

Ilzver de Matos Oliveira
Tagore Trajano de Almeida Silva
Maria Zenaide Alves

ORGANIZADORES

DEMOCRACIA, MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO

EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS

Ilzver de Matos Oliveira
Tagore Trajano de Almeida Silva
Maria Zenaide Alves

ORGANIZADORES

**DEMOCRACIA,
MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO**
EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS

2017

GRUPO TIRADENTES

Luiz Alberto de Castro Falleiros

Mozart Neves Ramos

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Jouberto Uchôa de Mendonça Júnior

SUPERINTENDENTE GERAL

Temisson José dos Santos

SUPERINTENDENTE ACADÊMICO

Ihanmarck Damasceno dos Santos

SUPERINTENDENTE DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Saumíneo da Silva Nascimento

SUPERINTENDENTE ADMINISTRATIVO FINANCEIRO



UNIVERSIDADE TIRADENTES

Jouberto Uchôa de Mendonça

REITOR

Amélia Maria Cerqueira Uchôa

VICE - REITORA



EDITORA UNIVERSITÁRIA TIRADENTES

Cristiane Porto

DIRETORA

Ronaldo Nunes Linhares

Ada Augusta Celestino Bezerra

Gabriela Maia Rebouças

Daniela do Carmo Kabengele

Ricardo Luiz C. de Albuquerque Júnior

Mariana Aragão Matos Donato

Álvaro Silva Lima

Ranyere Lucena de Souza

CONSELHO EDITORIAL



Ilzver de Matos Oliveira
Tagore Trajano de Almeida Silva
Maria Zenaide Alves

ORGANIZADORES

**DEMOCRACIA,
MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO**
EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS



Aracaju-Sergipe
2017

PRODUÇÃO EDITORIAL

Igor Bento

Coordenador Gráfico

Linda Barros

Projeto Gráfico

Ana Regina Messias

Revisão

Adryano Maciel

Capa

Todos direitos desta edição reservados à / Depósito legal à

Editora Universitária Tiradentes

Edunit

Av. Murilo Dantas, 300 Farolândia

Bloco F - Sala 11 - 1º andar

CEP 49032-490 Aracaju/SE

Telefone (79) 3218 2138

editora@unit.br

www.editoratiradentes.com.br



Editora Filiada à



D383 Democracia, meio ambiente e desenvolvimento: experiências brasileiras /organização [de] Ilzver de Matos Oliveira, Tagore Trajano de Almeida Silva, Maria Zenaide Alves - Aracaju: EDUNIT, 2017.

308 p.: il. : 23cm

Inclui bibliografia.

ISBN - 978-85-68102-35-0

1. Democracia – Meio ambiente. 2. Desenvolvimento. 3. Direitos Humanos. 4. Direito. I. Oliveira, Ilzver de Matos (org.). II. Silva, Tagore Trajano de Almeida (org.). III. Alves, Maria Zenaide (org.). IV. Título.

CDU: 342.7

É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio.
A violação dos direitos de autor (lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

SUMÁRIO

- 9 TECER REDES, CONCRETIZAR OS DIREITOS HUMANOS**
Ilzver de Matos Oliveira
Tagore Trajano de Almeida Silva
Maria Zenaide Alves
- 15 PREFÁCIO**
Alysson Leandro Mascaro
- 17 PARTE I - Democracia e Políticas Públicas**
- 19 GOVERNO ELETRÔNICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR
NAS MÍDIAS SOCIAIS**
Anny Rochelly Vieira Santos
Pedro Simonard
- 35 A COMPREENÇÃO DOS DOCENTES DE MACEIÓ/AL NA
ABORDAGEM DO TEMA SEXUALIDADE NO ENSINO
FUNDAMENTAL**
Aldenízia Kássia de Melo Carvalho
Daniela do Carmo Kabengele
Renata do Nascimento Jucá
Lorena Sampaio Almeida
Magda Matos de Oliveira
Deyse de Souza Limas Ribas
- 49 ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**
Clécia Lima Ferreira
Dircilene Da Silva Ladico
João Cláudio Conceição
- 59 O EDUCADOR SOCIAL E O ADOLESCENTE EM CONFLITO
COM A LEI: REFLEXÕES SOBRE A PRÁXIS EDUCATIVA**
Fábio Santos de Andrade
Daiane Trindade da Silva

- 71 GESTÃO DE FLUXOS NA POLÍTICA DE ATENÇÃO DOMICILIAR**
Kamilla França Canuto
Luana Carla de Albuquerque Amorim
Elisa Batista Oliveira e Silva
- 81 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO HUMANO SUSTENTÁVEL**
Ilzver de Matos Oliveira
José Roniel Moraes Oliveira
Dímas Pereira Duarte Júnior
- 101 POLÍTICAS DE CUIDADOS COMO AFIRMAÇÃO DE DIREITOS PARA A PESSOA COM DEFICIÊNCIA E SEUS CUIDADORES: DESAFIOS PARA O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO**
Edgilson Tavares de Araújo
- 121 O PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE E A EFICÁCIA MATERIAL DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA**
Letícia Alves de Almeida
Clara Cardoso Machado Jaborandy
- 147 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO E O DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**
Maria Anáber Melo e Silva
- 159 PARTE II - Direitos Sociais Coletivos, Meio Ambiente e Desenvolvimento**
- 161 FEMINICÍDIO: FEMINISMO E DIREITO PENAL SIMBÓLICO**
Tanise Zago Thomasi
Luanny Corrêa Fontes
- 177 INSERÇÃO DA ENFERMAGEM NO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO**
Magda Matos de Oliveira
Adelmo Fernandes do Espírito Santo Neto

Aldenízia Kássia de Melo Carvalho
Lorena Sampaio Almeida

189 O PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE E O DIREITO

Adriana Maria Andrade
Luciana Rodrigues Passos Nascimento
Liziane Paixão Silva Oliveira

205 A INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 215/2010 FRENTE AOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS

Robiane Karoline Menezes de Lima Santos

225 EXTENSÃO E VIVÊNCIA: PRÁXIS E RECONHECIMENTO ENDÓGENO

Alexandro Rodrigues Ribeiro
Jonas Benevides Correa

237 O GABARITO DA FLORESTA URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA MACEIÓ: CONSIDERAÇÕES URBANÍSTICAS

Alexandre Felipe de Vasconcelos Santos
Viviane da Silva Romão
Ajibola Isau Badiru

251 MONISMO JURÍDICO: ENTRAVE ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS POVOS INDÍGENAS

Alessandra Matos Porttela
Ilzver de Matos Oliveira

275 POSTS NO RIO BRANCO: MOVIMENTOS PRÓ-EDUCAÇÃO NO FACEBOOK

Robson Fonseca Simões

289 DIREITO ANIMAL BRASILEIRO: UMA BREVE APRESENTAÇÃO

Tagore Trajano de Almeida Silva

301 AUTORES

TECER REDES, CONCRETIZAR OS DIREITOS HUMANOS

Ilzver de Matos Oliveira • Tagore Trajano de Almeida Silva • Maria Zenaide Alves

É com imensa alegria que apresentamos à comunidade acadêmica a obra “Democracia, meio ambiente e desenvolvimento: experiências brasileiras”, fruto dos trabalhos desenvolvidos no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direitos Humanos – PPGD, da Universidade Tiradentes – UNIT e com a parceria da Fundação de Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica de Sergipe - FAPITEC/SE através do edital de colaboração à realização de eventos no Estado de Sergipe.

Pensamos em uma obra composta por 2 partes, “Democracia e Políticas Públicas” e “Direitos sociais coletivos, meio ambiente e desenvolvimento”. Neste espaço pesquisadores de 5 (cinco) estados brasileiros (Sergipe, Bahia, Alagoas, Rondônia e Mato Grosso) puderam desenvolver temas relacionados ao eixo temático principal, contribuindo para o fortalecimento da rede de pesquisa entre as instituições e para o amadurecimento acadêmico das matérias.

Nesse sentido, os trabalhos publicados foram selecionados pelos docentes coordenadores (da UNIT e de 5 PPGs parceiros de distintas IES de 3 regiões brasileiras em desenvolvimento – Norte, Nordeste e Centro-Oeste: UFG-Catalão, Unir-Vilhena, UFMT, UFRB, UNIT-Alagoas e UFS) com o apoio da Associação Brasileira de Pesquisadoras e Pesquisadores pela Justiça Social - ABRAPPS, entre os trabalhos apresentados durante o Encontro Brasileiro de Pesquisadoras e Pesquisadores pela Justiça Social realizado em junho de 2016.

É fundamental que se consolide o intercâmbio acadêmico de pesquisadores brasileiros que atuam nas áreas de pesquisa sobre “Direitos Humanos”, alicerce das linhas de pesquisas atualmente em desenvolvimento no PPGD/UNIT, a saber: “Direitos Humanos e Sociedade” e “Direitos humanos, novas tecnologias e desenvolvimento sustentável”.

Realmente, a interação de direitos de primeira, segunda, terceira e, até mesmo, quarta dimensões, no presente livro, busca evidenciar a

necessidade de pensá-los como um todo e de forma sistêmica¹, avançando da perspectiva homem-indivíduo como único titular de direitos e, seguindo, na direção da proteção de grupos humanos, coletividade, direitos transindividuais como um todo². Corresponderia aos direitos de toda Humanidade, espécie de superação do mundo dividido entre os países do Norte e do Sul³.

Os direitos ligados à democracia, à paz, à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente, qualidade de vida e comunicação são o resultado de novas reivindicações sociais geradas pelo impacto tecnológico e reflexos de uma sociedade em constante mudança⁴.

De fato, o desenvolvimento de pesquisas e estudos avançados na área do Direito, com concentração em Direitos Humanos, a partir de uma perspectiva crítica, não eurocêntrica, busca contemplar as experiências latino-americanas e as especificidades e potencialidades dos saberes locais, da cultura brasileira e das narrativas históricas que constituem a nossa tradição. Entendê-las, possibilita a sociedade compreender o enfrentamento de dimensões que atualmente geram importantes desafios ao universo jurídico: as complexidades sociais, as novas tecnologias e o ambiente natural.

Este processo de afirmação história dos direitos humanos⁵ estabelece um novo significado a ser debatido nos artigos desta coletânea, qual seja, o que prevê um novo paradigma não apenas antropocêntrico, mas que contemple como destinatários um conjunto mais amplo⁶ de seres, alargando ainda mais o rol de destinatários da Constituição⁷.

1. Sobre este tema, ver: GORDILHO, Heron José de Santana; SILVA, Tagore Trajano de Almeida. Eficácia dos direitos fundamentais e justiça distributiva: o interesse público como problema jurídico nos tratamentos de saúde. *Juris Plenum - Direito Administrativo*, v. 09, p. 95-120, 2016. p. 101.

2. SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 58.

3. WEIS, Carlos. *Os Direitos Humanos contemporâneos*. São Paulo: Malheiros, 1999. p.

4. BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 564-567.

5. Cf. COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. rev. e ampl. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2004.

6. Cf. HÄBERLE, Peter. *A sociedade aberta dos intérpretes constitucionais: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997.

7. SILVA, Tagore Trajano de Almeida. Teoria da Constituição: Direito Animal e Pós-Humanismo. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa - RIDB*, v. 10, p. 11683-11732, 2013. p. 11685.

Sendo assim, o primeiro eixo temático “Democracia e Políticas Públicas” inicia com o artigo GOVERNO ELETRÔNICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS MÍDIAS SOCIAIS de Anny Rochelly Vieira Santos, mestranda em Sociedade, Tecnologia e Políticas Públicas e pelo Professor Doutor Pedro Simonard, antropólogo e membro do Programa de Pós-graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas do Centro Universitário Tiradentes. Os autores examinam a forma ampliada pela qual a democracia vem sendo colocada em prática a partir do uso intensivo das ferramentas digitais, pontuando como a utilização desses instrumentos tem colaborado para uma maior transparência e conexão entre governantes e governados.

O texto que segue A COMPREENÇÃO DOS DOCENTES DE MACEIÓ/AL NA ABORDAGEM DO TEMA SEXUALIDADE NO ENSINO FUNDAMENTAL escrito pelo conjunto de discentes: Aldenizia Kássia de Melo Carvalho, Renata do Nascimento Jucá; Lorena Sampaio Almeida, Magda Matos de Oliveira, Deyse de Souza Limas Ribas; do Programa de Pós-graduação Sociedade, Tecnologia e Políticas Públicas da UNIT/AL, capitaneado pela Professora Doutora Daniela do Carmo Kabengele. O grupo de pesquisa expõe a dificuldade de se falar em sexualidade e seus principais discursos, evidenciando a importância do processo educacional na conscientização social do tema.

A ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL é a terceira temática proposta em nossa coletânea. Escrito pela Doutora em Ciência Política, Clécia Lima Ferreira, pela Mestre em Direito, Dircilene Da Silva Ladico e pelo Doutor em Filosofia, João Claudio Conceição. Os autores buscam analisar a retórica com relação à aplicação das políticas públicas através de um prisma jurídico, político e filosófico, com o intuito de estabelecer a real eficácia dessas projetos.

Em seguida, Fábio Santos de Andrade, professor do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar - Mestrado Profissional (PPGEE/MEPE) e Daiane Trindade da Silva, Mestranda do Mestrado Acadêmico em Educação da Universidade do Estado de Mato Grosso-UNEMAT/Campus Universitário Jane Vanini; falam, no artigo O EDUCADOR SOCIAL E O ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI: REFLEXÕES SOBRE A PRÁXIS EDUCATIVA, sobre a complexidade envolvida na tarefa do educador de crianças e adolescentes que estão em conflito com a lei.

Outrossim, a GESTÃO DE FLUXOS NA POLÍTICA DE ATENÇÃO DOMICILIAR escrito por Kamilla França Canuto, Mestranda em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas e Professora da UNIT-AL, Luana Carla de Albuquerque Amorim, Especialista em Audiologia, Reabilitação Neurofuncional, Gestão em Saúde e Fonoaudióloga e Elisa Batista Oliveira

e Silva, mestre em Nutrição e nutricionista do Serviço de Atenção Domiciliar de Maceió; descreve os problemas enfrentados no atendimento domiciliar realizado na cidade de Macéio, visando ser um termômetro para entender a gestão do serviço e o aperfeiçoamento desse modelo de atendimento.

A garantia dos direitos humanos como instrumento para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e igualitária perpassa por uma relação mais sustentável entre os indivíduos. O capítulo proposto por José Roniel Morais Oliveira, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da UNIT/SE e pelo Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da UNIT/SE, Ilzver de Matos Oliveira; debate esta perspectiva no texto PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO HUMANO SUSTENTÁVEL.

“Compreender o debate sobre políticas de cuidados para pessoas com deficiência e suas famílias no Brasil é algo extremamente recente em termos da agenda de estudos acadêmicos e da agenda política” assevera, neste capítulo, Edgilson Tavares de Araújo, Doutor em Serviço Social (PUC-SP), Professor Adjunto da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia em seu texto POLÍTICAS DE CUIDADOS COMO AFIRMAÇÃO DE DIREITOS PARA A PESSOA COM DEFICIÊNCIA E SEUS CUIDADORES: DESAFIOS PARA O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO.

O recente cenário de proteção social e jurisdicional das pessoas com deficiência é o tema abordado pela graduanda em Direito da Estácio-Fase, Letícia Alves de Almeida e pela Professor Doutora do PPGD/UNIT/SE, Clara Cardoso Machado Jaborandy; no artigo O PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE E A EFICÁCIA MATERIAL DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA.

Encerrando a primeira parte do nosso livro, Maria Anáber Melo e Silva, Doutoranda no programa “Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI” da Universidade de Coimbra – Portugal; discute A RESPONSABILIDADE DO ESTADO E O DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, evidenciando este política pública de tamanha relevância social.

Para abrir a parte II do nosso livro intitulado “Direitos Sociais Coletivos, Meio Ambiente e Desenvolvimento”, a Doutora em Direito pelo UniCEUB, Tanise Zago Thomasi, junto com a graduanda em Direito pela Universidade Tiradentes – UNIT/SE, Luanny Corrêa Fontes; escrevem sobre FEMINICÍDIO: FEMINISMO E DIREITO PENAL SIMBÓLICO, debatendo a recente qualidade hedionda do feminicídio e sua eficiência na repressão do crime.

O segundo texto da parte II, a INSERÇÃO DA ENFERMAGEM NO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO, capítulo escrito pelos Mestrandos em

Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas na UNIT/AL, Magda Matos de Oliveira, Adelmo Fernandes do Espírito Santo Neto, Aldenizia Kássia de Melo Carvalho e Lorena Sampaio Almeida; os estudantes fazem reflexões sobre a categoria profissional dos enfermeiros, estabelecendo um olhar a através do Poder Legislativo.

Nesta segunda parte, será feita uma análise pormenorizada das concepções conceituais do princípio fraterno em O PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE E O DIREITO, escrito pela mestranda em Direitos Humanos pela UNIT/SE, Adriana Maria Andrade, pela mestre em Direito Luciana Rodrigues Passos, e pela Doutora em Direito pela Université Aix-Marseille III e pela Coordenadora e Professora do Programa de Pós-graduação em Direito-Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes (SE), Liziane Paixão Silva Oliveira.

Robiane Karoline Menezes de Lima Santos, Mestranda em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas pelo Centro Universitário Tiradentes/AL, escreve, em seguida, sobre A INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 215/2010 FRENTE AOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS, evidenciando vício constitucional contido no projeto de emenda encaminhado ao congresso.

A EXTENSÃO E VIVÊNCIA: PRÁXIS E RECONHECIMENTO ENDÓGENO é o texto de Alexandro Rodrigues Ribeiro, Professor Adjunto II do Mestrando em Agronegócio e Desenvolvimento Regional – ADR – da Faculdade de Economia da UFMT, e Jonas Benevides Correa, Mestrando em Agronegócio e Desenvolvimento Regional – ADR. Os autores propõem a implementação de uma horta orgânica através do exemplo do assentamento agrícola no município de Poconé-MT.

O GABARITO DA FLORESTA URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DE MACEIÓ: CONSIDERAÇÕES URBANÍSTICAS é o capítulo desenvolvido por Alexandre Felipe de Vasconcelos Santos, Mestrando em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas na UNIT/AL, Viviane da Silva Romão, Graduanda em Arquitetura e Urbanismo na UNIT/AL e Ajibola Isau Badiru, Doutor em Ciências (Tecnologia Nuclear) na USP. Os autores trazem o conceito de floresta-urbana e estabelecem uma metodologia para se estabelecer um gabarito para este marco teórico e metodológico adotado.

Cidadania indígena é o conceito desenvolvido no penúltimo texto de nossa coletânea intitulado MONISMO JURÍDICO: ENTRAVE ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS POVOS INDÍGENAS, desenvolvido pela Doutora em Direito da Universidade Federal da Bahia, Alessandra Matos Porttela.

Em POSTS NO RIO BRANCO: MOVIMENTOS PRÓ-EDUCAÇÃO NO FACEBOOK, Robson Fonseca Simões, Doutor em Educação pelo ProPEd da

UERJ e professor adjunto da Universidade Federal de Rondônia, esclarece o entendimento sobre novas formas de comunicação social encontradas atualmente nas redes sociais.

Tagore Trajano de Almeida Silva, Pós-doutor pela Pace University, New York/USA e Professor dos Programas de Pós-graduação em Direito da UFBA, UNIT e UCSal, encerra nosso livro, com o artigo DIREITO ANIMAL BRASILEIRO: UMA BREVE APRESENTAÇÃO. Texto desenvolvido para ser o primeiro contato de muitos pesquisadores e curiosos do tema Direito dos Animais. Afirma-se que todo Direito Humano é Direito Animal, sendo um grande pleonasma a ser explorado pelos futuros pesquisadores da área de direitos humanos.

São, portanto, 21 (vinte e um) artigos desenvolvidos para proporcionar ao leitor uma diversidade de conceitos e teorias a serem trabalhadas dentro da área de Direitos Humanos. Apenas a cooperação e a união entre docentes e discente poderá promover o ideal que todos queremos: JUSTIÇA SOCIAL E IGUALDADE E RESPEITO ENTRE OS POVOS. Agradecemos a todos os pesquisadores envolvidos neste projeto e os convidamos para fortalecer ainda mais esta rede que vislumbra crescer. Caminhemos juntos!

PREFÁCIO

Alysson Leandro Mascaro

O pensamento jurídico não é desenvolvido apenas pelo jurista. No seu fundamental, as balizas da juridicidade são concretas, advindas do solo material das relações sociais. Assim, porque há apropriação privada mediante formas do capital, há o direito de propriedade. Porque há comércio há direito comercial. Porque há internet há direito das relações eletrônicas. Porque há biotecnologia há biodireito. Os parâmetros do pensamento jurídico advêm da materialidade das relações, fundadas em vínculos de exploração e opressão. Nas múltiplas formações das sociedades atuais se erigem as formas sociais específicas do capitalismo.

No seio dessa determinação social, há então o campo do pensamento jurídico empreendido de modo insigne pelos juristas. Tal ambiente, que se reputa técnico e jurídico por eminência, é na verdade apenas espaço no qual os juristas transformam as demandas, interesses e contradições da sociabilidade em institutos de direito. Somente a partir da moldura geral das formas sociais é que se abre a tela na qual as disputas jurídicas – progressismo ou conservadorismo; maior ou menor apoio a classes, grupos, minorias; repressão ou abolicionismo penal – empreendem sua disputa. Até o extremo, dentro da moldura, está contido pela forma. A variação da proteção aos direitos do trabalhador é ainda o império da propriedade privada do capital, da constituição da subjetividade jurídica e da submissão de todos aos ditames do Estado e do direito. Se maior ou menor o salário mínimo, tal imposição será considerada universal, devida, de direito. O mundo do salariado está então instituído juridicamente e legitimado. Pelo Estado e pelo direito passam as formas específicas da reprodução social.

No entanto, o espaço do pensamento jurídico, ainda que dentro da moldura das formas sociais, pode servir de despertar de sensibilidades, entendimentos, abrindo espaços para a politização, para a agudização de contradições, para revelar mesmo os limites do direito e do capitalismo. Os poderes judiciários e o mundo da prática jurídica – como a advocacia e os ministérios públicos – pouco conseguem se furta às demandas quotidianas. No geral, a faina do trabalho em casos concretos não tem permitido a abertura de horizontes para a compreensão geral do

sistema. A universidade, espaço da reflexão e do ensino a partir dos parâmetros mais abstratos do próprio sistema jurídico e das ciências humanas, embora talhada para o ensino técnico e reprodutor da dinâmica de exploração e opressão, de quando em quando abre alguns espaços de crítica.

A presente reunião de estudos e pesquisas de uma série de docentes, discentes, pesquisadores e profissionais do direito do país, empreendida pelos professores Ilzver de Matos Oliveira, Tagore Trajano de Almeida Silva e Maria Zenaide Alves, organizadores do livro, a partir especialmente do ambiente acadêmico da Universidade Tiradentes, de Sergipe, e de seu Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direitos Humanos – por onde por muitas vezes, em minhas viagens ao Nordeste brasileiro, proferi aulas e conferências –, é prova de uma busca por abrir caminhos, desvendar as contradições de nosso tempo e tencionar encetar a crítica para a transformação social. Além da UNIT, tal coletânea contou com a participação, na sua elaboração, de programas de pós-graduação como os da UFG-Catalão, UNIR-Vilhena, UFMT, UFRB e da UFS, além do apoio da ABRAPPS – Associação Brasileira de Pesquisadoras e Pesquisadores pela Justiça Social. Apresentando tanto jovens pesquisadores como maduros profissionais do direito, esta obra coletiva revela um solo vivo de inquietações no campo intelectual brasileiro.

Problematizar a democracia e as políticas públicas, num momento em que o Estado explicita mais uma vez sua natureza de classe e seu manejo imediato para o interesse do capital, destruindo qualquer veleidade de imparcialidade, é um dos cerne de tal obra. Outro dos seus eixos é a discussão sobre desenvolvimento, meio ambiente e direitos sociais coletivos. A atual fase do capitalismo, pós-fordista, exponencia específicas estratégias de acumulação e reprodução social que tocam no âmago de tais construções político-econômico-jurídicas legadas pelo capitalismo do século XX. A crise é o pano de fundo para o estertor da funcionalidade do capital tal qual por muito se o conheceu.

Saúdo aos pesquisadores de Sergipe e de todo o Brasil que se envolvem com obras como a presente e, em especial, com as lutas para a superação das formas sociais e das correspondentes construções intelectuais, políticas e institucionais que jungem a sociedade contemporânea e nosso povo. Haja energia de luta e luzes de entendimento científico sobre nossa sociabilidade, para nova sociabilidade.

São Paulo, junho de 2017.

Alysson Leandro Mascaro

Professor da Faculdade de Direito da USP

PARTE 1

DEMOCRACIA E
POLÍTICAS PÚBLICAS

GOVERNO ELETRÔNICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS MÍDIAS SOCIAIS

Anny Rochelly • Pedro Simonard

1 INTRODUÇÃO

Em um cenário digital, onde muitos cidadãos estão constantemente *online* e checando as mídias sociais, e-mail e notícias inúmeras vezes em um único dia, o governo não atenderia ao Princípio da Efetividade se permanecesse com canais de diálogos burocráticos ou analógicos, idênticos à década passada. Por isso, vemos emergir um movimento de abertura ao engajamento político e à participação popular no sentido de que a comunidade esteja integrada às ações do governo, opinando, discutindo e debatendo nos espaços virtuais. Apesar de virtuais, estes espaços reverberam no mundo real, gerando movimentos sociais que de fato podem alterar a realidade a sua volta de maneira concreta.

O governo federal aderiu aos recursos eletrônicos desde o final dos anos de 1980 - inicialmente com vistas a aperfeiçoar a administração interna, depois automatizando serviços para a comunidade e, numa fase final, dialogando com a sociedade por meio da Internet - e o foco dos últimos anos tem sido as mídias sociais. No Facebook, por exemplo, as políticas públicas são divulgadas e construídas com base nos debates nascentes neste espaço e sua importância vem do fato de agregar diversas pessoas em torno de um objetivo comum sem que elas precisem sair de casa para contribuir, de forma que encontros presenciais, como as audiências públicas por exemplo, contam com participação cada dia menor paralelamente ao avanço do digital. Muitas pessoas se sentem mais confortáveis no ambiente virtual, seja pelo comodismo ou pelo “anonimato” que gera a desinibição. Essa nuance da Internet foi considerada uma oportunidade pelo governo em diversas esferas, o qual investe recursos humanos e financeiros no aperfeiçoamento das páginas de fãs (*fanpage*) e perfis das mídias sociais institucionais.

É necessário considerar, entretanto, que há quantidade na Internet, não necessariamente contribuição de qualidade, pois essa é uma das

características da rede: seu poder de universalizar e tornar o conteúdo “aberto” a todas as pessoas que visitam o espaço. Além disso, há de se considerar que o número relevante de pessoas analfabetas ou em situação de miserabilidade no Brasil, que são excluídas do mundo digital e, por isso mesmo, não estão inseridas nesse local de debate.

Após deixar clara a existência dessas lacunas, este capítulo tem o objetivo de discutir de que forma a democracia pode ser ampliada com o uso das redes e se as políticas públicas tornaram-se mais transparentes ao ter acesso direto aos posicionamentos dos internautas, que se veem aptos a contestar, sugerir e criticar tendo como premissas o pseudoanonimato e a comunicação virtual ofertadas pela Internet. Para isso, abordaremos a trajetória do governo eletrônico no Brasil, em paralelo à expansão do governo móvel, pondo em destaque a iniciativa do Gabinete Digital. O próximo passo é uma discussão sobre a imersão nas redes e o crescimento do acesso à Internet e às mídias sociais no Brasil nos últimos anos. O contexto destas mudanças no cenário digital é traçado a partir de autores que estudam a participação popular e o ativismo nas redes e, como consequência deste novo perfil de cidadão, adotamos a perspectiva de uma gestão pública mais participativa, democrática e plural sem nos restringirmos às concepções teóricas.

A metodologia utilizada partirá de levantamento bibliográfico e documental sobre estudos que tratam dos temas governo eletrônico e interação política nas redes, buscando realizar um panorama histórico dos instrumentos de comunicação utilizados pela gestão pública com base no governo eletrônico ou *e-gov*, que adota Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) no setor público, além de estudos mais aprofundados sobre a participação popular nas mídias sociais e avaliação dos impactos da interação sobre a gestão pública.

2 GOVERNO ELETRÔNICO

A trajetória do governo eletrônico no Brasil tem início com a falência da gestão burocrática e da intervenção estatal, as quais impulsionaram as iniciativas de reforma e modernização do setor público, a partir dos anos 1990. Este fenômeno resultou na reforma da gestão pública em busca de atender o cidadão com excelência. Bresser Pereira (2002) informa que seu objetivo é a formação de um aparelho de Estado forte e eficiente por meio da descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado, da maior autonomia da gestão e de novas formas de responsabilização dos gestores e, por fim, da mudança de mentalidade numa perspectiva cultural. A nova gestão pública, então, aborda

o uso da tecnologia como fator essencial para o alcance de resultados, traduzidos pela palavra eficiência.

Diniz (2009) associa o novo paradigma de eficiência a ser alcançado pelo setor público à adoção de “tecnologia e de automação de processos operacionais, produtivos e administrativos no setor privado” (DINIZ, 2009, p. 27), quando modelos de gestão são aplicados nas instituições privadas de forma otimizada e diferente do setor público. O uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) de forma a se alcançar um novo modelo de gestão pública é o que caracteriza o governo eletrônico nos dias de hoje. “Governo eletrônico não se restringe à simples automação dos processos e disponibilização de serviços públicos por meio de serviços online na Internet, mas a mudança da maneira como o governo, pelo uso das TICs, atinge os seus objetivos para cumprimento do papel do Estado” (DINIZ, s.d., p. 27).

Amorim (2012), por exemplo, conceitua o governo eletrônico da atualidade como meio e ambiente que abrange sistemas avançados de informação com os seguintes objetivos: “possibilitar mais eficácia e eficiência da gestão, a melhoria da qualidade dos serviços, a transparência e a ampliação das possibilidades de fiscalização das ações das instituições públicas” (p. 15).

Diniz atribui a utilização das TICs de forma estratégica por parte do governo ao seu uso gradual pela sociedade, empresas privadas e organizações não governamentais, à substituição da informação em papel para os formatos eletrônicos e, ainda, aos investimentos em Internet e telecomunicações que cresceram exponencialmente com o passar dos anos. A necessidade de maior eficiência do governo, a reforma do Estado e a modernização da gestão pública são outros fatores citados por este autor no fortalecimento deste processo. Diniz (2005) divide em três as fases de evolução da gestão pública a partir da adoção das TICs: a) gestão interna, b) serviços e informação ao cidadão e c) entrega de serviços via Internet, sendo que esta última se estende até os dias atuais.

A Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011) são reflexos desta nova gestão pública que se utiliza de recursos tecnológicos para manter um diálogo com a comunidade e prestar contas de onde o dinheiro público está sendo aplicado. A primeira refere-se à transparência da gestão fiscal e determina que sejam disponibilizadas, em tempo real, informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com dados como receitas, despesas, fornecedores, programas, ações e projetos.

Já por meio da Lei de Acesso à Informação, o cidadão pode solicitar acesso a qualquer documento ou informação produzido pelo Estado que não tenha caráter pessoal ou esteja sob a proteção do sigilo. Ela integra o programa Brasil Transparente¹, que tem como objetivo principal uma administração pública mais transparente e voltada à participação social. Além disso, ela também intervém na formação de uma cultura de acesso à informação, por parte dos servidores, e na publicação de dados em formato aberto na Internet por meio do uso de novas tecnologias e soluções criativas e inovadoras. Ambas estão ligadas ao objetivo geral da transparência e atendem ao direito do cidadão de acessar, de maneira ágil e simplificada, qualquer tipo de informação relacionada ao dinheiro público. Todos esses elementos coadunam com a ideia de transparência imposta ao governo e que é cada dia mais exigida pela sociedade, que tende a se enxergar como participante ativa deste processo quando imersa nas redes.

3 GOVERNO MÓVEL

O *m-gov* ou cidadania móvel é o passo seguinte desta evolução da administração pública. *Mobile Government*, sigla em inglês, consiste na oferta de serviços públicos eletrônicos por meio de dispositivos móveis, como os *smartphones*. A Receita Federal, por exemplo, através do Ministério da Fazenda, permite aos brasileiros baixar um aplicativo no celular e enviar a declaração de imposto de renda por meio dele, de forma prática e intuitiva, desde 2015. Autores como Diniz (2009) e Amorim (2012) consideram o recurso móvel uma estratégia e oportunidade para que cheguem ao cidadão informações e serviços públicos de maneira ágil.

O autor relata que há uma crescente expectativa das pessoas em relação ao serviço público e o crescimento e a universalização da Internet móvel permitem que o *m-gov* seja considerado um complemento ao *e-gov*. “O governo vai até onde o cidadão está e o cidadão deixa de ter que ir à ‘repartição pública’, fazendo uso das principais características da Internet de hoje: ubiquidade, interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade. É o serviço público que cabe no bolso” (DINIZ, 2009, p. 5). Para o autor, prover serviços via celular também é um modo de exer-

1. Criado pela então Controladoria Geral da União em 2013, o programa Brasil Transparente auxilia Estados e municípios na implementação das medidas de governo transparente previstas na Lei de Acesso à Informação. Seu objetivo é juntar esforços no incremento da transparência pública e na adoção de medidas de governo aberto.

cer justiça social. No âmbito do governo federal, em 2015, foi lançado o aplicativo Sigepe Mobile, por meio do qual o servidor público federal acessa seu contracheque atual ou dos últimos 12 meses, prévia do mês seguinte e dados cadastrais. O aplicativo também apresenta gráficos com detalhes sobre rendimentos e descontos e emite um alerta pelo *smartphone* quando a prévia é disponibilizada.

Sempre que se fala em tecnologias há uma lacuna, no tocante ao Brasil, quando consideramos o número de pessoas que não têm acesso à Internet ou o grande número de analfabetos que não usufruirão destes serviços devido à condição de exclusão social que lhes é imposta. Diniz (2009) alerta quanto ao fato e explica que as tecnologias em si não ampliam o exercício da cidadania ou reduzem a exclusão social de forma isolada. Por isso, ele adverte: “É preciso criar ou ajustar a legislação, considerar as características locais, moderar o interesse dos agentes envolvidos, considerar as características da região e ainda da população a quem se vai oferecer o serviço, já que há barreiras culturais a superar no uso da tecnologia” (DINIZ, 2009, p. 13).

Amorim (2012) relata que o novo modelo de organizações governamentais tem como objetivos a redução de custos e o aumento da integração e relacionamento entre governo-governo, cidadão-governo e governo-fornecedores. Acessibilidade e desenvolvimento de serviços centrados no cidadão são pontos fortes do *m-gov* para a autora e os desafios técnicos e as limitações físicas das tecnologias móveis não são desconsiderados em seus estudos. Ela acredita que:

As TIC´s possibilitam aos cidadãos poderes intelectual, social, comercial e político. É bem verdade que para aproveitar todo esse potencial latente é necessário uma população informada sobre o poder e capaz de usá-lo de forma deliberada e inteligente. Daí um importante desafio para o Estado: promover a inclusão digital para potencializar o uso da rede mundial de computadores (AMORIM, 2012, p. 5).

4 GABINETE DIGITAL

Iniciativa do Governo Federal implantada em 2013, o Gabinete Digital tem como objetivo ampliar o acesso do cidadão à informação pública, serviços, prestação de contas e participação popular nas decisões. O Gabinete Digital está centrado na integração das mídias sociais oficiais e na simplificação dos canais de acesso da comunidade ao governo. Este canal unificado, de acordo com informações do portal da Presidência da

República, tem como objetivos: 1) agregar as informações dos ministérios e políticas públicas para auxiliar a tomada de decisões estratégicas do governo; 2) alinhar a divulgação das políticas públicas nas redes sociais; 3) aprimorar a comunicação do Governo com os servidores e aperfeiçoar os canais de interação com a população.

Apesar de as duas primeiras metas do Gabinete Digital estarem diretamente ligadas à atuação do governo e à divulgação de ações institucionais, é importante reconhecer que há ampliação e aperfeiçoamento da comunicação entre governo e servidor e, o mais importante, entre governo e população, a partir do uso de instrumentos que facilitam o acesso das pessoas à administração pública, como as mídias sociais. Atualmente, o Palácio do Planalto possui contas ativas em nove mídias sociais, além de manter atualizado o Blog do Planalto, uma ferramenta institucional com formato menos rígido e mais interativo, que privilegia a participação e retrata o cotidiano da presidência por meio de textos, áudios, fotos, vídeos e infográficos próprios das novas mídias digitais.

5 IMERSÃO NAS REDES

Apesar do cenário de desigualdades e extrema pobreza no país, muitos brasileiros que saíram da situação de miserabilidade e outros que hoje fazem parte da classe média ou classe C acessam a Internet diariamente, seja para verificar as mídias sociais, ler notícias ou checar e-mail. A imprensa noticia que 50% das casas já têm acesso à Internet, de acordo com a pesquisa TIC Domicílios 2014, realizada pelo Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (Cetic) no ano passado. O número de pessoas com acesso à Internet já gira em torno de 120 milhões, segundo a Nielsen Ibope, que credita o fato ao aumento do acesso à banda larga nas residências.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do mesmo ano apontam que o celular é o principal meio de acesso à Internet no Brasil, em especial na região Nordeste. O uso da banda larga móvel, presente em 62,8% dos domicílios com Internet, aumentou 19,3 pontos percentuais em 2014 na comparação com 2013. Todos esses números propiciam uma maior presença dessas pessoas na Internet, ambiente digital onde se sentem à vontade para debater, expressar opiniões e compartilhar conteúdo.

Nas mídias sociais, o cenário não é diferente. A pesquisa “Futuro Digital em Foco Brasil 2015”, elaborada pela consultoria ComScore, mostra que os brasileiros são os líderes do tempo gasto nas redes sociais, totalizando 650 horas por mês nestes ambientes, o que representa 60% a mais do que a média mundial. São gastos em torno de 21 minutos em

cada visita às mídias sociais e quase 10 horas por mês para cada interagente. O Facebook é a maior rede social em números de visitantes únicos. Dos 58 milhões de brasileiros que acessam esta plataforma, 78% são interagentes únicos.

Dados de 2014 divulgados pelo próprio Facebook comprovam que 8 em cada 10 brasileiros com acesso à Internet utilizam o Facebook, totalizando 89 milhões de pessoas. Desse número, 66% voltam à plataforma diariamente e 68 milhões acessam via dispositivos móveis (celular, tablet, etc). Isto quer dizer que 59 milhões de brasileiros utilizam esta plataforma por dia, o que confirma a ampliação do fenômeno da mobilidade, pois a grande maioria acessa a plataforma dos seus *smartphones*.

A partir da expansão do acesso à Internet no Brasil, as mídias sociais foram eleitas terreno de trânsito fácil para os brasileiros que acessam com mais frequência as plataformas de entretenimento do que os sites de notícia, mesmo quando buscam informações. Este acesso ocorre, predominantemente, através do uso de dispositivos móveis.

6 PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS MÍDIAS SOCIAIS

Com a comunidade inserida nas mídias sociais, a desinformação, a falta de oportunidade de participação e o descrédito com a gestão pública, citados por Duarte (2006), podem ser minimizados quando se abre um espaço virtual entre governo e cidadão, pondo em prática os ideais de transparência e atendimento ao público. Analisada por esse viés, a comunicação pública deve valorizar todos os atores envolvidos na comunicação, avançando na busca pela democracia e na troca de informações.

A comunicação pública ocupa-se da viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e expressão. Assim, fazer comunicação pública é assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo (DUARTE, 2006, p. 2).

Maia (2002), por sua vez, explica que as redes facilitam o engajamento político e fortalecem o processo democrático: “[...] o público e os políticos podem se comunicar, trocar informações, consultar e debater, de maneira direta, rápida e sem obstáculos burocráticos” (MAIA, 2002, p. 107). No mesmo artigo, a autora defende, entretanto, que apenas a esfera pública virtual ou as estruturas comunicacionais eficientes não garantem o fortalecimento da democracia. “Também devem estar presentes

a motivação correta, o interesse e a disponibilidade dos próprios cidadãos para se engajar em debates” (MAIA, 2002, p. 108). As redes também possibilitam uma maior descentralização e flexibilidade em relação às decisões políticas, alterando a comunicação vertical, onde o conteúdo seria repassado da gestão para a comunidade, sem interferências por parte desta última, para a horizontal, na qual a informação é debatida e construída no ambiente virtual.

A mobilização via Internet é objeto de estudo novo no campo das ciências sociais. Vieira (2012) abordou o tema em sua dissertação de mestrado tendo como foco o ativismo cidadão na plataforma Facebook. Para o autor, a capilaridade das mídias sociais é fator propulsor da mobilização, assim como os valores simbólicos construídos entre seus atores. “No ambiente Internet, é preciso dizer que as arenas públicas nele criadas são mais que mundos paralelos de informação que coexistem independentemente dos meios de comunicação de massa tradicionais” (VIEIRA, 2012, p. 4). Nestas arenas, é possível afirmar que as pessoas buscam informações e optam por relações para além do que a grande mídia difunde.

Em suas reflexões sobre a democracia, Monteiro (2015) defende que ela só se torna legítima quando é associada à participação. Apenas o sistema representativo não garante que o todo seja mais justo. Por esse motivo, ela sustenta que haja cautela quando se pressupõem avanços na democracia sem levar em consideração fatores instrumentais semelhantes aos da política tradicional, como o “clientelismo dos políticos, o personalismo das lideranças carismáticas e o controle das informações pelas lideranças comunitárias” (MONTEIRO, 2015, p. 20).

Entende-se, portanto, que é necessário pensar num modelo de democracia que conviva tanto com os ideais representativos, quanto com os ideais participativos, e que contribua para o aprofundamento de ambos. Por isso, é importante compreender como vêm acontecendo iniciativas de grupos, movimentos e diversas organizações na luta contra as formas de exclusão e a favor da pluralização cultural e do reconhecimento de novas identidades (MONTEIRO, 2015, p. 20).

Como consequência, a comunicação pública no ambiente digital tem se tornado mais dinâmica e atraente para seu público-alvo, passando do status de uma gestão que se relaciona com a mídia e não com o cidadão àquela que tem o potencial de estimular o acesso e a participação do indivíduo por meio do uso dessas novas ferramentas. “As mudanças culturais, econômicas, cognitivas das novas mídias são, na realidade, a

constatação dessa relação intrínseca, não de extensão, mas de hibridização. O meio não é extensão, mas constituição do homem” (LE MOS, 2013, p. 161).

7 ATIVISMO NAS REDES

As cidades, para Bentes (2015), são os novos laboratórios de políticas públicas e os movimentos socioculturais, que podem ser encontrados nas redes - onde se formam laços afetivos, sentimentos de pertencimento e de comunidade, além de grupos que estão em busca dos mesmos objetivos -, possibilitam uma renovação radical nas políticas públicas. “Essas redes culturais locais contrastam com as políticas públicas organizadas no centro, super-hierarquizadas, centralizadas e que não resolveram ou reduziram a um nível desejável as desigualdades sociais” (BENTES, 2015, p. 90). A colaboração encontrada nas redes é explorada por Bentes, que exalta a juventude inquieta e disposta que demanda participação.

Estamos falando de ações e processos que extrapolam a ideia fordista de educação ou de indústria cultural, processo que não é formal, mas sim precário, informal, veloz e que se dá em redes colaborativas, as quais operam produzindo transferência de capital simbólico e real, fortalecendo os movimentos socioculturais sem os tradicionais mediadores culturais, mas que dependem de políticas públicas novas e ampliadas (BENTES, 2015, p. 90).

Na rede, os interagentes tornam-se menos inibidos, até mesmo grosseiros, devido à anonimidade garantida pela Internet. O fato é que essa característica em si pode ser considerada positiva, por exemplo, para Coleman, entrevistada por Lemos (2015). Quando não se está sendo vigiado, existe a liberdade para experimentar, se expressar e criar debates novos. Já quando há vigília, a pessoa tende a se conformar, como pode ser observado nas audiências públicas, por exemplo, que registram uma menor participação da comunidade em comparação ao que é praticado no ciberespaço.

Esta mudança de comportamento, ainda tímida, por parte de quem acessa o Facebook e estabelece para si diversas identidades naquele ambiente gera o ativismo digital. A sociedade civil pode se tornar protagonista neste cenário digital. “O modo de vida atual é crescentemente participativo; a sociedade sente-se excluída da arena pública e quer nela ser reconhecida e dela participar” (OLIVEIRA, 2015, p. 113). A “comuni-

dade emancipada”, expressão utilizada por esta autora, não apresenta distinção entre os que atuam e os que observam, erguendo a bandeira da participação. É por meio dela, continua Oliveira, que a recomposição social e a recuperação da política podem ser conquistadas.

Neste sentido, as novas tecnologias de informação e comunicação, especialmente as mídias sociais, mudam a forma com que os sujeitos se relacionam com o mundo e como se apropriam de conceitos, colaboram, compartilham e criam em coletividade. Observa-se hoje o fortalecimento do local e da multiplicidade de vozes e os espaços fluidos, de movimentação, podem ser representados pelas redes, locais nos quais paradigmas e processos burocráticos são desconstruídos. “Novo paradigma traduzido em uma política que privilegia a sinergia entre muitos projetos acima da complicada estrutura dos grandes e pesados aparatos tanto na tecnologia como na gestão” (OLIVEIRA, 2015, p. 115).

8 GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA

A presença maciça das pessoas nas mídias sociais gera uma mudança de posicionamento da gestão pública, amenizando a postura autoritária e dominante que sempre a caracterizou e hoje continua a se manifestar, mas a sociedade com acesso à informação reage, ainda que muitas vezes de forma incipiente. O fato é que uma gestão pública que dê espaço à participação, em vias de alcançar a efetividade da democracia, é um avanço para a política de uma maneira geral.

Considerar a participação na formulação de políticas públicas permite olhar o processo democrático de maneira contínua, superando a simples eleição de representantes. Além disso, mediante a participação, as diferentes partes envolvidas poderiam realizar um processo de acompanhamento constante na formulação e discussão sobre o desenvolvimento (DELGADO, 2013, p. 15).

Delgado (2013) acredita que a atuação em rede facilita a formação e implementação de políticas públicas em oposição aos instrumentos anteriormente utilizados pelas instituições formais, baseados no comando e no controle, isto é, em uma ação política vertical. A centralização, de acordo com o autor, vem sendo lentamente substituída pela colaboração de forma a efetivamente solucionar problemas sociais e responder ao controle popular moderno. Essa mesma participação, no entanto, apesar de real e crescente, precisa do apoio do governo para “garantir

espaços e fortalecer processos” (DELGADO, 2013, p. 16), o que demonstra que a interação entre governo e população pode se tornar ineficiente se o governo, enquanto instância maior, não apoia ou não põe em destaque a colaboração do cidadão que está situado na etapa final do processo político.

É preciso entender que um dos caminhos mais efetivos, na modernidade, para que a gestão pública se torne participativa é ouvir a comunidade governada, dialogar e facilitar esta comunicação por meio da interação e do alinhamento de suas ações, programas e projetos aos anseios da sociedade. As mídias sociais, a passos lentos, vêm propiciando essa mudança de mentalidade nas pessoas, que passam a enxergar o engajamento político e a atuação do governo como processos que se influenciam mutuamente.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, discutimos brevemente de que forma a democracia vem sendo colocada em prática de maneira ampliada a partir do uso intensivo das ferramentas digitais. Abordamos também como as políticas públicas tornaram-se um pouco mais transparentes não somente pelo aparato jurídico disponível hoje, mas também pela conexão direta estabelecida entre governo e população, o que incide diretamente nos índices de participação e de engajamento com conteúdo político. O resultado desta nova postura é refletido nos dois segmentos aqui discutidos: por um lado, o cidadão tem e deseja mais abertura para cobrar e intervir nos processos de decisão política, por outro a gestão é obrigada a adotar mecanismos de transparência e também é beneficiada pelo alcance e amplitude das redes quando se trata de difundir mensagens políticas.

Para chegarmos a essas conclusões, inicialmente trouxemos algumas considerações sobre o governo eletrônico, que retrataram a evolução da gestão pública a partir da adoção das TICs e a entrega de serviços à população via Internet. Há todo um aparato legal de ações representadas por iniciativas como Lei da Transparência, Lei de Acesso à Informação, Governo Móvel e Gabinete Digital, que propiciam o uso crescente das mídias sociais, o que facilitou o surgimento de um novo cenário de participação social e engajamento político, sobretudo o ativismo nas redes, ambiente onde se observa a formação de grupos e comunidades com objetivos em comum que se expandem para além do mundo virtual.

É importante pontuar que essa abertura ao diálogo aconteceu não de forma espontânea ou livre de interesses políticos. A própria sociedade, hoje com acesso livre e ágil à informação, interfere nessa mudança

de postura da administração pública quando adere às mídias sociais e passa a participar dos processos políticos com mais propriedade, compartilhando conteúdo e construindo direcionamentos políticos a partir do engajamento nos debates eletrônicos.

Independentemente destes fatores subjacentes, o fato é que há uma maior participação dos cidadãos nas decisões políticas devido ao uso da Internet e das mídias sociais. Há de se investigar a qualidade destas contribuições por meio de estudos mais aprofundados e também a forma como a gestão pública se apropria desses conteúdos gerados nas redes de maneira a construir ou realinhar ações, projetos e programas de governo. Sucintamente, pode-se afirmar que há aumento da participação, mas o alcance da influência popular na gestão pública deve ser objeto de pesquisa de autores que concentram suas produções em torno do tema políticas públicas.

REFERÊNCIAS

AMORIM, P.C.K.D. **M-Government**: complemento do governo eletrônico. In: XI CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO NORTE-INTERCOM, 2012, Palmas. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/regionais/norte2012/resumos/R29-0279-1.pdf>. Acesso em: 15 jul 2016.

BENTES, I. Cultura de redes e políticas culturais no Brasil. In: Revista **Observatório Itaú Cultural**, ano 8, n 19, p. 88-95, nov. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 1, jan./mar. 2002.

CASTELLS, M. O ser na sociedade informacional. In: CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 57-60.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Lei da Transparência**. Disponível em: <http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/>. Acesso em: 14 jun 2016.

DELGADO, A. D; TRIANA, D.R.R; SAYAGO, D.A.V. **A contribuição das redes sociais na elaboração de políticas públicas participativas**. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMANDO AGENDAS E AGENTES, 2013, São Paulo.

Anais... Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st13-trab-aceito-0165-3.pdf>. Acesso em: 11 jun 2016.

DINIZ, E.H; BARBOSA, A.F. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. In: Revista de Administração Pública, vol.43, n 1, p. 23-48, Rio de Janeiro jan./fev. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n1/a03v43n1.pdf>. Acesso em: 27 de maio de 2016.

DINIZ, V. A história do uso da tecnologia da informação na gestão pública brasileira através do CONIP — Congresso de Informática Pública. In: **Congreso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública**, 10., 2005, Santiago. Anales... Chile, 2005.

DINIZ, V.S **M-gov ou cidadania móvel**. Disponível em: https://www.academia.edu/966289/M-Gov_ou_Cidadania_M%C3%B3vel. Acesso em: 09 jun 2016.

DUARTE, J. Comunicação pública. Disponível em: <<http://www.jforni.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>>. Acesso em: 20 de novembro de 2015.

FARRANHA, A. C. A administração pública e participação: é possível mais democracia por meio das redes sociais? In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5, 2012, Brasília. **Anais...**

LEMOS, A. **A comunicação das coisas**: teoria ator-rede e cibercultura. São Paulo: Annablume, 2013. 310p.

LEMOS, R. A estética do novo ativismo. In: Revista **Observatório Itaú Cultural**, ano 8, n 19, p. 96-109, nov. 2015.

MAIA, R. C. M. Democracia e a Internet como esfera pública virtual. In: MOTTA, L. M. (org). **Estratégias e Culturas da Comunicação**. Brasília, Unb: Compós, 2002. p. 107-127.

MONTEIRO, L.M; MOURA, J.T.V; LACERDA, A.D.F. Teorias da democracia e a práxis política e social brasileira: limites e possibilidades. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 17, n. 39, p. 156-191, jan-abr. 2015.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v17n38/1517-4522-soc-17-38-00156.pdf>>. Acesso em: 28 de maio de 2016.

OLIVEIRA, L.M.B. Política de experimentação: nas redes e nas ruas. In: Revista **Observatório Itaú Cultural**, ano 8, n 19, p. 111-116, nov. 2015.

VIEIRA, F. **Mobilização via Internet no combate à corrupção**: ativismo cidadão na plataforma Facebook. Belo Horizonte, 2012. 182 p.

Brasileiros gastam 650 horas por mês em redes sociais. Disponível em: <http://blogs.oglobo.globo.com/nas-redes/post/brasileiros-gastam-650-horas-por-mes-em-redes-sociais-567026.html>. Acesso em: 10 jun 2016.

Brasil Transparente: o programa. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/o-programa>. Acesso em: 09 jun 2016.

Celular é o principal meio de acesso à Internet no Brasil, mostra IBGE. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-04/celular-e-principal-meio-de-acesso-Internet-na-maioria-dos-lares>. Acesso em: 09 jun 2016.

IRPF na ponta dos dedos e em qualquer lugar. Disponível em: <http://www.serpro.gov.br/noticias/irpf-na-ponta-dos-dedos-e-em-qualquer-lugar>. Acesso em: 09 jun 2016.

Número de pessoas com acesso à Internet no Brasil supera 120 milhões. Disponível em: <http://revistaw.com.br/numero-de-pessoas-com-acesso-a-Internet-no-brasil-supera-120-milhoes/>. Acesso em: 09 jun 2016.

Oito em cada dez brasileiros com acesso à Internet utilizam o Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/business/news/BR-Oito-em-cada-dez-brasileiros-com-acesso-a-Internet-usam-o-Facebook>. Acesso em: 10 jun 2016.

Pela 1ª vez, acesso à Internet chega a 50% das casas no Brasil, diz pesquisa. Disponível em: <http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2015/09/pela-1-vez-acesso-Internet-chega-50-das-casas-no-brasil-diz-pesquisa.html>. Acesso em: 09 jun 2016.

Planejamento lança aplicativo para consultas de contracheque dos servidores federais. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/sigepe-mobile>. Acesso em: 09 jun 2016.

Presidente Dilma apresenta novo Portal Brasil. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2013/09/dilma-anuncia-reformulacao-do-portal-brasil>. Acesso em: 14 jun 2016.

A COMPREENSÃO DOS DOCENTES DE MACEIÓ/AL NA ABORDAGEM DO TEMA SEXUALIDADE NO ENSINO FUNDAMENTAL

Aldenízia Kássia de Melo Carvalho • Daniela do Carmo Kabengele • Renata do Nascimento Jucá • Lorena Sampaio Almeida • Magda Matos de Oliveira • Deyse de Souza Limas Ribas

1 INTRODUÇÃO

O estudo da sexualidade humana é um tema que vem sendo discutido há muito tempo. Falar em sexualidade é falar em cultura, em história, em pedagogia. É superar preconceitos históricos. A abordagem do tema deve ser encarada como um assunto complexo que, direta ou indiretamente, está presente e relacionado à vida de todos independente da fase em que cada indivíduo se encontre.

Hoje em dia, muito difundida e divulgada, a sexualidade ganha cada vez mais espaço nas ações pedagógicas, com diferentes estratégias didáticas na abordagem do tema pelos docentes, todavia, ainda permeiam dúvidas que norteiam esse processo de educar “para a sexualidade”.

É impossível manter-se alheio a esta temática. As informações estão aí soltas, difundidas em vários meios de comunicação, mídia, família, amigos, internet e escolas formal e informalmente. A rapidez e a dispersão destas informações são por muitas vezes danosas e/ou mal interpretadas pela população em geral, atingindo principalmente um grupo de grande interesse, os discentes do ensino fundamental.

Dessa forma, o Ministério da Educação, lança os Parâmetros Curriculares Nacionais (1990), que são diretrizes de norteamto das ações para o ensino, além de alguns temas que devem ser trabalhados paralelamente ao conteúdo didático.

Para os Parâmetros Curriculares Nacionais /Orientação Sexual, esse assunto deve ser incluído como tema transversal nos currículos escola-

res, dada a grande importância de valores como o respeito à vida, à saúde, ao prazer e ao bem-estar, e que englobam diversas dimensões do ser humano. Além disso, influências culturais e religiosas, que por muitas vezes direcionam o discurso docente, são agravadas pela má formação profissional, tornando-se assim inevitável a cisão entre a visão de mundo construída pelo docente e aquilo que ele aborda em suas aulas.

Partindo-se dessas observações, este capítulo tem como objetivo descrever o que os docentes do ensino fundamental de Maceió compreendem a respeito da abordagem Do tema *sexualidade* em sala de aula.

Trata-se de uma abordagem qualitativa, onde foram entrevistados docentes do ensino fundamental de uma escola estadual do Município de Maceió/AL. Os dados foram coletados por meio de questionários semiestruturados contendo 8 perguntas a respeito da temática, utilizando como critério de inclusão os docentes pertencentes ao quadro funcional da Secretaria Estadual de Educação de Alagoas. Foram entrevistados os docentes das disciplinas de ciências, português, matemática, inglês, história, geografia e educação física. Os dados foram analisados e agrupados em categorias geradas a partir do estudo da literatura e dos perfis apresentados pelos sujeitos, para tanto, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo de BARDIN (2002).

2 SEXUALIDADE E SUA HERANÇA NA CONSTRUÇÃO DA EDUCAÇÃO

A palavra sexualidade se estabelece como termo técnico-científico desde o século XIX, e, sob esta perspectiva, amplia a ideia de sexo restrita ao ato reprodutivo de aspecto corporal.

Mesmo antes desta apropriação de caráter formal, registros sistemáticos apresentam reflexões importantes acerca das condições, regras e comportamentos que vão além das manifestações biológicas e incluem entre os elementos de análise os aspectos inter e intrapsicológicos, sempre mediados por fatores socioculturais.

Em sua complexidade, o termo se articula em dois eixos completamente diferentes: o individual, onde desejos, libido, prazeres e desprazeres se entrelaçam; e, do outro lado, o coletivo onde a política e economia interferem de modo significativo (MURARO, 1983).

Porém, é na dimensão coletiva que a sexualidade adquire seu caráter de mais alto impacto, já que está ligada a valores morais, comportamentos e costumes sociais que interferem na conjuntura de uma sociedade. Dessa forma, as posturas em torno da sexualidade são elaboradas

historico-culturalmente e representadas pelo conjunto de posturas que transcendem o próprio sexo (GUIMARÃES, 1995).

Destas normatizações surgem as exigências, regras, cerimônias, interdições e permissões que tornam a atividade sexual uma ação de caráter restrito e alvo de diversos preconceitos.

Os mesmos aspectos sociais mediadores que enquadram comportamentos, atitudes e significados, rendem-se à mutabilidade característica das sociedades, que diante das demandas culturais adaptam-se, mesmo em meio às ações resistentes.

E é nesse pesar que a educação ganha seu maior impacto, posto que, as ações de educação para sexualidade sofrem influências significativas de uma parcela da população que acredita e faz acreditar no que é certo ou errado, nos discursos educacionais de “verdades” instituídas historicamente.

A abordagem do tema sexualidade com fins educacionais chegou mais fortemente e com cunho investigativo às instituições de ensino do Brasil no ano de 1920. As preocupações médicas e higienistas influenciaram nessa introdução, que tinha como objetivo combater a masturbação, as doenças venéreas, além de preparar o corpo da mulher para desempenhar seu papel de esposa e mãe (SAYÃO, 1997).

Alguns segmentos sociais como de Berta Lutz (1894 – 1976) líder do movimento feminista do Brasil, tentou na década de 20 implantar educação sexual com o intuito de proteger a infância e a maternidade. Porém, só oito anos depois, em 1928 é aprovada no Congresso Nacional de Educadores, a proposta de um programa de educação Sexual nas escolas, para crianças acima de 11 anos de idade.

Mesmo com a Implantação da Educação Sexual nas instituições, não foram encontrados registros de trabalhos ou iniciativas ligadas ao tema nesse período. De 1935 a 1950, houve um verdadeiro recuo na trajetória da educação sexual (SAYÃO, 1997).

Na década de 50 com igreja católica dominando o sistema educacional, houve uma severa repressão à educação sexual nas escolas. Paralelamente a essa coibição surgiram alguns livros abordando tema sexualidade, com o intuito de responder determinados questionamentos a cerca da sexualidade, porém os leigos não tinham acesso a essas informações, só a livros puramente médicos (GUIMARÃES, 1995).

A educação sexual, no âmbito das políticas públicas, tem suas primeiras experiências no Brasil na década de 60. Nos anos 70, com os movimentos feministas mais evidentes, surgem mais reivindicações e um verdadeiro avanço na discussão sobre sexualidade e a condição de vida das mulheres (ARTILHA; CALAZANS, 1998).

A partir de 1978 com a política de Ernesto Geisel (1907-1996) é que a discussão sobre sexualidade volta ao âmbito escolar, com a implantação de projetos voltados a orientação sexual, assumidos pela Prefeitura Municipal de São Paulo (1978 à 1982) e pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (1980 a 1986) (RIBEIRO, 2004).

Em 1989 sob a responsabilidade do professor Paulo Freire (1921-1997), a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo implantou a orientação sexual em escolas de primeiro grau e na educação infantil, sendo que na década de 90 a mesma iniciativa se fez presente com as redes municipais em outros estados (SOUZA JR, 2007).

No ano de 1995, o Ministério da Educação (MEC) implantou o processo de elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's), que são documentos que orientam as diretrizes do ensino nacional, substituindo o antigo currículo mínimo comum. Essa proposta curricular inclui diversos temas, entre eles o de orientação sexual, sendo este de responsabilidade de todos os docentes.

Nessa perspectiva, a Orientação sexual foi dividida em três eixos: Corpo: matriz da sexualidade; Relações de Gênero; e Prevenções de DST/Aids. Apesar de ser preconizado para todas as disciplinas e professores, os temas ficam circunscritas à disciplina de Biologia e Ciências abordando assuntos como reprodução, saúde sexual e prevenção de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST's) (VIANNA; SILVA, 2008).

Como visto, desde a década de 20 existe a preocupação de introduzir uma educação voltada à sexualidade no cotidiano do brasileiro, porém só nos anos 90 é que essas discussões ganham espaço no âmbito escolar com os Parâmetros Curriculares Nacionais – Temas Transversais. Apesar de atualmente as redes de ensino público e privado, terem aderido à temática, percebe-se ainda uma verdadeira inquietação na abordagem completa e significativa da sexualidade como tema de relevância fundamental.

De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei nº 9.394/96), em seu Art. 2º informa que,

A educação, dever da família e do estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Assim, a educação é dever do Estado e da família, porém a delimitação de papéis é irreal. Ao falarmos em sexualidade devemos considerar diversas variáveis, além da família e escola, tais como o ambiente, os

amigos e os meios de comunicação, que também fazem parte desse canal de construção, pois a educação é um processo constante, onde o ensino e a aprendizagem devem caminhar juntos, tendo como aliado às trocas de experiências.

A família é o primeiro exemplo que a criança tem de casal, homem, mulher e relações sociais. É através desses exemplos que muito cedo a criança começa a aprender o que cada papel representa na sociedade (WEREBE, 1998).

Como foi visto o processo de educação não acontece de forma linear. Paralelamente, as crianças vão construindo sua visão de mundo, através do que veem, escutam e vivenciam, nos diversos tipos de ambientes, sendo a escola apenas um deles.

Mesmo compondo um complexo sistema interventivo, é na escola onde a sexualidade é sistematizada e novamente institucionalizada. Porém, diferente das igrejas da Idade Média, a escola contemporânea não compreende como vantajosa tal atividade, mantendo-se alheias às demandas geradas pelos estudantes e pela própria sociedade.

Para os Parâmetros Curriculares Nacionais, a orientação sexual, deve ocorrer nas escolas e abordar questões que são transmitidas pela família, mídia e sociedade. É dever da escola oferecer à criança/adolescente as informações necessárias ao esclarecimento de suas dúvidas, desmistificando qualquer fato onde possa existir distorções. As informações discutidas devem conter um embasamento científico e um ambiente propício, possibilitando com isso um espaço para reflexões e debates sobre o tema abordado (BRASIL, 1998).

Com o trabalho de orientação sexual nas escolas, o processo ensino e aprendizagem ficam facilitados. A sexualidade é um tema que requer muita atenção, posto que engloba assuntos de cunho emocional, o que pode interferir de forma direta no desenvolvimento integrado da criança. A criança quando confusa emocionalmente não desenvolve seus potenciais intelectuais de forma sistêmica, e conseqüentemente não desenvolverá mecanismos críticos da realidade em que se encontra.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O resumido conhecimento sobre abordagem do tema sexualidade em salas de aula, ou a falta de oportunidade de lidar com ele, refletiram-se em boa parte dos docentes aqui estudados. Foram presenciadas ainda formas arcaicas de abordagem da temática nas práticas pedagógicas, as quais a maioria das vezes se resumiu à fisiologia do corpo humano, ministrada apenas por professores de ciências e biologia.

Assim, para a questão primeira, “o que você compreende como sexualidade”, foi notada uma forte influência social para formulação de significados que os professores questionados expuseram a cerca da sexualidade.

A sexualidade está ligada a valores morais, comportamentos e costumes que vão sendo elaborados histórico-culturalmente sendo representados por um conjunto de posturas que transcende o próprio sexo (GUIMARÃES, 1995).

A sociedade vai impondo regras, exigências, interdições e permissões que vão convergir aos interesses capitalistas da época em que está sendo vivenciada.

A abordagem de assuntos como menstruação, ejaculação, desenvolvimento corporal, dentre outros, quando abordados no ensino fundamental e médio, em geral fica sobre a responsabilidade do professor de ciências e biologia. Vale ressaltar que questões de caráter sociocultural e simbolismos da sexualidade não se restringem a aspectos biológicos do indivíduo, portando não limita sua abordagem a outros docentes. Quando questões como essas não são inseridas na programação didática dos estudantes, estes crescem mergulhados em dúvidas e, o que é mais grave, desinformados, perpetuando preconceitos, tabus e mitos acerca dos exercícios da sexualidade (SANTOS; BRUNS, 2000).

Lançando mão do argumento do despreparo pedagógico, da falta de tempo e de organização curricular, foi visualizados em sala de aula abordagens superficiais, descontextualizadas e biologicisada.

As questões referentes à sexualidade estão, queira-se ou não, na escola. Elas fazem parte das conversas dos/as estudantes, elas estão nos grafites dos banheiros, nas piadas e brincadeiras, nas aproximações afetivas, nos namoros; e não apenas aí, elas estão também de fato nas salas de aula- assumidamente ou não – nas falas e atitudes das professoras, dos professores e estudantes (LOURO, 1997, p.131).

Seguindo para a segunda questão houve um interesse pelos elementos de influência, e seu potencial como norteador das práticas pedagógicas do grupo estudado.

Diante dos dados obtidos percebeu-se que a religião e a cultura contribuíram fortemente no amadurecimento conceutivo dos docentes pesquisados, não divergente ao esperado e deduzido por todos. A religião e cultura ainda hoje se mantêm presente nas posturas adotadas perante a sexualidade, mesmo em espaço laico e multicultural, que é como se compreende a escola no Brasil.

A sexualidade dentro da concepção religiosa é carregada de tabus, dentre eles o “pecado de Adão e Eva”, onde tudo que diz respeito ao

relacionamento sexual está ligado ao sentimento de vergonha. Outro tabu é o da assexualidade dos anjos, representados pela igreja como figuras puras, e por fim, o tabu de que o diabo representa a sexualidade vivida em promiscuidade, reforçando com isso uma atitude desfavorável da igreja perante o sexo e ao prazer (COSTA, 1986).

Como citado pelos autores e inculcado na maioria das pessoas, a sexualidade vem adequando-se ao momento em que estar inserida. Agregado ao discurso da igreja e repassado por nós através da educação familiar, a cultura se faz presente e atuante no processo de educação sexual dos indivíduos.

A cultura depende diretamente do grau em que as emoções humanas podem ser educadas, ajustadas e organizadas. A cultura dá ao homem o domínio sobre seu meio, e esse domínio é adquirido quando transmitido pelo conhecimento tradicional o que vai sendo transmitida para as novas gerações. A continuidade da tradição social, em outras palavras, obriga a uma relação pessoal emotiva nas quais muitas respostas têm de serem educadas e desenvolvidas até se tornarem atitudes complexas. A extensão em que os pais podem ser sobrecarregados com o ônus da educação cultural depende da capacidade do caráter humano de adaptação a respostas culturais e sociais (MALINOWISKY, 1985).

A educação familiar permeia a cultura e está inserida na formação do indivíduo, é na família onde são ditadas as primeiras regras, inclusive a respeito da sexualidade, pois é através dela que a criança entra em contato com os modelos de mulher e homem, construindo assim seus valores e padrões. Dependendo do valor que será transmitido a criança ela poderá se comportar positiva ou negativamente em sua vida adulta. Se o seio familiar for repleto de amor, diálogo e respeito provavelmente esta criança será um adulto mais humano e igualitário.

Com a forte influência da mídia o falar sobre “sexualidade” precisa ser esclarecido, e para que isso aconteça aos poucos o emprego de conteúdos fornecidos pelos PCN´s em parceria com políticas públicas de saúde estão sendo adotados a passos lentos.

Cabe à escola, o papel de discutir os princípios democráticos e éticos que são: o respeito pelo outro, o respeito por si mesmo e o respeito à pluralidade de opiniões. À família cabe transmitir os valores morais que a escola não tem condição de dar, e isso não dá para delegar, a família tem de explicitar o que acha certo e errado, isso não compete à escola, pois a escola não pode ter uma posição sobre o aborto, sobre casar virgem ou não, isso não é um consenso social (SUPLICY, 2012).

Essa discussão refletiu-se com muita intensidade na análise da terceira e da quarta questão, quando o grupo revelou os déficits de sua formação inicial e o uso pouco estratégico dos PCNs.

Na interpretação dos dados, foi percebido que a maioria dos docentes pesquisados não foi contemplada com orientações, ou melhor, capacitações, sobre a temática em questão. Apesar de estar incluída desde os anos 90 nos currículos escolares, na prática pouco se foi feito.

Constatou-se também, que a inclusão dos PCN's – Temas Transversais no currículo escolar, pouco influenciou em mudanças nas práticas pedagógicas dos professores pesquisados.

Na construção da educação é preciso que o educador saiba da informação que lhe está sendo passada e como este passa para seus alunos, pois educar não se resume apenas ao fato de transmitir a informação, ele tem que está preparado para a formação do seu estudante.

Infelizmente não é bem esse o retrato vivenciado nos dias atuais, quando falamos em educação sexual, esse tema mesmo tão antigo, ainda carrega em suas “costas” preconceitos e fantasmas que nem todos os professores estão libertos.

É claro o despreparo dos docentes em relação à pedagogia adotada. A concepção da sexualidade é vista estritamente como biológica, sendo muito confundida com o sexo, no sentido das relações sexuais, portanto restrita a ideia de reprodução e prevenção de doenças.

Cabem aos professores à responsabilidade de propor ambientes de aprendizagem, cuja centralidade seja os estudantes e suas experiências e necessidades, rompendo com modelos que destacam a sala de aula de seu cotidiano (CELESTINO,2006).

Apesar dos PCN's estarem na grade curricular da escola e abarcando outros temas, como ética, pluralidade cultural, meio ambiente, saúde, orientação sexual e temas locais, na prática o tema sexualidade ainda se encontra mascarado e escondido nos discursos de alguns professores.

A forte influência de fatores externos aliada ao desinteresse e despreparo de muitos docentes, faz com que sua abordagem torne-se cada vez mais fisiológica findada a professores de ciências e biologia.

A vulnerabilidade individual está ligada a valores, crenças, informações e afetos de cada pessoa, já a social se reflete nas condições econômicas, relações de gênero, condições de vida e cultura. A vulnerabilidade programática está relacionada com a existência, qualidade, acessibilidade e sustentação de programas e políticas públicas em prevenção (AYRES, 2002).

A pergunta 5 do questionário proposto falava sobre o incômodo de se trabalhar sexualidade em sala de aula. Diante dos dados colhidos, 75% dos entrevistados responderam que NÃO se sentem constrangidos em falar sobre tal tema, porém quando questionados em relação ao preparo de se trabalhar com o assunto, 75% disseram NÃO, 12,5% SIM e 12,5% deixaram a questão em branco.

Frente ao obtido com o questionário foi constatado que o atual problema da educação sexual para a escola pesquisada, encontrava-se no despreparo, e não constrangimentos dos educadores em se trabalhar sexualidade. Existe uma lacuna deixada desde sua formação acadêmica inicial, lacuna esta que atualmente não está sendo preenchida por projetos pedagógicos, nem por capacitações para a escola, portanto cobrar que exista uma educação sexual vai além do que se pode ser dado por esses docentes.

Para que exista uma educação sexual, os docentes envolvidos devem passar por capacitações e atualizações, a escola deve fornecer um espaço para reflexões e sistematizações de assuntos envolvendo sexualidade, favorecendo dessa forma uma formação continuada dos agentes participantes. Porém é um desafio gerar um comprometimento de qualquer iniciativa, visto que, a sociedade encontra-se permeada por preconceitos, tabus, imposições de valores e questionamentos, fazendo parte desse meio o educador e os pais, que por vezes reproduzem os mesmos padrões estabelecidos há anos, talvez isso ocorra pela falta de preparo para lidar com assuntos ligados à sexualidade (SILVA, 2010).

Uma aula de educação sexual deixaria então de ser apenas um aglomerado de noções estabelecidas de biologia, de psicologia e de moral, que não apanham a sexualidade humana naquilo que lhe pode dar significado e vivência autêntica: a procura mesmo da beleza interpessoal, a criação de um erotismo significativo do amor. Uma educação estética cobriria perfeitamente essa lacuna. Afinal, quando uma educação sexual conseguisse efetuar a passagem de uma motivação pornográfica da sexualidade para uma motivação em que a busca da beleza sensível fosse um estimulante mais poderoso que a obscenidade, ela já teria colocado as bases necessárias para que o indivíduo, daí por diante, resolvesse humanamente sua sexualidade (VASCONCELOS, 1979).

Os dados analisados ratificam as reflexões conduzidas na literatura que enquadram a sexualidade entre o corpo e a moral. Para o desenvolvimento da sexualidade em disciplinas de ciências ou biologia fica explícito nos temas sugeridos pelos docentes pesquisados. O direcionamento para a fisiologia do corpo humano é intrínseco e deve ser levado em conta que tal fenômeno parte do princípio da interpretação, ou melhor, da falta de esclarecimento entre os termos sexo e sexualidade.

Sexualidade ou sexo? A definição dos termos remete a confusão que se é feita quando se refere da sexualidade humana, sendo a maioria das vezes sexualidade é confundida com o sexo. Sexo remete-se puramente ao ato da reprodução, da união dos gametas para a procriação, da gênese biológica, da diferenciação do macho e fêmea. Já a sexualidade

refere-se a todo que advém ao sexo, ou seja, seu aspecto biológico, psicológico, histórico, social e cultural.

Sexo pode ser entendido como a caracterização da genitália, do dimorfismo, marca biológica, adquirido evolutivamente pelas espécies, já a sexualidade é a significação do sexo, em conceito cultural de qualificação deste (NUNES e SILVA, 1997).

Sexualidade segundo os Parâmetros Curriculares Nacionais é algo inerente à vida e a saúde que se expressa no ser humano do nascimento até a morte. É uma necessidade básica que não pode ser separada dos outros aspectos da vida, é a energia que motiva encontrar o amor, contato e intimidade, expressada na forma de sentir, tocar e ser tocado.

Mesmo com a forte tendência biologicista da sexualidade, o perfil traçado nos temas indicados mostra mudanças significativas de contribuições sociais, ficando dessa forma “aberto” esse trabalho para outras disciplinas que não necessariamente abordem o corpo e sim as relações de gênero, a mídia, o namoro, orientação sexual e relações com os pais.

Porém mesmo com essa visão, a dificuldade e o despreparo – falta de capacitações, faz com que o trabalho com a sexualidade não evolua ficando na mesma ideia dos anos 70 com o controle da natalidade e das Infecções Sexualmente Transmissíveis (IST´s).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao descrever o que os docentes do ensino fundamental de Maceió/AL compreendiam a respeito da abordagem da sexualidade em salas de aulas foi evidenciado um despreparo e uma confusão diante aos termos sexo e sexualidade.

O estudo do tema sexualidade nos dias atuais ainda provoca certos desconfortos e embates quando vislumbrado pelo ângulo da educação sexual. O presente capítulo procurou mostrar como tal tema é abordado pelos docentes do ensino fundamental em uma escola estadual de Alagoas. Não obstante ao esperado o perfil demonstrado pela pesquisa reforça a ideia da proposição da educação sexual voltada ao entendimento biológico, o que aumenta ainda mais a discussão sobre a formação dos educadores em sua fase inicial.

A dificuldade de se falar em sexualidade atravessa os tempos, e os discursos sobre tal é mutável dependendo do personagem e época que se encontram. Na família essa educação está voltada ao exemplo, ela é processada mais pelo fazer dos pais/responsáveis do que pelo ordenar. Na sociedade, imposto por regras e proibições o que chama atenção

para muitos curiosos. Na mídia o falar sexualidade torna-se “aberto”, e as informações passadas por ela, são convenientes aos interesses de particulares naquele dado momento, podendo gerar no telespectador um conflito na hora de discernir o que é certo ou errado na educação sexual.

Na instituição igreja a sexualidade ainda é falada entre linhas, sofrendo interpretações que remete o sexo como fonte pecado. Na formação do sujeito a educação sexual apesar de abranger diversas vertentes, hoje em dia, no nível fundamental ainda se utiliza o recorte da fisiologia humana, restringindo-a na maioria das vezes, a professoras e professores de biologia e ciências.

Dentre tantas formas de falar em sexualidade é imprescindível que a verdadeira educação sexual aconteça, e para isso o investimento na educação de base e a mudança de atitude de algumas instituições em seguir o que preconiza o PCN- orientação sexual, já faz com que a educação sexual possa acontecer de maneira harmônica.

A educação sexual faz parte da educação integral do indivíduo, ela deve ser encarada como séria e concreta, precisa ser assumida e respeitada por todos e incluída como parte integrante na didática de ensino da escola, independentemente da disciplina ou professor que irá ministrá-la, e para que isso aconteça de forma satisfatória, capacitações devem ser realizadas com o intuito de sanar a ferida que foi deixada lá trás, na formação inicial do docente, tornando-o sujeito crítico e formador de opiniões o que acarretará na formação de alunos mais preparados para a vida.

Fazer educação é muito mais que ditar conceitos, parte do princípio de que cidadãos serão formados e com eles a esperança de um país mais digno e com consciência social.

REFERÊNCIAS

ARILHA, M.; CALAZANS, G. **Sexualidade na adolescência: o que há de novo?**In: COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas, v. 2. Brasília: CNPD, IPEA, 1998. p. 687-712.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. **Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros curriculares nacionais: Temas Transversais - Orientação Sexual**. Vol. 10.5, 1997. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/orientacao.pdf>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2016.

CELESTINO, M.R. **A formação de professores e a sociedade moderna**. Dialogia, São Paulo, v.5, p.73-80, 2006. Disponível em <<http://www4.uninove.br/ojs/index.php/dialogia/article/view/889/76>>. Acesso em 22 dez. 2015.

COSTA, M. **Sexualidade na adolescência: dilemas e crescimento**. 8. ed. São Paulo: L & PM Editores, 1986.

GUIMARÃES, I. R. F. **Educação sexual na escola: mito e realidade**. Campinas: Mercado de Letras, 1995.

LOURO, Guaracira Lopes. **Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós estruturalista**. Petrópolis: Vozes, 1997.
MALINOWSKI, B. **Sexo e Repressão na Sociedade Selvagem**. Petrópolis: Vozes, 1985.

MURARO, Rose Marie. **Sexualidade da mulher brasileira: corpo e classe social no Brasil**. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1983.

NUNES, SILVA . **A Educação Sexual da Criança: subsídios teóricos e propostas práticas para uma abordagem da sexualidade para além da transversalidade**. Campinas, SP: AutoresAssociados, 2000.

RIBEIRO, P. R. M. **Sexualidade educação: aproximações necessárias**. São Paulo: Arte & Ciência, p.124. 2004.

SAYÃO, Rosely. **Saber o sexo: os problemas da informação sexual e o papel da escola**. In: AQUINO, JulioGroppa. Coordenador. Sexualidade na escola. Alternativas teóricas e práticas. São Paulo: Summus, 1997.

SAYÃO, Yara. **Orientação sexual na escola: os territórios possíveis e necessários**. In: AQUINO, JulioGroppa. Coordenador. Sexualidade na escola. Alternativas teóricas e práticas. São Paulo: Summus, 1997.

SILVA, Janína Renata. **A educação sexual e seus diferentes papéis sociais: Contribuições para formação do sujeito**. 2010. 55 f. Trabalho

de conclusão de curso (Pedagogia) – Universidade Estadual de Londrina, Paraná, 2010.

SUPLICY, Marta. **Adolescente e sua sexualidade. 2000.** Disponível em <http://www.psicopedagogia.com.br/entrevistas/entrevista.asp?entrID=3> . Último acesso em 7 de fev. de 2016.

VASCONCELOS, N. **Os Dogmatismos Sexuais. Rio de Janeiro:** Paz e Terra, 1979.

VIANNA, C.; SILVA, C. R. **Contribuições para a análise da educação escolar.** Revista Educação - Especial Grandes Temas, São Paulo, n.2, p.11. 2008.

WEREBE, Maria José Garcia. **Sexualidade, Política, Educação.** Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Clécia Lima Ferreira • Dircilene da Silva Ladico • João Cláudio Conceição

1 INTRODUÇÃO

O tema escolhido para o presente capítulo “Articulação das Políticas Públicas no Brasil”, enquadra-se num contexto que visa analisar a retórica com relação à aplicação das políticas públicas no Brasil. Para tanto foi utilizada a técnica de fichamento bibliográfico. Quanto ao método, recorreu-se ao de análise do conteúdo.

Partindo-se da origem etimológica do vocábulo “política”, a teoria de Bobbio (2000) o descreve como “derivado do adjetivo originado de pólis (*politikós*) associado a pólis, ou seja, o Estado”. Assim sendo, o Estado representa a civilidade dos homens, e o mesmo autor argumenta que a ‘*pólis*’ do grego significa cidade, tendo a interferência dos indivíduos nos negócios da cidade na vida estatal, de modo que todos que participavam utilizavam a palavra avançando para *politiké*, ainda em grego, e, depois, para política, em português, ao alegar as decisões sobre seus rumos eram cidadãos políticos ao português “*política*”. Em outras palavras, os politizados influenciavam nas decisões política. (BOBBIO, 2010, p.954)

No entanto, o estudo das políticas públicas (*publicpolicy*) tornou-se essencial nas últimas décadas. É oriundo da Ciência Política (*politicsciences*), situa-se neste universo o Estado (permanente) em ação e o uso do poder; examina o que o governo (provisório) faz ou deixa de fazer, a transformação da sociedade civil e também o desempenho econômico.

A política pública consignou-se num termo em voga que comporta diferentes significados. Fica explícita a importância dos estudos de políticas públicas na contemporaneidade e a interdisciplinaridade, enfim, é um termo que surgiu com Lasswell (2003) nos anos trinta e quarenta do século passado, com o discurso das políticas públicas. Nesse contexto, aprofundou os seus estudos sobre as elites políticas no que tange a maneira pela qual as massas seguiam as lideranças, ou seja, preocupado com o comportamento dos indivíduos e dos grupos sociais, estabelecendo o conhecimen-

to científico e acadêmico com a produção empírica dos governos.

Para o cientista político estadunidense Laswell (2010), é preciso questionar no plano da política: quem ganha o quê, quando (em quais situações de oportunidade, de crise, calamidade, catástrofe) um problema se torna uma questão política (*an aissue*) quando ocorre coação, ameaça, consenso, persuasão, barganha política, troca de favores e lobby. Assim, na Europa surgiu os estudos de política pública para analisar e explicar o papel do Estado destacando principalmente o governo e de suas organizações na elaboração da política pública.

Com base nessas premissas, Secchi (2013, p.2) admite que a abordagem estadista ou estadocêntrica (*state-centered policy-making*) considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais, ou ainda, o que determina se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do ator protagonista. Por outro lado, entende-se que a abordagem multicêntrica ou policêntrica, qualifica as “organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy network*), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas”.

Levando-se em conta essa abordagem, pode-se aprofundar que o Brasil busca utilizar os seus recursos internos para se lançar externamente através da argumentação, discussão e polêmica da retórica no espaço público. As regras do jogo político tornam-se práticas para persuadir o Congresso Nacional e, muitas vezes, fazer prevalecer os interesses dos partidos políticos para driblar as teses dos seus adversários. Nesse contexto, o poder político do Estado é exercido dentro dos limites traçados pela lei a todos os brasileiros e estrangeiros conferidos dentro do território brasileiro.

Desse modo, no Brasil uma política pública, pode nascer dentro de um ministério, ao ser detectado um problema, e a seguir, pode se colocar uma comissão para estudar o problema e ao sair a solução será implementada a política pública, geralmente, sem uma consulta prévia à sociedade. E como já dito, sabemos que o Estado é uma organização política, ou ainda, comunidade e poder juridicamente organizados.

Assim sendo, é imprescindível destacar ainda a tripartição dos poderes estabelecida no sistema brasileiro, onde há interferências entre os poderes, reproduzindo impacto no processo das políticas públicas.

2 O PODER LEGITIMADO

Os governantes ao conquistarem o poder sentem a necessidade de legitimar suas atitudes para serem aceitos pelos governados. Na realidade, como diz Bessa (1997, p.44) “posto isto é fácil entender que o pri-

meiro combate que se trava nas sociedades é um combate de ideias”, e para tal, como preleciona, Sarmento (2009, p.15)

O exercício do poder faz uso de um discurso, a partir do qual os agentes sociais interpretam e articulam o processo social que lhe subjaz. O sentido e a representação deste processo constituem, em si, um acto político. A terminologia política pode caracterizar certos agentes como predadores e outros como vítimas, pode opô-los como exploradores e explorados, ou juntá-los como parceiros livres e iguais. A linguagem pode legitimar certas práticas sociais e instituições ou retirar a legitimidade a outras. Pode distorcer ou disfarçar certos aspectos do poder e, sobretudo, mascarar ou revelar algumas das formas pelas quais o poder se exerce.

Por outro lado, podemos dizer que existe uma identidade legitimadora na contemporaneidade que é a sociedade civil, mas, quando as crenças que mantêm o poder não condizem mais à realidade social, são deixadas de lado, assim, presenciamos à mudança histórica das ideologias. Nesse sentido, a legitimidade no exercício do poder, segundo Bonavides, abrange duas categorias de problemas diferenciados

O primeiro problema se relaciona com a necessidade e a finalidade mesma do poder político que se exerce na sociedade através principalmente de uma obediência consentida e espontânea, e não apenas em virtude da compulsão efetiva ou potencial de que dispõe o Estado, instrumento máximo de institucionalização de todo o poder político. (BONAVIDES, 2000, p.267)

Entretanto, a legitimidade do poder político constitui-se na convicção hegemônica de quem manda possui razões, para tal, neste sentido, vejamos o que explica Maltez

O normal da chamada conquista do poder é a conquista da palavra. Porque chefe é aquele que discursa. Aquele, que pela palavra, tenta transformar o conceito em preceito; que tem natural tentação para controlar o programa de debates, para dizer que deixa dar todas as respostas, mas que tem a natural tentação de só ele ter o poder de fazer as perguntas. Chefe é aquele que utiliza os recursos da face invisível do poder. Que convence auditores, nomeadamente quando finge que actua de acordo com os respectivos interesses e que, para tanto, até cria interesses artificialmente. A comunicação social é assim o

cerne do combate político. Porque em política o que parece, é. Melhor dizendo, em política o que aparece, na comunicação, é aquilo que é. (MALTEZ, 2013, p.114)

A política é uma ferramenta nas mãos dos que detêm o poder. Diante do exposto, é notável que a Lei Maior de 1988 instituiu uma divisão equilibrada de poder entre o Executivo e o Legislativo, mas quem determina de fato quem tem mais poder é a conjuntura política do momento, ou seja, sem o apoio do Congresso, a margem de ação de um presidente é limitada, sendo preciso negociar a agenda, pois o governo precisa dialogar sempre com situação e oposição. O Brasil é um país muito complexo e não pode existir um governante nas esferas federativas que não exerça a boa prática do diálogo, tanto que a política é uma arte de explicar. Conforme assinala Ribeiro.

Na democracia, o poder é do povo, ainda que a administração ou o governo se delegue a representantes. O importante não é todos governarem, o que é impossível, mas o povo controlar seus representantes. Quanto maior o controle popular, mais democrático o poder. Isso porque, quanto mais as pessoas forem virtuosas, isto é, ciosas de distinguir o bem comum dos interesses privados, maior será sua participação no poder, nem que seja de fora, verificando, discutindo, cobrando; ou seja, quanto mais republicanas forem as pessoas, participando, mais democrático será o poder. Um regime democrático não pode apenas satisfazer desejos; precisa respeitar esse espaço público, o do bem comum. (RIBEIRO, 2008, p.69)

É preciso esclarecer, contudo, que a política pública é diferente da política. Como elucidada Maria das Graças Rua (2009), a política é ampla, envolve um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos, ou seja, caracteriza-se pelas ações e decisões revestidas da autoridade soberana do poder público. Conforme salienta Sarmento

Estes desenvolvimentos levaram muitos estudiosos a assumirem a verdadeira dimensão política que o estudo das políticas públicas pode conter. No sentido mais comum e geralmente aceito em discussão, o interesse da academia pelo estudo das políticas públicas foi consequência directa das crescentes competências estatais provocadas pelas concepções acerca do Estado, espelhadas na simplicidade da sua faculdade de

“fazer”, em contraponto com a faculdade de “exigir” dos indivíduos, resultante da atribuição de direitos subjectivos a prestações materiais. Firmada a base disciplinar num Estado organizador do tecido social, encetaram os cultores desta nova área da ciência política um percurso que partiu das atividades governativas parcelares e atingiu o seu núcleo central ao estudar as próprias instituições e a sua administração burocrática como fontes de políticas públicas. (SARMENTO, 2009, p.83)

Nos autores citados, um importante aspecto a ser considerado é a forma de governo republicana edificada no Brasil e o reconhecimento da recente democracia do país. O parágrafo único da Constituição vigente exprime que “todo o poder emana do povo, por meio de representantes eleitos”. Logo, segundo a Carta Magna, o governo é o representante do povo e, assim, pode ser renovado no âmbito federal, estadual e municipal, ou seja, as eleições para eleger o governo federal e os governos estaduais coincidem de quatro em quatro anos. Portanto, as eleições para os governos municipais são realizadas dois anos depois e também praticadas de quatro em quatro anos, em todos os casos é permitida a reeleição somente uma vez.

Por isso, Ormiani (2012, p.112) defende outro posicionamento, afirmando que “é evidente que jamais um povo governou a si próprio. O povo, conjunto de indivíduos que compõem uma determinada coletividade, é incapaz de exercer globalmente as funções de governo”, ou ainda, que os políticos procuram só serem eleitos para representarem determinada categoria ou eleitores.

No entanto, o Brasil é um país com dimensões continentais, em que as regras do processo decisório para uma política pública é variável e o poder do Estado é descentralizado. Sendo assim, é preciso fiscalizar toda ação governamental.

3 A DIÁSPORA DA POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

Os Estados brasileiros, a partir da década de 1970 fazem a intermediação histórica das ações dos governos. Nesse liame, Dias e Matos (2012, p.15) asseguram que

As políticas públicas constituem um meio de concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país. Neste sentido, a “Constituição não contém políticas públicas, mas direitos cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas”.

Por consequência, colocou o estudioso da política no coração das regulamentações políticas e sociais, na articulação entre o Estado e sociedade civil. Na discussão política Bobbio (2010, p.83) refere-se a três formas de poder é que elas contribuem conjuntamente para instituir e para manter sociedades de desiguais divididas em fortes e fracos com base no poder político, em ricos e pobres com base no poder econômico, em sábios e ignorantes com base no poder ideológico. Genericamente em superiores e inferiores.

Entretanto, não podemos olvidar que a base da organização do governo está alicerçada no princípio da divisão dos poderes, como dispõe o art. 2º que assegura “são poderes da União, independentes entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. E assim, acompanha o Estado constitucional brasileiro com o poder de jurisdição nos limites de suas competências, que é a capacidade para emitir decisões dentro de um campo específico. E salienta Bucci que

O elemento político, não no sentido partidário, mas no sentido da relação da comunidade com o poder, presente no cotidiano da vida governativa e administrativa, deve ser reconhecido pela prática do direito administrativo, tanto no processo de definição do interesse público, como na sua execução, o que constitui o campo de atuação de uma política pública. (BUCCI, 2007, p.90)

Todos esses fatores acima explicitados assumem a legitimidade dos poderes do Estado no controle das Políticas Públicas no país. A este respeito Secchi é claro ao dizer que

O processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) também é conhecido como o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes. Apesar de várias versões já desenvolvidas para visualização do ciclo de políticas públicas, restringimos o modelo as sete fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção. (SECCHI, 2013, p.43)

Verificou-se que, embora seja descrita a divisão por etapas, o ciclo das políticas é uma esquematização teórica, embora, de forma habitualmente improvisada e desordenada, ocorre na prática. O processo nem sempre observa a sequência sugerida, mas, as etapas mencionadas e suas fases constitutivas estão geralmente presentes no processo das po-

líticas no Estado brasileiro. Na concepção de Pasquino

Para chegarmos a uma definição satisfatória, convém sublinhar, pela negativa, que nenhuma decisão individual e concreta, de nível nacional ou local, ainda que adaptada por membros do governo, pode ser, só por si, considerada automaticamente uma política pública. (PASQUINO, 2010, p.290)

Então, para compreender o processo do ciclo de políticas públicas é preciso entender não só o aspecto político, mas também o aspecto administrativo e levar em consideração que a sociedade brasileira evoluiu e, cada vez mais é complexa. No entanto, no processo de decisão a política é um jogo de poder onde cada um busca o melhor para si, dentro das alternativas possíveis. (ex. O político não pensa em fazer o bem pelo bem, mas, pretende o voto do eleitorado). E neste jogo de poder é formada a política pública do país.

Ao analisar que as políticas públicas constituem temática originária da Ciência Política e da Administração Pública (estrutura burocrática) e faz sentido reconhecer a interdisciplinariedade nos últimos anos, no campo do direito brasileiro, interposto pelos apreços e dinâmica da própria política. Embora, inegavelmente verdadeira essa assertiva, ela remete à distinção entre os termos em inglês “*politics*” e “*policy*”. Enquanto o primeiro se refere à atividade política em sentido amplo, o segundo conota os programas governamentais. E como veremos, a formulação das políticas públicas cabe, em regra, ao Poder Executivo, dentro de marcos definidos pelo Poder Legislativo.

Em suma, a relação entre os poderes determinam a produção de políticas públicas para os entes da Federação Brasileira, estes fatores, assumem uma diversidade de formatos institucionais para o processo de políticas públicas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo procurou analisar a retórica com relação à aplicação das políticas públicas no Brasil. Contudo o enfoque analítico, a despeito das normas percebe-se que não têm sido eficientes, uma vez que há grandes lacunas nas aplicações concretas, pois o complexo arcabouço das leis dificulta, na prática, a sua interpretação pelos entes federativos diante de suas competências, devido a interesses políticos e econômicos que corrompem a democracia que deveria ser um regime apreciável no que diz respeito ao interesse público.

REFERÊNCIAS

- BESSA, António Marques. **O trabalho das ideias**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1997.
- BITTAR, Eduardo Carlos. **Curso de filosofia política**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- BOBBIO, Norberto. Política. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. (2 volumes). Trad. Carmen C. Varrialle et al.; Coord. Trad. João Ferreira; Rev. Geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís Renzo Dini. 13. ed., 5. reimp. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. 18. ed. Org. Michelangelo Bovero, Trad. Daniela BeccacciaVersiani. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2000.
- BOBBIO, Norberto.. **Estado, governo, sociedade** - para uma teoria geral da política. 16. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2000
- BRASIL. Constituição (1988) et. al. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 48. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernanda **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.
- LASSWELL, Harold. A Preview of Policy Sciences. New York: American Elsevier, 1971. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos de Faria. (orgs.) **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo, Ed. Unesp. 2013.
- MALTEZ, José Adelino. **Breviário de um repúblico** – entre o estado e as teias neofeudais do microautoritarismo. Lisboa: Gradiva, 2013.

ORMIANIN, Daniel Jimenez. O direito administrativo como instrumento para democratização das decisões governamentais. p.121 apud FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constituição e Governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995. p.79. In: PAMPLONA, Danielle Anne (Org.). **Políticas Públicas**: elementos para alcance do desenvolvimento sustentável. Curitiba: Juruá, 2012.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

PASQUINO, Gianfranco. **Curso de ciência política**. 2. ed. Lisboa: Principia, 2010.

RIBEIRO, Renato Janine. **A República**. 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2008.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticaspúblicas**. São Paulo: Publifolha, 2010

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências Sociais da Administração, UFSC; Brasília: Capes: UAB, 2009.

SARMENTO, Cristina Montalvão. **Política&segurança**: novas configurações do poder. Prefácio de Adriano Moreira. Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Centro de História da Cultura da Universidade Nova de Lisboa, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. 2. ed. São Paulo: CENGAGE Learning, 2013.

O EDUCADOR SOCIAL E O ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI: REFLEXÕES SOBRE A PRÁXIS EDUCATIVA

Fábio Santos de Andrade • Daiane Trindade da Silva

1 INTRODUÇÃO

Em nosso cotidiano são reticentes as notícias sobre atos infracionais cometidos por adolescentes que, após apreendidos, passam a cumprir medidas socioeducativas. Apesar do ato infracional se configurar como uma violência, fazendo com que parte da sociedade se revolte contra o adolescente, nesse capítulo buscaremos compreender outro fenômeno que é a reintegração social. Cabe destacar que a apreensão e a internação do adolescente que cometeu ato infracional não devem se configurar como “prisão” e sim com espaço e tempo de reflexão e construção de um novo projeto de vida. É nesse momento que a Educação Social se apresenta como ferramenta importante na transformação social, por compreender o adolescente não como criminoso e sim em situação de risco.

Em nossa trilha de pesquisa, o termo situação de risco refere-se principalmente aos adolescentes oriundos das populações de baixa renda que, normalmente, se encontram mais vulneráveis à violência e à prática da violência, pela carência de bens materiais e culturais e pela não garantia dos direitos estabelecidos legalmente.

Cabe ressaltar que o problema envolvendo adolescentes em conflito com a lei vem incomodando o governo brasileiro há séculos e podemos dizer que este tentou saná-lo de diversas maneiras. Para não irmos tão longe na história, podemos iniciar com o Século XX, onde o governo tomou algumas medidas na tentativa de “proteger” e “punir” os adolescentes em conflito com a lei, anteriormente chamados “menores” ou “menores infratores”. Dentre as ações governamentais, destacamos a criação do Código de Menores em 1927 e o Código de Menores de 1979 que consagraram a Política Nacional do Bem-estar do Menor. Entre os períodos de vigência dos Códigos decorreram-se mais de sessenta anos

em que foi empregada a prática de internação de adolescentes, inseridos em uma política educacional onde imperava o trabalho e o castigo.

Somente com a Constituição Federal de 1988 os direitos de crianças e adolescentes começaram a ser repensados. No entanto, foi com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990, que o Estado assumiu sua responsabilidade sobre a assistência à criança e ao adolescente, considerando-os sujeitos de direitos, deveres e saberes. Possibilita também a criação das Unidades de Cumprimento de Medidas Socioeducativas para receber os apreendidos por prática de atos infracionais. Este espaço, teoricamente, deveria promover ações educativas para a reinserção saudável destes adolescentes nos espaços de sociabilidade.

Mesmo com a vigência do Estatuto, muitos adolescentes ainda convivem com a privação dos seus direitos básicos, com a violência, com a má qualidade das políticas públicas e, muitas vezes, são obrigados a abandonar as atividades referentes à sua faixa etária, encarar a condição de adulto ou cometer atos infracionais. Fenômeno este que tem se espalhado por diversos municípios brasileiros, dentre eles Vilhena (RO), espaço delimitado para a pesquisa.

No que refere ao município de Vilhena, este localiza-se às margens da BR 364 e da BR 174. Tem uma extensão territorial de 11.519 km², possui uma população estimada em 95.630 habitantes (IBGE, 2017) e polariza uma região que abrange diversos municípios de Rondônia e Mato Grosso, atraindo grande contingente de migrantes.

Sendo uma cidade em acelerado crescimento, Vilhena enfrenta diversos problemas envolvendo um alto número de adolescentes em situação de risco, que usam principalmente os espaços públicos urbanos para cometer atos infracionais, o que culmina com a apreensão e encaminhamento para a Unidade de Cumprimento de Medidas Socioeducativas. Tal realidade justifica a necessidade de compreensão sobre a forma como são atendidos esses adolescentes.

Tendo como base a realidade de Vilhena, buscamos compreender que tipo de trabalho a Unidade de Cumprimento de Medidas Socioeducativas vem desenvolvendo na ressocialização e garantia dos direitos e deveres dos adolescentes e, principalmente, como tem ocorrido o processo de formação dos educadores sociais (agentes socioeducativos), profissionais essenciais para o processo de educação e garantia da justiça social, erradicando a ação policial punitiva e implantando um processo de educação humanizada.

O trabalho de pesquisa aqui apresentado compõe-se de três etapas. A primeira faz uma abordagem sobre o referencial teórico-metodoló-

gico, onde encontramos na Fenomenologia apresentada por Merleau-Ponty (2009; 2011) o aporte metodológico necessário para a pesquisa, tendo em vista que ela nos possibilita compreender as subjetividades presentes no cotidiano dos adolescentes em conflito com a lei.

A segunda etapa apresenta uma reflexão histórica sobre a ação do Estado no atendimento ao adolescente em conflito com a lei e apresenta a Educação Social como possibilidade de prática educativa responsável e humanizadora. A terceira etapa trata da reflexão sobre os dados coletados junto à Unidade de Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Vilhena, dando destaque ao educador social por sua capacidade em ser mediador entre o saber do educando e a vida social. Apresentamos então uma compreensão, fenomenológica, da Educação Social em diálogo com as medidas socioeducativas.

2 TEMPO E TEORIA

Na trilha reflexiva, buscamos aporte na Fenomenologia Merleau-Pontyana, tendo em vista a necessidade de compreender os fenômenos que envolvem a prática de Unidade de Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Vilhena, sem estabelecer uma análise superficial, criando vítimas e algozes. Tendo em vista a complexidade do campo de pesquisa, a escolha do referencial teórico-metodológico se tornou parte principal e por isso a Fenomenologia, especialmente as considerações apresentadas por Merleau-Ponty nos favorece. Seguindo Passos (2003, p. 171),

[...] Merleau-Ponty convidar-nos a buscar o sentido dos sentidos. Vai buscá-los na intersecção entre a experiência pessoal íntima e o compartilhamento como humanidade universal, da comunhão com o outro. Geertz entenderá que o sentido microscópico só emerge em plenitude de significação em sua referência ao macrocosmo. Na interação intersubjetiva do eu com os outros e outras no mundo. No olhar e na voz do outro(a) é onde, de certa forma, configuro minha própria voz, abrindo perspectivas humanizantes ou reificantes, face a uma realidade polissêmica, dramática que a grande teia de sentidos ao mundo, é.

Cabe destacar que a Fenomenologia também nos possibilita compreender as subjetividades presentes no cotidiano da Unidade e na prática do educador social. Muitas vezes a rotina não pode ser compreendida nas palavras, mas sim pelos significantes presentes nos atos, legais ou ilegais, bons ou ruins.

Nesse caminho metodológico, de acordo com Andrade e Passos (2012, p. 10), a Fenomenologia possibilita que:

[...] os fenômenos sociais objetivos sejam vistos à luz da subjetividade dos atores sociais, que supõem sempre a intersubjetividade pesquisador-pesquisado, sujeitos que constroem, junto com o contexto, os sentidos, quer no que se refere às atitudes, aos desejos, ou às definições de situação.

Na trilha da Fenomenologia, em busca de compreender a vida cotidiana, Pais (2003, p. 33) nos orienta que o método deve possibilitar passear pela realidade “[...]em deambulações vadias, indicando-a de forma bisbilhoteira, tentando ver o que nela se passa mesmo quando nada se passa”. Assim, devemos ir além das aparências ou dos estereótipos, principalmente ao trabalharmos com adolescentes em situação de risco.

Trilhar o campo da Fenomenologia é compreender o campo da pesquisa e principalmente as pessoas pesquisadas a partir de suas subjetividades, significantes, sociabilidades e pelo cotidiano,

[...]o que nos remete à particularidade do indivíduo, suas experiências e às manifestações do seu corpo e da sua mente, sem desconsiderar a amplitude interlocutora entre o que parece individual e o conjunto de fenômenos sociais que o influenciam (ANDRADE, 2014, p.10).

Assim, a Fenomenologia, tendo como base o pensamento de Petrelli (2001), busca (re)conhecer o significado de cada fenômeno e como ele é vivenciado. Sua proposta não é explicar ocorrências a partir de teorias e pressupostos já conhecidos, muito menos estabelecer relação de causa e efeito, mas conhecer a manifestação da realidade, de um fato como ele se apresenta na consciência de quem o vive. É nessa trilha metodológica que buscamos aporte para compreender os fenômenos que envolvem o cotidiano do ato infracional.

3 REFLEXÕES SOBRE ATO INFRACIONAL E EDUCAÇÃO SOCIAL

As mudanças ocorridas na política econômica brasileira, sobretudo no final do século XX, orientadas por princípios neoliberais, contribuíram significativamente para o aumento da pobreza do povo brasileiro,

aprofundando a desigualdade. A população pobre passou a depender cada vez mais dos serviços sociais públicos decadentes enquanto os serviços sociais privados continuam sendo privilégio dos setores de renda elevada.

Nesse contexto, onde as desigualdades são impulsionadoras da ilegalidade, parte da classe trabalhadora foi obrigada a enviar seus filhos ao mercado de trabalho, sendo as crianças e os adolescentes os mais prejudicados neste processo, pois precisaram adquirir o conhecimento capaz de possibilitar a sobrevivência individual e familiar e, sobretudo o hábito e a tradição da vida penosa a que foram destinados, criando grupos sociais que buscam sua sobrevivência por meio de táticas culturalmente denominadas ilícitas ou chamadas de atos infracionais. Tal realidade violenta as crianças e adolescentes lhes retirando o direito de viver a peculiaridades da faixa etária e, muitas vezes, lhes deixam cargas e marcas negativas para a vida adulta.

No que se refere principalmente aos adolescentes, os atos infracionais são punidos tendo como base o que determina o Estatuto da Criança e do Adolescente, indo de uma simples advertência à privação de liberdade (BRASIL,1990). Para atender os casos de privação de liberdade foram criadas as Unidades de Cumprimento de Medidas Socioeducativas.

É importante destacar que as Unidades de Cumprimento de Medidas Socioeducativa são políticas governamentais que recebem adolescentes, na faixa etária dos 12 a 18 anos, autores de atos infracionais, sentenciados ao cumprimento de medida socioeducativa em regime de internação, podendo, excepcionalmente, estender a aplicação de medidas à jovens com até 21 anos incompletos, conforme previsto no art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL,1990).

Nessa trilha, torna-se importante e reticente a necessidade de compreensão sobre a efetiva prática da Educação Social em todas as atividades desenvolvidas com os adolescentes, possibilitando que as Unidades se configurem como espaços educativos, não violentos, e que tenham como objetivo a reinserção social, despertando no adolescente o desejo de construir novos caminhos. Assim, a *práxis* educativa deve ser uma construção coletiva e não um projeto do educador. Deve também possibilitar o diálogo entre a comunidade e o poder público com o intuito de gerar impactos positivos na definição de políticas públicas mais amplas e consistentes no atendimento dos adolescentes, em consonância com Estatuto da Criança e do Adolescente e com Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE (BRASIL, 2012).

Cabe destacar que esse processo educativo apenas garante direitos estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que, em seu

Art. 124, determina que todos os adolescentes privados de liberdade deverão ser tratados com respeito e dignidade (BRASIL, 1990). Atende também ao Modelo de Gestão do Atendimento Socioeducativo, que determina que o educador social,

Deve atuar através de intervenções socioeducativas como orientador no processo de reinserção social do adolescente em conflito com a Lei, utilizando a contenção física como último recurso. Trata-se de um processo capaz de apontar alternativas de convivência social para o adolescente (RELATÓRIO..., 2009).

Na Unidade, o adolescente deverá ser alvo de um conjunto de ações que contribuam para sua formação, tornando-se um sujeito autônomo, solidário e capaz de se relacionar melhor consigo e com os outros, sem reincidir na prática de atos infracionais, conforme preconiza os Parâmetros da Gestão Pedagógica no Atendimento Socioeducativo do SINASE (BRASIL, 2012). Com isso, após a apreensão do adolescente, espera-se que, com o envolvimento nas atividades pedagógicas, ele se integre ao projeto da Unidade, tendo a ação do educador social como facilitadora do processo de aprendizagem, levando-o a resgatar sua identidade e recriar seu projeto de vida.

Compreendemos que o papel do educador (reconhecido como agente socioeducativo em algumas Unidades) seria de contribuir efetivamente para a reinserção do adolescente na sociedade, auxiliando na convivência saudável com as demais pessoas. Nesta ação educativa, o educador deveria garantir a integridade física do adolescente e acompanhá-lo rumo às novas descobertas sobre a vida, respeitando seu corpo, sua cultura e seus saberes. Em conformidade com o Artigo 8 do SINASE,

Os Planos de Atendimento Socioeducativo deverão, obrigatoriamente prever ações articuladas nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte, para os adolescentes atendidos, em conformidade com os princípios elencados na Lei nº 8.069, de 13/07/1990. (BRASIL, 2012).

Acentua-se a importância de articular a Educação Social com uma proposta pedagógica capaz de construir uma ação formadora direcionada aos adolescentes que se encontram submetidos ao cumprimento de medidas socioeducativas, no entanto, nota-se que a formação policial e carcerária dos agentes socioeducativos impossibilita, muitas vezes, o

agir “humanizado”, tornando a violência uma prática de rotina. Faz-se urgente a formação de educadores capazes de desenvolver atividades pedagógicas e profissionalizantes específicas e que assumam um novo papel em seu espaço de trabalho.

Em um contexto de ressocialização sabemos que há uma distância razoável entre o conhecimento atual do educando e um novo conhecimento. É exatamente nesse espaço, nesse limite, que entra a competência do educador, tornando-se uma referência positiva de adulto. Conforme afirma Freire (1987, p. 39), “Ninguém educa ninguém, ninguém se educa sozinho, o homem se educa em Comunhão”.

Freire (1987) convida os diversos educadores a reverem sua prática, mas para isso precisam se encontrar dentro do emaranhado mundo da educação, onde as práticas educativas se desenvolvem em um campo político-administrativo. Ser educador é visualizar um mundo em transformação e, principalmente, compreender como cada um pode se transformar e transformar o mundo. Neste contexto, transformar significa também reconhecer e respeitar saberes. Para Graciani (2011, [s.p.]),

Fazer pedagogia hoje é confrontar-se com a diferença, superar o preconceito e promover a emancipação. A reflexão pedagógica, portanto, deve submeter à crítica preconceitos culturais e educativos; questionar a relação homem-sociedade, homem-mulher e homem-meio ambiente; propor novos valores e modelos antropológicos e culturais, promovendo, com isso, a compreensão, a tolerância, o respeito e o intercâmbio multicultural. Nesse contexto, ganha relevância o trabalho do educador social, especialmente por atuar além das iniciativas convencionais de ensino, o que lhe permite desenvolver, com mais radicalidade, práticas pedagógicas alternativas, direcionadas à transformação da realidade. Para essa missão, é preciso coragem, intuição, percepção, compromisso social, maturidade pedagógica e capacidade de trabalho em grupo.

É nessa comunhão que se estabelece o diálogo entre educador e educando, onde ambos aprendem mutuamente e constroem conhecimentos vinculados às condições de vida, não sendo apenas um processo lógico e intelectual, mas também afetivo e social. Por isso a importância do educador observador, atento nos momentos da *práxis* educativa, para reconhecer mais os significantes e menos os significados.

Para que se torne possível tal transformação é necessário que o educador seja comprometido com uma educação emancipadora e capaz de transformar positivamente a vida de seus

educandos. É necessário que o educador seja referência positiva de adulto capaz de provocar mudanças históricas na vida de seus educandos. (ANDRADE, 2014, p. 64)

Assim, na ação pedagógica será possível construir um clima de confiança, dignidade e respeito com os adolescentes que cometeram atos de violência ou atividades ilícitas. Só assim será possível criar no educador uma referência positiva de vida adulta e no educando o desejo de transformação.

4 OBSERVANDO E COMPREENDENDO

Para a pesquisa foram realizadas visitas técnicas na Unidade de Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Vilhena, na tentativa de compreender o trabalho desenvolvido pelo educador junto aos adolescentes, as ações desenvolvidas pela Unidade para garantia de direitos e a formação profissional dos educadores visando a melhoria da prática.

Atualmente a Unidade Socioeducativa de Vilhena é composta por uma diretora, uma psicóloga, um pedagogo, três técnicas em enfermagem, uma enfermeira (que comparece apenas quando solicitada) e 15 agentes socioeducativos (educadores), que trabalham em regime de plantão, sendo cinco agentes por plantão. Cabe destacar que toda a formação inicial dos agentes socioeducativos da Unidade é volta à atuação penitenciária.

Em sua estrutura a Unidade possui um carro a disposição dos servidores, um prédio com celas para os adolescentes, uma sala de atendimento psicossocial para uso da assistente social e da psicóloga, uma sala de aula, uma sala de enfermagem, uma cozinha com refeitório, uma sala de segurança e um alojamento para os agentes.

Mesmo dispondo de profissionais em número significativo, a falta de material pedagógico e formação específica impossibilita a realização de atividades qualitativas, o que faz com que os profissionais tenham que buscar parcerias para garantir minimamente as atividades. Dentre as parcerias registramos a realizada em 2012, onde oficiais do Exército Brasileiro promoveram atividades de educação física com os adolescentes.

Outro ponto de destaque refere-se ao cotidiano onde os jovens se arriscam na confecção de artesanatos em suas celas (o que configura cada vez mais a Unidade como prisão), sem orientação educativa ou profissional. São eles os criadores e executores das obras de arte. Essas atividades configuram-se com “passa tempo” sem a preocupação de serem educativas, profissionais e/ou (res)socializadoras. As saídas das ce-

las acontecem apenas para o “banho de sol” (onde são deslocados para outra cela com abertura no teto), para alimentação no refeitório e para as atividades de recreação ou visitas familiares feitas no pátio.

Com relação à participação da família, os dados demonstram que cerca de 50% dos familiares participam efetivamente das atividades da Unidade. Essa participação se dá por iniciativa da família, não havendo na Unidade ações de incentivo à participação como forma de promover a ressocialização.

Nota-se, tendo como base as principais causas de apreensão de adolescentes no município, que a figura do “ladrão”, do “assassino”, do “traficante” se sobrepõe a figura do adolescente, violentado por questões políticas e sociais e que necessita de cuidados específicos e necessários à sua condição de pessoa em desenvolvimento. O Estado oferta uma prática perversa, desrespeitando o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, retomando uma prática que deveria estar extinta com os Códigos de Menores de 1927 e 1979, onde a internação de crianças e adolescentes em situação de risco era a forma mais eficaz encontrada pelo governo para acabar com os problemas sociais e onde,

A internação em instituições assistenciais com suas rotinas opressivas contribuiria, segundo vários autores, para que a criança incorporasse as características de “menor”: Uma pessoa na qual não se pode confiar, nem investir em educação, mas apenas controlar e reprimir (VIOLANTE *apud* KOSMINSKY, 1993, p. 160).

Com a força dos Movimentos Sociais mudamos o rumo da história e em respeito ao Estatuto da Criança e do Adolescente e, principalmente, ao público a que ele se destina, uma nova prática deveria ser real nas ações de governo, principalmente nas Unidades de Cumprimento de Medidas Socioeducativas.

Para a Unidade de Vilhena, o grande avanço que ocorreu nos últimos anos foi a realização do concurso público para composição da equipe multiprofissional. Anteriormente todo o trabalho era realizado apenas por agentes socioeducativos, sem formação específica para atuação nas diversas áreas. O agente incorporava a figura do educador, psicólogo, assistente social etc. Essa falta de preparo dos agentes era a principal responsável pela ocorrência de conflitos entre os jovens. Cabe destacar que no ano de 2004, a violência na Unidade resultou na morte de cinco jovens.

No entanto, o avanço com a contratação da equipe multiprofissional ainda não consegue desfigurar a imagem de prisão e nem se materializar

como *práxis* educativa quando consideramos as demais carências (formação específica e qualificada para os agentes e material de trabalho).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na trilha da pesquisa, percebemos que, historicamente, o Brasil passou da década de 1920 à de 1980, por um processo de transformações relacionadas ao atendimento aos adolescentes em situação de risco, os chamados “menores”. Essas transformações, decorrentes dos Códigos de Menores de 1927 e 1979 que, teoricamente, se justificavam por oferecerem melhoria na qualidade de vida dos “menores”, mas na prática, muitas vezes, apenas os retiravam das ruas e os trancafiavam em instituições, submetendo-os a situações dolorosas, justificadas pela educação por meio do trabalho e do castigo.

Essa situação só se modificou no final da década de 1980, quando o país passou por um processo de redemocratização, em que a sociedade civil e principalmente os movimentos sociais se mobilizaram na defesa da igualdade e da garantia de direitos. Com base nessa mobilização, surgiu a Constituição brasileira de 1988, cujo Artigo 227 se direciona a todas as crianças e adolescentes, sem quaisquer distinções. Foi a partir desse artigo que se originou, em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, considerado uma das mais modernas leis direcionadas à questão da criança e do adolescente, servindo de referência para vários países do mundo.

Cabe ressaltar que, mesmo com a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente a prática de táticas de sobrevivência continua frequente, materializando-se nos atos infracionais cometidos pelos adolescentes. Essas atos tornaram-se frequentes desde que os princípios capitalistas neoliberais passaram a orientar a política econômica brasileira, impulsionando o aumento da pobreza do povo brasileiro e aprofundando a desigualdade.

Observamos, no cotidiano dos adolescentes que cometeram ato infracional e que se encontram na Unidade de Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Vilhena o encolhimento de seus direitos. A Unidade ainda reproduz uma prática característica dos Códigos de Menores que promovia a violência, a exclusão e a estigmatização, desrespeitando as legislações vigentes que promovem a garantia e a defesa dos direitos e orientam a prática de ações humanizadoras, promotoras da justiça social.

A falta de formação faz com que os educadores desconheçam o papel de um educador social. Sem uma ação estruturada e com educado-

res sem formação, o trabalho da Unidade ainda se aproxima do trabalho desenvolvido em penitenciárias. Assim, a Unidade, em suas múltiplas ações, precisa abandonar hábitos antigos, que não educam e apenas violentam ainda mais os adolescentes.

A Unidade e seus educadores precisam assumir uma nova postura pedagógica, redimensionando o atendimento aos adolescentes que cometeram atos infracionais. Por fim, cabe considerar que é preciso criar na Unidade uma *práxis* educativa que transforme, que garanta direitos, que humanize e que, principalmente, promova a JUSTIÇA SOCIAL.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, F. S. de. **Crianças e adolescentes em situação de rua:** ocupação e domínio do espaço público urbano. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2014.

ANDRADE, F. S.; PASSOS, L. A. “Desafios e possibilidades na pesquisa com crianças e adolescentes em situação de rua” **Educação, Gestão e Sociedade:** revista da Faculdade Eça de Queirós, número 8, dezembro de 2012.

BRASIL. **Código de Menores:** Lei n. 17343/A, de 12 de outubro de 1927. Rio de Janeiro, 1927.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei Federal n. 8069, de 13 de julho de 1990. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, 14 de julho de 1990.

BRASIL. **Constituição da República Federativa:** Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 52/2006 e pelas Emendas Constitucionais da Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, 2006.

BRASIL. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE: Lei Federal n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, 20 de janeiro de 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Relatório Anual do Programa Justiça ao Jovem.** Brasília: 2011.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido.** 17 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE.

População estimada 2017. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

GRACIANI, M. S. S. **A formação do educador social e a Pedagogia da Convivência.** 2011. Disponível em: <<http://www.fbb.org.br/reporter-social/artigos/artigo-a-formacao-do-educador-social-e-a-pedagogia-da-convivencia.htm>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

GRACIANI, M. S. S. **Pedagogia Social de Rua.** 5. ed. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2005.

MERLEAU-PONTY, M. **Fenomenologia da percepção.** 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

MERLEAU-PONTY, M. **O visível e o invisível.** São Paulo: Perspectiva, 2009.

PAIS, J. M. **Vida cotidiana: enigmas e revelações.** São Paulo: Cortez, 2003.

PASSOS, L. A. **Currículo Tempo e Cultura.** 2003. Tese (Doutorado) – PUC, São Paulo, 2003.

PETRELLI, R. **Fenomenologia: teoria, método e prática.** Goiânia: UCG, 2001.

RELATÓRIO de Gestão do Sistema Socioeducativo. **GEDUC**, Belo Horizonte, 2 Edição, Junho 2009.

KOSMINSKY, E.V. Internados – Os desafios do Estado Padrasto. In: MARTINS, José de Souza (Cord.). **O Massacre dos Inocentes: A criança sem infância no Brasil.** São Paulo: Hucitec, 1993.

GESTÃO DE FLUXOS NA POLÍTICA DE ATENÇÃO DOMICILIAR

Kamilla França Canuto • Luana Carla de Albuquerque Amorim • Elisa Batista Oliveira e Silva

1 INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Saúde do Brasil –SUS- nasce sob a perspectiva de que todos têm direito à saúde (Universalidade), oferecendo as mesmas oportunidades, considerando as diferenças e diminuindo as desigualdades (Equidade), e que essa assistência ocorra de forma integral, considerando o indivíduo como um todo (Integralidade). Esses princípios foram e ainda continuam sendo muito teóricos e utópicos, principalmente no que diz respeito a integralidade, uma vez que a medicina ainda vem seguindo um modelo assistencial e curativo e não preventivo como propôs a reforma sanitária. No entanto, a evolução para o modelo que enfoca a prevenção de doenças e promoção à saúde vem ocorrendo de forma gradativa. Assim, com o passar dos anos, o crescente aumento da população idosa, bem como das morbidades causadas pelas doenças crônicas e degenerativas e suas sequelas e a necessidade de redução de custos impulsionaram a busca pelo atendimento de forma integral, com enfoque na humanização do atendimento e consequente promoção da melhoria da qualidade de vida, surgindo, assim, o serviço de atendimento domiciliar (SAD), potencializando o resgate dos princípios doutrinários do SUS (integralidade – universalidade – equidade), uma vez que assume como prática centrada na pessoa enquanto sujeito do seu processo de saúde-doença, levando em consideração também os aspectos econômicos e político-sociais. (MARTINS & LACERDA, 2008)

De acordo com o Ministério da saúde, os serviços de atenção domiciliar (SAD) surgiram na década de 1960 e vêm se multiplicando no Brasil mais intensamente a partir da década de 1990. Consistem numa modalidade de atenção à saúde substitutiva ou complementar às já existentes, caracterizada por um conjunto de ações de promoção à saúde, prevenção e tratamento de doenças e reabilitação prestadas em domicílio, com garantia de continuidade de cuidados e integrada às redes de atenção à saúde. (BRASIL, 2012)

Para que essa atenção domiciliar seja efetiva a equipe precisa estar capacitada e atuar de modo multidisciplinar e interdisciplinar, para isso são necessárias adequadas gestão de pessoal e fluxos de serviços para garantir ao paciente um atendimento de qualidade e uma continuidade assistencial adequada.

Identificou-se que a situação problema que merece atenção no SAD Maceió foi a falta de continuidade assistencial ao paciente, a partir da ausência da gestão de fluxos internos e externos do serviço, bem como da importância da atuação de cada profissional dentro da equipe. Neste contexto, a intervenção descrita neste capítulo refere-se a intervenção proposta aos fatores que podem contribuir para a continuidade assistencial ao paciente atendido pelo SAD no município de Maceió –AL, no período de novembro/2014 a setembro/2015.

Como elementos que interferem na continuidade assistencial ao paciente destacam-se a ausência de um programa de educação permanente para os funcionários que compõem o serviço, de um fluxo de processo de trabalho, proporcionando um atendimento igualitário a todos os pacientes, de um protocolo de intervenção que possa guiar todo o processo assistencial, desde o acolhimento até o desligamento do paciente, de uma planilha completa de coleta para arquivamento de dados, necessária para verificação da qualidade do serviço prestado e de uma rotina de reuniões sistemáticas para discussão dos casos e construção do projeto terapêutico singular de cada paciente.

O objetivo geral deste capítulo é descrever as ações de continuidade assistencial ao paciente atendido pelo SAD no município de Maceió–AL, no período de novembro/2014 a setembro/2015; e como objetivos específicos tem-se: Implantar um programa de educação permanente no serviço, estabelecer o fluxo de processos de trabalho da equipe e promover a comunicação eficiente entre os profissionais que compõem o serviço.

2 METODOLOGIA

O planejamento, sob a ótica da estratégia e considerando a real situação dos problemas, define-se como a ciência e a arte de construir maior governabilidade quanto aos objetos planejados, considerando o sujeito também como um atuante desse processo. (JACKSON DE TONI, 2004)

Considerando os objetivos do estudo, bem como o enfrentamento do problema citado, a metodologia baseou-se no Planejamento Estratégico Situacional, descrito por Carlos Matus, durante o qual, inicialmente, realizou-se um diagnóstico situacional (momento explicativo) dos

processos de fluxos bem como das informações arquivadas, no intuito de sugerir as mudanças pertinentes à realidade vivenciada. Num segundo momento, esse diagnóstico foi mostrado à coordenação, na tentativa de sensibilizá-la quanto a necessidade das mudanças. A partir de então, compartilhou-se, numa reunião geral do serviço, os indicadores preva- lecentes e a proposta de mudanças, ao mesmo tempo em que foi soli- citada a colaboração de toda equipe multidisciplinar no planejamento das ações bem como no desenvolvimento das mesmas.

Primeiramente, foram sugeridas as informações que estavam faltan- do na coleta e arquivo de dados para posterior avaliação dos indicado- res de qualidade e efetividade, posteriormente ficou determinado que o serviço social seria o responsável pela criação da nova planilha (momen- to normativo); em seguida foi definido o calendário anual das reuniões sistemáticas para discussão dos casos, e por fim, a discussão da eficiên- cia dos protocolos e fluxogramas existentes e as respectivas mudanças (momento tático-operacional).

Esse capítulo está dividido em introdução, abordando os objetivos, a relevância e os aspectos metodológicos, tendo como breve referencial teórico a segunda parte que o compõe, seguido da proposta de inter- venção, na qual descreve-se o problema a ser enfrentado bem como o local e o contexto, finalizando com o cronograma das ações e as consi- derações finais.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

De acordo com o Ministério da Saúde, as equipes que compõem os Serviços de Atendimento Domiciliar (SAD) têm o papel de, além de cui- dar dos pacientes no domicílio, ajudar a fazer a gestão do cuidado dos mesmos e realizar a articulação dos pontos de atenção de modo a ampli- ar a resolutividade e a integralidade do cuidado, assim, a abordagem integral à família; o consentimento da família, participação do usuário e existência do cuidador; o trabalho em equipe e interdisciplinaridade; e o estímulo a redes de solidariedade são mencionados como fundamen- tos norteadores da atenção domiciliar. (BRASIL, 2013)

Segundo o Art. 3º da PORTARIA Nº 2.527, DE 27 DE OUTUBRO DE 2011, a Atenção Domiciliar tem como objetivo a reorganização do processo de trabalho das equipes que prestam cuidado domiciliar na atenção bá- sica, ambulatorial e hospitalar, com vistas à redução da demanda por atendimento hospitalar e/ou redução do período de permanência de usuários internados, a humanização da atenção, a desinstitucionaliza- ção e a ampliação da autonomia dos usuários.

Já a PORTARIA Nº 2.527, DE 27 DE OUTUBRO DE 2011, acrescenta em suas diretrizes os princípios de ampliação do acesso, acolhimento, equidade, humanização e integralidade da assistência;

Assim, as equipes que cuidam de portadores de doenças crônicas, usuários acamados há longo tempo, trabalham com diversas situações. Em algumas, há uma perspectiva de ampliação da autonomia do usuário doente; outras vezes, a perspectiva é a de construção da autonomia do cuidador em relação às equipes de saúde. Em ambas as perspectivas, o cuidado domiciliar oferece uma possibilidade maior de recuperação do que a internação hospitalar. (FEUERWERKER & MERHY, 2008)

Opondo-se ao modo de intervenção com ênfase nas especialidades médicas sem integralidade da assistência, a interdisciplinaridade, de acordo com Brasil (2012), pressupõe, além das interfaces disciplinares tradicionais, a possibilidade da prática de um profissional se reconstruir na prática do outro, transformando ambas na intervenção do contexto em que estão inseridas. Assim, para lidar com a dinâmica da vida social das famílias assistidas e da própria comunidade, além de procedimentos tecnológicos específicos da área da saúde, a valorização dos diversos saberes e práticas da equipe contribuem para uma abordagem mais integral e resolutiva. Essa resolutividade está ligada ao recurso instrumental e conhecimento técnico dos profissionais, mas também à ação acolhedora, ao vínculo que se estabelece com o usuário. Mais do que fechar diagnósticos, há de se ouvir as queixas e refletir conjuntamente sobre as possibilidades diagnósticas, terapêuticas e prognósticas, assim, a construção de um plano terapêutico deve ser compartilhada a fim que se possa caminhar junto com todos os profissionais envolvidos bem como com paciente e seus familiares no processo de cuidar, objetivando o máximo de qualidade com o mínimo de intervenção possível.

A avaliação da qualidade de serviços em saúde é parte fundamental no planejamento e na gestão, de forma que proporcione uma reordenação das ações e serviços para que contemplem as necessidades de seu público e, conseqüentemente, use de forma racional os recursos. Essa avaliação abrange diferentes aspectos e visões que devem estar relacionadas entre si e analisadas em conjunto: estrutura - descrição de recursos físicos (instalações), humanos (pessoal) e organizacionais (comitês, protocolos assistenciais, etc.); processos - descrição das atividades do serviço de atenção médica; resultados - descrição do estado de saúde do indivíduo ou da população como resultado da interação ou não com os serviços de saúde. (DOS REIS, 1990)

4 PROJETO TERAPEUTICO SINGULAR - PTS

Atualmente, a humanização da saúde e o atendimento de forma integral vêm sendo almejados pelos profissionais de saúde da rede pública, surgindo, assim, o Projeto Terapêutico Singular (PTS), no qual o usuário é o centro das ações e não a doença. Durante o processo de construção do PTS, com a discussão coletiva da equipe multidisciplinar que assiste ao paciente, são planejadas condutas terapêuticas articuladas através da troca de conhecimentos. (SILVA *et al*, 2013)

O conceito de projeto terapêutico está em construção, desde o início dos anos noventa, modificando-se junto com a história do SUS, do movimento sanitário e da reforma psiquiátrica. (BRASIL, 2010)

O Projeto Terapêutico Singular (PTS), por sua vez, é um conjunto de propostas e condutas terapêuticas articuladas em discussão coletiva interdisciplinar, e é desenvolvido em quatro momentos: diagnóstico, definição de metas, divisão de responsabilidades e reavaliação. (BRASIL, 2009)

De acordo com Pinto (2011), o projeto terapêutico singular incorpora a noção interdisciplinar que recolhe a contribuição de várias especialidades e de distintas profissões. No qual, depois de uma avaliação compartilhada sobre as condições do usuário, são acordados procedimentos a cargo de diversos membros da equipe multiprofissional, articulando saberes, práticas e conhecimento dos equipamentos comunitários, possibilitando a inserção do usuário em seu próprio meio, tratando-se de uma discussão prospectiva e não retrospectiva. Nesse sentido, a dimensão singular é, pois, a essência do projeto terapêutico: cuidar, melhorando a qualidade de vida dos usuários, envolvendo relações entre trabalhadores e gestores da saúde, usuários, familiares e comunidade.

De acordo com SILVA *et al* (2005) o PTS, uma vez que enfatiza o trabalho em equipe, permite a criação de vínculos, a integralidade e a sistematização das ações, visando, principalmente, a prestação de uma assistência de qualidade. Como definição de integralidade, temos:

A integralidade na atenção à saúde é definida como um princípio do SUS, orientando políticas e ações programáticas que respondam às demandas e necessidades da população no acesso à rede de cuidados em saúde, considerando a complexidade e as especificidades de diferentes abordagens do processo saúde-doença e nas distintas dimensões, biológica, cultural e social do ser cuidado. (SILVA, K.L. & SENA, R.R. de, 2008)

5 INTERDISCIPLINARIDADE

De acordo com os conceitos atuais de saúde, a assistência à saúde deve suprir as necessidades físicas, emocionais e sociais do usuário, revestindo-se de grande complexidade. Tal complexidade encontra-se relacionada ao aparato tecnológico, ao trabalho complementar das várias categorias profissionais que integram as equipes, às relações interpessoais no trabalho cotidiano, à necessidade de atendimento personalizado e, mais recentemente, ao reconhecimento de que nenhuma categoria profissional, isoladamente, detém saber necessário para responder às demandas, torna-se visivelmente necessária a integração dos vários especialistas em equipes de trabalho coesas, com senso de cobertura e nas quais esteja clara a noção de complementaridade. Justificando, assim, o termo de interdisciplinaridade. (ALVES *et al*, 2005)

Ainda de acordo com Alves *et al* (2005), pensar o trabalho em equipe significa pensar o cuidado centrado no paciente e suas necessidades e não nas categorias profissionais. Assim, a integração de diferentes categorias profissionais e ramos do conhecimento em torno de um objetivo comum torna-se fundamental para que a assistência ao cliente seja oportuna e livre de riscos.

6 INTERVENÇÕES REALIZADAS

As ações de intervenção nos processos de trabalhos e fluxos de serviço foram iniciadas a partir de profissionais que se disponibilizaram a planejar ações a partir das demandas percebidas no serviço. Encontram-se descritas conforme tabela 1:

Tabela 1 - Intervenções no fluxo e processos de trabalho

Ação	Recursos	Produtos	Impacto/Resultados	Indicador	Meta	Prazos	Responsável
<p>Criar um programa de Educação Permanente, incluindo discussão de casos e construção de PTS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definir cronograma de reuniões sistemáticas - Definir cronograma de encontro de cuidadores e profissionais 	<p>Recursos Áudio visuais e humanos</p>	<p>Cronograma elaborado</p> <p>Construção do projeto terapêutico singular de cada paciente</p>	<p>Contribuir para o conhecimento da equipe multiprofissional e melhorar a qualidade do serviço prestado;</p>	<p>Nº de profissionais que desconhecem as atribuições de cada componente da equipe.</p> <p>100% dos pacientes com projeto terapêutico singular não definido</p>	<p>100% dos profissionais conhecedores do papel de cada componente da equipe;</p> <p>100% das altas em comum acordo entre os profissionais envolvidos no serviço prestado</p>	<p>01 ano</p>	<p>Dulce Kamilla e Luana</p>

Ação	Recursos	Produtos	Impacto/ Resultados	Indicador	Meta	Prazos	Responsável
Realizar reunião com a coordenação do serviço para elaboração do fluxo de atenção domiciliar - elaboração de planilha de coleta de dados	Material impresso Material informacional. Recursos humanos	Fluxo de atenção domiciliar elaborado Preenchimento completo de dados relevantes ao serviço	Proporcionar um atendimento igualitário a todos os pacientes; Verificação da qualidade do serviço prestado	Percentual de profissionais envolvidos no serviço que não conhecem o fluxo de processo de trabalho Percentual de pacientes que necessitaram de reinternações hospitalares; Percentual de altas com desconhecimento das causas	100% dos profissionais conhecedores do fluxo; 100% dos dados coletados fidedignamente	30 dias	Dulce Sabel-Pollyana e Luana
Facilitar a comunicação entre os profissionais	Material impresso Material de escritório e papelaria	Tabelas e murais	Promover comunicação eficiente entre os profissionais	Percentual de altas e avaliações não realizadas por falta de comunicação entre os profissionais;	100% das altas e avaliações com comunicação prévia entre os profissionais;	15 dias	Luana e Kamilla

A partir do exposto, percebe-se a o início da elaboração de cronogramas para reuniões de profissionais, momentos estes primordiais para planejamento de futuras ações e construção dos PTS dos pacientes, os quais irão nortear o processo de cuidado, potencializando além da atuação interdisciplinar a qualidade e garantia da assistência continuada.

Outro aspecto de relevância apontado foi a reunião de cuidadores e profissionais que permite além da troca de informações sobre pacientes e vivências, momentos de cuidados direcionados para os próprios cuidadores. Importância também foi dada a gestão de fluxos do trabalho, com registro das ações realizadas pelo serviço através de planilhas alimentadas pelos próprios profissionais.

Por fim, surgiu a criação de tabelas e de um mural expositivo buscando facilitar a integração e visualização das ações desenvolvidas por toda a equipe multidisciplinar aos pacientes atendidos pelo serviço.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo descrito neste capítulo vem sendo alcançado conforme o desenvolvimento das ações descritas no plano de ação, sempre buscando descrever as ações realizadas no SAD Maceió para garantir a continuidade assistencial. Dessa forma, desde novembro de 2014 vem acontecendo a reestruturação do serviço, através de reuniões bimestrais entre as equipes para discussão de casos e elaboração dos Projetos Terapêuticos Singulares – PTS; de encontros mensais com os cuidadores, estreitando as relações entre terapeuta X familiares, favorecendo a humanização do atendimento; da elaboração de uma planilha mais completa para arquivo de dados, a qual já vem sendo utilizada desde agosto de 2015; bem como do uso de tabelas em murais que facilitam a comunicação entre os setores.

Apesar de alguns profissionais considerarem as reuniões como desnecessárias, criando uma resistência principalmente nos primeiros meses, atualmente, a maioria está participativa, admitindo a necessidade desses encontros e os frutos dessas discussões já começam a aparecer: a diminuição de altas sem o consenso da equipe, o número crescente de encaminhamentos adequados para os profissionais das equipes de apoio (EMAP) e uma melhor comunicação entre equipe de terapeutas X cuidadores e entre os profissionais que atuam no serviço, inclusive na discussão e elaboração de planos terapêuticos.

No entanto, as metas a serem alcançadas com esse projeto de intervenção, elegidas, principalmente, de acordo com a governabilidade das ações, representam apenas o passo inicial das mudanças que precisam acontecer para que esse serviço funcione de forma adequada e eficiente. Dessa forma, esse trabalho representa apenas um ponta pé inicial e um incentivo à gestão para que adeque o serviço de acordo com a portaria que define o SAD, garantindo um atendimento de qualidade para as modalidades de usuários da atenção domiciliar propostas pelo programa, para as quais o serviço foi essencialmente criado.

REFERÊNCIAS

Feuerwerker LCM, Merhy EE. **A contribuição da atenção domiciliar para a configuração de redes substitutivas de saúde: desinstitucionalização e transformação de práticas.** Rev Panam Salud Publica. 2008;24(3):180–8.

BRASIL. **Portaria N° 2.029, DE 24 DE AGOSTO DE 2011** - Institui a Atenção Domiciliar no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

BRASIL. **Portaria N° 2.527, DE 27 DE OUTUBRO DE 2011** - DOU de 28/10/2011 (n° 208, Seção 1, pág. 44) - Redefine a Atenção Domiciliar no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

BRASIL. **Portaria N° 3.255, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2011** – Habilita estabelecimentos de saúde contemplados com Serviço de Atenção Domiciliar (SAD).

BRASIL. **Portaria N° 963, DE 27 DE MAIO DE 2013** - Redefine a Atenção Domiciliar no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Caderno de Atenção Domiciliar Volume 1 / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Caderno de Atenção Domiciliar Volume 2 / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

SILVA, E.P. da *et al.* **Projeto Terapêutico Singular como Estratégia de Prática da Multiprofissionalidade nas Ações de Saúde.** Revista Brasileira de Ciências da Saúde. Vol. 17 N2, 2013.

SILVA, K. L. & SENA, R. R. de. **Integralidade do cuidado na saúde: indicações a partir da formação do enfermeiro.** Rev. EscEnferm USP; 42(1): 48-56, 2008.

SILVA, K. L. *et al.* **Internação domiciliar no Sistema Único de Saúde.** Ver Saúde Publica; 39(3): 391-7, 2005.

RIBEIRO, E. A. W. **Eficiência, efetividade e eficácia do planejamento dos gastos em saúde.** Rev. Brasileira de Geografia Médica e da Saúde – HYGEIA, 2(2): 27-46, 2006.

MARTINS, S. K. & LACERDA, M. R. **O atendimento domiciliar à saúde e as políticas públicas em saúde.** Rev. RENE, 9(2): 148-156, 2008.

Dos Reis, E. J. F. B. *et al.* **Avaliação da qualidade dos serviços de saúde: notas bibliográficas** in Cad. Saúde Pública vol.6 no.1 Rio de Janeiro Jan./Mar. 1990

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Política Nacional de Humanização. Caderno Humaniza SUS Volume 2 / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – Brasília: Ministério da Saúde, 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Caderno de Atenção Básica - NASF/ Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

PINTO DM, et al. **Projeto Terapêutico Singular na Produção do Cuidado Integral: uma construção coletiva.** Contexto Enferm, Florianópolis, 2011 Jul-Set; 20(3): 493-302.

ALVES *et al.* **O Trabalho Interdisciplinar: aproximações possíveis na visão de enfermeiras de uma unidade de emergência.** Contexto Enferm 2005 Jul-Set; 14(3):323-31.

JACKSON DE TONI. **O que é Planejamento Estratégico Situacional?** Rev. Espaço Acadêmico N 32, Jan 2004.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO HUMANO SUSTENTÁVEL

**Ilzver de Matos Oliveira • José Roniel Morais
Oliveira • Dimas Pereira Duarte Júnior**

1 INTRODUÇÃO

Tendo em vista o panorama de busca por um mundo melhor a partir do firmamento de metas de desenvolvimento, pretende-se, como objetivo deste capítulo, demonstrar como a participação social revela-se um instrumento importante para a aplicação de políticas públicas que venham ser eficazes no cumprimento das metas firmadas internacionalmente, sobretudo trazendo o tema para uma análise a partir da teoria dos direitos humanos onde se prestigia que o ser humano é parte fundamental de quaisquer políticas públicas ou ações. Parte-se, assim, do pressuposto de que a realização e efetivação dos compromissos de desenvolvimento entre as nações se devem em caráter fundamental aos povos embutidos em suas culturas e identidades engajados na realização do desenvolvimento.

O direito ao desenvolvimento é um meio para que a dignidade humana seja assegurada e respeitada. Dentro do contexto da dignidade da pessoa humana é que se vislumbra a perspectiva de que somente a partir da participação dos povos, embutidos em suas culturas, agindo de maneira proativa na construção e modificação da sociedade é que se pode falar em desenvolvimento numa visão plena e sustentável garantindo-se a partir de tal premissa sua concretização.

O tema do desenvolvimento anteriormente já esteve relacionado meramente à seara econômica, no sentido de ensejar crescimento econômico dos Estados. Posteriormente, já tivemos o direito ao desenvolvimento resumidamente relacionado à cumplicidade entre as noções de direitos humanos e à proteção ao meio ambiente.

Desta forma, das melhores conclusões que remetem à necessidade de proteção completa da dignidade da pessoa humana, é que a noção contemporânea preza para que o desenvolvimento sustentável deva ser concomitantemente no âmbito social, humano, econômico, científico, ambiental, etc. Enfim, devendo todas as áreas do conhecimento humano admitir e buscar alcançar o desenvolvimento.

Falar, portanto, em desenvolvimento sustentável é falar na imprescindibilidade e interconexão das dimensões econômico-sociais em consonância no processo de busca de melhores condições de vida para o indivíduo e pelo indivíduo, em si e inserido em uma sociedade. Portanto, o desenvolvimento humano sustentável é uma das máximas no presente momento de busca do integral bem-estar dos indivíduos, em si e perante a sociedade a qual estão inseridos.

Nesse contexto de busca pelo desenvolvimento das nações proposto pela Organização das Nações Unidas (ONU), tais questões vêm sendo discutidas em âmbito global em importantes Programas e Pactos com relevantes metas de desenvolvimento. Neste diapasão, revela-se importante também a necessidade de políticas públicas internas para efetivação e cumprimento das metas firmadas internacionalmente. Entretanto, da atual conjuntura denota-se que é preciso de mais atuação Estatal, de forma que a participação social demonstre ter igual relevância no plano de efetivação do direito humano ao desenvolvimento e cumprimento dos Objetivos e Metas estabelecidas para tal.

A partir deste contexto, o presente capítulo parte da problemática de que é preciso alargar o conceito de desenvolvimento, deixando de trabalhar somente com a vertente econômica e tratando como fundamental as vertentes ambiental e, sobretudo, social. Assim, assente nesta problemática, vê-se que é de fundamental importância o reconhecimento da participação social na busca por desenvolvimento, sobretudo nas esferas das políticas públicas. A partir desta problemática foi possível trabalhar com a hipótese de que para a plena efetivação do desenvolvimento humano sustentável imprescindível é o exercício da cidadania a partir da participação social. Neste sentido, denota-se como objetivo principal do presente trabalho demonstrar como a participação social revela-se importante durante os processos de desenvolvimento quaisquer que sejam e como esse elemento tem sido reconhecido em documentos, sobretudo de Direitos Humanos e Direito ao desenvolvimento.

O presente estudo está amparado em uma metodologia do tipo hipotético-dedutiva, e em pesquisa documental, por meio do estudo feito em leis, declarações e demais documentos sobre Direito ao desenvolvimento, bem como amparado em marcos teóricos da teoria dos Direitos

Humanos e reconhecimento do Direito ao desenvolvimento como um direito humano fundamental. O capítulo está dividido de maneira que na primeira seção deste trabalho faz-se um estudo acerca do contexto histórico e da definição de desenvolvimento tendo em vista suas múltiplas concepções. Na seção seguinte passa a tratar especificamente do conteúdo da participação social e sua relação direta com o desenvolvimento, bem como com a teoria dos Direitos Humanos.

2 O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO: CONTEXTO HISTÓRICO E DEFINIÇÃO

Antes mesmo de se adentrar no tema específico relativo ao Direito ao Desenvolvimento, é importante tratar dos termos desenvolvimento sustentável e sustentabilidade. Longe de se chegar a consensos a respeito da utilização e significados desses termos, o que é importante para este trabalho é interessante notar que o Desenvolvimento Sustentável é revestido de um conceito integrador, ou seja, integra em si variadas vertentes e contextos de desenvolvimento (Ambiental, econômica, social, etc). É, portanto, meio ou processo. Sustentabilidade, por sua vez, seria o objetivo primordial a ser alcançado pelos processos de desenvolvimento sustentável. Nesta distinção conceitual está o cerne e elemento de ligação com um dos objetivos propostos por este trabalho, qual seja demonstrar que o desenvolvimento não é um fim em si, mas um meio para atingir a sustentabilidade, esta entendida como as condições de vivência em que possibilita que os seres humanos sejam responsáveis um para com o outro e as futuras gerações (SACHS, 2002).

Denota-se que o desenvolvimento em uma perspectiva ampla, de maneira que abranja suas variantes econômicas, sociais, ambientais, culturais, é possível ser atingido a partir das reivindicações sociais e dos processos de luta. Para a sua efetividade, denota-se muito mais do que meros processos de regulação estatal e atividades econômicas. Requer processos de luta do povo pela efetividade dos seus direitos humanos que lhes serão realizados a partir de uma noção de desenvolvimento que abranja as múltiplas perspectivas humanas para uma vida digna.

É neste sentido que verificamos que os direitos humanos são construídos e efetivados a partir de processos de luta a objetivar o alcance de um patamar de realização dos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade tidos numa perspectiva de realização plena do desenvolvimento. São estes nortes que tanto clama a sociedade por alcança-las em busca da mais absoluta e efetiva proteção à dignidade do ser humano.

Assim, embasado na ideia de ser o indivíduo sujeito de direitos, que a consciência de proteção aos direitos humanos em sua integridade busca efetivar. Imbuído nesta, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 introduziu a concepção contemporânea que temos de direitos humanos, sendo esta marcada pela indivisibilidade e universalidade desses direitos. Esta, ao consagrar direitos civis e políticos e direitos econômicos sociais e culturais, tem-se como conjugados os valores de liberdade e igualdade, o que pressupõe a concomitância dos discursos liberal e social.

É uma dicotomia dos valores econômicos, sociais e culturais, cuja divergência entre estes é apenas aparente ante o discurso de harmonização em prol dos direitos humanos fundamentais postos, sempre em busca do desenvolvimento nos mais consagrados valores de igualdade, liberdade e fraternidade que norteiam a vida do homem. Este direito é em verdade o Direito ao Desenvolvimento inerente ao ser humanos inserido em cada nação, em cada povo embutidos em suas culturas.

Os direitos fundamentais, inicial e didaticamente, são compreendidos a partir de três gerações¹. A primeira dimensão refere-se a direitos individuais civis e políticos, a ensejar a ideia da segurança e da autonomia individual em face do Estado, em prol da proteção do indivíduo em si. Como sendo de segunda dimensão, têm-se direitos sociais, culturais e econômicos, em prol da proteção de coletividades. E, terceira dimensão estende-se direitos à humanidade como sendo seu principal destinatário. São os chamados direitos difusos, reconhecidos pela indivisibilidade dos bens que tutela, cujos direitos representativos tem-se a solidariedade, fraternidade, a paz, o respeito ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e demais valores a viabilizar o pleno desenvolvimento humano.

Ainda, importa salientar que já se fala acerca dos direitos de quarta dimensão. Desta forma, nas lições do professor Paulo Bonavides, tem-se, que são direitos de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo, dos quais depende a concretização da sociedade aberta para o futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência. (BONAVIDES, 2006, p. 571)

Desta forma, verifica-se o real e efetivo alcance das liberdades e dos direitos fundamentais prescindem a individualização do ser humano. Para tanto que, das lições de Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior (2005), reconhece-se que a essência desses direitos se encontram em categorias como a solidariedade e a fraternidade, cons-

1. Há de se observar que contemporaneamente a utilização da nomenclatura “dimensão” é mais empregada que a expressão “geração”, sob o a ideia de que esta expressão pode induzir o sentido de superação ou caducidade dos direitos fundamentais.

truindo mais uma conquista da humanidade no sentido de ampliar os horizontes de proteção e emancipação humana e social.

Também Comparato (2006), cita essas categorias e princípios éticos, de liberdade, igualdade e segurança, para concluir que a solidariedade é o fecho da abóbada do sistema de princípios éticos, pois complementa e aperfeiçoa a liberdade, igualdade e segurança.

Da obra “Constitucionalismo Fraternal” de Machado (2015) subtrai a ilustre menção aos ensinamentos de Carlos Ayres Britto, de que com o constitucionalismo fraternal alcançou-se a dimensão da luta pela afirmação do valor do desenvolvimento, do meio ambiente ecologicamente equilibrado, da Democracia e até de certos aspectos do urbanismo como direitos fundamentais. Desta forma, o valor/princípio da solidariedade, inserto na terceira dimensão dos direitos fundamentais, vem a embasar o Direito ao Desenvolvimento Humano sustentável.

2.1. Historicidade e marcos do direito ao desenvolvimento

A priori, o marco histórico do direito ao desenvolvimento é a década de 1960, durante a fase de descolonização, conforme exposto na Declaração sobre o Direito ao desenvolvimento das Nações Unidas de 1986 e, posteriormente confirmado na Conferência de Viena sobre Direitos Humanos de 1993. Em conformidade, Celso Lafer (1999) põe que o conflito entre direitos econômicos, sociais e culturais, de herança socialista, e os direitos civis e políticos, estes como herança do liberalismo, adveio de um sistema internacional de polaridades definidas. Vias de consequência, surge o empenho do Terceiro Mundo de elaborar uma identidade cultural própria propondo direitos de identidade cultural coletiva, como o direito ao desenvolvimento. (CELSO LAFER, 1999).

Dos registros de Bonavides (2006, p. 37), a nomenclatura e o conceito de “direito ao desenvolvimento” fora cunhado primeiramente pelo ministro da Corte Suprema do Senegal, Keba Mbaye, em aula inaugural do Instituto Internacional de Direitos do Homem em 1972, com enfoque à necessidade de proteção da dignidade da pessoa humana. Vias de consequência, em 1977 a Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas, apoiada na contribuição do Ministro mencionado, formalizou o reconhecimento do Direito ao Desenvolvimento.

Não obstante o mencionado fato, tem-se como marco jurídico-positivo que consagra o Direito Humano ao Desenvolvimento como sendo definitivo e universal no Ordenamento jurídico em âmbito internacional

a Resolução nº41/128 de 04 de dezembro de 1986, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, que proclama o seguinte acerca do Direito ao Desenvolvimento:

Artigo 1º

1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos de autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1986)

Desta forma, resta expressamente positivado na Declaração em seu artigo 1º que o desenvolvimento como um direito humano inalienável, além de que sua titularidade pertence a todo indivíduo e povos, reconhecendo para tanto uma expressão individual bem como coletiva de direitos.

Em decorrência desse reconhecimento, como sendo um marco da positivação deste, com fito na contribuição, viabilização e efetivação no processo de desenvolvimento econômico, social, cultural e político todos os sujeitos, em sua forma individual ou coletiva, a fim de que possam ser absolutos e plenos seus direitos humanos e fundamentais.

Desta forma, tem-se que o objetivo da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 é o de, reconhecendo que a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento e preocupada com a existência de sérios obstáculos ao desenvolvimento, assim como à completa realização dos seres humanos e dos povos, consagrar as múltiplas perspectivas do direito ao desenvolvimento, em que importa salientar que a partir do seu artigo 1º, o direito de participação do sujeito no desenvolvimento social, humano, cultural, econômico, científico, ambiental e político, considerando o indivíduo em si sujeito de direitos.

Ademais, importa salientar que posteriormente outras Cartas internacionais vieram a reafirmar e assegurar o direito ao desenvolvimento: a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, datada de 01 de janeiro de 2002, dispõe acerca do direito de todos os povos ao seu desen-

volvimento econômico, social e cultural, em seu artigo XXII, com a seguinte redação “toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade”; a Carta da Organização dos Estados Americanos, em especial no capítulo VII “Desenvolvimento Integral”; a Carta das Nações Unidas, com vias a assegurar o direito ao desenvolvimento em todo seu texto.

Em âmbito interno, o direito ao desenvolvimento é, por reflexo, um direito fundamental inalienável que constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil. A Carta Magna de 1988 preconiza o direito ao desenvolvimento desde o seu preâmbulo ao enunciar que o Estado democrático brasileiro instituído, está compromissado, dentre outros fins, a assegurar o desenvolvimento da sociedade brasileira. Assim, ao positivar os objetivos que devem nortear a República, o constituinte reiterou ser o desenvolvimento um dos objetivos que evidenciam a natureza da Constituição. A ordem social garante as necessidades humanas básicas. A ordem política consagra um sistema democrático. Quanto aos princípios da ordem econômica, estes valorizam principalmente a justiça social e busca do pleno emprego. (BRASIL, 1988).

2.2. Concepções e perspectivas do direito ao desenvolvimento

O direito ao desenvolvimento apresenta muitas facetas conceituais em que é possível verificar a existência das mais diversas interpretações e concepções nos mais variados âmbitos, sejam eles de cunho social, econômica, política, cultural. Dessas múltiplas perspectivas, perceptível é que não são estas necessariamente dissonantes entre si, mas sim muitas vezes acabam por complementar-se. São conceitos que são extraídos a partir do momento e da realidade em que estão inseridos, aos quais muitas vezes são retomados e vêm tomar uma nova roupagem em consonância com as perspectivas em questão (BONAVIDES, 2006).

A priori, o direito ao desenvolvimento assumia uma perspectiva de primordialmente cunho econômico, muito mais associado ao desenvolvimento do Estado–Nação em si. No plano internacional, esse direito manifestou-se inicialmente no Direito Internacional Econômico, com a noção de desenvolvimento associada, em suma, ao crescimento econômico do Estado. (PIOVESAN, 2006, p. 43).

Neste sentido, a compreensão de “desenvolvimento” associado meramente ao crescimento econômico, estando dissociado da seara social, humana, cultural, política resumiu-se à razão do Estado. No entanto, a conjuntura social clamava por aproximar a noção de direito ao desenvolvimento ao indivíduo, principalmente “no que concerne ao processo de capacitação das pessoas, compreendendo-se aí aspectos como a educação, o conhecimento, a justiça social, a participação pública, e o fortalecimento das instituições democráticas [...]”. (DELGADO, 2001, p.409).

Nesse contexto, as contribuições teóricas a partir da década de 1980, principalmente com o advento da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas de 1986, são responsáveis por “redefinir o que é o desenvolvimento e de tratar o tema em uma perspectiva multidisciplinar, de forma a incluir a diversidade da realidade econômica e social dos países integrados por fatores econômicos, sociais e políticos” Campos (2005, p. 9). Assim, o direito ao desenvolvimento vai ganhando novos contornos, principalmente político-sociais, e agregando outros elementos além do econômico.

Em âmbito internacional, importa salientar que o que era denominado “Direito Internacional do Desenvolvimento” (DID), com objetivo de regular as relações econômicas entre os Estados, cedeu espaço ao Direito Humano ao Desenvolvimento (DHD), o qual se apresenta como direito voltado ao indivíduo, ao ser humano, em razão da plena identificação do sujeito do processo de desenvolvimento, tanto na dimensão coletiva como na individual. (DELGADO, 2001)

A grande contribuição da Declaração de 1986 foi de trazer à tona as mais diversas perspectivas contempladas pelo direito ao desenvolvimento, seja social, político, humano, cultural, econômico, ambiental, partindo sempre da ideia de ser o indivíduo sujeito de direitos (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1986).

Desta forma, o direito do desenvolvimento que, até então, era associado às relações internacionais enquanto uma ideia de avanço linear com foco em uma única direção – a do desenvolvimento econômico. Os anseios da conjuntura social em no sentido de ver as múltiplas facetas que regem as relações interpessoais abordadas, no sentido de garantir amplamente os seus direitos e liberdades individuais. Desta forma, em contraposição à linearidade focada no desenvolvimento econômico, o direito ao desenvolvimento em sua concepção contemporânea desconsidera a antiga perspectiva linear econômica para compreender as mais diversas inter-relações entre a dimensão econômica do crescimento e outras variáveis, sejam sociais, culturais, políticas, ambientais e morais (CAMPOS, 2005).

Nas palavras de Amartya Sen (2010, p. 16) o desenvolvimento é compreendido como “um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”. De logo, detrai-se que a concepção de desenvolvimento prescinde os níveis de crescimento econômico e os indicadores de renda, vez que “o desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo, com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos”. (AMARTYA SEN, 2010, p.29).

Ainda, na perspectiva do raciocínio do Amartya Sen (2010), de relação desenvolvimento-liberdade, importa salientar que se verifica no direito ao desenvolvimento a vulnerabilidade deste quando dissociados planos político, social, econômico, civil, cultural entre si, pois da mesma forma que a vulnerabilidade econômica e social desencadeia a vulnerabilidade civil e política. Como põe o autor, a negação da liberdade econômica implica na negação da liberdade civil e a negação da liberdade social e política também implica na negação da liberdade econômica.

Desta forma, a eficácia da liberdade em si repousa nas relações providas entre as liberdades de todos os tipos. Assim, nesta concepção, para a plenitude do direito humano ao desenvolvimento requer sejam removidas as privações à liberdade do indivíduo. Defende assim “o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente.” (AMARTYA SEN, 2010, p. 10).

Nessa linha de pensamento, verifica-se que mesmo no mundo contemporâneo parte da população sofre privações de liberdades substanciais por se ver limitado do seu gozo, a exemplo “[...] liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão, e pior do que isso, não consegue [...] evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura”. Amartya Sen (2010, p.55). Assim, o pensamento desenvolvido na obra de Amartya Sen traz a compreensão do desenvolvimento como expansão das capacidades, em especial no que condiz ao direito à autodeterminação no sentido individual e coletivo do indivíduo, para o alcance das liberdades instrumentais e substantivas do sujeito.

Dessa forma, diversas concepções relativas ao direito humano ao desenvolvimento que o elevam para além da perspectiva econômica. Sem dúvidas, a perspectiva contemporânea de direito humano ao desenvolvimento tem finalidade econômica, social, cultural e política, para que nesse sentido todos os direitos humanos e liberdades fundamentais podem ser plenamente realizados.

Assim, a fim de consagrar os ditames da Declaração do Direito ao Desenvolvimento, a Declaração de Viena de 1993 veio com a proposição

de esforço para a proteção e promoção dos direitos humanos. Colaborou inclusive reiterando o direito ao desenvolvimento como um direito universal, inalienável e parte integral dos direitos humanos. Essa reafirmação corrobora com o fortalecimento do valor humano do direito ao desenvolvimento, implicando no reconhecimento de que os programas de desenvolvimento são um processo de realização e efetivação de políticas de direitos humanos, em que o sujeito deve assumir o papel de agente ativo na busca da emancipação social.

Foi este contexto, de necessidade de reafirmação dos direitos humanos fundamentais e da sua efetividade que se tornou latente a necessidade de construção de Programas e Políticas, para fins de avanço no dinamismo internacional. Para tanto, há que se mencionar a Agenda 2015 para o desenvolvimento global, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), produzidos pela ONU. Os ODMs converteram-se na consolidação instrumental de corpo internacional para garantir o cumprimento dos direitos humanos de conteúdo socioeconômico, vinculando para tanto o desenvolvimento de estratégias de desenvolvimento nacional aos objetivos e compromissos dos Estados no plano internacional.

Alcançado o ano de 2015, com diversos avanços, e com vistas aos Direitos Humanos ao Desenvolvimento e a mobilização global em prol destes, fora criada a nova Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 ou Agenda 2030. Em processo iniciado em 2013, seguido da Conferência Rio+20, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) deverão orientar as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional nos próximos quinze anos, sucedendo e atualizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). A Agenda 2030 contempla 17 Objetivos e 169 metas, envolvendo temáticas diversificadas, como erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, crescimento econômico inclusivo, bem como meios de implementação e acompanhamento, tudo em integração das dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável (PENUD, 2015).

3 A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO HUMANO SUSTENTÁVEL

Apresentado o contexto histórico em que se situa o Direito ao Desenvolvimento, o seu conceito e sua justificativa, bem como a sua evolução no transcorrer dos tempos, passando de um viés puramente econômico

para um olhar mais alargado incluindo elementos do social e do ecológico às estatísticas que versem acerca de desenvolvimento, cumpre agora analisar a importância da participação social para a efetivação destes direitos no seio da sociedade.

Inicialmente, para se entender a relação entre o Desenvolvimento Humano Sustentável e a participação social é preciso destacar a vertente humana deste primeiro, e a ideia de que todo e qualquer desenvolvimento tem por fim último estabelecer o bem-estar dos indivíduos. Parte-se, assim, do pressuposto de que o desenvolvimento humano se realiza quando os indivíduos possuem voz ativa na sociedade, participam dos processos de decisão acerca não só de suas vidas, mas também da vida em comunidade.

Tal aproximação entre desenvolvimento humano sustentável e participação social revela-se importante, sobretudo no Brasil contemporâneo, marcado por crises político-institucionais, por certo afastamento entre representantes e representados no rumo das decisões importantes. De igual modo, considera-se, assim, que para se concretizar o desenvolvimento, inclusive as metas de desenvolvimento estabelecidas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), imprescindível é a participação da sociedade na discussão, construção e reconstrução da realidade.

De acordo com Oliveira (2012. p. 02) “A maior riqueza de um país é o povo que ali vive. E quanto maiores forem suas capacidades de escolherem livremente, de liberar seu potencial, mais desenvolvido este país será”. Destacando-se, assim, a relevância que tem o aspecto da participação para o desenvolvimento.

O direito à participação social revela-se como instrumento indissociável à ideia de cidadania, que foram legitimamente positivados na constituição e em leis infraconstitucionais, bem como a previsão em documentos internacionais acerca da previsão da participação social como mecanismo importante para as democracias, a exemplo da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

A participação pode ser entendida como conquista através das lutas de resistências da sociedade contra toda forma de opressão e exclusão, como processo contínuo de autopromoção humana, jamais entendida simples e unicamente como concessão, haja vista constituir a base fundamental do Estado.

A participação aparece como processo que tem por objetivos a autopromoção como forma de superação da situação assistencialista, a rea-

lização da cidadania, o exercício democrático por meio do qual se participa e vivencia a construção e transformação política e social da sociedade, bem como, a participação objetiva o controle do poder e da burocracia pelo povo, a implementação da negociação como forma de solução de conflitos e a consolidação de uma cultura democrática (DEMO, 1988, p. 66-79).

Reconhece-se em Rúbio (2014) a capacidade de toda pessoa significar e (res)significar realidades, essa é inclusive a ideia de emancipação humana como uma das faces encantadoras dos Direitos Humanos, ou seja, a participação é um elemento fundamental para a vivencia e efetivação de direitos humanos na medida em que tais direitos são uma instância de luta libertadora por uma dignidade que emancipa. No entanto, de outro modo, entender Direitos Humanos somente como conjunto de leis e documentos internacionais, bem como atribuir somente as instituições estatais a sua guarda, pode revelar uma face de dominação, exclusão e inferiorização humanas.

É importante trazer para o contexto do Direito ao Desenvolvimento a noção do mundo global, ou seja, de vivência na era da globalização. Segundo Amartya Sen (2010, p. 28) “O capitalismo global está muito mais preocupado em expandir o domínio das relações de mercado do que, por exemplo, em estabelecer a democracia”. E, ainda, de acordo com sua leitura “como tem ressaltado o empresário e investigador George Soros, os interesses dos negócios internacionais tem forte preferência por trabalhar com autocracias ordenadas e altamente organizadas em vez de democracias participativas e menos regulamentadas” (AMARTYA SEN, 2010, p.29).

Neste interim, questões como expandir a educação, e incrementar as oportunidades sociais para os pobres acabam ficando em segundo plano devido à preocupação estatal em manter-se economicamente participante nas relações de mercado capitalistas mundiais. Situação que se revela preocupante e contrária à noção de desenvolvimento baseada no crescimento econômico atrelado à melhoria nas condições de vida da população e a sustentabilidade ecológica.

Essa preferência das relações globais capitalistas, baseada em regimes políticos autocráticos, muitas vezes é manifestada em situações onde se tem a vivencia da democracia quando, por exemplo, tem-se leis ou projetos de lei que beneficiam o capital como é o caso da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 65/2012 em que subtrai as fases de licenciamento ambiental em prol da desburocratização para construção de empreendimentos que visem o desenvolvimento econômico, de maneira que o aspecto humano e sustentável acaba por não ser observado em detrimento das relações globais de produção, crescimento econômico e consumo. Nesse sentido, no entanto, de trabalhar com a ideia de

globalização, e expansão do mercado global orientado pelas lógicas do capitalismo, Amartya Sen (2010) identifica que:

O ponto central da controvérsia não é a globalização em si, nem o uso do mercado como instituição, mas a desigualdade no equilíbrio geral dos arranjos institucionais – que produz uma divisão muito desigual dos benefícios da globalização. A questão não é somente se os pobres também ganham alguma coisa com a globalização, mas se nela eles participam equitativamente e dela recebem oportunidades justas. (AMARTYA SEN, 2010, p.32).

Constatada esta deficiência no sistema da globalização e do desenvolvimento mundial do capital, onde há disparidades muito grandes de distribuição da riqueza é possível notar que Amartya Sen (2010) sinaliza por uma necessidade urgente de reformar os arranjos institucionais de maneira que em uma perspectiva tanto nacional quanto internacional se possa superar erros de ação e de omissão que tendem dar aos pobres oportunidades limitadas (AMARTYA SEN, 2010).

A partir do paradigma do desenvolvimento na maneira como ele vem sendo posto para as sociedades constata-se que muito embora o conceito de desenvolvimento tenha se alargado, tal fato ainda não tem contribuído para a eliminação das exclusões, da extrema pobreza e das desigualdades acentuadas em âmbito global. Reconhece-se, pois, que a participação social nesse contexto, enquanto sendo um importante instrumento político de dignidade humana uma vez que o ser humano, para que ele tenha respeitada sua dignidade precisa ser ouvida a sua voz, revela-se importante para o desenvolvimento.

Os povos, embutidos em suas culturas e suas individualidades precisam ser respeitados nesse processo de desenvolvimento contra hegemônico. Tal definição se dá devido ao caráter universal pelo qual a globalização acaba por definir os indivíduos, muitas vezes até ignorando culturas, costumes, nações e individualidades. É, exatamente nesse sentido, que a importância da participação social se revela importante para a distribuição do desenvolvimento.

Tal ideia de que a participação social cada vez mais intensa pode contribuir para a correta distribuição do desenvolvimento revela-se importante e nítida principalmente quando de posse da ideia de desenvolvimento traçada por Amartya Sen (2000) segundo o qual o desenvolvimento consiste em um processo de alargamento das liberdades reais de que as pessoas gozam. As pessoas precisam ter voz, sentirem-se não somente integrantes, figurantes, mas protagonistas e atores da transformação, se não do mundo, da realidade a sua volta.

Já na primeira manifestação jurídico normativa sobre o direito ao desenvolvimento no plano internacional consagrada pela resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas ocorrida em 04 de dezembro de 1986 e que ficou conhecida como Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento, foi reconhecido a importância da participação dos povos para o desenvolvimento. Tal reconhecimento aproxima ainda mais o direito ao desenvolvimento como um direito humano, e portanto, trabalha-se com a ideia de Direito humano ao desenvolvimento. Sobre o reconhecimento da participação no referido documento internacional que proclama juridicamente o direito humano ao desenvolvimento:

Artigo 1. 1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a *participar* do desenvolvimento econômico, social, cultural e político a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

Artigo 2. 1. A pessoa humana é sujeito central do desenvolvimento e deveria ser *participante ativo* e beneficiário do direito ao desenvolvimento. 2. Todos os seres humanos tem responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade, que sozinhos podem assegurar a realização livre e completa do ser humano, e deveriam por isso promover e proteger uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento. 3. Os Estados tem o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem o constante aprimoramento do bem estar de toda a população e de todos os indivíduos, *com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento* e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1986).

Não obstante o direito ao desenvolvimento humano sustentável esteja previsto em documentos históricos, entende-se que tais documentos por si não são capazes de criar melhores condições de vida e bem-estar para os indivíduos. Embora reconheça-se a sua importância como parâmetros de atuação. No entanto, é preciso, com base neles, lutar sociais, busca de transformação, envolvimento de atores sociais. É preciso que a sociedade, dada sua pluralidade e multiculturalidade participem, opinem e construam conjuntamente o desenvolvimento por meio de discussão e controle social.

Neste sentido acerca da participação social, a Constituição da República Federativa do Brasil já em seu artigo primeiro sinaliza que o poder será exercido pelo povo que o exercerá direta ou indiretamente por meio dos seus representantes. Tem-se, portanto, a constituição de uma democracia indireta com instrumentos de participação direta no corpo do seu texto. Não obstante, o Brasil integra documentos internacionais que preveem a participação, é assim com a Declaração Internacional sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986.

Importa notar, no entanto, certo distanciamento do homem por questões políticas e sociais. Este é um problema que pode repercutir negativamente no desenvolvimento humano sustentável. Esse fenômeno se dá em um contexto de individualismo crescente, marcado por uma era da globalização e consumismo.

Hannah Arendt, filósofa política mais importante do século passado procura fazer em suas obras, em especial em “A Condição Humana” uma crítica severa à modernidade, segundo o qual os indivíduos são marcados cada vez mais por certo desinteresse da vida política. Indivíduos são cada vez mais alienados politicamente e não tem interesse em questões que norteiem a esfera política do mundo das decisões. De acordo com a filósofa política o mundo está cada vez mais ditado pelos valores do trabalho. Assim, constata-se que em Arendt “o traço mais marcante da modernidade é o esquecimento da política” (DUARTE, 2001, p. 250).

Percebe-se, assim, certo distanciamento do homem com o mundo à sua volta, em especial quando se observa a busca pelo homem da ciência como propulsora dos valores do capitalismo, na medida em que as ciências modernas se orientam pelo conhecer para produzir, impulsionadas ainda pelo contexto do capitalismo, consumismo e globalização.

Não obstante tal constatação de afastamento dos homens da ação transformadora, da participação social, da discussão dos temas relevantes seja um diagnóstico negativo para a construção do desenvolvimento humano sustentável, reconhece-se que é preciso que estes mesmos homens apáticos politicamente e alienados, emancipem-se, libertem-se de instancias de dominação. Da dominação de um sistema capitalista não humano, de uma globalização excludente e genocida de culturas e povos.

A compreensão de que o objetivo primordial do desenvolvimento é melhorar a vida humana faz-se necessária para que os indivíduos busquem por meio da ação participativa construir conjuntamente com os Estados o desenvolvimento. Neste sentido, importante destacar que de acordo com Marielza Oliveira (2006, p. 2;3) o Desenvolvimento Humano Sustentável, para sua plena realização, deve enfatizar que:

O desenvolvimento é das pessoas, isto é, ocorre pela ampliação das capacidades, oportunidades e potencialidades criativas e dos direitos de escolha dos indivíduos, por meio da oferta de nutrição, saúde, educação e de outras condições fundamentais para uma vida digna.

O desenvolvimento é para as pessoas, o que significa enfatizar que os benefícios do desenvolvimento e do crescimento econômico devem expressar-se na vida das pessoas, ou seja, uma comunidade só é desenvolvida quando o que ela produz é apropriado de forma justa e equitativa por seus cidadãos, isto é, quando a riqueza que ela gera transforma-se em bem-estar para todos os seus habitantes. *O desenvolvimento se dá pelas pessoas, ou seja, o desenvolvimento deve ser promovido pelas próprias pessoas, mediante sua participação ativa e constante nas decisões que afetam suas vidas.* O indivíduo e as comunidades são beneficiários e sujeitos criadores do desenvolvimento e devem ter poder de decisão durante o processo de desenvolvimento – a isso chama-se ‘empoderar’ as pessoas. (Grifos dos autores) (OLIVEIRA, 2006, p. 2;3).

Assim, importante destacar que embora constatado o desinteresse dos indivíduos por questões da vida política de maneira que obste a decisão, pela sociedade como um todo, acerca das questões que envolvam os rumos da comunidade, parte-se da hipótese de que é preciso empoderamento e emancipação humana e social para que a participação seja efetiva e transformadora, criadora e mantenedora do desenvolvimento humano sustentável. De certo modo, considera-se sustentável o desenvolvimento que é calcado na participação ativa da sociedade, com o qual os próprios beneficiários do desenvolvimento sejam também indutores e construtores deste.

4 REFLEXÕES FINAIS

Coerentemente aos objetivos propostos por este trabalho, a partir da utilização do método hipotético-dedutivo, juntamente com a exploração de documentos, como os relativos às declarações de Direito ao Desenvolvimento, foi possível concluir com base na literatura pesquisada que a participação social é um elemento intrínseco aos processos de desenvolvimento. Sua implementação é que torna o desenvolvimento mais justo e humano, sobretudo na medida em que o fato de desenvolver-se não é um fim em si mesmo para as nações. É bem verdade, conforme exposto e confirmado pela bibliografia utilizada neste trabalho,

que o desenvolvimento é um meio para se estabelecer outros fins, quais sejam, dentre outros, da efetivação de Direitos Humanos.

A participação social revela-se importante instrumento de concretização do Desenvolvimento Humano Sustentável. Formalmente, tal direito já é reconhecido em documentos como a Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986. Entretanto, sua realização plena depende de engajamento dos indivíduos e da sociedade. É preciso, portanto que a sociedade esteja cada vez mais engajada nas decisões acerca de questões e problemas que envolvam os rumos da sociedade.

No âmbito do Desenvolvimento Humano Sustentável, a participação social revela-se ainda mais importante quando se considera que temos uma sociedade plural e multicultural e em contraponto a este fenômeno da pluralidade humana, das múltiplas formas de viver e de ver o mundo, temos cada vez mais um espaço globalizado, orientada por valores do capitalismo e consumismo universal que tendem a querer reduzir o Desenvolvimento Humano Sustentável ao aspecto econômico, fazendo com que se propaguem cada vez mais aspectos como a exclusão social, miséria e genocídio de culturas.

Ao tratar da importância da participação social como sendo um mecanismo indissociável do Desenvolvimento Humano Sustentável foi também constatada a questão do desinteresse ou mesmo a alienação humana em relação a questões de ordem públicas. Assim, para os leitores que finalizam a leitura deste trabalho fica o desafio em contribuir com pesquisas que venham trabalhar temas como a emancipação e a libertação humanas de maneira que tenhamos cada vez mais indivíduos proativos, participativos e engajados com as discussões que venham contribuir para o desenvolvimento da sociedade. O artigo que hora se finaliza teve como foco de abordagem a questão de como a participação pode potencializar a busca e a concretização do Desenvolvimento na sua vertente humana e sustentável.

Foi possível, a partir das bibliografias utilizadas, alargar o conceito de desenvolvimento, incluindo, sobretudo o aspecto humano e social como requisito indissociável nessa conjuntura de busca por patamares de desenvolvimento. Esta reflexão se fez necessária e importante para entender o porquê a participação social se reveste de importância estratégica e o quanto tal requisito denota similitude com a escolha de práticas sustentáveis de desenvolvimento, de modo que tal considere a voz daqueles que serão beneficiários, mas também que estes sejam construtores, promotores do desenvolvimento.

Há, ainda, que se considerar o aprofundamento democrático que tal processo de participação social pela concretização de um desenvolvi-

mento humano sustentável faz gerar. Esta relação está intrinsecamente ligada ao exercício pleno da cidadania e possibilita ampliação e efetivação de direitos. Tal processo, como se tem demonstrado, constitui ainda, meio fundamental para a garantia e efetivação de Direitos Humanos, na medida em que tais direitos constituem-se na capacidade de toda pessoa significar e (res)significar realidades, ou seja, a participação é um elemento fundamental para as vivências e efetivação de direitos humanos na medida em que tais direitos revelam uma instância de luta libertadora por uma dignidade que emancipa, adotando-se neste sentido, a vertente crítica de Direitos Humanos.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**, 1986. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos, SP, Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>. Acesso em 14 jun. 2016.

ARAUJO, Luiz Alberto David Araújo, NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 9. Ed. São Paulo. Saraiva. 2005.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Presidência da República, Casa Civil, 1988.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18. Ed. São Paulo. Malheiros, 2006.

CAMPOS, T. L. C. **Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais**. Belo Horizonte, Pucminas, 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética**. São Paulo, Companhia das Letras. 2006.

DELGADO, Ana Paula Teixeira. **O direito ao desenvolvimento na perspectiva da globalização: paradoxos e desafios**. Rio de Janeiro: Renovar. 2001.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez, 1988

DUARTE, André. **Hannah Arendt e a modernidade: esquecimento e redescoberta da política**. Trans/Form/Ação (São Paulo), v.24, 2001.

LAFER, Celso. **Comercio, desarmamento, direitos humanos: Reflexões sobre uma experiência diplomática**. São Paulo. Paz e Terra. 2009

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **Constitucionalismo Fraternal**. Revista Diálogos Possíveis, Salvador. Ano 14, n. 2. p. 03-19, jul./dez. 2015.

OLIVEIRA, Marielza. **O Desenvolvimento Humano Sustentável e os Objetivos de desenvolvimento do milênio**, – Disponível em: http://www.recife.pe.gov.br/pr/secpla_nejamento/pnud2006/doc/analiticos/desenvolvimentohumano.pdf. acesso em 13 de Jun. de 2016.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2015**: O trabalho como motor do desenvolvimento humano. 2015, disponível em http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf . Acesso em 01 de abril de 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**, 2006. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_dh_direito_constitucional.pdf. Acesso em 15 de Jun. de 2016.

RUBIO, David Sánchez. **Encantos e Desencantos dos Direitos Humanos**: de emancipações, libertações e dominações. Tradução Ivone Fernandes Morcillo Lixa, Helena Henkin. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Coleção Idéias Sustentáveis. Organizadora: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SEN, Amartya. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Amartya Sen e Bernardo Kliksberg; tradução Bernardo Ajzenberg, Carlos Augusto Lins da Silva. – São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya Kaumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Organização: Paula Yone Stroh; Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

POLÍTICAS DE CUIDADOS COMO AFIRMAÇÃO DE DIREITOS PARA A PESSOA COM DEFICIÊNCIA E SEUS CUIDADORES: DESAFIOS PARA O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO

Edgilson Tavares de Araújo

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre políticas de cuidados para pessoas com deficiência e suas famílias no Brasil é algo extremamente recente em termos da agenda de estudos acadêmicos e da agenda política. Trata-se de um construto que vem ganhando um reconhecimento progressivo na América Latina a partir das preocupações mais específicas sobre os cuidados para idosos, para crianças e adolescentes e para mulheres. Neste percurso, vem-se percebendo algumas especificidades sobre as condições de vulnerabilidade e risco pessoal e social das pessoas com deficiência. Estas além de terem identidades próprias e terem em seus corpos condições físicas, intelectuais ou sensoriais que podem colocá-las em maior situação de dependência, são pessoas em diferentes idades cronológicas e que, assim como outras, vivem sob a égide de outras condições de vulnerabilidade tais como gênero, sexualidade, raça e classe social. Tal acúmulo de características faz com que avancemos mais rapidamente quanto a compreensão mais teórica de que ser cuidado é um direito. Por outro lado, avançamos lentamente quanto a definição e implementação de ações públicas voltadas para os sujeitos deste direito e, mais ainda, do reconhecimento de que cuidar de uma pessoa com deficiência é algo que extrapola o campo privado da família e da sociedade civil, devendo também ser dever do Estado.

Historicamente, a questão do cuidado esteve confinada ao espaço privado, da casa, da mãe para os filhos com ou sem deficiência, da mu-

lher para o homem, da avó para os netos, do irmão para a irmã e assim sucessivamente. Trata-se de uma lógica de cuidado restrita, carregada de preconceitos de gênero, de uma lógica caritativa e moral. Neste sentido, o cuidado para pessoas com deficiência enquanto necessidade e diretriz para a ação pública é algo muito recente e tem o desafio de estabelecer um novo paradigma quanto a atenção e proteção social para este grupo da sociedade, sendo encarado a partir do respeito à diversidade, um direito e um pressuposto ético.

Vivemos um contexto histórico-social que fundamenta a necessidade de ampliação de estudos sobre cuidados para pessoas com deficiência considerando diversos fatores políticos, sociais, culturais e econômicos. Neste sentido, o presente capítulo tem como objetivo trazer reflexões sobre os desafios para o desenho de políticas de cuidados para pessoas com deficiência, tendo como foco a definição dos problemas de pública relevância que envolveo direito ao cuidado, no âmbito do nosso sistema de proteção social. Para tanto, além da revisão bibliográfica e documental, faz-se a construção de quadro analítico-conceitual sobre cuidados e algumas análises críticas sobre a necessidade de desenhos intersetoriais de políticas públicas para ofertas de cuidados e proteção social. Além desta introdução, o capítulo traz mais quatro seções. Na segunda, são debatidas as razões que justificam os estudos e agendas sobre políticas de cuidados. Na terceira parte é explorado o modelo social de deficiência e o novo paradigma dos cuidados. Na quarta, trata-se da intersetorialidade necessária para as políticas de cuidados a partir da análise de alguns exemplos recentes de implementação de serviços específicos para pessoas com deficiência nossistemas federativos de políticas públicas,ressaltando seus desafios. Por fim, são traçadas algumas considerações finais.

2 POLÍTICAS DE CUIDADOS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: UMA AGENDA NECESSÁRIA

Conforme dados do Censo Demográfico do IBGE (2010), o Brasil possui 45,6milhões de pessoas com deficiência (23,9% da população nacional), em diferentes faixas etárias e em processo de aumento de longevidade, que em sua maioria, foram excluídas de vários processos sociais, havendo pouca responsabilização pública estatal e certa naturalização sobre a responsabilidade precípua da família e da sociedade civil para cuidar destas pessoas (ARAÚJO et all., 2014). Destarte as críticas quanto a metodologia usada no Censo, tal aumento populacional, se compa-

rada as estatísticas oficiais anteriores da Organização Mundial de Saúde (OMS) que estipulava que 10% da população tinha algum tipo de deficiência, coloca o país em alerta. Se por um lado houve avanços quanto a prevenção das deficiências e dos processos de proteção social tardia, por outro, mostra-se a vulnerabilidade destas. De súbito, o país se depara com ameaças sobre uma possível ampliação do número de pessoas com deficiências, devido a novos problemas públicos como, por exemplo, o aumento de casos de microcefalia devido a gestantes contaminadas pelo Zika Vírus, bem como, do surgimento de “movimentos” de pais que passam a discordar da vacinação de seus filhos, por supostas hipóteses falaciosas disseminadas afirmando que o uso de algumas destas vacinas poderiam ocasionar deficiência, sendo na verdade o oposto.

A pauta dos direitos da pessoa com deficiência felizmente têm ganhado mais evidência na discussão de algumas políticas setoriais, percebendo-se maior timidez em agendas específicas. No âmbito acadêmico cria-se o campo do *disability studies*, no qual há uma efervescência de temas mais voltados para discussões técnicas em diferentes áreas, tais como a educação inclusiva, a habilitação e reabilitação, a inclusão no mercado de trabalho, entre outras. Mais recentemente, emergem alguns estudos e pesquisas (CRUZ, 2011; ARAÚJO, 2015; ARAÚJO, BOULLOSA, 2015; SANTANA, ARAÚJO, 2015; SANTANA, ARAÚJO, 2016) voltados para as políticas de proteção social das pessoas com deficiência, os serviços e benefícios socioassistenciais, a intersectorialidade das políticas sociais e as chamadas políticas de cuidados. Sobre essas últimas, parecem ser ainda mais tímidas, tendo em vista que historicamente a trajetória de tais análises se desenvolveu com ênfase no âmbito dos estudos sobre idosos, mulheres e crianças. Esses temas no campo dos estudos sobre deficiência são vistos de certa forma *en passant*, de modo transversal ao debater a temática dos direitos e da cidadania.

Além disso, contribuem para justificar e aprofundar investigações neste âmbito, alguns fatores sócio-demográficos, políticos, culturais e sociais, merecendo destaque especial neste texto, tais como:

a) O aumento da longevidade populacional, incluindo as pessoas com deficiência

De acordo com o Censo de 2010, dos 23,5 milhões de pessoas idosas no Brasil, 67,7% destes com 65 anos ou mais têm algum tipo de deficiência. Além do aumento de idosos que passam a ter deficiências, temos aumento de pessoas com deficiência que envelhecem e vivem mais, aumentando as situações de dependência de cuidados e diminuição da autonomia. Cada vez mais os pais e familiares que cuidam de

pessoas com deficiência reforçam a ideia de que sequer tem o “direito a morrer”, dada à incerteza sobre quem assume as responsabilidades pelos cuidados de seus filhos e parentes em caso morte. Atenta-se que a grande população com deficiência, em diferentes faixas etárias e em processo de aumento de longevidade, que foram excluídas de vários processos sociais ao longo da vida, enfrentaram diferentes barreiras, gerando múltiplas situações de dependência num mesmo contexto familiar. Como ressalta Debert (2014, p. 34), ao se referir aos idosos, de modo geral, “o prolongamento da vida humana recoloca de uma maneira incisiva a questão da dependência e do cuidado. Viver um número maior de anos é enfrentar a dependência”.

b) a ampliação das ofertas de políticas sociais setoriais para pessoas com deficiência de modo desarticulado e pouco integrada interseccionalmente

Num contexto de um sistema de proteção social tardio, as ofertas públicas de saúde, assistência social e previdência para pessoas com deficiência, têm-se ampliado de modo que, o Estado assuma de forma pueril que deve precipuamente exercer a responsabilidade pelos cuidados das pessoas com deficiência, sendo as famílias e a sociedade civil co-responsáveis. Sabe-se que, anteriormente, coube unicamente tal responsabilidade e sobrecarga aos pais, familiares e organizações filantrópicas que atuavam na oferta de serviços para assumir aquilo que “o Estado não fazia ou deixava de fazer”, numa perspectiva caritativa e não de direitos.

c) os avanços das tecnologias assistivas ou ajudas técnicas¹

Estas contribuem para a melhoria da qualidade de vida das pessoas com deficiência de modo que geram impactos diretos quanto aos cuidados que necessitam, possibilitando a diminuição da dependência e consequente aumento da autonomia e independência. Sabe-se que tais tecnologias ainda têm ofertas restritas perante as altas demandas existentes no país.

d) Os avanços legislativos para a garantia de direitos para as pessoas com deficiência

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, da ONU, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007, e seu

1. Tecnologia assistiva ou ajuda técnica são: “produtos, equipamentos, dispositivos, recursos, metodologias, estratégias, práticas e serviços que objetivem promover a funcionalidade, relacionada à atividade e à participação da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, visando à sua autonomia, independência, qualidade de vida e inclusão social” (BRASIL, 2015, p. 2)

protocolo assinado pelo Brasil, trazem além de uma nova concepção sobre essas pessoas, diretrizes para a promoção e a proteção dos direitos humanos fundamentais. O Decreto Legislativo no 186/2008 aprova tais textos e o Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, promulga a Convenção e seu Protocolo Facultativo (ARAÚJO, 2015). Além disso, a recente Lei Brasileira de Inclusão (LBI), também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015, reafirma conceitos e princípios contidos nas anteriores e avança quanto à lógica das políticas de cuidados, ao estabelecer um conjunto de ações públicas (provisões, serviços, benefícios, isenções tributárias, ampliação de licenças, garantia de direitos reprodutivos etc.), inclusive a conceituação de profissionais de cuidados (atendente pessoal, profissional de apoio escolar, acompanhante²).

Tais fatores, entre outros, impõe a comunidade acadêmica e política o desafio ético e técnico-gerencial de aprofundar as análises e ações que foquem no desenho, implementação e avaliação de políticas de cuidados para pessoas com deficiências e seus cuidadores, buscando o fortalecimento do nosso sistema brasileiro de proteção social. É preciso aprofundar debates e falar sobre os cuidados enquanto direito, dos cuidadores familiares e profissionais, de quem deve cuidar, de quem cuida dos cuidadores.

3 CUIDADO COMO DIREITO: UM NOVO PARADIGMA FRENTE AO MODELO SOCIAL DE DEFICIÊNCIA

A deficiência era vista tradicionalmente por meio de um paradigma médico ou biomédico, no qual estava associada apenas a uma disfunção

2. Na LBI, em seu capítulo 3º são definidos os seguintes profissionais de cuidado:

“XII - atendente pessoal: pessoa, membro ou não da família, que, com ou sem remuneração, assiste ou presta cuidados básicos e essenciais à pessoa com deficiência no exercício de suas atividades diárias, excluídas as técnicas ou os procedimentos identificados com profissões legalmente estabelecidas;

XIII - profissional de apoio escolar: pessoa que exerce atividades de alimentação, higiene e locomoção do estudante com deficiência e atua em todas as atividades escolares nas quais se fizer necessária, em todos os níveis e modalidades de ensino, em instituições públicas e privadas, excluídas as técnicas ou os procedimentos identificados com profissões legalmente estabelecidas;

XIV - acompanhante: aquele que acompanha a pessoa com deficiência, podendo ou não desempenhar as funções de atendente pessoal” (BRASIL, 2015, p. 2).

do corpo que se tornava imperfeito, frente a um padrão de normalidade. Tratava-se apenas de uma situação orgânica-biológica na qual deveria se intervir sobre o corpo para promover melhor funcionamento quando possível, buscando reduzir as desvantagens sociais. Tal modelo é assentado na *Classificação Internacional de Deficiências, Incapacidades e Desvantagens: um manual de classificação das consequências das doenças (CIDID)*, elaborado pela OMS, em 1976, oferecendo suas concepções de deficiência, incapacidade e desvantagem (*disability, impairment e handicap*) (FRANÇA, 2013). A OMS também usava a *Classificação Internacional de Doenças (CID-10)* e a *Classificação Internacional das Deficiências, Incapacidades e Desvantagens (handicaps)* (1989) equiparando a deficiência a doença e a incapacidade.

Neste sentido, diante tal concepção cabia ao Estado, a sociedade civil e a família o papel de “normalizar” e “proteger” as pessoas deficientes, por meio da medicalização, tratamento terapêutico e reabilitação da saúde física ou mental. Tal paradigma gerou como consequências drásticas o isolamento, a institucionalização e a exclusão social. Se existia alguma lógica de cuidado frente a este paradigma é de algo voltado para a caridade e filantropia, que significa o antônimo ao direito social.

Em contraponto ao modelo médico que coloca a deficiência como uma questão biológica, surge no Reino Unido, no movimento de pessoas com deficiência, o modelo social que trata a deficiência como uma questão sociopolítica. Este passa questionar e perceber criticamente qual o lugar ocupado por estas pessoas na sociedade, tornando-se, assim, uma nova ideologia para distinguir as organizações, políticas, leis e ideias que são progressivas e as que são inadequadas. Tal modelo é proposto especificamente pela UPIAS -Union of the Physically Impaired Against Segregation (Liga dos Lesados Físicos contra a Segregação), primeira organização formada e gerenciada por deficientes na história da civilização. A Liga concebeu que a sociedade desabilita e exclui as pessoas com deficiência, transformando-as num grupo oprimido, pela ausência total ou parcial de uma característica física, sensorial ou intelectual que a torna “defeituosa” e a coloca em condição de incapacidade e desvantagem para a participação na vida social. Logo, a “deficiência” passa a ser vista como “opressão social” frente às barreiras físicas, sociais e atitudinais impostas na sociedade (SHAKSPEARE, WATSON, 2001; OLIVER, 1996; FRANÇA, 2013).

O modelo social tornou-se massivamente importante na Inglaterra enquanto uma estratégia política para remoção de barreiras a fim de promover a inclusão, bem como, ao invés de prosseguir numa lógica

de cura e reabilitação médica, buscou-se uma estratégia de mudança social, de modo a deficiência ser provada como resultado da discriminação social (BARNES, 1991). Assim, do mesmo modo que os movimentos feministas e LGBTs, as pessoas com deficiência passaram a lidar com um novo paradigma, sendo capazes de se mobilizar, organizar e trabalhar pela igualdade de oportunidades e equidade. Ao invés do processo humilhante de confiar na caridade ou na boa vontade, os ativistas com deficiência passavam a exigir seus direitos (SHAKSPEARE, WATSON, 2001).

Os percursores na defesa do referido modelo são o antropólogo Paul Hunt (1966) e difundido por autores como Vic Finkelstein (1980, 1981), Colin Barnes (1991) e Mike Oliver (1990, 1996) (SHEKSPEARE, WATSON, 2001; FRANÇA, 2013). A cada dia tem enriquecido o debate e as propostas conceituais sobre a deficiência, ao se tornar como referencial os direitos humanos que apontam para a universalidade. A pessoa com deficiência passa dessa forma a ser um sujeito e não só um objeto de direito, um cidadão e não um problema. Exemplo disso é o que estabelece a Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CDPD), que deu o impulso definitivo para as mudanças do paradigma médico-assistencialista para o paradigma social para as políticas públicas sobre deficiência, tendo como pilar a lógica dos direitos humanos (ANAUT-BRAVO, URIZARNA, VERDUGO, 2012) e da proteção social. De acordo com a Convenção que inspira as mais recentes leis em diferentes países, as pessoas com deficiência “são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, obstruem sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas” (BRASIL, 2012, p. 28).

Conforme com este novo conceito, antes da condição de deficiência ou da situação de dependência, por ventura decorrente, o que se leva em consideração é a pessoa enquanto sujeito de direitos capaz de participar, em condições de igualdade e autonomia, nos processos de tomada de decisão na vida social e política. Deste modo, a deficiência é apenas mais uma característica da diversidade da condição humana (BRASIL, 2012). Este conceito também vai ao encontro no estabelecido pela Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF/OMS/2001). Com a CIF (OMS, 2003) adota-se uma abordagem “biopsicossocial” no qual a *incapacidade* denota um fenômeno multidimensional que resulta da interação entre a pessoa com deficiência e seu ambiente físico e social e não necessariamente uma condição de saúde (BRASIL, 2012). Pelo conceito, o desenvolvimento das

atividades de uma pessoa está associado o estado de saúde anterior (doença, lesão ou transtorno biomédico/psicológico) e funções/estados corporais (existência da deficiência – corpo e mente), além de níveis de participação que também são determinados por fatores ambientais (barreiras sociais) e pessoais. A CIF afirma que o fenômeno deficiência, dependência e participação social parte da condição inicial da “existência de uma **Situação de Saúde**, localizada na estrutura do *CORPO* (no cérebro ou qualquer outra estrutura ou sistema do corpo), que gera uma **Deficiência** das funções (que pode ser da mente ou de quaisquer outras funções do sistema)” (CRUZ, 2011, p. 24 – negrito da autora). Logo, quanto mais os fatores biomédicos, psicológicos e sociais são favoráveis, estes são considerados facilitadores da inclusão social. Quanto mais se constituírem barreiras sociais, surgirão dificuldades ou impeditivos para a inclusão social. Nesta perspectiva, as políticas públicas sociais têm papéis importantes na oferta de ações para superação destas barreiras e na ampliação da participação social dessas pessoas (BRASIL, MDS, 2012a).

Frente ao modelo social da deficiência, a CDPD e as normas que as ratifica nos diversos países, seguem o propósito de “promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente” (BRASIL, 2012, p. 28).

É importante salientar que neste contexto implica-se ao Estado um novo modelo de proteção social, ou seja, “o conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrenar situações de risco social ou privações sociais” (JACCOUD, 2009, p. 58). Cabe ao Poder Público garantir a universalização dos direitos de cidadania, por meio da ampliação da oferta de benefícios e serviços públicos enquanto direito do cidadão com deficiência, de modo a criar equidade e respeito às diversidades (MACHADO et. al., 2014). Neste sentido, a proteção social torna-se inegavelmente “um fator de justiça social” (EUZÉBY, 2008, p.11) e incide numa transição do paradigma do cuidado caritativo-filantrópico para o cuidado enquanto direito social; de uma atividade meramente familiar e privada para um trabalho e uma obrigação estatal, que faz com que ser cuidado seja assumido como um direito (CEPAL, 2015).

Cabe aqui destacar o que vem a ser conceituado como cuidado. Trata-se de um conceito polissêmico e complexo, relacionado à igualdade de oportunidades, de tratamento e de respeito a trajetórias, num contexto de ampliação de direitos de cidadania (ARAÚJO, 2015). Nesta perspectiva, diz respeito ao conjunto de bens, serviços, valores e afetos

envolvidos na atenção a pessoas com deficiência em diferentes idades e seus cuidadores (CEPAL, 2015). Logo, no campo da pessoa com deficiência, reflete para as alternativas para o desenvolvimento da convivência, fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, aprimoramento de cuidados pessoais, aumento da autonomia/independência e desoneração do cuidador familiar.

O cuidado, neste sentido, vai além da lógica setorial da habilitação e reabilitação em saúde, da comensalidade correta, dos apoios para as atividades da vida diária, dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Demanda conhecimentos técnicos e culturais, sensibilidades e afetos por parte dos cuidadores que propiciem à pessoa com deficiência experiências efetivas e afetivas quanto a sua autonomia, respeito aos seus desejos e capacidades de decisão. Isso implica em resignificar a compreensão do que vem a ser o processo de cuidar de alguém que possui dependência, implicando também em rever os papéis dos cuidadores familiares ou profissionais. Deste modo, põe-se como grande desafio a existência de formações e vivências adequadas para os diferentes tipos de cuidadores³, de modo que compreendam que cuidam, antes de tudo, de pessoas que são dotadas de sentimentos, desejos e sonhos, em diferentes fases da vida. Assim, a lógica de cuidar de uma criança com deficiência, obviamente, não pode ser a mesma que cuidar de um adulto ou idoso⁴.

Seguindo esta linha de raciocínio, elaborei um quadro conceitual autoexplicativo, buscando distinguir características do que chamo de **paradigma do cuidado caritativo-filantrópico**, tradicionalmente ofertado no âmbito da família e das organizações da sociedade civil que prestam serviços sociais para pessoas com deficiência; do **paradigma do cuidado como direito social**, ofertado de maneira pública e universal, numa lógica ampliada de garantia da autonomia e independência e, conseqüente, cidadania.

3. É importante ressaltar que historicamente no Brasil a noção de cuidador profissional está intimamente atrelada apenas aos profissionais de enfermagem, por possuírem conhecimentos técnicos na área de saúde. Além disso, possui um forte viés associado a figura feminina, por compreender que esta possui uma vocação nata para cuidar. Deve-se salientar que a depender dos tipos e níveis de dependência de uma pessoa com deficiência, a atuação de outros profissionais sociais, independente de sua formação de nível médio ou superior e de seu sexo, pode ser uma alternativa necessária para a efetividade dos cuidados.

4. Tal ressalva se faz necessária, tendo em vista a prevalência dos processos de infantilização das pessoas com deficiência, não respeitando as possibilidades de vida em suas diferentes faixas etárias.

QUADRO 1 – Características do paradigma do cuidado caritativo-filantrópico e do cuidado como direito social, e suas implicações na vida das pessoas com deficiência e seus cuidadores

CUIDADO CARITATIVO-FILANTRÓPICO	CUIDADO COMO DIREITO SOCIAL
- alinha-se com as premissas do modelo médico-assistencialista da deficiência.	- alinha-se ao modelo social da deficiência.
- é um ato de amor, de caridade, de benesse, exercido precipuamente pela família.	- é um direito social garantido pelo Estado, promovido conjuntamente com e também para a família.
- foco nas ações privadas e isoladas voltadas para a benesse, caridade e filantropia, tendo olhar dos benefícios mais voltados para si (quem promove as ações) que para o beneficiário (pessoa com deficiência).	- foco nas ações públicas e integradas voltadas para a garantia dos direitos de cidadania, tendo o aumento da autonomia e independência da pessoa com deficiência como eixo fundante.
- trata-se de uma atividade exclusiva da família e/ou de organizações da sociedade civil, sem garantias de continuidade e regularidade.	- trata-se de um serviço público social, ofertado diretamente pelo Estado ou em parceria com organizações da sociedade civil, devendo ter garantia de continuidade e regularidade da oferta.
- preocupa-se com a pessoa com deficiência enquanto “problema” para as famílias e para a comunidade.	- preocupa-se para a pessoa com deficiência e sua família, considerando-a como parte vital desta, reconhecendo a necessidade de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.
- caráter pontual e setorial das ações, serviços e benefícios, não incidindo em mudanças significativas quanto aos padrões de dependência.	- caráter intersetorial e integrado, demandando nova visão sobre os problemas públicos da dependência enquanto vulnerabilidade, buscando atingir mudanças quanto a isso.
- tem financiamento das ações previamente definido, necessitando de alternativas para manter as possíveis ofertas de serviços de cuidados.	- deve ter garantia de prioridade no orçamento público, devendo ter o financiamento necessário e adequado para as ofertas de serviços de cuidado.
- é ofertado por pessoas que se voluntariam para cuidar, sendo tradicionalmente feito por mulheres.	- é ofertado de modo profissional, é um trabalho e demanda cuidadores, mulheres e homens, com formação teórica e prática para desempenhar tais papéis.
- falta regulação legal e determinação explícita dos diferentes atores sociais, inclusive do Estado.	- possui regulação legal com explícita responsabilização do Estado e co-responsabilização da família e da sociedade civil.

Fonte: Elaboração própria

As características apresentadas no Quadro 01 foram sistematizadas a partir de pesquisas recentes que venho realizando no campo da pessoa com deficiência, tratando das ofertas de serviços socioassistenciais

(ARAÚJO, 2015; ARAÚJO, CRUZ, 2012), das ofertas de benefícios (SANTANA, ARAÚJO, 2015), da articulação de redes de políticas públicas (MACHADO et al., 2014; SANTANA, ARAÚJO, 2016), entre outros. Todas estas investigações apontam direta e indiretamente para as necessidades de redesenhos das vigentes políticas públicas para pessoas com deficiência, para uma lógica de políticas de cuidados de modo integrado e intersetorial.

4 POR POLÍTICAS DE CUIDADOS INTEGRADAS E INTERSETORIAIS VISANDO A PROTEÇÃO SOCIAL

Apesar das conquistas com os diferentes instrumentos de políticas públicas setoriais para as pessoas com deficiência no Brasil, inclusive em termos legais, culminando com a LBI, muito ainda há de se avançar em termos de *ação pública*⁵ integrada e intersetorial neste campo, que seja focada no paradigma do cuidado como direito social.

Numa tentativa de conceituar o que devem ser as políticas de cuidados para pessoas com deficiência, afirmo que tratam das diretrizes para a ação pública, que de modo multiatorial e intersetorial, criem instrumentos para diminuir os níveis de dependência das pessoas com deficiência e suas famílias, com suas conseqüentes vulnerabilidades, buscando ampliar a autonomia e independência por meio da oferta de bens e serviços públicos que gerem proteção social.

Se pensarmos no campo da seguridade social, avançamos nas ofertas feitas no âmbito dos sistemas federativos de políticas públicas. No Sistema Único de Saúde – SUS foram criadas normativas, equipamentos e programas e estabelecida a Rede de Cuidados à Saúde da Pessoa com Deficiência, instituída por meio da Portaria nº 793/2012. Esta cria diretrizes inerentes ao cuidado para pessoas com deficiência em suas diversas formas, visando ampliar e qualificar o acesso e a oferta de serviços e ações de saúde no sentido de integralidade do cuidado. As ofertas devem ser feitas no âmbito dos instrumentos existentes tais como a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), a Estratégia de Saúde na Família (ESF), Centros Especializados em Reabilitação (CER), entre outros.

No Sistema Único de Assistência Social (SUAS), também foram criados e implementados os Centros-dia de Referência para Pessoas com

5. Para Lascoumes e Le Galés (2012) a *ação pública* amplia o sentido das políticas públicas, no sentido de englobar um conjunto de ações coletivas e multiatoriais para a criação de determinada ordem social e política, direção da sociedade e regulação de suas tensões, integração de diferentes grupos sociais e resolução de conflitos em torno de problemas de pública relevância.

Deficiência e suas Famílias⁶ e as Residências Inclusivas⁷. Além disso, já era previsto em suas normativas o atendimento a este público nos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), com vistas a ofertas de serviços de proteção social básica de caráter mais preventivo, enquanto não haja violação de direitos; e nos Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS), na oferta da proteção social especial, em casos de vulnerabilidades e riscos⁸ agravadas por violação de direitos. Nestes equipamentos públicos deve haver ofertas de serviços tais como escuta ativa e qualificada, encaminhamentos para serviços, atendimento domiciliar, trabalho social com famílias, entre outros.

Cabe ainda destacar que além das ofertas públicas estatais no âmbito do SUS e SUAS, existem os serviços ofertados pela chamada Rede Privada, compostas por organizações filantrópicas que, em tese, deveriam fazer parte destes sistemas de modo integrado e complementar, buscando garantir a universalização das ofertas. Muitas destas organizações têm inclusive se esforçado em termos de reordenamento de suas ofertas para que de fato passem a integrar as redes SUS e SUAS, deixando de realizar ações isoladas, pontuais, focalizadas e não alinhadas as políticas públicas.

6. O Centro-dia é um equipamento social do SUAS que presta atividades de convivência, fortalecimento de vínculos e cuidados pessoais às jovens e adultos com deficiência em situação de dependência e suas famílias. Seu objetivo principal é ofertar o Serviço de Proteção Social de Média Complexidade para jovens e adultos com deficiência em situação de dependência e suas famílias, por meio de acolhida, escuta, informação, orientação e oferta de cuidados cotidianos, além de apoio aos cuidadores familiares no exercício da função protetiva, fortalecendo as redes comunitárias (ARAÚJO, CRUZ 2012). Trata-se de um modelo de oferta e gestão de serviços socioassistenciais para a pessoa com deficiência, encontrado como alternativa para a definição dos problemas de pública relevância, no caso os níveis de dependência, vulnerabilidade e risco social (ARAÚJO et. all, 2015)

7. A Residência Inclusiva é uma unidade que oferta Serviço de Acolhimento Institucional, no âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade do SUAS, conforme estabelece a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Trata-se de residências adaptadas, com estrutura física adequada, localizadas em áreas residenciais na comunidade. Devem dispor de equipe especializada e metodologia adequada para prestar atendimento personalizado e qualificado, proporcionando cuidado e atenção às necessidades individuais e coletivas (BRASIL, 2012 apud ARAÚJO et. all, 2015).

8. A ideia de risco está associada a possibilidade de que exista uma circunstância mais ou menos provável susceptível de irromper a nossa vida pessoal ou social e de transformar seu curso. Trata-se da incerteza, da ameaça, da insegurança. Já as vulnerabilidades dizem respeito “às condições que portam pessoas e famílias para reagirem e enfrentarem um risco, ou mesmo para sofrerem menos danos em face de um risco” (SPOSATI, 2007, p. 14 apud ARAÚJO, 2015, p. 27).

Da mesma forma que não resta dúvidas quanto aos avanços relacionados a tais sistemas federativos de políticas públicas, principalmente, quanto a instalação dos equipamentos públicos e sua capilaridade nos municípios, percebe-se que tais sistemas embora sejam únicos, não são uniformes, considerando a diversidade das capacidades municipais. Em muitos casos, o fato de existirem conselhos, leis, regulação, orçamento e equipamentos públicos e outros instrumentos de políticas públicas, ainda não se garante de modo abrangente a oferta de serviços condizentes e com qualidade, voltados às demandas das pessoas com deficiência e suas famílias. Assim, o desafio posto é cada vez ampliar e universalizar as ofertas, bem como, qualificar os serviços de saúde e de assistência social. Tal qualificação remete a necessidade de reconhecer o excessivo foco setorial e das complexidades nas atenções (básica e especial) dados nestes sistemas, de modo a ter um olhar integrador e foco nas necessidades sociais da pessoa com deficiência e suas famílias. O excesso de fragmentação das políticas sociais incide negativamente na resolutividade de problemas complexos como a pobreza e a desigualdade social (SANTANA, ARAÚJO, 2015).

Neste sentido, o paradigma do cuidado como direito, pode nortear o redesenho dos instrumentos de políticas públicas de modo intersetorial, criar novos protocolos e fluxos de atendimento, otimizar serviços e benefícios sociais existentes e criar novos que sejam necessários.

A intersetorialidade voltada para os cuidados pressupõe a articulação coordenada de um conjunto de ações setoriais em busca de resultados mais efetivos da ação pública. Na prática, a necessidade que se estabelece é o desenvolvimento de mecanismos, seja político e/ou institucional, de cooperação e coordenação entre distintas políticas setoriais almejando o bem coletivo. Porém, isso muitas vezes se esbarra com alguns limites legais e estruturais, principalmente, no âmbito municipal em que se esbarra com dificuldades técnicas e operacionais relacionadas à capacidade de apreensão de determinadas gramáticas e criação de institucionalidades para efetivação dos direitos de proteção social. Mas, mesmo assim, percebe-se um protagonismo do SUAS, no sentido de pelo menos no campo do discurso explícito⁹, apresentar es-

9. Para Lascoumes e Lé Galés (2007, 2012) o estudo das políticas públicas assume a independência entre discursos implícitos e explícitos, de modo a compreender como os problemas públicos e as suas alternativas de solução são definidas (discurso explícito, por meio de leis, programas, projetos etc.) e como são praticados e vividos (discurso implícito, que mais diz respeito as ações de *politic* que são vivenciadas.). Logo, os instrumentos de políticas públicas influenciam o modo como os atores devem se comportar, cria incertezas sobre a balança do poder, determina como os atores

estratégias normativas e formulação de programas com desenho interse-
torial, notadamente de âmbito federal (SANTANA, 2016).

Cabe ainda ressaltar que, assim como a definição de cuidado, a inter-
setorialidade possui várias significações e possibilidades de aplicações,
sem uma definição precisa, sendo uma conceituação complexa que vai
além da “integração de setores” de modo ambíguo (PEREIRA, 2014). Isso
também implica na noção de que a intersetorialidade é não é antagonista
ou substitutiva da setorialidade, mas complementar (SPOSATI, 2006).

Monnerat e Souza (2014, p. 42) definem a intersetorialidade como
estratégia de gestão, “[...] voltada para a construção de interfaces entre
setores e instituições governamentais (e não governamentais), visando
o enfrentamento de problemas sociais complexos que ultrapassem a
alçada de um só setor de governo ou área de política pública”. Logo, o
desenho e gestão interse-
torial das políticas de cuidados, deve remeter a criar espaços de comunicação e negociação, indo além de um traba-
lho articulado entre os atores envolvidos, mas, pela *busca por resulta-
dos integrados* (INOJOSA, 2001 apud SANTANA, 2016) e por *processos de
aprendizagem* que situem *articulação de saberes e experiências sinérgi-
cas que desenvolvam dinâmicas territoriais* para os governos (FERNAN-
DES, CASTRO, MARON, 2013 apud SANTANA, 2016).

Deste modo, o que devemos buscar em termos de políticas de cui-
dado para pessoas com deficiência é de fato a ativação das desafiado-
ras articulações e relações em rede¹⁰ das diferentes políticas públicas,
de modo que possamos redesenhar uma rede de cuidados e proteção
social que funcione efetivamente. Anterior a isso, lembro da necessida-
de de própria compreensão das *gramáticas*¹¹ que compõe o campo das

e interesses serão privilegiados em detrimento de outros, bem como, os problemas
públicos serão representados.

10. Araújo (2015) fez uma avaliação da implementação dos Centros-dia nas capitais do
Nordeste e aponta como principais desafios: a própria *compreensão do que vem a ser
um serviço socioassistencial para pessoas com deficiência e suas famílias; articulação
da rede socioassistencial; a pouca clareza sobre os fluxos do serviço; a pouca clareza so-
bre referenciamento e contra-referenciamento dos serviços públicos*. Isso evidencia que
ainda existem dilemas para a própria articulação entre os serviços setoriais, implicando
em maior complexidade quando se trata de articulações intersetoriais. Para mais infor-
mações sobre o estudo, consultar Araújo (2015).

11. Na mesma pesquisa referenciada anteriormente, Araújo (2015), propõe um mode-
lo de análise dos instrumentos de política pública baseado na análise argumentativa
das *gramáticas* (conjunto de definições, de práticas, de rotinas que são, quase sem-
pre primeiramente, descritas e, posteriormente, vividas nos instrumentos de políticas
públicas), da *institucionalização* (todos os esforços descritivos e depois experienciados

políticas de cuidados. Estas perpassam pela compreensão integral do modelo social da deficiência, das normativas embasadas nos direitos humanos e na própria compreensão do que vem a ser o cuidado, quem deve garanti-lo, quem deve ser o cuidador e quem deve cuidar do cuidador.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dar e receber cuidados remete para necessidades que envolvem processos de socialização, prevenção e proteção social dos riscos e vulnerabilidades, buscando diminuir a dependência e promover a autonomia e independência (CARVALHO, 2009). Neste texto, buscou-se mostrar que concepção de cuidado para pessoas com deficiência, portanto, está intimamente relacionado as vulnerabilidades pessoais e sociais; as condições físicas, intelectuais e sensoriais; ao nível de dependência de cuidados de terceiros. Tais fatores podem implicar em impedimentos para a participação social, de modo que quanto maior o nível de dependência de cuidados de terceiros, maiores as vulnerabilidades e riscos sociais da pessoa com deficiência. Isso gera a necessidade de termos novos olhares sobre os problemas públicos neste campo, no sentido de entender que o nível de dependência, a falta de autonomia e independência, a ausência e/ou fragilidade nos vínculos familiares e comunitários, o excessivo ônus para os cuidadores familiares, tornam-se por essência os motivos para os quais devem se estabelecer as políticas públicas de cuidados.

As vulnerabilidades geradas pela excessiva dependência de cuidados de terceiros para as pessoas com deficiência são fenômenos complexos e multifacetados, manifestado de diferentes formas que exigem uma análise especializada para sua apreensão e respostas intersetoriais para seu enfrentamento. O aumento da longevidade das pessoas com deficiência é *mister* quanto a questão da dependência como problema público central a ser encarado pelo Estado, família e sociedade.

Apesar dos avanços legais quanto a promoção de cuidados para pessoas com deficiência, da oferta de serviços socioassistenciais e benefícios pelo SUAS e SUS, as políticas de cuidados como afirmação de direitos ainda se colocam como desafios para o sistema de proteção social brasileiro. Ressalto ainda que apesar da necessidade real da instituição de novos profissionais de cuidados pela LBI, cabe perguntar: Quando

de definição e encaixe de uma nova institucionalidade em um contexto precedente de outras institucionalidades) e dos **recursos** (toda sorte de recursos cognitivos, pessoais, organizacionais, tecnológicos, temporais, financeiros e econômicos que esperam ser ativados - discurso explícito - e os que, posteriormente, são efetivamente ativados - discurso implícito).

existirão e quem serão os atendentes pessoais, os profissionais de apoio escolar e os acompanhantes? Qual a formação necessária para estes cuidadores? Talvez estejamos ainda vivendo um descompasso entre o tempo dos instrumentos de políticas públicas, o aumento da dependência das pessoas com deficiência e o aumento do estresse do cuidador familiar. Tudo isso talvez esteja ocorrendo, porque diferente de outros países em que a dependência há bastante tempo é vista como um problema de pública relevância, no Brasil, esta ainda é uma construção social reconhecida tardiamente, junto com a lógica de proteção social.

Enfim, concretizar um novo paradigma de cuidados enquanto direito social demanda esforços coletivos. Porém, no Brasil, parece que estamos extrapolando estas temporalidades, frente a urgência do reconhecimento do problema público da dependência e da pouca efetividade de ações públicas intersetoriais para a proteção social das pessoas com deficiência e suas famílias. O Estado, a família e a sociedade civil devem compreender que proteger é cuidar e que cuidar é enfrentar e diminuir os riscos e vulnerabilidades geradas pela dependência.

REFERÊNCIAS

ANAUT-BRAVO, S.; URIZARNA, S.; VERDUGO, M. A. Discapacidad: modelos y discursos hacia un enfoque de Derechos Humanos. In: DIEZ, E. R; CIVERA, N. C; CORREA, G. B. P. (coord.) **Atención social de personas con discapacidad**: hacia un enfoque de Derechos Humanos, Buenos Aires: Lumen Hvmanitas, 2012, p. 27-46.

ARAÚJO, E. T. Avaliação do processo de implementação dos Centros-Dia de Referência para a Pessoa com Deficiência e suas Famílias, no âmbito do Plano Viver Sem Limite, na Região Nordeste. **Relatório Final de Pesquisa**. Projeto apoiado pela chamada pública MCTI-CNPq/MDS-SAGI Nº 24/2013 – DESENVOLVIMENTO SOCIAL, no TEMA 1: Assistência Social - 1.6 A Implementação do Plano Viver Sem Limites. Ago. 2015.

ARAÚJO, E. T. Parcerias Estado e Organizações Especializadas: discursos e práticas em nome da integração/inclusão educacional das pessoas com deficiência. **Dissertação de Mestrado** em Serviço Social. PUC-SP, 2006.

ARAÚJO, E. T.; BOULLOSA, R. F. Avaliação da implementação do Centro-Dia para Pessoas com Deficiência: entre inovação e aprendizagem em políticas públicas. **Interfaces Científicas - Humanas e Sociais**, v.3, n.3, Aracaju: Unit, p. 123 – 136, Jun. 2015.

ARAÚJO, E. T. etall. O governo do intergoverno: reflexões sobre os desafios para a implementação do Centro-dia de Referência para Pessoas com Deficiência no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). In: Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, V, **Anais...GIGAPP-IUIOG**. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, Espanha, 29 set - 1 out.2014.

ARAÚJO, E. T. etall. Avaliação do Processo de Implementação de Instrumentos da Política Pública de Assistência Social para Pessoas com Deficiência e suas Famílias: o caso Centro-Dia de Referência de Campinas – SP. **Anais... II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**, Campinas-SP: Unicamp, abr. 2015. Disponível em::www.pdpp2015.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic Acesso em: 20 de mar. 2015

BARNES, C. **Disabled people in Britain and discrimination**. London: HurstandCo., 1991

BRASIL, Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015 - Lei Brasileira de Inclusão. Estatuto da Pessoa com Deficiência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htmAcesso em: 10 jan. 2016

BRASIL. **Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência** (2007). Protocolo facultativo à Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência. Decreto legislativo nº. 186, de 09 de julho de 2008: Decreto nº. 6.949, de 25 de agosto de 2009, 4 ed., ver e atual. – Brasília: Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Secretária Nacional de Assistência Social, Departamento de Proteção Social Especial. **Orientações Técnicas: Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias**, ofertado em Centro-dia de Referência. Perguntas e respostas. Brasília: MDS, 2012a. (mimeo)

CARVALHO, M. I. L. B. Modelos de Política de Cuidados na Velhice em Portugal e em alguns países europeu. **Revista Kairós Gerontologia**, São Paulo, n. 12, v. 2, nov. 2009, p. 119-33.

CEPAL, **Dialogos sobre Políticas de Cuidado en Argentina**. Documento de cierre. Buenos Aires: CEPAL, 2015.

CRUZ, D. L. Família, deficiência e proteção social: mães cuidadoras e os serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Monografia. Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2011.

DEBERT, G. G. Arenas de conflito em torno do cuidado. **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, v. 26, n. 1, São Paulo, jun. 2014, p. 35-45.

EUZÉBY, Alain. Proteção Social, Pilar da Justiça Social. In_. **Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 11-32.

FRANÇA, T. H. Modelo Social da Deficiência: uma ferramenta sociológica para a emancipação social. **Lutas Sociais**, São Paulo, vol.17 n.31, p.59-73, jul./dez. 2013.

JACCOUD, Luciana. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME (MDS), **Proteção Social no Brasil: debates e desafios**. Brasília: MDS, Unesco, 2009, p. 57-86

LACOUMES, P.; LE GALÈS, P. Governance. **International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 20, n. 1, USA: Blackwell Publishing, jan. 2007, p. 1-21

LACOUMES, P.; LE GALÈS, P. Governance. **Sociologia da Ação Pública**. Tradução e estudo introdutório: George Sarmento, Maceió: EDUFAL, 2012.

MACHADO, N. S. et. all. Oferta de serviços socioassistenciais para pessoas com deficiência e suas famílias frente ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS): mapeamento e desafios no Recôncavo da Bahia - uma análise preliminar. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, ENAPEGS, 8º, **Anais...** Cachoeira-BA: UFRB, 2014

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G.. 2014. Intersetorialidade e Políticas Sociais: Um diálogo com a literatura atual. In: MONNERAT, G.L; ALMEIDA, N.L.T.de; SOUZA, R.G. de. **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**, Campinas- SP: Papel Social, 2014.

OLIVER, M. **Understanding disability**: from theory to practice. Basingstoke: Macmillan, 1996.

PEREIRA, P. A. P. A intersetorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. *In*: MONNERAT, G.L.;ALMEIDA, N.L.T.de; SOUZA, R.G. de. **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**, Campinas - SP: Papel Social, 2014.

SANTANA, E. P. Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com deficiência em Cruz das Almas – BA: uma análise sobre os desafios da intersetorialidade entre as políticas de Previdência e Assistência Social. **Dissertação**. Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social. Cruz das Almas: Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2016.

SANTANA, E. P.; ARAÚJO, E. T. A Assistência na Previdência Social: da lógica dual ao desafio da intersetorialidade e gestão social do Benefício de Prestação Continuada para a Pessoa com Deficiência. **Anais...** Encontro Nacional de Estudos e Pesquisas do Campo de Públicas, Brasília: ANEPCP, 2015 Disponível em: <http://www.anepcp.org.br/acp/c/AnaisAcesso> em 22 abr. 2016.

SANTANA, J.; ARAÚJO, E. T. Configurações Locais da Rede Socioassistencial do SUAS para a Proteção Social de Pessoas com Deficiência e suas Famílias: olhares a partir dos Centros-Dia de Referência na Região Nordeste do Brasil, Cachoeira-BA: UFRB, 2016 (no prelo)

SHAKESPEARE, T.; WATSON, N. The social model disability: na outdated ideology? **Research in Social Science and Disability**, Vol. 2, Exploring Theories and Expanding Methodologies, 2001, Elsevier Science Ltd, p. 9-28

SPOSATI, A. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 85, p. 133-141, mar. 2006.

O PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE E A EFICÁCIA MATERIAL DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

**Letícia Alves de Almeida • Clara Cardoso Machado
Jaborandy**

1 INTRODUÇÃO

Esse capítulo pretende abordar o dever social e fundamental de proteção das pessoas com deficiência a partir do princípio da fraternidade. Objetiva-se demonstrar a importância do princípio da fraternidade como categoria jurídica apta a materializar direitos das pessoas com deficiência.

Contemporaneamente, é inegável o avanço legislativo no que tange à proteção da pessoa com deficiência no Brasil. A lei de proteção social e tutela jurisdicional específica da pessoa com deficiência (lei 7.853/1989), a Constituição Federal de 1988, a Convenção Internacional sobre a Pessoa com Deficiência, a Lei do Autismo (12.764/2012) e o recente Estatuto da Pessoa com deficiência são normas que buscam estabelecer um cenário de proteção e acolhimento na sociedade brasileira da pessoa com deficiência, bem como o desenvolvimento da cidadania e a máxima proteção dos direitos e garantias fundamentais desses.

Ocorre que, para se atingir a proteção plena desse grupo de vulneráveis, é necessário ir além da simples edição de normas e estatutos, dado que, sem desmerecer tal proteção, é evidente que apenas a eficácia normativa (formal) da lei não gera o efeito social atualmente desejado, sendo necessária a eficácia social, de forma que haja ações afirmativas, a plena adequação social e a atuação conjunta da sociedade como um todo com o Estado, a fim de se criar um cenário social de inclusão e cidadania das pessoas portadoras de qualquer deficiência.

Nesse sentido, o princípio da fraternidade, na sua função de reconhecimento, e o princípio da igualdade trazem as feições jurídicas necessárias para a plena proteção dos direitos humanos da pessoa com deficiência, porquanto a adoção de condutas fraternas, traduzidas pela

igualdade pelo reconhecimento da minoria, acabam por criar, no seio social, laços indissociáveis de inclusão plena pela alteridade que acarreta harmonia e respeito social em meio às desigualdades e diversidades que são encontradas no contexto brasileiro atual.

Como metodologia aplicada à pesquisa, utilizou-se do método de pesquisa denominado de indutivo, uma vez que entre as perspectivas de trabalho foram utilizadas a observação do processo de construção conceitual do princípio da fraternidade, bem como a investigação da proteção das pessoas com deficiência pelo ordenamento jurídico pátrio.

Quanto aos procedimentos, pode-se dizer que na pesquisa em questão foram utilizadas as técnicas provenientes dos tipos de pesquisas bibliográfica e documental, visto que foram utilizadas as técnicas de revisão e fichamento bibliográfico/documental.

Para melhor estruturar o trabalho, inicialmente tratou-se do avanço da proteção legislativa das pessoas com deficiência.

2 O AVANÇO DA PROTEÇÃO LEGISLATIVA BRASILEIRA DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Desde a promulgação da Constituição de 1988, tem sido crescente o número de leis, políticas públicas, bem como de decisões judiciais acerca dos direitos da pessoa com deficiência. O objetivo da proteção a esse grupo devulneráveis trouxe ao contexto jurídico pátrio uma série de medidas por parte dos poderes públicos no que diz respeito a diminuir as dificuldades dessas pessoas e lhes promover a inclusão jurídico-social de todas as formas possíveis.

A lei de proteção social e tutela jurisdicional específica da pessoa com deficiência (7.853/1989), a convenção internacional das pessoas com deficiência e as recentes leis 12.764/2012 e 13.146/2015 trouxeram um inexorável avanço normativo no que diz respeito à proteção do grupo.

Além disso, a Constituição Federal prevê em diversos dispositivos a proteção da pessoa com deficiência, conforme se verifica nos artigos 7º, XXXI, 23, II, 24, XIV, 37, VIII, 40, § 4º, I, 201, § 1º, 203, IV e V, 208, III, 227, § 1º, II, e § 2º, e 244.

Por conseguinte, com o propósito de promover, proteger e assegurar o pleno e equitativo exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas com deficiência, assegurando, assim, a proteção e respeito à dignidade humana (art. 1, III da CF/88) foi ratificada, pelo decreto nº 6.949/2009, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, também conhecida como Convenção de Nova York.

A referida convenção foi, indubitavelmente, um dos mais significativos avanços na proteção das pessoas com deficiência, principalmente por três importantes consequências de sua promulgação, quais sejam: 1) o fortalecimento da importância dos tratados de direitos humanos em geral, considerando a forma de recepção desta Convenção que adentra o ordenamento jurídico brasileiro como norma constitucional (art. 5º, § 3º); 2) a estipulação formal dos direitos específicos desses cidadãos como parte do chamado “bloco de constitucionalidade” (STF – RE 482611/SC e ADIn 514/PI), sendo o primeiro tratado internacional de direitos humanos no Brasil que, sem qualquer controvérsia, possui *status* constitucional; 3) significativa proteção das pessoas com deficiência elencando uma série de diretrizes com o fito de reconhecer, afirmar e assegurar o pleno exercício dos direitos individuais e sociais daquelas e sua efetiva integração social.

É indiscutível que o status constitucional da convenção reforça o compromisso internacional da República Brasileira com a defesa dos direitos humanos, compondo, portanto, o bloco de constitucionalidade que funda o ordenamento jurídico pátrio e irradia para as demais normas brasileiras.

Inspirada no lema “iguais na diferença”, a Convenção traz muitos dos direitos fundamentais clássicos em uma roupagem inclusiva, direcionando o entendimento desses direitos no contexto das especificidades próprias das pessoas com deficiência, bem como aduz acerca da acessibilidade aos meios físico, social, econômico e cultural, à saúde, à educação, à informação, à comunicação e a promoção ao respeito da dignidade inerente àquelas pessoas, sem qualquer tipo de discriminação. Frise-se que a referida norma tem um objetivo primordial que é garantir ao portador de necessidades especiais uma proteção estatal efetiva, de forma que ele possa desenvolver suas habilidades e expectativas vitais de forma plena, sem qualquer barreira estatal ou social¹.

1. Dentre os dispositivos da Convenção que abordam essa perspectiva, podem ser apontados:

Artigo 5 - Igualdade e não-discriminação

1. Os Estados Partes reconhecem que todas as pessoas são iguais perante e sob a lei e que fazem jus, sem qualquer discriminação, a igual proteção e igual benefício da lei.
2. Os Estados Partes proibirão qualquer discriminação baseada na deficiência e garantirão às pessoas com deficiência igual e efetiva proteção legal contra a discriminação por qualquer motivo.
3. A fim de promover a igualdade e eliminar a discriminação, os Estados Partes adotarão todas as medidas apropriadas para garantir que a adaptação razoável seja oferecida.
4. Nos termos da presente Convenção, as medidas específicas que forem necessárias

Outrossim, à luz da referida Convenção e, portanto, das normas constitucionais brasileiras (art. 5º, §3º CF/88), o Brasil, atendendo as expectativas internacionais e nacionais acerca de uma proteção plena e efetiva das pessoas com deficiência, editou, por meio da Lei 13.146/2015, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, dando seguimento ao compromisso constitucional de progressiva ampliação e proteção dos já citados vulneráveis. Para tanto, foram inseridos dispositivos que asseguram a necessidade de promoção e proteção das pessoas com deficiência, conforme se pode observar pelos artigos colacionados abaixo:

Art. 8º É dever do Estado, da sociedade e da família assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação dos di-

para acelerar ou alcançar a efetiva igualdade das pessoas com deficiência não serão consideradas discriminatórias.

Artigo 7 - Crianças com deficiência

1. Os Estados Partes tomarão todas as medidas necessárias para assegurar às crianças com deficiência o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, em igualdade de oportunidades com as demais crianças.

2. Em todas as ações relativas às crianças com deficiência, o superior interesse da criança receberá consideração primordial.

Artigo 23 - Respeito pelo lar e pela família

(...)

2. Os Estados Partes assegurarão os direitos e responsabilidades das pessoas com deficiência, relativos à guarda, custódia, curatela e adoção de crianças ou instituições semelhantes, caso esses conceitos constem na legislação nacional. Em todos os casos, prevalecerá o superior interesse da criança. Os Estados Partes prestarão a devida assistência às pessoas com deficiência para que essas pessoas possam exercer suas responsabilidades na criação dos filhos.

(...)

4. Os Estados Partes assegurarão que uma criança não será separada de seus pais contra a vontade destes, exceto quando autoridades competentes, sujeitas a controle jurisdicional, determinarem, em conformidade com as leis e procedimentos aplicáveis, que a separação é necessária, no superior interesse da criança. Em nenhum caso, uma criança será separada dos pais sob alegação de deficiência da criança ou de um ou ambos os pais. Artigo 28 - Padrão de vida e proteção social adequados 1. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência a um padrão adequado de vida para si e para suas famílias, inclusive alimentação, vestuário e moradia adequados, bem como à melhoria contínua de suas condições de vida, e tomarão as providências necessárias para salvaguardar e promover a realização desse direito sem discriminação baseada na deficiência. 2. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à proteção social e ao exercício desse direito sem discriminação baseada na deficiência, e tomarão as medidas apropriadas para salvaguardar e promover a realização desse direito, tais como: (...)

reitos referentes à vida, à saúde, à sexualidade, à paternidade e à maternidade, à alimentação, à habitação, à educação, à profissionalização, ao trabalho, à previdência social, à habilitação e à reabilitação, ao transporte, à acessibilidade, à cultura, ao desporto, ao turismo, ao lazer, à informação, à comunicação, aos avanços científicos e tecnológicos, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, entre outros decorrentes da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e das leis e de outras normas que garantam seu bem-estar pessoal, social e econômico.

(...)

Art. 10. Compete ao poder público garantir a dignidade da pessoa com deficiência ao longo de toda a vida.

(...)

Art. 14. O processo de habilitação e de reabilitação é um direito da pessoa com deficiência.

Parágrafo único. O processo de habilitação e de reabilitação tem por objetivo o desenvolvimento de potencialidades, talentos, habilidades e aptidões físicas, cognitivas, sensoriais, psicossociais, atitudinais, profissionais e artísticas que contribuam para a conquista da autonomia da pessoa com deficiência e de sua participação social em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas.

O recente estatuto tem como objetivo primordial, conforme disposto no art. 1º do supramencionado diploma legislativo, assegurar e promover, em igualdade de condições, o exercício dos direitos e liberdades fundamentais para pessoas com deficiência, visando à sua inclusão e cidadania, além de confirmar a necessidade de garantia da dignidade da pessoa com deficiência ao longo de toda vida. Ainda, o estatuto traz, ao longo de suas disposições, proteção específica da pessoa com deficiência no que concerne ao seu direito à vida, à habilitação e reabilitação, à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho, à assistência social, à previdência social, à cultura, ao esporte, ao turismo, ao lazer, ao transporte, à acessibilidade e ao acesso à informação e tecnologia, consagrando, assim, direitos já previstos em nossa Lei Maior de forma mais específica e com finalidade mais prática e operacionalizada de execução de tais direitos.

Note-se que a preocupação com a inclusão plena da pessoa com deficiência é tamanha que o estatuto altera as diretrizes, em seu artigo 6º, acerca da capacidade civil dispostas nos artigos 3º e 4º do Código Civil, sendo aquela plenificada, de forma que a capacidade desses vulneráveis torna-se plena, não havendo qualquer interferência daquele em

razão da condição de deficiente. Tal alteração é de extrema significância, porquanto permite que a pessoa com deficiência possa gerir sua vida e desenvolver e executar suas vontades, anseios e direitos sem a obrigação de interferência de um terceiro, fato esse que conduz, inegavelmente, para o desenvolvimento eficaz da cidadania daquelas pessoas.

Em suma, é com o escopo de garantir o pleno desenvolvimento dos direitos inerentes à pessoa com deficiência, bem como sua inclusão plena em âmbito sócio-jurídico que o estatuto foi criado. Ressalte-se que a referida norma visa ratificar a necessidade urgente de extirpação da discriminação ou exclusão daqueles vulneráveis, bem como busca a inclusão definitiva da pessoa com deficiência na vida em comunidade.

Pois bem, os benefícios e direitos assegurados pelo supramencionado estatuto são inúmeros e as novidades legislativas ainda maiores. Todavia, em razão da recente promulgação daquele, não se sabe os contornos que serão dados na aplicação da mencionada norma. Espera-se que as diretrizes e princípios por ele assegurados sejam executados, na prática, de forma efetiva e eficaz, sempre havendo a adequação ao melhor interesse da pessoa com deficiência e a sua inclusão plena, rechaçando-se qualquer forma de exclusão.

3 O PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE E A EFICÁCIA MATERIAL DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Antes de discorrer acerca da eficácia dos direitos das pessoas portadoras de necessidades especiais a partir do princípio da fraternidade, cumpre discorrer acerca do dever fundamental de inclusão social daquelas.

A proteção da pessoa com deficiência não pode ser encarada apenas como um direito dessas pessoas de terem assegurados o pleno exercício de seus direitos fundamentais e de sua cidadania, mas deve ser vislumbrada como um dever fundamental social de todos de se absterem de qualquer conduta discriminatória e excludente que possa intervir negativamente na esfera jurídico-social daqueles vulneráveis. E mais, além do já mencionado dever negativo de atuação segregadora, a comunidade tem obrigação (dever positivo) de incluir e acolher as pessoas portadoras de qualquer diferença, seja ela física ou intelectual.

Ressalte-se que o presente artigo não pretende esgotar a matéria referente aos deveres fundamentais, até mesmo porque tal tarefa exige um estudo profundo e perfunctório acerca de tal tema. Aborda-se, tão

somente a necessidade de adoção dos deveres fundamentais², reconstruídos a partir da perspectiva da fraternidade, como forma de plena realização e eficácia dos direitos fundamentais em um Estado Constitucional Democrático.

É evidente que, no cenário atual de exclusão, de individualismo e de segregação das minoriais, é medida necessária que haja a adoção de condutas fraternas pelos poderes públicos e particulares. Para tanto, impõe-se a inserção do conceito jurídico de deveres fundamentais na teoria dos direitos fundamentais, dado que apenas com a criação de limites intrapessoais ao exercício e fruição de direitos fundamentais aliado ao reconhecimento do outro a partir do princípio jurídico da fraternidade permitirá a mudança do comportamento egoísta e irresponsável de atuação na direitos sem qualquer contraprestação.

Decerto, a referência do outro foi perdida ao longo do tempo devido ao excesso de individualismo edificado pelo Estado Liberal. O descomprometimento com os deveres fez com que os seres humanos se afastassem da fraternidade, em clara desarmonia com a estruturação de uma sociedade global que apregoa a universalidade de direitos humanos. A fim de convergir para esta realidade deve-se internalizar o dever como valor jurídico.

Nas lições de Calmon de Passos (2000, p. 102) infere-se a necessidade de introjetar valores que domesticam os ímpetos dos seres humanos e conferem a consciência de que “se perdendo algo em favor de alguns se lucra muito mais em benefício de todos”. Infelizmente não é essa a concepção social atual que atua cada vez mais referenciado por um individualismo fugaz e desmedido, sem qualquer preocupação com as necessidades, deficiências ou imperfeições do outro. Em

2. Dentre os trabalhos que fazem referência aos deveres fundamentais destacam-se: PÉCES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. Los deberes fundamentales. *Doxa*, Alicante, n. 4, 1987; NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Livraria Almedina, 1998. NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. In: Estudos de direito fiscal. Coimbra: Almedina, 2005, p. 9-39. ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2007. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional: e teoria da constituição**, 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003. MAINO, Carlos Alberto Gabriel. Derechos fundamentales y la necesidad de recuperar los deberes: aproximación a la luz del pensamiento de Francisco Puy. In: LEITE, George Salomão. SARLET, Ingo Wolfgang. CARBONELL, Miguel (Coord). **Direitos, deveres e garantias fundamentais**. Salvador: Juspodium, 2011. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. MARTINS, Carlos Eduardo Behrmann Rátis. **Introdução ao estudo sobre os deveres fundamentais**. Salvador: JusPodivm, 2011.

verdade, o reconhecimento e a preocupação com o outro se tornou algo menos recorrente em nossa sociedade, muito mesmo porque partimos da ideia de que o cidadão possui apenas direitos e garantias fundamentais, não havendo qualquer limite para esses ou imposição de respeito ao outro.

Nesse ínterim, é mister resgatar os deveres fundamentais como uma categoria jurídica apta a limitar o exercício de direitos de forma desmedida e despreocupada com a coletividade, expurgando-se, assim, o individualismo exacerbado e visando construir uma seara de responsabilidade social que conduzirá a busca pela alteridade e ao exercício de direitos com contraprestações a ele inerentes.

No presente artigo, o exercício dos direitos das pessoas que convivem em sociedade não pode violar ou inibir os direitos das pessoas com deficiência, defendendo-se que o respeito a elas seja um dever fundamental de toda coletividade.

Cumprir registrar que os direitos fundamentais, antes de tudo, devem ser inclusivos e não exclusivos. Dessa forma o exercício dos direitos individuais de cada cidadão devem ser estar pautados em sentimentos não só de liberdade, mas também de igualdade e fraternidade. Portanto, a liberdade que o indivíduo possui não lhe autoriza humilhar, discriminar ou segregar qualquer outro cidadão, eis que deve ser exercida com base em condutas razoáveis, visando à adequação ao princípio da fraternidade.

Dito de outra forma, a completude da teoria dos direitos fundamentais depende da fraternidade, como princípio capaz de equilibrar liberdade e igualdade e, a partir do reconhecimento do outro, enfatizar os deveres e compreender os direitos que cada pessoa tem em sociedade.

O estudo da fraternidade enquanto princípio jurídico é uma exigência da contemporaneidade em face da constatação da necessidade de uma teoria que se encarregue da inclusão do “outro” no Estado Democrático de Direito. Dessa feita, a urgente necessidade de respeito e inclusão social da pessoa com deficiência demanda uma forte ligação com o referido princípio, porquanto o exercício pleno da cidadania só é possível em uma ambiente de harmonia e fraternidade, no qual as pessoas saibam que não lhe assistem somente direitos, mas também deveres fundamentais para o reconhecimento do outro e para a boa convivência coletiva.

O princípio da fraternidade apresenta as funções de equilíbrio, de reconhecimento e de limite. Enquanto equilíbrio, a fraternidade representa o contraponto aos direitos de liberdade e de igualdade, ao evidenciar o lado dos deveres fundamentais. A função de reconhecimento traduz a alteridade no direito. Fraternidade é reconhecimento da liberdade e igualdade do outro a partir de uma prática de obediência de deveres e

respeito a direitos. Por fim, a perspectiva de limite é verificada na concretização dos direitos e deveres fundamentais.

O estudo da fraternidade enquanto princípio jurídico é uma exigência da contemporaneidade em face da constatação da necessidade de uma teoria que se encarregue das lutas por reconhecimento, da afirmação de identidades coletivas e da inclusão do “outro” no Estado Democrático de Direito (HABERMAS, 2002, p.230). Esta busca de reconhecimento é mal compreendida, ou mesmo rejeitada, pelos que são inspirados por uma visão solipsista, intelectual e voluntarista da identidade individual, mas encontra respaldo nas sociedades democráticas.

Ressalte-se que a importância da construção de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos é referenciada, expressamente, no preâmbulo da Constituição de 1988, *in litteris*:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma **sociedade fraterna**, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (grifos nossos)

Certamente, a proclamação da fraternidade, da liberdade e da igualdade dos homens em dignidade no preâmbulo da Constituição Brasileira de 1988 revela princípios que devem ser observados e aplicados, além de traduzir uma intenção, um objetivo a ser alcançado, um programa a ser construído em um Estado Constitucional Democrático. Para se tornar realidade, deve haver um empenho permanente do Estado e dos particulares. (PASSOS, 2000, p. 95). A partir de tal previsão, tem-se que em uma sociedade democrática e pluralista não há espaços para preconceitos e exclusões, mas para o respeito ao outro e a aceitação desse independente de suas diferenças. É incontestado, portanto, que só com o reconhecimento do outro e com a responsabilidade pela alteridade, a partir dos deveres sociais, é que teremos uma sociedade inclusiva de qualquer grupo minoritário.

A fraternidade é, portanto, um instrumento para o alcance da justiça, visto que esta se realiza quando cada um, desempenhando sua função social, reconhece a existência e dignidade do outro, e é tratado pela sociedade individualmente com necessidades e fins próprios de modo

que a felicidade, que é um fim individual por excelência, se realize em sociedade (ANDRADE, 2010, p. 46). Estado e indivíduo se complementam na realização da fraternidade. Portanto, parece correto defender a fraternidade enquanto princípio jurídico que deve nortear as atitudes humanas e as funções Estatais. A fraternidade exige do indivíduo uma ética da responsabilidade (JONAS, 2006) e um reconhecimento da dignidade do outro.

No constitucionalismo fraternal, o ser humano ocupa o centro do sistema jurídico e as atividades dos poderes estatais devem ter em vista a garantia de sua dignidade. É nesse contexto que se inserem as compreensões em torno do direito ao mínimo existencial e a necessidade de realização da justiça social e distributiva, em que se lida com a distribuição de bens comuns para a coletividade.

Pois bem, na conjuntura do constitucionalismo contemporâneo, aqui identificado como constitucionalismo fraterno, deve-se relativizar a compreensão individualista dos direitos fundamentais sociais, relacionada à justiça comutativa, para incutir a dimensão da fraternidade³.

Em relação ao Estado a fraternidade impõe novas formas de interpretação, bem como uma incessante exigência de conferir melhores condições aos indivíduos para que haja uma sobrevivência com dignidade. Ainda, a fraternidade exige condutas razoáveis e proporcionais que levem em consideração os direitos e deveres envolvidos, numa lógica de reciprocidade. A fraternidade é indissociável de um compromisso individual e coletivo que reclama permanente empenho, convencimento e cooperação em todos os setores da convivência social.

Diante das considerações apontadas acerca do princípio da fraternidade, principalmente no que tange a função de reconhecimento que repercute na ideia de igualdade por reconhecimento, baseando-se na alteridade e no reconhecimento do outro, bem como na promoção da dignidade humana a partir daquele, aduz-se que o referido princípio é crucial para a plena efetividade dos direitos das pessoas com deficiência, eis que de nada adianta a proteção legislativa sem a adoção de condutas e práticas fraternas para concretizar àqueles de forma isonômica na vida em comunidade.

Ainda, o papel da sociedade como um todo é o de assegurar a máxima plenitude da aplicação do princípio da igualdade entre todos os ci-

3. Assim, partindo-se do pressuposto da existência de uma justiça social de fato, tem-se uma sociedade que inclui todos somente porque também é possível, ao mesmo tempo, excluir os “ditos” incluídos. Esse problema deve ser afrontado também pelos economistas, tendo em mente a perspectiva da justiça, mas não no sentido utilitarista. Não se pode esquecer que o utilitarismo tem, ainda, uma grande influência nos definidores de políticas públicas, tanto nacionais quanto internacionais. (VIAL, 2006, p. 131).

dadãos, independentemente de qualquer deficiência, havendo sempre preponderância de condutas fraternas, a fim de formar uma sociedade mais justa e equânime, já que toda violação a direitos e à dignidade humana, é uma perda para todos. Pois bem, é nesse contexto da igualdade por reconhecimento e da fraternidade que a pessoa com deficiência terá o desenvolvimento máximo de sua cidadania e a inclusão plena e satisfatória.

É nesse ambiente de acolhimento e fraternidade que o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015) busca concretizar o princípio da igualdade e da fraternidade como fundamento de uma sociedade democrática que respeita a dignidade humana não só da maioria, mas de todas as pessoas que vivem em sociedade, independe de cor, raça, religião ou qualquer diferença física ou intelectual.

A compreensão dos direitos das pessoas com deficiência deve ter por base a alteridade e a igualdade por reconhecimento das minorias, termos esses que devem ser estruturantes da narrativa constitucional e da sociedade em que vivemos. E mais, a atuação estatal na inclusão das pessoas com deficiência deve estar pautada na ideia de maturação do entendimento de que aquela se trata de uma ação positiva de dupla via, porquanto não diz respeito apenas à inclusão das pessoas com deficiência, mas também, por outro lado, refere-se ao direito de todos os demais cidadãos ao acesso a uma sociedade democrática e plural. Ou seja, a plena inserção das pessoas com deficiência não só as beneficia, mas atinge todos os atores sociais que aprendem a ser mais tolerantes e fraternos.

Nessa mesma linha, em sede doutrinária se percebeu que “(...) conviver com a diferença não é direito dos diferentes apenas; é direito nosso, da maioria, de poder conviver com a minoria; e aprender a desenvolver tolerância e acolhimento” (ARAÚJO, 2015, p. 510).

Pluralidade e igualdade devem andar de mãos dadas de forma que o respeito à pluralidade seja imprescindível ao respeito da igualdade e não se fala aqui em igualdade apenas formal que não preenche a completude desse princípio, mas em igualdade material, baseada na fraternidade e no reconhecimento das minorias, possibilitando, assim, a promoção e ascensão social das pessoas com deficiência. Em verdade, a simples previsão normativa de uma igualdade formal não esgota o mencionado princípio, conquanto seja necessária a utilização de medidas que efetivem e possibilitem a isonomia das pessoas com deficiência de forma efetiva e concreta.

A sociedade brasileira, em seu contexto atual, não pode se negar a cumprir sua obrigação de inclusão das pessoas com deficiência, tam-

pouco segregar ou separar esses vulneráveis. Pelo contrário, é dever fundamental incluir e conviver com aqueles de forma igualitária. E mais, essa convivência não deve ser tratada como obrigação ou uma espécie de fardo, mas deve ser algo natural e inerente a todo e qualquer ser humano, o que somente será conquistado com a divulgação social e ensinamento, rotineiro, de práticas fraternas que conduzam a integração social das minorias.

Frise-se que só com o convívio, com a aceitação e com a inclusão das diferenças é que conseguiremos obter uma sociedade mais justa, igualitária e livre, sendo a aplicação do princípio da fraternidade, no que tange a função de reconhecimento, uma das formas mais eficazes de se afastar cenários de exclusão e distanciamento social. Nesse sentido, afirmou o Ministro Edson Fachin, no julgamento da ADI 5357 MC/DF, que “o enclausuramento em face do diferente furta o coloridoda vivência cotidiana, privando-nos da estupefação diante do que se coloca como novo, como diferente”.

Ademais o estranhamento que, naturalmente, possuímos com o diferente,

não pode nos imobilizar em face dos problemas que enfrentamos relativamente aos direitos humanos, isto é, ao direito a ter direitos, ao contrário, o estranhamento deve ser o fio condutor de uma atitude que a partir da vulnerabilidade assume a única posição ética possível, a do acolhimento.” (CHUEIRI, 2014. p. 174).

Como não é difícil intuir, o olhar fraterno para com o outro e, portanto, com base na alteridade, constitui elemento essencial para o bom convívio em um ambiente democrático e plural, sendo que somente com o convívio com a diferença e com o seu necessário acolhimento que poderá haver a construção de uma sociedade fraterna e solidária, na qual o bem e a justiça social sejam alcançados para todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, I e IV, CRFB). A ideia aqui expendida foi, inclusive, ressaltada na Convenção Internacional Sobre Pessoas com Deficiência, conforme colacionado a seguir:

*m) Reconhecendo as valiosas contribuições existentes e potenciais das pessoas com deficiência ao bem-estar comum e à diversidade de suas comunidades, e que **a promoção do pleno exercício, pelas pessoas com deficiência, de seus direitos humanos e liberdades fundamentais e de sua plena participação na sociedade resultará no fortalecimento de seu senso***

de pertencimento à sociedade e no significativo avanço do desenvolvimento humano, social e econômico da sociedade, bem como na erradicação da pobreza

É por meio do compromisso, do olhar para com o outro (alteridade) e da responsabilidade, balizada pela ética que se faz presente nas lições de Lévinas, que o cidadão deve pautar seus comportamentos, preocupando-se em respeitar as diferenças e necessidades do outro, eis que só assim haverá a face material do princípio da igualdade. Corroborando esse entendimento, explicam Álvaro Ricardo de Souza Cruz e Leonardo Wykrota (CRUZ E WYKROTA (2015, P.17):

O ‘Mesmo’ é inacabado, incompleto, imperfeito. O ‘Mesmo precisa do Outro para subsistir. Ele evade em busca de uma eterna impossibilidade: ser! Porque se fôssemos, o tempo deixaria de ser! Não somos, pois não temos uma essência fixa. Estamos sempre a caminho de ser, sem nunca sermos um ser para além de si. **A face do Outro, enquanto legítimo estrangeiro diante denós, sempre nos remete a um compromisso que nos constitui.** É bem simples: se evadirmos para o Outro, porquanto somos incompletos, não podemos eliminar essa possibilidade exterminando o Outro! Então: ‘Não Matarás!’ Logo, um compromisso que em Lévinas não é uma obrigação no sentido tradicional do termo, mas o modo pelo qual nos constituímos como seres humanos. Assim, somente somos livres quando somos responsáveis, e não o contrário.

Em suma, é imperativo que haja uma igualdade por reconhecimento das pessoas com deficiência por três fundamentos: 1) as pessoas com deficiência possuem a dignidade como valor intrínseco de todos os seres humanos, sendo o direito à igualdade inerente a esse, eis que todos os indivíduos têm igual valor e por isso merecem o mesmo respeito e consideração de toda a sociedade; 2) a igualdade por reconhecimento visa, justamente, combater práticas que inferiorizam certos grupos sociais, como as pessoas com deficiência e que, desse modo, diminuem ou negam, às pessoas que os integram, seu valor intrínseco como seres humanos, sendo que a Constituição e as leis em geral de devem neutralizar, na maior medida possível, tal situação; 3) a sociedade em que vivemos não pode ser uma comunidade da maioria, pelo contrário, aquele deve buscar a proteção dos direitos de todos, inclusive e, sobretudo, das minorias, eis que só assim haverá uma verdadeira democracia.

Outrossim, é evidente que quando se trata de proteção das minorias, as igualdades formal e material assumem feições insuficientes, sendo a

igualdade por reconhecimento, balizada na proteção e reconhecimento das minorias, a mais efetiva face da referida isonomia. Sendo assim, para a efetiva proteção das pessoas com deficiência, não é suficiente que haja uma maior proteção legislativa, mas é necessário que seja “um instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos” (MELLO, 1995, p.10). Mais ainda, é imperioso que haja uma conscientização social da importância de se conviver com as diferenças, o que só é possível com a adoção de condutas fraternas e integradoras das minorias.

Pois bem, somente com a inclusão plena das pessoas com deficiência e a efetivação dos seus direitos na máxima medida possível, sem qualquer retrocesso ou redução da densidade normativa já implementada para efetivação dos direitos sociais, teremos a redução das desigualdades fático-sociais e o avanço social para uma sociedade coletiva e fraterna, na qual não será mais necessário editar leis visando proteger, incluir e respeitar os direitos de uma minoria excluída socialmente, eis que essas condutas são deveres fundamentais de todos aqueles que convivem em sociedade.

Ainda, não cabe aqui afirmar que é apenas papel do Estado preocupar-se com a inclusão das pessoas com deficiência, eis que tal dever social não deve apenas ser inculcado ao Estado, mas deve ter sua eficácia horizontalizada para todos os particulares, de forma que esse dever fundamental seja natural e inerente a todos os atores sociais.

Pelo exposto, resta inegável que o respeito à pluralidade deve ser um dever fundamental impostos a toda sociedade, assim, o respeito à pessoa portadora de deficiência e a eficácia dos direitos fundamentais a ela inerentes não deve ser encarado apenas como um desafio estatal, mas uma condição para formação de uma comunidade fraterna e acolhedora, o que só será possível com a adoção do princípio da fraternidade como forma de interpretação e reconhecimento social.

4 CASOS CONCRETOS

Seguindo a ideia de adoção do princípio da fraternidade em sua função de igualdade por reconhecimento, algumas decisões judiciais foram proferidas buscando-se sempre a máxima proteção dos direitos fundamentais da pessoa com deficiência e o respeito à democracia plural e sem preconceitos que deve vigorar em âmbito nacional.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 5357, na qual as escolas particulares, representadas pela CONFENEN, buscaram a declaração de inconstituciona-

lidade do § 1º do artigo 28 e artigo 30, *caput*, da Lei nº13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência –Estatuto da Pessoa com Deficiência), sob o argumento de que obrigatoriedade das escolas privadas de oferecer atendimento educacional adequado e inclusivo às pessoas com deficiência, sem a possibilidade de cobrança de qualquer contraprestação, acaba por ocasionar medidas de alto custo para as escolas privadas, violando os arts. 5º, *caput*, incisos XXII, XXIII, LIV, 170, incisos II e III, 205, 206, *caput*, incisos II e III, 208, *caput*, inciso III, 209, 227, *caput*, § 1º, inciso II, todos da Constituição da República, o que levaria ao encerramento das atividades de muitas delas.

Para tanto, a CONFENEN, evocou a função social da propriedade para se negar a cumprir obrigações de funcionalização previstas constitucionalmente, limitando-a à geração de empregos e ao atendimento à legislação trabalhista e tributária. Ainda, invocou a dignidade da pessoa humana na perspectiva de eventual sofrimento psíquico dos educadores e “usuários que não possuem qualquer necessidade especial”, argumento esse que não foi acolhido pelo Ministro Relator Edson Fachin, eis que, segundo esse, a escola não é dado escolher, segregar, separar, mas é seu dever ensinar, incluir, conviver.

Edson Fachin afirmou que “o ensino privado não deve privar os estudantes – com e sem deficiência – da construção diária de uma sociedade inclusiva e acolhedora, transmudando-se em verdadeiro local de exclusão, ao arpejo da ordem constitucional vigente.” Por conseguinte, em adoção ainda que não expressa, mas implícita, Edson Fachin, fundamentou sua decisão no princípio da fraternidade, conforme se pode concluir do seguinte trecho:

[...] Pluralidade e igualdade são duas faces da mesma moeda. O respeito à pluralidade não prescinde do respeito ao princípio da igualdade. E na atual quadra histórica, uma leitura focada tão somente em seu aspecto formal não satisfaz a completez que exige o princípio.

Assim, a igualdade não se esgota com a previsão normativa de acesso igualitário a bens jurídicos, mas engloba também a previsão normativa de medidas que efetivamente possibilitem tal acesso e sua efetivação concreta.

Posta a questão nestes termos, foi promulgada pelo Decreto nº6.949/2009 a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, dotada do propósito de promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, promovendo o respeito pela sua inerente dignidade (art. 1º).

Após, tal ADI fora julgada improcedente, porquanto diante dos princípios que regem o nosso Ordenamento Jurídico, a postura discriminatória e excludente das pessoas portadoras de deficiência não merece guarida.

Em outro caso concreto, no qual servidora pública federal busca redução da jornada de trabalho para dedicar-se ao desenvolvimento do seu filho com deficiência, sem redução de salário ou compensação de jornada conforme prevê a lei 8.112/90, o Tribunal Regional da 5ª Região acolheu a pretensão autoral, sob o argumento de que a lei, ao condicionar a redução da jornada de trabalho dos servidores com filhos deficientes à compensação de jornada e, por outro lado, conceder tal benefício aos funcionários públicos sem qualquer condição, é flagrantemente não recepcionada pela CF/88, conforme se observa:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. ASSISTÊNCIA A FILHO DEFICIENTE (PARALISIA CEBRAL). REDUÇÃO DE JORNADA DE TRABALHO COM MANUTENÇÃO DE REMUNERAÇÃO E SEM COMPENSAÇÃO DE HORÁRIO. ARTIGOS 83, § 2º, I C/C ART. 98, § 3º.

1. Apela-se da sentença que julgou procedente a pretensão autoral (servidora da UFPE), para assegurar a imediata redução da jornada de trabalho da demandante, de 40 (quarenta) para 20 (vinte) horas semanais, sem redução de remuneração e sem a necessidade de compensação de horários, tendo em vista a necessidade do filho da demandante (portador de deficiência física - paralisia cerebral), ser acompanhado por sua genitora, e receber os tratamentos necessários inerentes.

2. O legislador pátrio desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 vem positivando, irrestritamente, a doutrina da proteção integral à criança e do adolescente como um todo. As crianças portadoras de necessidade (deficientes) receberam atenção especial por parte do Congresso Nacional Brasileiro, quando este aprovou, por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008, a “Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência” e seu “Protocolo Facultativo”, assinados em Nova York, em 20.03.2007. O Presidente, na época ratificou tal medida por meio do Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.

3. A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência tem o propósito de promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todas as pessoas com deficiência, bem como a acessibilidade aos meios físico, social, econômico e cultural, à saúde, à educação e à informação e comunicação e promover o respeito pela sua

dignidade inerente, sem qualquer tipo de discriminação.

4. O Estatuto dos Servidores Públicos Federais, por sua vez, trata sobre a matéria e assegura horário especial aos servidores portadores de deficiência física, independente de compensação de horário e de desconto de vencimentos, quando comprovada a necessidade por junta médica oficial, nos termos do art.98 (Lei nº 8.112/90).

5. O referido Estatuto estendeu ao servidor que possui cônjuge, filho ou dependente portador de deficiência física tal benesse, independente de compensação de horário, mas com desconto salarial proporcional a jornada trabalhada, salvo na hipótese de compensação de horário (art. 97 c/c art. 44, II).

6. Constatado que o Decreto nº 6.949/2009, diploma equivalente às emendas constitucionais, assegura as pessoas deficientes, sem qualquer discriminação, à igual proteção e a igual benefício da lei (art. 5.1). E considerando que o legislador assegurou ao servidor deficiente jornada reduzida, sem a necessidade de compensação salarial, deve ser garantida tal benesse também na hipótese do servidor possuir dependente que exija cuidados especiais de assistência à saúde, como se faz manifestamente presente na hipótese dos autos. É que, em ambos os casos, o fundamento da tutela legislativa é comum, consistente na condição de portador de deficiência, seja do próprio servidor, ou de dependente deste.

7. A norma do art. 98, § 3º da Lei nº 8.112/90, não pode ser tida como recepcionada pelo Decreto nº 6.949/2009, justamente nas hipóteses como a dos autos, onde a gravidade do dependente deficiente justifica a redução de horário, sem a compensação salarial, de maneira a propiciar uma maior dedicação e cuidados por parte da mãe servidora, e uma melhor qualidade de vida da pessoa que o diploma convencional buscou proteger.

8. Reconhecimento do direito da autora, servidora da UFPE, a redução da jornada de trabalho, de 40 (quarenta) para 20 (vinte) horas semanais, sem a necessidade de compensação de horários, e sem redução salarial.

9. Precedente: Processo 0806636.11.2014.4.05.8300. Julg: 01.12.2015. Relator: Des. Fed. Edilson Pereira Nobre Júnior. Quarta Turma.

10. Apelação e remessa oficial improvidas”. (Processo 0803594-17.2015.4.05.8300 - APELAÇÃO / REEXAME NECESSÁRIO). Grifo nosso.

Ainda, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em paradigmática decisão no Agravo de Instrumento nº 0051316-33.2013.4.01.0000/DF, da Relatoria do Des. Fed. Néviton Guedes, enfrentou o tema e, em caso

semelhante decidiu pela possibilidade de redução de jornada sem redução de remuneração ou compensação de jornada. Indiscutivelmente, referida decisão é de grande sensibilidade humana e aplica de modo convincente a Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Tal entendimento encontra baliza no princípio da fraternidade, sendo esse cada vez mais adotado, ainda que não expressamente, em precedentes judiciais no quais a igualdade de reconhecimento e a plena efetivação dos direitos da pessoa com deficiência é cada vez mais constante.

Nas decisões supramencionadas, a igualdade por reconhecimento fora aplicada na interpretação do art. 98, §3º, da Lei 8.112/90, que quando confrontado com a norma do constituinte derivado, traduz uma discriminação ao ofertar posições jurídicas diversas conforme a deficiência se referia ao servidor ou seu dependente. Desse modo, a norma do art. 98, § 3º, da Lei 8.112/90, não tem sido tida como recepcionada pelo Decreto 6.949/2009, justamente nos casos em que quem possui a deficiência é portador dependente da servidora, fato justifica uma maior dedicação e cuidados por parte desta, de modo que a compensação, reduzindo o salário da genitora, conspira contra uma melhor qualidade de vida da pessoa que o diploma convencional buscou proteger.

Inegavelmente, a adoção da igualdade por reconhecimento tem sido adotada de forma veemente nos precedentes judiciais e, quando se trata da proteção da pessoa com deficiência, a preocupação com a inclusão social e a adoção de posturas fraternas torna-se cada vez maior, eis que só com a integração entre sociedade e Poder Judiciário é que será possível dar efetividade ao Estatuto da Pessoa com Deficiência e demais normas legislativas que buscam proteger essas minorias.

5 LEI Nº 13.370, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2016

Consoante já fora relatado, a Lei n. 8.112/90 previa, até dezembro/2016, horário especial para os servidores públicos da União que tenham cônjuge, filho ou dependente com deficiência, exigindo contudo compensação de horários, respeitando a carga horária semanal. Em verdade, não havia nenhuma redução de jornada para o servidor e esse continuava sem tempo disponível para acompanhar seu familiar.

No mais, a redução de jornada com redução proporcional dos rendimentos também era inútil ao servidor, porquanto a diminuição dos vencimentos, muito provavelmente, inviabilizaria a continuidade dos tratamentos que, em sua maioria, possuem valor elevado. Consubstanciado no panorama supracitado, tramitava perante a Câmara dos Depu-

tados o Projeto de Lei n. 609/2015, o qual objetivava alterar o § 3º do art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para estender o direito a horário especial ao servidor público federal que tenha cônjuge ou companheiro, pais, filhos, padrasto ou madrasta e enteado, ou dependente portador de deficiência física ou mental possa gozar de uma redução de jornada semanal, independentemente de compensação de horário e sem prejuízo de sua remuneração.

O mencionado projeto tinha base legal no princípio da reciprocidade (art. 229, CF/88) que assevera o dever dos pais 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”, bem como nos artigos 2º e 3º do Estatuto do Idoso a seguir transcritos:

Art. 2o O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

Art. 3o É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Ainda, foram fundamentos legais que reforçaram a alteração proposta: princípios constitucionais da Dignidade da Pessoa Humana; da Proteção à Família, à criança e ao adolescente, à pessoa portadora de deficiência; e o Decreto Legislativo nº 186, de 2008, que trata da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas.

Por conseguinte, na construção da proposta legislativa, foi considerado o fato público e notório que crianças com necessidades especiais necessitam de cuidados especializados – médicos e terapêuticos -, de forma frequente e ininterrupta, para que possam desenvolver, ao máximo, suas capacidades físicas e habilidades mentais.

Igualmente, foi ressaltado que muitos idosos, acometidos com sérios problemas de saúde, necessitam de tratamento médico especializado, os quais demandam tempo, dedicação e dinheiro, cabendo aos descendentes daqueles assisti-los materialmente, auxiliando-os diariamente

no trato com a saúde, bem como no simples desempenho de atividades diárias. Enfim, a finalidade da proposta de alteração da citada lei era adequar a legislação às necessidades reais da vida, e ainda atender ao princípio maior Constitucional da dignidade da pessoa Humana, ao propiciar ao servidor que realmente necessita um horário especial de trabalho, de modo a poder amparar também seu familiar que precisa de um tratamento especial⁴.

Para tanto, era a proposta original da Câmara dos Deputados:

A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei: Art. 1º A Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações: (...) Art.98 § 2º Também será concedido horário especial com redução de jornada, ao servidor portador de deficiência, quando comprovada a necessidade por junta médica oficial, independentemente de compensação de horário, sem prejuízo da remuneração auferida pelo servidor.

§ 3º As disposições do parágrafo anterior são extensivas ao servidor que tenha cônjuge ou companheiro, pais, filhos, padrasto ou madrasta e enteado, ou dependente portador de deficiência física ou mental, não se exigindo neste caso a compensação de horário e sem prejuízo da remuneração do servidor.

§4º

§ 5º No caso do disposto nos § 2º e 3º o horário especial a ser concedido, consistirá na redução de jornada de até 50% (cinquenta por cento) das horas estabelecidas ao funcionário semanalmente e não implicará em compensação de jornada, devendo o percentual ser definido pela junta médica em consonância com as necessidades da pessoa a ser beneficiada.

Posteriormente, em 12 de dezembro de 2016, foi aprovada a Lei n. 13.370/2016, com a seguinte redação:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1o O § 3o do art. 98 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 98.

§ 3o As disposições constantes do § 2o são extensivas ao servidor que tenha cônjuge, filho ou dependente com deficiência.

4. BRASIL. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1319213.pdf>. Acesso em 16 jan de 2017.

Art. 2o Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
Brasília, 12 de dezembro de 2016; 195o da Independência e
128o da República.

Feita uma rápida comparação entre o supramencionado projeto de lei com a redação da Lei n. 13.370/2016, é fácil constatar que vários trechos importantes foram suprimidos, dentre os quais: retirada da ir-reducibilidade da remuneração do servidor público federal; retirada da extensão do benefício ao companheiro, pais, padrasto ou madrastra e enteado; exclusão da previsão da redução da jornada em até 50% (cinquenta por cento) das horas estabelecidas ao funcionário, semanalmente, devendo o percentual ser definido pela junta médica em consonância com as necessidades da pessoa a ser beneficiada.

Em que pese tenha havido a construção de um projeto de lei que buscava ser extensivo aos descendentes, ascendentes e parentes afins dos servidores, de forma ampla, bem como visava garantir a não redução dos vencimentos do funcionário público e a fixação de redução de jornada semanal de trabalho em até metade, todos esses benefícios foram extirpados da redação final da mencionada lei, o que trouxe poucas mudanças práticas para a situação já existente.

Desta feita, é de se inferir que o Poder Judiciário continuará tendo que ampliar e adequar a interpretação do art. 98 da Lei n. 8.112/90 aos princípios constitucionais, de forma que haja a proteção ampla para os servidores públicos que possuem a incumbência de assistir o desenvolvimento físico e mental dos filhos com deficiência, não podendo ter sua remuneração reduzida e tendo que ter uma real redução da sua jornada de trabalho.

6 CONCLUSÃO

Diante do exposto, no modelo de sociedade plural, democrática e livre de preconceitos, é indubitável que a estigmatização e a exclusão social devem ser afastadas, conquanto o convívio com as pessoas com deficiência e suas diferenças não só é fundamental para essas, mas para toda a sociedade que aprenderá ser mais tolerante, fraterna e igualitária.

O objetivo deste trabalho consistiu em demonstrar que uma sociedade que se denomina democrática e plural, não deve abster-se de promover a inclusão pela das pessoas com deficiência pelo simples fato de supervalorizar as qualidades dos que pertencem e inferiorizar e minimizar aqueles que se apresentam diferentes da maioria social.

Para tanto, a proteção integral e a garantia da máxima eficácia dos direitos das pessoas com deficiência devem ser tratadas como absolu-

ta prioridade pelos atores sociais, vendando-se sempre qualquer medida que vise retroagir a um estado anterior de menor proteção jurídica. Ainda, é necessária a aplicação da eficácia horizontal dos direitos sociais na medida em que não só o Estado seja responsabilizado pela integração das pessoas com deficiência, mas o particular também entenda seu dever de respeito, tolerância e integração para com as minorias.

Ademais, o respeito à pessoa com deficiência deve ser tido como um dever fundamental inerente a toda sociedade de respeitar, amparar e conviver com aquela, não havendo qualquer tratamento discriminatório ou degradante. É nesse sentido e amparado pelo princípio da fraternidade que traz a necessidade de igualdade pelo reconhecimento do outro em sua condição natural que se deve construir uma sociedade mais justa e solidária.

Enfim, não é a edição de novas leis que viabilizará a proteção dos direitos da pessoa com deficiência, mas, para atingir esse fim, é necessária uma convergência de medidas, conforme fora explanado nesse trabalho, a fim de possibilitar não só a inclusão da pessoa com deficiência, como também o pleno desenvolvimento social de suas capacidades, habilidades, interesses e cidadania.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2007.

AQUINI, Marco. Fraternidade e direitos humanos. In: BAGGIO, Antônio Maria (Org.). **O princípio esquecido/1: A fraternidade na reflexão atual das ciências políticas**. Trad. Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. São Paulo: Cidade Nova, 2008.

BAGGIO, Antonio Maria (Org.). **O Princípio Esquecido/1: A fraternidade na reflexão atual das ciências políticas**. Traduções Durval Cordas, Iolanda Gaspar; José Maria de Almeida. Vargem Grande Paulista - SP: Cidade Nova, 2008.

BAGGIO, Antonio Maria (Org.). **O Princípio Esquecido/2: Exigências, recursos e definições da fraternidade na política**. Traduções Durval

Cordas, Luciano Menezes Reis. Vargem Grande Paulista - SP: Cidade Nova, 2009.

BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2003; Britto, Carlos Ayres. **O humanismo como categoria constitucional**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

BYINGTON, Carlos Amadeu Botelho. **Psicologia simbólica junguiana**. São Paulo: Editora Linear B, 2008.

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

CÍCERO, Marco Tulio. **Dos deveres**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

CÂMARA, Emmanoel Fenelon Saraiva. **Dom Pedro II e a psicologia da identidade Brasileira**. Editora Centro Hinterlândia. Brasília, 2013.

COSSIO, Carlos. **Panorama de la teoria egologica del derecho**. Universidad Nacional de Colombia. Revista Trimestral de Cultura Moderna, Bogotá, 1948.

FERRAJOLI, Luigi. Estado Social y Estado de Derecho. IN: ABRAMOVICH, Victor; AÑÓN, Maria José; COURTIS, Christian (comps). **Derechos sociales – instrucciones de uso**. México: Distribuciones Fontamara, 2003.

HARBELE, Peter. **Libertad, igualdad, fraternidade: 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado Constitucional**. Madrid: MinimaTrotta, 1998.

JONAS, Hans. **O Princípio Responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica**. Tradução: Marijane Lisboa, Luiz Barros Montex. Rio de Janeiro: Contraponto. Ed. PUC-Rio, 2006.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos sociais: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2006.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. A Fraternidade como categoria jurídico-constitucional. Revista Brasileira de Direito Público- RBDP. Belo Horizonte. Ano 7. n. 26. Jul/set. 2009, p. 33-54.

MAINO, Carlos Alberto Gabriel. Derechos fundamentales y la necesidad de recuperar los deberes: aproximación a la luz del pensamiento de Francisco Puy. In: LEITE, George Salomão. SARLET, Ingo Wolfgang. CARBONELL, Miguel (Coord). **Direitos, deveres e garantias fundamentais**. Salvador: Juspodium, 2011.

MARTINS, Carlos Eduardo Behrmann Rátis. Introdução ao estudo sobre os deveres fundamentais. Salvador: JusPodivm, 2011.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 2 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993. Tomo.1.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. In: **Estudos de direito fiscal**. Coimbra: Almedina, 2005, p. 9-39.

PANIKKAR, Raimundo. Seria a noção de direitos humanos um conceito ocidental?. In: BALDI, César Augusto (Org.). Direitos humanos na sociedade cosmopolita. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 205-238.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregório. **Los deberes fundamentales**. *Doxa*. n. 4. 1987. p. 329-341.

PIZZOLATO, Filippo. **Il principio costituzionale e di fraternità**: itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione Italiana. Roma: Città Nuova, 2012.

RESTA, Eligio. **O Direito Fraternal**. Tradução Sandra Regina Martini Vial (Coord.). Santa Cruz do Sul-RS: EDUNISC, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed . São Paulo: Saraiva, 2013.

VERONESE, Alexandre. Dos Direitos Sociais, in Agra, Walber (Org.) **Comentários à Constituição Federal de 1988**, Rio de Janeiro: Forense, 2009.

VERONESE, Josiane Rose Petry, OLIVEIRA, Olga Maria B. Aguiar de. **Direitos na pós-modernidade: a fraternidade em questão.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011.

VIAL, Sandra Regina Martini. Direito fraterno na sociedade cosmopolita. **RIPE – Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru, v. 1, n. 46, p. 119-134, jul./dez. 2006.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; WYKROTA, Leonardo Martins. Nos Corredores do Direito. In: CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. (Coord.) **(O) Outro (e)(o) Direito**. V. 1. Belo Horizonte: Arraes, 2015. p. 27.

CHUEIRI, Vera Karam de; CÂMARA, Heloísa. **Direitos Humanos em movimento: migração, refúgio, saúde e hospitalidade**, *Revista Direito, Estado e Sociedade (PUC-RJ)*, Vol.45, 2014. p. 174.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. **Painel sobre a Proteção das Pessoas com Deficiência no Brasil: A Aparente Insuficiência da Constituição e uma Tentativa de Diagnóstico**. In: ROMBOLI, Roberto; ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de (Orgs.). *Justiça Constitucional e Tutela Jurisdicional dos Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Arraes, 2015. p. 510.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

A RESPONSABILIDADE DO ESTADO E O DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Maria Anáber Melo e Silva

1 INTRODUÇÃO

A fome sempre foi, e ainda é um problema mundial, especialmente nos chamados países em desenvolvimento. O relatório de insegurança alimentar no mundo de 2014, publicado pela FAO, revelou que, apesar de a fome ter reduzido de forma expressiva, ainda existem pessoas famintas. O dado revelado indica que a fome, em nível internacional, alcançou um índice abaixo de 5%, medida que considera um país sem fome, apesar de, na prática, muitos ainda não terem a quantidade mínima necessária de alimento. A realidade de outrora, ainda persiste, mesmo em menor escala, e ainda exige políticas públicas eficientes. Nesse diapasão, a educação, direito social consagrado na Carta Magna de 1988, nos artigos 205 a 214, não dispensa a participação conjunta do Estado e da sociedade para torná-lo efetivo, e conseqüentemente, a alimentação escolar, prevista nas normas pátrias, também não dispensa essa “parceria”, importante instrumento para a realização desses direitos¹.

Considerando o combate à fome como uma das políticas públicas de grande relevância, o objetivo deste capítulo é destacar a reponsabilidade legal de o Estado garantir a alimentação no ambiente escolar da rede pública de ensino. A metodologia utilizada baseia-se em pesquisa documental acerca das normas pátrias, desde a Constituição Federal, para identificar as disposições jurídicas da obrigatoriedade de o Estado fornecer alimentação no ambiente escolar, como uma das políticas públicas de direito fundamental. Além das normas jurídicas, far-se-á o contraponto com a doutrina e a jurisprudência, para ao final concluir sobre o atual perfil normativo que impõe o dever do Estado em realizar esse direito. Ressalte-se que o referido direito, se bem executado, pode auxiliar, através das refeições ofertadas diariamente, no desenvolvimento cognitivo e na saúde dos discentes.

1. Disponível em <https://www.fao.org.br/nppfea800mpoe.asp>, acesso em 19.06.2016.

Uma das formas de o Estado contribuir com o combate à fome é, certamente, permitindo o acesso à alimentação no âmbito escolar, assim impõe o ordenamento jurídico. No decorrer deste capítulo, confirmar-se-á a referida imposição normativa, hipótese que está distribuída em dois itens principais: um, sobre o entendimento de direito fundamental; dois, a identificação das normas jurídicas brasileiras mais importantes sobre a obrigação de prestar alimentação no ambiente escolar.

A indubitável importância da prestação de uma educação eficiente, incluindo ações voltadas à saúde dos alunos, especialmente os da educação básica, tem impulsionado previsões normativas no sentido de estabelecer os objetivos a serem alcançados pelo Estado. Nesse aspecto, as obrigações voltadas ao cumprimento do direito fundamental à educação levaram à implementação de políticas públicas educacionais de caráter alimentar.

Nesse diapasão, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados aprovou o texto final do Projeto de Lei 8.035-B que tem o objetivo de consolidar o novo plano nacional de educação - PNE, e consigna entre suas diretrizes, a melhoria da qualidade da educação e a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (art. 2º, incisos IV e X, respectivamente). Princípios estes consagrados em diversos artigos da Constituição Federal e em normas infraconstitucionais que obrigam o Estado a adotar políticas públicas voltadas realmente à efetividade dos direitos humanos em diversas dimensões.

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 são direitos sociais (art. 6º da Constituição Federal) que refletem um Estado Constitucional afeto ao ser humano em diversas dimensões, e estão diretamente ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana, registrado no art. 1º da Constituição Federal, como um de seus princípios fundamentais.

O direito fundamental à alimentação deve estar acolhido nas principais políticas públicas previstas nos planos governamentais, seja a partir do fomento às indústrias ou agroindústrias capazes de ampliar a produção alimentar; dos incentivos fiscais que favoreçam preços mais compatíveis à capacidade financeira da população, robustecendo o mercado interno de consumo; dos programas sociais de inclusão que permitam ganhos financeiros de produtores e a produção de mais alimentos, como ocorre com no programa de agricultura familiar, que responde por cerca de 70% dos alimentos consumidos em todo o País, entre outras iniciativas².

2. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/07/agricultura->

A alimentação adequada, de modo a prover todas as necessidades do organismo e manter uma boa saúde, constitui um bem essencial dirigido ao ser humano, e por isso é objeto de tutela de direito fundamental no sistema normativo brasileiro, nos âmbitos constitucional e infraconstitucional.

Há um espaço não preenchido entre a positividade de direitos e a efetividade de direitos, onde o princípio da dignidade da pessoa humana em várias nuances, esconde-se, não se emerge para a realidade dos cidadãos. Afinal, não é de agora que o debate em torno da eficácia dos direitos fundamentais e da eficácia social está presente em nosso cotidiano, em se tratando exatamente da efetividade, lamentavelmente ainda é um grande desafio para o Estado e a sociedade (SARLET; FIGUEIREDO, 2010, p.13).

A paulatina consolidação normativa do direito fundamental à alimentação levou à criação (1955) do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE, gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE, e considerado “o maior e mais antigo programa de alimentação escolar do mundo, com cobertura universal e gratuidade na oferta de refeições”, que contou em 2015, com um orçamento de R\$ 3,8 bilhões, para beneficiar 42,6 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos³.

Além de ser um direito fundamental positivado no art. 6º da Constituição Federal, compõe, em caráter suplementar, um dos programas de atendimento ao educando da rede pública, nas três esferas governamentais: União, estados e municípios, conforme disposição contida no art. 208, VII da norma Magna.

Conforme observado, a educação, um dos corolários dos direitos fundamentais, é dever do Estado a ser efetivado mediante diversas garantias, entre elas, a alimentação do educando, através da implementação de ações governamentais eficientes que envolvam o emprego de uma alimentação saudável contribuindo no crescimento, no desenvolvimento dos alunos e na melhoria do rendimento escolar (art. 2º, I da lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009).

2 BREVES REFLEXÕES SOBRE DIREITO FUNDAMENTAL

A responsabilidade do Estado em garantir a efetividade dos direitos fundamentais está consignada na ordem jurídica e deve ser cumprida por sua estrutura administrativa. São normas jurídicas vinculativas, pro-

-familiar-produz-70-dos-alimentos-consumidos-por-brasileiro. Acesso em 10.07.2016.

3. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/alimentacao-escolar/>>. Acesso em: 10.07.2016.

tegidas através do controle jurisdicional da constitucionalidade por estarem positivadas na Constituição, e representam os direitos naturais e inalienáveis do indivíduo (CANOTILHO, 2003, p.377-378).

São direitos inerentes à pessoa humana, decorrentes de sua natureza; preexistentes ao direito positivado, imprescindíveis à realização de suas satisfações primárias: como o direito à liberdade, o direito à vida, à dignidade, à alimentação, à saúde, etc. Em sua dimensão natural, são direitos absolutos, imutáveis, intemporais e constituem um núcleo res-trito que se sobrepõe a qualquer ordem jurídica.

O direito fundamental à alimentação previsto na Constituição Federal do Brasil, por exemplo, antes mesmo de estar positivado, refletia um direito social inerente às necessidades básicas do ser humano, afinal não se pode conceber uma pessoa sem alimento, é inerente a sua própria existência.

Segundo Silva (2009, p. 466), apesar de o direito do trabalho e da seguridade social serem o núcleo dos direitos sociais, em torno deles, gravitam outros direitos sociais, como o direito à saúde, o direito à educação, o direito ao meio ambiente sadio, o direito de previdência social, o de assistência social. Se educação e saúde são direitos sociais. O direito à alimentação saudável entrelaça-se a esses, pois o aluno inadequadamente alimentado não consegue absorver o conhecimento repassado em sala de aula, prova disso é a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, adiante abordado.

Os direitos fundamentais, à luz da Declaração do Homem e do Cidadão, de 1789, expressos enquanto direitos do homem ou de liberdade, são direitos naturais, inalienáveis e sagrados, e também direitos imprescritíveis, incluindo-se a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão. Os direitos fundamentais podem ser classificados como os de primeira geração: direitos da liberdade - direitos civis e políticos; os de segunda geração: os direitos sociais, culturais e econômicos; direitos coletivos ou de coletividade; os de terceira geração: assentam-se na fraternidade-solidariedade; direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade; os de quarta geração: o direito à democracia, à informação e ao pluralismo (BONAVIDES, 2012, pp. 580-590). É uma classificação que reflete a natureza da sociedade, mas que pode ser reformada de acordo com as transformações sociais e políticas experimentadas, tal como ocorreu em relação à positivação do direito à alimentação registrado em nossa Carta Magna, especialmente após à Emenda Constitucional nº 59/2009.

A consolidação de um determinado direito percorre várias instâncias jurídicas, envolve vários interesses (e.g., econômicos, políticos, sociais)

durante sua construção histórica, e exige dos cidadãos uma participação mais efetiva com o objetivo de garantir a sua efetividade, inclusive dos direitos fundamentais. As políticas públicas devem ser desenvolvidas para o atendimento dos interesses da sociedade, especialmente àqueles inerentes aos direitos fundamentais dos cidadãos, mas nem sempre o Estado cumpre com eficiência sua obrigação constitucional.

A efetivação dos direitos pressupõe a colaboração do Estado e da sociedade, mas aquele, o Estado, conforme imposição constitucional (art. 5º) deve “[...] garantir aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”. Ninguém pode ter como garantida a vida, se, entre outras coisas, por exemplo, não tiver direito a uma alimentação saudável que lhe permita não somente uma boa saúde, mas as condições necessárias para obter um bom nível de aprendizagem escolar.

O acesso a alimentos saudáveis no âmbito escolar, com o fornecimento de refeições, preserva a dignidade do ser humano em várias dimensões, lhe permitindo uma boa saúde física, psicológica, importantes para o desenvolvimento psicossocial do educando, e caracteriza-se uma obrigação do Estado, (SARLET; FIGUEIREDO, 2010, p. 17) que lhe serve como instrumento de redução das desigualdades sociais e assecuratório ao mínimo para uma vida digna.

Os direitos fundamentais constitucionais, para além de serem direitos subjetivos, ligam-se a outras normas destinadas a garantir tais direitos, configurando uma dupla dimensão: subjetiva e objetiva. Considerando por um lado que esses direitos, de acordo com os preceitos constitucionais, têm espaços normativos determinados que consagram direitos específicos além da relação jurídica indivíduo-Estado (dimensão objetiva dos direitos fundamentais) que irradiam para toda a ordem jurídica (ANDRADE, 2012, p. 109). O direito à saúde, de dimensão subjetiva, por exemplo, irradia para outros direitos de dimensão objetiva como o direito fundamental à alimentação no âmbito escolar.

Segundo Andrade (2012, p. 255), os direitos fundamentais moldaram-se de acordo com as necessidades e exigências sociais e políticas que impulsionaram novas formas de defesa da dignidade da pessoa humana, mas o sentido libertador deve continuar a ser a sua matriz porque “a liberdade não foi ultrapassada pela socialidade, o liberalismo é que foi posto em causa pela socialização”. Os direitos fundamentais são dinâmicos e adequam-se às mudanças, mas não se consolidam efetivamente na mesma velocidade, pois demoram a ser incorporados, tanto na própria “cultura jurídica” social (enquanto conhecimento absorvido por categorias sociais) ou mesmo pelo próprio Estado até se configurarem políticas pú-

blicas. Essas mudanças inevitáveis são absorvidas pelo direito em face das constantes renovações legislativas, mas nem sempre efetivadas na prática.

Muitas reformas de Estado foram feitas e continuarão a serem promovidas, mas não se pode olvidar a urgente necessidade de um alargamento da participação dos cidadãos, no sentido de contribuir, de forma preventiva ou corrente, no combate aos desvios de finalidade do Estado que prejudiquem ou suprimam o interesse público, entre tantos, a alimentação do educando da rede pública de ensino fundamental básico, haja vista os constantes desvios de recursos federais para fins ilícitos.

A constante interferência e fiscalização dos cidadãos podem minimizar situações dessa natureza, que frequentemente causam o desamparo de crianças carentes que têm as refeições ofertadas nas unidades escolares como único meio de alimentação. Afinal, a Administração Pública do Poder Executivo e os demais poderes estão sujeitos a falhar e não estão constituídos para “alimentar interesses alheios aos interesses dos particulares” (SOARES, 1992:203). A atuação direta e vigilante do cidadão, de modo a contatá-lo mais de perto com a administração pública firma o direito fundamental a participação, confirmando, na prática, “uma clara evolução da compreensão do cidadão democrático” (CANOTILHO e MOREIRA, 2014, p. 37), que favorece à realização de outros direitos, pois enquanto vigilantes, participantes ou controladores das atividades públicas, os cidadãos são importantes no fortalecimento da democracia, mas também na humanização da sociedade, entenda-se esta como um agir em prol do bem estar da coletividade. A consagração dos direitos fundamentais por nossos constituintes por si só não os torna efetivos.

3 O DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO SISTEMA NORMATIVO

Diversos acordos internacionais em que o Brasil é signatário trazem compromissos visando políticas públicas de combate à fome, entre eles, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), ratificado pelo Brasil em 1992, aduz que os Estados Partes reconhecem a responsabilidade de combater a fome, com colaboração internacional, incluindo programas para a melhoria dos métodos de produção, de conservação e de distribuição equitativa dos produtos alimentares, reforço às técnicas e conhecimentos científicos, educação nutricional, desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários e cuidado com os recursos naturais (art. 11º). E mais, visam com isso a saúde física e mental e devem tomar medidas para assegurar a diminuição da morti-

natalidade e da mortalidade infantil, bem como o são desenvolvimento da criança; além do melhoramento de todos os aspectos de higiene do meio ambiente e da higiene industrial; a profilaxia, tratamento e controlo das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras; a criação de condições próprias a assegurar a todas as pessoas serviços médicos e ajuda médica em caso de doença (art.12º).

Ora bem, todas essas responsabilidades estatais, voltadas ao atendimento das necessidades primárias dos seres humanos, sejam as assumidas voluntariamente (em sede de tratados e acordos internacionais) ou as assumidas, vinculativamente, por imposição do ordenamento jurídico, todas pressupõem orçamento previamente definido, mas nem sempre corresponde à demanda social. O orçamento deve estar em conformidade com a atividade legislativa quando disciplina os temas mais variados para a consecução desses direitos de acordo com os princípios constitucionais, e por consequência, implica na produção de atos do executivo; também com a atividade jurisdicional quando da aplicação das normas, gerando direitos entre as partes (BARCELLOS, 2010, p.105).

O arcabouço de normas brasileiras, por iniciativa legislativa, exigências sociais e compromissos internacionais, direciona as ações e programas nacionais voltados à alimentação escolar do educando, com perspectivas de estender-se aos professores da rede pública, escolas filantrópicas e comunitárias de ensino básico, em face do projeto de lei aprovado pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (PL-457/2015), ainda em tramitação em outras Comissões Especiais.

Entre os Poderes formadores do Estado brasileiro, ao Executivo, através da Administração Pública, compete efetivar os comandos gerais contidos na ordem jurídica e, em particular, garantir e promover os direitos fundamentais em caráter geral.

A alimentação escolar no Brasil passou por diversas etapas até alcançar sua positivação enquanto direito social fundamental constitucional, que contou, inicialmente com iniciativas beneficentes da sociedade civil, destacando-se a chamada Caixa Escolar, mas teve influente marco com a IV Conferência Nacional de Educação (1931), que originou o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, onde ficaram registradas as manifestações acerca da necessidade de construção de uma educação universalizada (gratuita), além de impulsionar o marco legal da Constituição Federal de 1934 que impôs à União, em seu art. 150, alínea “a”, a obrigatoriedade de elaborar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País. A partir de 1930, preocupados com a desnutrição infantil e impulsionados por

uma discussão mais frequente sobre o tema da fome em encontros nacionais e internacionais, alguns municípios e estados mais abastados começaram a introduzir nos planos governamentais políticas públicas voltadas à alimentação no âmbito escolar (CARVALHO e CASTRO, 2009, p. 3).

Na década de 50, com a publicação do Decreto 37.106/1955, se institucionalizou a Campanha de Merenda Escolar, em cumprimento às obrigações da Divisão de Educação Extra-Escolar do Departamento Nacional de Educação do Ministério da Educação, estabelecidas no Decreto nº 34.078, de 6 de outubro de 1953 que aprovou o seu regimento; norma regimental que estabelece a obrigatoriedade de a Administração Pública incentivar, por todos os meios possíveis, os empreendimentos públicos ou particulares que favoreçam a alimentação escolar, ofertando assistência técnica e financeira, inclusive adotando providências para a melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e barateamento dos alimentos a ela destinados (art. 2º, “a” e “b”, do Decreto nº 34.078/1953). Ver-se, portanto, uma determinação legal para estabelecer condutas diversificadas em prol da alimentação dos educandos, configurando uma competência do Poder Executivo, especificamente pela Divisão de Educação Extra-Escolar, pertencente à estrutura do Ministério da Educação.

A responsabilidade atribuída regimentalmente é originada das competências repartidas, presente no modelo de Estado federado como o Brasil, baseada no princípio geral da predominância do interesse. No caso da citada Divisão de Educação Extra-Escolar mostra-se um tipo de competência da União destinada a cuidar de um dos eixos da educação, a alimentação escolar, de predominante interesse geral e de abrangência nacional. Convém esclarecer que essa competência é a faculdade juridicamente atribuída ao Poder Público para realizar os planos governamentais (SILVA, 2009, p. 478-479).

Segundo o FNDE, antes mesmo da publicação do citado Decreto, no início da década de 50 se estruturou o primeiro plano nacional de alimentação e nutrição denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil; foi a primeira iniciativa de total responsabilidade pública⁴.

A Campanha de Merenda Escolar (CME), posteriormente denominada de Campanha Nacional de Merenda Escolar - CNME (Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956), lançada nacionalmente em 1955, exigiu o estabelecimento de alguns convênios com organismos internacionais e com o FISI⁵; visando cumprir o objetivo de estender a ação a todo território

4. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>. Acesso em: 10.07.16.

5. Ibidem.

foram definidos os recursos específicos para esse fim (artigos 3º e 4º, do Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955).

Foram editados outros Decretos posteriores com o objetivo geral de ampliar e reformular a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), que contou com a ajuda de programas Americanos, destacando-se entre eles o “Alimentos para a Paz”, financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Por conta das doações através deste programa internacional, em plena fase política dominada pela chamada ditadura militar, o então Presidente da República, Castelo Branco, sancionou a Lei nº 4.688, de 21 de junho de 1965, que concedeu isenção fiscal para os alimentos doados pelo referido programa (art. 1º). Afinal, eram doações que entravam no país para serem inseridas no próprio programa nacional da merenda (alimentação) escolar, fator positivo, mas que não solucionava os problemas enfrentados com a fome no Brasil.

Outros nomes também foram estipulados para o programa até a sua denominação, em 1979, como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), vigorando até hoje.

É salutar observar a importância da promulgação da Constituição de 1988 no fortalecimento do direito à alimentação, como consequência do processo de fundamentalização, constitucionalização e positivação dos direitos fundamentais que estabelece o indivíduo como *centro da titularidade de direitos* (CANOTILHO, 2003, p. 416).

A Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994 (revogada pela Lei nº 11.947/2009) estabeleceu a municipalização da então denominada merenda escolar, repassando para os estados, municípios e o Distrito Federal os recursos do orçamento da União destinados a esse fim, condicionando o valor do repasse ao número de matrículas no sistema de ensino e ao funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar, constituídos de representantes da administração pública local, responsáveis pela área da educação; dos professores; dos pais de alunos; e de trabalhadores rurais (arts. 1º e 2º).

A Lei nº 11.947/2009 trouxe maior segurança jurídica ao direito à alimentação, ao dispor as diretrizes da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disciplina a responsabilidade do Estado no emprego da alimentação saudável e adequada, com cardápios que respeitem a cultura, os hábitos alimentares saudáveis e as tradições, visando a segurança alimentar capaz de proporcionar a melhoria do rendimento escolar e o desenvolvimento de boas práticas alimentares. Determinação reforçada no art. 14 da Resolução nº 26/2013 que apresenta os percentuais mínimos nutricionais.

Apesar da referida Lei Federal reforçar a importância do controle social no acompanhamento das ações realizadas no citado programa promovidas pela Administração Pública e na correta aplicação dos recursos a ele destinados, muito ainda há de ser feito, pois a efetividade desse direito depende também do próprio reconhecimento do Estado sobre esse dever, buscando criar espaços públicos para o exercício da cidadania inerente ao controle da Administração Pública quanto ao cumprimento do direito fundamental à alimentação.

4 CONCLUSÃO

Confirma-se, portanto, que o direito fundamental à alimentação escolar, apesar do longo processo de estruturação desde o início do século XX, até moldar-se ao que define a atual Lei nº 11.947/2009, e o implementa a partir do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, é responsabilidade do Estado brasileiro, sem dúvida. Impõe o ordenamento jurídico.

Conforme relatado, as primeiras iniciativas públicas ao direito à alimentação no ambiente escolar passaram por diversas propostas de implementação e contou com iniciativas privadas, mas foi a Constituição de 1988 que logrou-se expressamente como direito fundamental, e, portanto, uma das responsabilidades primárias do Estado.

Entre as formas de o Estado dar acesso ao alimento conta-se com o fornecimento de refeições e lanches aos alunos matriculados no ensino fundamental da rede pública do ensino fundamental, conforme impõe a norma ordinária, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos para proporcionar-lhes um crescimento saudável e contribuir na aprendizagem e rendimento escolar, bem como na prática de hábitos alimentares saudáveis.

Para que a população usuária das escolas públicas de ensino fundamental tenha garantida a alimentação escolar nos moldes descritos na norma, respeitando os valores nutricionais adequados, exige-se uma constante vigilância das ações públicas, haja vista as frequentes violações a esse direito. Importante, nesse sentido, que haja interferência dos órgãos de controle, da participação da sociedade civil, dos conselhos, etc., haja vista os constantes desrespeitos do Estado ao direito humano à alimentação escolar, pois o controle das ações públicas nesse caso, busca o “cumprimento de suas obrigações e responsabilidades, visando ao respeito, à proteção, à promoção e ao provimento do Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional” (BURITY et al, 2010, p. 5).

Enfim, registre-se que “a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias [...]”, conforme determina a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, em seu art. 2º. Se o Estado age por determinação legal, cumprindo o princípio da legalidade, sem prejuízo de outros, deve, portanto, tornar efetivo e eficiente o direito à alimentação na escola, como um dos recursos para reduzir a fome e favorecer o bom desempenho escolar.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Carlos Vieira de. (2012) *Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina.

BARCELLOS, Ana Paula de. (2010) *Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático*. In: *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*, 2 ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado.

BONAVIDES, Paulo. (2012) *Curso de direito constitucional*. 27 ed. Malheiros: São Paulo.

BURITY, Valéria et al. (2010) *Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional*, Brasília: Abrandh.

CANOTILHO, J. J. Gomes. (2003) *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed., Coimbra: Edições Almedina.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. (2014) *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 4. ed., rev., reimp., Coimbra: Coimbra Editora.

CARVALHO, Daniela Gomes de; CASTRO, Vanessa Maria de. (2009) *O programa nacional de alimentação escolar – PNAE como política pública de desenvolvimento sustentável*. Atas do VIII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. Disponível em: <<http://www.ecoeco.org.br/backup/conteudo/VIII/GT4-251-130-20090722021654.pdf>>. Acesso em: 02 abril 2016.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. (Ano-?) Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/alimentacao-escolar/>>. Acesso em: 10.07.2016.

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO. (2014) *O estado de segurança alimentar e nutricional no Brasil – um retrato multidimensional*. Relatório Anual. Disponível em <https://www.fao.org.br/download/SOFI_p.pdf>. Acesso em: 19 de junho de 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. (2010) *Reserva do Possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações*. In: Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”, 2ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado.

SILVA, José Afonso da. (2009) *Curso de direito constitucional positivo*. 32 ed., São Paulo: Malheiros.

SOARES, Ehrardt Rogério. (1992) *A administração pública e o procedimento administrativo*. Coimbra: Scientia Iuridica, t. XLI, n. 238/240.

REFERÊNCIA LEGISLATIVA

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Decreto nº 34.078, de 06 de outubro de 1953

BRASIL. Decreto 37.106, de 31 de março de 1955

BRASIL. Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956

BRASIL. Lei nº 4.688, de 21 de junho de 1965

BRASIL. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009

INTERNACIONAL. Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966.

PARTE 2

DIREITOS SOCIAIS
COLETIVOS, MEIO AMBIENTE
E DESENVOLVIMENTO

FEMINICÍDIO: FEMINISMO E DIREITO PENAL SIMBÓLICO

Tanise ZagoThomasi • Luanny Corrêa Fontes

1 INTRODUÇÃO

Tem-se tornado crescente alvo de críticas entre a doutrina o chamado Direito Penal simbólico, isto é, a tendência da divisão legislativa do poder estatal de elaborar e aprovar leis no âmbito do Direito Penal com fins proeminentemente simbólicos. Busca primeiramente instaurar uma ilusão de tranquilidade na sociedade perante o atual receio e a indignação perante o crime ao passo que o real fim explorado nessa área do direito, o controle do delito, passa a ser negligenciado.

Paralelamente a esse contexto, foi elaborada a lei Nº 13.104, promulgada em 8 de março de 2015, Dia Internacional na Mulher, que inclui o feminicídio no rol da lei dos crimes hediondos ao categorizá-lo como modalidade qualificada do crime de homicídio. Críticos do Direito Penal simbólico apontam esse evento como mais uma aplicação prioritária da função simbólica da lei desse âmbito jurídico, sem preocupação com sua efetividade no combate ao crime que encerra em seu tipo.

Em virtude disso, o presente capítulo tem por objetivo debater a recente qualidade hedionda do feminicídio e sua eficiência na repressão do crime, além da consequente proteção do bem jurídico que tutela. Assim, indaga-se se o enrijecimento punitivo do Estado no tocante à prática feminicida se trata de mera instância do Direito Penal simbólico. No primeiro momento, as autoras supõem que a resposta ao problema discutido seja positiva, uma vez que, a exemplo de vários outros tipos penais inseridos na legislação brasileira em resposta a clamor social, comprova-se que a repressão do crime tem foco subsidiário à força simbólica da pena.

Para elucidar essa questão, utilizou-se do método dedutivo, já que a hipótese em questão será verificada e analisada a partir das concepções depreendidas de estudos já efetuados. A abordagem também é qualitativa, uma vez que a pesquisa foi realizada por meio de leitura, análise e interpretação. A rigorosidade na legislação penal e sua função simbólica são a tônica dos diversos debates acerca da disseminação desse

instrumento na esfera legislativa do poder estatal. Ademais, o trabalho proposto poderá contribuir para os estudos acerca do Direito Penal simbólico no sistema legal brasileiro, além de promover um olhar sobre a necessária intervenção do feminismo na área jurídica.

2 DIREITO PENAL SIMBÓLICO

A harmonia social é a responsável pela atuação das instituições democráticas de direito na repressão do crime e, portanto, na função simbólica exercida pelo Direito Penal. Ele é um conjunto de normas que definem os delitos e as sanções que lhes correspondem, aliado ao direito do Estado de punir, o chamado *jus puniendi*, relativo à sua exclusiva faculdade de impor sanção criminal diante da prática do delito (PRADO, 2010, p. 65). Estão atribuídos a essa ciência princípios consequentes do garantismo da vigente Constituição Federal, visto que sua atuação consiste na determinação e imposição de restrições a direitos individuais. Sua aplicação prática apresenta desvios dos freios que são impostos ao legislador no momento de categorizar condutas delituosas e suas respectivas penas. Neste tópico, debate-se a hipervalorização do caráter simbólico do Direito Penal, geralmente ligada a fins políticos, analisando sua ocorrência progressivamente mais comum nesse setor jurídico.

O teórico Franz Von Liszt vislumbra o alinhamento entre três ciências que atuam em união com a finalidade de reprimir a incidência criminal, sendo elas o Direito Penal, a política criminal e a criminologia. O Direito Penal tem natureza jurídica, sendo, dessa forma, ciência sistemática e estritamente técnica, tomando por objeto geral a conduta humana e, em especial, a responsabilidade dos que violam as normas sancionadas pela lei penal. Por sua vez, a política criminal aprecia o direito existente, correlacionando-o com fim do Direito Penal, isto é, a repressão do crime, indicando, dentre os meios disponíveis, os mais adequados para a consecução desse objetivo. Finalmente, a criminologia, ora apelidada “ciência do crime”, preocupa-se com as causas e natureza do crime a partir do pensamento claro e da observação sistemática (LISZT, 1899, p. 34-36).

Tendo isso em vista, a política criminal surge como um instrumento protetor dos princípios norteadores do Direito Penal. É seu objetivo apurar tanto os resultados do desenvolvimento histórico da legislação penal de um país, como as reformas que nela devem ser introduzidas (LISZT, 1989, p. 36). Para isso, ela contrapõe invariantes próprias ao sistema penal, infração e desvio, de um lado, e resposta do Estado e resposta da sociedade, de outro (DELMAS-MARTY, 2004, p. 66). Produz uma síntese de uma instância fática para lhe dirigir apropriadamente em ma-

téria penal. Serve, pois, como um filtro entre os problemas sociais que anseiam por tutela penal e a legislação penal vigente.

A política criminal objetiva, primordialmente, a análise crítica (metajurídica) do direito positivo, no sentido de bem ajustá-lo aos ideais jurídicos-penais e de justiça. Está intimamente ligada à dogmática, visto que na interpretação e aplicação da lei penal interferem critérios de política-criminal. (PRADO, 2010, p. 66-67)

A política criminal, portanto, corrobora com o Direito Penal mínimo, o caráter de *ultima ratio* da ciência, afastando, quando bem empregada, da esfera penal os conflitos que não lhe pertencem. Destaca-se que é de suma importância tal característica, particularmente porque a mínima intervenção é o único modelo penal compatível com um Estado Democrático de Direito, fundamentado em direitos e garantias. Isso porque o “Direito Penal é de fato o terreno sob o qual, da maneira mais emblemática, se manifestam os limites da democracia política, entendida como o poder ou vontade do povo e, portanto, da maioria” (FERRAJOLI, 2002, p. 31). O Direito Penal mínimo é, desse modo, consequência de uma legislação penal garantista, norteadada pela Lei Maior.

Nota-se, destarte, que a estrutura formulada por Liszt expõe de forma objetiva o mecanismo da repressão estatal do crime, sendo interessante por afastar do Direito Penal preocupações que naturalmente não deveriam recair sobre seu estudo, deixando-as para outras esferas análises que se afastem do método técnico-jurídico e do estudo sistêmico das leis penais.

Embora o Direito Penal possua um arcabouço principiológico sintonizado com o garantismo constitucional, a realidade da legislação penal nacional se distancia do ideal de resposta ao crime em diversos tópicos. Origina no contexto do presente trabalho, a necessidade de discorrer sobre a missão ou função do Direito Penal simbólico.

As missões são suas finalidades, suas metas, constituindo suas consequências almejadas ou procuradas oficialmente pelo sistema, ao passo que as funções são consequências efetivas não desejadas, mas reais desse sistema. Nesse sentido, a função legítima do Direito Penal, também chamada de instrumental, é o papel que essa ciência deve cumprir na sociedade: “servir de instrumento para a tutela (fragmentária e subsidiária) dos bens jurídicos mais relevantes (vida, integridade física, entre outros)” (GOMES, 2004, p. 20-22). Contudo, outra função, representando um desempenho deturpado da ciência, é observada na realidade penal — a função simbólica.

Sustenta-se que a função simbólica é aquela pela qual não se objetiva, através do instrumental punitivo do Estado, a re-

solução efetiva de conflitos de interesses sociais. O objetivo da pena e do Direito Penal para a visão simbólica é apenas a produção na opinião pública de uma impressão de tranquilidade gerada por um legislador diligente e supostamente consciente dos problemas gerados pela criminalidade. (ANJOS, 2006)

O Direito Penal simbólico anteriormente mencionado é, portanto, a superposição da função simbólica sobre a função instrumental dentre as motivações por trás da edição de leis na esfera penal, invertendo os valores que norteiam a elaboração dessas normas. Verifica-se que tal fenômeno apresenta discordância com a principiologia do Direito Penal, pois, para que atinja seu objetivo (produzir uma impressão de diligência legislativa e judicial no combate ao crime), ele deve aumentar a incidência do Direito Penal, rompendo com o princípio da intervenção mínima, e tornar as penas mais duras. O uso primário da função simbólica trabalha o impacto moral de uma estrutura penal endurecida e menos garantista, manipulando o sentimento social para disseminar uma sensação de satisfação com a atuação estatal. Nesse sentido, cabe examinar a lição de Bourdieu sobre símbolos e integração social:

Os símbolos são os instrumentos por excelência da ‘integração social’: enquanto os instrumentos de conhecimento e de comunicação [...], eles tornam possível o *consensus* acerca do sentido do mundo social que contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social: a integração ‘lógica’ é a condição da integração ‘moral’. (BOURDIEU, 1989, p. 10)

Pela definição do termo, depreende-se que ele tem origem no uso do poder político no Direito Penal, usando a ilusão de um sistema penal que ajuda a “limpar” a sociedade de suas mazelas para conter a ultraje popular, beneficiando aqueles investidos de autoridade pelas esferas do poder do Estado. Trata-se do uso do Direito Penal com fins políticos que ultrapassam o objetivo de efetiva proteção jurídica do bem que a norma penal supostamente tutela. Chega Juarez a apontar como uma das causas por trás da incidência cada vez mais frequente do Direito Penal simbólico “a legitimação do poder, facilmente conversível em votos — o que explica, por exemplo, o açodado apoio de partidos populares a legislações repressivas no Brasil” (JUAREZ, 2002, p. 56).

Resulta tal processo numa opinião pública deliberadamente viciada, onde há incremento do medo, do alarme social, a ponto de desfazer os limites existentes entre o distante e o local (GOMES, 2007). Ao tratar do

movimento de expansão do Direito Penal, Bueno descreve o mesmo fenômeno observado no Direito Penal simbólico:

O movimento de expansão do Direito Penal surge no contexto atual de generalização social do medo ante o delito e da demanda por mais proteção, estimuladas pelos meios de comunicação social que agem para formar uma opinião pública sobre determinado problema social, pré-definindo os contornos relevantes desse problema e as estratégias para o seu combate. (BUENO, 2011, p. 86)

Conclui-se que o Direito Penal empregado em razão de sua função simbólica tem como produto a aplicação penal mais frequente no mundo jurídico, violando, portanto, o princípio da fragmentariedade. Isso porque a função simbólica só é eficaz (e, portanto, útil) quando ela consegue ser observada. Dessa forma, a pena tem que ser mais comum e mais severa. Recordando a política criminal, considerando que ela, ao indicar as modificações a serem feitas no ordenamento penal, abrange “o conjunto dos procedimentos pelos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal (DELMAS-MARTY, 2004, p. 5). Configura a afirmação que certo instituto de Direito Penal tem caráter meramente simbólico quando não tem preâmbulo na ciência da política criminal, isto é, quando não é fruto de observação ordenada da ciência criminal sobre o objeto que tutela.

Convém ressaltar que a função simbólica faz parte do Direito Penal, uma vez que ela é efeito de seu caráter coercitivo, mas há um problema na utilização do Direito Penal pelo Poder Político para cumprir só ou prioritariamente essa função, iludindo todos os seus destinatários com promessas irrealizáveis (GOMES, 2004, p. 23). O problema se encontra, enfim, na transformação do Direito Penal em mero símbolo, uma vez que o Direito Penal simbólico “não teria função instrumental — ou seja, não existiria para ser efetivo —, mas teria função meramente política, através da criação de imagens ou de símbolos que atuariam na psicologia do povo” (JUAREZ, 2002, p. 56). Trata-se, pois, de uma desvirtuação da disciplina, afastando-a de seus pilares e trocando a hierarquia de seus objetivos, valorizando os colaterais em detrimento dos primordiais.

3 FEMINISMO E DIREITO

O grupo minoritário das mulheres também impacta a vida social e jurídica. Feminismo é um movimento pelo qual se busca a melhoria da

condição de vida das mulheres, objetivando eliminar a diferença entre os *status* dos gêneros e conceder às mulheres as mesmas garantias que já eram conferidas aos homens (BUENO, 2011, p. 35). Assim sendo, o movimento procura atingir todas as esferas da experiência humana de modo a erradicar desvantagens que ainda se imponham a mulheres em sua realidade social.

Naturalmente, ele é uma resposta à subjugação feminina pelo homem, consequência da institucionalização de uma discrepância entre os gêneros observada na evolução histórica ocidental, pela qual o homem foi tomado como figura central na sociedade, reservando-se à mulher um papel secundário, quase invisível. A essa disparidade de gênero social e culturalmente instituída pela qual a figura masculina detém o poder político-econômico-sexual (NETTO; BORGES, 2013, p. 320). Dá-se o nome de *patriarcado*. Contudo:

Deve ficar claro, porém, que estas relações entre os gêneros não precisam ser necessariamente desiguais. A desigualdade surge da relação de dominação-exploração da mulher pelo homem que, segundo Safiotti (2004, p. 118) são duas faces da mesma moeda. (NETTO; BORGES, 2013, p. 320)

Desse modo, a luta do feminismo, apesar de ter tomado diferentes perspectivas no seu decorrer, sempre se instaurou, de forma ou de outra, contra essa hierarquia social androcêntrica que presume o homem como o padrão, como o superior, e a mulher como a exceção, o inferior.

Unindo a onipresença do feminismo e a diversificação de seus aspectos militantes, além da aplicação pré-feminista do princípio historicamente cultivado da igualdade, o movimento sobreveio, também, sobre o direito. Isso porque a equidade entre membros da sociedade, por séculos, não incluiu a mulher em seu conceito. De fato, não foi até o século XX, quando a constitucionalidade trouxe direitos e garantias sociais mais sensíveis ao multiculturalismo dos povos ocidentais, que a igualdade finalmente transcendeu a diferença de gênero. Ainda que meramente teórico, o “princípio da igualdade finalmente chegava no mundo jurídico” (RAPOSO, 2004 apud BUENO, 2011, p. 57).

A equidade assume aspecto material quando os Estados de direito sofrem uma limitação sistematizada de sua soberania pela movimentação universal em prol dos direitos humanos (BUENO, 2011, p. 61). Assim, é apenas quando os direitos passam a ser percebidos pelos indivíduos como seus, devido a uma tendência coletiva, e não como uma concessão que o Estado lhes garante, é que eles conseguem ultrapassar os limites da teoria e adentrar a realidade. Ainda, mesmo com a ratificação social de

direitos que anteriormente eram puramente formais, ainda permanece o patriarcado na sociedade atual, e não se trata de meros resquícios de uma hierarquia social outrora existente. O patriarcado é reafirmado pelas instituições sociais basilares, responsáveis pela construção da moral:

A religião, a família, os mecanismos de comunicação de massa, a política, o direito, têm como paradigma essencial o masculino ocidental. Desta forma, a mulher é considerada e visibilizada dentro de todas essas instâncias de poder somente como o outro sexo. Causa perplexidade pensar que a mulher não existe ou não é enxergada, para essas instituições, sob outra ótica que não seja a machista e patriarcal, e que a tentativa de outra visão impossibilita o reconhecimento da mulher como sujeito de direitos. (NETTO; BORGES, 2013, p. 328)

É precisamente essa disseminação de uma visão androcêntrica que leva à aceitação coletiva da subjugação da mulher em dias atuais, que se traduz no cotidiano como formas de violência em razão de gênero e discriminação, dentre outras realidades culturalmente impostas à figura feminina. É diante desse modelo moral que se deduz que a mera obediência às regras sociais conduz à violência de gênero, constituindo mais um forte elemento para corroborar a afirmação de que a violência de gênero é estrutural (BIJOS, 2004, p. 119). A sociedade patriarcal confere ao homem o domínio do lar, sendo a ele resguardada a autoridade da área de convivência familiar, outrora positivada em legislação. A alteração legal da percepção masculina em que resultou a disseminação da igualdade de direitos ainda não é percebida fora do campo jurídico formal:

Os homens reinam soberanos no espaço privado, como detentores do monopólio do uso 'legítimo' da força física. Com efeito, o domicílio constitui um lugar extremamente violento para mulheres e crianças de ambos os sexos, mas especialmente para as meninas. Desta sorte, as quatro paredes de uma casa guardam os segredos de sevícias, humilhações e atos libidinosos/estupros à posição subalterna da mulher e da criança diante do homem e da ampla legitimação social dessa supremacia masculina (BIJOS, 2004, p. 120).

Essa segurança da afirmação masculina sobre a mulher não permanece dentro do espaço privado, contudo. Sendo um postulado cultural, decorrente do paradigma biológico da discriminação em razão de gênero, ela se repete na vida em sociedade, ainda que com menos liberdades do que aquelas consentidas ao homem no seio familiar.

Em razão disso, o movimento feminista empenhou-se por defender intervenções, sobretudo no âmbito do Direito Penal sexual e da violência doméstica, que defendiam claras discriminações positivas em favor das mulheres (BUENO, 2011, p. 87). Essa intervenção é refletida no poder simbólico da lei penal, uma vez que “a criminalização de uma conduta acarreta a percepção social de sua gravidade, alçando esse comportamento à posição superior na hierarquia das condutas cuja reprovabilidade demanda uma reação mais severa do Estado” (BUENO, 2011, p. 87). Portanto, entende-se que a introdução de símbolos no Direito Penal integra manifestamente a pauta feminista, encontrando apoio nesse movimento a elaboração de leis penais essencialmente simbólicas.

4 FEMINICÍDIO

Surge o feminicídio. O termo é atribuído a Diana Russel, que é creditada com o uso da expressão pela primeira vez, durante um depoimento feito em 1976. Foi posteriormente definido por sua autora em colaboração com outras pesquisadoras como um “*continuum* de violência contra as mulheres” (GEBRIM; BORGES, 2012, p. 62).

O feminicídio constitui a manifestação mais extremada da violência machista fruto das relações desiguais de poder entre os gêneros. Ao longo da História, nos mais distintos contextos socioculturais, mulheres e meninas são assassinadas pelo tão-só fato de serem mulheres. O fenômeno forma parte de um contínuo de violência de gênero expressada em estupro, torturas, mutilações genitais, infanticídios, violência sexual nos conflitos armados, exploração e escravidão sexual, incesto e abuso sexual dentro e fora da família (BIANCHINI; GOMES, 2015).

Embora *femicídio* e *feminicídio* tenham sido utilizado em países da América Latina como sinônimos, mantendo o sentido cunhado por Russel, Marcela Lagarde disseminou a utilização do termo feminicídio, com a intenção político-feminista de destacar tanto a violência contra as mulheres como a impunidade de seus agressores, transformando o termo em si num comentário social. Assinala o relatório do Mapa da Violência de 2015 sobre homicídios de mulheres no Brasil:

A normalidade da violência contra a mulher no horizonte cultural do patriarcalismo justifica, e mesmo ‘autoriza’ que o homem pratique essa violência, com a finalidade de punir e corrigir comportamentos femininos que transgridem o papel

esperado de mãe, de esposa e de dona de casa. (WAISELFISZ, 2015, p. 75)

É, da mesma forma, importante examinar os dados acerca do local onde os assassinatos de mulheres ocorrem, visto que se destaca a orientação doméstica desse fenômeno, tornando indubitável que a maioria dos homicídios de mulheres no Brasil ocorre em razão de gênero:

Quase a metade dos homicídios masculinos acontece na rua, com pouco peso do domicílio. Já nos femininos, essa proporção é bem menor: mesmo considerando que 31,2% acontecem na rua, o domicílio da vítima é, também, um local relevante (27,1%), indicando a alta domesticidade dos homicídios de mulheres. (WAISELFISZ, 2015, p. 39)

Assim, reitera-se que a violência contra as mulheres é um fenômeno que pode ser observado em larga escala, transcendendo eras históricas. É, também, consequência da afirmação masculina inerente ao patriarcado das sociedades ocidentais.

4.1 Femicídio tipificado

O feminicídio foi instaurado como qualificadora de tipo penal, oficialmente, no ordenamento jurídico brasileiro no dia 8 de março de 2015, através da Lei nº 13.104, que veio alterar o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, cujo objeto é o crime de homicídio. A alteração inclui um novo inciso no rol de homicídios qualificados, passando a categorizar como qualificado o homicídio realizado “contra a mulher por razões da condição de sexo feminino” (BRASIL, 2015). Segundo a norma, esse requisito normativo pode se caracterizar em duas circunstâncias: quando o homicídio decorre de violência doméstica e familiar; ou quando ocorre por menosprezo ou discriminação à condição de mulher.

Ademais, de acordo com a Lei 8.072, o homicídio qualificado se trata de crime hediondo, contra o qual se reforça o rigor penal. Encontra-se, portanto, tipificado o crime hediondo de feminicídio, que se caracteriza pelo fato de as mortes de mulheres decorrem de conflitos de gênero, ou seja, ocorrem por serem mulheres.

O feminicídio é um crime hediondo. O art. 2º da Lei 13.104/15 alterou o artigo 1º da Lei 8.072/90 (lei dos crimes hediondos) para incluir nesse rol o homicídio qualificado do inciso VI, do § 2º, do art. 121 do CP. Portanto, não há nenhuma dúvida de que

o feminicídio (não o simples feticídio: assassinato de uma mulher fora do contexto da violência de gênero) é um crime hediondo. (BIANCHINI; GOMES, 2015)

Certos críticos da lei afirmam que ela não está em congruência com os princípios supracitados, lembrando que o homicídio executado em razão do gênero já se caracterizava como crime hediondo, qualificado por motivo torpe. Dessa forma, a nova modalidade de homicídio seria nada além de uma redundância jurídica, fruto de descuido do legislador.

A rigor, o feminicídio já poderia (e, em alguns casos, já era) classificado como crime hediondo (homicídio por motivo torpe, fútil etc.). Afinal, não há como negar torpeza na ação de matar uma mulher por discriminação de gênero (matar uma mulher porque usa minissaia ou porque não limpou corretamente a casa ou porque deixou queimar o feijão ou porque quer se separar ou porque depois de separada encontrou outro namorado etc.). (BIANCHINI; GOMES, 2015)

Ainda que se verifique que o entendimento não era uniforme, há que se mencionar que era majoritário entre doutrina e jurisprudência, sendo que a decisão monocrática que excluiu a hipótese qualificadora teria chances moderadas de ser reformada por órgão colegiado.

5 FUNÇÃO SIMBÓLICA DO FEMINICÍDIO

O movimento feminista, maior defensor do endurecimento penal contra a prática feminicida, sustenta o seu apelo midiático como pilar mor para a defesa de sua implementação no ordenamento jurídico nacional, buscando “no Direito Penal seu potencial simbólico, ou seja, a sua capacidade de tornar certas situações reconhecíveis como problemáticas” (BUENO, 2011, p. 88). Com efeito, observa-se, desde sua promulgação na data comemorativa do Dia Internacional da Mulher, o flagrante anseio por mero efeito simbólico da legislação em comento, aduzindo-lhe elementos político-sociais que chegam a ultrapassar a esfera criminal. Examinam-se a seguir alguns exemplos da argumentação movimentada em favor da modalidade independente de feminicídio em meio às qualificadoras de homicídio:

a) O argumento da discriminação de gênero

O homicídio voltado contra a mulher por questões de gênero se dá em circunstâncias diversas do homicídio masculino, sendo necessário

conhecê-las e expô-las ao público, de modo a motivar uma discussão sensível em torno da discriminação de gênero (GEBRIM; BORGES, 2014, p. 68). Nesse sentido, cita-se, como analogia, uma observação feita por Netto e Borges sobre o antigo crime de atentado violento ao pudor mediante fraude: apresentava a ressalva de que só seria enquadrada no tipo a conduta realizada contra “mulher honesta”, trazendo para o Código Penal Brasileiro apreciação machista sobre o sujeito passivo. Houve reforma do dispositivo, erradicando essa flagrante instância de discriminação contra a mulher da legislação. Não obstante, Netto e Borges concluem que “apesar dessas mudanças conceituais, a atitude em relação à sexualidade das mulheres ainda apresenta ranços machistas” (NETTO; BORGES, 2013, p. 329).

b) A tipificação obrigatória

Segundo seus defensores, o Estado deve implementar políticas voltadas ao acolhimento da mulher em estágios anteriores de violência de gênero, visando a uma atenção especial no sentido do combate ao crime de feminicídio (GEBRIM; BORGES, 2014, p. 68-69). Frente ao exposto no segundo tópico do trabalho, a aspiração descrita nesse argumento decorre justamente da ilusão própria do Direito Penal simbólico. Anjos relata a experiência posterior à promulgação de tantas outras leis que aspiravam ao controle da atividade criminal. Tais leis visavam o combate ao crime, porém, não diminuíram a criminalidade. “Na verdade, o único resultado prático foi abarrotar ainda mais, os presídios, sem solucionar as múltiplas causas estruturais que geram as diversas modalidades de delitos” (ANJOS, 2006).

c) O argumento da mínima intervenção do Direito Penal

Chegam mesmo a afirmar o assassinato de uma mulher em virtude de sua condição de mulher deveria afastar o princípio da mínima intervenção do Direito Penal que norteia o estudo e aplicação das normas penais no Brasil, defendendo a tutela penal de direitos pleiteados por minorias de raça, gênero, religião, dentre outras (GEBRIM; BORGES, 2014, p. 69).

O estudo das ciências de repressão do crime, contudo, possui ressalvas para com tal posicionamento, pois a intervenção penal mínima é consagrada na legislação penal nacional precisamente porque há sempre uma tendência a punir mais. No mesmo sentido, lembra-se que no processo de persecução penal figuram o aparato repressor estatal e o acusado — assim, no Direito Penal, o polo hipossuficiente é o acusado, não a vítima:

[...] o paradigma do Direito Penal mínimo assume como única justificção do Direito Penal o seu papel de lei do mais fraco em contrapartida à lei do mais forte, que vigoraria na sua ausência; portanto, não genericamente a defesa social, mas sim a defesa do mais fraco, que no momento do delito é a parte ofendida, no momento do processo é o acusado e, por fim, no momento da execução, é o réu. (FERRAJOLI, 2002, p. 32)

Por conseguinte, é claramente manifesta a intenção prioritariamente simbólica por trás da norma, mesmo porque “os movimentos feministas não estão particularmente interessados na punição dos agressores, mas, com maior ênfase, buscam o Direito Penal como meio declaratório de que os comportamentos violentos que vitimam as mulheres são tão importantes quanto aqueles referentes aos homens” (BUENO, 2011, p. 88).

Nesses termos, nota-se que a maior motivação para a promulgação da lei tem cunho de simbolismo feminista, sem passar pelo filtro da política criminal. Assim, a repressão do delito torna-se meramente incidental em face ao real objetivo da norma, a efetuação do poder simbólico sobre a sociedade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O movimento feminista promove, desde seu nascimento no Brasil, uma luta para trazer o princípio de equidade de gêneros para o ordenamento jurídico, uma vez que o androcentrismo possibilitou a discriminação das mulheres nas diversas camadas da sociedade ocidental por toda sua evolução histórica.

Essa luta abrange a implementação de elementos simbólicos do feminismo em diferentes esferas do direito, justificável por seus defensores por buscar dialogar com a sociedade por meio do ordenamento jurídico. A tipificação do feminicídio como qualificadora do crime de homicídio é uma dessas instâncias de uso simbólico para o alcance de um ideal feminista, utilizando a pena como um meio de veiculação de sua retórica, esperando causar efeito social no sentido de reprimir a violência em razão de gênero.

Entretanto, o Direito Penal não deve aceitar em seu âmago medidas simbólicas, uma vez que seu caráter garantista o reveste de princípios designados à limitação do poder punitivo do Estado e ao alcance do seu fim (repressão do crime) com o menor custo social possível, o que, quando se trata do cerceamento de direitos, se traduz na menor ingerência da atuação penal. É incompatível com os objetivos e princípios

do Direito Penal de um Estado Democrático de Direito o endurecimento de pena aplicada a um indivíduo com exclusiva intenção de exercer força midiática na sociedade. Não se trata de negligenciar a inequívoca violência contra as mulheres, universalmente perceptível, ou tampouco negar-lhe resposta estatal, menosprezando a opressão feminina sob ótica androcêntrica. Com efeito, o caso que se defende é por melhor atenção estatal à violência sofrida em razão de gênero, uma vez que uma lei penal que objetive tão somente disfarçar a realidade da resposta do Estado a esse crime naturalmente não deve ser aceita em nosso ordenamento jurídico.

A violência contra a mulher urge eficiência no campo penal, alcançável por meio de leis cuja primeira função seja a legitimação da ordem, e não simples aparente eficiência, pois não é a aparência de segurança que manterá segura a mulher vítima de violência.

REFERÊNCIAS

BARATTA, Alessandro. Princípios do Direito Penal mínimo para uma teoria dos direitos humanos como objeto e limite da lei penal. Tradução de Francisco Bissoli Filho. **Revista “Doutrina Penal”**, n. 10-40. Buenos Aires: Depalma, 1987.

BIANCHINI, Aline; GOMES, Luiz Flávio. **Feminicídio**: entenda as questões controvertidas da Lei 13.104/2015. Disponível em: <<http://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/173139525/feminicidio-entenda-as-questoes-controvertidas-da-lei-13104-2015>>. Acesso em: 2. out. 2015.

BIJOS, Leila. Violência de gênero: crimes contra a mulher. **Contexto e Educação**, Ijuí: Editora UNIJUÍ, n. 71/72, jan./dez. 2004. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/view/1136/891>> Acesso em: 18 out. 2015.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: parte geral. 17. ed. São Paulo : Saraiva, 2012. v. 1.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Tradução de Maria Helena Kühner. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BUENO, Mariana Guimarães Rocha da Cunha. **Feminismo e Direito Penal**. São Paulo: USP, 2011. 180 f. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) - Programa de Mestrado em Direito Penal, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2011.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**: parte geral. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1.

CHAVES JUNIOR, Airto. O controle penal dos excedentes: as funções simbólicas do Direito Penal e a eficácia invertida quanto seus objetivos declarados. **Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**, Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana, v. 41, n. 114, jan. 2011. Disponível em <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-38862011000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 09 out. 2015.

DELMANTO, Celso et al. **Código penal comentado**. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Os grandes sistemas de política criminal**. Tradução de Denise Radanovic Vieira. São Paulo: Manole, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. **A pena em uma sociedade democrática**. In: Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade. Ano 7. n. 12. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

GEBRIM, Luciana Maibashi; BORGES, Paulo César Corrêa. Violência de gênero: tipificar ou não o femicídio/feminicídio? **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 51, n. 202, abr./jun. 2014. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503037/001011302.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 4 jun. 2015.

GOMES, Luiz Flávio. **Direito Penal**: parte geral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. v. 1.

GOMES, Luiz Flávio. Mídia, segurança pública e justiça criminal. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1628, 16 dez. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/10768>>. Acesso em: 5 out. 2015.

KERSTENETZKY, Maíra Souto Maior. **Direito Penal simbólico**: criação de leis mais rigorosas diante do clamor social e midiático. Disponível

em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12216> Acesso em: 5 out. 2015.

LISZT, Franz Von. **Tratado de Direito Penal alemão**. Tradução de José Hygino Duarte Pereira. Rio de Janeiro: F. BRIGUIET & C., 1899.

MARQUES, Daniel Wollz; GUIMARÃES, Isaac Sabbá. **Política criminal: o feminicídio e o Direito Penal simbólico**. Disponível em: <http://danewmarques.jusbrasil.com.br/artigos/240740977/politica-criminal-o-feminicidio-e-o-direito-penal-simbolico?ref=topic_feed> Acesso em: 18. out. 2015.

NETTO, Helena Henkin Coelho; BORGES, Paulo César Corrêa. A mulher e o Direito Penal brasileiro: entre a criminalização pelo gênero e a ausência de tutela penal justificada pelo machismo. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, a. 17, n. 25, 2013. Disponível em: <<http://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/viewFile/927/917>>. Acesso em: 27 set. 2015.

PASINATO, Wânia. “Femicídios” e as mortes de mulheres no Brasil. **Cadernos Pagu**, n. 37, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cpa/n37/a08n37.pdf>> Acesso em: 2. out. 2015.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Política Criminal: Realidades e Ilusões do Discurso Pena**. In: Discursos Sediciosos Crime, Direito e Sociedade. a. 7, n. 12. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2015: homicídio de mulheres no Brasil**. Brasília: Flacso, 2015. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/Mapa_Violencia_2015_mulheres.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2015.

INSERÇÃO DA ENFERMAGEM NO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO

**Magda Matos de Oliveira • Adelmo Fernandes do
Espírito Santo Neto • Aldenizia Kássia de Melo
Carvalho • Lorena Sampaio Almeida**

1 INTRODUÇÃO

A elaboração deste estudo tem como estímulo a inquietação, indignação com o conformismo social, observado através da própria experiência profissional a tentativa de apontar e correlacionar à condição atual da categoria de enfermagem, que se apresenta fragilizada nos seus direitos enquanto classe trabalhadora, associando a sua ínfima representatividade nas relações de poder no cenário político legislativo brasileiro, incluindo a Câmara dos Deputados Federal e Estadual, Senado e Congresso Federal, refletindo criticamente dentro de todo um resgate histórico da categoria e sua atuação política.

Trata-se de uma revisão narrativa bibliográfica baseada em literatura através de consulta apartir das fontes de consulta pública, sobretudo das publicações do Conselho Federal de Enfermagem (COFEN).

A profissão de enfermeiro (a) traz várias vertentes com bases nos critérios técnicos e científicos, para o exercício da atividade profissional, o que garante um amplo leque no que diz respeito ao mercado de trabalho. Ter-se-ia condições de ocupar muitos espaços, mas quando se vêa categoria como sendo hoje a maior em número na área da saúde, como apresentado na recente pesquisa sobre o Perfil da Enfermagem no Brasil, lançada pela Fundação Oswaldo Cruz, (FIOCRUZ,2015) e pelo Conselho Federal de Enfermagem, (COFEN,2015), levantou-se o número de 1,6 milhões em meio a 3,5 milhões de todos os profissionais na área de saúde, percebe-se inversamente a desproporcionalidade em relação a sua representatividade e a valorização necessária.

Parece impreciso a importância de tratar política partidária ou não partidária, dentro da temática enfermagem. Mas tal discussão necessita desse confronto diante da realidade que a categoria se encontra, fato é que a consciência política e a prática desta dentro dos grupos são ele-

mentares e fundamentais, assim como alimentar de maneira ideológica o corporativismo de classe.

A política, no uso generalizado da palavra, é toda modalidade de direção de grupos sociais que envolva poder, administração e organização, tanto no plano público quanto no privado. A política atua de modo que, a cada solução encontrada, novo conflito ou nova luta podem surgir, exigindo novas soluções. Ao invés de reprimir os conflitos pelo uso da força e da violência das armas, a política aparece como trabalho legítimo dos conflitos, de forma que um fracasso nesse trabalho seria a causa do uso da força e da violência (CHAUÍ, 2005).

Outros grandes impasses da profissão são aqui elencados para discussão, sendo estes os problemas: 1) falta de piso salarial definido em lei; 2) acúmulo de jornadas de trabalho; 3) falta do corporativismo de classe, que alimenta e contribui para a cultura popular da subserviência a categoria médica; 4) relações de trabalho que se configuram, muitas vezes, pelo conflito e desarticulação, entre enfermeiros e demais trabalhadores da equipe de enfermagem; 5) precarização, privatização e terceirização, com retraimento do emprego público.

Segundo (Pires, 1989, 1998), para discutir profissão, hoje, é preciso considerar as profundas modificações ocorridas no trabalho e nas profissões, em decorrência da estruturação do modo capitalista de produção, bem como as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, nos últimos 30 anos. Considerando esse contexto, profissão designa um grupo de trabalhadores especializados na realização de determinadas atividades e que dominam os conhecimentos fundamentais à sua realização. Controlam a produção e reprodução dos conhecimentos necessários ao seu trabalho, por meio do ensino e da pesquisa, estabelecem regras para o exercício profissional e organizam-se em entidades do tipo associativo que os representam na sociedade.

Segundo ARANHA (1992), o enfermeiro pode tornar-se um agente de mudança, de inovação em potencial, subsidiado pelo conhecimento político, pois dispõe de instrumentos como poder e força, os quais devem utilizar com vistas à coletividade; ou seja, deve possuir conhecimento sobre o curso de como as questões de saúde é determinada, repensar os condicionantes e determinantes da realidade como se apresentam, in-

terferir politicamente nestas questões, bem como mobilizar as pessoas com as quais interage, para também agir; pois “o homem despolitizado compreende mal o mundo em que vive e é facilmente manobrado por aqueles que detêm o poder”

Nesse sentido para o fortalecimento político da classe, atribui-se a mobilização as entidades sindicais que exerce papel fundamental nas medidas de força e poder de disciplina, Gramsci (1916), acreditava que: o sindicato é a forma que a mercadoria trabalho assume (e a única que pode assumir) em regime capitalista, quando se organiza para dominar o mercado: esta forma é um estafe constituído por funcionários, técnicos (quando são técnicos) da organização, especialistas (quando são especialistas) na arte de concentrar e dirigir as forças operárias de modo a estabelecer, em face do poder do capital, um equilíbrio vantajoso para a classe operária.

O estudo tem como objeto avaliar a inserção da enfermagem no poder legislativo brasileiro, com base na observação dos diferentes enfoques sobre as ações problematizadoras do profissional enfermeiro e o seu papel como ser político. Trazendo como questões norteadoras: Em quais circunstâncias a enfermagem se inseriu no poder legislativo brasileiro? Quais as repercussões desta inserção para as reivindicações da categoria?

Com o intuito de responder a esses objetivos foi feito uma revisão sistemática da literatura. Para melhor entendimento, dividiu-se esse artigo em quatro subitens.

2 JUSTIFICATIVA

A realidade da categoria da enfermagem, por si só já é um motivo muito forte para buscarmos a luz da razão, a verdade, após a conclusão de sua investigação inicial partindo de um resgate histórico, a avaliação do cenário atual, sobre a atuação da enfermagem e sua inserção no poder legislativo.

Este trabalho contribuirá para entender a evolução num contexto histórico da atual relação de poder da enfermagem e as repercussões políticas. Procura-se saber como uma categoria tão numerosa se distancia das condições para a inserção na política legislativa, tendo hoje como relatores de Projetos de Leis (PLs) importantes para a categoria, como: PL 4924/09 – dispõe sobre o piso salarial do Enfermeiro, Técnico de Enfermagem, Auxiliar de Enfermagem e Parteira – do Deputado Mauro Nazif, este médico e o PL 2295/00 - dispõe sobre a jornada de trabalho, do Deputado Lúcio Alcântara, também médico, e compreender a morosidade da aprovação de tais projetos.

Diante da ausência das percepções e preocupações das questões que envolvem a aprovação destes projetos, parados no Congresso, aguardando votação há 15 anos, pois não condiz com o interesse econômico dos grandes empresários (bem representados no Legislativo) o que beneficiaria o trabalhador.

Com o desenvolvimento do trabalho, veremos hoje o contexto atual e a partir daí o que pode ser feito, ou mesmo se algo deve ser feito e a indagação de que se o aumento desta inserção seria uma conquista para a luta, já que os legislados poderiam e (devem) se manifestar com outros interesses, levantando e defendendo outras bandeiras que não fossem exclusivamente aos do interesse específico da classe, mas sim, também a necessidade do coletivo, a exemplo do fortalecimento do Sistema único de Saúde (SUS).

O problema de classe se configura em uma questão social, o tema deste trabalho é de suma importância para uma categoria que luta por melhores condições de trabalho e reconhecimento, no decorrer deste, pretende-se levantar todos os profissionais enfermeiros, que exerceram mandatos no poder legislativo, desde o ano de 1923 aos dias atuais, refletindo uma visão clara de como essa representatividade poderia surtir outros efeitos, conscientizando estudantes, profissionais para ocupar espaço no congresso, votando, apoiando a favor também da categoria e das políticas de saúde.

3 O PODER LEGISLATIVO NO BRASIL, SUA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

Para maior compreensão das perspectivas direcionadas a enfermagem e a relação que o estudo faz com a questão da inserção desta categoria no Poder Legislativo, são fundamentais que o conheçamos melhor.

O Poder Legislativo do Brasil é exercido, no âmbito federal, desde 1891, pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, compostos, respectivamente, por deputados federais e senadores.

Legislativo federal: O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que é formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (art. 44 da CF);

Legislativo estadual: O Poder legislativo é exercido pela Assembleia Legislativa, que é composta pelos Deputados Estaduais;

Legislativo distrital: O Poder legislativo é exercido pela Câmara Legislativa, composta pelos Deputados Distritais;

Legislativo municipal: O Poder legislativo é exercido pela Câmara dos Vereadores, que é composta pelos Vereadores.

Representantes:

Deputados Federais: São representantes do povo.

Senadores: São representantes dos Estados-membros e do Distrito Federal.

Deputados Estaduais: São representantes do povo do Estado.

Deputados Distritais: São representantes do povo do Distrito Federal.

Sistema eleitoral:

Deputados Federais: Eleggem-se pelo sistema proporcional, assim as cadeiras se distribuem na proporção dos votos obtidos pelo Partido (art. 45 da CF). Depende do número de votos que a legenda obtiver.

Senadores: Eleggem-se pelo sistema majoritário, assim o Senador que obter o maior número de votos será eleito (art. 46 da CF).

Deputados Estaduais: Eleggem-se pelo sistema proporcional.

Deputados Distritais: Eleggem-se pelo sistema proporcional.

Número:

Deputados Federais: O número de Deputados será estabelecido em lei complementar proporcionalmente à população, não podendo nenhuma unidade da Federação ter número inferior a 8 e nem superior a 70 Deputados (art. 45, §1º da CF). Conforme a Lei complementar 78/93, o número de Deputados não ultrapassará a 513 Deputados

Senadores: O número de Senadores esta fixado na Constituição Federal, sendo 3 em cada Estado ou Distrito Federal (art. 46, §1º da CF).

Tendo em vista que o Brasil compõe-se de 26 Estados e 1 Distrito Federal, há 81 Senadores. A regra que fixa o número de Senadores consta da Constituição Formal. A hegemonia dos Estados mais populosos na Câmara dos Deputados é neutralizada no Senado, visto que a representação nesta casa é igualitária ou paritária (3 Senadores por estado).

Deputados Estaduais (art. 27 da CF): O número de Deputados estaduais corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de 36, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de 12.

Deputados Distritais: Vale a mesma regra dos Estados (art. 32, §3º da CF).

- Mínimo de 9 e máximo de 21 nos Municípios de até 1 milhão de habitantes (art. 29, IV, “a” da CF)

- Mínimo de 33 e máximo de 41 nos Municípios de mais de 1 milhão e menos de 5 milhões de habitantes (art. 29, IV, “b” da CF)

- Mínimo de 42 e máximo de 55 nos Municípios de mais de 5 milhões de habitantes (art. 29, IV, “c” da CF).

“Cada território elegerá quatro Deputados” (art. 45, §2º da CF).

Quanto aos mandatos:

Deputados Federais: Têm mandato de quatro anos. Tendo em vista que uma legislatura tem a duração de 4 anos, uma sessão legislativa de 1 ano e um período de 6 meses, o Deputado é eleito para uma legislatura que compreende 4 sessões legislativas e 8 períodos (art. 44, parágrafo único da CF).

Senadores: Têm mandato de 8 anos. O Senador é eleito para 2 legislaturas, 8 sessões legislativas e 16 períodos (art. 46, §1º da CF). A representação de cada Estado e Distrito Federal será renovada de 4 em 4 anos, alternadamente, por 1 e 2/3 (art. 46, §2º da CF). Na criação de novos Estados, o 3º colocado recebe o mandato para 4 anos e os 2 primeiros para 8 anos, dando-se assim a alternância. O Senador é eleito com 2 suplentes, que assumirão o seu lugar no caso de afastamento (art. 46, §3º da CF).

Deputados Estaduais: Têm mandato de 4 anos (art. 27, §1º da CF).

Deputados Distritais: Vale a mesma regra dos Estados (art. 32, §3º da CF).

As condições de elegibilidade:

- Nacionalidade brasileira (art. 14, §3º, I da CF).
- Pleno exercício dos direitos políticos (art. 14, §3º, II da CF).
- Alistamento eleitoral (art. 14, §3º, III da CF).
- Domicílio eleitoral na circunscrição (art. 14, §3º, IV da CF).
- Filiação partidária (art. 14, §3º, V da CF).
- Idade mínima (art. 14, §3º, VI da CF):

Deputado Federal: 21 anos (art. 14, §3º, VI, “c” da CF).

Senador: 35 anos (art. 14, §3º, VII, “a” da CF).

Deputado Estadual: 21 anos (art. 14, §3º, VI, “c” da CF).

Deputado Distrital: 21 anos (art. 14, §3º, VI, “c” da CF).

Vereador: 18 anos (art. 14, §3º, VI, “d” da CF).

São privativos de brasileiro nato os cargos: II Presidente da Câmara dos Deputados; III Presidente do Senado Federal” (art. 12, §3º da CF).

Toda essa estrutura traz representantes que de alguma forma estão ali para defender interesses que não só o do povo, mas sim os de classe e atendendo as grandes negociatas empresariais, não se pretende aqui se fazer entender que a representatividade na enfermagem no poder, seria para tratar única e exclusivamente do andamento dos projetos da categoria e da luta por causa própria, inclusive a enfermagem não apresenta esse perfil, pois o seu envolvimento com o bem coletivo e social será sempre o maior e mais importante desafio.

4 ENFERMAGEM E A POLÍTICA DE GÊNERO

Outra circunstância que contribuiria para o afastamento político da categoria; seria esta, pela discussão no âmbito do gênero, já que a enfermagem, apesar do aumento da inclusão masculina, ainda é uma profis-

são predominantemente feminina 84,6%, segundo dados da Pesquisa Perfil da Enfermagem no Brasil - (FIOCRUZ/COFEN, 2015).

O direito da mulher ao voto foi consolidado na Constituição de 1932, um avanço que abriu muitas portas, mas na atual conjuntura precisamos enquanto categoria numericamente feminilizada, todavia se faz necessário apropriar-se dos mecanismos de negociação, para superar as desigualdades e empoderarmos ocupando espaços, e cobrando a elaboração de políticas públicas que tragam os debates da equidade de gênero no parlamento brasileiro.

De acordo com dados da Procuradoria da Mulher, do Senado Federal e da Secretaria da Mulher na Câmara dos Deputados (2016), a maioria do eleitorado brasileiro é de mulheres, mas apenas 10% do total são de parlamentares da Câmara. No Senado, as mulheres ocupam somente 16% das cadeiras. Além disso, onze partidos, dentre os 28 que elegeram parlamentares para a Câmara dos Deputados, não contam com nenhuma mulher entre seus representantes. E dezesseis estados não contam com representação de nenhuma mulher no Senado Federal. O Brasil apresenta a penúltima pior situação, à frente apenas do Haiti e está na 158ª posição entre os 188 países pesquisados no mundo.

5 PRECARIZAÇÃO, PRIVATIZAÇÃO E TERCEIRIZAÇÃO

Quando se pensa na atuação política da enfermagem, outra grande preocupação, que não apenas as reivindicações da categoria, pois a própria essência da profissão não permitiria tal egoísmo, já que vivenciam por formação o processo de cuidar, não meramente técnico assistencial, mas também como um cuidar de diversas dimensões que se estende as conexões com os problemas sociais, seja de cunho político, econômico, mas sempre de forma holística, com um olhar voltado para as necessidades do ser humano em sociedade, isso torna determinante a aflição do profissional enfermeiro com a condição da oferta de “saúde” pelo Estado, assim como as vulneráveis relações de trabalho dos profissionais inseridos neste contexto.

No comprometimento destas relações, tocante a precarização da saúde no Brasil, que afeta tanto aos profissionais, fica perceptível a falta de interesse para a aprovação de projetos que dariam mais dignidade a categoria.

A precarização do trabalho de enfermagem, que para o “capital” tem como produto a prestação de um serviço, reflete-se num cenário, onde

o enfermeiro trabalha numa estrutura física sucateada, com ausência de mão de obra e recursos materiais limitados.

6 O CONCEITO DE HEGEMONIA DE GRAMSCI

O conceito de Hegemonia de Antonio Gramsci emerge como um instrumento de respostas a solidificar a premissa aqui explorada neste trabalho, onde se busca associar o domínio dos espaços políticos tomados pela categoria de enfermagem, como uma ferramenta estratégica para o alcance dos seus direitos e a concepção de quelegitimaria a luta da classe. A inserção de tais atores, dentro do Congresso, Senado, traria circunstâncias e oportunidades para negociarem em favor dos interesses da profissão.

Gramsci aponta que a questão da hegemonia não deve ser entendida como uma questão de subordinação ao grupo hegemônico; pelo contrário, ela pressupõe que se leve em conta os interesses dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que estabeleça uma relação de compromisso e que faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa. Entretanto, ele aponta que esses sacrifícios nunca envolvem os aspectos essenciais do grupo hegemônico, pois se a hegemonia é ético-política, ela é também econômica (GRAMSCI, 1978).

Ainda para GRAMSCI:

Afirmar que é muito comum um determinado grupo social, que está numa situação de subordinação com relação a outro grupo, adotar a concepção do mundo deste, mesmo que ela esteja em contradição com a sua atividade prática. Ademais, ele ressalta que esta concepção do mundo imposta mecanicamente pelo ambiente exterior é desprovida de consciência crítica e coerência, é desagregada e ocasional. Dessa adoção acrítica de uma concepção do mundo de outro grupo social, resulta um contraste entre o pensar e o agir e a coexistência de duas concepções do mundo, que se manifestam nas palavras e na ação efetiva (GRAMSCI 1978, p. 15).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inserção da enfermagem dentro da política legislativa traria talvez o quanto a categoria almeja que é sair da invisibilidade enquanto profissional, como trabalhadores da saúde estes profissionais sofrem as agruras do exercício do poder versus o capital, pois boa parte das insti-

tuições hospitalares que empregam a categoria, são administradas principalmente pela classe médica, que está ali como empresários da prestação de serviços da indústria do cuidado e a preocupação é com o lucro, o capital está acima das repercussões que longas e duplas jornadas extenuantes de trabalho interferem na saúde de quem foi preparado para cuidar.

Diante de todas essas implicações, desponta a ideia de que a enfermagem precisaria de uma atuação no campo político parlamentar, considerando como indicador da tomada de poder a elevação do status social, para isso, acredita-se na necessidade de fortalecer a luta de classe e incentivar um recrutamento político, a partir das entidades de classe, como as organizações sindicais, conselhos e associações e na vida acadêmica, dentro das universidades, estimulados pelos professores, formando o aluno para o envolvimento social e político com o curso e com o coletivo, para se buscar uma maior autonomia no sentido de obter o controle das suas necessidades e reivindicações trabalhistas, com a perspectiva de que tal inserção seja um elemento de mudança.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda, MARTINS, Maria Helena Pires. “Temas de filosofia.” *São Paulo: Moderna* 6 (1992).

CHAUÍ, Marilena. *Convite à filosofia*. 13ª ed. São Paulo (SP): Ática; 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. 2011. *O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935*. Rio de Janeiro: civilização Brasileira

GRAMSCI, A. 1978. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira

PERSEGONA, Karin Rosa et al. O conhecimento político na atuação do enfermeiro. **Esc. Anna Nery Rev. Enferm**, v. 13, n. 3, p. 645-50, 2009.

PIRES, Denise. 1989. *Hegemonia médica na saúde e a enfermagem: Brasil 1500 a 1930*. São Paulo: Cortez.

BRASIL, Mulheres-na-politica. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012/02/>>. Acesso em: 10 de jan. 16

Câmara dos Deputados e Senado compõem o Poder Legislativo. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/camara->

dos-deputados-e-senado-compoem-o-poder-legislativo. Acesso em: 10 de jan 16

COFEN, Pesquisa-inedita-traca-perfil-da- enfermagem_31258.html – Disponível em <<http://www.cofen.gov.br/>>. Acesso em: 10 de jan.16

2a-edicao-do-Livreto-mais-mulheres-na-politica. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/institucional/procuradoria/publicacoes>>. Acesso em: 10 de jan. 16

O PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE E O DIREITO

**Adriana Maria Andrade • Luciana Rodrigues Passos
Nascimento • Liziane Paixão Silva Oliveira**

1 NOTAS INTRODUTÓRIAS

O enfoque da fraternidade tem o seu cerne precípua na configuração exarada pelo Artigo 1º inciso III da Lei Maior, a partir da garantia da dignidade de cada homem e de todos os homens, a fraternidade se apresenta como fundamento do Estado Democrático de Direito. (BRASIL, 1988, p. 01). Inserida no Estado Democrático de Direito, questiona-se o alcance do constitucionalismo fraternal a partir da Constituição de 1988 e seus reflexos.

A ideia cristã da fraternidade universal foi secularizada, positivando o princípio de que muito mais do que iguais, somos irmãos. Assim, a fraternidade passou a ganhar espaço ao lado da igualdade e da liberdade, passando a integrar o Direito, constituindo-se em fundamento de validade de toda ordem jurídica nacional.

Corroborando com tal preceito, a fraternidade passa a proporcionar a efetividade da igualdade e liberdade, com enfoque na abordagem de Marco Aquini ao asseverar que: “mais do que um princípio ao lado da liberdade e da igualdade, aparece como aquele que é capaz de tornar esses princípios efetivos” (AQUINI, 2008, p. 137). Para o autor, a fraternidade se constitui em atenção incondicional ao outro, na medida em que a minha liberdade não se realiza sem a liberdade do outro.

O presente capítulo traz à baila importantes reflexões acerca da fraternidade e do Direito, alinhando seus pontos de convergência, através de uma análise pormenorizada das concepções conceituais, bem como uma abordagem relacional no que se refere aos supracitados institutos, asseverando sua importância histórica, social e jurídica.

Verifica-se ainda no decorrer do capítulo o método dialético, teórico e jurídico-sociológico. No tocante ao método de abordagem final, tem-se a aplicação do método qualitativo, uma vez que o capítulo tem seu cerne precípua nas doutrinas e legislações que fundamentam o tema. No que se refere à técnica de pesquisa, verifica-se a pesquisa bibliográfica.

O presente capítulo será desenvolvido em duas importantes fases, dentre as quais serão evidenciados os aspectos de convergência entre a fraternidade e o Direito, bem como as concepções principiológicas a respeito da igualdade como substrato para o alcance da fraternidade, como o escopo de alinhar a fraternidade como categoria relacional imprescindível para o alcance do Direito.

2 ASPECTOS DE CONVERGÊNCIA ENTRE FRATERNIDADE E O DIREITO

Aprioristicamente impende asseverar uma abrangência de garantias e direitos fundamentais, com a configuração de um rol exemplificativo dos direitos de terceira geração, que traz à baila direitos como os direitos de gênero, os direitos da criança, do idoso, dos deficientes físicos e mentais, das minorias (étnicas, religiosas, sexuais) e os novos direitos da personalidade (à intimidade, à honra, à imagem).

Como direito fundamental de terceira geração, a fraternidade se apresenta como um importante instituto ao lado da igualdade e da liberdade, ambos historicamente conhecidos. A Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 traz em seu bojo um novo paradigma que proporciona a valorização da pessoa humana e a transcendência do caráter individualista, anteriormente presente em legislações anteriores.

A Constituição Federal de 1988 preceitua preambularmente e de forma expressa, que perseguirá, com a garantia de determinados valores, uma sociedade fraterna. Assevera ainda como objetivo fundamental, além dos tradicionais e clássicos misteres estatais como a liberdade e a igualdade, a construção de uma sociedade solidária. (BRASIL, 1988, p. 01).

Nessa senda, vislumbra-se que ordenamento jurídico brasileiro busca resguardar o bem-estar social de todos que se submetem a ordem jurídica e com este enfoque, visualiza-se um Estado comprometido com a construção de um Estado Fraternal, evidenciando direitos, mas também respaldando aliberdade, segurança, bem estar, desenvolvimento, igualdade e justiça, proporcionando ao indivíduo um bem estar de forma integral e integrada.

Ilustrando o posicionamento de Daniel Sarmento:

A solidariedade [aqui também é possível referir-se à fraternidade] implica reconhecimento de que, cada um de nós componha uma individualidade, irreduzível ao todo, estamos também juntos, de alguma forma imanados por um destino comum. Ela significa que a sociedade não deve ser um locus

da concorrência entre indivíduos isolados, possuindo projetos sociais antagônicos, mas sim um espaço de diálogo, cooperação e colaboração entre pessoas livres e iguais, que se reconhecem como tais. (SARMENTO, 2006, p. 169)

Na concepção de Fausto Goria, a primeira impressão é que a fraternidade e o Direito fazem parte de realidades distintas, na medida em que a natureza do Direito é conflituosa e a fraternidade advém da espontaneidade, o que não justifica eles seguirem caminhos opostos. Na concepção do autor, o Direito se torna mais utilizado a partir da ausência de fraternidade, dessa forma, quanto mais a sociedade se utiliza da fraternidade, menos necessário o Direito se faz. (GORIA, 2008, p. 25)

Conforme o autor, a resposta para a coexistência do Direito e da Fraternidade, dependerá da forma como o Direito é concebido:

Por exemplo, os seguidores de teorias institucionais (...), que pensam o Direito inerente a qualquer grupo social organizado, não teriam dificuldade de atribuir a sua existência também numa sociedade completamente fraterna. Segundo essa concepção, a fraternidade poderia apresentar-se como uma experiência vivida com relacionamentos positivos e enriquecedores, traduzidos em Direito justamente para assumir caráter estável e institucional. (GORIA, 2008, p. 25)

Nas concepções do autor Pedro Maria Godinho Vaz Patto, a fraternidade é livre e espontânea, não pode ser imposta (“coercível”). E a fraternidade será mais do que a justiça. E complementa: Mas será que estamos perante dois compartimentos estanques, o da justiça e do Direito de um lado, e o do amor e da fraternidade do outro lado?(PATTO, 2013, p. 13-14). Na concepção do autor, a fraternidade e o Direito são realidades diversas, uma vez que inexiste possibilidade de a fraternidade perder o caráter da espontaneidade, por outro viés, o Direito é essencialmente coercível, restando sua intervenção, quando a fraternidade se ausenta. (PATTO, 2013, p. 15)

Nesta senda, o autor assevera:

Mas penso que a própria dimensão normativa e institucional do Direito pode ser influenciada pelo princípio da fraternidade. Não no sentido de – como já disse – a fraternidade ser imposta “por decreto”. As normas e instituições jurídicas não podem impor a fraternidade, mas podem facilitá-la (em vez de dificultá-la), podem “abri-lhe as portas”(em vez de as “fechar”). E tem todo o sentido que assim seja, porque a frater-

nidade é, por um lado, o terreno mais adequado para fazer germinar a própria consciência jurídica, a própria noção dos direitos e deveres recíprocos e a sua efetiva tutela, e, por outro lado, é o horizonte último que, para além do Direito, permite alcançar a plena harmonia social. Porque assim é, as normas e instituições jurídicas devem facilitar, e não dificultar, o estabelecimento de relações fraternas, que são relações justas, mas são mais que relações justas. (PATTO, 2013, p. 18)

Contrariamente a esse entendimento, Alcântara elucida que a fraternidade e o direito não são institutos excludentes, uma vez que fraternidade, enquanto valor, vem sendo evidenciada por algumas Constituições modernas, ao lado de outros princípios como a igualdade e a liberdade, princípios esses consagrados em sua roupagem histórica. (MACHADO, 2015).

Ao abordar a Fraternidade, Veronese afirma que a fraternidade ainda não tem conseguido ocupar a mesma relevância dos institutos da igualdade e da liberdade nos documentos jurídicos, o que torna imperioso questionar: É possível normatizar a fraternidade, ou esta deverá ser a base de uma nova postura, sobretudo a relacional? (VERONESE, 2013, p. 50).

Nesse sentido, o legislador pátrio consagrou a dignidade da pessoa humana, como um dos fundamentos do Estado democrático de Direito, dignidade essa que ultrapassa os limites da soberania estatal. Nesta senda, observa-se que será viável o alcance da fraternidade por meio da garantia constitucional da dignidade da pessoa humana.

A dignidade humana é um sismógrafo que mostra o que é constitutivo para uma ordem jurídica democrática crítica - a saber, precisamente os direitos que os cidadãos de uma comunidade política devem se dar para poderem se respeitar reciprocamente como membros de uma associação voluntária de livres e iguais. Somente a garantia desses direitos humanos cria a status de cidadãos que, como sujeitos de direitos iguais, pretendem ser respeitados em sua dignidade humana. (HABERMAS, pág. 17)

Para Alcântara Machado, a dignidade da pessoa humana cumprirá um papel de fundamental importância para delimitar o alcance dos direitos fundamentais, constituindo-se como fundamento do Estado democrático de Direito, na medida em que todos os direitos humanos fundamentais passarão por um conteúdo mínimo de dignidade, conhecido como mínimo existencial. Portanto, o ser humano não pode ser objeto de mitigações, ponderações, ou concessões, devendo ser evidenciado o enfoque na essência, que não concede espaço para nenhum outro valor ou princípio que lhe seja conflitante. (ALCÂNTARA, 2014, p. 162)

Na mesma esteira da dignidade da pessoa humana, a categoria da fraternidade estabelece o enfoque de irmandade, de amor ao próximo,

de harmonia e paz. Nessa senda, questiona-se quais seriam os efeitos da efetivação deste princípio?

Através da abordagem de Veronese, a fraternidade é referendada como sinônimo da solidariedade, representando um avanço, sob o enfoque doutrinário, que ultrapassa o sentimento de responsabilidade com o outro, mas no sentido de visualizarmos a humanidade como única e grande família na qual todos são irmãos. Nessa sociedade, deve preponderar não só o desejo de justiça, como sua efetividade real, conforme entendimento da renomada autora. (VERONESE, 2013, p. 50-51).

Dialogando com tal entendimento, Alexandre de Moraes (1998) identifica que os chamados direitos de solidariedade ou fraternidade, englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, a uma saudável qualidade de vida, ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos e a outros direitos difusos, que são no dizer de José Marcelo Vigelar, os interesses de grupos menos determinados de pessoas, sendo que entre elas não há vínculo jurídico ou fático muito preciso. (MORAES, 1998, p. 37).

Embasada pela garantia de direitos individuais e sociais, segundo propugna Veronese, a sociedade só merece o título de humana, na medida em que embasa a verdadeira justiça e não subjugua esses direitos. Veronese respalda ainda que a justiça é um fim procurado por cada um para atender a princípios morais, culturais e espirituais; já em uma dimensão coletiva, a justiça deve ensejar o compromisso de eliminação de todas as mazelas que obstaculizam a fraternidade, liberdade e a igualdade de todos. (VERONESE, 2013, p. 50)

Segundo posicionamento de Oliveira e Veronese, hodiernamente, os princípios da igualdade e da liberdade mostram-se insuficientes, se a eles não forem agregados um terceiro princípio: o da fraternidade. Nesta visão, visualiza-se a possibilidade de evidenciar a fraternidade não somente como categoria jurídica, mas como elemento imprescindível para as relações humanas. (VERONESE E OLIVEIRA, 2013, p. 56).

Para a consagração dos direitos da fraternidade e de solidariedade, lembra Ingo Wolfgang Sarlet, a necessidade de desprendimento do homem indivíduo para uma nova roupagem onde se aborda a proteção de grupos humanos, especialmente a família, o grupo e a nação, transcendendo o enfoque de uma titularidade individual para uma titularidade coletiva ou difusa. (SARLEY, 2005, p.55-56).

Neste sentido, com o fito de garantir as condições mínimas existenciais do ser humano é que a fraternidade vem invocar sua importância social e jurídica, inclusive sua possibilidade de tutelar a igualdade e liberdade, sendo-lhe impulsionada à configuração de categoria jurídica, uma vez que tem por escopo a promoção pessoal do indivíduo em sua

integridade, através do bem-estar social, preconizado pelo desenvolvimento humano sustentável.

3 ASPECTOS DA IGUALDADE COMO FUNDAMENTO PARA A FRATERNIDADE

Ao iniciar uma abordagem sobre a Igualdade, importa asseverar o pensamento de Boaventura Silva Santos, ao enfatizar a construção da ideia da igualdade e da diferença, necessárias na sociedade capitalista. Neste sentido, o autor nos adverte que “temos o direito de ser iguais sempre que a diferença nos inferioriza; temos o direito de ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza”.

Nessa seara, importante ilustrar que a igualdade que instrumentaliza a fraternidade é uma igualdade de dignidade entre todos os seres, sem a qual a fraternidade não pode ser efetivamente alcançada. Vislumbra-se, desta forma, uma igualdade ilustrada em um contexto relacional, a partir do momento em que é facilitada a realização da pessoa humana com outros seres humanos, bem como em suas relações com a comunidade.

Os seres humanos se tratam entre si como sujeitos reciprocamente, em relações de respeito, horizontalmente. Essa lógica faz com que o ser humano possa viver, “fazendo e desfazendo mundos”, além de poder gerenciar a sua maior riqueza: a vida. Nas dinâmicas de dominação, cuja estrutura discrimina, ofende e marginaliza, percebe-se seres tratados como objetos, nesse tipo de relação não se encontra o espírito solidário, mas sim uma hierarquia manipuladora, de forma que a superioridade de uns sobre os outros predomina. (RUBIO, 2014).

No tocante à igualdade, ao se buscar uma reflexão concernente entre subjetividade e objetividade, pode-se acreditar que ambas estão imbricadas. A igualdade pode ser objetiva e subjetiva, pois ao tratar sobre indivíduos, faz-se necessária uma compreensão que a princípio pode ser paradoxal, mas que não se separa. Um ser, ou seres, repleto de singularidade, responsivo, único, porém igual aos outros em seus direitos e obrigações.

Essa temática vem sendo destacada nas mais diversas contribuições filosóficas políticas, dentre os “igualitários e os liberais”, a exemplo de John Rawls, James Meade, dentre outros. Algo muito relevante é o fato da igualdade ser exigida de alguma maneira, mesmo ainda pelos que colocam em questionamento seus argumentos, expressando total ceticismo acerca da “justiça distributiva”.

Outro fator a ser citado é a relação entre a igualdade, a imparcialidade e a substância. A questão é: Busca-se “uma igualdade de quê”? O olhar frente a essa “igualdade” exige muita cautela. (ZEN, 2009)

Por que existe a diferença? Quais são os fatores que delimitam o que é igual e o que é diferente? Pode-se avaliar todos os indivíduos, inclusive juridicamente, pela igualdade? A prioridade igualitária deve sempre ser buscada em seus respectivos espaços, mas faz-se crucial analisar minuciosamente esse conceito, uma vez que a subjetividade está presente em todos os tipos de relações.

A natureza humana, numa perspectiva de mundo e de vida, muda conforme as atitudes dos sujeitos. A modernidade em si modificou os conceitos de igualdade e liberdade, conforme novas necessidades foram surgindo. É cada vez mais natural perceber a afirmação dos seres humanos reconhecendo-se como autores de suas histórias de vida, agindo com autonomia (HABERNAS, 2010).

Essa concepção traz em seu bojo uma reflexão sobre a igualdade em seu sentido mais amplo, pois junto com a modernidade e as diversas manifestações de cultura e conhecimento em concomitância aos tempos políticos atuais, toda essa situação delicada que envolve a política nacional traz a igualdade de maneira mais visível.

Corroborando com tal entendimento, Lord pondera:

A rejeição institucionalizada da diferença é uma necessidade básica para uma economia do benefício que necessita da existência de um excedente de pessoas marginais. Essa economia na qual vivemos tem nos programado para que reajamos com medo e ódio ante as diferenças que existem entre nós e as manejemos de uma dessas três maneiras: ignorando-as, e se isso não for possível, copiando-as se as consideramos como dominantes, ou destruindo-as se as considerarmos subordinadas. Mas não temos nenhum modelo de relações igualitárias para afrontar as diferenças. Em decorrência disso, essas diferenças recebem nomes falsos e se colocam a serviço da segregação e da confusão (LORDE, 1984, p. 115).

Segundo o autor, não são as diferenças que separam os seres humanos, mas sim a renúncia em reconhecer as diferenças.

Que aspectos concretos de nossas vidas devemos analisar e modificar com o objetivo de contribuir para que se produza uma mudança? Como redefinimos as diferenças? Não são nossas diferenças que nos separam, mas a renúncia em reconhecer as diferenças e em desmontar as distorções derivadas

de fazer caso omissos das diferenças ou chamá-las pelo nome que não corresponde. (LORDE, 1984, p. 122)

Neste toar, a luta pela igualdade, frente aos direitos humanos, provém da promoção da dignidade e de seu reconhecimento, transcendendo quaisquer tipos de condições legais, inclusive a de cidadania jurídica. Trata-se do direito e da obrigação da solidariedade, compadecimento para com o próximo, compreender que existem seres humanos mais frágeis em diversas circunstâncias que precisam de amparo, além do fato de que todos precisam de condições mínimas de sobrevivência.

Assim, depreende-se a relevância jurídica do instituto da Igualdade no sentido de consubstanciar a fraternidade e atingir, sobremaneira, uma das finalidades mais essenciais do Direito, que é a pacificação social.

4 A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA FRATERNIDADE COMO CATEGORIA JURÍDICA

Impende asseverar que a Declaração Universal de Direitos Humanos reconheceu a dignidade inerente a todos os membros da família humana e sentenciou: “Todas as pessoas nascem livres e iguais e dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade.” (HUMANOS, 1998)

Corroborando esse entendimento, prossegue a Constituição Federal em seu preâmbulo:

Nós, representante do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma SOCIEDADE FRATERNAL, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguintes CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Diante de tal preâmbulo, percebeu-se um Estado mais preocupado com a construção de um Estado fraternal e não mais comprometido com ideologias puramente liberais ou sociais, evidenciando valores como a

liberdade, à segurança, ao bem-estar, ao desenvolvimento, à igualdade e à justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna.

Com o mandamento preambular, todos, Estado, governo e sociedade civil, passaram a ser, individual e conjuntamente, responsáveis não somente pela construção de uma sociedade voltada à formação de cidadãos, no sentido aristotélico homem-cidade, mas uma sociedade de irmãos, privilegiando o binômio homem-todos os homens. Por isso, o constituinte originário objetivou o vocábulo sociedade, qualificando-a como fraterna. Não se contentou o legislador-mor em fornecer as bases de uma sociedade politicamente organizada e juridicamente institucionalizada. Foi mais além, comprometeu-se com a edificação de uma sociedade fraterna. Por esta razão, José Renato Nalini(2010, p. 199), ao afirmar que o indivíduo foi revalorizado na Carta Federal”, destacou o grande avanço da Constituição de 1988 ao considerar o homem não mais voltado para si mesmo, mas em inclusão comunitária. Constatou o jurista que a Carta Constitucional criou espaço para o desenvolvimento de “um ser humano consciente de seus direitos e deveres, estimulado a persistir no desafio socrático do conhece-te a ti mesmo e responsável pela edificação da Pátria justa, fraterna e solidária’. (ALCÂNTARA, 2013, p. 68)

Expostos todos esses elementos, depreende-se que a partir da garantia da dignidade de cada homem e de todos os homens, é que se apresenta qualificadamente como fundamento do Estado Democrático de Direito (Art1º, III- CF).

Questiona-se por qual motivo a fraternidade não foi acolhida como valor, princípio ou categoria, objeto do Direito ou ciência do Direito. Na concepção do autor Carlos Augusto Alcântara Machado, a explicação encontra subsídios na coação e na obrigatoriedade, atributos que se revelam, sobremaneira incompatíveis com o valor/ princípio fraternidade. (ALCÂNTARA, 2013, p. 64)

Nesse sentido, prossegue suas ponderações entendendo que mais do que indivíduos, somos pessoas, e como tais, irmãos, pois somos concebidos com idêntica dignidade.

Pretende-se, com o presente estudo, partir da concepção da fraternidade universal, que contempla toda a humanidade, seja em razão da crença na comum filiação de Deus (fundamento jurídico-cristão), seja em decorrência da visão originariamente iluminista, racionalista e secularizada de igualdade

entre todos os homens, porquanto detentores de idêntica natureza (dignidade). (ALCÂNTARA, 2013, p. 66)

É possível normatizar a fraternidade, ou esta poderá embasar uma postura relacional? Nesse sentido, Josiane Rose Petry Veronese assevera que a categoria da fraternidade confere a ideia de irmandade, de amar ao próximo, de harmonia e paz. Nessa senda, qual a possibilidade de efetividade deste princípio? De acordo com os preceitos confeccionados através da Revolução Francesa, a fraternidade constituiu-se em um elemento implícito ao Estado Social, representando um avanço, sob o enfoque doutrinário, que ultrapassa o sentimento de responsabilidade com o outro, mas no sentido de visualizarmos a humanidade como única e grande família que a todos irmãos. Nessa sociedade, deve preponderar não só o desejo de justiça, como sua efetividade real, conforme entendimento da renomada autora. (Josiane Rose Petry Veronese)

Com o escopo de adentrarmos na possibilidade de normatividade da fraternidade, necessário faz-se asseverar o caráter incoercível da fraternidade e a coercibilidade como elemento imprescindível nas relações de ordem jurídica. Neste toar, questiona-se se os dois institutos encontram-se em compartimentos estanques, entrementes, de um lado a justiça e o Direito e de outro viés, o amor e a fraternidade. (Pedro Maria Goldinho Vaz Patto)

Segundo o autor, o horizonte da fraternidade é o que mais se coaduna com a tutela efetiva dos direitos humanos fundamentais, na medida em que qualquer pessoa, só por ser pessoa é membro de uma mesma e única família. Na concepção do autor, só tem o estatuto de pessoa e o direito de viver quem é capaz de atribuir valor à sua existência, na medida em que formula objetivos para o futuro dessa existência. (Pedro Maria Goldinho Vaz Patto)

Arrebata o escritor em suas reflexões, sobre o princípio da fraternidade no direito, no sentido de que não só o reforço dos direitos e deveres são corolários do respeito pela dignidade humana, mas também encontra a fraternidade respaldo jurídico na atuação dos operadores do direito que podem testemunhar a fraternidade no âmbito de sua prática forense, incorporando-a, já que não é permitido às normas jurídicas a imposição da fraternidade. Assim, segundo posicionamento de Pedro Maia Goldinho, as normas e instituições jurídicas devem facilitar a prospecção das relações fraternas. (Pedro Maria Goldinho Vaz Patto)

Para o autor FelippoPizzolato:

O indivíduo deve incluir novamente entre as suas opções de vida, não apenas o seu próprio bem, mas o bem comum; pois causando dano à comunidade, na realidade danifica o tecido da solidariedade do qual ele mesmo extrai a seiva vital. Uma liberdade não comunitária é uma liberdade suicida, pois destrói o mecanismo reprodutivo do humano. Explica-se assim a correlação inseparável, pretendida pela Constituição entre direitos e deveres, entre Liberdade e Solidariedade. Direitos e deveres não devem, pois, formar inventários distintos ou fileiras de soldados, que se rebatem em frentes opostas, mas são aspectos complementares de uma liberdade que assume a solidariedade como seu horizonte, defensora de uma mesma visão de homem e sociedade. (PIZZOLATO, p. 119)

Na concepção do autor Patto, a Constituição Federal consagrou uma nova cidadania fundamentada na fraternidade, tendo o legislador constitucional incorporado em seus objetivos a construção de uma sociedade fraterna, assim a lei universal da fraternidade aplicada ao Direito passou a integrar, a partir da Constituição, o ordenamento jurídico brasileiro, constituindo assim, em fundamento de validade de toda a ordem jurídica brasileira.

Questiona-se a possibilidade de se normatizar a fraternidade. Seria a garantia constitucional da fraternidade uma possibilidade de efetivação do Direito? Qual a possibilidade de efetividade deste princípio? De acordo com os preceitos confeccionados através da Revolução Francesa, a fraternidade constitui-se em um elemento implícito ao Estado Social, representando um avanço, sob o enfoque doutrinário, que ultrapassa o sentimento de responsabilidade com o outro, mas no sentido de visualizarmos a humanidade como única e grande família que a todos irmãos. Nessa sociedade, deve preponderar não só o desejo de justiça, como sua efetividade real, conforme entendimento da renomada autora. (Josiane Rose Petry Veronese)

Segundo o autor Patto, o horizonte da fraternidade é o que mais se coaduna com a tutela efetiva dos direitos humanos fundamentais, na medida em que qualquer pessoa, só por ser pessoa é membro de uma mesma e única família. Na concepção do autor, só tem o estatuto de pessoa e o direito de viver quem é capaz de atribuir valor à sua existência, na medida em que formula objetivos para o futuro dessa existência. (Pedro Maria Goldinho Vaz Patto)

Arrebata o escritor em suas reflexões, sobre o princípio da fraternidade no direito, no sentido de que não só o reforço dos direitos e de-

veres são corolários do respeito pela dignidade humana, mas também encontra a fraternidade respaldo jurídico na atuação dos operadores do direito que podem testemunhar a fraternidade no âmbito de sua prática forense, incorporando-a, já que não é permitido às normas jurídicas a imposição da fraternidade. Assim, segundo posicionamento de Pedro Maia Goldinho, as normas e instituições jurídicas devem facilitar a prospecção das relações fraternas. (Pedro Maria Goldinho Vaz Patto)

Depreende-se que os ordenamentos jurídicos encontram respaldo na solidariedade/fraternidade para justificar novos direitos, direitos esses considerados de titularidade coletiva, os chamados direitos metaindividuais ou transindividuais, trazendo um enfoque para a justiça distributiva, para ações afirmativas e conseqüentemente, concretizando os direitos fundamentais. (ALCÂNTARA, 2014, P. 169)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Testifica-se que o objetivo do tema foi alcançado na medida em que foi restou evidenciada a necessidade de sedimentação da fraternidade como princípio jurídico, através da evidente sincronicidade entre a igualdade, liberdade e fraternidade, conferindo ao ordenamento jurídico brasileiro uma maior abrangência de possibilidades para a concretização e efetividade dos direitos fundamentais.

Inserida na terceira geração de direito, a Fraternidade vem ganhando respaldo no ordenamento jurídico, vez que as questões religiosas e políticas atreladas à fraternidade que preponderavam anteriormente em outros momentos históricos, fizeram com que a fraternidade permanecesse silenciosa durante muito tempo.

A construção de uma sociedade fraterna ganha enfoque atrelada aos institutos da igualdade e da liberdade, proporcionando, inclusive a efetivação da tutela desses direitos, atuando na conciliação e harmonia de tais direitos.

Questionou-se a possibilidade de efetividade concreta da fraternidade, na medida em que tal instituto possui por sua própria natureza um condão moral e incorercível, portanto, diferente dos demais institutos jurídicos dotados de coercibilidade e, portanto, de obrigatoriedade no cumprimento de suas normas.

Verificou-se, que apesar de diferentes, a fraternidade e o direito não são excludentes, podendo caminhar juntos no processo de pacificação social, que é o fim precípua do Direito.

Apesar de incoercível, sua abrangência de direitos, faz com que a fraternidade seja indispensável sua utilização, uma vez que a mesma atende às necessidades sociais, auxiliando diretamente no desenvol-

vimento econômico e social, bem como a manutenção de um meio ambiente equilibrado.

Sendo considerada a fraternidade um direito metaindividual e transindividual, vislumbra-se um novo paradigma, não mais fundamentado em uma natureza individualista, mas traduzida na subjetividade do indivíduo, ao buscar a valorização da dignidade da pessoa humana.

Resta cristalino que o enfoque da fraternidade é o que mais se coaduna com a efetiva tutela dos direitos humanos fundamentais, assegurando que a dimensão normativa e institucional do Direito pode ser influenciada pelo princípio da fraternidade.

Neste sentido, com o objetivo de assegurar as condições mínimas existenciais do ser humano é que a fraternidade vem tutelando a igualdade e liberdade, sendo-lhe impulsionada à configuração de categoria jurídica, uma vez que tem por escopo a promoção pessoal do indivíduo em sua integridade, através do bem-estar social, preconizado pelo desenvolvimento humano sustentável.

Assim, buscou-se apresentar a fraternidade como categoria relacional da humanidade, a partir do momento em que é facilitada a realização da pessoa humana com outros seres humanos, bem como em suas relações com a comunidade, mas ficou também evidenciada a possibilidade de ilustrar a fraternidade não somente como categoria jurídica, mas como elemento imprescindível para as relações humanas.

REFERÊNCIAS

AQUINI, Marco. **Fraternidade e Direitos Humanos**. In: BAGGIO, Antônio Maria (Org). **O Princípio Esquecido**. São Paulo: Cidade Nova, 2008.p. 137.

BASTIANI, Ana Cristina Bacega De; PELLEZZI, Mayara; AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de. **Metamorfose do Direito: Exigências constitucionais a partir da fraternidade e da Solidariedade**. Metamorphoses. São Paulo. 2014. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/8361/4703>> Acesso em: 15.07. 2016

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 jun. 2016

BRITO, Carlos Ayres. **Teoria da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 216.

GORIA, Fausto. **Fraternidade e Direito: Alguma reflexões.** In: CASO, Giovanni et al (Org.). Direito e Fraternidade: Ensaios, prática forense. São Paulo: Cidade Nova: Ltr, 2008, p.25.

HABERMAS, Jurgen. **O futuro da natureza humana.** Tradução: Karina Jannini. São Paulo: UMF Martins Fontes, 2010.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. A fraternidade e o Direito Constitucional brasileiro - Anotações sobre a incidência e aplicabilidade do princípio/valor fraternidade no Direito Constitucional Brasileiro a partir de sua referência no preâmbulo da Constituição Federal de 1988. In: **Fraternidade como categoria jurídica.** São Paulo: Cidade Nova, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais.** São Paulo: Atlas, 1998.

OLIVEIRA, Olga Maria B. Aguiar. Direito e Fraternidade no âmbito acadêmico. In: **Fraternidade como categoria jurídica.** São Paulo: Cidade Nova, 2013.

PATTO, Pedro Maria Goldinho Vaz. O princípio da fraternidade no Direito. In: **Fraternidade como categoria jurídica.** São Paulo: Cidade Nova, 2013.

POZOLLATO, Felippo. A fraternidade no ordenamento jurídico. In: BAGIO, Antônio Maria (Org). O Princípio esquecido.

RUBIO, David Sanchez. **Encantos e Desencantos dos Direitos Humanos:** de emancipações, Libertações e Dominações. Tradução: Ivone Fernandes; Helena Henkin. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In: **Dimensões da Dignidade:** ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Rio de Janeiro: Editora Lumem Juris, 2006.

SÁTIRO, Guadalupe Souza; MARQUES, Verônica Teixeira; OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. **O reconhecimento jurídico do direito ao desenvolvimento sob a perspectiva emancipatória dos direitos humanos**. Disponível em: <<http://www.ojs.ufpi.br/index.php/raj/article/view/4669/2692>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

UNESCO. **Declaração de Direitos Humanos**. Brasília: 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito e Fraternidade: a necessária construção de um novo paradigma**. São Paulo: 2013.

A INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 215/2000 FRENTE AOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS

Robiane Karoline Menezes de Lima Santos

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O estudo do processo de colonização nas Américas demonstra que os índios representaram os protagonistas iniciais da história local, onde, antes mesmo da ocupação colonizadora, desenvolviam suas atividades de subsistência e tradicionais rituais.

Com as missões civilizatórias do Velho Mundo, os índios passaram por longos períodos de aculturação, de escravização e de extermínio, momento em que foram enquadrados como mausselvagens e discriminados por rejeitarem a cultura ocidental, contexto que foi, aos poucos, sendo modificado, apesar de ainda existir resquícios de segregação. Deste modo, são poucos os que levantam argumentos para afastar a afirmação de que há uma dívida histórica com os povos indígenas.

O presente capítulo aborda a temática do reconhecimento dos direitos indígenas, mais especificamente, a inconstitucionalidade da Projeto de Emenda Constitucional nº 215 de 2000 frente a diversas conquistas já formalmente previstas na Lei Maior e entendidas como direitos fundamentais. O cerne da discussão é o vício contido na proposta, ou melhor, vários vícios, pois as justificativas apresentadas não correspondem aos direitos indígenas assegurados como cláusulas pétreas. Diga-se, protegidos de qualquer tentativa de reforma nociva ao direito adquirido.

Para tanto, a estrutura deste capítulo foi dividida em três momentos, onde, no primeiro momento, é exposta a evolução do reconhecimento dos direitos indígenas seja no âmbito internacional – global e regional –, seja no âmbito do direito interno, bem como delimita-se conceitos relevantes ao capítulo, como minorias e povos indígenas. Em seguida, são

abordadas considerações acerca das terras indígenas e sua demarcação. Por fim, a justificativa da proposta é desconstruída com o objetivo de pormenorizar a sua inconstitucionalidade da PEC 215/2000.

Finalmente, a metodologia utilizada na análise da inconstitucionalidade foi a pesquisa bibliográfica, enriquecida com o exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e documentos internacionais.

2 AS PERSPECTIVAS DO RECONHECIMENTO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS

O movimento de reconhecimento dos direitos pode ser analisado em obras marcantes como a *Afirmção Histórica dos Direitos Humanos*, de Fábio Konder Comparato, e a *Era dos Direitos*, de Norberto Bobbio, por exemplo. Embora esse processo de reconhecimento pareça esgotado, basta verificar nas legislações internacionais e estatais a grande quantidade de direitos subjetivos positivados, certos grupos considerados minoritários ainda pleiteiam a proteção dos seus direitos específicos na expressão da lei. Desta forma, é importante analisar como aconteceu esse reconhecimento nas ordens internacionais e interna.

2.1 Na ordem internacional global

Os primeiros estudos de extensão global acerca da questão indígena começaram em 1949 pela Organização Internacional do Trabalho. Estes estudos acarretaram na adoção da Convenção nº 107 da OIT, em 1957, por 27 países, inclusive o Brasil, cuja redação idealizou o regresso das desigualdades bem como o progresso do reconhecimento da cultura indigenista.

Se de um lado, esta Convenção logrou êxito em reconhecer o direito de propriedade dessas minorias sobre as terras, por outro, foi alvo de críticas, dentre as quais, a relação conceitual estabelecida nitidamente entre as populações tribais e semitribais e um estágio menos adiantado social e economicamente quando comparado à comunidade nacional¹, o que levou até a Convenção nº 169 da OIT. Esta foi o primeiro instrumento internacional a fazer referência ao termo “povos indígenas”² em substituição a “populações indígenas”. Nobert Rouland (2004), ao expor

1. Convenção nº 107 da OIT - Artigo 1º, inciso 1, alínea “a”

2. O texto da Convenção nº 169 da OIT descreve claramente “a utilização do termo *povos* na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional” (Art. 3º). Disponível em <http://www.oitbrasil.org.br/node/513>

que a existência de um direito não deriva da utilização ou não de um determinado termo, entende que este entrave conceitual é juridicamente desnecessário. Assim, a utilização do termo *povo*, caracteriza os indígenas como um grupo com desenvolvimento cultural e tradições singulares.

Não obstante o uso de “povos indígenas”, a Convenção 169 não apontou uma conceituação específica para este termo, empregando o critério de autodefinição, cuja consciência da identidade indígena é o elemento determinante, ou seja, não estabeleceu uma definição única e universal³.

Com a leitura do conceito esboçado por James Anaya⁴, é possível verificar dois elementos determinantes – vínculo com a terra e preservação da diversidade cultural:

Ellos son indígenas porque sus raíces ancestrales se encuentran clavadas en las tierras sobre las que viven, o sobre las que les gustaría vivir, mucho más profundamente que las raíces de sectores más fuertes de la sociedad que vive en las mismas tierras o muy próximos. Son pueblos que comprenden comunidades distintas con una continuidad en cuanto a su existencia e identidad que les une a las comunidades, tribus o naciones de su pasado ancestral.

Ainda no cenário da ordem global, há de se fazer menção ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e ao Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais, ambos de 1966, verdadeiros instrumentos de consolidação dos direitos indigenistas, vez que permitiram a responsabilização internacional em caso de violação.

Ao classificar os índios na categoria das minorias⁵, faz-se necessário citar a redação do art. 27 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e

3. *Apud SALMÓN, Elizabeth*. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2011, p. 179.

4. *Apud SALMÓN, Elizabeth*. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2011, p. 180.

5. “A descrição mais habitualmente utilizada de uma minoria num dado Estado pode ser resumida como um grupo não dominante de indivíduos que partilham certas características nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas, diferentes das características da maioria da população. Para além disso, tem sido defendido que a utilização de uma autodefinição, identificada como “a vontade dos membros dos grupos em questão de preservar as suas próprias características” e de serem aceites como parte desses grupos pelos outros membros, juntamente com certos requisitos concretos e objectivos, pode ser uma opção viável” (Ficha Informativa Sobre Direitos Humanos n.º 18 | Rev. 1 *apud* “Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities”, Vol. 5 da Série de Estudos, p. 96).

Políticos, que é preciso ao aduzir a atuação negativa⁶ do Estado em relação a tais grupos:

Nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou lingüísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua.⁷

Este dispositivo é limitado em seu alcance devido o tratamento individual dos direitos humanos e o não estabelecimento de medidas garantidoras do gozo desses direitos. Além disso, juntamente com as demais disposições internacionais, o art. 27 é deficiente na conceituação de “minorias”, reconhecendo que as “pessoas pertencentes a essas minorias” não terão seus direitos negados⁸. Diante deste lapso, o trabalho da Subcomissão para a prevenção da Discriminação e a Proteção das Minorias – órgão subsidiário a Comissão de Direito Humanos (CDH) – culminou na Declaração dos direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais, étnicas, religiosas e lingüísticas, legitimou expressamente a atuação estatal no sentido de adotar medidas em favor do gozo dos direitos e perpetuação do desenvolvimento da cultura, tradições e costumes, com ressalva das práticas violadoras da norma interna e internacional⁹, ou seja, passou a prever a atuação positiva do Estado. No entanto, a relevante conceituação das ditas minorias continuou vaga. Diante desta conjuntura, Stavenhagen reportou às palavras de Francesco Capotorti¹⁰ para demonstrar uma definição de “minorias”¹¹ aceita pela maioria doutrinária:

6. Para Flávia Piovesan: “Cabe realçar que, tanto os direitos sociais, econômicos e culturais como os direitos civis e políticos, demandam do Estado prestações positivas e negativas, sendo equivocada a simplista visão de que os direitos sociais, econômicos e culturais só demandam prestações positivas, enquanto os direitos civis e políticos demandariam prestações negativas, ou a mera abstenção estatal.” (Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional, 2013)

7. Pacto Internacional sobre Direito Civil e Políticos – art. 27

8. STAVENHAGEN, Rodolfo. El sistema internacional de lós derechos humanos, Revista IIDH, vol. 26 1998, p. 91.

9. Declaração dos direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais, étnicas, religiosas e lingüísticas - Art. 4º

10. Francesco Capotorti foi relator especial da Subcomissão para a prevenção da discriminação e proteção das minorias.

11. Apud SALMÓN, Elizabeth. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2011, p. 186.

Un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, en posición no dominante, cuyos miembros – naturales del Estado – presentan desde el punto de vista étnico, religioso o lingüístico, características que difieren de las del resto de la población y manifiestan, aún cuando no sea más que de manera implícita, un sentimiento de solidaridad, con el fin de preservar sus culturas, sus tradiciones, su religión o su lengua.

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu art. 1º, dispôs expressamente o direito de autodeterminação dos povos, o que resguardou o exercício de pleno direito ao desenvolvimento social, cultural e econômico dos povos indígenas e suas terras, diga-se, direito fundamental à preservação da tradição cultural.

Após quase vinte anos sofrendo diversas alterações desde a redação original, a Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas foi aprovada em 2007 após 143 votos a favor na Assembleia Geral, incluindo o Brasil. Em contrapartida, Estados Unidos, Canadá e Austrália votaram em desfavor à ascensão do reconhecimento.

2.2 Na ordem internacional regional

Seguindo na perspectiva internacional, neste momento, a nível regional, vislumbra-se o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, criação da Organização dos Estados Americanos (1948) e composto por dois instrumentos - Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) e Convenção Americana sobre Direitos Humanos (San José 1969) - de suma importância à temática aqui exposta, na medida em que, embora a ausência de previsão peculiar aos povos indígenas, revelam o caráter universal dos direitos humanos, o que engloba o direito indigenista à terra.

Em paralelo e ainda em processo de elaboração, o projeto de Declaração Interamericana sobre Direitos dos Índios sugere um poder de veto das populações indígenas sobre ações que interfiram em suas terras. Em contrapartida, a Convenção nº 169 da OIT estabelece que o dever de consulta prévia é uma obrigação do Estado de perguntar, de maneira respeitosa e adequada, a opinião dos povos indígenas sobre as decisões capazes de afetá-los.

Sendo assim, percebe-se que, sob a influência do reconhecimento dos direitos das minorias e o princípio da não discriminação, o Projeto de Declaração Interamericana sobre Direitos dos Índios avançou no tocante ao poder de participação da comunidade indígena em decisões

que possam afetá-las. Claudio Nash¹² comenta a evolução do trabalho da Comissão Interamericana de Derechos Humanos:

En la práctica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos podemos distinguir diversas etapas respecto de la cuestión indígena. Una primera etapa está vinculada a la protección de los indígenas en cuanto a individuos vulnerables; una segunda, incorpora la idea de derechos dignos de especial protección, centrados en la idea de igualdad y no discriminación y en la doctrina elaborada internacionalmente sobre minorías; la última etapa, basada en un enfoque de derechos, considerando a los indígenas como titulares plenos y en ciertos aspectos con protección especial en el goce y ejercicio de ciertos derechos.

Logo, pode-se afirmar que, em termos de reconhecimento, a evolução no âmbito regional configurou um marco histórico, vez que consolidou a singular universalidade dos direitos indígenas, o que restou corroborado no sistema jurídico brasileiro como se observará a seguir.

2.3 No ordenamento pátrio

Inicialmente, vale anotar que até 1988, as constituições foram omisssas quanto ao tema da proteção das minorias, fato que revela o caráter individual na proteção dos direitos. Utilizando o termo “silvícolas”, a Constituição de 1934 foi a primeira Constituição a mencionar os índios¹³. O respeito à posse das terras onde se encontravam foi a única garantia a estes povos assegurada até 1988, ou seja, já se vislumbrava o chamado direito originário às terras a ser pormenorizado mais adiante.

Seguindo a indeterminação conceitual verificada nos documentos internacionais, a Constituição cidadã (1988) não define minorias nem mesmo povos indígenas. No entanto, este grupo minoritário é citado em uma série de dispositivos que revelam a proteção de suas manifestações culturais; asseguram a organização social, os costumes, as línguas, as crenças e as tradições indígenas, inclusive suas terras; a competência privativa da União para legislar sobre populações indígenas; a competência da Justiça Federal para julgar casos envolvendo direitos indígenas; e a competência do Ministério Público para defender judicialmente

12. Apud SALMÓN, Elizabeth. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2011, p. 183.

13. Menção mantida pelas Constituições de 1934, 1946 e 1967.

os direitos e interesses dessas comunidades¹⁴. Registre-se que alguns desses direitos foram incorporados pela ideia já trazida pela Convenção nº 169 da OIT (1998), embora esta tenha sido incorporada pelo Estado brasileiro apenas em 2004 com o Decreto nº 5.051.

Como dito, a não precisão de um conceito de “minorias” no ordenamento pátrio encaminha, mais uma vez, para a abordagem doutrinária. Diferentemente da perspectiva numérica¹⁵ adotada no conceito de Francesco Capotorti, Carmen Lúcia exprime o sentido de “minorias” como grupos sem voz e vez, pois lhes são negados direitos, leia-se direitos formalmente estabelecidos, em razão da discriminação:

[...] não se toma a expressão minoria no sentido quantitativo, senão no de qualificação jurídica dos grupos contemplados ou aceitos com um cabedal menor de direitos, efetivamente assegurados, que outros que detém o poder. Na verdade, minoria, no Direito democraticamente concebido e praticado, teria que representar o número menor de pessoas, vez que a maioria é a base de cidadãos que compreenda o maior número tomado da totalidade dos membros da sociedade política. Todavia, a maioria é determinada por aquele que detém o poder político, econômico e inclusive social em determinada base de pesquisa. [...]. Assim, o caso dos negros e mulheres no Brasil, que são tidos por minorias, mas que representam maior número de pessoas na globalidade dos que compõem a sociedade brasileira¹⁶.

Reportando, neste momento, ao direito originário às terras ocupadas pelos índios, este foi reconhecido pelo Direito brasileiro em meados no século XIX, por meio do instituto do indigenato, composto pelo Alvará Régio de 1680 e Lei de 06 de Junho de 1755, ambos editados pela Coroa Portuguesa nos séculos XVII e XVIII, respectivamente. Após o período de colonização, tal direito se manteve consagrado na Lei de Terras de 1850, no Decreto 1.318 de 1854 (regulamentador da Lei de Terras), no Estatuto do Índio (Lei nº 6.001 de 1973) e então nas Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1988.

Embora o direito originário às terras ocupadas pelos índios tenha sido previsto antes mesmo da primeira Constituição, a Carta de 1988 foi

14. CRFB, Artigos 215, 22, inciso XIV, 109, inciso XI, 129, inciso V, 231 e 232

15. Além do elemento numérico (grupo numericamente inferior), Francesco Capotorti utiliza o critério da subordinação (grupo não-dominante) e a preservação das características étnicas, religiosas e linguísticas.

16. ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Ação afirmativa. O conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. Revista de Informação Legislativa, nº 33, 1996, p. 285.

divisora de águas por reconhecer o caráter permanente¹⁷ de tal direito, além de consagrar claramente a diferença cultural existente e o direito de perpetuar seus costumes, tradições e crenças. Nesse sentido, pontua Maria Stella Ferreira Levy¹⁸:

[...] quebrando uma tradição de leis que vêm, desde 1500, mais desprotegendo do que protegendo os povos indígenas, provavelmente só puderam acontecer por estarmos em uma nova era relativa aos direitos, da qual faz parte a ideologia presente no Estado de Direito, que, em tese, privilegia questões como o diálogo e o multipluralismo.

Em 1910, no cerne de um embate entre os que declinavam pelo entendimento e respeito ao espaço indígena e aqueles que defendiam o extermínio dos índios resistentes ao avanço do processo de colonização, foi criado o Serviço de Proteção do Índio (SPI), por meio do Decreto nº 8.072. Um verdadeiro contrassenso à própria nomenclatura estabelecida, o órgão não visava proteger os índios, suas terras, seus costumes, tradições e crenças. Diferentemente da Constituição de 1988, o SPI sustentava a ideia de indiferença e integracionismo do indígena, estimulando a sua ocidentalização, pois entendia transitória a qualidade de ser índio. Foi o aspecto mais criticado até a sua substituição pela Fundação Nacional do Índio (Funai), em 1967.

No mesmo ano de criação da Funai, a Constituição de 1967 atribuiu à União a propriedade das terras indígenas, bem como garantiu a posse permanente das terras por eles habitadas. Estas conquistas foram mantidas pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, acrescentando apenas a garantia de inalienabilidade de tais terras.

O Estatuto do Índio foi um marco para o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, pois, entre outros avanços, conferiu legitimidade ao Ministério Público Federal para promover a defesa dos índios e seus direitos, avanço este corroborado pela Constituição de 1988¹⁹ e, portanto, com maior eficácia, em razão de ser norma constitucional²⁰.

17. Constituição Federal de 1988 – Art. 231, §1º

18. LEVY, Maria Stella Ferreira. O direito das minorias e as nações indígenas no Brasil. *Cad. CRH [online]*. 2009, vol.22, n.57. pp. 493-505. ISSN 0103-4979. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792009000300005&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em Jan. 2016. p. 503.

19. Constituição Federal de 1988 – art. 232 e Estatuto do Índio – art. 37.

20. DALLARI, DALLARI, Dalmo de Abreu. Reconhecimento e proteção dos Direitos dos Índios. *Revista Informativo Legislativo*. a. 28. n. 111. Brasília, 1991. p. 319.

Ainda em 1988, a garantia da posse foi enfatizada no art. 231 da Magna Carta, dispondo que as terras indígenas são inalienáveis e indisponíveis e os direitos sobre elas, imprescritíveis. Logo, são terras não passíveis de usucapião e apesar de titular da propriedade, a União não pode vender nem doar as terras indígenas em razão do caráter permanente da posse.

O Supremo Tribunal Federal se deparou, pela primeira vez, com um embate acerca das terras indígenas, especificamente demarcação contínua da terra indígena Raposa Serra do Sol²¹ (Petição 3.388 em Ação popular), localizada em Roraima, região que foi conhecida de perto pelos Ministros Gilmar Mendes, Carmen Lúcia e Carlos Ayres Britto, o que demonstra a relevância da matéria.

Na ocasião, de um lado figuraram os fazendeiros, representantes do Estado de Roraima e o Senador Mozarildo Cavalcanti (contrários à demarcação contínua); do outro, representantes do MPF, da Funai e da AGU, além da representante dos povos indígenas da região, a advogada indígena Joênia Wapixana²². A decisão favorável do Supremo Tribunal Federal à demarcação contínua reconheceu a legalidade da demarcação da área protagonista do debate, afastou a ideia de que a demarcação de TI ameaça o princípio da federação e a soberania nacional, bem como demonstrou que seria uma afronta à constituição permitir que os ditos não-indígenas ocupassem as terras reconhecidas como indígenas, o que aconteceria se a referida Corte entendesse pela demarcação em “ilhas”.

Vale anotar, que a decisão substituiu a teoria do indigenato – não é possível definir a data de início da posse de TI, pois é permanente/ime-morial²³ - pela teoria do fato indígena. Com a substituição, verdadeiro retrocesso, o STF entendeu que a data de início do direito de posse dos indígenas é 5 de outubro de 1988 (promulgação da Constituição Federal). Controverso é saber que o próprio STF havia se posicionado no sentido de reconhecer a ocupação anterior à CF/88 (Recurso Extraordinário n. 416.144-3)²⁴:

21. Registre-se que a área foi identificada pela Funai em 1993 e após cumprir o rito procedimental, a demarcação foi administrativamente concluída em 2005. Disponível em <http://www.socioambiental.org/inst/esp/raposa>. Acesso em Jan. 2016.

22. YAMADA, Erica Magami e VILLARES, Luiz Fernando. Julgamento da Terra Indígena Raposa Serra do Sol: todo dia era dia de índio. Revista direito GV, vol. 6, n. 1, São Paulo, 2010, p. 144.

23. SIMONI, Mariana Yokoya. O reconhecimento dos direitos dos povos indígenas sob a perspectiva internacional e a brasileira. Revista Meridiano 47. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, nº 105, 2009, p. 41

24. Apud YAMADA, Erica Magami e VILLARES, Luiz Fernando. Julgamento da Terra Indígena Raposa Serra do Sol: todo dia era dia de índio. Revista direito GV, vol. 6, n. 1, São Paulo, 2010, p. 150

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sr. Presidente, trata-se de um caso interessante, que fala um pouco dessa nossa experiência neste tema, que já se arrasta, acredito, desde a Constituição de 1891. Creio ser pacífico, mesmo entre os estudiosos do tema, que o art. 64 da Constituição de 1891, ao deferir aos Estados as chamadas “terras devolutas”, pelo menos isso resulta dos estudos do célebre João Mendes, não teria repassado aquelas terras destinadas ao indigenato. Depois o texto de 1934, mais especificamente o texto de 1946, depois 1967, 1969, e, finalmente, o texto de 1988, todos eles enfatizaram o valor da posse indígena, inclusive os últimos enfatizando a propriedade da União e o usufruto em favor dos indígenas. É certo, também, isto é algo pacífico, que eventual afastamento ou expulsão dos índios das terras a eles destinadas, ou por eles ocupadas, não constituía *modus operandi* ou *faciendi* para a eliminação da propriedade - isso, parece-me, implícito, inclusive, na discussão. De modo que a União continuava a ser proprietária dessas terras. Também não me parece suficiente, para afastar a discussão que aqui se enceta e se coloca, a invocação daquelas famosas certidões da Funai sobre a não ocupação dessas terras pelos índios. [...] No caso, como bem demonstrado pela eminente Relatora, não é disso que se cuida. Em 1998, houve a definição quanto à demarcação dessas terras e, desde então, arrastam-se as discussões com sucessivas medidas de efeito suspensivo. Isso trata um pouco, também, da nossa história e, inclusive, sobre o Judiciário e a própria Administração, que parecem trabalhar um pouco com o paradigma da eternidade. Tema como este acaba por ficar indefinido

A decisão atesta nitidamente que o reconhecimento dos direitos indígenas se deu antes da Carta de 1988, mais especificamente, o direito originário à posse de terras tradicionalmente ocupadas por tais povos. Foram conquistas graduais e sucessivas que culminaram com caráter de norma constitucional sob proteção do instituto das cláusulas pétreas.

3 AS TERRAS INDÍGENAS E SUA DEMARCAÇÃO

Conforme redação do art. 231 da Constituição Federal, é possível definir terras indígenas tradicionalmente ocupadas²⁵ a partir da verificação de vários aspectos: a) aspecto territorial – espaço habitado pelos índios;

25. Estatuto do Índio – art. 17. Existem outros tipos de terras indígenas como a reserva indígena, as terras dominiais e terras interditadas.

b) aspecto cultural, a porção do território que garante a manutenção de seus costumes, tradições e crenças; c) aspecto ecológico, garantidor da preservação do ecossistema, cujo índio depende e o aspecto econômico, a porção de terra necessária para o desenvolvimento das atividades de subsistência como a caça e a pesca.

Atualmente, de acordo com levantamentos reunidos pela Funai, o percentual de ocupação de terras indígenas regularizadas atinge cerca de 12,2%²⁶ do território nacional. No entanto, na distribuição deste percentual, há uma determinada concentração destas terras na região norte do país, principalmente na Amazônia, na medida em que esta área ainda não foi muito explorada. Tal fato demonstra bem que a diminuição de índios em determinada região está intrinsecamente ligada à descoberta de riquezas²⁷.

O art. 67 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias estabeleceu que “a União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição”, ou seja, até 1988. Entretanto, o entendimento jurisprudencial²⁸ foi no sentido de que prazo de cinco anos não poderia prejudicar os índios diante da morosidade da União nesse período, até porque as demarcações continuaram sendo feitas, alcançando um número²⁹ de 434 terras indígenas regularizadas.

26. Disponível em www.funai.gov.br. Acesso em Jan. 2016

27. CUNHA, Manuela Carneiro da. O futuro da questão indígena. Estudos avançados (121 – 136), 1994. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v8n20/v8n20a16.pdf>. Acesso em Jan 2016.

28. EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DEMARCATÓRIO. INEXISTÊNCIA. DECRETO 1.775/1996. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA. RECURSO DESPROVIDO. I - Esta Corte possui entendimento no sentido de que o marco temporal previsto no art. 67 do ADCT não é decadencial, mas que se trata de um prazo programático para conclusão de demarcações de terras indígenas dentro de um período razoável. Precedentes. II - O processo administrativo visando à demarcação de terras indígenas é regulamentado por legislação própria - Lei 6.001/1973 e Decreto 1.775/1996 - cujas regras já foram declaradas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. Precedentes. III - Não há qualquer ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, pois conforme se verifica nos autos, a recorrente teve oportunidade de se manifestar no processo administrativo e apresentar suas razões, que foram devidamente refutadas pela FUNAI. IV - Recurso a que se nega provimento. (RMS 26212, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 03/05/2011, DJe-094 DIVULG 18-05-2011 PUBLIC 19-05-2011 EMENT VOL-02525-02 PP-00290)

29. Disponível em www.funai.gov.br. Acesso em Jan. 2016

O Estatuto do Índio (1973), em seu art. 19, previu “as terras indígenas, por iniciativa e sob orientação do órgão federal de assistência ao índio, serão administrativamente demarcadas, de acordo com o processo estabelecido em decreto do Poder Executivo”. Por sua vez, o Decreto nº. 1.775 de 1996 dispõe que o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas compreende diversas etapas: I – estudos de identificação e delimitação realizados pela Funai; II – contraditório administrativo; III – declaração do limites pelo Ministro da Justiça; IV – demarcação física pela Funai; V – avaliação, a cargo da Funai, das benfeitorias realizadas pelos não-índios; VI – homologação da demarcação pelo Presidente da República; VII – pagamento das benfeitorias e retirada dos ocupantes não-índios, ambos realizados pela Funai; VIII - registro das terras indígenas e IX – interdição de terras de povos isolados pela Funai.

Necessário destacar que o procedimento de demarcação culmina num ato – homologação – de caráter declaratório. Portanto, é um mero reconhecimento do Estado brasileiro da proteção já prevista na Constituição Federal, qual seja o direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupadas pelos índios³⁰. Além disso, a demarcação beneficia a organização social indígena e sua reprodução cultural, bem como propicia a proteção ambiental e biodiversidade das áreas delimitadas e contribui para a redução de conflitos, garantindo um maior controle do Estado na região, por exemplo, a gestão escolar.

4 A INCONSTITUCIONALIDADE DA PEC 215/2000

De autoria do Deputado Almir Moraes Sá, o Projeto de Emenda Constitucional 215 de 2000³¹ modifica o art. 49, acrescentando no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional, através do inciso XVIII, a aprovação da demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e ratificação das demarcações já homologadas. A referida PEC também altera o art. 231, § 4º, “as terras de que trata este artigo, após a respectiva demarcação aprovada ou ratificada pelo Congresso Nacional, são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis”³². Ou seja, mais uma vez, propõe que a demarcação de

30. Constituição Federal - Art. 231. 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.

31. Disponível em <http://www.ebc.com.br/sites/default/files/pec215.pdf>. Acesso em Jan. 2016.

32. O atual art. 231, § 4º prevê “As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indis-

TI tradicionalmente ocupada passe pelo crivo de aprovação ou ratificação do Congresso Nacional.

O constituinte originário estabeleceu no art. 231 da CF a competência para a União (Poder Executivo) demarcar as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. O art. 2º revela o princípio da separação dos poderes “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Já é pacífica no STF a postura de relativizar este princípio, podendo haver interferências entre os Poderes no intuito de equilibrar direitos, desde que não resulte em desrespeito à Constituição. Nesse sentido³³:

O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República. O regular exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, desde que pautado pelo respeito à Constituição, não transgride o princípio da separação de poderes. (MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-1999, Plenário, DJ de 12-5-2000).

Sendo assim, percebe-se que a PEC 215 viola o princípio da separação dos poderes, na medida em que tenta legitimar a usurpação do poder concedido à União, desrespeitando o legislador constituinte originário, pois não se trata de uma interferência para garantir a efetividade de uma norma constitucional – como se observa na judicialização do direito à saúde, por exemplo -, mas sim para apoderar a dita bancada ruralista e tornar ainda mais extenso o procedimento de demarcação.

Com a Constituição Federal de 1988, os direitos dos índios – à posse de suas terras, à auto-organização, à cultura etc. - foram elevados ao patamar de direito fundamental. Embora não previstos no rol do art. 5º, é evidente esta configuração, pois estão diretamente ligados aos direitos fundamentais explícitos e ao princípio da dignidade da pessoa humana³⁴. Segundo Ingo Sarlet:

poníveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis”.

33. Disponível em <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-principio-da-separacao-de-poderesfuncoes-na-constituicao-de-1988,47764.html>. Acesso em Jan. 2016.

34. Constituição Federação - art.5º, §2º. Cláusula de abertura constitucional a novos direitos fundamentais.

[...] Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo)³⁵.

O art. 60 da CF trouxe o rol das cláusulas pétreas, verdadeiros instrumentos de preservação do “núcleo essencial”³⁶ assegurado pelo constituinte originário. De acordo com os incisos III e IV do § 4º, configuram como cláusulas pétreas a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais. Ainda conforme esta norma constitucional, estas cláusulas não podem figurar objeto de deliberação de proposta de emenda tendente a abolir ou diminuir a proteção do “núcleo essencial”. Destarte, o STF já se manifestou³⁷:

“A eficácia das regras jurídicas produzidas pelo poder constituinte (redundantemente chamado de ‘originário’) não está sujeita a nenhuma limitação normativa, seja de ordem material, seja formal, porque provém do exercício de um poder de fato ou suprapositivo. Já as normas produzidas pelo poder reformador, essas têm sua validade e eficácia condicionadas à legitimação que recebam da ordem constitucional. Daí a necessária obediência das emendas constitucionais às chamadas cláusulas pétreas.”

Mais uma vez e de forma mais gravosa, verifica-se a total inconstitucionalidade da proposta de emenda ora analisada, em razão da pre-

35. SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev.eampl., 3. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 77.

36. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O poder constituinte. 4 ed. rev., atual. eampl. São Paulo: Saraiva, 2005, p.169. apud NÓBREGA, Guilherme pupe da. CLÁUSULAS PÉTREAS: breves considerações sobre amplitude da proteção, núcleo essencial e dupla emenda. 2009. Disponível em <http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/cadernovirtual/article/viewFile/203/244>. Acesso em Jan. 2016.

37. (ADI 2.356-MC e ADI 2.362-MC, rel. p/ o ac. min. Ayres Britto, julgamento em 25-11-2010, Plenário, DJE de 19-5-2011.) Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>. Acesso em Jan. 2016.

tensiosa diminuição e/ou abolição³⁸ do direito fundamental dos índios à posse das terras tradicionalmente ocupadas (art. 231, CF) e da separação dos poderes (art. 2º, CF). Além disso, por raciocínio lógico, entende-se também pela violação à Convenção 169 da OIT e ao princípio da proibição do retrocesso social, pois, uma vez aprovada, a emenda tornará ameaçada a efetiva preservação dos usos, costumes e tradições assegurada às comunidades indígenas pelo de fato da perpetuação cultural ser viabilizada pela proteção ao direito às terras indígenas.

O procedimento de demarcação é meramente declaratório³⁹, reconhece o já previsto pela Constituição, neste caso, o direito originário à posse das terras tradicionalmente ocupadas. Se aprovada, a PEC desrespeitará o princípio da segurança jurídica, pilar do Estado Democrático, pois ameaçará a estabilidade do direito adquirido à posse das milhares de terras já demarcadas e outras tantas à espera da conclusão do rito demarcatório.

Por fim, na leitura da última justificativa do Projeto, percebe-se o entendimento equivocado do deputado Almir Sá sob o fundamento de que a atribuição concedida à União cria obstáculos, ditos por ele, insuperáveis, por não estabelecer consulta ou considerações aos interesses dos estados-membros, qualificando a demarcação em ato unilateral. É notório o vício de inconstitucionalidade devido ao firmado pelo Decre-

38. Corroborando: “O Congresso Nacional, no exercício de sua atividade constituinte derivada e no desempenho de sua função reformadora, está juridicamente subordinado à decisão do poder constituinte originário que, a par de restrições de ordem circunstancial, inibitórias do poder reformador (CF, art. 60, § 1º), identificou, em nosso sistema constitucional, um núcleo temático intangível e imune à ação revisora da instituição parlamentar. As limitações materiais explícitas, definidas no § 4º do art. 60 da Constituição da República, incidem diretamente sobre o poder de reforma conferido ao Poder Legislativo da União, inibindo-lhe o exercício nos pontos ali discriminados. A irreformabilidade desse núcleo temático, acaso desrespeitada, pode legitimar o controle normativo abstrato, e mesmo a fiscalização jurisdicional concreta, de constitucionalidade.” (ADI 466, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 3-4-1991, Plenário, DJ de 10-5-1991.)

39. “Os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente ‘reconhecidos’, e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação se orna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Essa a razão de a Carta Magna havê-los chamado de ‘originários’, a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não índios. Atos, estes, que a própria Constituição declarou como ‘nulos e extintos’ (§ 6º do art. 231 da CF).” (Pet 3.388, rel. min. Ayres Britto, julgamento em 19-3-2009, Plenário, DJE de 1º-7-2010.) Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>. Acesso em Jan. 2016

to nº 1.775 (1996) regulamentador das etapas de procedimento de demarcação, dentre as quais se vê justamente a fase do contraditório⁴⁰ e ampla defesa – princípios constitucionais expressos, o que possibilita a manifestação dos interessados.

5 CONCLUSÃO

No transcorrer do capítulo, foi demonstrado o desenvolvimento da compreensão dos direitos indígenas, ocorrido de forma lenta e para isto, foi necessário superar algumas discussões acerca de definições importantes para o estudo. Imprescindível também foi examinar as disposições internacionais e pátrias a respeito do assunto. O cenário internacional foi abordado no intuito de demonstrar a relevância do tema e a incorporação, pelo Direito brasileiro, das ideias inseridas nas Declarações, Convenções e Tratados Internacionais. A abordagem da legislação brasileira – a nível constitucional ou não – direcionou mais propriamente para a regulamentação acerca dos direitos originários à posse e na configuração dos índios como minorias.

O grande avanço a partir de 1988 foi entender, através da jurisprudência, os direitos indígenas como direitos fundamentais trazendo a ideia de que o índio possui o direito de ser e continuar sendo índio, preservando a sua cultura, costumes, tradições e crenças, além do meio ambiente e biodiversidade. Destarte, embora a legislação tenha progredido, os fatores discriminação e a interesse econômico, ainda enraizado em alguns setores sociais, levaram até a PEC 215. É inevitável o olhar crítico diante de uma proposta coberta de vícios insanáveis que afe-

40. “RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DEMARCATÓRIO. INEXISTÊNCIA. DECRETO 1.775/1996. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA. RECURSO DESPROVIDO. I - Esta Corte possui entendimento no sentido de que o marco temporal previsto no art. 67 do ADCT não é decadencial, mas que se trata de um prazo programático para conclusão de demarcações de terras indígenas dentro de um período razoável. Precedentes. II – O processo administrativo visando à demarcação de terras indígenas é regulamentado por legislação própria - Lei 6.001/1973 e Decreto 1.775/1996 - cujas regras já foram declaradas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. Precedentes. III – Não há qualquer ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, pois conforme se verifica nos autos, a recorrente teve oportunidade de se manifestar no processo administrativo e apresentar suas razões, que foram devidamente refutadas pela FUNAI. IV – Recurso a que se nega provimento” (fl. 785). Disponível em <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19732518/recurso-ord-em-mandado-de-seguranca-rms-26212-df>. Acesso em Jan. 2016.

tam não só os direitos fundamentais dos indígenas, mas também, e não menos importante, o direito ambiente, cuja titularidade é de toda a coletividade.

Com a análise, verifica-se a inconstitucionalidade da proposta em razão da violação direta à Constituição Federal. Ao propor alteração do processo de demarcação, possibilitando ao Legislativo intervir nos atos determinantes da demarcação emitidos pelo Executivo, viola o princípio da separação dos poderes previsto no art. 2º da Magna Carta. Além disso, fere diretamente as cláusulas pétreas do art. 60, na medida em que se trata de uma proposta de diminuição de direitos fundamentais indígenas à posse de terras tradicionalmente ocupadas, além da violação da separação dos poderes, que também se enquadra nas cláusulas pétreas. Consequentemente, viola a Convenção nº 169 da OIT, direito adquirido e os princípios do retrocesso social e da segurança jurídica, em razão da grave ameaça da perda da manutenção dos usos, costumes e tradições indígenas assegura seja no ordenamento pátrio como também em sede de ordem global.

REFERÊNCIAS

ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos. **O Supremo Tribunal Federal e a Proteção às Minorias**. In: JUNIOR, Alberto do Amaral e JUBILUT, Liliana Lyra. O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Editora QuartierLatin do Brasil. São Paulo, 2009, p. 327 – 350.

BRASIL. **Decreto nº 592, 6 de Julho de 1992**. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Diário Oficial da República Federativa do Brasil Brasília, DF. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm. Acesso em nov. 2015

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em dez. 2015

BRASIL. **Decreto nº 591, 6 Julho de 1992**. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Diário Oficial da República Federativa do Brasil Brasília, DF. 1992 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm. Acesso em nov. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 5.051, 19 de abril de 2004.** Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Diário Oficial da República Federativa do Brasil Brasília, DF. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5051.htm. Acesso em dez. 2015.

BRASIL. **Lei nº 6.001, 19 de dezembro de 1973.** Estatuto do Índio. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6001.htm. Acesso em dez. 2015.

CORDEIRO, Enio. **Política indigenista brasileira e promoção internacional dos direitos das populações indígenas.** Brasília: Instituto Rio Branco, 1999;

Convenção nº 169 da OIT. Disponível em <http://www.oitbrasil.org.br/convention>. Acesso em Nov. 2015.

Convenção nº 107 da OIT. Disponível em <http://www.oitbrasil.org.br/convention>. Acesso em nov. 2015.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **O futuro da questão indígena.** Estudos avançados (121 – 136), 1994. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v8n20/v8n20a16.pdf>. Acesso em Jan 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Reconhecimento e proteção dos Direitos dos Índios.** Revista Informativo Legislativo. a. 28. n. 111. Brasília, 1991.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.** 5. ed Curitiba: Editora Positivo, 2010.

JUNQUEIRA, Carmen Sylvia de Alvarenga; PAIVA, Eunice. **La legislación brasileña y las poblaciones indígenas en Brasil.** In: STAVENHAGEN, Rodolfo. *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina.* México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/El Colegio de México, 1988

LEVY, Maria Stella Ferreira. **O direito das minorias e as nações indígenas no Brasil.** *Cad. CRH [online]*. 2009, vol.22, n.57. pp. 493-505. ISSN 0103-4979. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792009000300005&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em Jan. 2016.

MOREIRA, Felipe Kern. **O direito internacional dos povos indígenas: colisão multidimensional de direitos**; Revista Meridiano 47. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, nº 95, p. 25 – 26, 2008.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Disponível em http://www.cimi.org.br/pub/publicacoes/1191526307_Encarte299.pdf. Acesso em Nov. 2015.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas. Disponível em: http://direitoshumanos.gddc.pt/3_2/III/PAG3_2_10.htm. Acesso em Nov. 2015.

NÓBREGA, Guilherme pupe da. **CLÁUSULAS PÉTREAS: breves considerações sobre amplitude da proteção, núcleo essencial e dupla emenda**. 2009. Disponível em <http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/cadernovirtual/article/viewFile/203/244>. Acesso em Jan. 2016.

ONU. Disposições para a Promoção e Protecção dos Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias. Ficha Informativa Sobre Direitos Humanos n.º 18 | Rev. 1 [ACNUDH]. Disponível em http://www.gddc.pt/direitos-humanos/Ficha_18.pdf. Acesso em Nov. 2015.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

Projeto de Emenda Constitucional nº 215 de 2000. Disponível em <http://www.ebc.com.br/sites/default/files/pec215.pdf>. Acesso em Jan. 2016.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Ação afirmativa. O conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica**. Revista de Informação Legislativa, nº 33, 1996. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176462/000512670.pdf?sequence=3>. Acesso em Jan. 2016.

ROULAND, Norbert. **Direito das Minorias e dos povos autóctones**. Trad. Ane Lise Spaltemberg. Brasília: UnB, 2004.

SALMÓN, Elizabeth. **Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2011

SANTOS, Sílvia Coelho dos. **Direitos Humanos e os Direitos dos Povos Indígenas no Brasil**. Ilha Revista de Antropologia, v. 7, nº 1,2. Santa Catarina: 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. rev.eampl., 3. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

STAVENHAGEN, Rodolfo. **El sistema internacional de lós derechos humanos**, Revista IIDH, vol. 26 1998. Disponível em <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/26/dtr/dtr3.pdf>. Acesso em Nov. 2015.

Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>. Acesso em Jan. 2016.

SIMONI, Mariana Yokoya. **O reconhecimento dos direitos dos povos indígenas sob a perspectiva internacional e a brasileira**. Revista Meridiano 47. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, nº 105, p. 37 – 42, 2009.

YAMADA, Erica Magami e VILLARES, Luiz Fernando. Julgamento da Terra Indígena Raposa Serra do Sol: todo dia era dia de índio. Revista direito GV, vol. 6, n. 1, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1808-24322010000100008>. Acesso em Jan. 2016.

EXTENSÃO E VIVÊNCIA: PRÁXIS E RECONHECIMENTO ENDÓGENO

Alexandro Rodrigues Ribeiro • Jonas Benevides Correa

1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo objetiva demonstrar e descrever a iniciativa e desenvolvimento da experiência de um projeto de extensão desenvolvido pela Faculdade de Economia da UFMT junto a um assentamento agrícola no município de Poconé-MT. O objetivo do projeto foi a geração de renda ao implantar uma horta orgânica e propiciar sua comercialização junto ao consumidor, via feira. Para a elaboração do capítulo, a metodologia utilizada, do ponto de vista de seu objetivo, conforme Gil (1999) descreve a experiência onde a partir dos relatos de campo e análise de relatórios periódicos, conseguiu-se elaborar o presente texto, retratando a vivência e a prática desenvolvida pelos atores envolvidos no projeto. Ainda como método, a interpretação da teoria utilizada para aplicar o conhecimento no campo, contou também com a experiência do agricultor, aqui contemplada como objeto metodológico para apurar a praticidade e a vivência com a teoria acadêmica. A sequência estrutural do texto contempla o método do projeto, o uso teórico para aplicação prática, apresenta alguns resultados e demandas da comunidade, bem como a implantação da eco-feira para a comercialização dos produtos e sua importância para a continuidade da produção no campo e sua comercialização junto ao consumidor final.

O assentamento Agroana-Girau, está localizado no município de Poconé- MT, localizado no KM 120 da BR 070, região considerada como alto Pantanal de Mato Grosso, são 5500 hectares divididos em 172 lotes de 25 e 35 hectares cada. É banhado pelo rio Sangradouro e o córrego dos Macacos, a área de reserva biológica é coletiva, identificando 700 hectares. Possui ainda uma área central de uso comum de três hectares. Nessa localidade foi desenvolvido um projeto de extensão pela Faculdade de Economia - FE da Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT, o projeto aqui descrito, foi ganhador do Prêmio Santander Universidade Solidária, da 16ª. edição de 2013. Do Prêmio de cem mil reais, cem por cento foi

aplicado em estrutura produtiva em forma de horta coletiva. O prêmio viabilizou a estruturação e aquisição dos equipamentos para irrigação, sementes, contratação de transporte e laboratórios de análise de solos, água, entre outros.

O objetivo do projeto foi a geração de renda via mudança da produção agrícola convencional com uso de químicas, para a produção orgânica. Foi um projeto de extensão, portanto demandou a troca de saberes entre a Universidade e a Comunidade. O primeiro ano das atividades teve como base um diagnóstico prévio do assentamento e processo de nivelamento entre os alunos e produtores, cuja base teórica foi a do desenvolvimento endógeno, identificação da liderança e potencialidade local com o viés da sustentabilidade econômica, social, cultural e ecológica Sachs (2002). Essa teoria permitiu a troca de conhecimento, sem desconsiderar o conhecimento de cada realidade.

O segundo ano do projeto iniciou-se em março de 2015, teve como meta a prática da produção e comercialização dos alimentos. Para isso foi criada uma feira na UFMT, chamada de **eco-feira**, neste local os produtores comercializam seus produtos diretamente com o consumidor, fator decisivo para a geração de renda, pois evita a presença do comerciante atravessador e mantém o preço digno para a atividade desenvolvida. Assim, permitiu um acompanhamento da produção, da logística e da técnica da comercialização.

Ao todo, o projeto permitiu a presença de alunos de diversos cursos, se limitando ao máximo de dois alunos por curso, como de Economia, Agronomia, Administração, Engenharia Florestal, Engenharia Sanitária, Geografia, e Ciência e Tecnologia de alimentos, todos empenhados em gerar um aprendizado na troca de experiências. Dado o período passado, considerando o recebimento do prêmio e a execução do projeto, entende-se na atualidade que houve positividade além da programada, pois sua execução permitiu uma interação entre a teoria e prática, algo proporcionado pelas atividades desenvolvidas por vários cursos da UFMT que participaram do projeto, como: a aluna de geografia desenvolveu estudo sobre o uso múltiplo do espaço e o vínculo da educação do campo e comercialização. Do curso de Agronomia foi possível acompanhamento da atividade agroecológica e orgânica com registro do desenvolvimento das atividades, via relatórios de campo. A Engenharia Sanitária atuou com análise da água e a disposição adequada de resíduos sólidos. A Engenharia Florestal realizou a identificação de frutos locais como Bocaiuva e Cumbaru, desses produtos, a Engenharia de Alimentos realizou estudos e experimentos com cumbaru gerando biscoitos e pães, bem como abriu a possibilidade da inserção de uma

cozinha industrial que está em implantação para beneficiamento dos produtos frutíferos como da produção orgânica. O curso de Economia acompanhou a diferença de preços de mercado entre produtos convencionais e agroecológicos, bem como estimou o custo e renda das produções. Do Mestrado em Agronegócio e Desenvolvimento Regional – ADR, dois alunos desenvolveram a Vivência do contexto socioeconômico e ambiental, estimativas da produtividade, custos e receitas.

Dessa forma, as atividades desenvolvidas pelos alunos possibilitaram não somente levantamento de dados como também exercer a prática em pesquisa de campo, algo pertinente numa atividade de extensão.

2 O MÉTODO UTILIZADO

A metodologia utilizada permitiu revisão e aplicação em cada etapa de desenvolvimento do projeto. Para a execução foram convidadas vinte famílias para o conhecimento da prática agroecológica e sua aplicação. No final da capacitação apenas nove famílias estavam dispostas a enfrentar as atividades, apenas seis conseguiram desenvolver as atividades.

No assentamento Agroana-girau, atualmente estão participando da cooperativa 102 parceiros rurais, tem-se que praticamente 80% dos cooperados estão utilizando um sistema de irrigação, todos voltados para a produção convencional. Para a produção contínua, precisam utilizar irrigação a partir de poços semi artesianos perfurados em cada propriedade, com água entre 30 e 45 metros de profundidade. A irrigação foi introduzida por um grupo de cooperados que já tinha experiência com esta prática de gestão, quando da produção da olericultura por muitos anos em outras regiões com irrigação. Estima-se que 95% da produção local dependem de irrigação. Em 2007 com as ações de vontade coletiva, buscando realmente estruturar a produção endógena, havia registro de seis poços artesianos, em 2013 cerca de 80 unidades.

Em um local de elevada biodiversidade a produção homogênea suscita o ataque de diversas espécies ao agroecossistema. No assentamento Agroana-Girau esse fato também se verifica, onde os agricultores buscam minimizar a presença de predadores com a rotação de culturas. Contudo, nem sempre esta ação consegue controlar o ímpeto das populações de predadores, sendo introduzido o uso de agrotóxicos quando os invasores se tornam relevantes. Os fatores relatados justificaram a inserção de técnicas de produção agroecológicas e orgânicas, sem que de fato altere a produção atual. Mas que permitiu, junto às famílias selecionadas, a migração do modelo convencional com agrotóxico para a produção sustentável orgânica e agroecológica.

Dessa forma, os seis primeiros meses de atividades estiveram divididos entre a coleta de informações socioambientais e econômicas dos participantes do projeto e, por outro lado, a inserção da técnica da produção orgânica e agroecológica junto ao conhecimento já existente, com a vivência do produtor na localidade. O aspecto relevante no desenvolvimento do trabalho foi permitir ao produtor que ele apresentasse seu conhecimento em lidar com a terra naquele ambiente pantaneiro, a partir daí substituir a técnica convencional pela produção agroecológica. O fato de o produtor poder contar seu conhecimento e demonstrá-lo, ao mesmo tempo falar qual sua relação com o meio ambiente onde vive, permitiu sua percepção em contribuir para o projeto, pois a metodologia do desenvolvimento endógeno demanda que o conhecimento local seja o direcionador e limitador do conhecimento de fora. Essa técnica gerou o conhecimento endógeno com a técnica agroecológica (Primavesi, 2003).

Assim, justificou-se um projeto que procurou disponibilizar técnicas e capacitação produtiva que promoveu a sustentabilidade econômica, social, cultural e ambiental, provenientes de uma metodologia que propiciou a efetivação política da comunidade, em detrimento da produção convencional impactante ao ambiente ao ser humano e vulnerável economicamente, dado as variações de preços dos insumos agrícolas industrializados. Para por em prática o presente projeto, a comunidade disponibilizou uma área de três hectares para experimento e desenvolvimento da técnica orgânica próxima a sua sede, pois dessa forma não alteraria a produção convencional em seus lotes particulares, mantendo seus ganhos para subsistência.

3 A CONTRIBUIÇÃO TEÓRICA PARA A PRÁTICA EM CAMPO

O crescimento econômico sem precedentes acaba sendo nocivo ao meio ambiente, colocando em risco a vida no Planeta. A revolução verde que permitiu o aumento da produção de alimentos nas décadas de 1960 e 1970 utilizou de variedades produtivas modernas e variedades de auto rendimento North (1998), também proporcionou um impacto negativo maior ao meio ambiente, devido a ocupação desordenada do solo, principalmente nos países considerados em desenvolvimento. Teoricamente, a busca para correlacionar os aspectos econômicos e as questões ambientais chegou a forma interdisciplinar através da atuação de diversas áreas do conhecimento, especificamente a ecologia e a economia propiciou a interpretação da economia ecológica, fortalecendo

as questões sobre o desenvolvimento e o meio ambiente.

Diante desse pressuposto, aspectos institucionais também interferem na questão da sustentabilidade desde o fator externo até as demandas endógenas. A questão institucional é direcionada pela cultura e outras formas de organização, perfazendo a ação até a escala local, dentro da comunidade Barquero (2001).

Na vivência em campo, a identificação de conceitos e a articulação destes com a prática exercida permitiram reflexões tanto para acadêmicos quanto para a comunidade, pois foi possível reviver a memória dos praticantes da agricultura sem químicas do passado e seu reencontro com a presença da Universidade. Foi uma troca de saberes para acadêmicos, professores, voluntários e produtores. Assim, buscou-se sucintamente as conceituações. A produção agroecológica procura manter o equilíbrio entre o meio ambiente, seu uso, e a produção agrícola. A característica principal da agricultura ecológica, conforme Bonilla (1992) é manter e reconhecer os microorganismos dos solos para o desenvolvimento das plantas. Assim, a microfauna e a microflora liberam os nutrientes de forma gradual, dando equilíbrio e saúde aos vegetais. Esse mecanismo quando percebido pelos agricultores, recupera a relação ser humano com a natureza, algo que na produção com química não seria possível.

Já a agricultura orgânica, que embora não utilize químicas e seja uma produção natural, busca dar uma resposta ao mercado, pois produz como na convencional, mas, de maneira natural, dando sabor aos alimentos e melhor condição de manejo ao trabalhador. A produção orgânica permite despreocupar-se com as questões ambientais, seu viés é mais sustentável, conforme Romero e Assis (2002)

Dessa forma, a base teórica utilizada ao praticar as técnicas da produção orgânica, possibilitou aos produtores a recuperação cultural de seus antepassados, e assim, sentiram que seus conhecimentos adormecidos pudessem ser utilizados de forma pró-ativa para a nova modalidade de produção.

Nesse contexto, verificaram-se com a produção local os aspectos pertinentes ao desenvolvimento endógeno e local, pois conforme Barquero (2009) o local se difere de região para região, pois além do sistema produtivo, existem as diferenças social, institucional e cultural, as quais tem consideração específica sobre os recursos disponíveis na sua região. Para esse enfrentamento, ações coordenadas coletivamente, considerando a presença da comunidade e a força política local é considerada, especificamente as políticas locais devem ser adequadas a cada situação, pois cada região tem suas necessidades, suas demandas, suas capacidades.

O desenvolvimento endógeno envolve-se em todos estes aspectos, mas difere por ser voluntário, próprio das ações individuais que regem a coletividade cooperativa. Procura compatibilizar ou, no mínimo, ser conhecido da coletividade, na qual o processo ocorre. Esse processo implica na introdução de inovações que geram valor adicional às atividades produtivas e cotidianas da população, diferente daquele que acontece em seu entorno.

Ainda conforme Barquero (1988) as iniciativas que permitem a articulação para a difusão das inovações locais são o pilar da política do desenvolvimento, ainda, permite a organização produtiva da localidade ou do território. Juntamente com a qualificação dos recursos humanos a tecnologia e a metodologia para atuação são fundamentais para o fortalecimento endógeno.

No desenvolvimento do referido projeto de extensão, para atender a teoria do desenvolvimento endógeno, buscou-se a identificação da liderança local, a partir daí o conhecimento e cultura local ficou em evidência na tomada de decisão para a qualificação com um novo modo de produção, no caso, a produção orgânica e agroecológica. Esse aspecto possibilitou a comunidade, a aceitação de uma nova tecnologia social, que junto com seu conhecimento tácito propiciou a junção de conhecimento endógeno e a apropriação de um novo conhecimento que agregou a produção e comercialização de hortifrúti.

4 ALGUNS RESULTADOS E DEMANDAS DA COMUNIDADE QUE FORAM DESPERTADAS PELO PROJETO

O modelo do projeto que propiciou a prática para alunos, professores, parceiros institucionais voluntários, perfazendo a práxis do ensino aprendizagem numa modalidade extensionista, despertou nos participantes a necessidade da continuidade das atividades como, por exemplo, conhecer e compreender a melhor gestão dos recursos hídricos e da interação com a fauna e flora local. Esses princípios induzirá a produção com a continuidade da sustentabilidade proposta pelo projeto, conforme algumas vertentes.

Antes do projeto as árvores de Cumbaru eram utilizadas, após sua derrubada, como matéria prima para construção de cercas e currais, após o entendimento que seu fruto pode ser utilizado como alimento e ou matéria prima para processamento de óleos, a intenção é elevar a colheita de sementes, que na comunidade está em torno de 300 quilos/

mês durante a sua produção, onde o quilo de amêndoa está sendo comercializado a R\$15,00; há uma grande disponibilidade interna desta espécie e a sua coleta pode elevar a geração de renda local, contudo respeitando limites naturais, posto que uma parcela das sementes é utilizada como alimentos para os animais e pela biodiversidade, como estratégia de reprodução da própria espécie de cumbaru; não se pode coletar 100% das sementes ao risco de comprometer a dinâmica da biodiversidade local. Internamente no projeto, foi realizado pela Ciência e Tecnologia de Alimentos da UFMT experimentos de cumbaru que gerou biscoitos, pães e bolachas.

Quanto às amêndoas de Bocaiúva para processamento de seu óleo e polpa, há uma importante oferta endógena desta espécie vegetal e sua utilização econômica poderia complexificar o portfólio da atividade cooperativa, como no caso anterior, não se pode coletar 100% das sementes para não alterar a estrutura e a funcionalidade da biodiversidade. A Bocaiuva tem uma importância econômica e sociocultural na cabeceira do Pantanal mato-grossense, por outro lado, quanto a produtividade por cultivo, essa espécie poderá ser inserida no esboço econômico da cooperativa, pois tem forte valor econômico quando do seu processo de industrialização.

A demanda por frutas locais na eco-feira, despertou para uma forma mais contundente da fruticultura, com várias oportunidades como banana, goiaba, caju, mamão e outras; quanto maior a produção com espécies permanentes, melhores as práticas culturais de preservação de solo, estoque de carbono e manutenção da biodiversidade local. Para o processo de continuidade da produção a demanda por novas tecnologias capazes de serem operadas por reduzido número de trabalhadores, haja vista a escassez de mão de obra local.

O ponto alto a considerar sobre a temática da sustentabilidade consiste no uso das águas dos rios pantaneiros. Está em estudo no mestrado de Engenharia Sanitária da UFMT, o tratamento da água dos rios para uso direto na produção, esse fator diminuirá a retirada da água subterrânea e permitirá a utilização das águas superficiais pelos produtores que não possuem poços artesianos.

Ao final do projeto, março de 2016, a Horta Agroana comportava 10 famílias produtoras gerando 06 empregos diretos, são trabalhadores assalariados ou são comissionados pelo trabalho desenvolvido dentro da horta coletiva. Uma dezena de produtores fornecem produtos agroecológicos para compor a feira, são frutas de quintais, bata doce, milho verde, banana, cumbaru, bocaiuva, cana etc. esses fornecedores serão o futuro produtor orgânico. Na eco-feira na UFMT, realizada todas as sextas-

-feiras, as atividades são desenvolvidas por filhos e parentes próximos dos produtores rurais, principalmente os jovens. Nesse mesmo período, a horta coletiva produz uma média de quatro toneladas por mês de produtos orgânicos e agroecológicos, produtos comercializados diretos ao consumidor via certificação social do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – MAPA – está em andamento o processo de certificação que possibilitará a comercialização em restaurantes e supermercados.

Por outro lado, atendendo a demanda da extensão, foi possível o despertar para a participação da escola local no projeto. A Escola Antônio Garcia, localizada na comunidade. Da referida escola, alunos do segundo e terceiro ano do curso técnico de Agroecologia participam uma vez por semana de atividades diretamente na horta Agroana, conhecem a prática e manejo do plantio, sempre destacando a harmonia sustentável da natureza através de recursos da própria localidade, participam da colheita e preparação para a comercialização na eco-feira, onde conhecem a prática da comercialização, além de ter contato direto com os consumidores. Esse fator fortalece o entendimento do aluno, que é possível viver da agricultura familiar, pois evidencia o esforço do trabalho com a remuneração que recebe pela sua produção, diretamente do consumidor final, sem deixar parte de sua renda com o comerciante atravessador. Todo o empenho dessa atividade está despertando os alunos para a continuidade na área rural, setor onde o êxodo tem se mostrado irreversível, seja pela ausência de políticas públicas específicas para o setor ou pela falta de oportunidade de produção e comercialização. Todas as atividades práticas com a escola possui um viés econômico, social, ambiental e cultural.

Do ponto de vista cultural o grupo de Siriri da Escola participou de atividades agroecológicas, foi assim na 1ª. Semana de Agroecologia de Mato Grosso acontecido naem maio de 2014 na UFMT. Também participa das atividades ligadas a eventos do projeto, como o encerramento final da edição de 2016 do Projeto Santander em maio de 2016 na 2ª. Semana de Agroecologia de Mato Grosso, que ocorreu nas dependências da UFMT. O diferencial é que na 1ª. Semana agroecológica os alunos ainda não tinham a pratica agroecológica, o que agora será composto por esse diferencial, participação ambiental e cultural representada pelos próprios alunos.

O desenrolar do projeto atraiu para a eco-feria, especificamente para a Faculdade de Economia, uma série de demandas ligadas ao setor de produção agroflorestal e orgânica, bem como setores envolvidos com produção e comercialização de alimentos. Dezenas de restaurantes consultam o projeto para conhecer e fazer parceria com produtores, vários comerciantes se disponibilizaram para comercializar os produtos que chegam a eco-feira, esse fator deu respaldo e autoconfiança aos produtores.

No desenvolver das atividades, foi necessária a articulação para a emancipação do projeto, isso se deu ao longo do projeto. Órgãos públicos oficiais ligados ao setor agrícola, como a Secretaria de Agricultura Familiar – SEAF-MT que permitiu a continuidade do uso de um Caminhão de sua propriedade, para transporte dos produtos até a eco-feira da UFMT, o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento -MAPA possibilitou a criação da Comissão de Produção Orgânica de Mato Grosso – Cporg-MT. Ações institucionais do setores público e privado é o início de uma atuação firme e alicerçada para a emancipação da agricultura familiar na baixada Cuiabana e o Estado de Mato Grosso, pois os próprios produtores entendem a necessidade de aproximação com órgãos públicos com atividades voltadas a agricultura familiar.

5 A IMPORTÂNCIA DA CONTINUIDADE DA ECO-FEIRA: PRODUÇÃO E MERCADO

Os produtos da Horta Agroana são além das caixarias (abobrinha, quiabo, jiló, berinjela, beterraba, cenoura, frutas) já se produz folhosas (couve, alfaces, rúcula, cebolinha, coentro, salsa etc.) essa produção não é suficiente para manter uma feira, pois se tem que entender que a Horta Agroana faz uma feira *sozinha*, e quando o normal é *compor* uma feira, esse fator foi muito discutido e apresentado aos consumidores, que hoje entendem que a produção orgânica respeita o ciclo natural das plantas e conseqüentemente, a estação que está disponível. Mesmo com essa limitação, passam em média 520 pessoas por feira, na sua maioria, pessoas de fora da UFMT.

Dentre as atividades paralelas de parcerias institucionais, a aglutinação do projeto resultou em conquistas tácitas para a comunidade, entre elas um caminhão com capacidade para transportar quatro toneladas, conquistado por projeto desenvolvido pelo Escritório de Inovação e Tecnologia – EIT/UFMT, e uma cozinha industrial via projeto junto a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB. A cozinha industrial, cuja planta foi aperfeiçoada pelo curso de Ciência e Tecnologia de Alimentos, permitirá o processamento dos produtos que não foram comercializados no primeiro momento na eco-feira, após processados, serão acondicionados numa câmara fria e posteriormente poderá ser transportado por transporte refrigerado, chegando um produto fresco e de qualidade ao consumidor, tecnologia antes distante dos produtores, agora faz parte da sua realidade produtiva.

6 CONSIDERAÇÃO FINAL

Entre tudo, pode-se verificar que o projeto que nasceu para a geração de renda, permitiu gerar renda e possibilitar a prática da produção sustentável. Considera-se que na prática e vivência de dois anos da realização do projeto, foi possível perceber a grandiosidade do conhecimento tácito dos produtores, pois vivem em uma região adversa para a prática agrícola, porém com uma demanda no setor urbano para aquisição de alimentos. Essa demanda fez com que a produção tradicional e convencional sobressaísse num primeiro momento, mas se mostrou ineficaz e sem resultado econômico positivo. Do ponto de vista ambiental, essa modalidade gera alto impacto negativo ao ambiente pantaneiro. Com a agroecologia e a produção orgânica esses aspectos se mostraram mais positivos para a sustentabilidade econômica e ambiental. De toda forma, a empiria mostrou a necessidade da Educação para o campo voltada para o agricultor, pois o modelo da produção para o mercado retirou a vivência e a qualidade da vida do campo para a velocidade produtivista. Isso destrona o pertencimento do produtor ao seu ambiente e não o deixa entender que a sua produção é fruto do seu trabalho. Na lógica endógena, com liderança local, com tomada de decisão própria que permite produzir e comercializar com valores intangíveis reconhecidos, o trabalhador do campo se torna merecedor do investimento social, cultural, ambiental e econômico, fruto da sua realização produtiva.

REFERÊNCIAS

ASSIS L, ROMERO A. R. Agroecologia e Agricultura Orgânica: controvérsias e tendências. Desenvolvimento e Meio Ambiente, número 6, Editora UFPR, 2002.

BARQUERO, A. V. Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001. ISBN 85-7025-657-4

BARQUERO, A. V. Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis Apuntesdel CENES, ISSN-e 0120-3053, Vol. 28, N°. 47, 2009, págs. 117-132 Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=172488> acesso em Jul de 2016.

BARQUERO, A. V. El papel del desarrollo en la ordenación del territorio de las regiones periféricas y rurales. Actas del I Congreso de Economía

Regional de Castilla y León: Salamanca, 24, 25 y 26 de noviembre de 1988, 1980, págs. 99-106 Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=172488> acesso em Jul de 2016.

BONILLA, J. A. Fundamentos da Agricultura ecológica: sobrevivência e qualidade de vida – São Paulo: Nobel, 1992.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.%. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PRIMAVESI, O.; PRIMAVESI, A.C. **Fundamentos Ecológicos para o Manejo Efetivo do Ambiente Rural nos Trópicos: educação ambiental e produtividade com qualidade ambiental.** Documentos, 33. São Carlos: Embrapa Pecuária Sudeste, 2003.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

O GABARITO DA *FLORESTA-URBANA* NA REGIÃO METROPOLITANA DE MACEIÓ: CONSIDERAÇÕES URBANÍSTICAS

Alexandre Felipe de Vasconcelos Santos • Viviane da Silva Romão • Ajibola Isau Badiru

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo apresentar a metodologia da *floresta-urbana*, desenvolvida por Badiru (2006), que consiste em análises espaciais de quatro expressivos topológicos presentes na cidade, fazendo analogia aos elementos naturais (água, fogo, terra e ar) e que precisam ser equacionados dentro de uma abordagem integrada para que seja preservado o quinto elemento que é a população (vida). No geral, discutem-se algumas considerações espaciais pelo uso de uma ferramenta, o *gabarito da floresta-urbana*. Em sua metodologia este autor recomenda um gabarito com métricas espaciais, considerando a escala humana, capaz de agregar múltiplas dimensões e fatores, cabendo ao processo de planejamento urbano.

O gabarito da floresta-urbana representa um referencial teórico e metodológico, de forte cunho técnico, que envolve uma visão integrada das dimensões política, social, ambiental e econômica de qualquer espaço urbano. A cidade possui atributos urbanísticos: imagens, estruturas, formas e funções (LYNCH, 2011) que são condições reais difíceis de se integrar com as atuais técnicas de planejamento. A gestão de manejo sistêmica e integrada tem sido um dos mais agudos desafios para o desenvolvimento das cidades. Isso reflete negativamente, influenciando principalmente as Regiões Metropolitanas, onde o arranjo populacional é mais extenso.

O capítulo está dividido em três partes: na primeira, aborda-se o marco conceitual da floresta-urbana; em seguida, são expostas as considerações técnicas do gabarito da floresta-urbana para o mapeamento dos padrões espaciais e na terceira, expõe o caso da Região Metropolitana de Maceió sobre a problemática do desenvolvimento integrado, considerando a aplicação do gabarito.

Nesse sentido, é imprescindível adotar estratégias ambientalmente seguras, especialmente voltadas às cidades, que favoreçam a gestão estratégica. Tornando-se necessário entender a complexidade do padrão e a forma urbana, atendendo as premissas estabelecidas para um desenvolvimento mais sustentável, no intuito de favorecer a manutenção da qualidade da vida da população. (BADIRU, 2006).

2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS: O MARCO CONCEITUAL DA FLORESTA-URBANA

Segundo Badiru (2006), floresta-urbana é o espaço humano de natureza integrada capaz de equacionar a necessidade de reprodução natural, vinculada aos processos de ocupação e expansão urbana.

A floresta (urbana) é o espacial (urbano) que deve ser vista como a própria cidade, que se assemelha a uma das muitas criações humanas e que também vai se firmando ao longo de várias etapas históricas. Deste modo, a cidade é “urbana florestando” continuamente, obtendo uma materialidade concreta e distinta e, portanto, adquire uma unidade estrutural onde os objetos (elementos naturais e artificiais) são mesclados como um todo. (BADIRU, 2006).

Segundo Badiru (2006), Brezina e Schmidt citados por Ribeiro (1983) assinalam que desde o século IX as vegetações são consideradas os verdadeiros “pulmões das metrópoles”. Muito embora a necessidade de sua integração urbanística tenha despertado maior atenção a partir da década de 30, já no século XX (Grey e Deneke, 1978), somente por volta de 1960 é que houve o amadurecimento do que representa a implantação de um parque e do conceito de floresta-urbana.

O conceito que argumentamos é diferente do pensamento anterior, quando a representação da floresta urbana era limitada a uma implantação de parques. Mais tarde teve seu sistema de manuseio evoluído conceitualmente, apenas associando ambientes urbanos a necessária reestruturação dos processos de gestão e manejo de verdes urbanos, através de novos enfoques.

Badiru (2006) afirma que a contribuição de Jorgensen, em sua tese sobre floresta urbana aprovada em 1970, na Universidade de Toronto, Canadá (Grey e Deneke, 1978) é um marco referencial para a gestão sistêmica, vista como um todo integrado, mas este marco ainda estava preso ao pensamento de que o verde urbano fosse o centro da gestão. Nela ele explica que as floresta-urbanas são um todo integrado a cidade, isto é, toda a área que serve à população urbana. Na sua contribuição,

a floresta-urbana não deve ser um conjunto ou aglomerado de árvores que pode ser manejado, mas um conjunto de espaço verde, cuja aplicação deve ser feita de forma integrada aos ambientes da cidade.

Argumentamos que é válido incorporar, principalmente a posição de que a gestão desse sistema integrado também implique em equacionar o avanço do espaço urbano a partir dos núcleos existentes, ou seja, dos ecossistemas humanos que são criadores e criaturas das florestas-urbanas. Nesse sentido, um cenário do qual a floresta-urbana se encontra em expansão. Inúmeros são os fatores que concorrem para esse problemático contexto na estruturação urbana, dentre eles podemos ressaltar o risco potencial da cidade chegar a atingir o limite inferior quanto à sua qualidade ambiental, também necessária ao desenvolvimento vegetal.

Essa situação remete ao conceito de risco ambiental e sua influência sobre as populações humanas atingidas em diferentes níveis. A falta de planos e de medidas adequadas coloca o meio ambiente urbano em situação de precária sobrevivência. (BADIRU, 2006).

No atual cenário urbano, os padrões de insustentabilidade nos processos de ocupação inadequada, como um expressivo espacial (MEYER *et al.*, 2004) merece atenção especial quanto à avaliação estrutural que envolve o planejamento ecológico, a nível regional (MCHARG, 1972; SALINGAROS, 1998). Tais padrões se somam aos desafios dos estatutos necessários para a gestão dos municípios e bacias hidrográficas (BREHENY, 1992). Entretanto, em vista do acúmulo de problemas, vale compreender a floresta-urbana como a transformação urbana, considerando os padrões a serem atravessados em diferentes escalas territoriais (BADIRU, 2006).

3 O GABARITO DA FLORESTA-URBANA COMO FERRAMENTA DE ANÁLISE

O gabarito da floresta urbana é uma ferramenta de forte cunho técnico, com grande potencial de aplicabilidade ao planejamento urbano, tendo em vista sua versatilidade e a utilização de métricas que garantem a escala humana. O modelo é capaz de integrar os quatro elementos presentes na cidade (água, fogo, terra e ar) com as necessidades humanas (vida), considerando o meio ambiente, pois o estudo é desenvolvido em conjunto com a fisiografia do local.

Os preceitos da floresta-urbana, como instrumento, têm (em sua essência conceitual) a busca de solução a partir da estruturação urbana, baseando-se numa visão de gestão sistêmica e integrada.

De acordo com Badiru (2006), o gabarito da floresta-urbana aplicado em uma cidade deve mostrar suas zonas podendo contextualizar os diferentes tipos de formações. Assim, é possível levantar diversos aspectos físicos dos componentes que caracterizam cada uma dessas zonas, fazendo uma abordagem ambiental, discriminando a qualidade holística, através do gabarito, para analisar o espaço urbano (BADIRU, 2006).

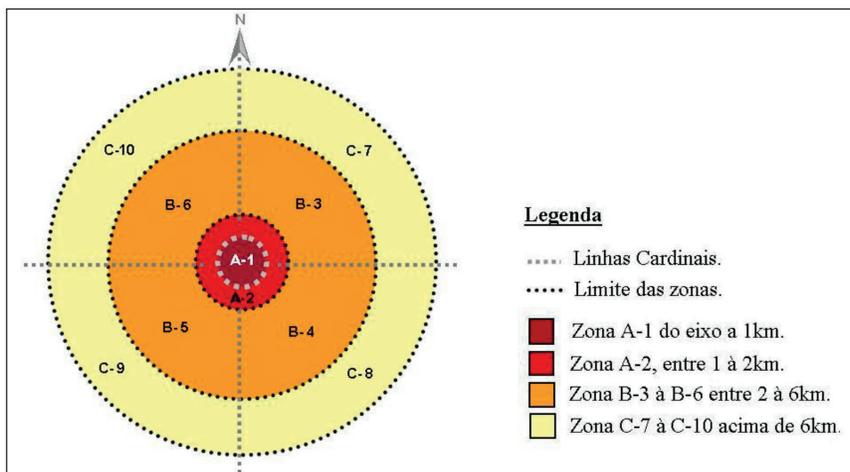
Com a finalidade de contemplar os principais elementos presentes na cidade (fisiografia, vias, divisão administrativa, legislação e população) e avaliar seus expressivos topológicos, princípios foram ajustados à racionalidade estrutural da análise, selecionando o que é primordial para as considerações necessárias: o usuário na escala espaço/tempo, os elementos ecossistêmicos, o processo de estruturação e a expansão territorial. A partir disso houve a possibilidade de se classificar as estruturas de um espaço urbano em três zonas distintas (FIGURA 1):

1. Zona Central (Zona A): do centro geográfico até o raio de 2 km;
2. Zona Intermediária (Zona B): a partir do raio de 2 km até o raio de 6 km;
3. Zona Externa ou Periférica (Zona C): a partir da zona intermédia até os limites das áreas influenciadas pelo uso urbano, podendo ser interligada com a outra, caso haja conturbação.

Badiru (2006) afirma que a ferramenta metodológica em questão sugere as diversas zonas acima citadas para efeito esquemático de uma classificação ZONA/COMPONENTE, que se adaptam a uma proposta ecológica capaz de reunir detalhes e atributos espaciais: características geográficas, econômicas, sociológicas, bioclimáticas, urbanísticas e etc.

Para efeito de detalhamento (como mostra a Figura 1), o gabarito foi subdividido da seguinte forma: zona central em duas partes: a parte interna (zona A-1) e a parte externa (zona A-2). Pelas linhas cardinais orientadas nos sentidos Norte-Sul e Leste-Oeste, subdividiram-se em quatro segmentos a zona intermediária (zona B) e a zona externa (zona C), estabelecendo a uma ordem numérica no sentido horário, onde zonas: (B-3 e C-7), (B-4 e C-8), (B-5 e C-9) e (B-6 e C10) correspondem aos seguimentos: Nordeste, Sudeste, Sudoeste e Noroeste, respectivamente.

FIGURA 1: Gabarito da Floresta-Urbana.



Fonte: Badiru (2006).

A aplicação do gabarito da floresta-urbana para o mapeamento dos padrões espaciais da cidade, refere-se à análise dos componentes e tipologias que compõem a diversidade dos espaciais urbanos, permitindo uma leitura, de maneira dinâmica e integrada, capaz de realizar estudos holísticos ou específicos do espaço urbano, em qualquer cidade ou lugar, desde que contemple um padrão urbano de base morfológica.

O ecossistema da cidade se compõe a partir do conjunto da vegetação, através de componentes sobrepostos as zonas do centro geográfico, determinando padrões e formas do seu princípio dinâmico, que surgiram da ordem urbanística formada. Nesse sentido, podemos afirmar que as formas de estruturação das cidades estão relacionadas à reprodução dos elementos naturais locais, reforçando que sua construção nasce de forma vinculada, sendo espontânea e/ou planejada a depender de uma política, considerando o espaço e o tempo.

É importante destacar que a área da floresta-urbana deve ser entendida como sendo bem maior do que as fronteiras de uma cidade, mas para efeito de seu manejo podemos limitar a análise à área municipal, contextualizando totalmente área geográfica influenciada pelos processos de urbanização na dimensão territorial.

Nesse contexto, o gabarito da floresta urbana possui qualidades técnicas práticas e versáteis, capaz de adequar a estudos e mapeamentos de tipologias diversas, envolvendo município ou região (multidimensio-

nal), tornando-se um instrumento que deve ser apresentado a técnicos, pesquisadores e urbanistas, tendo em vista sua necessária assistência ao planejamento urbano e ao desenvolvimento socioambiental.

4 CONSIDERAÇÕES ESTRUTURAIS DE MACEIÓ ENSAIADAS PELO GABARITO DA FLORESTA-URBANA

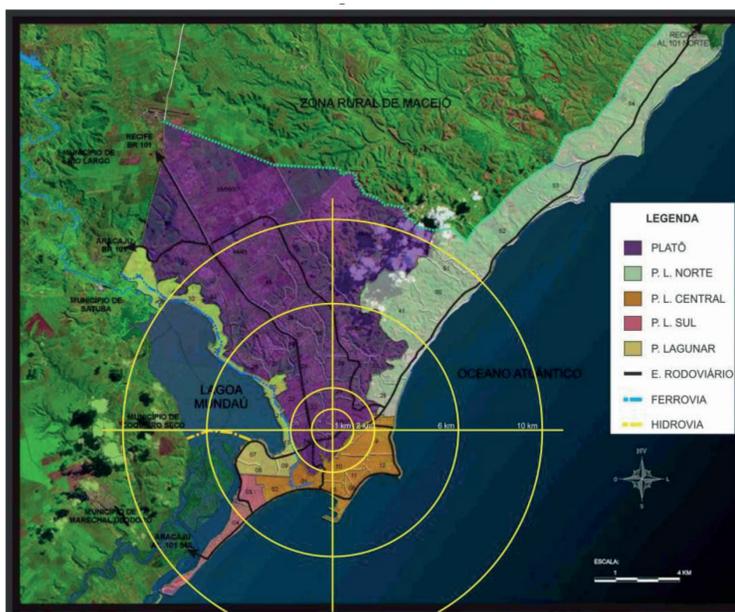
A escolha da Região Metropolitana de Maceió para a aplicação da metodologia floresta-urbana se deu pelo fato da principal cidade da região apresentar: uma paisagem cortada por grotas; uma região fisiográfica privilegiada compreendida entre a Laguna Mundaú e o Oceano, além de uma bacia hidrográfica urbana (Reginaldo) em sua porção central, características intrínsecas da ecologia da paisagem de uma cidade que insiste em forma lineares de crescimento. Não podendo deixar de mencionar o fato da cidade está vinculada a altos índices de desenvolvimento urbanístico, mesmo tendo referências históricas que apontam um crescimento desordenado e acelerado.

Maceió é situada a uma altitude de 16 metros, numa área de 509,55 km², com uma população de 932.748 habitantes (IBGE, 2010), sendo apenas 619 pessoas pertencentes à área rural (dado que merece atenção e investigação), porém segundo as estimativas do IBGE (2016), o município já superou o número de 1.000.000 de habitantes. A umidade relativa é entorno de 79,2% e o índice pluviométrico é de 1.410 mm/ano, geralmente com chuvas de maio a agosto.

A capital do estado de Alagoas pertence a região Nordeste do Brasil e pode ser localizada pelas seguintes coordenadas: -9° 38' 58,4858" (latitude) e -35° 46' 8,3399" (longitude), limitando-se ao norte com São Luiz do Quitunde e Flexeiras, ao sul e leste com o oceano, a nordeste com Paripueira e Barra de Santo Antônio, a oeste com Rio Largo e Satuba e a sudoeste com Santa Luzia do Norte e Coqueiro Seco (limitados pela lagoa Mundaú). O clima da cidade é tropical chuvoso com verão seco, com temperaturas variando entre 24° C e 27° C.

A área urbana do município em estudo possui mais de 60% do seu território localizado em região plana, dividida em planícies (litorâneas e lagunar) e tabuleiros (platô), como mostra a FIGURA 2, cortados por algumas grotas e encostas, com altitude média de 7 metros acima do nível do mar. Apresentando assim uma rede viária problemática e um grande desafio ao desenvolvimento urbano integrado.

FIGURA 2: Mapa de topografia de Maceió com a sobreposição do Gabarito da Floresta-Urbana



Fonte: Silva, 2011, com intervenção do autor.

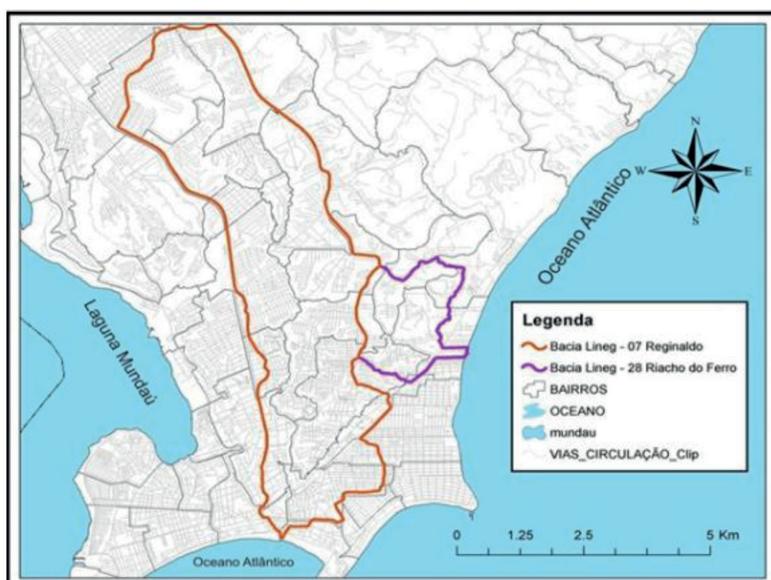
Maceió não teve um planejamento integrado das áreas urbanizadas, respeitando suas características fisiográficas, teve um crescimento desordenado e acelerado, de forma linear, não se desenvolvendo de forma estruturada. Esses fatores foram os principais geradores dos problemas, que antes foi observado nos bairros: Pajuçara, Ponta da Terra, Ponta Verde, Jatiúca e Mangabeiras, está se repetindo, agora em direção ao litoral norte, partindo de Cruz das Almas até o bairro de Ipioca. O espaço antes ocupado por chácaras, pequenas fazendas e comunidades pesqueiras, está sendo incorporado a área urbana da cidade, dando lugar aos loteamentos, conjuntos habitacionais, condomínios e edifícios altos. Além de grandes estabelecimentos comerciais e institucionais.

A existência de circuitos viários (rodovias em forma de polígonos) na região reforça a necessidade de estudo ecológico, de cunho ambiental, para encontrar compatíveis soluções entre a forma e a continuidade do tecido urbano; entre padrões e processos, sobretudo entre a escala local e regional traçados por diferentes elementos que são condicionantes diretamente relacionados aos aspectos da mobilidade e acessibilidade. Neste caso, tanto a dinâmica populacional quanto a sustentabilidade dos padrões ambientais merecem ser correlacionados.

O ponto silencioso dessa problemática ambiental está relacionado a três frentes entrelaçadas: a) a estrutura hídrica, principalmente a Bacia do Riacho Reginaldo (FIGURA 3) b) a estrutura dos bairros e c) a estrutura populacional, todas sujeitas à pressão da floresta-urbana.

As preocupações de como abrir o espaço urbano se ampliam, de um lado, diante do atual planejamento (planos e decisões políticas) que de fato são obsoletos para equacionar os padrões e processos do espaço urbano em estudo. De outro, pela necessidade crescente de defender a cidade pelos pontos dinâmicos capazes de apoiar o planejamento ecológico, reunindo as diferentes estruturas a serem harmônicas.

FIGURA 3: Bacias hidrográficas (Reginaldo e Riacho do Ferro)

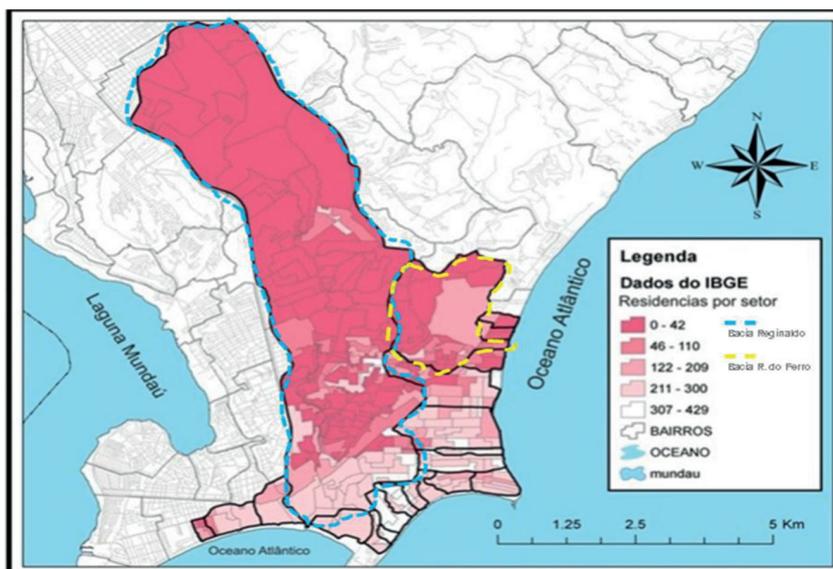


Fonte: Base cartográfica das bacias, gerada por Rodrigues (2012), adaptada pelo autor.

Através da análise a estruturação de Maceió foi percebido que a expansão urbana é subdividida em zonas de alta e baixa aglomeração de edifícios, refletindo de certa forma a história orgânica da ocupação e da verticalização no sítio, expressa entre os limites hídricos. A FIGURA 4 mostra a influência que uma bacia tem sobre o espacial urbano, inserida em sua porção mais densa, determinando a ocupação do solo mais presente fora de seus limites e o sentido de duas vias importantes de acesso: BR-104 e BR-316, ambas acompanhando os limites hidrográficos (laguna e riacho).

A evolução da legislação urbanística também contribuiu para o comprometimento da adequação urbana da cidade, atualmente Maceió revisa seu Plano Diretor, implantado em 2005, que regulamentou algumas melhorias à cidade, mas, que ainda não foram suficientes para conter os problemas que cercam seu meio, resultante de um planejamento ineficiente e atrasado.

FIGURA 4: Mapa de residências no entorno das bacias



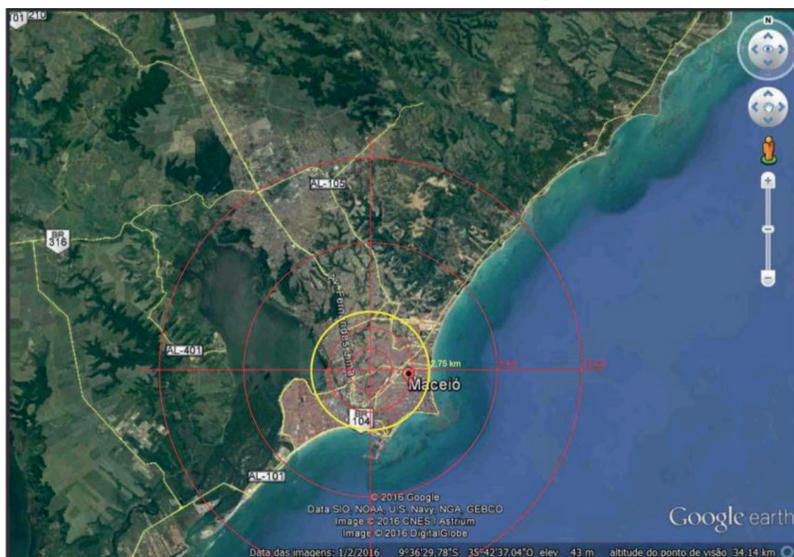
Fonte: Rodrigues, 2012, adaptada pelo autor.

Em relação à rede viária, nota-se uma ocupação decrescendo nas áreas próximas às encostas e margens dos vales e um aglomerado no litoral e nos bairros centrais, mesmo acompanhando o limite ripário. A paisagem mostra dois vetores convergentes, um no sentido vertical e outro horizontal, cruzados e potencializados estruturalmente na porção urbana central, mas afastado do centro no sentido norte, parte alta da cidade.

A Avenida Menino Marcelo (BR-316), como mostra a FIGURA 5, projetada como via expressa, percorre o sentido vertical desse cruzamento, indicando a integração e um forte vetor organizacional da paisagem. Seu traçado foi de suma importância porque ajuda a desafogar a via de fluxo principal da cidade (BR-104), como opção de distribuição do sentido centro/interior, mas também potencializando a vocação estrutural da paisagem orgânica, principalmente pela localização da bacia do Reginaldo.

O ponto escolhido para o mapeamento, utilizando o gabarito da floresta-urbana foi o terminal rodoviário de Maceió pela sua localização estratégica, ponto de ligação entre bairros das partes altas e baixas e convergência de eixos vertical e horizontal numa porção mais próxima ao centro da cidade, que além de ser ponto de embarque e desembarque intermunicipal, está localizado em região central do Vale do Riacho Reginaldo.

Figura 5: Área urbana de Maceió com aplicação do GABARITO



Fonte: Imagem de satélite com intervenção do autor, 2016.

A Figura 5 mostra o ponto de aplicação do gabarito (um mapeamento preliminar) revelando um raio principal de aproximadamente 2,75 km (AMARELO) mostrando uma circunferência perfeita coincidindo com os limites da paisagem, seguidos de mais dois decrescendo para o centro, de 2 km e 1 km, respectivamente, com eixo situado no terminal rodoviário. Já no sentido dos tabuleiros, oceano e planície lagunar, mais dois raios maiores são mostrados, o primeiro de 6 km e o último de 10 km, todos tendo o mesmo ponto de referência.

Os raios do gabarito que atingem a parte alta envolvem toda a bacia, sendo o de maior abrangência, o que mais se aproxima dos limites da bacia do Reginaldo, coincidindo com o traçado da Av. Menino Marcelo e com outro importante ponto de convergência urbano e entre municípios, a rotatória onde está localizada uma base da polícia rodoviária federal.

Sem dúvida o local escolhido para estudo é muito privilegiado naturalmente pelos recursos hídricos, considerando sua localização geográfica, o ponto crítico foi crescimento acelerado e a ocupação do solo de forma desordenada, não considerando os limites intrínsecos estabelecidos pela natureza. Nesse sentido, serão feitos mapeamentos abrangendo os principais expressivos topológicos, abordando os problemas urbanos que irão subsidiar resultados para estudos que nortearão diretrizes de planejamento, como também discussões pertinentes para uma pesquisa (em andamento) sobre o anel viário da região metropolitana de Maceió. Reforçando a ideia de desenvolvimento sistêmico e integrando.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista a atual conjuntura de crescimento e pressão na estrutura da cidade, faz-se necessário a desconstrução dos métodos de planejamento e o entendimento do espaço urbano de maneira sistêmica e integrada com o meio ambiente. Organizando sua estrutura e investindo em infraestruturas que se adéquem a realidade de Maceió. Para isso, faz-se necessário o uso de uma metodologia e de ferramentas adequadas que sejam acessíveis aos técnicos e urbanistas.

A partir dos estudos realizados neste capítulo, mesmo que de maneira preliminar, pode-se concluir que a dispersão urbana perseguiu uma ordem natural pela orientação dos elementos socioambientais; pelas zonas das planícies centrais, litorâneas e lagunar e pela parte alta (plató); pela estruturação dos bairros e pela lógica dos seus acessos, tais conclusões foram reveladas com a aplicação do gabarito da floresta-urbana na cidade de Maceió.

A sobreposição do gabarito sobre a capital alagoana revela Maceió já é uma cidade grande, com o centro original muito limitado pelos ambientes hídricos, que acabam orientando a estrutura linear pela evolução da cidade. Foi percebido também que a lagoa Mundaú está localizada no setor interno do gabarito, dentro da escala humana, revelando a limitação estabelecida pelo traçado hídrico e as possíveis áreas inundáveis. Outro ponto importante é a área de risco nas zonas a nordeste do gabarito, como sendo de difícil acesso e ocupação por se tratar de precipícios e riachos.

A cidade de Maceió, que também pode ser mapeada como um organismo histórico, entre modelo espacial e de vetores, elementos que se expressam tanto pelo sistema viário como pelos limites ripários e fronteiras dos bairros, apresenta mais pontos fracos do que fortes em seu traçado, desde o início do processo de ocupação. Nesse contexto,

deixamos nossa contribuição para outras pesquisas, quando concordamos que a ferramenta gabarito da floresta-urbana se mostrou eficiente, versátil e de fácil aplicação.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. **Anuário Estatístico de Alagoas – 2015**. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2017.

BADIRU, A I. **Floresta urbana**: uma proposta metodológica no estudo do espaço hídrico e da configuração territorial de Registro, Região do Vale do Ribeira-SP. (Tese de Doutorado), CQMA/IPEN/USP. São Paulo. 2006.

BADIRU, A I. **Investigação da floresta-urbana pela modelagem espacial nos Estados de Sergipe e Alagoas** (Plano de Trabalho), CHAMADA MCTI/CNPQ nº 01/2016.

BADIRU, A. I. **O processo de expansão e estruturação urbana de Cabedelo e influências ambientais**. 1999. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB.

BRASIL. **Ministério das Cidades**. S/d. Disponível em:<<http://www.cidades.gov.br/>>. Acesso em. 05 fev. 2016.

BREHENY, M. J. (Ed). **Sustainable development and urban form**. London: Pion Books, 1992.

GREY, G.; DENEKE, F. **Urban forest**. Toronto: John Wiley & Sons, 1978.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo populacional Ano 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo populacional Ano 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015

LYNCH, K. **A Imagem da cidade**. Tradução Jefferson Luiz Camargo. 3ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

McHARG, I. **Design with nature**. Philadelphia: Falcon Press, 1972.

MEYER, R.M.P.; GROSTEIN, M. D.; BIDERMAN, C. Sao Paulo MetrÓpole. São Paulo: Edusp, 2004.

RODRIGUES, B. T.; RODRIGUES, M. T.; MALHEIROS, J. M.; BASTOS, A. L. Delimitação de Bacias Hidrográficas e Áreas de Contribuição Formadoras de Esgoto e Variáveis Socioeconômicas Utilizando Técnicas de Geoprocessamento. 2012.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1997, Reimpressão 2007.

ROLNIK, R. (coord.). **Regulação Urbanística e exclusão territorial**. Pólis – Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, n. 32. São Paulo: Instituto Polis, 1999.

SALINGAROS, Nikos A. **A Teoria da Teia Urbana**. Tradução: Lívia Salomão Piccini, Department of Applied Mathematics, University of Texas at San Antonio, Texas, USA. Artigo publicado no Journal of Urban Design, Volume 3, 1998.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1998.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. 9ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SILVA, F. C. **Mobilidade Urbana em Maceió/AL**: A bicicleta como meio de reforçar a escala humana da cidade. (Tese de mestrado), PGAU-CIDADE/UFSC. Florianópolis. 2011.

MONISMO JURÍDICO: ENTRAVE ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS POVOS INDÍGENAS

Alessandra Matos Porttela • Ilzver de Matos Oliveira

1 INTRODUÇÃO

É curial o ostracismo vivido pelos povos indígenas no território brasileiro desde o seu descobrimento. Considerados como selvagens, foram relegados à condição de incapazes e despossuídos de direitos, sendo as políticas públicas destinadas a esses agrupamentos humanos consideradas como uma graça, um favor, tutelados quase em grau de misericórdia.

Cidadania indígena era algo que não se mencionava, afinal, os índios enquanto incapazes e inimputáveis não podiam ser considerados cidadãos, possuidor de direitos e prerrogativas frente ao Estado brasileiro. A política destinada a esses povos era de cunho integracionista, sendo classificados segundo o nível de interação com a “comunhão nacional”, variando de isolados, leia-se sem integração alguma, até integrados, quando partícipes dos valores morais, tradições, usos e costumes da sociedade dos ditos civilizados, havendo um meio termo entre estas categorias denominadas de “em integração”, consoante disposto no art. 4º do Estatuto do Índio, ainda em vigor a despeito de o Estado ser heterogêneo, multifacetado e plural como o brasileiro.

Esta situação discriminatória só veio a ser modificada, ao menos, em tese, no final do século passado, quando minorias étnicas, religiosas, de origem, raça, cor, de gênero, começaram a reivindicar seus lugares de direito no Estado multicultural e multiétnico brasileiro. Políticas públicas começaram a ser criadas para estes grupos de excluídos, sendo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 indubitavelmente um marco histórico neste sentido.

O maior entrave, entretanto, hodiernamente, continua sendo a matriz constitucional do monismo jurídico adotado pelo ordenamento jurídico pátrio. Isto porque impede o reconhecimento da soberania das nações indígenas em território nacional, apesar das mesmas serem, de

fato, sociedades à parte, constituídas por cosmologias díspares, dissonantes do resto da comunidade nacional. Seus sistemas de valores, normativos, tradições, línguas, usos e costumes destoam substancialmente da denominada “comunhão nacional”.

O objetivo deste capítulo é justamente refletir acerca da adoção pelo Estado brasileiro do monismo jurídico em detrimento do pluralismo jurídico e o impacto desta opção constitucional no tocante à dificuldade de concretização dos direitos humanos dos povos indígenas. Indubitavelmente, o monismo jurídico acaba sendo um entrave à concretização dos direitos fundamentais dos povos indígenas no território brasileiro, atentando contra à dignidade dessas nações, que ficam impossibilitadas de exercerem os seus direitos individuais e coletivos de forma plena e autônoma, como previstos em normas e diplomas internacionais.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento deste capítulo é eminentemente de revisão bibliográfica, tendo sido utilizados livros, teses, dissertações e artigos científicos qualificados, se podendo afirmar que possui uma abordagem puramente qualitativa.

Visando alcançar o escopo do trabalho proposto, este capítulo de livro se encontra dividido em cinco seções. A primeira, intitulada em “Quem são os Índios para o Ordenamento Jurídico Pátrio?” visa conceituar, definir e conhecer o sujeito de direito índio no ordenamento jurídico brasileiro; a segunda nomeada do “Tratamento Jurídico dos Povos Indígenas no Direito Brasileiro” tem por objetivo compreender a proteção jurídica dada pelo Brasil aos povos indígenas. Do mesmo modo e seguindo esta mesma lógica, a terceira e a quarta seção tem por objetivo compreender a proteção jurídica dada aos povos indígenas agora pelos países latinos americanos e pelo direito internacional, intitulando-se por esta razão “Tratamento Jurídico dos Povos Indígenas do Direito Latino Americano” e “Tratamento Jurídico dos Povos Indígenas no Direito Internacional”, respectivamente. Por fim, a última seção enfrenta o objetivo proposto no presente capítulo, qual seja, refletir acerca da dificuldade de reconhecimento e efetivação dos direitos fundamentais indígenas no Estado brasileiro por conta de sua matriz constitucional monista adotada, sendo denominado de “Monismo Estatal e o Problema do Reconhecimento dos Sistemas Jurídicos Indígenas.

2 QUEM SÃO OS ÍNDIOS PARA O ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO?

O conceito de índio não é pacífico de entendimento entre os membros da comunidade nacional. O imaginário popular ainda se encontra

arraigado a conceitos construídos no período colonial, vendo-os como seres primitivos e inferiores.

A designação de índio, para a comunidade nacional, continua sendo, até o presente momento, a mesma de quando Cristóvão Colombo chegou à ilha de São Salvador, nas Bahamas, ou seja, definida e determinada por impregnação visual e genética,

[...]de modo que não poderia ser índio quem não fosse razoavelmente escuro-avermelhado, não tivesse cabelos negros e lisos, olhos levemente puxados e, se possível, com muita tinta no rosto e pouca roupa no corpo (PONTES, 2012, p. 168).

Consoante Manuela Carneiro da Cunha citada por Barreto (2011, p. 36):

Nosso imaginário – e, por que não dizer, nosso entendimento – está repleto desta correlação: índio é aquele ser que vive na selva, anda nu, é feroz, primitivo [...] ou, ao contrário, está em um museu vivo, é o “bom selvagem”.

O legislador brasileiro, por sua vez, designou índio ou silvícola:

Todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional (Lei 6.001/73, art. 3º inc. I).

Nesse sentido, a lei 6.001/73 confundiu índio e silvícola, como preleciona Manuela Carneiro da Cunha citada por Barreto (2011, p. 36) “como se todo índio fosse habitante da selva, desconsiderando a possibilidade, se não o fato, de que existem índios sobrevivendo nas periferias das pequenas e grandes cidades”.

Pontes (2012, p. 169) afirma que o legislador brasileiro levou em consideração três critérios para definir o índio, quais sejam: “a) autoconsideração (“que se identifica”); b) consideração da sociedade (“é identificado”); e c) hereditariedade (“de origem e ascendência pré-colombiana)”. O critério da hereditariedade, entretanto, não se encontra de acordo com a teoria antropológica moderna, que aponta como melhor critério de conceituação de “ser índio”, o de autoidentificação étnica (PONTES, 2012, p. 169).

O critério de hereditariedade também não encontra consonância com a prescrição normativa da Constituição brasileira de 1988, que protege o sentimento indígena, como mostram os antropólogos. Consoan-

te aduz Pontes (2012, p. 170):

O espírito constitucional está permeado de infrangível consideração aos aspectos culturais do povo indígena, [...] há uma notória consideração com o exercício atual das tradições e culturas históricas dos índios como forma de inclui-las na conjuntura cultural brasileira.

Visto por outro prisma, Barreto (2011, p. 33) analisando o art. 3º, inc. I, da Lei 6.001/73, entendeu que os três critérios adotados na definição de índio, foram os seguintes:

Genealógico, quando se refere à “origem e ascendência pré-colombiana”; cultural, ao mencionar as “características culturais [que] o distinguem da sociedade nacional”; e, por fim, pertença étnica, na expressão “que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico”.

O critério cultural, da mesma maneira que o critério genealógico (hereditário), não encontra guarida na visão antropológica moderna nem na Carta Magna brasileira, pois, consoante preleciona Manuela Carneiro da Cunha citada por Barreto (2011, p. 36), “traços culturais podem variar no tempo e no espaço, como de fato variam, sem que isto afete a identidade do grupo”.

Desta forma, o que se deve levar em consideração na conceituação do índio é apenas e tão-somente o critério de autoidentificação étnica, o seu sentimento de pertença a um determinado grupo indígena, bem como o sentimento deste grupo para com este indivíduo que se sente e se autodenomina índio.

Seguindo esta premissa, o Estatuto da Sociedade Indígena, Projeto de Lei 2.057/91, já prevê o conceito de índio em seu art. 92 sem o critério da vinculação hereditária e cultural, entendendo que “índio é todo indivíduo que se identifica como pertencente a uma sociedade indígena e é por ela reconhecido como tal”, não importando

se o indivíduo tem origem indígena, se é ancestral dos povos pré-colombianos, pois o que importa é saber se aquele indivíduo se identifica e é considerado pelo meio que o circunda como um verdadeiro índio, como um verdadeiro perpetuador da cultura autóctone no vasto caldo cultural brasileiro, porque é isso que a Constituição quer preservar (PONTES, 2012, p. 171).

A proposta presente no Projeto de Lei 2057/91 encontra-se em perfeita harmonia com a antropologia contemporânea, como ensina Barreto (2011, p. 34), “a qual elimina critérios raciais, inaceitáveis e realça a continuidade histórica e a autoidentificação como definidoras da etnia”.

3 TRATAMENTO JURÍDICO DOS POVOS INDÍGENAS NO DIREITO BRASILEIRO

Santos Filho (2012, p. 18) afirma que “a legislação indigenista brasileira se inclinou sempre pela exclusiva defesa dos interesses dos colonizadores sem preocupação ou respeito com a cultura dos índios que já habitavam as terras”.

Do mesmo modo Souza (2008, p. 1-2) afirma que o Estado brasileiro sempre pautou sua relação com os povos indígenas muito mais pela negação do que pelo reconhecimento de seus direitos, já que possuía interesse pelas terras que hoje ocupa aliada a concepção ideológica etnocentrista a respeito dos povos considerados primitivos, levando ao Estado a apostar na extinção dessas populações.

A Constituição Republicana de 1891, assim como a Constituição do Império, não continham nenhuma previsão legal sobre os direitos indígenas. Apenas em 1910 foi editado o Decreto 8.072, criando o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPI/LTN), transformado em 1918 no Serviço de Proteção ao Índio (SPI) (SANTOS FILHO, 2012, p. 18).

O Decreto 8.072

previa a demarcação das terras ocupadas pelos índios, que delas teriam usufruto exclusivo; estabelecia a colocação em prática de meios mais eficazes para evitar que civilizados invadissem terras de índios e reciprocamente; preconizava o respeito à organização interna das tribos, seus hábitos e instituições, e a promoção, sempre que possível, da restituição dos terrenos ocupados” (SANTOS FILHO, 2012, p. 37).

Em 1916, foi aprovado o Código Civil, que previa em seu art. 6º a relativa capacidade dos índios para a prática de atos da vida civil e, em 1928, foi editado o Decreto 5.484, que regulava a situação dos índios nascidos em território nacional, com cinquenta artigos (SANTOS FILHO, 2012, p. 38).

Foi apenas a Constituição de 1934 “que tratou dos direitos dos povos indígenas, assegurando aos índios a posse de seus territórios, atribuindo-

do à União a responsabilidade pela promoção da política indigenista”, previsão esta mantida pelas Constituições de 1937 e 1946 (SANTOS FILHO, 2012, p; 40).

Em 1961 foi criado o Parque Nacional do Xingu, no governo do Presidente Jânio Quadros, tendo por fundamento a preservação das condições em que viviam diversos povos indígenas da Região do Xingu, incluindo o seu meio ambiente (ARAÚJO, 2006, p. 28).

A Constituição de 1967, além de reconhecer a posse das terras que habitavam aos silvícolas, também previu o direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades neles existentes.

Foi também no ano de 1967 que foi editada a Lei nº 5.371, a qual substituiu o Serviço de Proteção aos Índios (SPI) pela FUNAI – Fundação Nacional do Índio, tendo por finalidade

aplicar a política em prol do índio no território nacional; zelar pelo patrimônio indígena; fomentar estudos sobre populações indígenas que vivem em território brasileiro e garantir sua proteção; demarcar, assegurar e proteger as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios (SANTOS FILHO, 2012, p. 43).

Araújo (2006, p. 31) afirma que

a FUNAI ergueu-se sobre os escombros do SPI, aproveitando inclusive a sua estrutura de pessoal, recursos etc. [...] Se algo de novo havia, quando aparecia, vinha na forma de funcionários sem nenhuma experiência de trabalho com os índios, provenientes de outros órgãos que, funcionando em Brasília, estavam sendo transferidos para outras partes do país.

O SPI foi extinto porque “enfrentou uma avalanche de denúncias sobre irregularidades administrativas, corrupção, gestão fraudulenta do patrimônio indígena, em especial dos recursos naturais das terras indígenas” (ARAÚJO, 2006, p. 31).

Em 1973 foi editada a Lei nº 6.001,

conhecida como Estatuto do Índio, disciplinando as relações do Estado e da sociedade civil brasileira com os índios. Constituída por sessenta e oito artigos, divididos em sete títulos, essa lei regula a situação jurídica dos índios e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura e “integrá-los”, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional (art.1º) (SANTOS FILHO, 2012, p. 44).

O Estatuto do Índio possui o mesmo princípio contido no Código Civil de 1916, classificando os índios como relativamente incapazes, devendo ser tutelados pelo órgão indigenista estatal que de 1910 a 1967 era representado pelo Serviço de Proteção ao Índio – SPI e, atualmente, é pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI. A tutela só cessa quando houver a integração dos indígenas à sociedade nacional (ESTEVES, 2012, p. 17).

Como preleciona Araújo (2006, p. 32),

o objetivo do Estatuto era fazer com que os índios paulatinamente deixassem de ser índios. Tratava-se, portanto, de uma lei cujos destinatários eram como “sujeitos em trânsito”, portadores, por isso mesmo, de direitos temporários, compatíveis com a sua condição e que durariam apenas e enquanto perdurasse essa mesma condição.

Silveira (2011, p. 55) adverte que

a capacidade relativa do índio é, também, um reflexo das ideias positivistas, pois, pela Lei dos Três Estados de Auguste Comte, os índios estariam em um estágio inicial da escala civilizatória e, não teriam discernimento completo para responderem, por si próprios, perante os atos da vida civil.

O marco do direito constitucional indígena se deu apenas de 1988 com a Constituição cidadã, possuindo “um Capítulo composto de previsões concernentes aos índios onde foram delineados os contornos de como devem ser efetivadas as relações entre os índios, seus povos e o Estado brasileiro” (SANTOS FILHO, 2012, p. 45).

Preleciona Santos Filho (2012, p. 46) que a Constituição de 1988 é considerada um marco para os povos indígenas porque cria uma postura inovadora no ordenamento jurídico pátrio, abandonando uma política de perspectiva assimilacionista e reconhecendo aos índios o direito à diferença, tornando explícita a multiétnicidade e multiculturalidade brasileira.

Do mesmo modo aduz Scotti (2013, p. 491-492), reconhecendo que apenas a partir da “Constituição Cidadã” de 1988

o patrimônio cultural passou a ser considerado um direito dos povos indígenas e de toda a sociedade brasileira, não uma situação transitória, vestígio do passado a exigir superação pela modernização, mas uma garantia do multiculturalismo e um elemento central para a autocompreensão ética e nacional.

Santos Filho (2012, p. 46), citando Paulo de Bessa Antunes, ensina que:

Reconhecer aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, o art. 231 alberga o direito à alteridade, ou seja, o direito de o índio ser diferente, o que implica a aceitação de que a cultura dos não-índios não é a única forma de cultura válida.

Em razão dessa nova orientação, diz Santos Filho (2012, p. 47), citando Orlando Vilas Boas Filho, “as populações indígenas deixam de ser encaradas a partir de sua futura integração à sociedade brasileira, e sim, a partir de si próprias, de modo a ganhar visibilidade”.

Como aduz Silveira (2011, p. 58),

é a Carta cidadã que, finalmente, põe um fim na categorização entre índios isolados e índios integrados, superando, definitivamente, as distinções impostas pelo Estatuto do Índio e valorizando a diversidade cultural brasileira.

O paradigma da integração foi abandonado pela Constituição de 1988 e, em seu lugar, foi erguido o paradigma da interação, cujo fundamento é precisamente a diferença (BARRETO, 2011, p. 42).

Em face deste novo contexto político-jurídico, Santos Filho (2012, p. 48) preleciona que “os dispositivos do Estatuto do Índio, lei 6.001/73, forjados sob a óptica assimilacionista, [...] não foram recepcionados pelo novo sistema constitucional implantado a partir de 1988”.

Do mesmo modo assevera Roweder (2010, p. 219) afirmando que a Constituição Federal de 1988 “revogou, tacitamente, alguns artigos da lei nº 6.001/73, principalmente no que os destituía da condição de povos etnicamente diferenciados”.

Outra novidade relevante trazida pela Carta Magna brasileira de 1988 foi “a consagração do princípio de que as comunidades indígenas constituem-se em sujeitos coletivos de direitos coletivos” (SILVEIRA, 2011, p. 59).

Neste diapasão, “a “cidadania indígena” é uma “cidadania plural”, que abarca não apenas os direitos e garantias fundamentais de cada índio, mas os direitos comuns de toda a comunidade indígena” (SILVEIRA, 2011, p. 60).

Sob a égide da Constituição Federal de 1988, diversos diplomas legais relacionados aos índios foram editados, merecendo destaque o Decreto 22 de 04.02.1991; os Decretos 23, 24, 25 e 26 de 04.02.1991; o Decreto 1.141 de 19.05.1994; o Decreto 1.775 de 08.01.1996 (revogou o Decreto 22 de 04.02.1991); o Decreto 3.108 de 30.06.1999; o Decreto 3.156 de 27.08.1999; a Lei 9.838 de 23.11.1999 e o Decreto 4.412 de 07.10.2012, todos em har-

monia com a Constituição Cidadã (SANTOS FILHO, 2012, p. 53-54).

O reconhecimento à diferença imposta pela Constituição de 1988 não se confunde com incapacidade; pelo contrário, “reconhece a “capacidade” do índio para ingressar em juízo na defesa de seus direitos, sem depender da intermediação” (BARRETO, 2011, p. 43).

Do mesmo modo o novo Código Civil brasileiro de 2002, que alterou o art. 6º do Código Civil de 1916, prevê em seu art. 4º, parágrafo único, “que a capacidade dos índios será regulada por legislação especial, no momento o Estatuto do Índio, que deve ser aplicado no que não contrariar a Constituição de 1988 e a Convenção 169/OIT” (SANTOS FILHO, 2012, p. 54).

Barreto (2011, p. 40) afirma que o Código Civil de 2002 não representou apenas uma mudança de técnica legislativa, mas representou uma mudança substantiva na medida em que não tratou os índios como incapazes; reconheceu a capacidade dos índios, remetendo à legislação especial o dever de regulamentá-la de acordo com o novo paradigma posto pela Constituição de 1988.

Atualmente, existe o Projeto de Lei 2.057 de 1991 tramitando no Congresso Nacional, que dispõe sobre o Estatuto das Sociedades Indígenas, o qual

abandona “os critérios de indianidade” contidos no art. 4º do Estatuto do Índio. Apenas uma única vez (art. 7º) usa a expressão “índios isolados”, mas mesmo assim para garantir-lhes a “integridade física e cultural” e o “direito de permanecerem como tais” (BARRETO, 2011, p. 40).

Barreto (2011, p. 34) ensina que o Estatuto das Sociedades Indígenas traz novidades interessantes, dentre as quais cita os artigos 2º, 3º e 92, vejamos:

Art. 2º Sociedades indígenas são grupos socialmente organizados, compostos de uma ou mais comunidades, que se consideram distintos da sociedade envolvente e mantêm vínculos históricos com sociedades pré-colombianas.

Art. 3º As sociedades indígenas têm personalidade jurídica de natureza pública de direito interno e sua existência legal independe de registro ou qualquer ato do Poder Público.

Art. 92 Índio é todo indivíduo que se identifica como pertencente a uma sociedade indígena e é por ela reconhecido como tal.

Citando João Pacheco Oliveira, Barreto (2011, p. 34) preleciona que as propostas do Estatuto da Sociedade Indígena coadunam com a antropologia contemporânea, uma vez que elimina critérios raciais inaceitáveis e realça a autoidentificação como definidora da etnia.

Ressalte-se que o Estatuto das Sociedades Indígenas se encontra em tramitação no Congresso Nacional há 26 anos sem, até o presente momento, ter sido aprovado e sancionado pelo Presidente da República, permanecendo em vigor o anacrônico Estatuto do Índio de 1973 em completa desarmonia com a Carta Magna de 1988 que impõe o paradigma da interação em detrimento do paradigma da integração.

4 TRATAMENTO JURÍDICO DOS POVOS INDÍGENAS NO DIREITO LATINO AMERICANO

Na segunda década do século XX, em países latino americanos como Peru e México com populações indígenas numerosas, foi marcada pela necessidade de se elaborar políticas estatais conhecidas como indigenistas, formadas por programas massivos de integração social, de saúde e educação para a população indígena (PAUL AMRY, 2006, p. 83).

Isto porque as crises econômicas, políticas e sociais contribuíram para debilitar os regimes autoritários que imperaram nestes continentes, dando azo à abertura democrática e às reformas constitucionais nas quais participaram a sociedade civil, incluindo o movimento indígena (PAUL AMRY, 2006, p. 88).

O problema indígena foi redefinido como social e cultural em vez de racial, se distanciando das políticas de assimilação forçosa como a existente anteriormente. Cuidou-se de integrar o indígena com o cidadão, conservando os elementos de sua cultura que não prejudicassem sua integração (PAUL AMRY, 2006, p. 83).

Como se sabe, por conta de uma antropologia evolucionista já ultrapassada, o índio era classificado de forma tripartite entre “selvagem”, “semicivilizado” e “civilizado”, não se aplicando aos selvagens os Códigos clássicos, uma vez que se acreditava que estes careciam de livre arbítrio, base para a punibilidade, substituindo por isso a punibilidade pela perigosidade, próprio da ideologia da defesa social (PAUL AMRY, 2006, p. 85).

A mudança se deu apenas na década de 70, quando se mudou o viés teórico antropológico, passando a ser este relativista, defendendo a existência de uma pluralidade de culturas de mesmo valor, não podendo por esta razão serem julgadas sobre a base de esquemas de outra cultura (PAUL AMRY, 2006, p. 87).

Este novo marco teórico antropológico entendeu que o comportamento dos integrantes de cada cultura era condicionado pela cultura na qual viviam, consoante afirmado por Ruth Benedict, citada por Paul Amry (2006, p. 87).

Esta novel reorientação antropológica interferiu inclusive na jurisprudência dos países da América Latina conforme citado por Paul Amry (2006, p. 87), considerando que

em 1970 a Corte Suprema da Colômbia [...] rechaçou a analogia entre indígenas e menores de idade ou retardados mentais, alegando que sua condição derivava de sua cultura, é dizer, de um fator exógeno, e não de uma normalidade psíquica.

Da mesma forma, aduz Paul Amry (2006, p. 87), “a mesma orientação relativista informou posteriormente a elaboração dos projetos que antecederam o Código Penal peruano de 1991”.

Tais mudanças foram fruto do reconhecimento do pluralismo cultural, tendo sido reconhecida em meados da década de 80 a identidade cultural, levando na década de 90 ao reconhecimento do direito à jurisdição própria indígena (PAUL AMRY, 2006, p. 89).

Foi na década de 80 que passou a se discutir a necessidade de redefinir as relações entre os povos indígenas e o Estado, sendo encontradas neste período referências aos direitos humanos como justificadores da política indigenista, assim como as implicações desta problemática para o tema das autonomias étnicas (HOLANDA, 2008, p. 100-101).

Paul Amry (2006, p. 89) ensina que as reformas constitucionais interferiram diretamente no Direito Penal dos países da América Latina, pois “era contraditório reconhecer o direito à identidade cultural e seguir penalizando condutas que refletem esta identidade”.

Dessa maneira, a inimputabilidade foi reavaliada pelos penalistas, uma vez que este conceito era estigmatizante como ensina Juan Bustos Ramírez, citado por Paul Amry (2006, p. 89), “pois diferenciava entre pessoas que dispõem de livre arbítrio e outros que, por falta de capacidade, se encontram relegados à categoria de seres humanos incompletos que necessitam ser tutelados”.

O Código Penal peruano de 1991, por exemplo, desprezou a proposta baseada na inimputabilidade, substituindo por outra aprovada sob o nome de “erro culturalmente condicionado” (PAUL AMRY, 2006, p. 89).

5 TRATAMENTO JURÍDICO DOS POVOS INDÍGENAS NO DIREITO INTERNACIONAL

O tratamento jurídico dos povos indígenas no Direito internacional possui uma intrínseca relação com os direitos humanos, que ganharam expressão na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

A partir dessa Declaração, foi generalizada a preocupação de proteção dos direitos humanos no âmbito civil, político, econômico, social e cultural, refletindo um processo de evolução da humanidade, conhecido como dimensões de direitos fundamentais.

Os direitos humanos de primeira geração estabelecem regras de limitação ao Estado, afirmam a defesa dos indivíduos em face do poder soberano do Estado, proclamam os direitos civis e políticos do cidadão. Os direitos humanos de segunda geração, por sua vez, exigem uma prestação positiva do Estado, efetivando direitos econômicos, sociais e culturais e acentuando o princípio da igualdade (SANTOS FILHO, 2012, p. 56-57).

Já os direitos humanos de terceira geração são os que têm como titulares a coletividade (povo, família, nação, etnia), estando incluídos nestes os direitos dos povos indígenas, que “relacionam-se com a proteção da dignidade humana, como a proteção ao meio ambiente, ao desenvolvimento, à paz e ao patrimônio comum da humanidade” (SANTOS FILHO, 2012, p. 57).

Estas gerações de direitos humanos não se sucedem, mas interagem entre si. “Acolhem a ideia de expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos, todos essencialmente complementares e em constante dinâmica de interação” (PIOVESAN, 2006, p. 135).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, juntamente com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966 e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, formam a Carta Internacional dos Direitos Humanos (SANTOS FILHO, 2012, p. 62).

O sistema global de proteção dos direitos humanos é inaugurado a partir desta Carta Internacional de Direitos Humanos que, ao lado do sistema regional de proteção dos direitos humanos já existente – nos âmbitos europeu, americano e posteriormente africano – forma a estrutura normativa de proteção internacional dos direitos humanos (PIOVESAN, 2006, p. 152).

O sistema global e os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos são complementares, “na medida em que o sistema especial de proteção é voltado, fundamentalmente, à prevenção da discriminação ou à proteção de pessoas ou grupos de pessoas particularmente vulneráveis, que merecem tutela especial” (PIOVESAN, 2006, p. 178).

Santos Filho (2012, p. 69) afirma que “é expressivo o número de instrumentos internacionais específicos de direitos humanos ligados diretamente aos índios”, sendo o primeiro deles datado de 1957, momento em que foi editada a Convenção 107 da OIT - Organização Internacional do Trabalho, a qual se relacionava com a proteção das populações indígenas e outras populações tribais de países independentes.

A Convenção 107 da OIT foi aprovada pelo Brasil pelo Decreto 20 de 1965 e promulgada pelo Decreto 58.824 de 1966, porém,

com a evolução da mentalidade sobre a causa indígena, a Convenção 107/OIT, passou a sofrer fortes resistências, visto estar alicerçada na proposta de integração das populações indígenas na vida dos países (SANTOS FILHO, 2012, p. 71).

Assim, em 1989, a Convenção 107/OIT foi revisada pela Convenção 169/OIT, “assegurando o direito de os povos indígenas viverem e se desenvolverem como povos diferenciados em conformidade com seus padrões próprios” (SANTOS FILHO, 2012, p. 71-72).

A Convenção 169/OIT foi promulgada pelo Brasil pelo Decreto 5.051 de 2004 e é constituída por quarenta e três artigos distribuídos em dez seções e

define a política geral para o tratamento dos povos indígenas, obrigando os governos a assumirem a responsabilidade de desenvolver ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade (art. 2º), e garantir o gozo pleno dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação (art. 3º) (SANTOS FILHO, 2012, p. 75).

Torres Romero (2009, p. 4) aduz que a Convenção 169 da OIT é um dos diplomas internacionais mais importantes sobre os direitos indígenas, ressaltando três artigos fundamentais, quais sejam: 8, 9 e 10, uma vez que “outorgam aos povos indígenas o direito de administrar sua justiça segundo suas próprias pautas culturais, invocam aos Estados a obrigação de respeitar suas próprias decisões”.

Além destes dois diplomas específicos relacionados aos índios – Convenção 107/OIT e Convenção 169/OIT – podem ser citados ainda alguns:

Instrumentos integradores do sistema especial de proteção dos direitos humanos relacionados aos índios, tais como: a Convenção para prevenção e a repressão do crime de genocídio (ONU/1948); a Convenção relativa à luta contra discriminação no campo do ensino (UNESCO/1960), e a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (ONU/1966) (SANTOS FILHO, 2012, p. 76).

Deve ser realçado ainda, consoante Santos Filho (2012, p. 76-77), a Agenda 21 (ONU/1992), documento elaborado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano

realizada no Rio de Janeiro em 1992, uma vez que “um capítulo inteiro desse documento foi dedicado para o reconhecimento e fortalecimento do papel das populações indígenas e suas comunidades”.

Importante também é a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, citada por Esteves (2012, p. 31), aprovada por unanimidade na Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 2001, por 185 países. Este documento mostra a necessidade de reconhecimento da diversidade cultural para que possam existir reformulações nas políticas governamentais no tocante à inclusão social e participação da sociedade no âmbito civil e político.

Por fim, não pode deixar de ser citada a recente Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada na Assembleia Geral da ONU, em 13 de setembro de 2007. Constitui num instrumento internacional que apresenta interesses tanto da ONU quanto dos povos indígenas, estabelecendo um modelo para o futuro com paz e justiça, fundada no respeito e reconhecimento mútuos (ESTEVES, 2012, p. 32-33).

Esta Declaração é de capital importância para os povos indígenas porque “ênfatisa os direitos indígenas de manter e reforçar suas próprias instituições, tradições e culturas seculares, além de promover o desenvolvimento de acordo com suas necessidades e aspirações” (ESTEVES, 2012, p. 33).

Ademais, aduz Esteves (2012, p. 33),

traz o compromisso dos Estados signatários para arcarem com medidas que ajudem a garantir que os povos indígenas tenham seus anseios e decisões sobre os assuntos pertinentes respeitados.

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas aborda os direitos individuais e coletivos como direitos culturais e de identidade, afirmando que os indígenas possuem o direito de manterem e desenvolverem seus próprios costumes, espiritualidade, tradições e práticas (ESTEVES, 2012, p. 33-34).

Rechaça peremptoriamente o paradigma assimilacionista contido no anacrônico Estatuto do Índio, afirmando em seu art. 8º que “os povos e pessoas indígenas têm direito a não sofrer assimilação forçada ou a destruição de sua cultura” (DECLARAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS, 2008).

Esteves (2012, p. 34) aponta ainda a importância dos arts. 18 e 19 desta Declaração, os quais “ênfatisa o direito de participação desses po-

vos nas tomadas de decisões sobre questões que afetem seus direitos [...] e o dever do Estado de cooperar com boa-fé com os interessados”.

6 MONISMO ESTATAL E O PROBLEMA DO RECONHECIMENTO DOS SISTEMAS JURÍDICOS INDÍGENAS

A ideologia jurídica ocidental surge juntamente com os Estados modernos, dotando o conteúdo semântico do Direito de ideias como poder, coerção e controle e produzindo a crença de que o Estado é um elemento indispensável para garantir a ordem social.

Consoante ensina Wolkmer (2001, p. 26),

o fenômeno jurídico que florescerá na moderna cultura europeia ocidental, a partir do século XVII e XVIII, corresponderá à visão de mundo predominante no âmbito da formação social burguesa, de modo de produção capitalista, da ideologia liberal-individualista e da centralização política, através da figura de um Estado Nacional Soberano.

“Tal concepção atribui ao Estado Moderno o monopólio exclusivo da produção das normas jurídicas, ou seja, o Estado é o único agente legitimado capaz de criar legalidade para enquadrar as formas de relações sociais que vão se impondo” (WOLKMER, 2001, p. 46).

Nasce o monismo jurídico, “fortemente associada ao declínio do Feudalismo, aos interesses absolutistas da monarquia fortalecida e às novas necessidades de regulamentação centralizadora das práticas mercantis prevaletentes” (WOLKMER, 2001, p. 51).

Este é o que Wolkmer (2001, p. 51) denomina de primeiro ciclo do monismo jurídico. O segundo ciclo abarca o período da Revolução Francesa até o final das principais codificações do Século XIX. Durante este período,

o Direito Estatal não será mais reflexo da vontade exclusiva de soberanos absolutistas, mas produto da rearticulação das novas condições advindas do Capitalismo concorrencial, da crescente produção industrial, da ascensão social da classe burguesa enriquecida e do liberalismo econômico, condições essas movidas pela lei do mercado, com a mínima intervenção estatal possível.

É neste segundo ciclo onde se verifica

a gradativa postulação e redução do Direito Estatal ao Direito Positivo, consagra-se a exegese que todo o Direito não só é Direito enquanto produção do Estado, mas, sobretudo, de que somente o Direito Positivo é verdadeiramente Direito (WOLKMER, 2001, p. 55).

O terceiro ciclo do monismo jurídico é caracterizado por “uma legalidade dogmática com rígidas pretensões de cientificidade e que alcança seu apogeu dos anos 20/30 aos anos 50/60 deste século” (WOLKMER, 2001, p. 57).

É neste ciclo monístico que o Direito se impõe enquanto uma “Teoria Pura” kelseniana, “que o Estado é identificado com a ordem jurídica, ou seja, o Estado encarna o próprio Direito em determinado nível de ordenação, constituindo um todo único” (WOLKMER, 2001, p. 57).

Por fim, aduz Wolkmer (2001, p. 58-59), chega-se ao quarto e último ciclo do monismo jurídico situado a partir dos anos 60/70. Este período é marcado pelo “esgotamento do paradigma da legalidade que sustentou, por mais de três séculos, a modernidade burguês-capitalista”.

Porém, a despeito da crise do modelo legalista caracterizada pela gradual perda de sua funcionalidade e de sua eficácia, “a variante estatal normativista resiste a qualquer tentativa de perder sua hegemonia, persistindo, dogmaticamente, na rígida estrutura lógico-formal de múltiplas formas institucionalizadas” (WOLKMER, 2001, p. 59).

Hodiernamente, portanto, ainda subsiste a ideologia do centralismo jurídico, da identificação do Estado com o Direito, da interdependência mútua entre estes dois entes político e jurídico, sem a qual se tornou inimaginável pensar em um sem o outro.

Consoante ensina Santos (1988, p. 165), “o direito estatal continua a ser, no imaginário social, um direito central, um direito cuja centralidade, apesar de fortemente abalada, é ainda um fator político decisivo” e umas das consequências advindas disso é a falsa crença de que as sociedades tradicionais são sociedades sem Direito.

As sociedades primitivas são sociedades sem Estado, mas não sem Direito. Consoante ensina Barbosa (2001, p. 27), citando Shirley:

Muitas sociedades existiram e ainda existem sem quaisquer leis escritas, ou poder burocrático, ou violência organizada do Estado. Isto não significa que essas sociedades não tenham regras ou normas sociais, nem quer dizer que não há mecanismos de controle social ou sanções contra aqueles que infringem essas regras.

Apenas uma visão etnocêntrica pode sustentar que não se pode imaginar uma sociedade sem Estado e que o Estado é o destino de toda a sociedade, entendendo que “a história tem um sentido único, de que toda sociedade está condenada a inscrever-se nessa história e a percorrer as suas etapas que, a partir da selvageria, conduzem a civilização” (CLASTRES, 1974, p. 3).

Clastres (1974, p. 12) adverte que essa divisão tipológica entre selvageria e civilização só se deu a partir do surgimento do Estado, que forneceu a toda a sociedade o seu elo lógico, traçando uma linha irreversível de descontinuidade entre as sociedades.

Essa visão distorcida e imposta pelos Estados modernos ocidentais se pautou na ideia de desenvolvimento ligado à produção material, notadamente a partir do século XIX em decorrência de um pensamento antropológico denominado de “evolucionismo unilinear”. A cultura, para esta corrente de pensamento, “desenvolve-se de maneira mais ou menos uniforme, sendo aceitável pressupor que cada sociedade percorresse as mesmas etapas evolutivas” (BARRETO, 2011, p. 35).

Como aponta Curi (2012, p. 231), as teses antropológicas evolutivas

fundamentam suas teorias na ideia de que toda a humanidade atravessa sucessivamente, seguindo uma única direção, uma trajetória do simples para o complexo, do irracional para o racional, compreendendo três fases de desenvolvimento: a selvageria, a barbárie e, finalmente, a civilização.

Transposto esta ideologia para as sociedades indígenas, nasce a falsa percepção de que é preciso

civilizar os grupos de cosmovisão primitiva a partir de uma suposição básica de que a cultura moderna é superior à primitiva, baseando-se em ideias do darwinismo social que fundamentam o prevailecimento dos grupos fortes sobre os fracos (BARBOSA, 2001, p. 24).

O índio, nesta concepção, “é um ser “primitivo” e “em processo de evolução” para a condição de “civilizado” ou com os termos empregados pela legislação a caminho da integração à “comunidade nacional”” (BARRETO, 2011, p. 36).

Holanda (2008, p. 99) ensina que “foi mediante o gradativo acúmulo de conhecimentos e práticas que o conceito de civilização tornou-se sinônimo de ação sobre os índios”.

Transposto tal crença para o plano jurídico, a ideologia do desenvolvimento “consiste em considerar desenvolvidas as sociedades que

adotaram as técnicas jurídicas ocidentais, onde as codificações são símbolos de desenvolvimento jurídico” (BARBOSA, 2001, p. 33).

Desta forma, ensina Barbosa (2001, p. 36), citando Rouland, houve uma progressiva transferência no plano jurídico dos costumes para as leis, da vingança para a pena, “sendo considerada sanção civilizada pela existência de um aparelho especializado com a intervenção determinante de um terceiro [...] com bastante poder e na condição de representante da sociedade”.

Esta visão, entretanto, está bastante equivocada, como demonstra o estudo de campo de Malinowski (2015, p. 53) realizado ao noroeste da Melanésia em 1926. O Direito não se encontra imbricado à existência de uma sanção oriunda de um poder central, mas é definido a partir de suas funções no campo das relações sociais, que

devem ser buscadas na concatenação das obrigações, no fato de elas serem organizadas em cadeias de serviços mútuos, numa reciprocidade que se estende sobre longos períodos de tempo e cobre amplos aspectos de interesse e atividade.

A lei da sociedade “civilizada” encontra seu análogo na sociedade “primitiva” nos incentivos sociais e psicológicos complexos. Teleologicamente são iguais, uma vez que ocorre a submissão de seus membros no tocante ao comportamento esperado, diferenciando-se, entretanto, no aspecto formal, já que naquela a mensagem é transmitida de forma escrita, nesta a comunicação ocorre por meio das práticas sociais.

As práticas sociais dos povos indígenas caracterizam o seu direito como consuetudinário, sendo este “um conjunto de normas sociais tradicionais, criadas espontaneamente pelo povo, não escritas e não codificadas” (CURI, 2012, p. 231).

Curi citando Gayosso (2012, p. 236) afirma que

o direito costumeiro para os povos indígenas atende a uma cosmovisão fundada em princípios ancestrais que está relacionada com a ordem natural dos acontecimentos. São regras aceitas e aplicadas pela sociedade porque a consciência coletiva diz que são boas para os homens. Sua aplicação não requer a inclusão de tais regras em textos normativos, pois o que as tornam legítimas é a consciência comum do grupo que, por meio do conhecimento dos princípios gerais que regem as suas condutas, sustenta as regras determinadas para a resolução de problemas específicos.

A força vinculante do costume, consoante Losano (2007, p. 320),

fundamenta-se ou na sanção positiva da reciprocidade (com base na qual o sujeito aceitar adotar um certo comportamento porque a ele vincula uma obrigação de outro na qual está interessado), ou na sanção negativa, ou seja, na punição derivada de antepassados reverenciados ou de divindades temidas, ou seja, de seres sobrenaturais.

Villares (2012, p. 23) ensina que “o uso de retribuições e penas para determinadas condutas é constante, mas os pressupostos da pena prevista anteriormente e de algum procedimento formal para impingi-las não é regra”.

Portanto, menciona Curi (2012, p. 235),

a afirmação de que os indígenas não têm lei, incutida no senso comum e na compreensão de juristas mais conservadores, é alimentada pela ideia de que a “primitividade” das relações sociais desses povos não comportaria as características do Direito. Uma concepção ultrapassada dentro da antropologia jurídica moderna.

É fato a existência do sistema jurídico indígena, é certo que ele existe, porém, de forma diversificada. Como ensina Souza (2008, p. 9),

os Direitos indígenas precisam ser compreendidos nos seus próprios termos, isto é, sem serem qualificados ou hierarquizados conforme o padrão do Direito estatal, considerados “não escritos”, “sem tribunais” (entres outras qualificadoras negativas) e, desse modo, “inferiores” ou “subsidiários” em relação ao Direito estatal.

São plúrimos os sistemas jurídicos indígenas e não uno, uma vez que os grupos indígenas existentes no território brasileiro são muito diversificados e diferenciados entre si, variando muito em função do contato que tem com a sociedade nacional.

Conforme aduz Barbosa (2001, p. 22):

Há sociedades indígenas em contacto muito antigo com a sociedade brasileira, em condições de dependência quase absoluta, em todos os níveis de sua realidade – econômica, social, política e jurídica – e há sociedades indígenas ainda não contactadas; há, outrossim, extenso leque intermediário.

O certo é que todas as comunidades indígenas possuem o seu próprio regramento, podendo ser análogo ou não ao Direito estatal, a depender do grau de contato que o grupo indígena considerado guarda em relação à sociedade nacional.

Apesar desta realidade, o Estado brasileiro adota a mesma legislação especial para regular toda essa diversidade cultural, “outorgando unilateralmente direitos genéricos através de sua própria lógica jurídica aos indivíduos e às próprias sociedades indígenas” (BARBOSA, 2001, p. 18).

Entretanto, esta postura estatal não é a mais adequada como ensinam Silva e Machado (2014, p. 37), “uma vez que observando os padrões de uma população que não possui os mesmos critérios de criminalidade e moralidade, os mesmo não se sentiriam minimamente responsáveis pelas consequências do ato”.

Segato (2006, p. 211-212) explica que

a ideia de uma sociedade nacional como uma unidade de base étnica e com as características de uma comunidade moral prescreve continuidades entre a lei e o costume do grupo dominante para todos os habitantes de seu território, afirmando o parentesco entre o sistema legal e o sistema moral desse grupo particular e, portanto, entre o regime de contrato – no qual se baseia a ideia de Constituição e Jurisprudência – e o regime de *status*, assentado no costume.

A despeito deste fato, a legitimidade do Direito das comunidades indígenas mantém-se incólume, uma vez que são “via de regra, restritas ao seu próprio espaço territorial, político e social, elas serão sempre legítimas para os afetados por terem sido criadas e aplicadas por eles próprios” (BARBOSA, 2001, p. 20).

Consoante ensinam Yamada; Belloque (2012, p. 125):

Os sistemas de organização social indígena têm um valor intrínseco à cultura e moral dos povos indígenas, tal como o sistema de organização não indígena representa e se legitima para o não índio.

Entretanto, apesar dessa suposta igualdade axiológica entre ambas as organizações sociais – indígena e não indígena -, Segato (2006, p. 211) preleciona que não existe o reconhecimento dos costumes indígenas por parte do Estado brasileiro como equivalente à lei positiva, pois

se afirmarmos que a norma moral tradicional vale tanto quanto a lei, estaremos no caminho do reconhecimento pleno da autonomia dos povos originários, mas nos distanciaremos, na maior parte dos casos, do que os instrumentos internacionais promulgam com relação aos direitos humanos da mulher e até, em alguns casos, das crianças, entre outras categorias marcadas por um *status* inferior e dependente.

Apesar disso, o direito de criar e aplicar suas próprias regras de conduta é extraído do princípio da autodeterminação dos povos indígenas, é um direito à coexistência pacífica no interior do Estado com o resto da população, tratando-se de uma descolonização interna.

Amparados pelo princípio da autodeterminação dos povos, não apenas podem como devem os povos indígenas viver no seu território sob o comando de seus regramentos, sob o manto de sua cultura, devendo ser reconhecida pelo Estado sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, consoante preconiza o art. 231 da Constituição da República Federativa do Brasil.

O Estado brasileiro, por adotar uma postura monista, não aceita o regramento indígena e entende que deve intervir em suas práticas culturais de modo a normatizar aquilo que para os índios já se encontram normatizados.

Os sistemas jurídicos indígenas, a despeito de existirem de fato, acabam sendo encobertos pela sociedade nacional que impõe o jugo de sua tutela ainda que isto represente uma violação dos direitos fundamentais indígenas, pois, como adverte Villares (2012, p. 24), “se o Direito ignora o pluralismo jurídico e a existência de formas indígenas próprias de resolução de suas ações e conflitos, é colocado em risco o direito individual do índio e o direito coletivo de todo um povo”.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ana Valéria et al. Povos Indígenas e a Lei dos “Brancos”: o direito à diferença. Brasília: **Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade**; LACED/Museu Nacional, 2006.

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 61ª sessão. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. Nações Unidas, Rio de Janeiro, 2008.

BARBOSA, Marco Antônio. **Direito Antropológico e Terras Indígenas no Brasil**. SP: Plêiade: Fapesp, 2001.

BARRETO, Helder Girão. **Direitos Indígenas: vetores constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2011.

BRASIL. Estatuto do Índio. Lei nº 6001 de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, DF, 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm>. Acesso em: 04 jan. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 17 de maio 2016

BRASIL. Projeto de Lei 2057/91. Dispõe sobre o Estatuto das Sociedades Indígenas. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09NOV1991.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

CLASTRES, Pierre. **A Sociedade contra o Estado**. Coletivo Sabotagem, 1974.

CURI, Melissa Volpato. O Direito Consuetudinário dos Povos Indígenas e o Pluralismo Jurídico. **Espaço Ameríndio**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, jul-dez 2012, p. 230-247.

HOLANDA, Marianna Assunção Figueiredo. **Quem são os humanos dos direitos? sobre a criminalização do infanticídio indígena**. UNB, 2008. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

LOSANO, Mario G. **Os Grandes Sistemas Jurídicos**. SP: Martins Fontes, 2007

MALINOWSKI, Bronislaw. **Crime e Costume na Sociedade Selvagem**. Petrópolis: RJ, 2015.

SCOTTI, Guilherme. Direitos Humanos e multiculturalismo: o debate sobre o infanticídio indígena no Brasil. **Revista Jurídica da Presidência Brasília**, v. 15, n. 106, Jun./Set2013. Disponível em: http://www.academia.edu/4629533/Direitos_Humanos_e_multiculturalismo_o_debate_sobre_o_infantic%C3%ADdio_ind%C3%ADgena_no_Brasil. Acesso em: 13/05/2016

ESTEVES, Mônica Tatiane Romano. **O Infanticídio Indígena e a Violação dos Direitos Humanos**. 2012. 49 f. Trabalho de Conclusão de Curso. Centro Universitário de Brasília (UNICEUB). Brasília, 2012

PAUL AMRY, René. **Defensa Cultural y Pueblos Indígenas**: propuestas para la actualización del debate. Derecho Penal y Pluralidad Cultural. Anuario de Derecho Penal, 2006.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 7.ed. rev. ampl. e atual. SP: Saraiva, 2006.

PONTES, Bruno César Luz. O Índio e a Justiça Criminal Brasileira. In: VILLARES, Luiz Francisco (Coord). **Direito Penal e Povos Indígenas**. 1. ed. (2010); 2ª. Reimpr. Curitiba: Juruá, 2012.

ROWEDER, Rainer Jerônimo. A Proteção do Direito dos Povos Indígenas no Brasil: uma relação necessária com os direitos humanos internacionais. **Revista do CAAP**, Belo Horizonte, 2010, p. 209-225.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA. Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegômenos a uma representação pós-moderna do Direito. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, nº 24, Coimbra: CES, 1988

SANTOS FILHO, Roberto Lemos dos. Índios e Competência Criminal – a necessária revisão da súmula 140 do STJ. In: VILLARES, Luiz Francisco (Coord). **Direito Penal e Povos Indígenas**. 1. ed. (2010); 2. Reimpr. Curitiba: Juruá, 2012.

SEGATO, Rita Laura. Antropologia e direitos humanos: alteridade e ética no movimento de expansão dos direitos universais. **Mana**, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 1, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010493132006000100008&script=sci_arttext> Acesso em 15 de maio. 2016.

SILVA, Iolanda Catrine; MACHADO, Nélida Reis Caseca. Infanticídio Indígena: o direito à vida sob uma perspectiva cultural. **Formiga**, Fortaleza, v. 5, n. 1, jan/junho 2014, p. 28-43.

SILVEIRA, Mayra. **O infanticídio indígena: uma análise à luz da doutrina da proteção integral**. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa

Catarina. 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/96005/295138.pdf?sequence=1>. Acesso em: 14 de maio de 2016.

SOUZA, EstellaLibardi. Povos Indígenas e o Direito à Diferença: do colonialismo jurídico à pluralidade de direitos. In: **Congresso Internacional de Pluralismo Jurídico e Direitos Humanos**, 2008, Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33234-42224-1-PB.pdf>. Acesso em 17 de maio 2016.

TORRES ROMERO, Sandra. **Derecho Penal y Diversidad Cultural. Una Mirada a la Nueva Justicia Penal en Contexto Mapuche**. Illeceps. Rev. 004-10 (2009). Revista Eletrônica del Instituto Latinoamericano de Estudios en Ciencias Penales y Criminología.

VILLARES, Luiz Fernando. Direito Penal e Povos Indígenas. In: VILLARES, Luiz Francisco (Coord). **Direito Penal e Povos Indígenas**. 1. ed. (2010); 2. Reimpr. Curitiba: Juruá, 2012.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos de uma nova cultura jurídica no Direito**. 3ª ed. São Paulo, Alfa Ômega, 2001.

YAMADA, Erika M; BELLOQUE, Juliana G. Pluralismo Jurídico: Direito Penal, Direito Indígena e Direitos Humanos – uma análise do art. 121 do código penal brasileiro. In: VILLARES, Luiz Francisco (Coord). **Direito Penal e Povos Indígenas**. 1. ed. (2010); 2ª Reimpr. Curitiba: Juruá, 2012.

POSTS NO RIO BRANCO: MOVIMENTOS PRÓ-EDUCAÇÃO NO FACEBOOK

Robson Fonseca Simões

NA WEB: O MEU PONTO DE PARTIDA

Oi, galera! Tudo bem?!
Ajude a manter esta página viva!
Mande suas fotos e de seus amigos, eventos da nossa escola,
links com informações importantes, vamos fazer movimentos pela educação
e vamos publicar aqui na página do Rio Branco.
Ah, não esqueça de chamar a galera pra curtir a página!
Sejam todo(a)s bem vindo(a)s.¹
SMP, 16/08/2012

1 INTRODUÇÃO

Numa tentativa de problematizar as postagens dos estudantes, entendidas aqui como movimentos pró-Educação, que também transitam nos territórios fluidos da web, este capítulo traz para a discussão os “posts” que circulam nas redes sociais virtuais, mais especificamente na página do *Facebook* da Escola de Ensino Fundamental e Médio Rio Branco, da rede estadual rondoniense, localizada em Porto Velho, estado de Rondônia, procurando acenar que esses registros compartilhados mantêm acesas as chamadas de participação ativa e democrática dos usuários junto à vida escolar. Nesse ímã de interação, este capítulo encontra-se com a seguinte estrutura: a introdução, a descrição e análises de alguns trechos postados pelos usuários, entendidos como movimento pró-Educação e as respectivas considerações finais.

1. Escrita retirada do Facebook em 17/03/2017, na página da Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Rio Branco, em Porto Velho, Rondônia, postada pelo Social Media da Página (SMP), em 16/08/2012.

Um convite para participação dos estudantes, amigos e todos os que conhecem e frequentam a Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Rio Branco, em Porto Velho, Rondônia, como num passo de magia, na epígrafe deste capítulo, procura incentivar os sujeitos que navegam na internet e acessam a página dessa escola no *Facebook* a mandarem as suas fotos, postarem *links* com informações importantes, incentivando também os navegadores a participarem dos movimentos a favor da Educação. A chamada me chamou a atenção, pois este pesquisador observa um novo espaço na web com registros de outras histórias da vida escolar dos sujeitos.

Os estudos de Thomson (1997) destacam que o historiador deve ficar atento às várias naturezas de memórias, que se acumulam ao longo do tempo, e à pluralidade de versões sobre o passado, fornecidas por diferentes locutores/suportes: fábulas, lendas, músicas, artefatos, escritas, imprensa, mídia, enfim, é possível pensar em tipologias diversas que mantêm vivas as histórias e os significados históricos, oferecendo, portanto, repertórios variados de fontes aos investigadores de geração em geração.

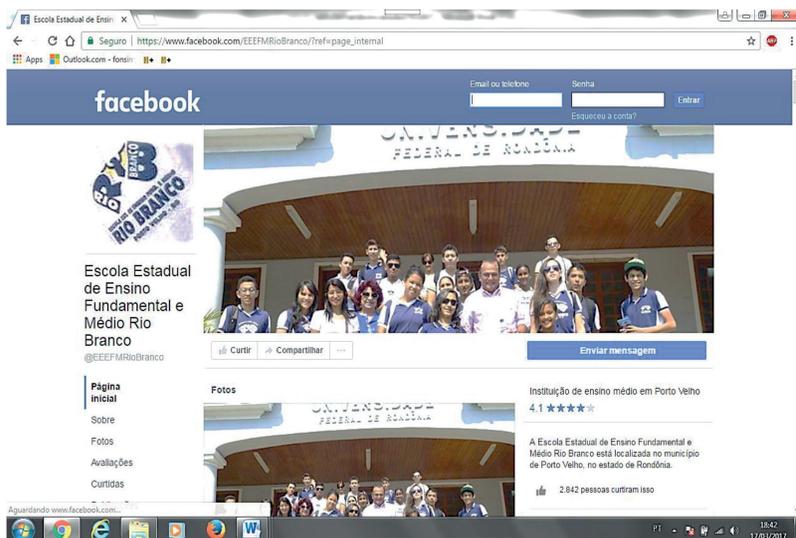
As redes sociais virtuais são feitas de produções e tensões que nos permitem elaborar e partilhar sentidos construídos em trânsito e em processo, o que pode me remeter à minha pesquisa de doutoramento². Como a efemeridade habita os suportes virtuais, a rede social do *Facebook* também está à disposição dos pesquisadores que desejam examinar as histórias escolares e os movimentos pró-Educação nos territórios digitais.

Os estudos de SIMÕES (2012) destacam que quando alguém se propõe a apresentar o passado escolar é porque tem em mente fixar um sentido na sua trajetória, tecer um caminho com seleções de acontecimentos, omissões, na medida em que se orienta na busca de significados. Os movimentos pela Educação no *Facebook* também ganham sentido na medida em que vão sendo apresentados, destacados, com imagens, memórias, histórias, acumulando-se uns aos outros, de modo que a significação se constrói no momento mesmo em que o sujeito compartilha as suas histórias e experiências escolares.

A página inicial da Escola Estadual Rio Branco no *Facebook* parece instigar os sujeitos a permanecerem atentos aos assuntos escolares, ao movimento de participação dos estudantes, o que pode ser observado a seguir.

2. A minha tese de doutorado defendida no ProPEd, na UERJ, em 2012, trouxe para a discussão as memórias dos ex-alunos do Colégio Marista São José do Rio de Janeiro, do Colégio Militar do Rio de Janeiro e do Colégio São Bento do Rio de Janeiro nas redes sociais das comunidades do Orkut.

Página do Facebook da EEEFMRB



Fonte: arquivo do autor

A imagem acima deixa entrever um possível sentido no movimento pela Educação; as ações pedagógicas, junto à Universidade Federal de Rondônia, mantêm acesas as chamas de uma experiência viva no cotidiano além dos muros escolares. Bloch (2002) nos ajuda a entender que não existe um tipo exato, obrigatório e específico de documento para atestar os questionamentos históricos; os documentos são proveitosos e dotados de significados. O autor lembra que “é indispensável que o historiador possua ao menos um verniz de todas as principais técnicas de seu ofício” (BLOCH, 2002, p.81). Nessa acepção, é importante também poder evidenciar o uso da fotografia como elemento constituinte para a leitura histórica.

2 MOVIMENTOS DEMOCRÁTICOS PELA EDUCAÇÃO: DIÁLOGOS COM A VIDA

Nesta interação fluida da rede social do *Facebook*, cabe ao pesquisador analisar as partes constitutivas de uma dada cultura, o que significa compreender as estratégias utilizadas pelos usuários da página da Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Rio Branco para mantê-la atualizada com temáticas e experiências dos sujeitos que possam dia-

logar com a Educação, o que se pode observar na poesia postada nesta rede social,

Rio Madeira
No rio tem estórias... Lá tenho morada...
Um folclore que encanta que dança e enfeitiça
Gente que sabe, conhece essas águas...
SMP,18/03/20133

A inspiração literária na voz dos estudantes pode renovar os apelos dos sujeitos, aproximando-os de sua cultura, regionalidade, das suas histórias e representações. O Madeira, principal rio que corta a capital de Rondônia, Porto Velho, provoca sensações e experiências nos sujeitos, instigando-os a um Movimento pela Educação nos territórios poéticos; assim, o conceito de representação defendido por Chartier (1999) se torna útil neste estudo, na medida em que se propõe a classificação e delimitação das realidades construídas pelos grupos sociais, para compreendermos as práticas identitárias como maneiras de ser e estar no mundo, guarnecidas de significados simbólicos. Ora, o espaço virtual também é definido como um universo de comunicação aberto pela interconexão mundial e das memórias dos computadores:

trata-se do conjunto de sistemas de comunicação eletrônicos. [...]Insisto na codificação digital, pois ela condiciona o caráter plástico, fluido, com precisão e tratável em tempo real, hipertextual, interativo, e resumindo, virtual da informação que é, parece-me, a marca distintiva do ciberespaço. (LÉVY, 1999, p.92)

Examinam-se temas variados nas postagens na página do Rio Branco; a mobilidade urbana é uma questão que procura trazer à tona questões da sociedade rondoniense, que também perpassam pela escola; portanto, os *posts* dos estudantes oferecem possibilidades para pensá-los como Movimentos pró-Educação, fazendo acender o debate nesta rede social virtual;

A bola da vez da discussão seria Mobilidade Urbana, mas o nosso prefeito Mauro Nazif não entendeu isso.[...] Quem anda de táxi e moto-táxi sabe quanto sai mais caro no orçamento

3. Escrita retirada do Facebook em 17/03/2017, na página da Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Rio Branco, em Porto Velho, Rondônia, postada pelo Social Media da Página (SMP), em 16/08/2012.

do mês pagar a mais para chegar no trabalho ou na escola. Um recado, Nasif: Qualquer pesquisa no Google responde que Mobilidade Urbana é o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visam proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos de transporte coletivo e não motorizados de maneira efetiva, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável. *SMP, 04/10/2015*⁴

O texto acima postado na página do *Facebook* da escola estadual se aproxima do debate sobre a mobilização urbana e política de transportes na cidade de Porto Velho. Assim, nessa escrita compartilhada, observamos mais um *post* com possível sentido de um movimento pela Educação. Percebemos, em consonância com o pensamento de Chartier (1999) que ao analisar a cultura, revelam-se as dinâmicas e métodos de identidade que compõem cada grupo social. Ora, as redes sociais virtuais também indicam parâmetros culturais que condicionam as ações cotidianas, as relações, as hierarquias, representações e lugares.

A rede social da escola Rio Branco está também atenta às discussões sobre a comunicação no universo contemporâneo. A postagem a seguir, indício de outro movimento pela Educação, revela a necessidade de se refletir sobre a comunicação num tempo de internet.

Quem aí acredita em tudo o que a TV brasileira mostra ou está publicado no jornal e no portal de internet? O que eles deveriam entender de Brasil representa você ou seu amigo? Sua cor, seu bairro, sua origem, seu poder aquisitivo, seus sonhos ou sua realidade hoje. Pense! Nem tudo é o que parece ser, mas tudo que representa é um fato e fatos podem ser transformados. Se liga na discussão sobre a democratização da comunicação e da mídia. *SMP, 02/06/2014*⁵

As questões sobre comunicação destacada pelos estudantes nesta rede social procuram trazer à baila reflexões dos sujeitos sobre a televisão brasileira, internet, jornal, o que pode nos remeter aos estudos sobre o direito de informar, de informar-se, essenciais para a consti-

4. Escrita retirada do Facebook em 17/03/2017, na página da Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Rio Branco, em Porto Velho, Rondônia, postada pelo Social Media da Página (SMP), em 16/08/2012.

5. Escrita retirada do Facebook em 17/03/2017, na página da Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Rio Branco, em Porto Velho, Rondônia, postada pelo Social Media da Página (SMP), em 16/08/2012.

tuição da cidadania, e da efetivação dos demais direitos dos sujeitos mediados (Rodrigues, 2010) pelas tecnologias.

A imagem a seguir postada na página do Rio Branco procura enfatizar a Jornada de Lutas da Juventude. Numa tentativa de convocar os estudantes, destaca outro Movimento dos sujeitos nesta rede social.

Página do Facebook da EEEFMRB



Fonte: arquivo do autor

O quadro procura apresentar o mapa do Brasil com as datas dos encontros nas respectivas regiões do país; a página do Rio Branco clama pela participação dos sujeitos; o Movimento acena por mais Educação, Trabalho e Direitos Humanos. Os estudos de Zuin (2008) e Nicolaci-da-Costa (2006) mostram que o computador e a internet se metamorfosearam em instrumentos tecnológicos multifuncionais, uma experiência cotidiana na qual apenas alguns elementos (texto, imagem, som) em detrimento de outros (texturas, odores, sabores) personificam-se em espectros pelos quais os usuários se manifestam, abrindo espaço para representação dos cenários escolares nas páginas do *Facebook*.

Como num fascínio em convocar e lembrar os seus amigos do tempo escolar, os usuários da rede social do Rio Branco também postam as suas lembranças, as saudades que aquela instituição de ensino deixou para cada um dos sujeitos;

Uma escola muito boa! Ótima por sinal, fiz meu ensino fundamental no colégio Rio Branco e consegui grande aprendizado. Excelente. *FL*⁶23/06/2014⁷

Saudades da turma do curso tecnico de processamentos de dados do ano 95 a 97. e dos torneios de futsal da quadra. *GM*. 30/01/2013⁸

Venha pra rio branco essa escola é demais... *SM*. 27/02/2012⁹.

Há também nestas postagens uma preocupação em manter-se unido, ligado, aos seus amigos, criando um possível sentido de Movimento unido pela Educação, entre os laços sociais das fronteiras virtuais. Sibilia (2008) reflete sobre a transformação tecnológica ao entender que nesse novo contexto, cabe à tela, ou à mera visibilidade, a capacidade de conceder um brilho extraordinário à vida comum recriada no rutilante espaço midiático, essa estranha sede de visibilidade que marca as experiências subjetivas contemporâneas.

Na postagem do usuário MR¹⁰: “Personalidades massa na cidade. Não fique embaçado... Anote na sua agenda para não perder!” é possível observar que as palavras “massa” e “embaçado” procuram aproximar os sujeitos a partir de suas experiências linguísticas. Essas escritas podem reforçar a existência de um auditório social¹¹, ou em outras palavras, uma rede social virtual.

Para Bakhtin (1999), o que determina a palavra é o que ela procede de alguém e se dirige para alguém; no entanto, essa orientação para o outro subentende que se leve também em consideração uma interação social que permeia a relação ente os interlocutores em dada esfera da comunicação verbal. Nesse sentido, o discurso nasce, portanto, de uma

6. No esforço em poder respeitar as identidades observadas naquela rede social, optou-se em apresentar apenas as iniciais dos nomes dos sujeitos.

7. Escrita retirada do Facebook em 17/03/2017, na página da Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Rio Branco, em Porto Velho, Rondônia, postada por FL, em 16/08/2012.

8. Escrita retirada do Facebook em 17/03/2017, na página da Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Rio Branco, em Porto Velho, Rondônia, postada por GM, em 16/08/2012.

9. Escrita retirada do Facebook em 17/03/2017, na página da Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Rio Branco, em Porto Velho, Rondônia, postada pelo SM, em 16/08/2012.

10. Escrita retirada do Facebook em 17/03/2017, na página da Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Rio Branco, em Porto Velho, Rondônia, postada pelo MR, em 17/08/2012.

11. FREITAS, Maria Teresa de Assunção. *A escrita na internet: nova forma de mediação e desenvolvimento cognitivo? In: Leitura e escrita de adolescentes na internet e na escola*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

situação pragmática (Fiorin, 2008) e está intimamente conectado a essa situação que o engendrou, por isso não pode dissociar-se do social, do regional, sob pena de perder a sua significação.

Os estudos de SIMÕES (2012) ainda destacam que a competência linguística do sujeito propicia a escolha adequada do que produzir textualmente nas situações comunicativas: “não contamos piada em velório, nem cantamos o hino do nosso time de futebol em uma conferência acadêmica, nem fazemos preleções em mesa de bar” (Koch, 2010, p.54). Nessa acepção, é essa competência que possibilita aos sujeitos de uma interação não só diferenciar os diversos gêneros linguísticos, isto é, saber se estão diante de um horóscopo, bilhete, diário, poema, anedota, aula, conversa telefônica etc, como também identificar as práticas sociais que os solicitam.

Os *posts* da Página do *Facebook* do Rio Branco também fazem parte da vida dos sujeitos. Olson (1997) interpreta as mudanças culturais associadas às mudanças nas formas de comunicação em termos de alterações nas práticas de escritas sociais:

Os efeitos da escrita sobre as mudanças intelectuais e sociais não são de fácil compreensão... É enganoso pensar a escrita em termos de suas consequências. O que realmente importa é aquilo que as pessoas fazem realmente com ela, e não o que ela faz com as pessoas. [...]a posse de um registro escrito pode permitir que se faça algo antes impossível: reavaliar, estudar, analisar, reinterpretar e assim por diante [...]. (OLSON, 1997, p. 7)

Se as esferas de utilização da língua são extremamente heterogêneas, também os gêneros apresentam grande heterogeneidade, inclusive aqueles encontrados nas redes sociais do *Facebook*, como podemos examinar a seguir.

Essa escola eh o bicho...¹²

Venha pra cá...Ela é D+.¹³

As postagens dos usuários SM e MP nas quais relatam os seus pertencimentos na instituição de ensino, também podem oferecer um

12. Escrita retirada do Facebook em 17/03/2017, na página da Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Rio Branco, em Porto Velho, Rondônia, postada pelo SM, em 17/08/2012.

13. Escrita retirada do Facebook em 17/03/2017, na página da Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Rio Branco, em Porto Velho, Rondônia, postada pelo MP, em 17/08/2012.

tom saudoso dos tempos escolares; essas práticas discursivas das quais participam os sujeitos são modeladas, remodeladas, produzindo novas significações junto aos Movimentos linguísticos dos sujeitos. Nesse sentido, Bakhtin (1999) sugere:

Todas as esferas da atividade humana, por mais variadas que sejam, estão relacionadas com a utilização da língua. Não é de surpreender que o caráter e os modos dessa utilização sejam tão variados como as próprias esferas da atividade humana [...] O enunciado reflete as condições específicas e as finalidades de cada uma dessas esferas, não só por seu conteúdo temático e por seu estilo verbal, ou seja, pela seleção operada nos recursos da língua – recursos lexicais, fraseológicos e gramaticais – mas também, e sobretudo, por sua construção composicional. (BAKHTIN, 1999, p.55)

Partindo da concepção Bakhtiniana da qual os gêneros são enunciados relativamente estáveis, em cuja constituição entram em cena elementos referentes aos conteúdos, composição e estilo; refletindo sob as lentes dos estudos linguísticos de Marcuschi (2006) nos quais afirmam que é impossível pensar em comunicação a não ser por meio de gêneros textuais, entendidos como práticas socialmente constituídas com propósito comunicacional configuradas concretamente em textos; e baseado no que defende Koch (2010) sobre a competência linguística dos falantes da língua, que lhes possibilita interagir de forma conveniente, na medida em que se envolvem em diversas práticas sociais, talvez, seja possível afirmar que os gêneros discursivos são vários, assim como são diversas e inesgotáveis as práticas sociais da atividade humana.

À medida que essas práticas tornam-se mais complexas, num processo de evolução, os gêneros dos discursos vão sendo incorporados por outros, passando por uma nova reestruturação (Freitas, 2005). Nesse sentido, quem sabe, ser possível afirmar que essas escritas escolares da rede social do *Facebook*, diferentemente de esgotarem todas as possibilidades de gêneros discursivos, possam ampliar a discussão sobre as tipologias textuais, mais especificamente, uma estrutura composicional do gênero discursivo internético, oferecendo como fortuna linguística, os depoimentos dos usuários, as suas histórias de um tempo de escola, e os movimentos pela Educação que são produzidos por esses usuários nesse novo suporte textual.

As reflexões de Maturana (1998) acenam que no sistema racional há sempre um fundamento emocional. O autor sustenta que descortinar

correspondências emocionais em procedimentos racionais não são limitações, mas condições e possibilidades. Nesse sentido, as fotografias nos revelam histórias, expõem costumes, condutas, narrativas de vida. Elas se misturam com a própria memória, prevenindo o esquecimento, garantindo a perpetuação do fato no tempo.

As fotografias não nos esclarecem apenas a História visível, mas, além disso, evidenciam sentimentos. Como bem descreve Carlos Drummond de Andrade na poesia intitulada “Diante das fotos de Evandro Teixeira”, presente na obra: Amar se aprende amando.

A pessoa, o lugar, o objeto
estão expostos e escondidos
ao mesmo tempo só a luz,
e dois olhos não são bastantes
para captar o que se oculta
no rápido florir de um gesto.

É preciso que a lente mágica
enriqueça a visão humana
e do real de cada coisa
um mais seco real extraia
para que penetremos fundo
no puro enigma das figuras.

Fotografia - é o codinome
da mais aguda percepção
que a nós mesmos nos vai mostrando
e da evanescência de tudo,
edifica uma permanência,
cristal do tempo no papel.

Das luas de rua no Rio
em 68, que nos resta
mais positivo, mais queimante
do que as fotos acusadoras,
tão vivas hoje como então,
a lembrar como a exorcizar?

Marcas de enchente e do despejo,
o cadáver inseputável,
o colchão atirado ao vento,
a lodosa, podre favela,
o mendigo de Nova York
a moça em flor no Jóquei Clube,

Garrincha e Nureyev, dança
de dois destinos, mães-de-santo
na praia-templo de Ipanema,
a dama estranha de Ouro Preto,
a dor da América Latina,
mitos não são, pois são fotos.

Fotografia: arma de amor,
de justiça e conhecimento,
pelas sete partes do mundo
a viajar, a surpreender
a tormentosa vida do homem
e a esperança a brotar das cinzas.
(ANDRADE, 1985, p.63-64)

As fotografias teriam para o poeta a função mágica de imortalizar o momento, aprisionando o tempo, capaz de tornar eterno um instante que não voltará, a menos que as fotografias incitem a memória, provocando as recordações. Seguindo essa linha de pensamento, CIAVATTA (2002, p. 32) destaca que: “a imagem fotográfica atuaria como ponto de partida da memória sintetizando o sentimento de pertencimento à família, a um grupo, a um determinado passado”.

Ao nos aproximarmos da fotografia postada na página do *Facebook* do Rio Branco a seguir, podemos ser instigados a reconstruir os caminhos que os levam a selecionar determinadas fotos, ou mesmo a observar o que está ausente ou em evidência nas imagens.

Página do Facebook da EEEFMRB



Fonte: arquivo do autor

Compartilhada na rede social, a imagem pode apresentar a disposição dos discentes em estarem juntos, unidos, um movimento dos estudantes

por alguma causa na Educação naquela instituição de ensino. Nesse sentido, concordamos com Ciavatta (2002) ao refletir que talvez a grande sedução da imagem esteja na história do que ainda está invisível; mostrar o invisível é buscar outras visões, outras linguagens e outros discursos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na tentativa de problematizar os *scraps* dos usuários que transitam na página do *Facebook*, mais especificamente, na rede social virtual da Escola Rio Branco, instituição estadual de ensino, localizada na cidade de Porto Velho, no estado de Rondônia, este capítulo nos ajuda a refletir que cabe à tela, a capacidade de conceder um brilho extraordinário à vida comum recriada no rutilante espaço midiático, no qual produtores e receptores manejam a linguagem, postam imagens, fotografias, com vistas à produção de sentido nos movimentos pela Educação. Nessa acepção, os cliques desses usuários tornam visíveis as suas histórias escolares, demandando novas interpretações.

Sem a pretensão de se esgotar o debate sobre as fontes historiográficas da Educação do tempo presente, ao ter acesso às postagens na página da rede social *Facebook* da Rio Branco, uma instituição de ensino da rede estadual em Porto Velho, este pesquisador pode espiar por uma fresta as histórias escolares, mais especificamente, os possíveis sentidos de Movimentos pró- Educação, fortalecendo os laços participação democrática dos estudantes nas causas que perpassam a Educação e cultura da visibilidade em tempos de internet.

Quando o assunto são as imagens, há de se destacar os estudos de Chartier (1999), Le Goff (2003), que nos oferecem subsídios teóricos para refletir que as fotografias auxiliam na compreensão da história de fatos; não se configurando em depoimentos ou documentos escritos, permitem revelar aspectos que não foram elucidados em outras formas de registro. Estes autores, entre outros, procuram evidenciar o potencial da fotografia como documento de investigação histórica, social e cultural.

As imagens manifestam-se como elementos singulares para a materialização da memória, visto que a fotografia propicia a multiplicação e a popularização da memória (Le Goff, 2003), propiciando autenticidade que as demais fontes historiográficas não conseguiriam. Com tal característica, é possível pensar que a produção imagética constitui um legado cultural que também permite conhecer as peculiaridades dos grupos retratados e da própria sociedade.

Estas postagens, consideradas Movimentos por/pela Educação, podem representar valores culturais, simbólicos, o que nos remete às refle-

xões de Certeau (1982) com os modos de proceder na criatividade cotidiana; essas maneiras de apresentar as experiências escolares nas redes sociais também se constituem práticas pelas quais os usuários produzem as suas histórias escolares.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Carlos Drummond de. **Amar se aprende amando**. Rio de Janeiro: Record, 1985.

BAKHTIN, Mikhail Mikhailovitch. **Marxismo e Filosofia da Linguagem**. São Paulo: Hucitec, 1999.

BLOCH, Marc Léopold Benjamin. **Apologia da História, ou o Ofício do Historiador**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora, 2002.

CERTEAU, Michel de. **A escrita da história**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1982.

CIAVATTA, Maria. **O mundo do trabalho em imagens: a fotografia como fonte histórica (Rio de Janeiro, 1900-1930)**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

CHARTIER, Roger. **A aventura do livro: do leitor ao navegador**. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1999.

FIORIN, José Luis. **Elementos de análise do discurso**. São Paulo: Contexto, 2008.

FREITAS, Maria Tereza de Assunção. **Leitura e escrita de adolescentes na internet e escola**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

KOCH, Ingedore Villaça. **Ler e escrever: estratégias de produção textual**. São Paulo: Contexto, 2010.

LEJEUNE, Philippe. **O pacto autobiográfico: de Rousseau à internet**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

LE GOFF, Jacques. *História e memória*. Campinas: Ed.unicamp, 2003.
LÈVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Ed. 34, 1999.

MARCUSCHI, Luís Antônio. **Linearização, cognição e referência: o desafio do hipertexto**. Disponível em: < www.pucsp.br/~fontes/ln2sem2006/17Marcus.pdf > Acesso em: 18/07/ 2010.

MATURANA, H. **Emoções e linguagem na educação e na política**. Belo Horizonte, MG: UFMG, 1998.

NICOLACI-DA-COSTA, Ana Maria (org). **Cabeças Digitais: O cotidiano na era da informação**. Rio de Janeiro: Ed.Pucrio, 2006.

RODRIGUES, Diogo Moyses. **O Direito Humano à Comunicação: Igualdade e Liberdade no Espaço Público Mediado por Tecnologias**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SIBILIA, Paula. **O show do eu: a intimidade como espetáculo**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

SIMÕES, Robson Fonseca. Tese. **Escritas à deriva: testemunhos efêmeros sobre os tempos da escola nas comunidades do Orkut**[Tese de doutorado em Educação]. Rio de Janeiro: UERJ, 2012.

THOMSON, Alistair. Reconstituo a memória: questões sobre a relação entre história oral e as memórias?. **Revista Projeto História – Ética e História Oral**. Programa de Estudos Pós-graduados em História. São Paulo: EDUC, 1997, pp. 51-84.

ZUIN, Antonio Álvaro Soares. **Adoro odiar meu professor: o aluno entre a ironia e o sarcasmo pedagógico**. Campinas: Autores Associados, 2008.

DIREITO ANIMAL BRASILEIRO: UMA BREVE APRESENTAÇÃO¹

Tagore Trajano de Almeida Silva

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo busca responder algumas questões iniciais importantes para esta apresentação: a) como o sistema jurídico brasileiro percebe os animais? b) a Constituição de 1988 protege os animais contra crueldade? c) há leis de proteção animal no ordenamento brasileiro? e, d) qual o *status* jurídico dos animais no Brasil?

A resposta inicial é fornecida ao longo desta exposição através da elucidação do sistema legal brasileiro e de leis que envolvem os interesses dos animais não-humanos. Ao longo dos séculos, os seres humanos construíram um muro para separá-los artificialmente das outras espécies. Este mito, construído e reforçado pela doutrina jurídica, criou impedimentos para sistemas legais reconhecessem direitos constitucionais para o não humano.

No entanto, ao se falar de direitos pretende-se estabelecer aos indivíduos uma defesa contra as violações perpetradas por outros indivíduos ou pelo próprio Estado, amparo que pode ser estendido para a proteção dos animais não humanos. Este artigo pondera que já existe uma legislação voltada para reconhecer os animais como sujeitos de direito, pois, é sabido que o Brasil já desenvolveu uma Constituição e algumas legislações que identificam os interesses dos animais. No entanto, condições econômicas, bem como políticas judiciárias e sociais não corroboram nesse sentido, ofuscando uma real efetivação destas disposições legislativas.

Logo, este *paper* inicialmente debate o progresso do sistema jurídico brasileiro que evoluiu, deixando de reconhecer os animais como seres merecedores de proteção. Em seguida, explora a expansão da proteção

1. Parte das conclusões e assertivas do presente texto, bem como uma análise mais aprofundada de alguns pontos podem ser encontradas em: SILVA, Tagore Trajano de Almeida. The Constitutional Defense of Animals in Brazil. In: CAO, Deborah; WHITE, Steven. (Org.). *Animal Law and Welfare - International Perspectives*. 1ed. New York: Springer, 2016, v. 53, p. 181-193.

dos animais no Brasil para, ao final, evidenciar a mudança de postura constitucional em 1988 que garantiu uma guinada pós-humana da interpretação jurídica em favor dos não humanos.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO DIREITO ANIMAL BRASILEIRO

A Constituição Brasileira de 1988 realizou uma mudança efetiva na forma de observar os animais como um todo ao estabelecer a regra da não crueldade em seu artigo 225, §1º VII:

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:

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.

Essa disposição representou um grande avanço no estabelecimento de um quadro jurídico para o tratamento dos animais não humanos. Além da proteção da vida selvagem e espécies ameaçadas de extinção, uma regra individual garantidora da integridade do corpo e vida daquele ser.

Antes ainda da Constituição de 1988, a lei brasileira já trazia exemplos de normas de proteção animal. Uma delas foi a Lei nº 5197/1967 que estabelecia no artigo 1º que “os animais de quaisquer espécies, em qualquer fase do seu desenvolvimento e que vivem naturalmente fora do cativeiro, constituindo a fauna e os seus ninhos, abrigos e criadouros naturais são propriedade do estado, a sua utilização, perseguição, caça ou apanha é proibida.”

Foi esta lei que mudou o estatuto jurídico dos animais selvagens, recusando-se a considerá-los como *res nullius* e, portanto, permitindo que esses animais se tornassem propriedade do Estado (Benjamin 200, p. 150).

Pode-se dizer que o conjunto de leis ambientais tiveram um papel pedagógico ao desencorajar comportamentos indevidos e adotar planos de recuperação e incentivo para a proteção dos animais. (Favre 1997-1998, p.365).

Dois aspectos críticos precisam ser considerados nessa breve análise: 1) econômico; e 2) social (Duckler 2002, p.200). Ambos influenciam a proteção da fauna no Brasil, ocupando papéis decisivos para avanços e retrocessos legislativos.

Por exemplo, o conceito de fauna brasileiro é determinado pelo direito privado (Código Civil de 1916) que distingue animais domésticos de animais selvagens. Animais domésticos ou domesticados tem valor econômico como propriedade pessoal enquanto os animais selvagens não possuem tão interesse (Huss 2002-2003. p. 69). É sinal de força e bravura domar um touro bravo ou um cavalo selvagem, tendo grande valor comercial esta atividade até os dias de hoje.

De acordo com a legislação brasileira, um ser humano obtinha a posse de um animal selvagem no momento em que o animal era domesticado ou simplesmente confinado. O animal ainda era considerado como algo a ser usado e possivelmente até mesmo destruído no prazer de qualquer proprietário individual.

De fato, os animais que têm valorização econômica e social estavam sob a proteção da propriedade privada (Mello, 2012). Diferentemente dos animais silvestres (selvagens) ficaram sob o manto do Estado, uma vez que representavam a variedade de recursos naturais do Brasil. (Dias 2000, p.93).

Neste contexto, o Estado pôde direcionar seus recursos para um grupo particular dentro de uma variedade de seres (Favre 1997-1998. p. 344), concentrando seu orçamento na preservação da diversidade genética e biológica desse grupo. (Giménez-Candela 2008, p.26).

Passado esse momento, o desafio foi desenvolver um estatuto jurídico de proteção animal (Wise 1996, p.525-530) que começou com a Constituição de 1988. A Carta Política trouxe um processo de pós-humanização ajudou a avançar a consideração dos direitos subjetivos para animais (Silva 2013a, p.162), possibilitando o reconhecimento da individualidade de cada não humano e o progresso da legislação anti-crueldade.

3 A PROTEÇÃO JURÍDICA DOS ANIMAIS NO BRASIL

No Brasil, um dos primeiros regulamentos para proteger os animais foi o Código de Posturas, em São Paulo, promulgada em 6 de outubro de 1886. Essa lei diz no artigo 220 que: “cocheiros estão proibidos de maltratar os animais e tratamentos excessivos serão multados”.

No início de 1900, o apoio popular, principalmente das associações de proteção animal, impulsionou o legislativo a inovar no mundo jurídico

com o Decreto nº 24.645/1934. Este ampliou o número de animais protegidos, além de garantir a possibilidade das sociedades protetoras e do Ministério Público representarem os animais em juízo (Silva 2012a, p.85).

Em 1941, a Lei de Contravenções penais no seu artigo 64 (Decreto-Lei 3688) proibiu a crueldade com os animais, desestimulando determinadas condutas, como por exemplo, o trabalho excessivo desses seres:

Art. 64. Tratar animal com crueldade ou submetê-lo a trabalho excessivo:

Pena – prisão simples, de dez dias a um mês, ou multa, de cem a quinhentos mil réis.

§ 1º Na mesma pena incorre aquele que, embora para fins didáticos ou científicos, realiza em lugar público ou exposto ao público, experiência dolorosa ou cruel em animal vivo.

§ 2º Aplica-se a pena com aumento de metade, se o animal é submetido a trabalho excessivo ou tratado com crueldade, em exibição ou espetáculo público.

Com efeito, o efeito da lei de contravenções foi significativo, abrangendo o tratamento de animais em entretenimento, como também na educação e na pesquisa científica. (Rodrigues 2008, p.70).

Outrossim, é importante destacar a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98), aprovada dez anos após a nova Constituição. Esta trouxe o principal dispositivo contra casos de maus-tratos, abusos e a favor da integridade dos animais:

Art. 32. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

§ 1º Incorre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos.

§ 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço, se ocorre morte do animal.

A Lei 9.605/98 procurou unificar os crimes ambientais e violações administrativas em um único documento, regulamentado, no caso da crueldade, a regra do artigo 225, §1º, VII da Constituição (Custódio 1997, p.59).

Realmente, esse é o entendimento da Suprema Corte Brasileira ao decidir em diversos julgados² que espetáculos que causam sofrimento,

2. Dentre os julgados, pode-se citar: a rinha de galo (ADI 3776/RN), a farra do boi (RE nº 153.531/SC) e a vaquejada (ADI nº4983).

lesões ao animal devem ser proibidos no ordenamento jurídico brasileiro por caracterizar esses comportamentos como atos de crueldade.

A Constituição de 1988 impõe uma proibição direta para prevenir comportamentos inadequados contra todo tipo de animais. Fabio Feldmann, legislador constituinte brasileiro responsável por escrever o capítulo sobre meio ambiente na Constituição de 1988, afirma que a vontade da nova Constituição era impedir a multiplicação da crueldade em manifestações com animais, em festas, tais como a farra do boi. De acordo com Feldmann, a Constituição Cidadã proporcionou um meio para os intérpretes não permitirem qualquer tipo de conduta imprópria contra os animais no Brasil (Feldmann, 2013).

Sendo assim, pode-se concluir que o desenvolvimento do Direito Animal Brasileiro evoluiu: 1) reconhecendo o valor intrínseco de cada espécie animal, evidenciado no ciclo de proteção (coisa↔sujeito, privado↔público e individual↔coletivo); 2) implementação de leis anti-crueldade e a introdução de uma nova perspectiva que incentivasse práticas de compaixão e reconhecimento por parte dos humanos com os demais animais, inicialmente através do dever de proteção; 3) desestímulo de condutas violentas e abusivas contra não humanos, visto a tênue relação entre abuso animal e agressão humana; e, por fim, 4) mutação constitucional sem mudança do texto que possibilitou uma nova interpretação constitucional reconhecedora da dignidade além do homem. (Chiesa 2008-2009, p.15). Dignidade animal a proibir a prática de crueldade para com os animais: os seres humanos e não humanos, demonstrando ser o Direito Animal um grande pleonasma, já que faz parte do Direito Humano. É o fim do abismo jurídico entre os homens e os demais animais, verdadeiro exagero retórico, já que a alma humana é, de igual modo, animal (Dawkins 1993, p.81).

4 O GIRO DARWINIANO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: UMA CARTA PÓS-HUMANA

A Constituição Brasileira de 1988 foi responsável por permitir uma mudança de paradigma sobre o estatuto jurídico dos animais. Antes desta Constituição, animais não humanos eram classificados de acordo com os interesses econômicos e financeiros de cada espécie como relatado nas seções anteriores.

No entanto, este entendimento não é majoritário, uma vez que mesmo com a nova Constituição, a maioria dos professores de direito entendem que os animais devem ser parte da “propriedade comum das

peças”, ou seja, um recurso natural de propriedade híbrida, de propriedade de todos os membros da comunidade em condições de igualdade (Antunes 2000, p. 68).

O presente texto, então, busca esclarecer que se faz necessário uma interpretação sistemática do texto constitucional, a fim de possibilitar uma verdadeira mutação constitucional a permitir a dignidade animal. A Constituição de 1988 faz um giro darwinista, ao conceituar os animais não humanos e a própria natureza, como sujeitos de direito, estabelecendo ao Poder Público e a coletividade uma série de relações jurídicas em que são partes não humanos e humanos (Oliveira 2013, p. 11346).

Antes da Constituição de 1988, a legislação brasileira evidenciou uma incapacidade de compreender que as relações jurídicas acontecem entre diversos grupos, não apenas entre os humanos.

Esta inabilidade humana já foi demonstrada em outras vezes, sendo que hodiernamente avanços científicos nas áreas de linguagem, neurociência, genética e até mesmo a filosofia desenvolveram a possibilidade de expandir o círculo de consideração legal a outras espécies (Cassuto 2004, p. 81).

Uma Carta Pós-humana se transforma para garantir que os novos problemas sociais sejam respeitados e debatidos por sua comunidade, sendo que, não é cabível ao Poder Judiciário, estabelecer grau de importância ou categorização entre eles (vide artigo Art. 5º, XXXV c/c com art.225, §1º, VII).

O animal deve, portanto, ser visto como um ser singular e o Judiciário ao avaliar a amplitude do direito dos animais não estabelecerá privilégios para nenhuma espécie. Ao revés, o julgamento dependerá da adequação, necessidade e proporcionalidade de cada caso concreto. Não deve haver preponderância de interesses humanos ou não humanos, mas sim a tentativa de proporcionar igual proteção dos direitos fundamentais de ambos os grupos (Silva 2013b).

A Constituição de 1988 deve ser entendida como um “guarda-chuva” de proteção dos interesses humanos e não humanos. Uma interpretação pós-humana do artigo 225, §1º, VII, permite consideração legal dos interesses dos animais em seu sentido individual e coletivo. A proteção individual que a Constituição deu aos animais em afirmar que eles não podem ser submetidos à crueldade estabelece um direito constitucional importante que rompe com a perspectiva ambiental dos animais como recursos naturais. (Ayala 2012, p.380). Uma mudança de paradigma que garante um real estatuto jurídico dos animais com consideração individual no sistema legal brasileiro (Rodrigues 2008, p.70).

Em verdade, o reconhecimento do novo estatuto dos animais vem possibilitando ao Poder Judiciário brasileiro uma posição de liderança

na consideração jurídica de animais, inovando em suas decisões ao estabelecer precedentes internacionais relevantes para a temática, dentre alguns pode-se citar: 1) *Zoológico de Salvador/BA x chimpanzé Suíça*: que reconheceu a possibilidade de grandes primatas serem considerados pacientes em *habeas corpus* (Cruz 2006, p.281); e 2) *Associações de Proteção aos Animais x Circo Portugal*: reconheceu que os animais são sujeitos de direitos fundamentais como a vida, a liberdade e a integridade física e psicológica; (Ferreira 2013, p.187). No último caso, a juíza Ana Barbuda Ferreira (2013, p.187), considerou que “o sistema legal brasileiro deve garantir uma proteção eficaz e individualizada do animal não humano”.

Sendo assim, a Constituição Pós-humana brasileira fornece um alicerce sólido para um verdadeiro giro darwiniano a alargar o círculo de consideração moral e legal até os não humanos. Luis Roberto Barroso (1999, p.277) e Laurence Tribe (2001, p.2) ensinam o direito serve para estimular tráfegos sociais, valores e condutas a serem protegidos e estimulados.

Reconhecer o Direito Animal só engrandece uma coletividade, que, enfim, controla sua ansiedade para pensar no outro, diferente em forma, porém igual em importância social.

5 CONCLUSÃO: UM PEDIDO DE ATENÇÃO

Conforme evidenciado neste trabalho, a Constituição Brasileira de 1988 permitiu um giro darwiniano (mudança de perspectiva/paradigma) em relação aos animais.

Qualquer prática que submete os animais à crueldade não é permitida dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Esta pós-humanização da norma não permite manifestações culturais, esportivas, religiosas, sociais, dentre outras que causem dor e sofrimento animal.

De fato, a defesa do não humano amplia o círculo de consideração moral e jurídico, transformando a sociedade ao estimular condutas de respeito a diversidade e diferença, inclusive entre espécies.

Assim, diversas são as questões a serem tratadas pelo direito, não sendo possível estabelecer uma hierarquização por parte do Poder Judiciário, ao contrário, ele deve se adaptar aos novos tempos, criando novos caminhos de atuação.

Nesse sentido, a sociedade brasileira vem amadurecendo em sua democratização, pressionando seus governantes na direção de uma mudança de atitudes, seja em relação aos humanos, como também com os não humanos. Não se admite mais a corrupção, a falta de respeito com o outro, nem o

dano coletivo ao meio ambiente, por exemplo. É dever da geração presente garantir a sobrevivência das gerações futuras, consentindo a todos uma vida plena na Terra para todos os habitantes e seres deste planeta.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 4^a. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

AYALA, Patryck de Araújo. Deveres ecológicos e a regulamentação da atividade econômica na Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 5^a. ed. p. 294-351. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo: Saraiva, 1999.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. *A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso. Caderno jurídico*. Escola Superior do Ministério Público, n^o. 2, julho de 2001.

CASSUTO, David N. The law of words: standing, environment, and other contested terms. *Harvard Environmental Law Review*. 28:79–128, 2004.

CHIESA, Luis E. Why is it a Crime to Stomp on a Goldfish? Harm, Victimhood and the Structure of Anti-Cruelty Offenses. *Mississippi Law Journal*. 8:1-67, 2008-2009.

CRUZ, Edmundo. Sentença do *Habeas Corpus* impetrado em favor da chimpanzé Suíça. *Revista Brasileira de Direito Animal*. Vol. 01. Ano. 01. Jan/Dez. Salvador: Instituto de Abolicionismo Animal, 2006.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Crueldade contra animais e a proteção destes como relevante questão jurídico-ambiental e Constitucional. *Revista de Direito Ambiental*. Vol. 10. abril/junho. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

DAWKINS, Richard. Gaps in the Mind. In Cavalieri, Paola and Singer, Peter ed. *The Great Ape Project*. Equality Beyond Humanity. New York: St. Martin's Press, 1993.

DIAS, Edna Cardozo. *A tutela jurídica dos animais*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

DUCKLER, Geordie. The Economic Value of Companion Animals: A Legal and Anthropological Argument for Special Valuation. *Animal Law*. 8: 199-221, 2002.

FAVRE, David. Reconhecimento judicial dos interesses dos animais: um novo tipo de ato ilícito. *Revista Brasileira de Direito Animal/Brazilian Animal Rights Review*. 8(6): 13-64, 2001.

FAVRE, David. Judicial Recognition of the Interests of Animals - A New Tort. *Michigan State University College of Law Michigan State Law Review*. 2: 333-367, 2005.

FELDMANN, Fábio. Os tribunais e o direito à vida do pato mergulhão. In *Brasil Econômico*. Disponível em: http://brasileconomico.ig.com.br/noticias/os-tribunais-e-o-direito-a-vida-do-pato-mergulhao_134442.html. Access on: August, 01, 2013.

FERREIRA, Ana Conceição Barbuda Sanches Guimarães. Ministério Público do Estado da Bahia, Associação Brasileira terra verde viva e associação célula mãe v. Portugal produções artísticas Ltda. “Circo Portugal”. *Revista Brasileira de Direito Animal*. Vol. 08. Nº 12. Jan/abr. 2013.

GIMÉNEZ-CANDELA, María Teresa. New rules to ensure the protection of animals in Spain: Spanish Animal Welfare Act. 32/2007. *Revista de Bioética y Derecho*. nº 14:25-28. Septiembre, 2008.

GORDILHO, Heron José de Santana, Santana, Luciano Rocha; and Silva, Tagore Trajano de A. [et. al]. Habeas Corpus impetrado em favor da chimpanzé Suíça na 9ª Vara Criminal de Salvador (BA). *Revista Brasileira de Direito Animal*. Vol. 01. Ano. 01. Jan/Dez. Salvador: Instituto de Abolicionismo Animal, 2006.

HUSS, Rebecca J. Valuing Man’s and Woman’s Best Friend: The Moral and Legal Status of Companion Animals. *Marquette Law Review*. 86:47-105, 2002-2003.

LEVAI, Laerte Fernando. *Direito dos animais*. O direito deles e o nosso direito sobre eles. Campos do Jordão: Editora Mantiqueira, 1998.

LOURENÇO, Daniel. *Direito dos Animais: fundamentação e novas perspectivas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Direito dos animais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

MELLO, Marcos Bernardes de. *Teoria do fato jurídico – plano da existência*. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. Direitos da Natureza e Direito dos Animais. Um Enquadramento. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – RIDB*. 10: 11325-11370, 2013.

RODRIGUES, Danielle Tetü. *O Direito & os Animais: uma abordagem ética, filosófica e normativa*. 2ªed. Curitiba: Juruá, 2008.

RYDER, Richard. *Animal Revolution: Changing Attitudes Towards Speciesism*. Basil Blackwell, 1989.

SILVA, Tagore Trajano de Almeida. Brazilian Animal Law Overview: Balancing Human and Non-Human Interests. *Journal of Animal Law*. 6: 81-104, 2014a.

SILVA, Tagore Trajano de Almeida. *Direito Animal & Ensino Jurídico: formação e autonomia de um saber pós-humanista*. Salvador: Evolução, 2014b.

SILVA, Tagore Trajano de Almeida. Origins and Development of Teaching Animal Law in Brazil. *PaceEnvtl. L. Rev.* 31:501-530, 2014c.
SILVA, Tagore Trajano de Almeida. Introdução aos direitos dos animais. *Revista de Direito Ambiental*. 62:141-168, 2011.

SILVA, Tagore Trajano de Almeida. Antivivisseccionismo e direito animal: em direção a uma nova ética na pesquisa científica. *Revista de Direito Ambiental*. 53:261-311, 2009.

SILVA, Tagore Trajano de Almeida. *Animais em juízo*. Salvador: Evolução, 2012a.

SILVA, Tagore Trajano de Almeida. Teoria da Constituição: Direito Animal e Pós-Humanismo. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*

da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – RIDB. 10:11683-11732, 2013a.

SILVA, Tagore Trajano de Almeida. Direito Animal e Pós-humanismo: formação e autonomia de um saber pós-humanista. *Revista Brasileira de Direito Animal. 14:161-262, 2013b.*

SILVA, Tagore Trajano de Almeida. O ensino do Direito Animal: um panorama global. *Revista de Direito Brasileira. 6:232-272, 2013c.*
SINGER, Peter. *Libertação Animal*. Trad. Marly Winckler. Porto alegre: Lugano, 2004.

TRIBE, Laurence H. Ten Lessons Our Constitutional Experience Can Teach Us About the Puzzle of Animal Rights: The Work of Steven M. Wise. *Animal Law. 7: 1-8, 2001.*

WISE, Steven M. *Legal Thinghood of Nonhuman Animals*, 23 B.C. Envtl. Aff. L. Rev. 471: 525-30, 1996.

WISE, Steven M. Animal Thing to Animal Person – Thoughts on Time, Place, and Theories. *Animal Law. 5: 61-68, 1999.*

AUTORES

• A •

Adelmo Fernandes do Espírito Santo Neto

Enfermeiro e mestrando no Programa de Pós-graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas da UNIT/AL.

Adriana Maria Andrade

Mestranda no Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes - PPGD-UNIT. Professora na Universidade Tiradentes, Aracaju/SE.

Ajibola Isau Badiru

Doutor em Ciências (Tecnologia Nuclear) na USP e docente do Programa de Pós-graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas da UNIT/AL.

Aldenizia Kássia de Melo Carvalho

Enfermeira e Mestranda no Programa de Pós-graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas, do Centro Universitário Tiradentes - UNIT/AL.

Alessandra Matos Porttela

Doutora em Direito pela Universidade Federal da Bahia e professora da Graduação em Direito da Faculdade Nobre - FAN, em Feira de Santana, Bahia.

Alexandre Felipe de Vasconcelos Santos

Mestrando no Programa de Pós-graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas da UNIT/AL

Alexandro Rodrigues Ribeiro

Professor Adjunto II do Mestrando em Agronegócio e Desenvolvimento Regional – ADR – da Faculdade de Economia da UFMT.

Alysson Leandro Mascaro

Professor da Faculdade de Direito da USP

Anny Rochelly Vieira Santos

Mestranda no Programa de Pós-graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas, do Centro Universitário Tiradentes - UNIT/AL. Especialista em Comunicação Digital, Webjornalismo e Novas Mídias e graduada em Comunicação Social-Habilitação em Jornalismo.

• C •

Clara Cardoso Machado Jaborandy

Doutora em direito pela Universidade Federal da Bahia. Mestre em direito pela Universidade Federal da Bahia. Especialista em Direito Público na UNIDERP. Professora do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes - PPGD-UNIT. Advogada.

Clécia Lima Ferreira

Doutora em Ciência Política especialidade em políticas públicas pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - Universidade Nova de Lisboa. Professora na Universidade Tiradentes, Aracaju/SE e Faculdade Nobre - FAN, Feira de Santana/BA.

• D •

Daiane Trindade da Silva

Mestranda do Mestrado Acadêmico em Educação da Universidade do Estado de Mato Grosso-UNEMAT/Campus Universitário *Jane Vanini*.

Daniela do Carmo Kabengele

Professora Doutora no Programa de Pós-graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas, do Centro Universitário Tiradentes - UNIT/AL.

Deyse de Souza Limas Ribas

Administradora e Mestranda no Programa de Pós-graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas, do Centro Universitário Tiradentes - UNIT/AL.

Dimas Pereira Duarte Júnior

Doutor em Ciências Sociais: Relações Internacionais pela PUC/SP. Professor e Pesquisador do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes - UNIT/SE.

Dircilene Da Silva Ladico

Mestre em Direito pela Universidade do Alto Uruguai e das Missões, Santo Ângelo, RS. Linha de pesquisa cidadania e novas formas de solução de conflito. Professora na Graduação em Direito da Universidade Tiradentes, Aracaju/SE.

• E •

Edgilson Tavares de Araújo

Doutor em Serviço Social (PUC-SP), Professor Adjunto da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia / Centro de Artes, Humanidades e Letras (UFRB/CAHL), atuando no curso de Graduação em Gestão Pública, Graduação em Serviço Social, Mestrado em Ciências Sociais e Mestrado em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social.

Elisa Batista Oliveira e Silva

Mestrado em Nutrição na Universidade Federal de Alagoas - UFAL e nutricionista do Serviço de Atenção Domiciliar de Maceió.

• F •

Fábio Santos de Andrade

Doutor pela Universidade Federal do Mato Grosso-UFMT/Cuiabá. Professor Adjunto do Departamento Acadêmico de Ciências da Educação (DA-CIE) e do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar - Mestrado Profissional (PPGEE/MEPE) da Universidade Federal de Rondônia – UNIR.

• I •

Ilzver de Matos Oliveira

Doutor em Direito - PUC-Rio. Mestre em Direito – UFBA. Professor do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes - PPGD-UNIT. Vice-líder e pesquisador do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Direitos Humanos - UNIT-CNPq.

• J •

João Cláudio Conceição

Doutor em Filosofia com ênfase em Ética Social pela Pontifícia Universidade de São Tomás de Aquino-Roma. Professor na Universidade Tiradentes, Aracaju/SE.

Jonas Benevides Correa

Mestrando em Agronegócio e Desenvolvimento Regional – ADR – na Faculdade de Economia da UFMT.

José Roniel Moraes Oliveira

Mestrando no Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes - PPGD-UNIT. Membro do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Direitos Humanos - UNIT-CNPq e do Grupo de Pesquisa Direito Constitucional: Sociedade, Política e Economia - UNIT-CNPq. Bolsista pelo Programa de bolsas PROSUP/CAPES.

• K •

Kamilla França Canuto

Mestranda no Programa de Pós-graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas, do Centro Universitario Tiradentes - UNIT/AL. Especialista em Gerontologia- UNCISAL e Terapeuta Ocupacional do Serviço de Atenção Domiciliar de Maceió.

• L •

Letícia Alves de Almeida

Graduanda em Direito pela Estácio-Fase. Monitora da disciplina de direito constitucional.

Liziane Paixão Silva Oliveira

Doutora em Direito pela Université Aix-Marseille III, Mestre em Direito pela UnB, Coordenadora e Professora no Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes - PPGD-UNIT e editora executiva da Revista Interfaces Científicas - Direito.

Lorena Sampaio Almeida

Enfermeira e Mestranda no Programa de Pós-graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas, do Centro Universitario Tiradentes - UNIT/AL.

Luana Carla de Albuquerque Amorim

Especialista em Audiologia, Reabilitação Neurofuncional, Gestão em Saúde e Fonoaudióloga do Serviço de Atenção Domiciliar de Maceió.

Luanny Corrêa Fontes

Graduanda em Direito pela Universidade Tiradentes - UNIT.

Luciana Rodrigues Passos Nascimento

Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes - PPGD-UNIT. Professora na Graduação em Direito da Universidade Tiradentes, Aracaju, SE.

• M •

Magda Matos de Oliveira

Enfermeira e Mestranda no Programa de Pós-graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas, do Centro Universitario Tiradentes - UNIT/AL.

Maria Anáber Melo e Silva

Mestra em Ciências Sociais, doutora no programa “Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI” da Universidade de Coimbra – Portugal, especialista em gestão estratégica e qualidade e direito processual, professora no curso de direito da Universidade Tiradentes, advogada, pesquisadora, bolsista CAPES, servidora pública.

Maria Zenaide Alves

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás, Campus Catalão. Coordenadora do Núcleo de Extensão e Pesquisa em Educação e Desenvolvimento do Campo –NEPCampo.

• P •

Pedro Simonard

Antropólogo e documentarista. Professor no Programa de Pós-graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas do Centro Universitário Tiradentes UNIT/AL. Doutor em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, mestre em Artes pela Universidade de São Paulo e graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

• R •

Renata do Nascimento Jucá

Doutoranda e Mestra pelo Programa de Pós-graduação em Ensino, His-

tória e Filosofia das Ciências pela Universidade Federal da Bahia e professora da Universidade Federal do Oeste da Bahia - UFOB.

Robiane Karoline Menezes de Lima Santos

Mestranda no Programa de Pós-graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas da UNIT/AL.

Robson Fonseca Simões

Doutor em Educação pelo ProPEd da UERJ; professor adjunto da Universidade Federal de Rondônia, Campus Porto Velho, departamento de Ciências da Educação, Núcleo de Ciências Humanas; docente do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar - Mestrado Profissional (PPGEE/MEPE) da Universidade Federal de Rondonia – UNIR.

• T •

Tagore Trajano de Almeida Silva

Pós-doutor em Direito pela Pace Law School, New York/USA. Doutor e Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor Adjunto I da Universidade Federal da Bahia e colaborador no Programa de Pós-graduação em Direito. Professor Pleno do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Tiradentes (Unit/SE). Professor da Universidade Católica de Salvador UCSal/BA.

Tanise Zago Thomasi

Doutoranda em Direito pelo UniCEUB; Mestre em Direito pela UCS e Graduada em Direito pela UCPEL. Professora universitária na Universidade Tiradentes – UNIT.

• V •

Viviane da Silva Romão

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo na UNIT/AL.

COLOFÃO

Formato

15x22

Tipografias

Gotham Black

Gotham Light

Source Sans Pro



**GRUPO
TIRADENTES**



EDITORATIRADENTES.COM.BR