destarte, ao aderir um modelo de Estado social, cabe aos poderes públicos cumprir com inúmeras imposições, atendendo as demandas coletivas, que não se limitam à produzir textos legais para flexibilizar o ensino, mas sim, garantir a aplicação por excelência dos direitos sociais, em especial à educação. (DUARTE, 2007, p.694)

O direito à educação foi elencado pela primeira vez no Brasil na Constituição de 1934, em seu artigo 149 do seguinte modo (BRASIL, 1934)

> A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no país, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Posteriormente, com a promulgação da Constituição de 1946, o direito à educação novamente teve seu espaço, mas agora com uma finalidade distinta, ou seja, na Constituição de 1934 o objetivo primordial da educação era voltado ao desenvolvimento moral e econômico da nação. Já na Constituição de 1946, a educação se apresentava como valorização da liberdade.

Entretanto, o ápice do direito à educação como todos os demais direitos fundamentais sociais, foi na atual Constituição da República Federativa do Brasil, denominada como Constituição Cidadã de 1988, a qual elencou a educação como direito social no artigo 6º (BRASIL, 1988), aduzindo que:

> São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Ainda, o artigo 205 dispõe sobre o direito e a finalidade da educação, qual seja (BRASIL, 1988)

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

Ao observar o artigo, identifica-se que um dos primeiros objetivos da educação é o pleno desenvolvimento da pessoa, finalidade esta que também é vislumbrada como norte primordial da Constituição em um todo, elencando inclusive no artigo 1º, inciso III, o princípio da dignidade da pessoa humana.

O autor Ingo Sarlet (2001, p. 60), aduz que dignidade da pessoa humana é:

> A qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um

> complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover a sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Nessa seara, torna-se fundamental considerar a premissa de que os dispositivos constitucionais tratam-se de mandamentos que estruturam a organização do Estado, evocando-se assim, a prática de uma democracia institucional equilibrada e acima de tudo, igualitária.

O texto legal, impõe ao Estado democrático de direito a garantia de condições mínimas para a promoção do indivíduo, devendo possibilitar à todos, sem distinções, o acesso à educação, considerando e atendendo as diiversidades sociais e econômicas.

ENSINO À DISTÂNCIA NA EDUCAÇÃO BÁSICA

O Ensino à distância surgiu com o objetivo de ampliar, inicialmente, o acesso à educação superior, possibilitando que indivíduos que residem em lugares longíquos, possam cursar o referido grau de ensino, e assim permitir a democratização da educação.

A ideia inicial do EAD, era permitir a aproximação pedagógica aos menos favorecidos e assim difundir o ensino no país, quebrando as barreiras das desigualdades sociais e ampliando o acesso à educação.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), elencou no artigo 80 algumas características do EAD no país, mencionando:

> art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.
>
> § 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

> § 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.
>
> § 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

Entretanto, essa flexibilização não pode se restringir aos dispositivos legais, havendo a necessidade de busca de estratégias pelo poder público para a efetiva concretização desta modalidade(CORREIA, 2007).

Outrossim, não pode ser deixado de lado o fato que inúmeros educandos sequer possuem energia elétrica em suas residências, situação que por si só já afasta um ensino democrático e quiçá igualitário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia causada pelo Covid-19 tornou ainda mais evidente as fragilidades e desigualdades dos Estados, em especial do Brasil. A necessidade do isolamento social, com a finalidade de fazer o achatamento da curva epidemiológica, resultou também na impossibilidade do andamento das aulas presenciais na educação básica, acarretando na implantação do ensino online.

A referida modalidade de ensino rompe com o contato físico diário entre professor e aluno, fazendo-se necessário a utilização de meios tecnológicos de informação e comunicação. Presume-se que deste modo, não haverá prejuízos ao ano-letivo, tampouco os educandos, indiscriminadamente, serão prejudicados na aquisição de conhecimento.

Entretanto, ao aderir a modalidade do ensino à distância é mister perceber a diversidade cultural, mas acima de tudo, financeira que se estende entre os indivíduos.

Ao flexibilizar a educação básica, permitindo o ensino online para que o calendário escolar seja cumprido, o poder público faz aumentar a desigualdade, ao passo que deixa de considerar que nem todos os educandos terão acesso a um dispositivo eletrônico, a uma internet de

qualidade, ou sequer tem um ambiente adequado para assistir as aulas ou fazer as atividades pré-determinas em um sistema.

Diante disso, não cabe afirmar que o EAD é uma forma adequada para garantir a democratização da educação, pelo contrário, diante das inúmeras lacunas de direitos fundamentais que afetam os indivíduos, esta modalidade trará ainda mais desigualdade social, furtando o futuro de muitos educandos que não gozam de privilégios básicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil.** Brasília, DF, 16 jul. 1935. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em:03 jun. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 30 mai. 2020.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em : 06 jun. 2020.

CORREIA, Juliane. **O Cenário Atual da EAD In: SENAC**. Curso de Especialização em Educação a Distância-vol.1versão 4.0,2007

DUARTE, Clarice Seixas. **A educação como um direito fundamental de natureza social**. Educ. Soc., Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, out. 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2.ed., São Paulo: Livraria do Advogado, 2001.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE INFANTIL: EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL NA UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

Erica Cancio Suzart Oliveira

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo a investigação da relação entre o desenvolvimento infantil, o saneamento básico e a saúde, tendo como principal foco a satisfação dos direitos fundamentais e humanos, através da preservação da dignidade da pessoa humana, bem como a necessidade de proteção integral, com a prioridade total, desses direitos em face da parcela social estudada, que é a criança e o adolescente. Esse estudo tem o condão de responder à seguinte pergunta: Como a universalização do saneamento básico permite a efetivação do princípio da proteção integral e o direito fundamental à saúde infantil?

OBJETIVOS

O objetivo trazido neste trabalho é analisar o saneamento básico brasileiro sob o enfoque da preservação dos direitos humanos e fundamentais, e com base na doutrina da proteção integral das crianças e adolescentes, demonstrando a importância do saneamento básico para toda e qualquer sociedade; esclarecendo e demonstrando as con-

sequências diretas que a falta de saneamento proporciona à saúde da população, bem como necessidade de sua universalização.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, bem como a análise de dados estatísticos, para quantificar e qualificar o resultado. Tais dados estão disponibilizados na rede mundial de computadores fornecidos de maneira oficial pelo Governo.

O estudo baseou-se na análise da bibliografia proposta para elucidar conceitos e criar linhas argumentativas. E, por fim, através de dados estatísticos, são analisados os reflexos do saneamento básico na saúde da população, fazendo um recorte de estudo do estrato social da infância e juventude, com base em indicadores de taxa de mortalidade e do crescimento das instalações sanitárias.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após análise de todos os dados encontrados, fazendo uma relação entre mortalidade infantil e as informações encontradas relativas ao saneamento básico no Estado da Bahia, foram consolidados dois indicadores, taxa de mortalidade infantil e crescimento de instalações sanitárias.

Neste diapasão, a partir da análise concomitante dos dados, percebe-se que o crescimento do número das famílias atendidas com instalações sanitárias contribuiu para a quase equiparação das taxas de mortalidades entre os estados da Bahia e de Alagoas, já que este durante todo o lapso temporal teve um crescimento no número de instalações sanitárias maior que a Bahia, refletindo, assim, na redução da sua taxa de mortalidade.

Fica demonstrado, assim, a influência direta do saneamento básico na saúde da população e, principalmente, infantil. O crescimento das instalações sanitárias tem relação inversamente proporcional ao índice da taxa de mortalidade infantil, já que existe uma grande vulnerabilidade dessa faixa populacional ao meio ambiente desequilibrado.

CONCLUSÕES

A falta de saneamento básico é uma afronta a direitos fundamentais de uma sociedade democrática e quando isso agride a saúde de uma criança, seja ela física ou cognitiva, torna-se um problema social de maior amplitude, necessitando de maior de vigilância e ações voltadas a essa área.

O Estado é o principal defensor desses direitos, cabendo a ele o papel de protagonista das ações em defesa da saúde, do saneamento básico e da proteção à infância. Sendo assim, a Constituição promove, através do seu caráter garantista social, um rol de artigos versando acerca do oferecimento aos cidadãos de garantias que possam ser concretizadas pelo Poder Público, porém o Saneamento Básico não consta nele.

A ferramenta ideal para tal implementação é a inserção de políticas públicas para que se consiga planejar organizações institucionais, fazer a gestão dos serviços, o planejamento estratégico, controle social, e a partir daí tomar decisões de modo a atingir a maior parte da população que seja possível.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Direito Previdenciário.** 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2014.

BARROS, Guilherme Freire de Melo. **Direito da criança e do adolescente.** 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

CARVALHO, Vinícius Marques de. **Direito do Saneamento Básico.** São Paulo: Quartier Latin, 2010.

CAVINATTO, Vilma Maria. **Saneamento Básico:** fonte de saúde e bem-estar. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2003.

COSTA. Frederico Magalhães. **Judicialização da Saúde:** um estudo de caso à luz do Procedimentalismo, do Substancialismo e do Consequencialismo. Salvador: Dois de Julho, 2015.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de direito constitucional.** 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2013.

DAVIES, Ana Carolina Izidório. **Saúde Pública e seus limites constitucionais.** São Paulo: Editora Verbatim, 2012.

DELPUPO, Michely Vargas. **Saneamento básico como direito fundamental:** por que o seu acesso é tão difícil no Brasil? Curitiba: Juruá, 2015.

FERREIRA, Luiz Antonio Miguel**. O Estatuto da criança e do adolescente e os direitos fundamentais.** São Paulo: ASMP, 2008.

FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Direito Fundamental à saúde**: parâmetros para sua eficácia e efetividade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

FULLER, Paulo Henrique Aranda; DEZEM, Guilherme Madeira; NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Estatuto da criança e do adolescente.** 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário.** 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **O que é saneamento?** Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/o-que-e-saneamento>. Acesso em: 24 jul. 2016.

_____. **Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Brasileiro (2014).** Disponível em: < http://www.tratabrasil.org.br/beneficios-economicos-da-expansao-do-saneamento-brasileiro>. Acesso em: 24 jul. 2016.

ISHIDA, Válter Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente:** Doutrina e Jurisprudência. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

LAMENZA, Francismar. **Os direitos fundamentais da criança e do adolescente e a discricionariedade do Estado.** Barueri: Minha Editora, 2011.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; FLEURY, Sonia. **Seguridade Social, Cidadania e Saúde.** Rio de Janeiro: Cebes, 2009.

MACHADO, Diego Pereira. **Direitos Humanos**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social.** 35. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. DATASUS. **Taxa de Mortalidade Infantil.** Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2012/c01b.htm>. Acesso em: 14 jul. 2016.

_____. **Taxa de mortalidade na infância -** Número de óbitos de menores de 5 anos por 1.000 nascidos vivos - Brasil, 1990 a 2000. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2012/c16a.htm>. Acesso em: 30 out. 2016.

_____. **Taxa de mortalidade na infância -** Número de óbitos de menores de 5 anos por 1.000 nascidos vivos - Brasil, 2000 a 2011. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2012/c16b.htm>. Acesso em: 30 out. 2016.

_____. **Proporção da população servida por esgotamento sanitário.** Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2012/f18a.def>. Acesso em: 30 out. 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais:** teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2013.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. O saneamento básico como um direito social. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE.** Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 229-251, out./dez. 2015. Disponível em: <http://www.consorcioprosinos.com.br/downloads/160216-ARTIGO-O-saneamento-basico-como-um-direito-social.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2016.

ROSSATO, Luciano Alves. **Tutela coletiva dos direitos de crianças e adolescentes.** São Paulo: Editora Verbatim, 2011.

SANTOS, Ubiratan Félix Pereira dos; FIGUEIREDO, Glória Cecília Santos. **Saneamento Ambiental no Brasil**. Salvador: Senge-Ba, 2010

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. Proibição do retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível. In: **Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado – RERE.** Salvador, n.15, set./out./nov. 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/buscarevistas.asp?txt_busca=Ingo%20Wolfgang%20Sarlet>. Acesso em: 12 jul.2016.

_____. **Dignidade da Pessoa Humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. O direito fundamental à proteção e promoção da saúde no Brasil: Principais aspectos e problemas. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro - RIDB.** Ano 2, n.4, 2013. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/ppgfiles/files/fdppg/ppgd/bibliografia_ingo.pdf>. Acesso em: 12 jul.2016.

SNIS - Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento. **Diagnósticos dos Serviços de Água e Esgotos (2010).** Disponível em: < http://www.snis.gov.br/>. Acesso em: 12 jul. 2016.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - AgRg no AREsp: 452146 RJ 2013/0412121-0, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 18/02/2014, T2 – Segunda Turma. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24966033/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-452146-rj-2013-0412121-0-stj>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. REsp: 1366337 RS 2012/0132465-9, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS. Data de Publicação: DJ 30/04/2015. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/184882570/recurso-especial-resp-1366337-rs-2012-0132465-9>. Acesso em: 20 ago. 2016.

TELAROLLI JUNIOR, Rodolpho. **Mortalidade Infantil:** uma questão de saúde pública. São Paulo: Moderna, 1997.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ESTADO DA BAHIA – Recurso: 3537522003 BA 35375-2/2003, Relator: ROSITA FALCAO DE ALMEIDA MAIA, 2ª TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS CIVEIS E CRIMINAIS. Disponível em: <http://tj-ba.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5480874/3537522003-ba-35375-2-2003>. Acesso em: 20 ago. 2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ESTADO DE MINAS GERAIS - AC: 10223120185267001 MG, Relator: Versiani Penna, Data de Julgamento: 10/10/2013, Câmaras Cíveis / 5ª Câmara Cível. Disponível em: <http://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/117728908/apelacao-civel-ac-10223120185267001-mg>. Acesso em: 20 ago. 2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ESTADO DO RIO DE JANEIRO - APL: 0002524-50.2009.8.19.0001 RJ 0419619-62.2008.8.19.0001, Relator: Des. Mauro Pereira Martins, Data de Julgamento: 14/04/2015, 20ª Câmara Cível. Disponível em: <http://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/185052328/apelacao-apl-419619622008819000 1-rj-0419619-6220088190001>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. APL: 00025245020098190001 RJ 0002524-50.2009.8.19.0001, Relator: Des. Henrique Carlos de Andrade Figueira, Data de Julgamento: 29/09/2015, 5ª Câmara Cível. Disponível em: <http://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/241806693/apelacao-apl--25245020098190001-rj-0002524-5020098190001>. Acesso em: 20 ago. 2016.

ZOMBINI, Edson Vanderlei**. Educação ambiental e saneamento básico para a promoção da saúde da criança.** 2013. 299 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública. Universidade de São Paulo, São Paulo.

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACIONAL (PDE) NO ESTADO DO PARANÁ: POSSIBILIDADES E CONTRADIÇÕES NO DEBATE DAS VIOLÊNCIAS E DIREITOS HUMANOS

Maria Cristina Elias Esper Stival

O trabalho apresenta o estudo dos resultados de pesquisa que objetivou analisar o Programa de Desenvolvimento Educacional – PDE, no Estado do Paraná- Brasil, que tem como finalidade a formação continuada dos professores da Educação Básica do Estado do Paraná. Ela é vista como uma proposta inovadora e diferenciada desde da Lei nº 103/2004, que efetiva contribuição na prática pedagógica dos profissionais do magistério da educação básica, sustentada por subsídios teóricos visando a aplicabilidade no contexto das escolas públicas paranaenses. Foram identificados os projetos de intervenções desenvolvidos em parceria com a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Secretaria de Estado de Educação e as Instituições de Ensino Superior, que fazem menção às questões de violências e direitos humanos, a partir da análise dos cento e oitenta e nove resumos científicos analisados nas séries Cadernos do PDE constituídos pelas Produções Didático-Pedagógicas e Artigos Científicos. O referencial teórico fundamenta-se nas discussões do enfoque do materialismo his-

tórico dialético, a partir dos dados analisados em diversas pesquisas no campo da política educacional.

Palavras-chave: Programa de Desenvolvimento da Educacional; Violências e Direitos Humanos.

Referência

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação do Paraná. Superintendência de Educação. Coordenação do Programa de Desenvolvimento Educacional- PDE. Uma nova Política de Formação Continuada e Valorização dos Professores da Educação Básica da Rede Pública Estadual- Documento Síntese. Curitiba, 2007.

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CASCAVEL (PR): ANÁLISE DA TERRITORIALIZAÇÃO DO CREAS

Juliana Ritter Souto
Ricardo Luiz Töws

Resumo:

O trabalho versa sobre a ação estatal na definição e implementação de políticas sociais, em especial, a política de assistência social que culminou no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Essa importante política pública teve suas bases de consolidação em 2005 a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Enquanto política pública de direito, a Assistência Social se constitui atualmente como importante mecanismo para a efetivação dos direitos humanos em nosso país. O aparato legislativo que embasa a política representa significativo avanço na perspectiva de proteção social para as famílias, por meio de seus benefícios e serviços, sobretudo visando a garantia de direito à vida com dignidade, priorizando o atendimento aos cidadãos em situação de vulnerabilidade social e pobreza.

Apesar desse marco histórico, é conhecida a trajetória que possibilitou sua consolidação, resultante de um conjunto de lutas e conquistas dos movimentos sociais e dos atores envolvidos e interessados. Sua implantação possibilitou um nível de territorialização a partir da institucionalização, no território, de todo o sistema, que é organizado

e desenvolvido pelas unidades públicas de proteção social básica, especial de média e alta complexidade.

Na média complexidade (recorte de estudo desse trabalho) os serviços são ofertados nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) e Centros de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro POP). Mesmo com as conquistas e de sua expansão, resultante de uma intencionalidade na implantação de um Estado de bem-estar, sabemos que a dimensão do território nacional, a capilaridade da política, as dificuldades de implantação do ciclo da política pública e as disputas locais, são fatores que podem ser considerados como entraves que necessitam de estudo, diagnóstico e avaliação. Por isso, elegemos Cascavel (PR) como possibilidade de análise. O enfoque específico sobre o CREAS é justificado inicialmente por sua importância como uma das estruturas fundamentais do Sistema Único de Assistência Social na prestação de serviços assistenciais para proteção social e garantia de direito da população. Partiremos da hipótese de que as instituições de proteção social especial CREAS implantadas na área urbana (i) ou não estão instaladas nos locais em que há maior demanda, uma vez que áreas importantes da periferia estão descobertas de centros de atendimento; (ii) quando instaladas, não suprem as demandas das comunidades. Assim, o objetivo da pesquisa é de realizar diagnóstico de territorialização da política de Assistência Social nos serviços de proteção social especial de média complexidade em Cascavel (PR). Compreendemos que a implementação e execução das políticas pública de assistência social demandam, de planejamento sobre o território, pois é onde as pessoas vivem e as contradições inerentes à reprodução da vida em sociedade acontecem. A temática, portanto, é amparada conceitualmente pela territorialização, tendo em vista a análise da política pública para a população, sua geografia, espacialização e capacidade de atendimento.

A pesquisa terá como foco a abordagem interdisciplinar estabelecendo diálogo entre o Serviço Social, a Geografia, o Direito e a Sociologia. Compreendemos que o objeto de estudo- política de assistência social- se apresenta complexa com níveis variados de conceituação e estruturação, exigindo disposição do pesquisador em considerar dife-

rentes abordagens científicas para atingir o resultado proposto e contribuir significativamente para a sociedade e seu desenvolvimento.

Cabe ressaltar que a pesquisa encontra-se em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar Sociedade e Desenvolvimento na Universidade Estadual do Paraná/Campus Campo Mourão. A investigação está alocada na área de Concentração do Programa "Sociedade e Desenvolvimento" que busca na formação de seus discentes agregar pesquisas que tematizam a formação humana, buscando compreender suas relações com os processos socioculturais, as instituições, a proposição de políticas públicas e a produção e ocupação do espaço.

Salienta-se que o projeto faz parte da linha de pesquisa Formação humana, políticas públicas e produção do espaço, que tem como objetivo compreender a formação humana em seus aspectos relacionadas à educação, à linguagem, à cidadania, à formação crítica e à participação social, constituídos nas relações entre as políticas públicas e o espaço nas suas dimensões física, política, econômica e social, com foco em políticas públicas e o desenvolvimento.

Exatamente por isso, adotou-se um dos conceitos chave a territorialização, adentrando na seara de definições e conceituações sobre os desdobramentos do conceito de Território, é importante destacar que, conforme Haesbaert, "podemos dizer que, para aqueles que têm o privilégio de usufrui-lo, o território inspira a identificação (positiva) e a efetiva "apropriação"" (HAESBAERT, 2005). O próprio autor e diversos outros relacionam o território à esfera do poder, de dominação, simbólico e material. A partir do território, com seu amplo espectro de definições, há os desdobramentos de sua complexidade, dentre esses, a territorialização.

O aporte metodológico é constituído de pesquisa bibliográficos relacionados a temática, legislação e outros documentos oficiais. Para as etapas posteriores da pesquisa, será realizada análise e levantamento de dados dos relatórios emitidos pela plataforma de atendimento digital IPM sistemas, por meio do prontuário eletrônico do usuário e, por fim, serão elaborados mapas temáticos referentes aos dados coletados de identificação de violações de direitos, demanda reprimida e reincidência de atendimentos das Unidades de CREAS.

É possível, portanto, considerar necessário pensar em uma análise da política pública com ênfase no território, pois é a partir dessa forma de análise que poderemos identificar os limites e alcances da política pública de assistência social no município escolhido, podendo, eventualmente, contribuir para o debate nacional acerca do tema e incorporar densidade aos estudos já realizados sobre essa importante política pública.

Referencial Bibliográfico

ARAÚJO, C.C.; CALDAS, A.S. território, territorialização, territorialidade e a questão agrária: impasses sócio-espaciais, possibilidades analíticas. In: **Geosul,** Florianópolis, v. 34, n. 70, p. 358-384, jan./abr. 2019.

CASCAVEl. **Diagnóstico Socioterritorial da política de Assistência Social.** 2017

COUTO, B.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

____. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 05 de outubro de 1988. 50ª Ed. Edições Câmara, Brasília, 2016

____.Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993-**Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS-** Dispõe sobre a organização da assistência social e dá providências. Brasília, DF, 1993.

____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do SUAS-NOB-SUAS/2012.** DF.2009

____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS,** Brasília, 2011.

HAESBAERT, Rogério. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina,** São Paulo, 2005, pp. 6774-6792, disponível em <http://planificacion. geoamerica.org/textos/haesbaert_multi.pdf>. Acesso em: 18 abril 2020.

HAESBAERT, R. **Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade**. 2004. Disponível em:<http://www.uff.br/observatoriojovem/sites/default/files/documentos/CONFERENCE_Rogerio _HAESBAERT.pdf.> Acesso em 18 abril 2020.

HAESBAERT, R. Território e região no desafio dos conceitos para uma política de ordenamento territorial. In: COELHO NETO, A. S.; SANTOS, E. M. C.; SILVA, O. A. **(Geo)grafias dos movimentos sociais**. Feira de Santana, BA: UEFS, 2010. 392p.

PECQUEUR, B. **O Desenvolvimento territorial**: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. Raízes, v. 24, n.º 1 e 2, p. 10-22, jan./dez. 2005.ROSEMBERG, Fúlvia. A LBA, o Projeto Casulo e a Doutrina de Segurança Nacional**.**

In: FREITAS, M. C. de. **História social da infância no Brasil.** São Paulo: USF/Cortez, 1997. p. 141-161.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE ATRAVÉS DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL

Flalrreta Alves dos Santos Moura Fé

Ações de políticas públicas para a juventude, em especial para os adolescentes, sempre foi um desafio para o Brasil. Atualmente, o país possui 207 milhões de habitantes, dos quais, 60 milhões aproximadamente são crianças e adolescentes (indivíduos de zero a 14 anos de idade), segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE (2019), sendo que 1,22 milhão de jovens entre 7 e 14 anos de idade não sabem ler ou escrever, embora 1,15 milhão esteja matriculado em escolas formais do país.

Diante desse cenário, a problemática que orienta este estudo é saber quais políticas públicas em educação estão sendo desenvolvidas para crianças e adolescentes brasileiros considerando as diretrizes para Atuação do BNDES em desenvolvimento de Capital Humano, que preveem dentre outras coisas o apoio e à conectividade, assim como o apoio a projetos orientados a tecnologia e inovação escaláveis.

Crianças e adolescentes são considerados como sujeitos de direito pelo Estado brasileiro, conforme art. 227 da Constituição de 1988, sendo responsabilidade da família, do Estado e da sociedade a proteção integral de crianças e adolescentes. Buckingham (2010), Ariès (1986), Corazza (2004) entendem que a construção do conhecimento e competências específicas de uma geração decorrem de aspectos históricos, sociais e culturais. Neste sentido, como o Estado brasileiro está cons-

truindo os espaços e contextos favorecedores ao desenvolvimento integral frente à essa sociedade conectada e tecnológica?

As discussões apresentadas neste trabalho consideram entendimentos de autores como Buckingham (2007), Kincheloe (2004), Moraes (2016), Sodré (2014), Sibília (2016), Ariès (1986) e Corazza (2004) que permitem desvelar conceitos sobre a temática e, com olhar desperto, investigar e analisar as políticas públicas brasileiras para crianças e adolescentes sob a perspectiva de uma sociedade tecnomercadológica.

A escolha da perspectiva de análise construída por Sodré (2003) no tocante a sociedade tecnomercadologica permite entender as transformações nos modelos de comunicação na atual sociedade brasileira, relacionadas ao uso da tecnologia para interação (comunicação) social e a ideia de unificação cultural por meio dessa tecnologia, considerando que a ideia de unificação se dá pelos sentidos produzidos e não pelo espaço geográfico, mas um espaço virtual que gera representações.

Somando a isso, Moraes (2016) considera que a convergência, o desenvolvimento tecnológico e a popularização de uma parte da tecnologia, favoreceu a multiplicação de bens e serviços, criando uma categoria que ele chama de infoentretenimento e intensificando a transmissão de fluxos, sobretudo na internet através das redes sociais, aqui chamadas de mídias digitais, que penetra no cotidiano da sociedade, especialmente crianças e adolescentes, mediando as interações e organizando também a vida social.

Nesse sentido, pensar políticas públicas a partir dos vácuos sociais relacionados à construção de uma educação que inclua as crianças e adolescentes nesse mundo cada vez mais conectado, globalizado e extremamente tecnológico, pode ajudar a diminuir o fosso construído pela desigualdade social, sendo somente o Estado o agente capaz de elevar o nível social, cultural e tecnológico de uma sociedade. E como ele faz isso é o que nos interessa saber e apresentar no artigo. Mostrando como o Estado faz para inserir as crianças e adolescentes no mundo digital, diante de índices tão altos de analfabetismo frente ao avanço tecnológico da comunicação mundial, especialmente considerando as diretrizes do BNDES de apoio à Educação e outras fontes de financiamento destinados a estes sujeitos de direito.

A análise seguirá critérios da observação direta e ainda documental visando a compreensão de medidas de políticas de estado, apresentando o cenário em que o adolescente brasileiro está inserido e os espaços em que esses podem ocupar, à luz da sociedade "tecnomercadológica" discutida por Sodré (2003).

Financiamento para Políticas Públicas

Na estrutura social, é o Estado quem financia o Orçamento Criança e Adolescente (OCA), por meio de suas receitas, seja através de tributos, transferências de outras esferas de governo ou de particulares e também por valores oriundos de constituição de dívidas e da venda de bens e direitos. Sendo cada Estado ou Município responsável pela gestão dos recursos de acordo com sua realidade.

Nesse cenário, no ano de 2019 o país recebeu uma fonte de recursos originária da recuperação monetária judicializada pela operação Lava Jato, que até o momento recuperou ao erário mais de quatro bilhões de reais segundo informações apresentadas pelo Ministério Público Federal. Desse valor, 25 milhões foram destinados às políticas públicas para a juventude, levando o entendimento que não é falta de recurso financeiro e sim de gestão dos recursos públicos e projetos concretos para essa geração de indivíduos.

A destinação de 25 milhões aos adolescentes foi uma ação apresentada em 2020 pelo ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, no qual a ministra Damares Alves declarou que a corrupção é a maior forma de violação dos direitos humanos. "Sim, a corrupção era a maior violação de direitos humanos no Brasil (...) não fazemos discurso de homenagem aos direitos humanos e à justiça social como cortina de fumaça para o desvio institucionalizado de bilhões de dólares destinados à saúde, à educação, à segurança pública", disse a ministra durante abertura da sessão anual do Conselho de Direitos Humanos, em Genebra, ocorrida em fevereiro de 2020.

Considerando que dos 4 bilhões recuperados, apenas 25 milhões foram destinados às políticas públicas com adolescentes, entende-se que essa camada da sociedade segue como desafio para promoção de políticas públicas no Brasil levando os seguintes questionamentos:

quais os desafios para criação de políticas públicas voltadas à educação tecnológica de crianças e adolescentes no Brasil? Como se dará a aplicação dos recursos de 20 milhões para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes brasileiros? Quais projetos apresentados pelo Ministério da Educação ou da Mulher, Família e Direitos Humanos relacionados às crianças e adolescentes frente ás diretrizes do BNDES? Como inserir o adolescente na sociedade tecnomercadologica apresentada por Sodré?

Referências:

ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

BAUMAN, Z. **Vida de Consumo**. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2007.

BRASIL, Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> . Acesso em 14.07.2020

BRASIL. Estatuto da Criança e Adolescente. Lei ????. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm Acesso em 14.07.2020

BOAVENTURA. **Dilemas do nosso tempo: globalização, multiculturalismo e conhecimento** (entrevista com Boaventura de Sousa Santos). v.3, n.2, pp.5-23, Jul/Dez 2003.

BUCKINGHAM, D. **Crescer na era das mídias eletrônicas**. São Paulo: Loyola, 2010.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. Tradução Roneide Venacio Majer, atualização para a 6a edição, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CORAZZA, S. M. **A história da infância sem fim**. Ijuí, RS: UNIJUÍ, 2004.

MORAES, Denis de. **Sociedade midiatizada**. Rio de Janeiro: Mauad, 2006.

Ministério Público Federal. Disponível em: http://www.mpf.mp.br

Portal de notícias da ONU. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/02/1705151>. Acesso em 14.07.2020 Observatório Criança. Disponível em: **https://observatorio-crianca.org.br/cenario-infancia/temas/populacao .** Acesso em 14.07.202

Orçamento Juventude. Disponível em: **https://politicaspublicas.almg.gov.br/temas/crianca_adolescente/financiamento/financiamento.html?tagNivel1=6005&tagAtual=6005.** Acesso em 14.07.202

SIBILIA, P. **O Show do Eu: A intimidade como espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.

STEINBERG, S. R.; KINCHELOE, J. L. (Org.). **Cultura infantil: a construção corporativa da infância.** Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2004.

SODRÉ, M. **Antropológica do espelho: uma teoria da comunicação linear e em rede**. Petrópolis: Vozes, 2003.

O DIREITO DE BRINCAR E O TRABALHO INFANTIL COMO FATOR IMPEDITIVO

Ana Carolina Corrêa Calestine

Resumo

O presente trabalho busca destacar a importância do brincar como direito tipificado no Estatuto da Criança e do Adolescente e suas consequências no desenvolvimento infantil, de modo a fomentar reflexões sobre situações que impedem esse direito, como por exemplo o trabalho infantil. Após a realização de pesquisas doutrinárias, jurisprudenciais, artigos científicos e notícias, verificou-se as possíveis formas de ocorrer o trabalho infantil e as dificuldades encontradas pelo Estado no combate à essa prática. Importante destacar que o tema possui uma alta relevância, visto que em várias regiões do Brasil ocorre essa prática tanto nos campos, quanto por situações advindas de negligência familiar dentro das casas.

Palavras-chave:

Direito; Infância; Trabalho Infantil; Brincar; ECA

INTRODUÇÃO

Após um período marcado pela ditadura militar, a atual Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988 apresentou mudanças apreciáveis para o ordenamento jurídico brasileiro. Uma

das notáveis mudanças foi o aparecimento do princípio da dignidade humana, já que durante o período militar devido à instauração do AI-5 várias medidas eram tomadas de forma arbitrária e com efeitos duradouros, como por exemplo a permissão do presidente da república para cessar a qualquer momento os direitos políticos de qualquer cidadão (D' ARAUJO, 2020?). Em relação às crianças e adolescentes, conhecidos como "menores", o legislador deu uma atenção especial devido às pressões de movimentos nacionais como o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) e de movimentos internacionais como a UNICEF, com isso o legislador adotou a doutrina da proteção integral da criança. (MACIEL, 2018, p. 55).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi criado pela lei n° 8.069/90 e ingressou no ordenamento jurídico brasileiro apresentando direitos fundamentais inerentes às crianças e adolescentes, já o artigo 227 da Constituição Federal surgiu somente depois da Emenda Constitucional n°65 de 2010 e aborda a responsabilidade da família, da sociedade e do Estado em garantir o melhor para os infantes, certificando assim a prioridade nacional desses. (artigo 227, da Constituição Federal)

Dentre os direitos fundamentais expostos no ECA, especificamente no artigo 4°, está codificado o dever de assegurar o lazer, o qual deve ser proporcionado pela família, comunidade, pela sociedade no todo e pelo poder público. (artigo 4°, do Estatuto Da Criança E Do Adolescente)

A IMPORTÂNCIA DO BRINCAR

Quando a criança brinca ela explora o seu redor, tem contato com outras crianças promovendo as relações sociais, cria sua autonomia, e obtém outros benefícios. Além disso, o brincar proporciona a leitura do mundo e com isso valores sociais e morais como sinônimos de cooperação oferecem a oportunidade da criança pensar seu papel na sociedade. Porém, há alguns fatores impeditivos em relação à eficácia desse direito, sendo um deles o trabalho infantil. O trabalho infantil

está presente em várias regiões do Brasil e ocorre por inúmero motivos, mesmo com legislações e políticas públicas contra essa prática, ainda há muito o que ser feito e discutido para erradicá-lo, tendo em vista que crianças presentes em situações de trabalho infantil dificilmente exercem o direito de brincar. (DE OLIVEIRA E COL., 2009)

AS POSSÍVEIS FORMAS DE OCORRER O TRABALHO INFATIL

Em uma pesquisa realizada pela Pesquisa Nacional Por Amostra De Domicílios (PNAD) junto com o Instituto Brasileiro De Geografia (IBGE) em 2016 mostrou que 1,8 milhão de crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos de idade trabalhavam no Brasil naquele momento, mas como a coleta de dados não é totalmente eficaz, o número pode ser ainda maior. (LIMA, 2019)

O trabalho infantil acontece por inúmeros motivos, não somente pela necessidade de aumentar a renda da família como ocorre em algumas regiões do Brasil (KASSOUF, 2007). Mas, também ocorre por situações de negligência familiar por parte dos genitores dentro das casas. Foram analisados três acórdãos advindos do Tribunal de Justiça de São Paulo e as situações envolvendo trabalho infantil vieram acompanhadas pela negligência dos genitores nos casos. Inclusive, em um dos acórdãos analisados, os próprios pais submeteram os filhos a uma situação de mendicância obrigando-os a pedir esmolas nas ruas e os privou de ir à escola. Em outro acórdão analisado, a própria avó materna ensejava a prática do trabalho infantil obrigando a infante a realizar serviços domésticos fora de suas competências. Logo, o trabalho infantil pode ocorrer tanto externamente em campos por situações de extrema pobreza, como por situações advindas de negligência familiar dentro das casas.

Tratando-se de políticas públicas que combatem a prática do trabalho infantil, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) desenvolveu fóruns e a chamada "plataforma de trabalho infantil", a qual apresenta formas e exemplos de boas práticas direcionadas a empresas a fim de desenvolverem novos modelos de colaboração para eliminar essa prática. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ, 2016) Ain-

da é necessário reestruturar o Estado para combater mais o trabalho infantil, tendo em vista que as fiscalizações feitas nos campos através dos auditores fiscais do Ministério do Trabalho e Emprego são insuficientes devido à falta de recursos direcionados aos auditores para fazer a averiguação de forma eficaz e pelo déficit de pessoas para realizar as fiscalizações trabalhistas (ZOCCHIO, 2013). Em relação às situações de negligência familiar dentro das casas, faz-se necessário promover campanhas com o objetivo de se alguém perceber algum sinal de uma possível situação envolvendo trabalho infantil, o indivíduo saber o que fazer e como denunciar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, resta evidente que a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 as crianças e adolescentes foram reconhecidos como cidadãos sujeitos de direitos, gerando desafios para o ordenamento jurídico brasileiro assegurá-los. Dentro desses direitos que deveriam ser assegurados, está o direito ao lazer exposto no ECA o qual deve ser proporcionado pela família, Estado e sociedade. A arte do brincar proporciona vários benefícios, dentre eles é possível que a criança faça uma leitura do mundo e que a partir dessa leitura obtenha noções sobre convivência, autonomia e seu papel dentro da sociedade. Entretanto, menores que fazem parte de ambientes envolvendo trabalho infantil são impossibilitados de brincar. O trabalho infantil pode ocorrer tanto em ambientes externos como em campos ou lavouras devido à situações de extrema pobreza, como em ambientes internos a partir de situações abarcando a negligência familiar.

Para erradicar esta prática portanto, faz-se necessário primeiro reestruturar o Estado para promover recursos as políticas públicas existentes, direcionar para o foco de prevenção a fim de garantir a não reincidência e transmitir campanhas sobre possíveis situações de trabalho infantil por negligência familiar, a fim de que quando alguém perceber alguma evidência sobre uma possível situação de trabalho infantil, a pessoa saber o que fazer e como denunciar.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL: **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> . Acesso em: 04 jul.2020.

BRASIL**: Estatuto da Criança E Do Adolescente (LEI N° 8.069 DE 13 DE JULHO DE 1990).** Distrito Federal, 13 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm> . Acesso em: 02 jul. 2020.

D'ARAUJO, Maria Celina. Fatos & Imagens > O AI-5. **FGV CPDOC**. [S.I.] [2020?] Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/AI5> . Acesso em: 02 jul. 2020.

DE OLIVEIRA, Indira; FRANCISCHINI, Rosângela. Direito de brincar: as (im)possibilidades no contexto de trabalho infantil produtivo. **PSICO-USF**. Volume 14, n°1, p. 59-70, jan/abr. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pusf/v14n1/a07v14n1.pdf> . Acesso em: 01 jul. 2020.

KASSOUF, Ana Lúcia. O que conhecemos sobre o trabalho infantil?. **Nova econ.**, Belo Horizonte , v. 17, n. 2, p. 323-350, Ago. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512007000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 jul. 2020. https://doi.org/10.1590/S0103-63512007000200005.

LIMA, Mariana. Trabalho infantil ainda é realidade para 998 mil crianças brasileiras. **OBSERVATÓRIO DO TERCEIRO SETOR**. [S.I.] 27, maio. 2019. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/carrossel/trabalho-infantil-ainda-e-realidade-para-998-mil-criancas-brasileiras/> . Acesso em: 01 jul. 2020.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **CURSO DE DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: ASPEC-**

TOS TEÓRICOS E PRÁTICOS. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 55).

São Paulo. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n.10010330820178260456.** Apelantes: R. V. dos S. e C. L. da S. Apelado: P. de J. da V. I. e J. de P. Rel. Des. Ana Lucia Romanhole Martucci. São Paulo, SP, 16 de setembro de 2019. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=12882076&cdForo=0&uuidCaptcha=sajcaptcha_33125b8f052140ab8a7f14aa4308e2c8&g-recaptcha-response=03AGdBq264-iFxL3CXSgKw1xcW-7jkDpS8KlDJkuzVsUZntNRiTwUZlNGHG_pJQ9182s-pEoKE7E8NfdJNAFw86DIy52F9ilNkNwdLLPClsYA9T--T6shb0JqAnldoNKsWYawUF49gu0EuCYC5LDm2ZLRZ-3qc_INFsmlyCQY5cKxkKo9wjnSpEvMvqG-6aanBoASS1l-FwY05qRhXlx573NXHSnGxa3MmrZqFgLOHoQrD207U-dbL9N38rkMkA_HR_GfFoovtqM7cPpUZk7cqNJtbBk2Kru--kSNFvzpYoqulTIOCndGJizQcRpMd6_0H_KJtYzrXPm-P8Axq-0JbukMpWLBHXPeIx33i9K7nVKfl3Cl2XzQVlor-MRNWbNs4TghYgGN2SX4u5MOlyranIkWteTdax-wECJ5_WGDL0fA> . Acesso em: 03 jul. 2020.

São Paulo. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n.10014556120198260472.** Apelantes: Francisca Marli Torres e Raimundo Benta Da Silva. Apelado: Ministério Público do Estado De São Paulo. Rel. Des. Campos Mello. São Paulo, SP, 06 de novembro de 2019. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=13056741&cdForo=0 > . Acesso em: 03 jul. 2020.

São Paulo. Tribunal de Justiça. **Apelação n.00017811720198260576.** Apelante: A.B. de J. Apelado: Ministério Público. Rel. Des. Luis Soares De Mello. São José Do Rio Preto, SP, 27 de março de 2020. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=13438815&cdForo=0> . Acesso em: 03 jul. 2020.

TRABALHO INFANTIL – OIT defende políticas públicas coerentes. **MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ**. [S.I.] 20, jun. 2016. Criança E Adolescente. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/2016/6/12484,37/#:~:text=TRABALHO%20INFANTIL%20%2D%20OIT%20defende%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20coerentes,-OIT%20defende%20pol%C3%ADticas&text=De%20acordo%20com%20o%20diretor,organiza%C3%A7%C3%B5es%20de%20trabalhadores%20ou%20produtores.> . Acesso em: 02 jul. 2020.

ZOCCHIO, Guilherme. Combate ao trabalho infantil passa por estruturação de políticas públicas. **MEIA INFÂNCIA**. [S.I.] 22, ago. 2013. Disponível em: <https://trabalhoinfantil.reporterbrasil.org.br/combate-ao-trabalho-infantil-passa-por-estruturacao-de-politicas-publicas/index.html> . Acesso em: 02 jul. 2020.

O TRABALHO INFANTIL: UMA ANÁLISE LEGISLATIVA E SOCIAL, DA OIT AO ECA

Diana Keila Nascimento Santos
José Bruno dos Santos Matos

RESUMO

Antes de adentrar na temática de fato, foi necessário abordar o contexto histórico de modo a gerar uma maior compreensão acerca da problemática. Inicialmente, foi destacado a criança e os adolescentes como uma propriedade dos pais, sem qualquer interferência ou proteção do Estado e vistos como meros objetos e sujeitos com direitos inexistentes. Posteriormente, com os avanços legislativos, a exemplo da criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e dos tratados a nível internacional, passa-se a observar a existência de problemáticas e a necessidade de uma maior proteção, sendo as crianças e adolescentes vistas como detentoras de direitos, e diante da sua vulnerabilidade, da proteção integral. O presente trabalho nasce com a necessidade de analisar a temática a luz do ordenamento jurídico atual e de compreender acerca da exploração do trabalho infantil, verificando a eficácia dos mecanismos existentes no sentido de erradicar tal prática. Sendo redigido a partir de pesquisas e estudos bibliográficos, de modo a desenvolver a problemática, atestando que apesar da existência de normas neste sentido, ainda há muito a se aprimorar, se fazendo necessária a aplicação de políticas públicas, visando não apenas proteger e auxiliar os menores, como suas famílias.

1. INTRODUÇÃO

O trabalho infantil é conceituado como toda e qualquer forma de labor que é exercido por menores de 16 (dezesseis) anos de idade, exceto no caso de aprendiz, que passa a 14 (quatorze) anos de idade, conforme definido pela legislação brasileira. Tal problemática é ainda abordada no âmbito da Constituição Federal de 1988, ao trazer a idade permitida e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), além dos tratados e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), entidade da ONU que tem como fundamento regular as relações trabalhistas e a promoção da justiça social.

O objetivo do presente trabalho é analisar as normas indicadas, a fim de averiguar se existe uma eficácia em face dos instrumentos utilizados para prevenção e erradicação do trabalho infantil. Uma vez que, tal realidade não é considerada atual e vem sendo vista desde os primórdios da sociedade. Identificando assim, quais os sujeitos envolvidos e os possíveis meios de controle.

2. METODOLOGIA

No que se refere à metodologia utilizada, destaca-se a utilização de estudos bibliográficos, além do estudo da legislação vigente, de modo a esclarecer os conceitos lógicos apresentados em face da problemática a ser abordada.

3. DO TRABALHO INFANTIL

Inicialmente, se faz necessário abordar acerca do contexto histórico do trabalho infantil, de modo a analisar a partir de qual momento surge à perspectiva da proteção integral e dos direitos fundamentais que envolvem as crianças e adolescentes. Uma vez que, a luta que gira em torno da problemática é algo que teve seu surgimento há séculos e que embora existam avanços, ainda há muito a ser realizado.

Conforme bem menciona os autores Gaburri e Silva (2015) apud Ferraz e Leite (2015), a ausência de uma legislação específica permaneceu até meados do século XX, onde iniciou os primeiros decretos em

prol dos menores. Sendo que por serem sujeitos sem qualquer direito, existiam crianças de todas as idades dentro do ambiente de trabalho.

Tal realidade, segundo dispõe Luciano Alves Rossato (2017), passa a mudar mais efetivamente a partir dos horrores da Primeira Guerra Mundial e dos movimentos sociais que clamavam por melhores condições de trabalho e uma idade mínima. Nascendo daí seis convenções aprovadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), duas delas em prol dos menores, quais sejam: a Convenção 182 e a Convenção 138.

No ano de 1990, surge ainda a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), ao qual passa a prever não apenas o conceito de criança e adolescente, como traz também a obrigatoriedade do Estado, da sociedade e da família, de garantir direitos como a educação, lazer e a devida profissionalização.

O autor Rossato (2017), neste mesmo sentido, menciona o caput do artigo 227 da Constituição Federal de 1988, afirmando que este artigo se trata de metaprincípio da prioridade absoluta dos direitos das crianças e do adolescente, tendo como verdadeiros destinatários a família, sociedade e o Estado, os responsabilizando e ampliando o alcance da proteção integral dos direitos infantojuvenis.

Atualmente, apesar de todos esses mecanismos presentes no tocante ao ordenamento jurídico, ainda existem dados alarmantes em face da presença do trabalho infantil. Sendo diversas as causas, exemplificadas como: a situação familiar em que o menor está inserido, a pobreza e a naturalidade em que o trabalho infantil ainda é constatado pela sociedade.

Ao analisar os dados presentes, segundo a Pesquisa Nacional por Amostrada de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do ano de 2015, no Brasil existem cerca de 2,7 milhões de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos exercendo algum tipo de labor.

Já no ano de 2017, em uma nova pesquisa, conforme os dados apresentados pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI) existiam em torno de 1.940 milhão de trabalho na faixa etária dos 14 (quatorze) aos 17 anos, além de 104 mil crianças trabalhando dos 05 aos 09 anos.

Diante de um número tão alto, resta evidenciada a necessidade de uma ineficiência em face das normas já vigentes, que apesar de extremamente importantes, necessitam de uma atuação conjunta com políticas públicas eficazes e principalmente, da conscientização populacional.

Como exemplo das políticas a serem adotadas, é imprescindível mencionar a Lei de Aprendizagem de nº 10.097/2000, a qual trás alterações em face da Consolidação de Leis Trabalhista ao prever em seu artigo 428, um contrato especial, devidamente ajustado por prazo determinado e na modalidade escrita "em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de 14 (quatorze) e menor de 24 (vinte e quatro) anos inscrito em programa de aprendizagem formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico (...)".

Além disso, é necessário o destaque do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), órgão responsável por promover a defesa dos direitos das crianças e adolescentes, de modo a contribuir com ações para o enfrentamento dos números existentes atualmente.

Sem prejuízo, existe uma maior necessidade de conscientização social, de modo a desmistificar a ideia de naturalidade e dignidade do trabalho infantil. Uma vez que, o trabalho antes da idade adequada exclui não apenas oportunidades no âmbito da educação, como também trás prejuízos físicos e psíquicos, a exemplo dos acidentes de trabalho.

4. CONCLUSÃO

A temática abordada revela-se importante, diante da existência de uma problemática significativa em relação à presença do trabalho infantil. Neste sentido, buscou-se mencionar um contexto histórico, destacando uma evolução no âmbito social e fazendo uma reflexão acerca do assunto, para uma abordagem mais ampla.

Conforme demonstrado ao trazer as causas, são diversos os assuntos que levam a presença do trabalho precoce, sendo citados a pobreza, o ambiente em que o menor está inserido e a naturalidade em que a problemática é abordada. Tendo como consequência, um

número alarmante de crianças e adolescentes no mercado de trabalho de forma ilegal.

Assim, restou evidenciada uma ineficácia do ordenamento jurídico, o qual apesar de ter suma importância, tem a necessidade de ser aplicado juntamente com as políticas públicas, como por exemplo, através dos órgãos e da Lei de Aprendizagem, e com o tripé família, Estado e sociedade.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL, Consolidação das leis do Trabalho. Organizado por Renato Saraiva, Aryanna Linhares, Rafael Tonassi.- 23º ed. rev. atual. – Salvador: Juspodivm, 2019.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 de julho de 2020.

FERRAZ, Carolina Valença; LEITE, Glauber Salomão. **Direito à diversidade**. São Paulo: Atlas, 2015.

Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. Disponível em: https://fnpeti.org.br/cenario/. Acesso em: 12 de julho de 2020.

_____Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069compilado.htm. Acesso em 12 de julho de 2020.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL.Especialista da OIT diz que Brasil precisa garantir políticas de educação para eliminar trabalho infantil. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/especialista-da-oit-diz-que-brasil-precisa-garantir-politicas-de-educacao-para-eliminar-trabalho-infantil/>. Acesso em: 12 de julho de 2020.

REDE PETECA. **O que é o trabalho infantil?** Disponível em: <https://www.chegadetrabalhoinfantil.org.br/trabalhoinfantil/conceito/?gclid=Cj0KCQjwlJfsBRDUARIsAIDHsWqR0wHs-4VXk2d50GJTo69phV2dYPPMNwtPRXfZPoOLCRGWy-J7aJV28aAqw5EALw_wcB>. Acesso em: 12 de julho de 2020.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. Estatuto da Criança e do Adolescente: comentado artigo por arquivo. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

ADOLESCENTES SUJEITOS DE DIREITOS, MAS SEM PERSPECTIVAS SOCIAIS

Maria Selta Pereira

Introdução

O presente trabalho surgiu a partir de atividades realizadas na disciplina de Ensino Religioso com os alunos do 9º ano de uma Escola Municipal de Fortaleza. Onde os adolescentes têm diversos anseios na vida diante de uma sociedade quer não tem muito a oferecer.

Então em sala se discutia a temática da Adolescencia e seus direitos de cidadão. Quais as expectativas que os envolve no contexto contemporâneo?

Por tanto a problemática da maioria é a falta de perspectivas para o amanhã. Esses adolescentes que se deparam sem perspectiva de uma educação de qualidade, saúde de forma precária e o meio social de muita vulnerabilidade, levando-os ao mundo da exclusão, da violência, das drogas e outros fatores desfavoráveis.

Então o que fazer para promover motivação de esperanças e vontade de lutar pelos seus direitos?

Objetivo – analisar aspectos de conhecimentos dos adolescentes com relação aos seus direitos sociais, culturais e religiosos, diante da sociedade contemporânea.

Quanto aos familiares desestruturado com dificuldades e sem opção de escolha de um trabalho digno que oportunize uma qualidade de vida melhor. A constituição Federal diz o seguinte que a família, a Sociedade e o Estado são responsáveis pela formação e estruturação da criança e do adolescente, que dispõe o artigo 227.

> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada pela Ementa Constitucional nº 65 de 2010).

Metodologia – Diálogo coletivo: As expectativas dos adolescentes diante de seus direitos – o que diz o ECA (Estatuto da Criança e Adolescente)? A Lei nº 8.069 de 136 de julho de 1990, que deu origem ao documento Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que dispõe sobre os direitos, a proteção integral à criança e ao adolescente.

Leitura: em anexo "Declaração dos Direito da criança". Adolescente Dinâmica do Juiz e o réu; A hora da Cidadania, Quando exercê-la?

Esse trabalho tem como importância social e acadêmica os pontos de reflexões e a conscientização dos adolescentes para os seus direitos e perspectivas da vida diante dos valores empregados pela a sociedade contemporânea.

Atualmente encontramos adolescentes nos trabalhos autônomo em busca de recursos financeiros para ajudar a família no orçamento domestico.

Isso gera desmotivação e cansaço para continuar os estudos, gerando evasão escolar ou baixo nível de aprendizagem.

De acordo com Salles:

> A identidade da criança e do adolescente é construída hoje numa cultura caracterizada pela existência de uma indústria da informação, de bens culturais, de lazer e de consumo onde a ênfase está no presente, na velocidade, no cotidiano, no aqui e no agora, e na busca do prazer imediato. (SALLES, 2005.p.2pdf).

Portanto, Salles falar de uma diversidade que tem o poder aquisitivo para vivenciar e experiência esse poder aquisitivo.

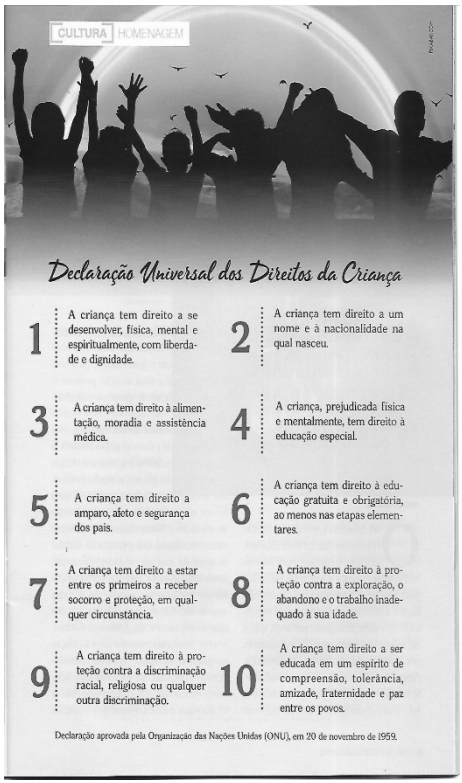
Discursão e Resultado

Como ajudar a família, o adolescente a superar essa crise? Não podemos esquecer quem pode auxiliar e criar projetos de incentivo e valorização do adolescente e juventude – são as politicas públicas, investindo na educação de qualidade, criando expectativa eficaz e iniciação a formação profissionalizante.

Referencias

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p.30. Disponível <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_06.06.2017/art_227_.asp> 10 de julho de 2020.

SALLES, Leila Maria Ferreira. Infância e Adolescência na Sociedade Contemporânea: Alguns Apontamentos. 2005. Disponível <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-166X2005000100005.> acessado em 11 de julho de 2020.


CULTURA
HOMENAGEM
Declaração Universal dos Direitos da Criança
1
A criança tem direito a se desenvolver, física, mental e espiritualmente, com liberdade e dignidade.
2
A criança tem direito a um nome e à nacionalidade na qual nasceu.
3
A criança tem direito à alimentação, moradia e assistência médica.
4
A criança, prejudicada física e mentalmente, tem direito à educação especial.
5
A criança tem direito a amparo, afeto e segurança dos pais.
6
A criança tem direito à educação gratuita e obrigatória, ao menos nas etapas elementares.
7
A criança tem direito a estar entre os primeiros a receber socorro e proteção, em qualquer circunstância.
8
A criança tem direito à proteção contra a exploração, o abandono e o trabalho inadequado à sua idade.
9
A criança tem direito à proteção contra a discriminação racial, religiosa ou qualquer outra discriminação.
10
A criança tem direito a ser educada em um espírito de compreensão, tolerância, amizade, fraternidade e paz entre os povos.
Declaração aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 20 de novembro de 1959.

O INSTITUTO DA ALIENAÇÃO PARENTAL DURANTE A PANDEMIA DE COVID -19

Laís Alves de Oliveira

RESUMO

O presente trabalho abordará os aspectos atuais da guarda compartilhada e da alienação parental durante a Pandemia de COVID-19, bem como as consequências do isolamento na vida da prole e dos genitores. Ainda, demonstrará a necessidade do olhar atento do Poder Judiciário ao decidir casos que envolvam a ocorrência dos institutos no atual período, visto que há uma linha tênue entre a necessidade sanitária do distanciamento social e as práticas perpetradas pelo guardião do menor visando dificultar o contato do filho com o outro genitor. Mostrará o papel da tecnologia a fim e propiciar ao menor a convivência com os pais. Por fim, o resumo buscará demonstrar uma nova forma de ver a Alienação Parental, levando em consideração a propagação do vírus e a possibilidade de contato virtual.

PALAVRAS CHAVES

DIREITO DE FAMÍLIA – ALIENAÇÃO PARENTAL – GUARDA COMPARTILHADA – COVID 19 - TECNOLOGIA.

INTRODUÇÃO

A Síndrome da Alienação Parental foi diagnosticada em 1985, pelo médico e professor Richard Gardner, que na época conceituou o instituto como um mal que atingia crianças de pais separados, ou em fase de separação, onde um dos genitores, através de pressão psicológica, buscava colocar o filho contra o outro responsável, criando naquele sentimentos de ansiedade e rejeição.

Maria Berenice Dias (DIAS, Maria Berenice, 2016, p. 14) conceitua:

> Trata-se de verdadeira campanha para desmoralizar o genitor. O filho é utilizado como instrumento da agressividade direcionada ao parceiro. A mãe ou o pai monitoram o tempo do filho com o outro genitor e também os seus sentimentos para com ele.

As mudanças atualmente impostas geram novos paradigmas nas relações familiares, abrindo espaço para reflexões plurais no Direito das Famílias.

Estudos em andamento já preveem que a Pandemia do COVID-19 fez aumentar em mais de 100% os casos de divórcio e dissolução de união estável, logo, casais tendem a transpassar seus sentimentos aos filhos, crescendo os casos onde crianças são utilizadas como instrumento de agressividade direcionada ao ex parceiro ou parceira.

Com o aumento das separações conjugais certamente perceberemos o agravamento da dinâmica da alienação parental, ademais, a quarentena é argumento relevante na redução da convivência das famílias binucleares.

Estamos diante de uma situação inimaginável, onde não será possível manter o contato físico dos filhos com os dois genitores, desta feita, além de todos os desafios que corriqueiramente envolvem a questão, o Poder Judiciário precisará distinguir o genitor que tenta proteger o filho mantendo-o em isolamento, daquele que está se aproveitando da situação para afastar a convivência necessária.

Portanto, a realidade exige que novos estudos acerca da Alienação Parental sejam feitos, buscando-se evitar abusos, visto que o receio de contagio não justifica atitudes do guardião do menor em dificultar ou impedir a sua comunicação, ainda que virtual com o outro genitor.

Neste sentido, a fim de evitar drásticas consequências na formação dos filhos, ainda, retrocesso histórico e processual, os pais devem utilizar a tecnologia como meio de apertar laços e permitir que o outro genitor participe da nova rotina dos filhos, mantendo a Guarda Compartilhada da forma permitida no momento.

MÉTODO

O presente estudo consiste em uma pesquisa bibliográfica e documental conforme a proposta inicial, optou-se neste projeto pela análise de caráter qualitativo e quantitativo, para tanto se fez necessária a utilização de metadados e ferramentas de pesquisa disponibilizadas na rede mundial de computadores. O estudo baseou-se na análise da bibliografia proposta no sentido de selecionar conceitos que trouxessem ao texto um melhor argumento no que se refere ao atual cenário mundial.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A pandemia de COVID-19 e a necessidade de isolamento social modificaram a forma de agir e pensar de todo ser humano. Vivemos em situação de imprevisibilidade, onde o dia de amanhã é incerto e o instinto é proteger aqueles que amamos.

O Poder Judiciário será cada vez mais aclamado para decidir questões que envolvem a vida de famílias e crianças, contudo, deste trabalho fica o questionamento: Como exigir a fiel aplicabilidade da Lei 12.318/2010 diante da situação? Como distinguir a prática de Alienação Parental de zelo paternal?

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente emitiu parecer com recomendações para proteção integral da criança e adolescente durante a Pandemia de Covid-19 (CONANDA, 2020):

> *Recomenda-se que crianças e adolescentes filhos de casais com guarda compartilhada ou unilateral não tenham sua saúde e a saúde da coletividade submetidas à risco em decorrência do cumprimento de visitas ou período de convivência — previstos no acordo estabelecido entre seus pais ou definido judicialmente.*

Conclui-se que, a suspensão da convivência parental não deve ser medida adotada indiscriminadamente, sob o risco de ser utilizada como pilar de sustentação de atos de alienação parental.

Por fim, a convivência com os genitores garante o melhor interesse das crianças e adolescentes, a manutenção dos laços afetivos, o desenvolvimento saudável dos filhos e garante maior estabilidade emocional, devendo ser preservada, mesmo que de forma virtual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por mais difíceis que sejam os dias atuais, deve-se ter certeza que são passageiros. Ademais, o isolamento social não deve ser argumento suficiente a justificar o impedimento de convivência de um dos cônjuges com os filhos.

O Poder Judiciário deverá ser preciso e aderir um novo meio de reconhecer práticas Alienação Parental, o impedimento de contato virtual.

REFERÊNCIAS

DIAS, Maria Berenice. **Incesto: um tema, duas abordagens**. MAGISTER. Rio Grande do Sul, 2016, p.14.

CONANDA. 2020. Disponível em: < https://www.direitosdacrianca.gov.br/.> Acesso em: 25 de maio de 2020.

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS – VOL. 2

Aline do Nascimento Pereira, Rogerio Borba da Silva, Thabata Biazzuz Veronese e Wagner Wilson Deiró Gundim (orgs.)

Tipografias utilizadas:
Família Museo Sans (títulos e subtítulos)
Bergamo Std (corpo de texto)

Papel: Offset 75 g/m2
Impresso na gráfica Trio Studio
Outubro de 2020