



Janaína Machado Sturza
Rosane Teresinha Carvalho Porto
Tânia Regina Silva Reckziegel
(Orgs.)

DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

CAMINHOS E DESCAMINHOS NA BUSCA
PELOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

A presente publicação - Direitos humanos e políticas públicas: caminhos e descaminhos na busca pelos direitos fundamentais sociais – organizada pelas diligentes e competentes colegas Janaína Machado Sturza, Rosane Teresinha Carvalho Porto e Tânia Regina Silva Reckziegel reveste-se, assim, de um significado sociopolítico todo especial. É uma obra de testemunho e de esperança. Os escritos testemunham o inabalável compromisso dos pesquisadores com os ditames éticos e políticos da Constituição Federal, ditames esse que vinculam a democracia com os direitos sociais. Uma obra que conclama a não nos rendermos aos infortúnios do presente, a dedicarmos as nossas melhores energias à luta por democracia e direitos para todos.

João Pedro Schmidt

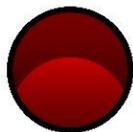
Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Pós-doutorado pela The George Washington University, EUA
Professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul
Docente do Programa de Pós-Graduação em Direito



Direitos humanos e políticas públicas

Apoio:





Série
Ciências Jurídicas & Sociais

Comitê Editorial

Prof.^a Dr.^a Liane Tabarelli

PUCRS, Brasil

Prof.^a Dr.^a Marcia Andrea Bühning

PUCRS, Brasil

Prof. Dr. Orci Paulino Bretanha Teixeira

Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Voltaire de Lima Moraes

PUCRS, Brasil

Prof. Dr. Thadeu Weber

PUCRS, Brasil

Prof.^a Dr.^a Fernanda Medeiros

PUCRS, Brasil

Prof. Dr. Leandro Cordioli

ULBRA, Brasil

Direitos Humanos e Políticas Públicas

Caminhos e descaminhos na busca pelos direitos fundamentais sociais

Organizadoras

Janaína Machado Sturza
Rosane Teresinha Carvalho Porto
Tânia Regina Silva Reckziegel



Diagramação: Marcelo A. S. Alves

Capa: Carole Kümmecke - <https://www.conceptualeditora.com/>

O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.



Todos os livros publicados pela Editora Fi estão sob os direitos da [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR) https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR



Série Ciências Jurídicas & Sociais – 94

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

STURZA, Janaína Machado; PORTO, Rosane Teresinha Carvalho; RECKZIEGEL, Tânia Regina Silva (Orgs.)

Direitos humanos e políticas públicas: caminhos e descaminhos na busca pelos direitos fundamentais sociais [recurso eletrônico] / Janaína Machado Sturza; Rosane Teresinha Carvalho Porto; Tânia Regina Silva Reckziegel (Orgs.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021.

282 p.

ISBN - 978-65-5917-099-9

DOI - 10.22350/9786559170999

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Direitos humanos; 2. Políticas públicas; 3. Direitos fundamentais; 4. Estado; 5. Brasil; I. Título.

CDD: 340

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito 340

Sumário

Apresentação11

Tânia Regina Silva Reckziegel

Apresentação 17

Daniel Achutti

Prefácio..... 21

João Pedro Schmidt

1 24

Direitos humanos e políticas públicas: o necessário repensar acerca do fenômeno do suicídio a partir do campo da saúde mental

Rodrigo Tonel

Janaína Machado Sturza

2.....47

A mediação judicial como uma via de acesso à justiça: experiência no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSC de Santa Cruz do Sul

Rosane Jaehn Werner

Rosane Teresinha Carvalho Porto

Jaqueline Beatriz Griebler

3.....67

Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil (DHAA): a questão da segurança alimentar em tempos de sociedade da informação

Ana Elizabeth Lapa Wanderley Cavalcanti

Douglas Belanda

4.....79

Práticas corruptivas e má gestão como óbices à prestação do direito fundamental à saúde, especialmente durante a pandemia da COVID-19 no Brasil

Caroline Fockink Ritt

Eduardo Ritt

5.....	94
O trabalho infantil: impactos e efeitos para o ciclo interminável da pobreza no Brasil	
Marcéli Thaís Rossi	
Nelci Lurdes Gayeski Meneguzzi	
6.....	109
Multiculturalismo e Direitos Humanos: uma discussão sobre políticas públicas e populações indígenas	
Roberta Herter da Silva	
Rafaela Herter da Silva	
7.....	124
Entre crises e soluções: uma abordagem da garantia do Direito Humano ao acesso à justiça na América Latina	
Rodrigo Cristiano Diehl	
8	138
Aceleração social, ressonância e refugiados: reflexões de Hartmut Rosa	
Bárbara Bruna de Oliveira Simões	
9.....	153
Ações coletivas e o acesso à justiça: assegurando direitos sociais	
Camila Mousquer Buralde	
João Paulo Kulczynski Forster	
José Eduardo Aidikaitis Previdelli	
10	168
O direito humano à educação e as políticas públicas atuais para a viabilidade de alcance do ensino superior	
Carina Deolinda da Silva Lopes	
Franceli Bianquin Grigoletto Papalia	
11.....	182
Direitos humanos e políticas públicas: (des)caminhos em busca da efetivação dos direitos sociais fundamentais em tempos de pandemia	
Henrique Alexander Keske	
Claudine Freire Rodembusch	

12	197
O controle jurisdicional das políticas públicas na ordem constitucional brasileira: impactos prestacionais na efetivação de direitos fundamentais	
Francielli Silveira Fortes	
13	211
A violação do princípio da dignidade da pessoa humana nos casos de violência obstétrica	
Dhara Evellyn Andrade Machado Janaína Soares Schorr	
14	227
Mulheres, violência doméstica e pandemia: reflexões a partir do campo da saúde pública e da garantia dos direitos fundamentais	
Marli Marlene Moraes da Costa	
15	250
As políticas públicas ambientais como garantidoras dos direitos fundamentais no Brasil	
Leonardo dos Santos Souza Sâmia Caroline Souza Kist	
16	261
Conselho Nacional de Justiça - CNJ: uma análise das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e intrafamiliar contra a mulher no Brasil em meio à pandemia da COVID-19	
Tânia Regina Silva Reckziegel	

Apresentação

*Tânia Regina Silva Reckziegel*¹

Tenho a honra de apresentar a obra “Direitos humanos e políticas públicas: caminhos e descaminhos na busca pelos direitos fundamentais sociais”, da qual sou também organizadora, ao lado das Professoras Doutoras Janaína Machado Sturza e Rosane Teresinha Carvalho Porto. Reunir em um livro estudos de pesquisadores sobre os mais diversos assuntos que envolvem a observância dos direitos fundamentais na sociedade e sua efetividade alicerçada em políticas desenvolvidas e implementadas pelo poder público é tarefa nobre, a qual contribui, sobremaneira, para o despertar de uma consciência coletiva, cada vez mais necessária. E realizar este intento em uma época tão sensível como a atual, em plena pandemia de COVID-19, é louvável pelos benefícios a toda a coletividade.

Dessa forma, passo a discorrer sobre cada um dos temas pela importância que assumem ao debaterem problemas urgentes, certamente ampliados pela pandemia, cuja magnitude seremos capazes de observar em um futuro próximo. O primeiro deles, de autoria de Rodrigo Tonel e Janaína Machado Sturza, aborda o fenômeno do suicídio a partir do campo da saúde mental, concluindo “que é possível prevenir os suicídios por meio de políticas públicas centralizadas na saúde, nos direitos humanos e na educação, que se voltem a promover cidadania e não intolerância”.

A mediação judicial como uma via de acesso à justiça é apresentada por Rosane Jaehn Werner, Rosane Teresinha Carvalho Porto e Jaqueline Beatriz Griebler, com a experiência no Centro Judiciário de Solução de

¹ Conselheira do Conselho Nacional de Justiça - CNJ

Conflitos e Cidadania – CEJUSC de Santa Cruz do Sul. Foi possível constatar que “a mediação é um método de solução de conflitos que vem ganhando confiança por parte dos sujeitos que buscam na justiça uma forma mais rápida e com solução eficiente”.

O direito à alimentação adequada no Brasil, sob a perspectiva da questão da segurança alimentar em tempos de sociedade da informação, é o assunto do artigo de Ana Elizabeth Lapa Wanderley Cavalcanti e Douglas Belanda. Os autores acreditam que é possível mudar a situação do nosso país em termos de garantia deste direito a partir de uma agenda que permita o crescimento da agricultura familiar, maior comprometimento das indústrias na fabricação de alimentos mais nutritivos e um “maior engajamento dos Estados em apoiar políticas sociais que permitam o desenvolvimento sadio do ser humano, com boas condições de trabalho, educação e moradia”. Atentam ainda para o fato de ser necessário um olhar para os direitos humanos sob o aspecto da fraternidade.

Práticas corruptivas e má gestão como óbices à prestação do direito fundamental à saúde, especialmente durante a pandemia de COVID-19 no Brasil, é tema trazido por Caroline Fockink Ritt e Eduardo Ritt. Conclui-se que “a corrupção deve ser combatida de forma efetiva e que o sistema jurídico brasileiro possui leis penais, civis e administrativas que, se aplicadas com rigor e efetividade, irão combater as práticas de corrupção”. De outra forma, “os gestores públicos que estão à frente da administração envolvendo a saúde pública devem ter formação técnica, noções contábeis e de organização, adotando-se boas práticas de governança na saúde”.

Em seguida, Marcéli Thaís Rossi e Nelci Lurdes Gayeski Meneguzzi abordam o trabalho infantil, os impactos e efeitos para o ciclo interminável da pobreza no Brasil. Para eles, ainda que o trabalho infantil venha diminuindo, há a necessidade de maior fiscalização: “As políticas públicas e mudanças no setor econômico são especialmente importantes, uma vez que podem retirar crianças e adolescentes da força de trabalho”. Além disso, “a disponibilidade de boas escolas, a provisão de refeições gratuitas

e esforços para reforçar salários de adultos são exemplos de intervenções que podem contribuir para a mitigação do trabalho infantil”.

As políticas públicas para as populações indígenas são o assunto do artigo de Roberta Herter da Silva e Rafaela Herter da Silva. Fica evidenciada a necessidade de implementação de políticas públicas para a efetivação dos direitos dos povos indígenas voltadas ao empoderamento dessa parcela da população, o que significa que “o Estado deve adequar suas políticas públicas ao contexto da cultura diferenciada existente nas comunidades indígenas e que o indígena, sujeito de direitos, deve ser encarado de outro modo pelo Estado, com a afirmação plena de sua identidade e capacidade”.

O direito à justiça na América Latina é abordado por Rodrigo Cristiano Diehl, que destaca a necessidade de se alterar o cenário mundial da globalização pela convivência em comunidade, local mais próximo ao cidadão, “pois somente um indivíduo emancipado e conhecedor tanto da sua realidade social quanto da possibilidade de transformação será capaz de fomentar e de promover a mudança que as sociedades necessitam para continuar se desenvolvendo”.

A questão dos refugiados é trazida por Bárbara Bruna de Oliveira Simões a partir da teoria da aceleração de Hartmut Rosa, em que são apresentados os desafios que permeiam a acolhida de refugiados nas comunidades de destino. De qualquer maneira, conclui que, “independentemente do projeto de acolhimento a ser desenvolvido, a alienação e a criação de diferenças devem ser inaceitáveis em qualquer sociedade, pois, somente por meio do diálogo e da ressonância com o outro, pode-se evoluir”.

Ações coletivas e o acesso à justiça é o tema do artigo de Camila Mousquer Buralde, João Paulo Kulczynski Forster e José Eduardo Aidikaitis Previdelli. Concluem em seu estudo que “as ações coletivas podem possuir enquadramentos e nomenclaturas variados, mas, em apertada análise, quebram o paradigma tradicional do processo civil e reclamam por uma

visão diferenciada desse fenômeno, a fim de que não se deixe de oferecer tutela a direitos por questões de cunho formalmente pernicioso”.

A seguir, Carina Deolinda da Silva Lopes e Franceli Bianquin Grigoletto Papalia abordam o direito humano à educação e as políticas públicas atuais para a viabilidade de alcance do ensino superior. A partir do estudo, restou claro para elas que “a educação não está somente relacionada a aprender a ler e a escrever, mas, especialmente, a educação está estreitamente ligada a gerar profissionais habilitados, competentes e expert em áreas específicas, o que somente ocorrerá com o acesso ao ensino superior”. Por fim, deixam consignado que “a nossa Constituição Federal em momento algum referiu classe social ou condições financeiras para tanto”.

“Direitos humanos e políticas públicas: (des)caminhos em busca da efetivação dos direitos sociais fundamentais em tempos de pandemia” é o título do trabalho apresentado por Henrique Alexander Keske e Claudine Freire Rodembusch. Para os autores, “faz-se necessária a vontade política, em sentido amplo, dos agentes públicos, para cumprirem com os ditames constitucionais e legais, bem como com a base jurisprudencial já consolidada, para implementar o acesso universal à saúde, por meio de políticas sociais e econômicas que venham a efetivar os direitos fundamentais sociais, por meio de políticas públicas de Estado, que persigam o objetivo de erradicar a pobreza e as desigualdades sociais que nos atormentam enquanto povo e nação”.

Francielli Silveira Fortes aborda o tema do controle jurisdicional das políticas públicas na esteira da Constituição Federal de 1988, considerando os impactos na garantia de direitos fundamentais, em artigo intitulado “O controle jurisdicional das políticas públicas na ordem constitucional brasileira: impactos prestacionais na efetivação de direitos fundamentais”. Para a autora, “o controle jurisdicional das políticas públicas, enquanto mecanismo para garantir e efetivar direitos fundamentais aos cidadãos, não deve afetar os princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito”. O risco, segundo ela, é que a ordem democrática seja perdida

“enquanto instrumento de persecução dos objetivos fundamentais da República que preservam os direitos fundamentais, a justiça social, a separação entre os Poderes, a igualdade, a legalidade e a segurança jurídica”.

“A violação do princípio da dignidade da pessoa humana nos casos de violência obstétrica” é o tema do artigo de Dhara Evellyn Andrade Machado e Janaína Soares Schorr. Debate, entre outras questões, o fato de que, no mundo inteiro, segundo informações da Organização Mundial da Saúde, “muitas mulheres experimentam abusos, desrespeito, maus tratos e negligência durante a assistência ao parto nas instituições de saúde”. Conclui-se que “a violência obstétrica é um problema de saúde pública, cabendo aos órgãos públicos a iniciativa de legislação nesse sentido e de políticas públicas que possam auxiliar na erradicação”. Destaca ainda que cabe a cada ser humano respeitar o direito do outro, tendo em vista o princípio da dignidade da pessoa humana; e aos profissionais da saúde garantirem às parturientes e aos neonatos uma assistência ao parto digna.

Marli Marlene Moraes da Costa aborda o tema “Mulheres, violência doméstica e pandemia: reflexões a partir do campo da saúde pública e da garantia dos direitos fundamentais”, com o objetivo de fazer uma reflexão sobre as variáveis do enfrentamento da violência doméstica que vitimiza as mulheres, principalmente no período da pandemia de COVID-19. Como conclusão, reconhece que “não se pode mais remeter este problema somente a questões culturais arraigadas no patriarcalismo arcaico dos séculos anteriores. A educação parece ser o melhor caminho; ela começa no seio familiar e continua na escola”.

O meio ambiente é assunto que não poderia deixar de ser abordado em um trabalho como este de grande envergadura social. Assim, Leonardo dos Santos Souza e Sâmia Caroline Souza Kist abordam o tema “As políticas públicas ambientais como garantidoras dos direitos fundamentais no Brasil”. Em suas conclusões, destacam que “em que pese a lei de proteção aos direitos ambientais (Lei n.º 6.938/81) ter sido promulgada durante a constância do período ditatorial, é de suma

importância refletir que as políticas públicas de implementação e defesa dos direitos ambientais começaram de fato a serem postas em prática a partir da promulgação da Carta Magna”. O novo texto constitucional, afirmam, mudou o conceito jurídico da área ambiental, trazendo o meio ambiente como um direito e dever (de proteção) imposto a todos, em contrapartida com a fase ditatorial, em que este direito era tido como um bem particular.

E compõe, ainda, esta obra, que com muito orgulho organizo, artigo de minha autoria, com o título “Conselho Nacional de Justiça – CNJ: Uma análise das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e intrafamiliar contra a mulher no Brasil em meio à pandemia da COVID-19”. Destaco as ações implementadas pelo CNJ, principalmente no atual cenário de isolamento social, em que o COVID-19 e a violência doméstica tornam-se dupla pandemia às mulheres, pois podem aumentar as dificuldades de se manter distantes do seu agressor, uma vez que a maior recomendação é o isolamento social e a permanência em casa.

Desejo que todos tenham uma ótima leitura e momentos de reflexão e inspiração na defesa dos direitos humanos!

Apresentação

*Daniel Achutti*¹

Apresentar uma obra, por mais simples que possa parecer, nem sempre é tarefa simples. Ainda que seja possível sintetizar a proposta dos trabalhos, apresentar os autores e tecer algumas palavras sobre o sentido geral dos capítulos, inevitavelmente será, sem dúvida, uma tarefa que envolve certo grau de discricionariedade.

Isso, todavia, não chega a ser um grande problema, mas obras desse tipo, no momento histórico em que nos encontramos, possuem um componente extra, que torna a tarefa mais complexa e impede que seja percebida tão-somente como fruto de esforço coletivo: o cenário político brasileiro, que sugere – ou impõe – que a universidade se torne não apenas um espaço plural de diálogo e de desenvolvimento da ciência, mas, fundamentalmente, um lugar em que a resistência democrática encontre amparo e empenho, de corpos docente e discente, o que, sem dúvida nenhuma, torna o trabalho que ora se apresenta ainda mais importante.

Por mais incrível que possa parecer, obras como esta soam como subversivas, enquanto poderiam (ou deveriam) simplesmente ser compreendidas como a demonstração e a publicização do atual estágio dos projetos de pesquisa dos integrantes de determinado grupo de pesquisadores e professores, em busca da consolidação dos ditames constitucionais.

A defesa da democracia e, naturalmente, dos direitos humanos, tornou-se, por vezes, tarefa arriscada, a depender do contexto e das circunstâncias em que venham a ocorrer. Todavia, parece-me que essa

¹ Doutor em Ciências Criminais pela PUCRS. Advogado criminalista.

defesa, ancorada nos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil (Arts. 1.º a 4.º da Constituição), é não apenas importante, mas absolutamente necessária. As instituições democráticas brasileiras estão, infelizmente, a flertar mais uma vez com o autoritarismo, e por mais que repetidamente se refira que elas estão *funcionando normalmente*, muitas vezes é justamente *esse normal* que causa espanto: a destruição da Amazônia (e agora do Pantanal) é notícia em todos os cantos do mundo, e povos indígenas resistem bravamente para não serem dizimados; o sistema de justiça criminal nunca encarcerou tantas pessoas (apesar da situação de reconhecido *estado de coisas inconstitucional*)²; a liberdade de imprensa parece cada vez mais fragilizada; os insultos e ameaças aos que *não concordam comigo* se tornaram rotina; vítimas de estupro (ainda que não passem de crianças) seguem sendo responsabilizadas pelos atos dos estupradores; os direitos trabalhistas logo se tornarão memória e matéria de livro de história; a ciência parece ter se tornado magia, e a magia, ciência; e até a Terra passou a ter seu formato questionado (!) – mas, ainda assim, os incautos seguem a afirmar que a democracia não corre risco algum.

Sob ameaça ou não, o fato é que o papel da universidade não pode ser outro senão o de produzir conhecimento de forma crítica, alicerçada nos ditames científicos e abraçada na defesa intransigente da democracia. Essa defesa, por sua vez, exige daqueles que a exercem o máximo de dedicação e empenho, para que – assim espero – no futuro não nos arrependamos de não termos feito isso enquanto ainda era tempo.

Apesar desta apresentação parecer um pouco catastrófica (mas penso que assim o é por motivos *reais e concretos*), não posso deixar de mencionar o fato de que esta obra, como facilmente se percebe, é um verdadeiro alento: da saúde mental à segurança alimentar, do acesso à justiça ao direito das populações indígenas, de práticas corruptivas à questão dos refugiados, da violência doméstica ao sucateamento da

² Apesar de, como se sabe e deve ser dito, o incremento do encarceramento não é fruto da política do atual governo federal, e passou ileso por todos os governos desde a redemocratização

educação superior, dos direitos sociais à proteção do meio ambiente, da tempestade social oriunda da pandemia de COVID-19 aos limites da dignidade humana. O que se encontra aqui é, além do estado da arte dos projetos de seus professores e professoras, além da contribuição de convidados, exatamente o que se espera de um Programa de Pós-graduação em Direito: uma produção comprometida com a Constituição, ou seja, com a democracia, com a efetividade do Direito e com o respeito à vida de todos, sem exceção.

Esta obra, organizada pelas Profas. Dras. Janaína Machado Sturza e Rosane Teresinha Carvalho Porto, e pela Desembargadora Tânia Regina Silva Reckziegel, com contribuições de Rodrigo Tonel, Rosane Jaehn Werner, Jaqueline Beatriz Griebler, Ana Elizabeth Lapa Wanderley Cavalcanti, Douglas Belanda, Caroline Fockink Ritt, Eduardo Ritt, Marcéli Thaís Rossi, Nelci Lurdes Gayeski Meneguzzi, Roberta Herter da Silva, Rafaela Herter da Silva, Rodrigo Cristiano Diehl, Bárbara Bruna de Oliveira Simões, Camila Mousquer Buralde, João Paulo Kulczynski Forster, José Eduardo Aidikaitis Previdelli, Carina Deolinda da Silva Lopes, Francieli Bianquin Grigoletto Papalia, Henrique Alexander Keske, Claudine Freire Rodembusch, Francieli Silveira Fortes, Dhara Evellyn Andrade Machado, Janaína Soares Schorr, Marli Marlene Moraes da Costa, Leonardo dos Santos Souza e Sâmia Caroline Souza Kist representa exatamente o que busca o Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), qual seja, *trabalhar o reconhecimento, a institucionalização e a proteção dos direitos humanos a partir de uma perspectiva interdisciplinar, com a finalidade de intervir na realidade por meio da reflexão crítica e da busca de alternativas que possam contribuir para a maior consciência da centralidade dos direitos humanos, para as sociedades democráticas e para sua maior eficácia no interior dos Estados e na sociedade internacional.*

Programas como este merecem destaque não apenas pela sua produção, mas sobretudo pela sua proposta, tão cara e necessária ao Brasil contemporâneo. Tenho certeza de que este livro representa apenas uma

pequena parte da importante colaboração deste Programa ao Direito brasileiro, e que muitas outras ainda estão por vir e dar sequência à voz de todos, especialmente dos que mais precisam.

Boa leitura.

Porto Alegre, véspera da primavera de 2020.

Prefácio

*João Pedro Schmidt*¹

Fosse publicada há uns poucos anos passados, esta obra poderia ser lida como um conjunto de reflexões acerca de um país que há cerca de um século lentamente avança na solidificação de políticas públicas destinadas a assegurar direitos civis, políticos e sociais ao conjunto da população. Nos últimos anos, o quadro mudou e a presente obra assume outro significado.

Em um apanhado rápido, a Era Vargas, na década de 1930, colocou as bases da modernização econômica e da estruturação do Estado de Bem-Estar Social no Brasil. A perspectiva inicialmente adotada foi a do *seguro social*, referenciada nas políticas do chanceler Otto von Bismarck na Prússia/Alemanha, na década de 1880. Os Institutos de Aposentadorias e Pensões criados por Vargas (em substituição às poucas Caixas de Aposentadorias e Pensões existentes na década anterior) ilustram essa modalidade de proteção social, restrita a categorias profissionais urbanas. Por cerca de meio século, grande parte da população (todos os que não tinham carteira assinada) ficou de fora da proteção social patrocinada pelo Estado brasileiro. Contudo, o seguro social não deixou de ser uma inovação importante, visto que desde a colonização portuguesa praticamente nada havia sido produzido em termos de estruturas protetivas.

A proteção social vinculada à formalidade profissional, a *cidadania regulada*, na conhecida expressão de Wanderley Guilherme dos Santos, perpassou os governos populistas e também os da ditadura militar

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com pós-doutorado pela The George Washington University, EUA. Professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul. Docente do Programa de Pós-Graduação em Direito.

inaugurada em 1964. Um novo modelo de proteção só veio a ser introduzido com a Constituição de 1988. Inspirado no modelo de *seguridade social* inglês, o novo modelo protetivo diferencia-se pelo caráter universal e tem no Sistema Único de Saúde sua expressão mais nítida. “Saúde, direito de todos e dever do Estado”, em vez de “saúde para quem tem carteira assinada”, passou a ser uma marca do Estado de Bem-Estar Social mais inclusivo.

A Constituição de 1988, por óbvio, não teve o condão de viabilizar uma mudança rápida no histórico quadro de exclusão social, cuja matriz principal é a escravidão dos negros. Seguiu-se à nova Carta Constitucional uma década e meia de ambiguidades decorrentes dos embates entre correntes políticas inspiradas na socialdemocracia e no neoliberalismo, ambas presentes nos governos de então.

As eleições de 2002 trouxeram como novidade histórica a vitória das forças de centro-esquerda, e por uma década o país conseguiu associar políticas econômicas e avanços sociais. O *social-desenvolvimentismo* viabilizou a inclusão de extensas camadas da população mais pobre, proporcionando acesso ao consumo e avanço em direitos sociais. O país saiu do mapa da fome em decorrência de medidas econômicas que favoreceram a geração de empregos e o aumento do salário mínimo, de programas de renda para os mais pobres, bem como o reforço dos sistemas públicos de saúde, educação e assistência social, com o incremento de gastos em políticas sociais.

A partir de 2014, essa experiência política foi solapada. O *impeachment* da primeira presidenta eleita no Brasil, em 2016, marcou uma nítida ruptura em relação à concepção política e econômica vigente. Em lugar do social-desenvolvimentismo, voltaram a soprar com intensidade os ventos neoliberais, materializados na *política de austeridade* adotada pelo novo governo, cujo símbolo maior foi a Emenda à Constituição 95/2016. Ao estabelecer por 20 anos o “teto dos gastos públicos”, os dispêndios com políticas sociais ficaram “congelados”, não podendo superar o patamar da inflação. Outras medidas de retrocessos

nos direitos sociais se seguiram com a *reforma trabalhista* de 2017 e a *reforma da previdência* de 2019.

Na eleição de 2018, o neoliberalismo obteve legitimação das urnas. O governo eleito não só manteve o discurso da austeridade, como radicalizou as promessas de reduzir o “intervencionismo estatal” e incrementar as privatizações. E ainda abriu novas frentes de confronto com os direitos humanos, particularmente com as políticas de gênero e as de educação.

A presente publicação - *Direitos humanos e políticas públicas: caminhos e descaminhos na busca pelos direitos fundamentais sociais* – organizada pelas diligentes e competentes colegas Janaína Machado Sturza, Rosane Teresinha Carvalho Porto e Tânia Regina Silva Reckziegel reveste-se, assim, de um significado sociopolítico todo especial. É uma obra de testemunho e de esperança. Os escritos testemunham o inabalável compromisso dos pesquisadores com os ditames éticos e políticos da Constituição Federal, ditames esses que vinculam a democracia com os direitos sociais. Uma obra que conclama a não nos rendermos aos infortúnios do presente, a dedicarmos as nossas melhores energias à luta por democracia e direitos para todos.

Direitos humanos e políticas públicas: o necessário repensar acerca do fenômeno do suicídio a partir do campo da saúde mental

*Rodrigo Tonel*¹

*Janaína Machado Sturza*²

Considerações iniciais

A existência humana é limitada, ou seja, é impossível viver eternamente, uma vez que o corpo físico está condicionado a viver temporariamente devido a fatores biológicos. Morrer é um processo natural que delimita o fim da vida, assim como nascer é um acontecimento natural que demarca o início da vida. Todavia, enquanto um nascimento é muitas vezes celebrado com felicidade, a morte é vista com tristeza e geralmente evitada com todos os esforços. Todo ser vivo está destinado a morrer no final de sua vida. São os ciclos da existência, nascer, crescer, viver e, por fim, morrer. É possível adiar a morte por meio das tecnologias disponíveis, de medicamentos e tratamentos, contudo, não é possível evitá-la, eternamente.

¹Pesquisador. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-graduação Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - Unijuí, com bolsa CAPES. Integrante do Grupo de Pesquisa Biopolítica e Direitos Humanos. E-mail: tonelr@yahoo.com

²Pós-Doutora em Direito pela Unisinos. Doutora em Direito pela Universidade de Roma Tre/Itália. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - Unisc. Especialista em Demandas Sociais e Políticas Públicas também pela Unisc. Professora na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - Unijuí, lecionando na Graduação em Direito e no Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado. Integrante da Rede Iberoamericana de Direito Sanitário. Integrante do Comitê Gestor da Rede de Pesquisa em Direitos Humanos e Políticas Públicas. Integrante do Grupo de Pesquisa Biopolítica e Direitos Humanos (Cnpq). Pesquisadora Gaúcha FAPERGS - PqG Edital 05/2019. Email: janasturza@hotmail.com

No entanto, a partir deste cenário, eis que se pode enfrentar a possibilidade de acabar com a vida – não por causas naturais ou situações inevitáveis, mas por intermédio do suicídio enquanto ato intencional de matar a si mesmo.

Neste contexto, o presente artigo objetiva fomentar a reflexão acerca do fenômeno do suicídio e o crescente aumento de sua ocorrência na sociedade contemporânea, estabelecendo uma interlocução com o adoecimento mental e emocional da humanidade, especialmente na perspectiva do direito à saúde mental e direitos humanos. Discute-se, igualmente, a importância de políticas públicas voltadas a sua prevenção e decorrente proteção ao direito humano à saúde e conseqüentemente à vida.

Atualmente, o fenômeno do suicídio destaca-se nas pautas de debates na ceara da saúde pública e, mais especificamente, da saúde mental, no sentido de identificar as principais causas que levam as pessoas à abreviação de sua existência. De igual modo, os debates seguem na tentativa de se construir um entendimento acerca dos temas que envolvem os limites da existência humana e por consequência o suicídio, tais como a autonomia e liberdade do ser humano em dispor ou não pelo seu corpo físico, ou seja, as discussões relativas ao direito à vida e à morte e a liberdade de escolha e/ou opção voluntária do indivíduo pela morte, frente à intervenção do Estado na vida do indivíduo, mediante o dever de proteger a vida.

Assim, portanto, a discussão envolta ao tema ora proposto encontra sua relevância nos campos do direito à saúde, direitos humanos e das políticas públicas, além da contribuição jurídica e social no que diz respeito à construção dos fundamentos e marcos teóricos e normativos – afinal, o suicídio deve ser um tema de análise multidisciplinar, especialmente diante do preocupante aumento das taxas de mortes provindas deste fenômeno.

Dessa forma, por meio do método hipotético dedutivo e da técnica de pesquisa bibliográfica, verificou-se como essenciais e urgentes iniciativas

de formulação e implementação de políticas públicas de prevenção a este fenômeno, as quais devem ser propostas sob um olhar multifatorial e multicausal, levando-se em consideração aspectos sociais, políticos, midiáticos, culturais e até mesmo religiosos, e, sobretudo, alicerçadas em acepções dos direitos humanos e direito à saúde - em específico, direito à saúde mental, no intento de resguardar a vida e a própria espécie humana.

1. Morte: a última fronteira da existência

A morte é, por natureza, um acontecimento inexpugnável. Um evento inadiável. Nossa vida se assemelha à lógica da ampulheta, isto é, da mesma forma que a areia da ampulheta vai escoando vagarosamente até que esteja completamente transpassada para a outra face do artefato, assim também acontece com a vida. Todo ser vivo é condenado a um tempo de vida. Findado este tempo, então, não resta mais nada a não ser a morte.

Para Kübler-Ross (1975, p. 5, tradução nossa):

A morte é parte integrante da vida, tão natural e previsível quanto nascer. Mas enquanto o nascimento é motivo de celebrações, a morte tornou-se uma questão temida e indecifrável a ser evitada por todos os meios possíveis em nossa sociedade moderna.

Em sentido semelhante, Becker (1975, p. 27, tradução nossa) observa as distintas reações entre animais e seres humanos frente o fenômeno da morte:

[...] foi isso que tornou tão simples derrubar manadas inteiras de búfalos ou elefantes. Os animais não sabem que a morte está acontecendo e continuam pastando placidamente, enquanto outros caem ao lado deles. O conhecimento da morte é reflexivo e conceitual, e os animais são poupados. Eles vivem e desaparecem com a mesma falta de consideração: alguns minutos de medo, alguns segundos de angústia e acabou. Mas viver uma vida inteira com o destino da morte assombrando os sonhos e até os dias mais ensolarados - isso é outra coisa.

Para a maioria dos seres humanos, a vida corre naturalmente em direção até a morte. Entretanto, para alguns, a morte é deliberadamente antecipada por força de suas próprias vontades. Neste caso, obviamente, se faz referência ao suicídio, como um ato antecipatório da própria morte.

Nesse sentido, então, importante se faz destacar que nesta reflexão sobressalta a ideia e o exercício de liberdade no que diz respeito às vidas e corpos, afinal, morrer ou viver, sob a perspectiva do suicídio, estão diretamente relacionados à liberdade de dispor do próprio corpo. Na sociedade ocidental contemporânea, por exemplo, em que a ideia e exercício de liberdade é um fator característico e muito aparente, a maioria das pessoas presumem serem autônomas e soberanas no que diz respeito às suas vidas e corpos. Assim, por exemplo, quando alguém é assassinado, se destaca que esse mesmo alguém foi privado de seu direito à vida. Contudo, quando alguém se suicida, frequentemente se diz que isso se sucedeu em razão de que este indivíduo provavelmente sofria de algum tipo de doença mental. Entrementes, neste último caso, não estaria este indivíduo exercendo seu direito de *autopropriedade*? Não estaria ele constituído de liberdade para dispor de sua própria vida e de seu corpo, e fazer o que bem entender com sua existência diante daquela premissa?

Muitas pessoas parecem inaptas a entenderem ou aceitarem o fato de que algumas pessoas escolhem morrer por seu próprio desejo e vontade, e por seus próprios meios. Para aquelas, o suicídio é resultado de distúrbios mentais, ou seja, não se leva em consideração a hipótese de acidente, patriotismo, heroísmo, autossacrifício, ou até mesmo uma forma de martírio, dentre outras. Com isso, se percebe que tudo fica rotulado a doenças mentais (SZASZ, 2011).

De acordo com Szasz (2011, p. 8, tradução nossa), “[...] como qualquer ação humana, o suicídio pode ser considerado bom, ruim ou indiferente; elogiado ou condenado; recomendado ou proibido; ou aceito como aceitamos o clima”.

Para Hillman (2009), a interferência da justiça interpessoal ou justiça social em detrimento da justiça pessoal sempre esteve muito aparente no

decorrer de toda a história do Direito, principalmente no ocidente. Isso porque a lei não reconhece o suicídio como um direito ou uma liberdade de escolha proveniente da autonomia e soberania do indivíduo sobre o seu corpo. Os seres humanos são o principal elemento constituinte do corpo social e, nessa lógica, cada vez que um ser humano se suicida, analogicamente, se poderia dizer que um membro desse corpo social é amputado, e por isso o suicídio é algo repudiado pela sociedade e pelo Estado. Com isso, “[...] a lei não estabeleceu um tribunal que aceite petições de suicídio, de modo que não há maneira de se optar por morte, a não ser infringindo a lei. O suicida é culpado e não pode jamais provar sua inocência” (HILMAN, 2009, p. 39). Entretanto, sob este prisma, a lei nos obriga a viver, mesmo em desacordo com nossas vontades, e isso revela que nossa liberdade é limitada, ela não é plena.

Obviamente que morrer implica efeitos nos variados ramos do Direito. No Direito Penal, por exemplo, até 1961, o suicídio sempre foi considerado um crime para a maioria das nações. Sempre fora justificado e comparado com o homicídio, uma espécie de auto-homicídio (MINOIS, 2018). Para a maioria das nações, o ato de matar alguém sempre foi considerado um crime e, normalmente, se tem uma respectiva dosagem punitiva. Contudo, existem situações em que matar alguém não incorre em um crime e, em alguns casos, não há aplicação de penalidades, ou as penas podem ser consideravelmente reduzidas. Os exemplos clássicos aqui seriam o instituto da legítima defesa, o homicídio culposo, o estado de exceção, entre outros.

Contudo, o suicídio sempre fora considerado um crime injustificável. Isso nos leva à compreensão de que “[...] pode-se matar outras pessoas de muitas maneiras e sob muitas alegações sem se transgredir a lei; mas não se pode nunca, sob hipótese alguma, matar-se de maneira justificável ou desculpável” (HILLMAN, 2009, p. 39). A exceção, entretanto, se dava somente para aquele indivíduo que sofresse de algum tipo de distúrbio mental, que o incapacitasse de raciocinar e de tomar decisões em sua consciência, justamente porque se demonstrava inapto e incompatível à

aceitação e observação de um contrato social firmado essencialmente pela razão. Na sociedade contemporânea, no entanto, poucos países ainda mantêm o suicídio e a tentativa como um crime tipificado (MISHARA, WEISSTUB, 2016).

Agora, por quais razões as pessoas se matam? Normalmente, porque a vida está tão ruim que não mais vale a pena ser vivida. E, portanto, se já não mais vale a pena ser vivida, parece ser melhor morrer. É certo que cada pessoa tem suas próprias razões ao optar pela morte.

Na tentativa de explicar o porquê as pessoas se suicidam, Szasz (2011) irá comparar o suicídio como uma forma de emigração, isto é, o indivíduo que se suicida está emigrando da terra dos vivos para a terra dos mortos. Ele deixa para trás sua família e sociedade, e é notável que essa não é uma decisão impensada e tranquila, pelo contrário, quando alguém deixa sua família e o ambiente onde vive para ir residir em uma outra terra, com costumes diferentes, com pessoas diferentes e até mesmo com um idioma diferente, toda essa separação traz muita dor e tristeza.

Pensar no suicídio como uma expressão de liberdade é, sem sombra de dúvida, um argumento que pesa bastante. Contudo, se faz necessário mencionar que a grande maioria das pessoas que opta pelo suicídio não o faz como uma expressão de suas liberdades, mas sim como uma alternativa frente aos variados problemas que as afligem.

Portanto, para a maioria dos casos de suicídio na contemporaneidade, as pessoas não se matam porque querem gozar de suas liberdades, pelo contrário, elas querem continuar vivendo, mas como não encontram alternativas para seus problemas, optam pelo suicídio. Assim, nas palavras de Hume (1777, p. 10, tradução nossa), “[...] eu acredito que nenhum homem jogou fora a vida enquanto ela ainda valesse a pena ser mantida”.

Além disso, frustrações, tristezas e dores também são partes constituintes da vida humana. Só que quando se está triste, frustrado ou com dores, a capacidade de reflexão é prejudicada consideravelmente. Desse modo, quando se opta pelo suicídio, há que se ter consciência real

da decisão que está sendo tomada. Se a capacidade de discernimento é confundida pela dor, tristeza ou frustração, então, não se tem como saber se o suicídio realmente é a coisa certa a fazer.

Nesse contexto, pode-se exemplificar com um dos argumentos frequentemente utilizados a fim de justificar os casos de eutanásia, isto é, a ideia de sofrimento insuportável. Isso porque as razões que levam as pessoas a se matarem variam de indivíduo para indivíduo. Em outras palavras, a órbita de subjetividades que corroboram para a constituição psicológica de cada indivíduo é diferente, não é igual. E, portanto, qualquer pessoa pode entender seu caso próprio como sofrimento insuportável. É difícil, portanto, justificar afirmando que o sofrimento insuportável de um indivíduo não é digno do sofrimento insuportável de outro. Esse argumento é expansivo e pode ser evocado até mesmo para situações nas quais inexistente real sofrimento insuportável ou não se pode apurá-lo (YUILL, 2013).

Portanto, evidencia-se, nesta conjuntura, que o suicídio é um fenômeno multicausal e multifatorial – em outras palavras, resta claro que o suicídio nem sempre ocorrerá necessariamente por razões patológicas.

2. A compreensão social do fenômeno do suicídio

Sabe-se que o suicídio é um fenômeno multicausal e multifatorial, ou seja, o suicídio nem sempre ocorrerá necessariamente por razões patológicas. Existem suicídios que são motivados por questões sociais, ao que basta mencionar a análise sociológica de Émile Durkheim (2011), quando o referido autor propõe uma reflexão sociológica acerca do fenômeno do suicídio, isto é, o suicídio como um fato social.

Na definição Durkheimiana, “[...] *chama-se suicídio todo o caso de morte que resulta direta ou indiretamente de um ato, positivo ou negativo, realizado pela própria vítima e que ela sabia que produziria esse resultado* (DURKHEIM, 2011, p. 14, grifo do autor).

Por meio dessa definição, Durkheim (2011) esclarece o real sentido do suicídio. Ainda aponta que não se deve confundir o suicídio com seus

parentes próximos, o que ele chama de suicídios embrionários, ou seja, situações que se distanciam gradualmente do suicídio propriamente dito. Durkheim cita alguns exemplos como a morte de um homem que se expõe ao perigo e risco de morte com o objetivo de salvar seu semelhante; o indivíduo que por negligência não dá o devido cuidado a sua saúde e compromete sua vida, tendo como resultado a morte.

Para evidenciar sua perspectiva, Durkheim (2011) analisa os fatores extrassociais do suicídio, elencando essencialmente dois, quais sejam, as disposições orgânico-psíquicas e a natureza do meio físico. No que diz respeito ao primeiro, este está associado à loucura, podendo ser proveniente de uma espécie de loucura especial, ou consequência de vários tipos de loucuras. Assim, para os defensores dessa hipótese, todo suicida é um indivíduo delirante e/ou alienado, o que, portanto, deixa claro o entendimento de que o suicídio é um fenômeno individual.

Durkheim (2011), entretanto, rejeita essa hipótese e argumenta que se o suicídio é uma loucura, então a questão estaria resolvida e seria possível afirmar que todo suicida é um louco. Ora, “[...] um grande número de mortes voluntárias não entra em nenhuma dessas categorias; a maioria delas tem motivos que não deixam de ter fundamento na realidade. Não se pode, portanto, sem fazer mau uso das palavras, considerar todo suicida um louco” (DURKHEIM, 2011, p. 44).

Durkheim (2011, p. 111) analisa os fatores cósmicos, ou seja, a temperatura, duração dos dias, variações sazonais. E, por fim, conclui que “[...] se a temperatura fosse a causa fundamental das oscilações que constatamos, o suicídio deveria variar regularmente com ela. Ora, isso não acontece. As pessoas se matam muito mais na primavera do que no outono [...]”.

Pelo critério de eliminação, Durkheim (2011) acredita que o suicídio deva depender de causas sociais, o que, conseqüentemente, leva a constituí-lo como um fenômeno coletivo. Diante disso, ele, então, propõe três tipos de suicídios sociais. São eles: suicídio egoísta, suicídio altruísta e suicídio anômico.

O primeiro tipo refere-se ao tipo de suicídio causado pela fragilização e/ou enfraquecimento dos laços que conectam o indivíduo e a sociedade a qual faz parte. Deste modo, “[...] o suicídio varia na razão inversa do grau de integração dos grupos sociais de que o indivíduo faz parte” (DURKHEIM, 2011, p. 258).

Com isso, uma sociedade fortemente integrada previne esse tipo de suicídio, justamente porque obstaculizaria o indivíduo de dispor de si mesmo conforme sua própria vontade e seu capricho. A sociedade cria nele certa dependência na medida em que o impõe deveres e serviços a serem cumpridos. Contudo, quando o indivíduo opta por desertar sua obrigação com a sociedade, esta, por sua vez, já não tem autoridade suficiente para impor sua soberania e impedir que aquele se mate. Isso ocorre quando o indivíduo já não encontra mais razões para continuar suportando as misérias de sua existência.

Em outras palavras, o indivíduo que se encontra inserido solidariamente em um grupo social que o faz sentir que sua vida vale a pena ser vivida em razão dos interesses que são compartilhados, se torna como um laço que o amarra à existência e previne que a abrevie, simplesmente porque atenua suas contrariedades privadas.

Portanto, é possível suscitar que na perspectiva Durkheimiana ocorre uma dualidade humana, ou seja, o indivíduo físico e o indivíduo social, sendo que este último se sobrepõe àquele. Ora, para Durkheim (2011), o ser humano, por razões psicológicas, não consegue viver sem que exista algo que lhe faça viver. Dito de outra forma, os seres humanos necessitam de conexão a algum objeto que os faça perceber o porquê ou que simplesmente dê algum sentido para a existência valer a pena ser vivida. Pois quando não se vislumbra outro objetivo além de si próprio, pode-se concluir que todo tipo de esforços que se faça está destinado a perecer no vácuo do universo. E, por si só, isso já é motivo suficiente para que haja desistência da própria existência.

Assim, o suicídio não ocorre somente pelo estado de melancolia e tristeza que nos afoga e nos persegue constantemente. Até porque,

tristezas, dores, derrotas e frustrações todo mundo experimenta no decorrer da vida, e esses estados são naturalmente elementos constituintes de nossas existências. Contudo, no momento que se delibera por apertar o gatilho, puxar a corda ou se jogar do alto de um arranha-céu, não é só por causa das derrotas que eventualmente estejam desencorajando a vontade de viver, mas é porque já não é mais possível participar do jogo da vida – em outras palavras, já não se tem mais a possibilidade de tentar alcançar objetivos, justamente porque já não existem objetivos a serem alcançados.

A partir dessa percepção, Durkheim (2011) fez uma abordagem acerca das sociedades religiosas e suas respectivas relações com o fenômeno do suicídio, elencando as três principais de sua época e de seu entorno, quais sejam, o catolicismo, o protestantismo e o judaísmo.

Na primeira delas, ele verifica que indivíduos católicos se suicidam menos do que indivíduos protestantes. Isso porque, no catolicismo, se evidencia um culto previamente preparado, composto por uma hierarquia já determinada. Já os judeus gozam ainda de menor propensão ao suicídio do que os católicos. Sabe-se, todavia, que ambos os sistemas religiosos demonstram aversão ao suicídio e, mesmo, proíbem e punem moralmente aqueles indivíduos que assim eventualmente procederem. O enigma, então, é descobrir por que em um deles o suicídio se mostra mais intenso.

O livro sagrado do católico é a Bíblia, porém, esta é colocada nas mãos de autoridades hierarquicamente definidas e os fiéis já recebem a interpretação das escrituras sagradas de forma pronta. O católico, outrossim, não necessita fazer nenhum exame de consciência ou interpretação teológica.

Já no que diz respeito ao protestante, este é o próprio autor de sua fé, pois a Bíblia é colocada em suas mãos e nenhuma interpretação exterior lhe é imposta, justamente porque no culto protestante não há uma autoridade hierárquica estabelecida. O sacerdote e o fiel encontram-se em uma situação de igualdade.

Nas palavras de Vares (2017, p. 25), para os protestantes, a “[...] noção de livre-arbítrio concede ao indivíduo maior liberdade de pensamento e ação, da qual resulta uma espécie de ‘individualismo religioso’ tanto no plano da crença quanto no plano da hierarquia institucional”.

Assim, essa liberdade de reflexão seria, então, a mola propulsora para o suicídio, precisamente porque conduz os crentes a um tipo de individualismo, o que, por consequência, afrouxa os vínculos destes com a sociedade religiosa a que fazem parte e o resultado final, portanto, se dá com um número maior de suicídios quando comparados ao catolicismo.

Quanto ao judaísmo, Durkheim (2011, p.189) explica que “[...] consiste essencialmente num corpo de práticas que regulamentam minuciosamente todos os detalhes da existência e deixam muito espaço para o julgamento individual”. E é exatamente por existir pouco espaço para o julgamento individual que o judeu se suicida menos do que o católico e o protestante, por dispor de menor oportunidade de análise pessoal, exame de consciência e autointerpretação do Torá.

No que diz respeito ao casamento, Durkheim (2011), ao tempo de sua investigação, analisou e concluiu que a sociedade matrimonial é responsável por gerar o que ele chama de *coeficiente de preservação* do suicídio. Por meio do levantamento de dados estatísticos, ele pode demonstrar que os indivíduos que se encontravam na condição de casados se matavam menos do que indivíduos solteiros; que os casados com filhos se matavam menos do que os casados sem filhos; constatou que o casamento protege mais aos homens do que às mulheres de abreviarem suas existências; que os viúvos se suicidam mais do que os casados, porém, menos do que os solteiros; que as mulheres viúvas se matam menos do que os homens viúvos.

Na sequência, Durkheim (2011) aborda o chamado suicídio altruísta. Pode-se dizer que este tipo de suicídio é o polo oposto do suicídio egoísta, ou seja, uma espécie de antônimo deste. Ora, no suicídio egoísta, o indivíduo se mata pela desvinculação ou fragilização dos laços que o unem

a sua sociedade, ou seja, pelo desprendimento que o liga a sua sociedade, levando-o a uma individualização excessiva. Ocorre que, no suicídio altruísta, o inverso acontece, isto é, quando o indivíduo se integra demasiadamente a sua sociedade, ele também se mata.

Durkheim (2011) constatou este tipo de suicídio mais frequente em sociedades primitivas e em regimes militares. O indivíduo abrevia voluntariamente sua vida em virtude de um bem maior, qual seja, a sociedade a qual ele está intimamente ligado. Ao deliberar a abreviação de sua existência por meio do suicídio, o indivíduo entende que sua morte, ou mesmo o sacrifício de sua vida, acarretará algum tipo de benefício para a sociedade. Em muitos casos, o indivíduo sente que o suicídio é um dever para com a sociedade. Ele é treinado a renunciar à vida. Exemplo mais comum desse treinamento é o do militar, porque ele é treinado a renunciar sua vida por um bem maior, qual seja, o bem coletivo.

E, por fim, o suicídio anômico. A anomia se traduz pela falta de regulação social. Neste tipo de suicídio, a principal causa é a perturbação de equilíbrio social que inclina o indivíduo à morte voluntária, mesmo que essa perturbação se traduza em aumento de progresso ou conforto para a sociedade (DURKHEIM, 2011).

Durkheim (2011), por fim, concluiu que a sociedade que mais eficazmente preveniria o suicídio é a sociedade laboral. Isso porque os seres humanos gastam grande parte do tempo de vida exercendo algum tipo de atividade laboral e, conseqüentemente, se situam mais próximos dos colegas de trabalho que, por conseguinte, dispõem de maior afinidade para compreensão de seus colegas em períodos de dificuldades e tristezas.

Essa variável é tão verdadeira que até mesmo em nossa sociedade contemporânea grupos de profissionais de determinadas áreas reúnem-se a fim de dialogar e se autoconfortarem. Exemplo disso é o caso do *Lawyerswith Depression*, website criado por Dan Lukasik, dedicado a dar suporte a todos os atuantes da área jurídica que se tornam depressivos em virtude da profissão que exercem, ou seja, advogados, juízes, estudantes de Direito, promotores, entre outros (LAWYERS WITH DEPRESSION,

n.d.). Pode-se afirmar, por exemplo, que um advogado é capaz de entender o estresse e as dificuldades que seu colega enfrenta, dentro do mundo jurídico, melhor que um psicólogo.

Por fim, Hillman (2009, p. 35) afirma que “[...] o suicídio é uma tendência coletiva do organismo social, com existência própria, manifestando-se pela cobrança em um certo tributo anual”. Deste modo, ele se dá exclusivamente por causas sociais que variam em determinados meses do ano, determinados grupos, determinadas regiões, determinados sexos e determinadas idades, reforçando a ideia do adoecimento emocional da humanidade.

3. As *miragens virtuais*: o esgotamento mental e emocional da sociedade contemporânea

A sociedade contemporânea é caracterizada pelo progresso quando comparada a períodos pretéritos. De acordo com Pinker (2019, p. 4, tradução nossa), é possível observar:

[...] recém-nascidos que viverão mais de oito décadas, mercados transbordando de comida, água limpa que aparece com um estalar de dedo e desperdício que desaparece com outro, pílula que apaga uma infecção dolorosa, filhos que não são enviados à guerra, filhas que podem andar pelas ruas em segurança, críticos dos poderosos que não são presos ou fuzilados, conhecimento e cultura do mundo disponíveis no bolso da camisa [...].

Atualmente, é possível ter em listas de amigos virtuais do Facebook, por exemplo, diversas personalidades como vizinhos, amigos, parentes e até mesmo artistas famosos. Enfim, percebem-se as opções múltiplas e versáteis que estão disponíveis na sociedade contemporânea por meio dos avanços tecnológicos, especialmente, na área das tecnologias de comunicação. A tecnologia aliada com a Internet tem facilitado muito o dia a dia. Se, por exemplo, alguém tem interesse em aprender idiomas, basta navegar um pouco e encontrará uma infinidade de cursos on-line, materiais, aulas etc. Se quiser aprender a tocar algum tipo de instrumento

musical, basta procurar aulas no YouTube ou partituras no Google e, com um pouco de tempo e dedicação, estará tocando o instrumento desejado. Essas premissas também são válidas no tocante a pesquisas sobre determinado assunto, pois, por meio da Internet, é possível adentrar em centenas de bibliotecas virtuais, periódicos e blogs. Os exemplos parecem infundáveis. É fatídico que a tecnologia e a Internet têm revolucionado o mundo nos últimos anos.

De acordo com Pinker (2019), portanto, nossa humanidade experimenta um momento no qual nunca em sua história foi registrado um índice tão elevado de progresso, isto é, as pessoas são mais felizes, saudáveis, vivem mais do que seus antepassados, avançam para a igualdade de direitos, têm democracia, são mais informadas, estão mais seguras, não vivem em um momento marcado por guerras, enfim, a condição atual é muito boa.

Contudo, muitos pensadores discordam dessa perspectiva de progresso, afirmando que se vive em um momento apocalíptico, atribuindo a culpa ao capitalismo tecnológico, o qual tem amaldiçoado as pessoas, tornando-as extremamente individualistas, egocentristas, consumeristas, materialistas, insensíveis, ostentatórias, atomizadas, entre outros tantos adjetivos (WÜNSCH et al., 2016).

Dentre esses autores, Bauman (2004) – que em suas múltiplas obras discorre sobre o conceito de liquidez de nossa sociedade contemporânea, afirma, a título de ilustração, que os relacionamentos reais foram substituídos pelos virtuais, rompendo-se as relações sociais reais pelas virtuais, criando maior isolamento e individualismo entre as pessoas.

Lipovetsky (2007), por sua vez, aponta para uma sociedade de hiperconsumo, que tem como característica principal a busca da felicidade por meio do consumo de objetos. Consequentemente, esses tipos de compreensões apenas fazem com que as pessoas mergulhem cada vez mais no abismo da solidão.

Com a entrada de tecnologias de comunicação, que, em tese, teriam o condão de fortalecer os laços sociais, se observa apenas um ilusório

fortalecimento destes laços, pois aquelas produzem o efeito de fragilizá-los. É bem verdade que podemos trazer diversas personalidades em listas virtuais de amigos no facebook – como fora mencionado no exemplo anterior. No entanto, muitas vezes, as pessoas são rodeadas por números virtuais e não por amigos reais.

Outro autor que aponta para o adoecimento emocional da humanidade é o sul-coreano Byung-ChulHan (2015), trazendo a compreensão de uma sociedade que se encontra física e psiquicamente esgotada - *Síndrome do Burnout*, marcada por uma onda de positividade e perfeccionismo, que leva ao surgimento e a sobreposição de doenças neurológicas sobre os demais tipos de doenças epidêmicas. Isso tudo contribui decisivamente para a intensificação do fenômeno do suicídio em nossa sociedade contemporânea.

Ademais, basta checar o site da Organização Mundial da Saúde para observar que, atualmente, cerca de quase um milhão de pessoas se suicidam todos os anos. Em termos matemáticos, o número gira em torno de 800.000 mil óbitos por suicídio por ano, isto é, o mesmo que um suicídio a cada 40 segundos. Ainda assim, existe a indicação de que a cada 1 suicídio consumado, outros 20 foram tentados. O suicídio pode ocorrer em qualquer momento da vida, todavia, encontra-se em segundo lugar no ranking das causas de morte entre jovens de 15 a 29 anos no mundo (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2018). Os números são, inegavelmente, alarmantes. No entanto, a referida fonte sugere que a grande maioria desses suicídios poderiam ser evitados.

No caso brasileiro, entre os anos de 2007 e 2016, foram registrados cerca de “[...] 106.374 óbitos por suicídio. Em 2016, a taxa chegou a 5,8 por 100 mil habitantes, com a notificação de 11.433 mortes por essa causa” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018, n.p.).

No Brasil, se presencia uma acentuada diferença com relação ao gênero. De acordo com o Ministério da Saúde (2017), o suicídio é a terceira principal causa de morte entre pessoas do sexo masculino, e a oitava principal causa de morte entre pessoas do sexo feminino.

Além disso, de acordo com Jaen-Varas et al. (2019), no Brasil, o fenômeno do suicídio aumentou em 24% entre os adolescentes brasileiros que residem em grandes cidades, e no geral 13%, dos anos de 2006 a 2015. As razões principais desse aumento do suicídio no Brasil são as mudanças socioeconômicas dos últimos anos, o excessivo uso da Internet e a falta de políticas públicas de prevenção. A utilização indiscriminada da Internet, principalmente no que diz respeito à participação e exposição assídua de adolescentes em redes sociais, aumenta a sensação de isolamento e pode estimular os adolescentes ao suicídio.

Esse isolamento e entristecimento da humanidade configura o suicídio Durkheimiano chamado egoísta, porque enfraquece os laços que unem o indivíduo a sua sociedade. Ele representa um afrouxamento da estrutura social, ou seja, a fragilização dos laços grupais que nutrem o corpo social. Ele é responsável pela desintegração social, ferindo as balizas sociais e, conseqüentemente, desestruturando a sociedade. Assim, tal fenômeno é considerado um inimigo da sociedade e, portanto, sua ocorrência deve ser prevenida e evitada.

A prevenção, então, seria basicamente trazer de volta ao grupo social aquele indivíduo que se afastou. Isso porque o isolamento individual, para fora do grupo social, é a determinante que leva o indivíduo à tendência suicida. Deste modo, a prevenção sociológica do suicídio é o fortalecimento grupal. *Juntos somos mais fortes, juntos tornamo-nos imunes ao suicídio.*

Assim, portanto, a prevenção do suicídio deve ser tratada na coletividade, sem esquecer, entretanto, das ações voltadas à implementação e fortalecimento das políticas públicas de proteção à saúde mental, e, por consequência, à vida.

4. Do direito à saúde mental às políticas públicas de prevenção ao suicídio

Sabe-se da barbárie que ocorreu na década de 1960, no Centro Hospitalar Psiquiátrico de Barbacena, mais conhecido por Hospital

Colônia, resultando na morte de cerca de 60 mil pessoas, além dos abusos incomensuráveis que os pacientes daquele lugar sofreram e que, mais tarde, ganhou o pseudônimo de *Holocausto Brasileiro* (ARBEX, 2013).

A partir daí, a reforma psiquiátrica brasileira, por meio da anuência do nosso país na Declaração de Caracas de 1990 – documento que serve de marco para as reformas em atenção na saúde mental nas Américas (DECLARAÇÃO DE CARACAS, 1990), que culminou com o advento da Lei N.º 10.216, de abril de 2001, mais conhecida por Lei Antimanicomial – que dispõe sobre a proteção e preservação aos direitos daqueles indivíduos acometidos por transtornos mentais (BRASIL, 2001) e, posteriormente, em ações mais práticas como é o caso da Resolução n.º 3.088, de 23 de dezembro de 2011, com a instituição da Rede de Atenção Psicossocial – RAPS, vieram a dar amparo para os indivíduos que manifestam algum tipo de sofrimento mental, assim como, adicionalmente, para aqueles com necessidades decorrentes do uso de drogas e álcool (BRASIL, 2011).

Ademais, campanhas como o Janeiro Branco, que é dedicada a fortalecer as discussões que giram em torno dos temas relacionados à Saúde Mental, buscam sensibilizar as mídias, poderes públicos e privados, bem como a sociedade no geral, a respeito da importância de “[...] políticas públicas, recursos financeiros, espaços sociais e iniciativas socioculturais empenhadas(os) em valorizar e em atender as demandas individuais e coletivas, direta ou indiretamente, relacionadas aos universos da Saúde Mental” (JANEIRO BRANCO, n.d., n.p.).

Do mesmo modo, o Setembro Amarelo, campanha de prevenção ao suicídio que ocorre no mundo todo, sob o slogan *Falar é a melhor solução!*, com o objetivo de abrir espaço para a discussão da temática e suas formas de prevenção (SETEMBROAMARELO, 2019).

A política Nacional de Saúde Mental, portanto, é uma ação do governo federal em prol daquelas pessoas que sofrem transtornos mentais oriundos de causas diversas, incluindo dependentes de substâncias psicoativas, como são os casos clássicos do uso de drogas e álcool. Fornece a assistência e o acolhimento devidos não só aos doentes, como também

aos seus familiares. Em períodos de crises, pessoas que sofrem de adoecimento mental poderão ser atendidas e/ou internadas em um dos Centros de Atenção Psicossocial – CAPS e receber os serviços da Rede de Atenção Psicossocial – RAPS, sendo aquele um dos pontos que compõem esta rede.

Dentro do viés jurídico, recentemente, o governo federal sancionou a Lei n.º 13.819, de 26 de abril de 2019, que cria a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio. Essa política tem como principais objetivos a preservação da saúde mental e a prevenção à violência autoprovocada. O Art. 3.º, e seus incisos, estabelece claramente todo o rol de objetivos. No entanto, para o contexto deste estudo, destaca-se a importância dos incisos IV, VI e VII (BRASIL, 2019).

No inciso IV, é possível vislumbrar a previsão de garantias em relação ao atendimento psicossocial daqueles indivíduos que manifestem sofrimento psíquico, bem como aqueles que demonstram ideação suicida, tentativas e automutilação (BRASIL, 2019).

O inciso VI refere-se à ampla informação e conscientização social com o objetivo de sensibilizar a sociedade para a relevância da temática. E, no inciso VII, é possível perceber o esforço para a promoção intersetorial de prevenção ao suicídio, ou seja, “[...] envolvendo entidades de saúde, educação, comunicação, imprensa, polícia, entre outras” (BRASIL, 2019, n.p.).

A referida lei também estabelece notificação compulsória sempre que as instituições se depararem com casos possíveis ou concretos de violência autoprovocada. Deste modo, de acordo com o Art. 6.º, inciso I, estabelecimentos de saúde públicos e privados deverão notificar as autoridades sanitárias. Aditivamente, no inciso II do referido artigo, estabelecimentos de ensino públicos e privados deverão comunicar ao Conselho Tutelar. O § 3.º do referido artigo acrescenta que essa notificação terá caráter sigiloso (BRASIL, 2019).

O Art. 4.º preleciona a respeito da manutenção do serviço telefônico fornecido pelo Centro de Valorização da Vida – CVV, qual seja, uma

associação civil sem fins lucrativos, fundada em São Paulo no ano de 1973, que “[...] presta serviço voluntário e gratuito de apoio emocional e prevenção do suicídio para todas as pessoas que querem e precisam conversar, sob total sigilo e anonimato” (CVV, 2019, n.p.). O § 1.º deste artigo ainda dispõe que serão adotadas outras formas de comunicação, levando em consideração os meios mais utilizados pela população na atualidade, ampliando ainda mais o serviço com o objetivo de alcançar mais pessoas que estejam necessitando de ajuda.

Cabe, notoriamente, ressaltar que o direito à saúde é reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu Art. 25 (UNITED NATIONS, 1948), na Constituição Federal de 1988 em seus Arts. 6.º e 196, sendo que, neste último, “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. Assim, a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio é, sem sombra de dúvidas, um importante passo rumo à prevenção de mortes por suicídio e efetivação do direito humano fundamental à saúde.

Considerações finais

A saúde é um direito de todos e um dever do Estado. Todavia, a saúde não deve ser confundida simplesmente com a ausência de doenças – seu conceito é muito mais amplo e abrangente, deve ser compreendida como o bem-estar físico, mental e social. Portanto, seguindo este ideário, deve-se prevenir o suicídio não somente sob a perspectiva física e mental, por meio da medicalização e hospitalização do indivíduo suicida, mas também sob a perspectiva social e jurídica, por meio da formulação e implementação de políticas públicas de saúde mental, capazes de fomentar e indicar determinantes sociais e marcos regulatórios sanitários que, de fato – e não somente de direito, garantam o direito humano à saúde, protegendo a vida e a própria existência humana.

Notadamente, a interpretação equivocada de que todo suicida é um *louco, pecador* ou *imoral* causa extrema estigmatização e rotulagens, gerando constrangimentos na vida social, familiar e profissional do indivíduo e essas situações ainda contribuem na intensificação da intolerância a sua vida. A sociedade, muitas vezes por falta de informação, ao invés de encontrar meios para prevenir e evitar o suicídio, acaba literalmente atuando como instigadora deste – tudo isso, em algumas ocasiões, aliado à falta de conhecimento, sensibilidade e solidariedade. É mister, antes de tudo, reeducar e informar a sociedade.

Ainda assim, diante de todas as dificuldades e desafios, é sempre importante acreditar na mudança, pois quando se amarra alguém – contenção física, por meio de métodos como o uso da camisa de força, por exemplo, morre com ele(a) sua dignidade. Além disso, para alcançar a qualidade na saúde mental dos indivíduos, é importante que haja acolhimento e amor. Os profissionais de saúde, assim como toda a sociedade, devem dedicar maior atenção e suporte àquelas pessoas que necessitam de ajuda. É necessário e urgente, portanto, discutir o tema do suicídio, abandonando o individualismo e incentivando o espírito de solidariedade e cooperação humana.

Portanto, o suicídio, enquanto um fenômeno compreendido como ato intencional de matar a si mesmo, deve ser analisado por uma gama muito ampla de fatores e causas, e sua prevenção, do mesmo modo, há que ser proposta de maneira multifatorial e multicausal. Deste modo, é possível prevenir os suicídios por meio de políticas públicas centralizadas na saúde, nos direitos humanos e na educação, que se voltem a promover cidadania e não intolerância. Nas escolas, trabalhar a valorização da vida. Na mídia, campanhas de esclarecimento. Na saúde, maior capacitação, treinamento e preparo aos profissionais. Na legislação, restringir o acesso a meios letais. São essenciais as iniciativas que comunguem políticas públicas e envolvimento da sociedade, com esforços, práticas e ações governamentais ou não governamentais que incorporem formas múltiplas de prevenção, como são os casos dos RAPS, dos CAPS, do CVV, das campanhas Setembro

Amarelo e Janeiro Branco – tudo no intento de combater o adoecimento da humanidade e, por consequência, combater a abreviação da existência humana por meio do suicídio.

Referências

ARBEX, Daniela. **Holocausto Brasileiro**. São Paulo: Geração Editorial, 2013.

BAUMAN, Zygmunt. **Amor líquido**: sobre a fragilidade dos laços humanos. Trad.: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. Disponível em: <http://static.tumblr.com/jhoavtj/8xdooienw/amor_liquido_-_zygmunt_bauman.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2019.

BECKER, Ernest. **The denial of death**. New York: The free press, 1975. Disponível em: <https://humanposthuman.files.wordpress.com/2014/01/ernest_becker_the_denial_of_deathbookfi-org.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.819, de 26 de abril de 2019**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13819.htm>. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011**. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html>. Acesso em: 07 ago. 2019.

BRASIL. **Lei N.º 10.216 de 6 de abril de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110216.htm>. Acesso em: 07 ago. 2019.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm>. Acesso em: 12 ago. 2019.

CVV. **O cvv**. Disponível em: <<https://www.cvv.org.br/o-cvv/>>. Acesso em: 07 ago. 2019.

DECLARAÇÃO DE CARACAS. 1990. Disponível em: <http://www.abrasme.org.br/resources/download/1358516130_ARQUIVO_DeclaracaodeCaracas.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2019.

DURKHEIM, Émile. **O suicídio**: estudo de sociologia. Trad.: Mônica Stahel. 2º ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

HAN, Byung-Chul. **The burnout society**. Stanford, California: Stanford University Press, 2015.

HILLMAN, James. **Suicídio e alma**. Trad.: Sônia Maria Caiuby Labate. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

HUME, David. **On suicide**. England: Penguin Books - Great Ideas, 1777.

JAEN-VARAS, Denisse. et al. **The association between adolescent suicide rates and socioeconomic indicators in Brazil**: a 10-year retrospective ecological study. Brazilian Journal of Psychiatry, Feb 18, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-44462019005003105&lng=en&nrm=iso#B03>. Acesso em: 05 ago. 2019.

JANEIRO BRANCO. **Janeiro branco**: por uma cultura da saúde mental. Disponível em: <<https://janeirobranco.com.br/projeto-janeiro-branco/>>. Acesso em: 08 ago. 2019.

KÜBLER-ROSS, Elisabeth. **Death**: the final stage of growth. New Jersey: A Spectrum Book, 1975.

LAWYERS WITH DEPRESSION. **Stress, anxiety and depression in the legal profession**. Disponível em: <<http://www.lawyerswithdepression.com/>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

LIPOVETSKY, Gilles. **A felicidade paradoxal**: ensaio sobre a sociedade do hiperconsumo. Trad.: Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Novos dados reforçam a importância da prevenção do suicídio**. 2018. Disponível em: < <http://portalms.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/44404-novos-dados-reforcam-a-importancia-da-prevencao-do-suicidio>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Perfil epidemiológico das tentativas e óbitos por suicídio no Brasil e a rede de atenção à saúde**. Volume 48, nº30, 2017. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2017/setembro/21/2017-025-Perfil-epidemiologico-das-tentativas-e-obitos-por-suicidio-no-Brasil-e-a-rede-de-atencao-a-saude.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

MINOIS, Georges. **A história do suicídio**: a sociedade acidental diante da morte voluntária. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

MISHARA, Brian L., WEISSTUB, David N. **The legal status of suicide**: a global review. *International Journal of Law and Psychiatry*, Volume 44, January-February 2016, Page 54-74. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160252715001429>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

PINKER, Steven. **The enlightenment now**: the case for reason, science and humanism. United Kingdom: Penguin Random Science, 2019.

SZASZ, Thomas. **Suicide prohibition**: the shame of medicine. New York: Syracuse University Press, 2011.

SETEMBROAMARELO. **Falar é a melhor solução**. Disponível em: <<http://www.setembroamarelo.org.br/>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

UNITED NATIONS. **Universal declaration of human rights**.1948. Disponível em: <<https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

VARES, Sidnei Ferreira de. **O problema do suicídio em Émile Durkheim**. *Revista do Instituto de Ciências Humanas, PUC Minas*, vol. 13, nº 18, p. 13-36, 2017. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/revistaich/article/view/15869/12785>>. Acesso em: 03 ago. 2019.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Latest data on suicide**.2018. Disponível em: <http://www.who.int/mental_health/suicide-prevention/en/>. Acesso em: 05 ago. 2019.

WÜNSCH, Vera Lúcia. et al. **Bioética, teologia e saúde mental**: diretrizes de cuidado e prevenção do suicídio. *Revista Iberoamericana de Bioética*, n.º 2, 2016. Disponível em: <<https://revistas.comillas.edu/index.php/bioetica-revista-iberoamericana/article/view/7341/8130>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

YUILL, Kevin. **Assisted suicide**: the liberal, humanist case against legalization. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

A mediação judicial como uma via de acesso à justiça: experiência no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSC de Santa Cruz do Sul

*Rosane Jaehn Werner*¹

*Rosane Teresinha Carvalho Porto*²

*Jaqueline Beatriz Griebler*³

Considerações iniciais

A mediação é considerada como uma forma de solução dos conflitos, reconhecida e utilizada pelo Poder Judiciário como uma das práticas consensuais asseguradoras do diálogo entre os mediandos e via de melhor aproximação entre o Estado e o cidadão. Dentro dessa perspectiva, o Centro Judiciário de Soluções e Cidadania de Santa Cruz do Sul - CEJUSC tem proporcionado aos mediadores e aos conciliadores a possibilidade de atuação e preparação profissional para a realização dessa atividade, sob a coordenação do Judiciário local.

¹ Graduanda do curso de Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. UNISC. rjwerner@mx2.unisc.br

²Doutora em Direito pela UNISC. Mestre em Direito na área de concentração: Políticas Públicas de Inclusão Social com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Especialização pela PUC/RS em Docência no Ensino Superior. Especialização pela PUC/RS em Nova Educação, Metodologias e foco no aluno. Professora na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ, lecionando na graduação em Direito e no Programa de Pós Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado. Professora na graduação em Direito e na Pós Lato Sensu na UNISC (Universidade de Santa Cruz do Sul). Estuda temáticas voltadas à criança e adolescente, direitos sociais, acesso à justiça e direitos humanos. Integrante do Grupo de Pesquisa Biopolítica & Direitos Humanos (CNPq). E-mail: rosane.cp@unijui.edu.br

³Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. Bacharel em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. Integrante do Grupo de pesquisa Biopolítica e Direitos Humanos (CNPq). Advogada. Assessora Jurídica na Câmara de Vereadores de São José do Inhacorá/RS.

A presente pesquisa teve por objetivo analisar algumas das ferramentas (o afago, a escuta ativa, a normalização, a recontextualização, o silêncio, a sessão privada ou individual, o enfoque prospectivo, a geração de opções, a inversão de papéis, as questões e os interesses, o teste de realidade e a validação dos sentimentos) utilizadas pelos mediadores como métodos para a condução das sessões de mediação, trazendo as suas percepções com relação à aplicabilidade e como critério objetivo na prática. Neste contexto, questiona-se se o mediador consegue chegar à solução do conflito utilizando-se de algumas das ferramentas disponibilizadas como técnica na seção de mediação.

No primeiro capítulo, serão apresentadas algumas ferramentas da mediação como forma de provocar mudanças nos mediandos. Na sequência, no segundo e terceiro capítulos, analisar-se-á a aplicabilidade dessas ferramentas no processo de mediação, por meio de percepções trazidas pelos mediadores atuantes no Centro de Resolução de Conflitos do Foro Regional da Comarca de Santa Cruz do Sul. A pesquisa teve aprovação do Comitê de Ética da Universidade de Santa Cruz do Sul, que se encontra registrada na Plataforma Brasil sob o n. 99142918.8.0000.5343. Parecer do Comitê n. 2.993.745

1. A mediação e sua caixa de ferramentas: formas de provocar mudanças

O termo mediação, do léxico, significa ato ou efeito de mediar; intercessão, intervenção, intermédio, interposição. Em detrimento a esse conceito, a mediação é vista como instrumento de natureza autocompositiva, marcada pelo intermédio de um terceiro, denominado mediador, como refere Pinho (2008, p. 19), “pela atuação, ativa ou passiva, de um terceiro neutro e imparcial, denominado mediador, que auxilia as partes na prevenção ou solução de litígios, conflitos ou controvérsias”.

Já Spengler (2010, p. 321), instrui que a finalidade da mediação consiste em reabrir os canais de comunicação interrompidos e reconstruir os laços sociais destruídos. Sua atuação está baseada no contexto de

atuação da sociedade, o que a difere das práticas tradicionais. Contudo, o ser humano, por ser social e gregário, tem a necessidade de desenvolver atividades diárias e se relacionar com outras pessoas, o que, conseqüentemente, pode trazer divergências, controvérsias ou conflitos (PINHO, 2008, p. 4).

No Direito Brasileiro, segundo Estivalet (2015, p. 63), a mediação tem sido percebida nos últimos dez anos e tem demonstrado conquistas importantes dentro e fora da seara jurídica, considerada mecanismo adequado para lidar com conflitos. A mediação, por sua vez, por colocar os conflitantes como protagonistas e trazer uma terceira pessoa, o mediador, trata-se de um trabalho de reconstrução simbólica, denominada de autocomposição assistida.

Em 2010, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução 125, alterada pela Emenda n.1 de janeiro de 2013, indicando a mediação e a conciliação na Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos. Entretanto, para serem implementadas como políticas públicas, necessitam de meios como recursos humanos, treinamento adequado e estrutura por parte da administração pública e, conseqüentemente, um “conjunto de programas de ação governamental estáveis no tempo, racionalmente moldados, implantados e avaliados, dirigidos à realização de direitos e objetivos social e juridicamente relevantes” (SPENGLER, 2016, p. 69).

Para Azevedo (2016, p. 37), a criação da Resolução 125 “decorre da necessidade de estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento de práticas já adotadas pelos tribunais”. Esclarece, ainda, que, desde 1990, há estímulos na legislação processual quanto à autocomposição, seguindo-se de vários projetos pilotos nas áreas da mediação civil, comunitária e penal, bem como práticas em oficinas de apoio para dependentes químicos, na prevenção de violência doméstica, habilidades emocionais para divorciados, superendividamento e outras.

Pelo princípio do acesso à justiça, Azevedo (2016, p. 40) menciona, com o olhar no sistema norte-americano do Fórum de Múltiplas Portas, o

qual se compõe de um Poder Judiciário e funciona como um centro de resoluções de disputas baseado em premissas de vantagens e desvantagens, analisadas no conflito concreto. Dessa forma, ao invés de apresentar somente uma porta do processo judicial direcionada à audiência, pode oferecer um sistema com vários tipos de processos, denominado de centro de justiça. Esse centro de justiça é organizado pelo Estado e as partes podem ser direcionadas de forma mais promissora no processo, com o objetivo de “oferecer tratamento às particularidades do conflito de maneira efetiva, célere e com baixo custo” (SPENGLER, 2016, p. 87).

Todavia, o marco da mediação acontece com a Lei de Mediação (Lei 13.140/2015) e com a Lei 13.105/2015 do Código de Processo Civil. Porém, a mediação no Brasil, por ser prática recente, requer estudos constantes, mudança de paradigmas por parte dos sujeitos, das organizações, das comunidades e da sociedade em geral para que possam trabalhar o conflito de modo responsável, com o olhar positivo na resolução do “ganhar conjuntamente”, com tratamento efetivo, colaborativo e de forma consensual. Uma alternativa que o Judiciário oferece para a resolução de disputas sem a intervenção de uma autoridade judicial.

O termo caixa de ferramentas é atribuído por Almeida (2014, p. 31) como metáfora para designar o conjunto de técnicas e procedimentos utilizados na dinâmica do processo da mediação a ser seguido pelo mediador, como forma de organização para a condução da sessão.

O diferencial da mediação está no formato de todo o seu processo. A mediação tem por foco atender às necessidades urgentes da sociedade e a viabilidade de proporcionar o retorno do diálogo, que por algum motivo ou momento da relação foi interrompido. Busca reconstruir os laços sociais destruídos, com grande desafio de olhar com aceitação para a diferença, a diversidade e a desordem por eles geradas (SPENGLER, 2010, p. 312-313).

Nesse conjunto, destaca-se a importância de o mediador ter o conhecimento técnico para poder direcionar a ferramenta mais eficaz à

atividade que está sendo proposta, bem como para viabilizar a comunicação entre os mediandos e, assim, oferecer um ambiente de confiança e seguro para dialogar. As principais características das ferramentas utilizadas pelos mediadores no momento da mediação são: o afago, a escuta ativa, a normalização, a recontextualização, a sessão individual e o silêncio, a geração de opções, o enfoque prospectivo, inversão de papéis, questões de interesses, teste de realidade, validação de sentimentos. Mister mencionar conceitualmente algumas delas.

A ferramenta enfoque prospectivo é um aliado do mediador, pois o possibilita tocar o mediando no fundo dos seus sentimentos, utilizando perguntas para reflexão sobre o que precisa ser mudado em suas atitudes e, conseqüentemente, o que fazer para que no futuro esse mesmo problema não venha a gerar novos conflitos (AZEVEDO, 2016).

Por conseguinte, para Azevedo (2016, p. 75), a geração de opções está diretamente ligada às razões de envolvimento emocional dos indivíduos. Por isso, pode ocasionar dificuldade ao mediador na busca de soluções eficientes. Propõe ao mediador o seguinte exercício: organizar as fases da mediação para que haja tempo proporcional para a geração de opções de ganho mútuo; utilizar critérios objetivos; utilizar padrões objetivos como tabelas de preços, valores médios de mercado para facilitar a compreensão do todo; despersonalizar o conflito para gerar posições favoráveis.

A ferramenta inversão de papéis requer um exercício técnico e habilidade por parte do mediador, pois a sessão de mediação deverá ser conduzida a fazer os mediandos refletirem e deixarem ser conduzidos a visitar o lugar do outro e aceitar o outro com as suas características pessoais, sua cultura, e poder compreender as perspectivas em relação ao ocorrido, significa entender o outro na sua visão de mundo.

Vasconcelos (2008, p. 75) recomenda que as questões trazidas pelos mediandos devam ser tratadas com atenção voltada para a percepção, a emoção, a comunicação própria e dos outros. Assim, para o mediador ampliar a sua percepção, indica meios de condução como a troca de ideias sobre a percepção de cada um, a utilização da técnica de surpreender e

contrariar a percepção do outro sobre você, de compartilhar com o outro o interesse com foco no resultado e no andamento do processo e, principalmente, evitar que o outro se sinta enganado.

A aplicação da ferramenta teste de realidade traz os envolvidos a refletirem sobre a situação presente e sobre as soluções propostas. Essa técnica consiste em estimular as partes a enxergarem o problema e enfrentá-lo de maneira racional, mais aberta a solucioná-lo. Como explica Azevedo (2016, p. 240), “o teste de realidade consiste em estimular a parte a proceder com uma comparação do seu ‘mundo interno’ com o ‘mundo externo’ como percebido pelo mediador”.

O maior fator de aceitação do trabalho do mediador perante as partes está no construir o *rapport*. Segundo Spengler (2016, p. 49), representa confiança, liberdade e qualidade, é o elo que se cria entre os envolvidos na sessão de mediação e permitirá tranquilidade, empatia e a harmonia das atividades ou não. Caso a técnica do teste de realidade seja realizada de forma ineficiente, poderá impactar de forma inesperada e o mediador parecer perante as partes parcial, por valorar o sentimento de somente uma das partes ou, ainda, ao tentar demonstrar o fato de uma nova forma, parecer desprezar tal sentimento.

A técnica da validação de sentimentos está ligada à identificação das questões e dos interesses, pois a validação dos sentimentos consiste em o mediador identificar os sentimentos que o mediando está trazendo para a sessão e se estes foram desenvolvidos ao longo da relação conflituosa. Perante tal situação, o mediador deve manter-se imparcial (AZEVEDO, 2016, p. 241). O mediador, ao escolher a ferramenta, precisa considerar que os seres humanos são dotados de sentimentos, expectativas e história de vida e, se a aplicação da ferramenta utilizada resultar em resposta negativa do mediando, deve o mediador compreender que as necessidades dos mediando não estão sendo atendidas, resultando sentimentos de abandono, aflito, angústia, arrependimento, bravo, cansado, culpado, desencorajado.

2. Aplicabilidade das ferramentas nas sessões de mediação do CEJUSC⁴ de Santa Cruz do Sul

2.1 Metodologia

A proposta da aplicação da pesquisa tem como ponto de partida os seguintes questionamentos: a) Estudar as ferramentas disponibilizadas ao mediador como método para a condução das sessões de mediação e compreender se o mediador consegue aplicá-las na prática para a condução das sessões de mediação; b) Verificar se nas ferramentas implementadas no processo de mediação, como critério objetivo, o mediador consegue identificar e eleger a opção mais coerente, com foco no procedimento, se está auxiliando o mediando a criar soluções criativas por si próprios voltadas ao entendimento do conflito apresentado; c) Analisar questionário com perguntas abertas e fechadas para identificar se os mediadores que atuam no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSC de Santa Cruz do Sul dominam as ferramentas e conhecem os seus impactos; d) Entender a contribuição da interdisciplinaridade para o processo colaborativo e a realização das mediações por profissionais de diversas áreas.

A escolha do local deu-se pelo fato de o CEJUSC, em Santa Cruz do Sul, ser o primeiro dessa modalidade e poder perceber que a mediação vem auxiliando a Justiça de forma a fortalecê-lo e não competindo diretamente com ele. Também pelo fato de o Tribunal de Justiça do RS oferecer o curso de capacitação aos mediadores, estipularam-se os seguinte requisitos: pelo menos um mediador de cada área seja do sexo masculino e o restante do sexo feminino, certificados pelo próprio Tribunal e que já atuam há mais de um ano na mediação da área cível ou de família, com possibilidade de apontarem questões objetivas, dentro do seu contexto social e atuação como auxiliares do Poder Judiciário do Estado

⁴Para referenciar o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Santa Cruz do Sul, será utilizada a sigla CEJUSC.

do Rio Grande do Sul. Dentro desse limite, participaram da pesquisa oito mediadores, o que corresponde a 25% do total de mediadores aptos que compõem um grupo de 32 no total. Desses 32 ativos, estão incluídos mediadores certificados e em fase de formação. Portanto, o índice alcançado mesmo sendo mínimo é ponderável.

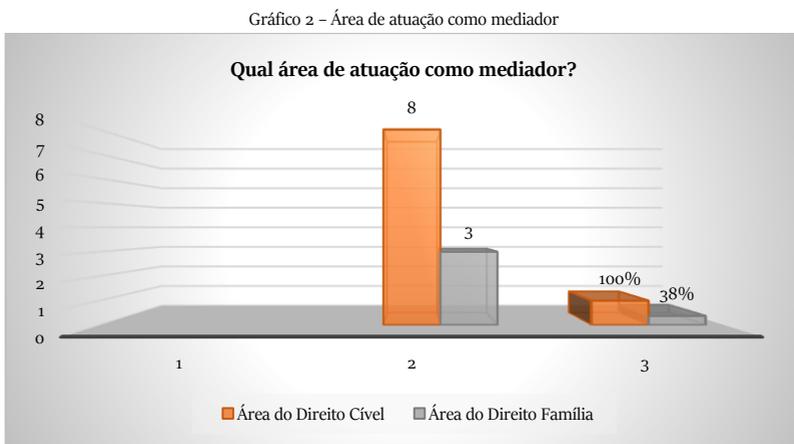
A aplicação da pesquisa deu-se por observação da disponibilidade do mediador em relação ao tempo, lugar e forma de preenchimento do questionário semiestruturado. A pesquisa ficou centralizada no CEJUSC, no período estipulado (19 de novembro de 2018 a 6 de dezembro de 2018), deixando ao mediador liberdade de responder dentro ou após o horário de atendimento, com o tempo que julgasse necessário. Contudo, para se chegar a uma análise relevante, a pesquisa foi dividida em seis blocos. No primeiro bloco, apresentam-se perguntas objetivas sobre a pessoa do mediador, como idade, sexo, grau de escolaridade, formação profissional. No segundo bloco, perguntas de múltipla escolha para avaliar a motivação e capacitação como mediador. No terceiro e no quarto blocos, questionamentos direcionados às técnicas. As perguntas de cunho subjetivo completam o sexto bloco, dando a oportunidade ao mediador de expor sua opinião sobre o processo de mediação e fazer algum comentário.

2.2 Resultados obtidos

A partir dos dados coletados por meio da pesquisa realizada no período de 19 de novembro de 2018 a 6 de dezembro de 2018, identificou-se que 38% dos mediadores respondentes à pesquisa são do sexo masculino, enquanto o restante, 63%, são do sexo feminino, atendendo ao requisito proposto. Com relação à idade, percebe-se que a maioria dos mediadores superam os 40 anos de idade.

Quanto ao tempo de atuação dos mediadores no CEJUSC, predomina o índice de dois anos na atividade voluntária, o que condiz com o tempo necessário para sua formação, contado da capacitação até a conclusão do estágio supervisionado. Com isso, a pesquisa valida o requisito para ser

mediador, pois 50% dos mediadores atuam há mais de 2 anos como voluntários.



A pesquisa consolida que dos mediadores respondentes da pesquisa 100% atuam na área cível e 38% na área de família. Com esse índice, corrobora-se que todos os mediadores atendem ao requisito de terem concluído a capacitação teórico-prática, além de terem cumprido o estágio supervisionado. Além disso, demonstram interesse pela formação

continuada em grupos de estudos, palestras ou outras atividades relacionadas para o aperfeiçoamento como mediador.

Nessa linha, Estivalet (2015, p. 93) esclarece que o Tribunal de Justiça oferece o curso para capacitação de mediadores, ministrado por instrutores do próprio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Esses, por sua vez, deverão estar vinculados ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), certificados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) de forma gratuita.

O curso básico de mediação cível compreende 40h e o de família 30h. Com isso, verificamos que a maioria dos mediadores receberam o curso de forma gratuita pelo Tribunal de Justiça e tiveram a oportunidade de realizar o estágio supervisionado no Centro de Solução de Conflitos e Cidadania de Santa Cruz do Sul. Os participantes afirmaram que tomaram conhecimento da capacitação por meio de amigos e da imprensa local (jornal). A maioria não possuía conhecimento mais amplo sobre a função de mediador e a conceituação de mediação.

Contudo, na análise, se observa que a procura pela capacitação de mediação pela maioria dos entrevistados se dá por razões profissionais, por serem da área do Direito e estarem em busca de uma qualificação profissional. O nível de escolaridade é de graduação, o que corresponde a 100% dos entrevistados. Mesmo assim, observa-se que os mediadores vão além, em busca de conhecimento, o que demonstra que 38% possuem duas graduações completas e 50%, além da graduação, possuem pós-graduação.

Gráfico 3 -Formação acadêmica



Fonte: Dados da pesquisa

Em relação à expectativa apresentada pelo mediador em relação à mediação, do grupo de entrevistados na questão de múltipla escolha, seis responderam que visam a busca de melhor qualificação profissional, cinco veem como uma oportunidade de nova profissão e quatro têm expectativa de um ganho financeiro. Questionou-se ainda se os mediadores conseguiram se identificar com a proposta da mediação para condução dos processos. Os respondentes foram unânimes em confirmar a questão, atingindo 100%. Indagou-se também se a mediação tem provocado alguma mudança nele como pessoa, uma vez atuando como mediador. Todos os pesquisados responderam que sim, atingindo 100% dos participantes.

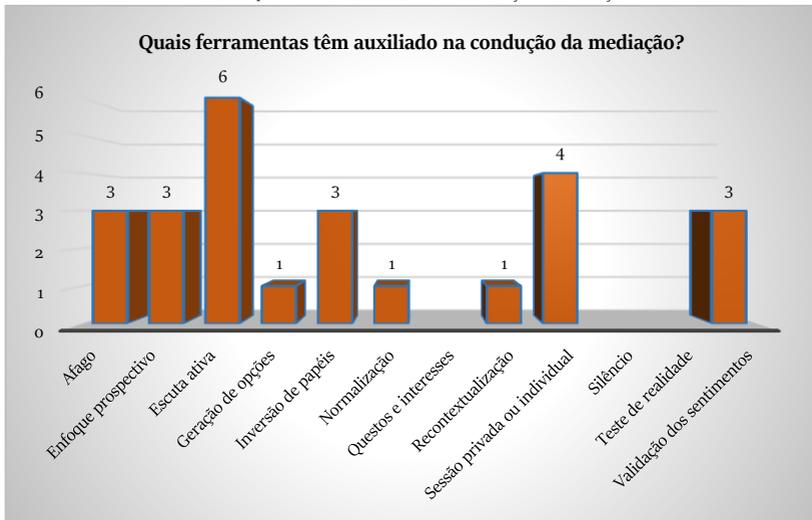
Porém, a proposta do estudo está centrada em observar se o mediador conhece as técnicas disponibilizadas para a condução da sessão de mediação e se, com elas, consegue alcançar mudança de pensamento ou comportamental no mediando que busca a Justiça com o intuito de solucionar o conflito de convívio. Essa perspectiva de observação e entendimento foi escolhida com fins de avaliar se o mediador realmente conhece e percebe a aplicabilidade das ferramentas para ter êxito na sessão de mediação, conforme abordado nos capítulos anteriores.

Quando indagado aos mediadores se no decorrer do curso teórico foram abordadas as ferramentas, todos foram unânimes em responder

que sim. Ainda foi questionado se, durante o processo de mediação, há oportunidade para a aplicabilidade das ferramentas. As respostas são confirmadas por todos, atingindo 100% de aceitação. Perguntou-se ainda se os mediandos conseguem identificar quando devem aplicar cada ferramenta de forma distinta e se conseguem atingir o impacto no resultado esperado. Dos respondentes, todos confirmaram a resposta como positiva. Assim, entende-se que 100% dos participantes da pesquisa compreendem a função e o impacto da aplicabilidade de cada ferramenta.

O retorno da pesquisa proporcionou uma avaliação satisfatória em relação à utilização das ferramentas pelo mediador, o que demonstra conhecimento. A questão abrangia a múltipla escolha, sendo que cada participante poderia optar por três ferramentas. Assim, a primeira opção foi elencada por seis participantes, que é a escuta ativa, seguindo de quatro menções para a sessão privada e como terceira mais indicada estão as ferramentas: afago, enfoque prospectivo, inversão de papéis e validação de sentimentos. Contudo, comprova-se que, pela amostragem dos entrevistados, segundo Sales (2007, p. 69), “cabe ao mediador facilitar o diálogo – ouvir as partes antes de tudo”.

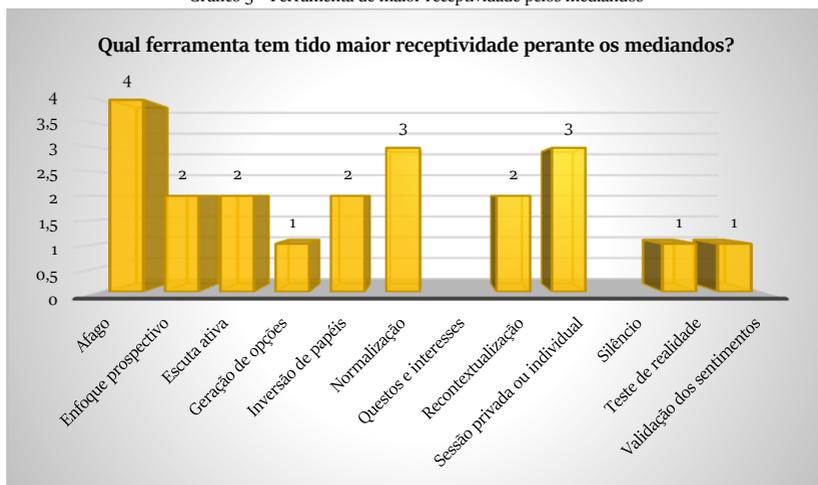
Gráfico 4 – Ferramentas de auxílio na condução da mediação



Fonte: Dados da pesquisa.

Outrossim, é lançado o questionamento aos mediadores para compreender se conseguem identificar mudanças de comportamento nos mediandos com a aplicação das ferramentas e qual dessas ferramentas tem tido maior receptividade por parte dos mediandos durante a sessão de mediação. Isso posto, identifica-se que a ferramenta do afago é a mais indicada, sendo sinalizada por quatro pesquisados. As ferramentas normalização e sessão privada são indicadas por três pesquisados e, com duas indicações, as ferramentas enfoque prospectivo, escuta ativa, inversão de papéis e recontextualização. A questão tratava-se de múltipla escolha, sendo oferecida a opção de três escolhas por participante. Destes, um participante não se manifestou.

Gráfico 5 – Ferramenta de maior receptividade pelos mediandos



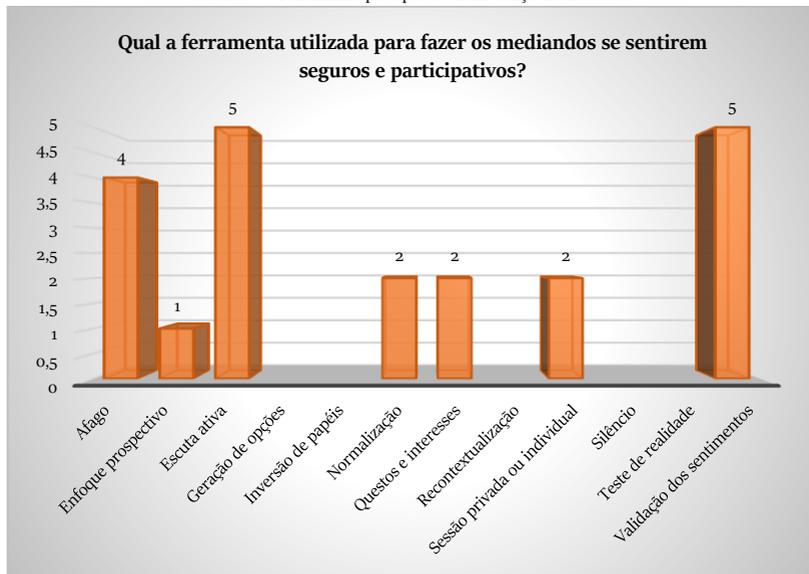
Fonte: Dados da pesquisa.

Richa e Peluso (2011, p. 194) ensinam que o treino e a prática da mediação são aprendidos no dia a dia. As técnicas disponibilizadas ao mediador servem para melhorar a vida em sociedade e desenvolver a escuta ativa. Com essa percepção, questiona-se aos mediadores sobre a postura dos mediandos. O termo postura está relacionado à aceitação do processo de mediação, em que os respondentes são unânimes, com 100% dos mediadores respondendo que a postura demonstrada pelos

mediandos é de colaboração perante a forma alternativa disponibilizada pelo Judiciário para a busca da solução de sua controvérsia. Porém, para que isso aconteça, os mediandos precisam estar confiantes e seguros para poderem expor e relatar de forma clara e tranquila o que originou o conflito e quanto prejudicou sua estrutura física, mental e econômica.

Na questão de múltipla escolha, em que cada pesquisado poderia optar por três alternativas quando perguntados sobre qual a técnica utilizada para fazer com que os mediandos se sintam seguros e participativos, cinco respondentes optaram pelas ferramentas da escuta ativa e validação de sentimentos e quatro respondentes optaram pela ferramenta do afago. Um respondente não se manifestou. Assim, ratificase que a utilização da ferramenta escuta ativa está diretamente ligada à validação de sentimentos porque requer do mediador concentração, entender as questões envolvidas, identificar interesses e sentimentos, reconhecer os sentimentos e conduzir os mediandos para uma boa negociação. Por outro lado, o estabelecimento de um *rapport* (ver nota de rodapé p. 38) tem trazido reações positivas e é necessário para a construção de uma boa mediação. A ferramenta do afago integra o *rapport* porque, segundo Spengler (2016, p. 49), “se refere ao grau de liberdade na comunicação das partes e a qualidade do contato humano. Ele expressa a aceitação do mediador e a confiança no seu trabalho, por parte dos mediadores”.

Gráfico 6 – Ferramenta para provocar mudança no mediando

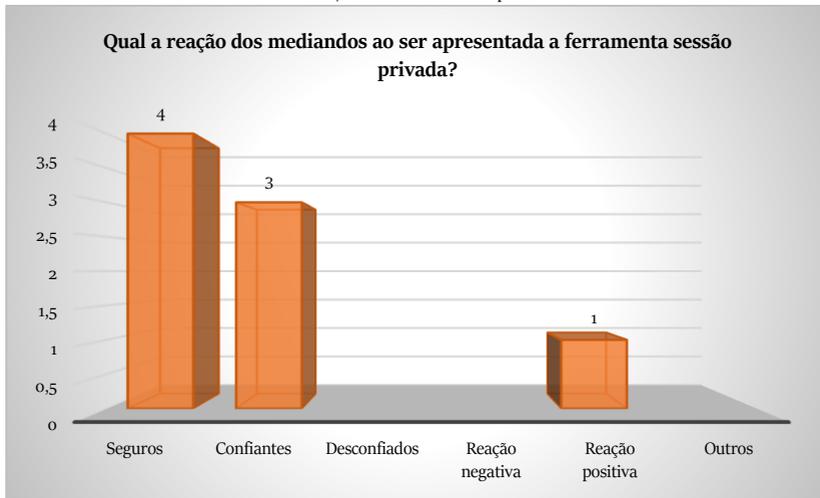


Fonte: Dados da pesquisa.

A técnica das sessões privadas tem o intuito de estimular a empatia entre as partes por orientação do mediador, fazendo com que cada parte perceba as questões que envolvem também o outro. Cabe ao mediador explicar que essa técnica será aplicada de forma igual ao outro em tempo e forma. Os mediandos, ao se apresentarem no Judiciário, trazem uma carga de constrangimento e tendem a imputar culpa e responsabilidade no outro por estarem nessa situação (SPENGLER, 2016, p.63).

Diante disso, indaga-se aos mediadores qual a reação dos mediandos quando são convidados a participar da sessão privada. Questão de múltipla escolha, sendo que quatro participantes responderam que os mediandos aceitam a proposta de trabalho com essa ferramenta e demonstram segurança; três participantes responderam que os mediandos ostentam confiança e um participante trouxe que os mediandos expõem reação positiva. Comprova-se, assim, que os mediadores com habilidade conseguem criar um ambiente positivo, deixando as partes à vontade e demonstrando acesso a ele, o que resulta nos fatores de segurança, confiança e reação positiva.

Gráfico 7 – Ferramenta sessão privada



Fonte: Dados da pesquisa

Questionou-se aos mediandos sobre a emoção, por ser característica trazida pelos mediandos; qual a ferramenta que utilizariam para conduzir a sessão de mediação e, assim, lembrá-los do combinado. Dos respondentes, cinco apontaram a ferramenta da validação dos sentimentos; quatro respondentes indicaram a ferramenta da recontextualização e três optaram pelas ferramentas da normalização e do enfoque prospectivo. Desses, dois mediadores não opinaram.

Os mediadores, ao trazerem as ferramentas validação dos sentimentos, a recontextualização, a normalização e o enfoque prospectivo, demonstram percepção e habilidade em relação ao processo de mediação, porque a conversa flui e há determinadas situações em que o diálogo fica polarizado e, se permanecer dessa forma, cria-se uma estagnação da conversa.

Contudo, a condução da sessão de mediação por parte do mediador requer liderança, que decorre de uma boa comunicação transmitida com postura humanista e humilde. Porém, não deve ser confundida com fraqueza. Diante dos obstáculos trazidos pelos mediandos, o mediador deve manter-se firme, jamais transparecer insegurança, dúvida, pressa ou

irritação. “Só a utilização coordenada das técnicas e a prática diária na utilização do ferramental poderão dar ao mediador a segurança necessária” (PELUSO E RICHA, 2011, p. 187).

Por se tratar de emoção face ao conflito, é natural que as pessoas apresentem certa fragilidade; estão emocionalmente abaladas e falam de maneira ríspida e descuidada. Por isso, a ferramenta da recontextualização e normalização indicadas são apropriadas nesse momento apresentado quando o mediador tem a oportunidade de redefinir a forma de comunicação a partir do contexto, do resumo da circunstância do momento. Para Peluso e Richa (2011, p. 187), “a percepção dessas dificuldades é indicativa de que é preciso resumir como estão caminhando as coisas, de repetir o que cada um falou, recontando a história com ênfase nos pontos positivos. Ouvir a própria história por meio de outra pessoa conduz os interessados a reflexões”, com novas perspectivas, o que comprova as ferramentas assinaladas pelos mediadores pesquisados.

Gráfico 8 – Ferramenta para trabalhar a emoção



Fonte: Dados da pesquisa.

Com esse intuito, as informações obtidas por meio da coleta de dados da pesquisa, originadas das cinco perguntas subjetivas, são transcritas,

demonstrando a opinião dos próprios mediadores com relação ao processo de mediação. Ao indagar os mediadores se observam que a mediação é meio alternativo realmente eficaz de acesso à justiça, a resposta é afirmativa por parte de todos os mediadores participantes, 100%.

Foi perguntado aos mediadores qual a percepção deles com relação às ferramentas aplicadas no processo de mediação. A maioria respondeu que as ferramentas são essenciais para o bom andamento e êxito da sessão de mediação. Indagou-se aos mediadores como eles percebiam a forma de organizar o ambiente para a sessão de mediação. Quanto ao formato da mesa e das cadeiras, se essa posição servia para facilitar o diálogo dos mediandos. Todos responderam que sim, porque melhora a comunicação e o ambiente fica mais acolhedor e, assim, juntos, conseguem construir a resolução do conflito.

Perguntou-se aos mediadores se havia algo que gostariam de dizer em relação à utilização das ferramentas e do processo de mediação. As respostas obtidas foram que as ferramentas são de grande validade e, se bem aplicadas, resultam em retorno satisfatório por parte dos mediandos e se colhem bons frutos. Por fim, foi indagado aos mediadores se gostariam de fazer algum comentário com relação ao processo de mediação e a pesquisa. Contudo, nenhum dos mediadores se manifestou.

Como se pode perceber, por parte das respostas dos mediadores participantes da pesquisa, sem dúvida, a mediação é um instrumento alternativo disponibilizado pela justiça que propicia a solução pacífica dos conflitos com a participação ativa dos mediadores, os quais se mostram envolvidos, com o espírito cooperativo e de compreensão mútua.

Considerações finais

Pelo estudo abordado, foi possível constatar que a mediação é um método de solução de conflitos que vem ganhando confiança por parte dos sujeitos que buscam na justiça uma forma mais rápida e com solução eficiente.

Assim, o escopo do estudo foi centrado nas ferramentas, método para a condução das sessões de mediação utilizadas durante todo o processo de mediação, que são: afago, escuta ativa, normalização, recontextualização, silêncio, sessão privada ou individual, enfoque prospectivo, geração de opções, inversão de papéis, questões e interesses, teste de realidade e validação de sentimentos. As ferramentas são essenciais para trilhar o caminho dos mediandos, contudo, o mediador deve ser capacitado para assumir essa função. Apresentar características que o qualifique para desempenhar o papel a ele atribuído e demonstrar qualidade no processo e resultado.

Os resultados obtidos a partir da pesquisa feita entre os dias 19 de novembro e 6 de dezembro de 2018 permitiram concluir que os mediadores atuantes no CEJUSC demonstraram condições favoráveis, competência, cooperação e envolvimento no processo de mediação.

Dos mediadores entrevistados, todos possuem graduação completa, atendendo ao requisito básico de formação acadêmica. Portanto, vão além do exigido, mostrando que possuem duas graduações e pós-graduação. Os respondentes da pesquisa apresentaram, na maioria, idade superior a 40 anos. A questão quanto ao tempo de atividade voluntária demonstrou que todos atenderam ao requisito básico de capacitação, sendo assim atuam há mais de dois anos como voluntários auxiliando a justiça na mediação cível ou de família.

Questionou-se sobre o conhecimento das ferramentas indicadas como método para a condução da sessão de mediação. A ferramenta no presente estudo refere-se ao instrumento técnico e não deve ser vista como habilidade natural do mediador. Assim, os mediadores pesquisados foram unânimes ao responder que na parte teórica do curso de capacitação houve a identificação da função de cada ferramenta. Conclui-se que, pelo estudo detalhado sobre a aplicabilidade de cada ferramenta e conjugando com a prática da atividade de mediador, todos têm clareza sobre a aplicabilidade das ferramentas e dão o devido cuidado para escolher a mais apropriada para cada momento.

Por outro lado, a possibilidade de a mediação ser desenvolvida no âmbito jurídico, contando com a estrutura, documentos e auxílio dos servidores e voluntários competentes e responsáveis, oferece confiança e segurança aos mediandos que ali depositam suas expectativas.

Referências

ALMEIDA, Tania. **Caixa de ferramentas em mediação. Aportes práticos e teóricos.** São Paulo: Dash, 2014.

AZEVEDO, André Gomma de. **Manual de mediação judicial.** 6. ed., Brasília, DF: CNJ, 2016. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 16 mar. 2018.

ESTIVALET, Josiane Caleffi. **Reflexos da metabolização dos conflitos a partir da implementação da mediação enquanto política pública no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, no tocante aos servidores mediadores.** Dissertação (Mestrado). Universidade de Santa Cruz do Sul, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11624/536>>. Acesso em: 18 maio 2018.

PELUSO, Antonio C. e RICHA, Morgana de A. **Conciliação e mediação: estruturação da política judiciária nacional.** Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SALES, Lília Maia de Moraes. **Mediação de conflitos: família, escola e comunidade.** Florianópolis: Conceito editorial, 2007.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação de conflitos: da teoria à prática.** Porto Alegre: Livraria do advogado. Editora, 2016.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Da jurisdição à mediação: por uma outra cultura no tratamento de conflitos.** Ijuí: Unijuí, 2010. (Coleção direito, política e cidadania).

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis.** Rio de Janeiro: Forense. São Paulo. Método, 2008.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas.** São Paulo: Método, 2008.

Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil (DHAA): a questão da segurança alimentar em tempos de sociedade da informação

*Ana Elizabeth Lapa Wanderley Cavalcanti*¹

*Douglas Belanda*²

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (Art. 55 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948).

Considerações iniciais

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) engloba o direito de “matar” a fome e também o direito a se nutrir adequadamente, sem correr riscos de contaminação. A alimentação segura possibilita a manutenção da vida e da saúde de forma digna.

A defesa do Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA não é recente e tem sido tema de interesse global já há muito tempo. Existem

¹Doutora e Mestre em Direito Civil Comparado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Professora do Mestrado em Direito da Sociedade da Informação das Faculdades Metropolitanas Unidas- FMU e do Curso de Graduação em Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas- FMU em São Paulo.

²Mestrando em Direito da Sociedade da Informação pelas Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU - São Paulo. Pós-graduado em Direito Constitucional com MBA em Administração de Empresas pela mesma Universidade. Especialista em Contratos e Operações Bancárias - FGV/SP, Direito Aeronáutico e Responsabilidade Civil -UFABC, Processo Civil - FADISP e Resolução de Conflitos para Representantes de Empresas - UNB-DF. Consultor Jurídico Empresarial em São Paulo.

vários documentos internacionais essenciais para o estudo desta matéria, dentre eles citamos a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (Art. 25) que reconheceu a alimentação como um direito humano, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 - PIDESC (Art. 11) que destacou a preocupação com a produção de alimentos e atribuiu aos Estados-parte a responsabilidade pelo acesso suficiente à alimentação por parte dos seus cidadãos, o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (Art. 06) que se preocupou com a questão nutricional dos alimentos e a Declaração de Roma sobre segurança alimentar de 1996. Além disso, a ONU criou um órgão para tratar especificamente deste assunto, a FAO (Food and Agriculture Organization-criada em 1945 pela ONU) que, por sua vez, criou o *codex alimentarius* de 1963, traçando regras sobre rotulagem de alimentos.

A preocupação com a alimentação data de tempos antigos. Aliás, esta sempre foi uma das principais preocupações da humanidade, iniciando-se no que se refere à oferta e, posteriormente, também com a qualidade e segurança dos alimentos. Com a migração e concentração de milhares de pessoas para certas áreas urbanas do globo, guerras, secas e mudanças climáticas, por exemplo, a preocupação se acentua ainda mais. Em âmbito internacional, a questão é também marcada pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável para 2030 - ODS2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável) com intuito de se encontrar mecanismos para acabar com a fome e alcançar a segurança alimentar no mundo (www.nacoesunidas.org).

Christofer Stone (2000, p.12) ressalta que o problema da fome não é efetivamente um problema de agricultura e, sim, um problema político. Concordamos com o mencionado autor. Atualmente, além da falta de política pública efetiva para o combate da fome e da miséria no mundo, existem problemas climáticos graves que, se continuarem acontecendo, certamente enfrentaremos impasses com a agricultura, o que agravará ainda mais a situação da fome no mundo. É fato que problemas sociais de hoje potencializam os efeitos da fome no mundo, a miséria, a pobreza, as

migrações de povos vulneráveis, as guerras, que fazem com que tenhamos um aumento considerável de refugiados vivendo em situações desumanas, questões sanitárias como as que estamos passando com a pandemia pelo COVID-19. São apenas alguns exemplos dos agravantes que provocam a elevação do número de pessoas em situação de vulnerabilidade.

A fome é um grave problema social. Calcula-se que hoje existam mais de 820 milhões de pessoas que não têm acesso a alimentação adequada no mundo, ou seja, um número muito grande de pessoas passa fome e morre de fome no nosso planeta. Estes dados foram divulgados pelo Relatório da ONU "O estado da segurança alimentar e da nutrição no mundo", de junho de 2019, que retrata informações levantadas até o final de 2018 (www.fao.org). Pelos dados divulgados, podemos dizer que uma em cada nove pessoas no mundo passa fome e que as áreas mais afetadas estão na Ásia, África e na América Latina. Pelo relatório, as causas mais contundentes dessa situação advêm, em especial, da desaceleração da economia global e da recessão na segurança e nutrição alimentar, ou seja, a situação política e econômica atual tem dificultado ainda mais a diminuição dessa triste realidade. E isso ocorre mesmo numa era cheia de conhecimento tecnológico. Esta crise histórica, infelizmente, tende a passar por um aumento significativo por conta, em especial, de questões sanitárias importantes, que, como o caso da pandemia pelo COVID-19, tem causado um aumento da vulnerabilidade de grupos já tão desprovidos de direitos sociais³.

1. Direito à alimentação como forma de se atingir a sadia qualidade de vida

Segundo Josué de Castro (1984), um dos grandes obstáculos ao planejamento de soluções adequadas ao problema da alimentação dos

³Apenas a título de curiosidade, em tempos de pandemia pelo COVID-19, estima-se que 8% da população americana e europeia é pobre e passa fome e este número tende a aumentar diante da nossa realidade de 2020. Ou seja, este não é apenas um problema de países em desenvolvimento (ONU).

povos reside exatamente no pouco conhecimento que se tem do problema em conjunto, como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais. Portanto, resolver a questão da fome não é simples, não se trata de simplesmente produzir alimentos, mas também distribuir adequadamente e identificar a composição nutricional necessária para determinado ou determinados grupos sociais. Cuidar da alimentação de um povo é cuidar também da sua saúde e bem-estar, respeitando suas culturas e crenças.

De acordo com as palavras de Marian Araújo Yaselli (2001, p. 385), seguindo as necessidades humanas básicas como a liberdade, a recreação, o trabalho, a vivência, o vestuário, o afeto, a saúde e a educação, a alimentação tem papel fundamental e vital na subsistência dos seres vivos. Por meio do estado nutricional da população, verificamos o indicador da qualidade de vida, demonstrando as possibilidades de desenvolvimento de um país. É por isso e muito mais que os alimentos e a nutrição estão imersos e vinculados a todos os direitos básicos de qualquer pessoa. Considerar a nutrição e a alimentação como um direito humano é o mesmo que pensar no direito de respirar ar puro ou até mesmo no direito de viver.

Portanto, o Direito à Alimentação Adequada é, antes de mais nada, um direito fundamental de todo ser humano e, por conseguinte, um dever do Estado, especialmente em relação aos grupos mais vulneráveis. A nosso ver, podemos dizer que a fome como se apresenta hoje é problema social que, em boa parte, é causado pela má gestão de recursos e políticas públicas. Temos a tecnologia a nosso favor, temos terra para plantar, temos indústrias para produzir, difícil aceitar que tanta gente no mundo tenha fome ou se alimente inadequadamente. E, com fome, não exercemos nossos demais direitos adequadamente, não há bem-estar, não há dignidade.

2. A questão da segurança de alimentos e segurança alimentar

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) não se limita à quantidade, ao acesso à alimentação, mas também e, especialmente, à qualidade da alimentação. Assim, com esta preocupação, em 1999, por meio do Comentário n.º 12 ao Art. 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (PIDESC), foi dada a seguinte indicação a respeito do conceito de alimentação adequada:

(8) O Comitê considera que o conteúdo básico do direito à alimentação adequada implica o seguinte: A disponibilidade de alimentos em quantidade e qualidade suficientes para satisfazer as necessidades alimentares dos indivíduos, sem substâncias nocivas e aceitáveis dentro de uma determinada cultura. A acessibilidade a estes alimentos em formas que sejam sustentáveis e que não dificulte a satisfação de outros direitos humanos (grifos nossos).

Da leitura do texto acima, podemos, também, encontrar a preocupação quanto ao quesito cultural da alimentação, reconhecendo-se a necessidade do respeito aos hábitos alimentares de cada povo e região. Não podemos nos esquecer que a comida desempenha um papel social e familiar importante e faz parte de um mecanismo de manutenção da identidade regional de muitas comunidades, como é o caso dos indígenas, por exemplo. Portanto, neste aspecto, o homem faz da alimentação um processo cultural e de transformações. Quando o homem se alimenta, ele renova suas forças, troca informações e sentimentos com outras pessoas que estão ao seu redor (amigos ou família), fortalecendo sua saúde mental e dignidade (VALENTE, 2002, P. 38).

Contudo, a principal preocupação em tempos modernos em relação à alimentação adequada encontra-se na questão nutricional do alimento. Apesar de a distribuição e acesso à alimentação também serem problemas muito significativos, hoje o que vemos é que, muitas vezes, as parcelas mais pobres da população têm acesso a alimentos, mas alimentos pobres em valor nutricional, altamente processados (que geralmente são mais baratos) e que acabam resultando em outro problema grave: doenças.

Como, por exemplo, obesidade, sobrepeso, desnutrição e demais doenças decorrentes dessas condições de saúde. Ou seja, o acesso à alimentação inadequada gera também a violação do direito à saúde!

A questão da segurança alimentar começou a ser ressaltada em âmbito internacional, em especial, a partir da década de 90. Assim, em 1996, surgiu a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar proveniente da Cúpula Mundial da Alimentação - World Food Summit (WFS), conduzida pela FAO (Food and Agriculture Organization - criada em 1945 pela ONU). A FAO foi a principal iniciativa de articulação internacional para a elaboração e planejamento de estratégias contra a fome em nível global. Naquela época, a principal preocupação era a erradicação da fome e da pobreza no mundo. Já em 1974, ocorreu a primeira Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, em Roma, e a discussão foi voltada não somente para a escassez de alimentos mas também para a necessidade de modernização do setor agrícola.

Após esta fase inicial de preocupação global com a alimentação e com o avanço tecnológico iniciado no final dos anos 80, a atenção se volta não apenas para a quantidade de alimentos disponíveis, mas também para o melhoramento industrial da alimentação, da ideia de alimento como mercadoria e da produção em massa e industrializada, originando uma nova forma de estudo do direito à alimentação em âmbito mundial. Trata-se do estudo da segurança alimentar.

Assim, em 1992, com a Conferência Internacional de Nutrição realizada também pela FAO, o aspecto nutricional e sanitário do direito à alimentação foi finalmente incorporado, resultando deste encontro outro conceito essencial para o estudo dos Direitos Humanos à Alimentação Adequada, a SAN (Segurança Alimentar e Nutricional), que acrescenta a ideia de segurança e nutrição ao DHAA. Não basta, portanto, a quantidade; temos que nos ater também à qualidade (*food security e food safety*).

Quanto ao conceito de segurança, Roberto Grassi Neto (2013, p. 47) demonstra que *segurança*: "consiste na ação ou efeito de garantir-se a

satisfação de determinadas necessidades; corresponde, ainda, ao estado, qualidade ou condição de estar-se livre de perigos e de incertezas".

Neste sentido, a Cúpula Mundial da Alimentação - FAO se posicionou em 1996 sobre o conceito de segurança alimentar, defendendo que seria a "situação na qual as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma via ativa e saudável". Já em 2003, a mesma FAO publicou texto *Trade Reforms and Food Security*, ampliando o conceito de segurança alimentar, para incluir os aspectos sanitários e nutricionais, passando a oferecer uma preocupação clara a respeito da composição dos alimentos comercializados (NETO, 2013, p. 65).

Assim, podemos dizer que o DHAA engloba o conceito de *Food Security* (segurança alimentar), que se refere à implementação de projetos nacionais e internacionais que assegurem aos cidadãos acesso a alimentos com qualidade nutricional. Tratando diretamente do direito humano à alimentação, de não passar fome, que é marca fundamental do ODS 2 da ONU para a Agenda de 2030 e, por outro lado, do conceito de *Food Safety* (Segurança de alimentos), que é o termo utilizado mundialmente para tratar de medidas para controle de agentes que promovem riscos à saúde do consumidor ou sua integridade física. Aqui, a preocupação é marcada pela garantia de qualidade do produto desde o campo até a mesa. O objetivo principal é o afastamento de possível contaminação do alimento e, por consequência, surgimento de doenças.

3. Direito humano à alimentação adequada no Brasil

No Brasil, o direito à alimentação só foi expressamente incluído na Constituição Federal de 1988, por meio de uma Emenda Constitucional n.º 64 de 2010, que incluiu a alimentação no rol do Art. 6.º. Esta alteração da Constituição Federal de 1988 foi tida como uma grande conquista para a efetivação do direito à alimentação em território nacional. Apesar disso, o

direito à alimentação já poderia ser encontrado implicitamente, por exemplo, nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, em especial no seu inciso III (erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais). Além disso, o direito à alimentação aparece também no texto constitucional nos Arts. 23 e 227. No Art. 23, há a fixação da competência comum da União, Estado, Distrito Federal e Municípios para, dentre outras coisas, fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar. Por outro lado, o Art. 227 ressalta que é dever da família, sociedade e Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Em termos de discussões e movimentos sobre o assunto, que possibilitaram o diálogo do Estado e da Sociedade Civil, o Brasil realizou algumas Conferências Nacionais para tratar da alimentação no nosso país. Em julho de 1994, em Brasília-DF, aconteceu a Conferência que teve como tema a "Fome: uma questão Nacional". Em março 2004, em Olinda-PE, a Conferência tratou da "Construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional". Em julho de 2007, em Fortaleza-CE, a temática foi "Definição das diretrizes de soberania e segurança alimentar como eixo estratégico para o desenvolvimento com sustentabilidade". Em novembro de 2011, em Salvador-BA, foi discutida a "Alimentação adequada e saudável como direito de todos". E, em novembro de 2015, em Brasília-DF, "Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar". Essas Conferências foram importantes instrumentos para a elaboração de políticas públicas sobre a questão.

De forma infraconstitucional, contamos com a importante lei que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - o SISAN (Lei 11.346 de 2006 - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN).

Seguindo esta vertente, a legislação brasileira também se preocupou com a Segurança Alimentar e com as políticas públicas aplicáveis ao Direito Humano à Alimentação Adequada. Em 2006, a Lei 11.346, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), previu no seu Art. 4.º que:

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange: I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda; II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos; III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população; V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

Importante salientar que a Lei 11.346 de 2006 também instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), destacou o direito à alimentação como direito fundamental (Art. 2.º), impôs a responsabilidade do Estado na realização do direito à alimentação com o dever de respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade Art. 2.º § 2.º), reestruturou o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), composto por 1/3 de representantes governamentais e 2/3 de representantes da sociedade civil, reconhecendo a importância da sociedade no processo de efetivação dos DHAA. Este Conselho foi encarregado de debater e apresentar diretrizes sobre a segurança alimentar no Brasil.

Infelizmente, o CONSEA foi recentemente dissolvido pela Medida Provisória 870 de 2019, situação que, para muitos técnicos na área de estudo do direito à alimentação, prejudicará e muito a execução de medidas e políticas públicas sobre o tema, colocando em dúvida qual será a política utilizada pelo Brasil para acabar ou diminuir a fome no país a partir de agora.

Considerações finais

A alimentação é um direito humano reconhecido mundialmente pela ONU e diversos Pactos, Convenções e Declarações. Contudo, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) não se resume à quantidade necessária para um indivíduo não ter fome, a qualidade do alimento é talvez ainda mais importante. Cuidar da nutrição básica é contribuir para o bem-estar e para a manutenção da saúde.

Portanto, o direito à alimentação deve envolver conceitos como quantidade suficiente, qualidade do alimento, segurança do alimento e acesso digno ao alimento. Assim, dizemos que *somos o que comemos e como comemos*. A FAO já sinalizou em seus relatórios sobre a fome no mundo que o grande problema para a eficácia e exercício do DHAA não é a produção de alimentos (quantidade) propriamente dita, mas sim a divisão não equitativa entre os países, afetando, principalmente, países em desenvolvimento, tendo em vista a má distribuição de renda. A pobreza, sem dúvida nenhuma, é a principal causa da fome.

Nesse sentido, resta-nos saber que sociedade queremos hoje e para o futuro. Negar o direito à alimentação e nutrição adequada é o mesmo que condenar à morte milhares de pessoas vulneráveis que vivem na pobreza e à margem da nossa sociedade.

O desrespeito ao DHAA tem se tornado algo comum, tanto é que o número de pessoas famintas no mundo só aumenta. Precisamos voltar nossas atenções para políticas sociais que permitam trabalho, educação e moradia digna. Afastar a pobreza é, sem dúvida, a melhor solução para

afastar a fome. Mas não é só isso. Cabe ao Estado e à sociedade terem coragem para mudar, para enfrentar o problema de forma efetiva e concreta. Esperamos que a sociedade atual, a Sociedade da Informação, contribua para que as tecnologias e o volume de informações trocadas nos oriente a moldar uma sociedade mais humana e mais fraterna. Precisamos pensar no conceito de cidadão e de Estado para a sociedade em que vivemos hoje, bem como na responsabilidade de cada um. Não adianta transferir para o Estado todas as responsabilidades, precisamos nos apropriar da nossa responsabilidade como seres humanos, como cidadãos de um mundo globalizado. Precisamos nos importar! Pensamos que sem solidariedade e sem fraternidade não conseguiremos chegar nem perto do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS 2 da ONU, muito pelo contrário, da forma como estamos caminhando, chegaremos em 2030 com um contingente inacreditável de famintos e miseráveis no mundo.

Há solução? Acreditamos que sim, se formos persistentes numa agenda que permita o crescimento da agricultura familiar, diminuindo o êxodo rural, por exemplo, se houver maior comprometimento das indústrias na fabricação de alimentos mais nutritivos, uso adequado de biotecnologias na agricultura e nas indústrias alimentícias e um maior engajamento dos Estados em apoiar políticas sociais que permitam o desenvolvimento sadio do ser humano, com boas condições de trabalho, educação e moradia. Com isso, talvez possamos, aos poucos, mudar essa realidade tão cruel que estamos vivendo. Ou seja, precisamos olhar para os Direitos Humanos sob o aspecto da fraternidade e este é nosso maior desafio.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Tradução de Ernesto Garzon Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

CAVACLANTI, Ana Elizabeth Lapa Wanderley. **Direitos Humanos à alimentação adequada (DHAA) sob o enfoque da rotulagem.** In *Biotecnologia, Biodireito e saúde*. São Paulo: Foco, 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GRASSI NETO, Roberto. **Segurança Alimentar.** São Paulo: Saraiva, 2013.

MARTINI, Sandra Regina. STURZA, Janaína Machado. **Direitos Humanos: saúde e fraternidade.** Porto Alegre, Evangraf, 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Enfoque ecossistêmico de saúde e qualidade de vida. **Saúde e ambiente sustentável: estreitando nós.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002.

MIRANDA, Jorge. **Direitos fundamentais.** Coimbra: Almedina, 2016.

NUNES, Mercés da Silva. **O direito fundamental à alimentação.** São Paulo: Campus Elsevier, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Teoria Geral do Direito à Alimentação.** Birigui: Boreal, 2015.

STONE, Christopher D. Agriculture and environment: challenges for the new millennium. **Revista de Direito Ambiental.** São Paulo: RT, n. 20, out.-dez. 2000.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. **Do direito humano à alimentação: desafios e conquistas.** São Paulo: Cortez, 2002.

YASELLI, Marian Araújo. Bioética y nutrición em salud pública. *Cuardenos de Bioética – Revista oficial de la asociación Española de bioética y ética médica*, Murcia, v. 12, n. 46, p. 385-391, sept.-dic. 2001.

Práticas corruptivas e má gestão como óbices à prestação do direito fundamental à saúde, especialmente durante a pandemia da COVID-19 no Brasil

*Caroline Fockink Ritt*¹

*Eduardo Ritt*²

Considerações iniciais

A temática da pesquisa que se apresenta concentra-se nas consequências negativas de práticas corruptivas e na má gestão de políticas públicas com relação ao direito fundamental à saúde, especificamente durante o período de pandemia que o Brasil está enfrentando, devido à COVID 19.

Pretende-se demonstrar que a deficiente prestação estatal com relação ao direito fundamental à saúde acontece em decorrência de práticas de má gestão e práticas corruptivas na prestação deste, de maneira a responder à seguinte pergunta “A deficiente prestação estatal, com relação à efetivação de políticas públicas, principalmente durante a

¹ Pós-doutoranda em Direitos Fundamentais na PUC – RS. Professora de Direito Penal no Curso de Direito da UNISC. Coordenadora do Projeto de Pesquisa “As consequências negativas de práticas corruptivas e má gestão na realização de políticas públicas com relação ao direito fundamental à saúde” e do Projeto de Extensão “Enfrentamento da Violência Doméstica e Familiar: Direitos da Mulher Agredida” em Montenegro – RS. E-mail: carolinefritt@gmail.com

² Promotor de Justiça. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - RS (UNISC). Promotor de Justiça em Santa Cruz do Sul - RS. Professor de Processo penal na UNISC. Coordena o projeto de extensão: “Enfrentamento da Violência Doméstica e Familiar: Direitos da Mulher Agredida”, em Santa Cruz do Sul - RS. E-mail: eduardoritt@mprs.mp.br

pandemia do Covid 19, acontece no Brasil devido à má gestão e às práticas de corrupção na saúde pública”?

Para responder à questão, que é o problema da presente pesquisa, o artigo foi elaborado em três tópicos. No primeiro, far-se-á a abordagem do direito fundamental à saúde, trazendo alguns aspectos históricos, conceituando-o, abordando o seu regime legal no Brasil e demonstrando a sua intrínseca relação com a dignidade da pessoa humana. Em seguida, no segundo e terceiro tópicos, objetiva-se demonstrar que a deficiente prestação da saúde pública tem, dentre os seus motivos, o fato de acontecerem muitas práticas de corrupção e má gestão, desperdiçando-se recursos.

E, para exemplificar, traremos no presente situações de denúncia por práticas de corrupção, especialmente no Rio de Janeiro, diante da pandemia da COVID 19, e também relatos de má gestão na área da saúde que foram publicizados por órgãos oficiais.

O método escolhido para este estudo foi o dedutivo. Como técnica de pesquisa, será utilizada a documentação indireta.

1. O direito fundamental à saúde e sua ligação com a dignidade da pessoa humana

O conceito de saúde e a posição do Estado diante deste direito passaram por grandes alterações ao longo da história da humanidade. Durante muito tempo, a saúde foi concebida apenas como ausência de doenças. No decorrer do processo histórico, constatou-se que este conceito negativo de saúde, de forma isolada, não é capaz de proporcionar uma vida com qualidade. Tem-se, então, uma ampliação da noção de saúde para abranger uma dimensão positiva, incumbindo ao Estado e à sociedade a tarefa de concretizar efetivamente este direito fundamental (ROCHA, 2011, p. 79).

A Organização Mundial da Saúde (OMS) traz em seu preâmbulo os princípios e objetivos que são perseguidos pelas nações signatárias em

relação ao direito fundamental à saúde. Conceitua a saúde como sendo um estado de completo bem-estar físico, mental e social, que não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade. Os Estados aderentes, dentre os quais está o Brasil, desde 1946, passam a compreender a saúde de forma ampla ao buscarem tanto a cura de doenças, como os meios eficazes de sua prevenção para o completo bem-estar do ser humano, atrelada a uma melhor qualidade de vida (OMS, <http://www.direitoshumanos.usp.br>, 1946).

Sarlet (2014, p. 305-308) pontua que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência e assistência social e o direito à vida, bem como o princípio da dignidade da pessoa humana. A dignidade da pessoa humana, além de constituir um dos princípios fundamentais da nossa ordem constitucional, conforme Artigo 1.º, inciso III da Constituição Federal de 1988, foi guindada à condição de finalidade precípua da ordem econômica, consoante ao seu Artigo 170, caput. E com relação ao direito à garantia de uma existência digna, no elenco dos direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal, dentre eles está o direito à saúde.

O direito à saúde, nas palavras de Oliveira (2015, p. 15-27), é compreendido como um direito fundamental social, já que previsto no rol do Art. 6.º da Constituição Federal, e seu objetivo é a melhoria de vida da população, por meio da prestação de políticas públicas. Lembra que os direitos fundamentais determinam a base da Constituição, estando em posição de destaque na ordem constitucional brasileira e vinculam todo o sistema jurídico. O constituinte de 1988 elegeu o Título II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, Artigos 5.º a 17 da Constituição Federal, para acolher estes direitos. Inovou no que diz respeito à proteção despendida aos direitos sociais ao estabelecer um capítulo próprio para eles no Título II. Assim, foi estabelecido um amplo catálogo de direitos de cunho social que estão estampados, principalmente no Art. 6.º, e a eles foi estendido o regime jurídico dos direitos fundamentais. Direitos sociais traduzem os

ideais de uma sociedade voltada à proteção dos indivíduos e à garantia de suas condições de existência.

Sarlet (2014, p. 320) lembra que além de uma significativa e abrangente regulamentação na esfera infraconstitucional com relação ao direito à saúde, destacam-se as leis que dispõem sobre a organização e benefícios do Sistema Único de Saúde (SUS) e o fornecimento de medicamentos. Em uma leitura dos Artigos 196 a 200 da Constituição Federal, se percebe que, com relação à sua positivação, está-se diante de normas de cunho programático (impositivo), estando enunciado que, conforme Artigo 196, a saúde é direito de todos e dever do Estado, além de impor aos poderes públicos uma série de tarefas nesta seara, como o de promover políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outras complicações.

Da mesma forma, estabelece o acesso universal e igualitário às ações e prestações nesta esfera. Em um segundo momento, a Constituição remete à regulamentação das ações e serviços de saúde ao legislador (Art. 197), além de criar e fixar as diretrizes do Sistema Único de Saúde, conforme Artigo 198. Oportuniza a participação, em nível complementar, da iniciativa privada na prestação de assistência à saúde, Artigo 199. Rocha (2011, p. 83) complementa que a saúde é um direito fundamental que desfruta de todas as especificidades e garantias inerentes a esta condição. Faz parte do elenco dos direitos sociais, notadamente dos direitos sociais prestacionais, exigindo prestações fáticas ou materiais por parte do Estado.

O ordenamento constitucional brasileiro, que se inspirou especialmente nas Constituições de Portugal e da Espanha, com o advento da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1.º, inciso III, estabeleceu o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil e do Estado Democrático de Direito.

Compreende-se que a dignidade da pessoa humana é inerente a qualquer ser humano considerado de forma individual, independentemente das suas condições físicas ou sociais. Objetiva

proteger e também promover especialmente o livre desenvolvimento da personalidade humana. Exemplifica Rocha (2011, p. 121-123) que a dignidade humana é preservada quando o Estado se abstém de praticar algum ato que prejudique a saúde dos indivíduos e, por outro lado, esta dignidade é promovida quando há uma atuação intensa por parte do Estado, seja na forma de elaboração de leis, como também na forma de prestações materiais que envolvam o direito fundamental à saúde.

Ensina Sarlet (2008, p. 88-89) que dignidade da pessoa humana, na condição de valor e princípio normativo fundamental, atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais de todas as dimensões. Sem que se reconheçam à pessoa humana os seus direitos fundamentais que lhe são inerentes, na verdade, está-se negando a ela a sua própria dignidade. Assim, defende-se, na presente pesquisa, que, por meio da prestação eficiente do direito fundamental à saúde, também se está garantindo a dignidade da pessoa humana.

2. Consequências nefastas da má gestão e práticas de corrupção na prestação do direito fundamental à saúde

No próximo ponto da presente pesquisa, serão abordadas, sem pretensão e possibilidade de esgotar este assunto, algumas situações de práticas de corrupção e má gestão que acontecem na área da saúde. Acontecimentos considerados muito negativos e que contribuem para a deficiente prestação estatal com relação a este direito fundamental, além de relatos de má gestão e corrupção, justamente neste momento de pandemia que o Brasil enfrenta devido à COVID 19, situações nefastas para a prestação do direito à saúde.

A má gestão na saúde pública está relacionada com a deficiência da prestação deste direito fundamental. Muitos recursos não são devidamente aproveitados, sendo até desperdiçados. Para exemplificar, pode-se citar o estudo do Banco Mundial, intitulado *“Um ajuste justo: Análise da eficiência e da equidade do gasto público no Brasil”*, no qual tal

entidade faz uma análise do gasto público no Brasil, apontando que os problemas de acesso e cuidados especializados no Sistema Único de Saúde (SUS) têm mais a ver com desorganização e ineficiência do que, especificamente, com a falta de dinheiro. E nele constatou-se, também, que os especialistas defendem a tese de que o subfinanciamento seria um dos principais responsáveis pelas deficiências do sistema. Citou como exemplo também a baixa eficiência da rede hospitalar no Brasil, demonstrando que os hospitais poderiam ter uma produção três vezes superior à atual, com o mesmo nível de insumos (GRUPO BANCO MUNDIAL, <http://documents.worldbank.org>, 2017).

Outro estudo, publicizado em 2014 pelo Tribunal de Contas da União (TCU), revelou que a falta de medicamentos nos hospitais públicos que acontece no país está muito mais relacionada às falhas na gestão do que à ausência de recursos. O referido estudo apontou que, em 53% dos 116 hospitais auditados pelo TCU, viu-se falhas no controle de medicamentos, colocando a vida de milhares de cidadãos em risco. Demonstrou o referido estudo que, na maioria das instituições públicas, não há qualquer política de *compliance*, relatando que o controle sobre a entrada e a saída de remédios é feito de forma rudimentar, sem sistemas de gerenciamento de desempenho dos servidores da área administrativa. Da mesma forma, aponta que a gestão de custos costuma ser feita por profissionais sem qualquer formação na área financeira ou contábil (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, <https://portal.tcu.gov.br>, 2014, p. 62-116).

Leite (2014, p. 129-130) aponta que outra condição de má gestão na saúde é o desperdício dos recursos públicos na área da saúde por parte do administrador, o que é reconhecido pelo próprio Ministério da Saúde em um texto intitulado: “*CNS debate desperdício de recursos na saúde*”, que informa ao Conselho Nacional de Saúde (CNS) as medidas adotadas no controle e enfrentamento ao desperdício. Cita o referido autor, também, que a má gestão dos recursos públicos em saúde é evidente, pois não é incomum a imprensa brasileira noticiar acerca de grandes quantidades de medicamentos com o prazo de vencimento expirado encontrados no lixo,

prática normalmente feita por administradores municipais. Relata os casos de compra de medicamentos por parte do Estado com valores elevados para a quantidade solicitada, inclusive com preços acima dos praticados pelo mercado, da mesma forma, o superfaturamento dos serviços médicos prestados por empresas privadas ao Sistema Único de Saúde.

E, dentre outras inúmeras práticas consideradas ilegítimas e que trazem grandes prejuízos financeiros à saúde pública brasileira, exemplificando a situação, está uma que é considerada relativamente comum aos usuários do SUS, que necessitam fazer cirurgia e realizam diversos exames clínicos, laboratoriais e de imagem. O procedimento cirúrgico é adiado por meses sem qualquer justificativa válida, sendo preciso repetir todos os exames já feitos por perderem a sua serventia.

O Banco Mundial, em estudo já citado nesta pesquisa, com relação à má gestão na saúde pública, sugere medidas que, se efetivadas, poderiam economizar bilhões por ano com o Sistema Único de Saúde e chegar a uma situação mais equilibrada nas contas do setor (GRUPO BANCO MUNDIAL. <http://documents.worldbank.org>. 2017). Destaca que a economia potencial nos gastos com saúde é relacionada a uma escala ineficiente de prestação de serviços, principalmente com relação aos hospitais. Mostra que o sistema de saúde brasileiro necessita de reformas estratégicas para alcançar índices de melhor gestão.

3. Práticas de corrupção com relação à prestação do direito fundamental à saúde durante a pandemia da COVID 19

A deficiente prestação de políticas públicas relacionadas ao direito fundamental à saúde está relacionada, diretamente, a práticas corruptivas, pois, conforme analisam Catlett e Grion (<http://www.lecnews.com>, 2015), o setor movimenta valores gigantescos e ainda é completamente suscetível a irregularidades iminentes, comprometendo a utilização dos recursos para melhorar os serviços prestados à sociedade.

São inúmeras as situações em que estão presentes as denominadas “*máfias da saúde*”, que superfaturam cirurgias cobertas e garantidas pelo SUS. Situações de compra de remédios e medicação com valor superfaturado, medicação experimental e até desnecessária. Pode-se cotar, também, a “*máfia dos laboratórios*”, que, muitas vezes, por meio da judicialização da saúde, coloca remédios experimentais no mercado. Sem esquecer de licitações de medicações realizadas de forma fraudulenta. No Brasil, os casos de corrupção envolvendo o setor são sofisticados a ponto de utilizarem quase toda a estrutura governamental existente.

Pode-se relatar alguns casos de corrupção na saúde, sem a possibilidade de esgotar o assunto, mas, para fins de exemplificação, citaremos as situações devidamente apuradas e publicizadas, que acontecem em praticamente todos os Estados do país. Atualmente, diante da Pandemia da Covid 19, são publicizados escândalos de corrupção, que envolvem a administração da saúde especificamente no Rio de Janeiro, o que demonstra, respondendo ao problema da nossa pesquisa, que a má prestação desse direito fundamental está ligada, e muito, às práticas de corrupção e à má gestão na área saúde.

Para exemplificar, vamos situar o leitor com relação ao que é a pandemia do Covid 19 para, em um segundo momento, exemplificar as práticas corruptivas que estão acontecendo, já publicizadas pela grande mídia do país.

Nas lições de Lana (<https://www.scielo.br/scielo>, 2020), coronavírus são RNA vírus causadores de infecções respiratórias em uma variedade de animais, incluindo aves e mamíferos. Sete coronavírus são reconhecidos como patógenos em humanos. Os coronavírus sazonais estão em geral associados a síndromes gripais. Nos últimos 20 anos, dois deles foram responsáveis por epidemias mais virulentas de síndrome respiratória aguda grave (SRAG). A epidemia de SARS que emergiu em Hong Kong (China), em 2003, com letalidade de aproximadamente 10%, e a síndrome respiratória do Oriente Médio (MERS), que emergiu na Arábia Saudita em 2012 com letalidade de cerca de 30%. Ambas fazem

parte da lista de doenças prioritárias para pesquisa e desenvolvimento no contexto de emergência.

O novo coronavírus, denominado SARS-CoV-2, causador da doença COVID 19, foi detectado em 31 de dezembro de 2019 em Wuhan, na China. Em 9 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) confirmou a circulação do novo coronavírus. No dia seguinte, a primeira sequência do SARS-CoV-2 foi publicada por pesquisadores chineses. Em 16 de janeiro, foi notificada a primeira importação em território japonês. No dia 21 de janeiro, os Estados Unidos reportaram seu primeiro caso importado. Em 30 de janeiro, a OMS declarou a epidemia uma emergência internacional (PHEIC). Ao final do mês de janeiro, diversos países já haviam confirmado importações de caso, incluindo Estados Unidos, Canadá e Austrália. No Brasil, em 7 de fevereiro, havia nove casos em investigação, mas sem registros de casos confirmados.

Atualmente, até 18 de maio de 2020, em levantamento junto a Secretarias Estaduais de Saúde, foram registradas 16.856 (dezesseis mil e oitocentos e cinquenta e seis) mortes provocadas pela Covid 19 e 255.368 (duzentos e cinquenta e cinco mil e trezentos e sessenta e oito) casos confirmados da doença em todo o território brasileiro (GLOBO, <https://g1.globo.com>. 2020).

E com a pandemia da COVID 19, começam a ser publicizadas, além das suas mortes, escândalos envolvendo corrupção, justamente neste período tão difícil que o Brasil atravessa. No Rio de Janeiro, por exemplo, veio a público, com a prisão de um dos principais suspeitos, a investigação que apura um esquema que planejava e explorava esquemas de superfaturamento em compras e serviços contratados em caráter emergencial na área de saúde. Até mesmo os hospitais de campanha para tratamento de pacientes com a COVID-19 entraram na mira dos fraudadores, que, de acordo com o Ministério Público do Rio de Janeiro, teriam causado um prejuízo de quase R\$ 700 milhões aos cofres públicos nos últimos oito anos (AGÊNCIA O GLOBO, <https://exame.com>, 2020).

Em uma ação batizada de *Operação Mercadores do Caos*, a Polícia Civil do Rio de Janeiro prendeu, no dia 13 de maio de 2020, um empresário que é suspeito de participar, por meio de sua empresa, de um esquema criminoso de contratos fraudulentos sem licitação para compra de respiradores pelo governo do Estado. Os aparelhos iriam atender pacientes com o novo Coronavírus. Conforme a investigação, o governo do Rio de Janeiro comprou mil respiradores, mas só foram entregues 52. O custo foi de R\$ 183,5 milhões. Os ventiladores mecânicos, porém, não servem para atender doentes com COVID-19. No total, o Palácio Guanabara desembolsou R\$ 33 milhões a outras duas empresas que são alvos da operação (BRUNO, <https://veja.abril.com.br>, 2020).

O Ministério da Saúde não ficou de fora desses escândalos. As variações de preço chegam a ser até 185% acima do preço de mercado desses bens para suprir as necessidades federais, estaduais e municipais. Uma análise feita em 34 contratos emergenciais assinados pelo órgão desde o início da crise do Coronavírus mostra que são desembolsados valores diferentes para empresas diferentes na compra de materiais com a mesma descrição técnica. As maiores variações encontradas foram nos preços de sapatilhas para profissionais da saúde e álcool em gel. Além disso, valores de aventais, luvas, toucas e máscaras também foram comprados com variações muito altas. Alguns exemplos de variação de preços são: em um contrato, foram compradas 500 mil máscaras cirúrgicas a R\$ 0,96. Em outro, houve a aquisição de 20 milhões a R\$ 2,08 cada. Da mesma forma ocorreu com as sapatilhas, pelas quais o Ministério da Saúde pagou R\$ 0,07 por cada par em uma compra em 2 de março, antes da declaração de pandemia. Após menos de um mês, foi assinado um contrato com outra empresa, pagando R\$ 0,20 (SPERANDIO, 2020, <https://ideiasradicais.com.br>).

Com o avanço da pandemia do Coronavírus, há um aumento no gasto estatal para tentar combater a doença. Ocorre que, em virtude de flexibilizações de regras para licitações e compras por parte de Estados, Municípios e União, a probabilidade de corrupção, fraudes e má alocação

de recursos aumenta muito. Afinal, se com todas as regras em vigor o Brasil já registra uma alta percepção de corrupção, é previsível o que acontece sem elas.

A flexibilização das exigências segue a lógica, nesse sentido, de se buscar maior celeridade diante da urgência do cenário. Dessa forma, deixa-se, por exemplo, de exigir concorrência entre empresas e há maior flexibilização dos preços. E, além disso, diante do cenário da pandemia, há uma natural desmobilização da sociedade civil e menos fiscalização da imprensa, ambas mais preocupadas e pautadas com os efeitos da crise sanitária. O resultado desses fatores reunidos é a tendência de um aumento nos escândalos de corrupção na pandemia (SPERANDIO, 2020, <https://ideiasradicais.com.br>).

O que poderia ser feito? Apesar desse cenário negativo, existem medidas que podem ser tomadas para prevenir essas irregularidades, como: efetivo controle contábil e de recursos; transparência e participação popular na formulação, execução e análise da alocação de recursos; campanhas de conscientização para que a própria população atue na fiscalização destes serviços, além da avaliação de qualidade e de desempenho do quadro de pessoas do setor; e, principalmente, a punição rigorosa para casos comprovados de fraudes e corrupção.

Na prestação do direito fundamental à saúde, o mais importante é garantir que o sistema como um todo funcione adequadamente. Para isso, é necessário institucionalizar medidas que criem uma cultura de eficiência e probidade na gestão da saúde (SARLET, 2017, p. p. 265). A maximização da eficácia e efetividade dos direitos fundamentais dependem, significativamente, da otimização do direito fundamental a uma administração que seja proba e moralmente vinculada (SARLET, 2015, p. 476).

Considerada a saúde como direito fundamental, as normas constitucionais que a ela se referem possuem eficácia plena, ou seja, fazem parte daquelas que, desde a entrada em vigor da Constituição de 1988, produzem ou têm possibilidade de produzir todos os efeitos essenciais com

relação a interesses e situações que o legislador constituinte diretamente regulou. Na prestação da saúde, de forma direta ou indireta, deve o Estado atuar sempre com eficiência e estar orientado por outros princípios constitucionais e direitos fundamentais de defesa do indivíduo, principalmente com relação à garantia da dignidade humana. Combater a corrupção e aprimorar a boa gestão é fundamental para garantir o direito fundamental à saúde, a sua satisfatória prestação, especialmente em situações emergenciais, como a que o Brasil está enfrentando na atualidade com a pandemia da COVID-19.

Considerações finais

A corrupção enquanto realidade nacional está, nos últimos anos, no centro do debate político como também econômico no Brasil. Grandes operações investigativas foram capazes de apurar os valores desviados, que são de somas vultosas. O setor da saúde, neste contexto, aparece como protagonista de prática ilícitas, antiéticas, alheio ao que é considerado íntegro. Inclusive em época de pandemia da COVID-19, nos deparamos com escândalos de corrupção, já publicizados pela mídia e órgãos de segurança pública que realizam a investigação e denúncia de tais práticas. E com relação à má gestão na saúde pública, também pode-se afirmar que ela está relacionada com a deficiência da prestação deste direito fundamental, pois, além da corrupção, muitos recursos não são devidamente aproveitados, sendo até desperdiçados.

As práticas de corrupção trazem efeitos nefastos, pois ocorrem desvios de recursos que deveriam ser investidos com probidade na área da saúde. São valores vultosos que acabam sendo desviados e que, se bem investidos, garantiriam este importante direito fundamental. A área da saúde encontra-se totalmente suscetível a tais situações. Daí a importância da prevenção, controle e combate às práticas de corrupção na saúde, para que sejam possíveis mais recursos e investimentos que resultem em boa prestação a este direito fundamental social.

E como já apresentamos na presente pesquisa, o que poderia ser feito? Nos filiamos à ideia de que, apesar desse cenário negativo, existem medidas que podem ser tomadas para prevenir essas irregularidades, como por exemplo, o efetivo controle contábil e de recursos, a transparência e a participação popular na formulação, execução e análise da alocação de recursos; campanhas de conscientização para que a própria população atue na fiscalização destes serviços e, principalmente, punição rigorosa para casos comprovados de fraude e avaliação de qualidade e de desempenho do quadro de pessoas do setor.

Os gestores públicos que estão à frente da administração envolvendo a saúde pública devem ter formação técnica, noções contábeis e de organização, adotando-se boas práticas de governança na saúde. E a corrupção deve ser combatida de forma efetiva, considerando que o sistema jurídico brasileiro possui leis penais, civis e administrativas que, se aplicadas com rigor e efetividade, irão combater as práticas de corrupção.

O setor da saúde possui carência de cuidados mais significativos do que outras áreas, como também um maior engajamento quando comparadas a outras. Onde se cuida da saúde e da vida das pessoas é onde deve-se assegurar a transparência e a ética.

Referências

AGÊNCIA O GLOBO. **Prejuízo com fraude em hospitais de campanha no RJ pode chegar a R\$ 700 milhões**: Grupo é acusado de superfaturar contratos de compras e serviços contratados em caráter emergencial durante a pandemia de coronavírus. 15.05.2020. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/prejuizo-com-fraude-em-hospitais-de-campanha-no-rj-pode-chegar-a-r-700-mi/>>. Acesso em: 19 mai. 2020.

BRUNO, Cássio. **Empresário é preso suspeito de fraude na compra de respiradores no Rio**. Revista Veja. 13 mai. 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/empresario-e-preso-suspeito-de-fraude-na-compra-de-respiradores-no-rio/>>. Acesso em: 19 mai. 2020.

CATLETT, Cynthia; GRION, Bruno Marques. **Corrupção no setor de saúde: um grande desafio na perspectiva de três grandes países.** 2015. Disponível em: < <http://www.lecnews.com/artigos/2015/02/25/corruptao-no-setor-de-saude-um-grande-desafio-na-perspectiva-de-tres-grandes-paises/>>. Acesso em: 03 out. 2018.

GLOBO.COM. **Casos de coronavírus e número de mortes no Brasil em 18 de maio.** 18.05;2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/05/18/casos-de-coronavirus-e-numero-de-mortes-no-brasil-em-18-de-maio.ghtml>>. Acesso em: 19 mai. 2020.

GRUPO BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: Análise da eficiência e da equidade do gasto público no Brasil.** Disponível em: < <http://documents.worldbank.org/curated/en/88487151196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>. Novembro de 2017. Acesso em: 18. Mai. 2020.

LANA, Raquel Martins; COELHO, Flávio Codeço; GOMES, Marcelo Ferreira da Costa; CRUZ, Oswaldo Gonçalves; BASTOS, Leonardo Soares; VILLELA, Daniel Antunes Maciel; CIDEÇO, Cláudia Torres. **Emergência do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e o papel de uma vigilância nacional em saúde oportuna e efetiva.** Cad. Saúde Pública, 2020. Disponível em:<https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000300301>. Acesso em: 19 mai. 2020.

LEITE, Carlos Alexandre Amorim. **Direito fundamental à saúde:** efetividade, reserva do possível e o mínimo existencial. Curitiba: Juruá, 2014.

OLIVEIRA, Heletícia de. **Direito fundamental à saúde, ativismo judicial e os impactos no orçamento público.** Curitiba: Juruá, 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO), 1946. Disponível em: < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>>. Acesso em: 18 mai. 2020.

ROCHA, Eduardo Braga. **A justificabilidade do direito fundamental à saúde no Brasil.** São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **“Direitos Fundamentais a prestações sociais e crise: algumas aproximações”**. Espaço Jurídico, v. 16, n.2, jul/dez. 2015, Joaçaba, Universidade do Oeste de Santa Catarina.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 6. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang; Saavedra, Giovani Agostini. **“Judicialização, Reserva do Possível e Compliance na área da Saúde”, em Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 18, n.1, jan/abr 2017, Vitória, Faculdade de Direito de Vitória.

SPERANDIO, Luan. Ideias radicais: . **6 casos de corrupção em meio à pandemia**. 2020. Disponível em: <https://ideiasradicais.com.br/corrupcao-em-meio-a-pandemia/>. Acesso em: 19 mai. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório Sistemico de Fiscalização da Saúde. Brasília, 2014. Disponível em:< <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-sistemico-de-fiscalizacao-saude.htm>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

O trabalho infantil: impactos e efeitos para o ciclo interminável da pobreza no Brasil

*Marcéli Thaís Rossi*¹

*Nelci Lurdes Gayeski Meneguzzi*²

Considerações iniciais

O trabalho infantil explora a mão de obra de crianças e adolescentes menores de 16 anos, causando inúmeros impactos ao trabalhador nessa condição, assim como à economia do país, além de provocar um ciclo interminável de pobreza e miséria no Brasil, motivado pelo abandono da escola e da falta de qualificação futura para o adulto buscar uma melhor colocação no mercado de trabalho. Vale ressaltar que a dignificação do trabalho faz parte da cultura do homem, razão pela qual grande parte das pessoas acredita que o trabalho tem maior importância que o desenvolvimento escolar da criança, que poderia se desenvolver e se qualificar para, futuramente, atuar profissionalmente da melhor maneira possível. Importante dizer que o labor precoce faz com que a família

¹ Acadêmica do Curso de Graduação em Direito da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), campus Santo Ângelo/RS. E-mail: mr.marcelith@gmail.com

² Doutoranda em Direito pela Unijuí. Mestra em Direito pela Universidade de Caxias do Sul - UCS. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho, pelo Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina / CESUSC. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de Passo Fundo - UPF. Advogada. Docente de Ensino Superior com experiência na área de Direito: Direito do Trabalho e Processo do Trabalho e Direito Previdenciário. Atualmente, é docente do Curso de Direito na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ, nos campus de Ijuí, Santa Rosa e Três Passos e na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI - Campus de Santo Ângelo, RS. E-mail: nelcimeneguzzi@hotmail.com

apenas subsista, não trazendo uma evolução financeira, tendo em vista que a remuneração é baixa e a atividade desgastante. Sendo assim, no futuro, a vítima ainda estará desempenhando a mesma função, sendo possível até que seus filhos também sejam vitimados pelo trabalho infantil.

Esse assunto possui grande relevância e gravidade, em razão da tamanha fragilidade que se percebe, associada à inúmera quantidade de crianças e adolescentes vítimas do trabalho infantil. Importante conscientizar acerca dos impactos causados ao menor e, principalmente, causados à economia familiar, tendo em vista que se trata de um ciclo interminável causado pelos fatores sociais, que fazem com que as crianças desempenhem desde cedo uma atividade laboral, auxiliando a família no sustento e, assim, gerando dificuldades futuras em razão da falta de contribuição e qualificação, perpassando a situação econômica para as demais gerações.

Significativa a contribuição do estudo desta temática ao Direito, em razão da fragilidade jurídica dos infantes, visto que existe legislação proibitória, todavia não é suficiente para que seja combatido o labor precoce, havendo então a necessidade de que se tomem novas providências, na tentativa de evitar que cada vez mais o ciclo da pobreza e miséria continue gerando frutos à sociedade. Considerável falar sobre a importância da fiscalização e conscientização social de que a vítima precisa ser retirada das condições precárias que enfrenta, para que retorne a ter hábitos da infância, se desenvolvendo da melhor forma possível por intermédio da escola, buscando qualificação, buscando melhorias na economia da família.

O desenvolvimento desse estudo se dará por meio do método hipotético dedutivo, sendo realizada pesquisa de artigos científicos, doutrina e legislação pátria. A reflexão tratará o trabalho infantil elencado com a legislação proibitória, a prejudicialidade causada ao menor explorado e as dificuldades enfrentadas pelo menor, o qual sofrerá impacto no futuro.

1. O trabalho infantil: impactos e efeitos para o ciclo interminável da pobreza no Brasil

O trabalho infantil consiste na mão de obra oferecida por crianças ou adolescentes com idade abaixo daquela constitucionalmente permitida, com a finalidade de receber em troca a possibilidade de remuneração, ou ainda, apenas o fazem por serem compelidos por familiares.

Diversas formas de trabalho são desenvolvidas por crianças e adolescentes desde muito tempo, normalmente isso ocorre em virtude da hipossuficiência financeira e da situação de vulnerabilidade social em que vivem. Em razão da necessidade econômica que as famílias enfrentam para sobreviver, é necessário que todos os seus membros empenhem esforços, incluindo assim as crianças e adolescentes.

Ainda que seja chamado de trabalho, a exploração da mão de obra infantil não existe apenas em indústrias e comércios. Sendo realizada por terceiros, esta prática ocorre até mesmo dentro de casa, sendo os próprios familiares os responsáveis por este hábito, os quais passam a obrigação de manter a residência em ordem para a convivência dos demais familiares, desenvolvendo todas as atividades de limpeza e organização.

Mesmo com a evolução de ações governamentais de combate à exploração infantil, bem como com o aumento da fiscalização, os quais objetivam combater a exploração da mão de obra infantil e penalizar empregadores que pactuam com essa atrocidade, o trabalho infantil ainda é uma realidade existente em quase todos os países, bem como no Brasil. Casos de exploração de crianças e adolescentes têm maior incidência em áreas mais pobres e restritas, em que famílias necessitam dos rendimentos econômicos para suportar a subsistência da casa.

Em virtude da gravidade dos danos que pode causar ao desenvolvimento de crianças e adolescentes, o trabalho infantil tornou-se um problema de âmbito global que precisa ser combatido, isso porque o desenvolvimento adequado da infância é interrompido de forma precoce, sendo que os menores passam a assumir, ainda quando crianças, os

deveres e obrigações de um adulto, sofrendo em razão disso diversos impactos físicos e psicológicos que carregarão pelo resto de suas vidas.

Ainda que se trate de uma prática condenada em grande parte do mundo e pouco presente em nossa realidade diária, de acordo com a OIT, entre os anos de 2012 e 2016, “o maior número de crianças vítimas de trabalho infantil foi encontrado na África (72,1 milhões), seguida da Ásia e do Pacífico (62 milhões), das Américas (10,7 milhões), da Europa e da Ásia Central (5,5 milhões) [...]” (OIT, 2017).

Vale ressaltar que cada país possui liberdade para legislar acerca da idade mínima permitida para que jovens comecem a trabalhar. Todavia, a Organização Internacional do Trabalho - OIT, maior responsável pelo combate ao trabalho infantil no mundo, em seu Artigo 7.º da Convenção n.º 138, recomenda:

A legislação nacional poderá permitir o emprego ou trabalho de pessoas de treze a quinze anos de idade, em trabalhos leves, com a condição de que estes:

- a) não sejam suscetíveis de prejudicar a saúde ou o desenvolvimento dos referidos menores;
- b) não sejam de tal natureza que possam prejudicar sua frequência escolar, sua participação em programas de orientação ou formação profissionais, aprovados pela autoridade competente, ou o aproveitamento do ensino que recebem (OIT, 1973).

Nesse sentido, o Brasil atualmente permite o desempenho de atividade laboral a partir dos 16 anos, com exceção de aprendiz, o qual é possível após os 14 anos, conforme dispõe o Artigo 7.º, XXXIII, da Constituição Federal de 1988:

Art. 7.º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...]

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos; [...] (BRASIL, 1988).

Cumprir observar que no Brasil existem legislações que proíbem o exercício da mão de obra infantil antes dos 16 anos, entre elas estão o Estatuto da Criança e Adolescente a Consolidação das Leis de Trabalho, os quais são as principais armas na fiscalização de empresas que contratam mão de obra infantil, bem como legislações que tratam dos direitos das crianças para que desenvolvam uma infância digna, conforme disposto nos Artigos 4.º e 7.º, ambos do Estatuto da Criança e Adolescente (Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990):

Art. 4.º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

[...]

Art. 7.º A criança e o adolescente têm direito à proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência (BRASIL, 1990).

Os menores prestam sua mão de obra para atividades laborais, mesmo que muitas vezes contra sua vontade, devido à necessidade de complemento financeiro para custeio da subsistência familiar ou, ainda, a fatores como a pobreza e os desejos do menor, que busca da remuneração para obter bens, como por exemplo, a compra de eletroeletrônicos, vestimentas ou calçados, sendo estes objetos de desejo sem que outro meio possa lhe proporcionar devido à situação econômica. A falta de perspectiva de futuro também exerce grande influência sobre a inserção de menores no desempenho de atividades insalubres bem como desgastantes, as quais geram carga desproporcional para a sua faixa etária.

O labor precoce é culturalmente aceito, principalmente por pessoas de idade mais avançada, isso porque, em tempos passados, era normal o fato de que crianças tinham a obrigação de trabalhar, sobretudo, na propriedade dos pais. Muitas famílias eram numerosas justamente para

ter mão de obra. Essa é uma cultura perpassada entre gerações, desde a colonização do Brasil, a qual ainda ocorreu com mais frequência na escravidão, quando crianças tinham a obrigação de desenvolver atividades perigosas e pesadas desde muito cedo.

Vale ressaltar que são gigantescas as consequências da exploração da mão de obra infantil, afetando diretamente os menores, os quais sofrem impactos físicos e psicológicos, além de impactos que serão sentidos apenas no futuro do infante. Durante a infância e adolescência é que ocorre o crescimento e desenvolvimento do corpo e mente, momento em que o menor deve se abster de atividades pesadas, prezando pelo seu crescimento mental e descanso, para seu desenvolvimento saudável, evitando consequências futuras.

A fiscalização para o combate de exploração infantil funciona. Contudo, é bastante dificultosa em virtude de que não existe efetivo suficiente, sendo necessária a visita e supervisão de todas as empresas e ainda residências de nosso país. Além de grande parte dos principais locais exploradores ficarem em áreas remotas, de difícil acesso, quando então a denúncia tem sido muito importante, andando junto à fiscalização, pois vem se tornando o principal ponto de apoio aos fiscais, que, por meio do Disque Denúncia (Disque 100), tomam conhecimento acerca de inúmeros casos de trabalho infantil.

Deve se observar, ainda, que o trabalho infantil desempenhado por menor, na maioria das vezes, é trabalho precário e inapropriado, principalmente por grande parte dos casos de exploração da mão de obra infantil ocorrer em carvoarias, pedreiras, agricultura, matadouros, entre outros locais impróprios para o infante. O trabalho infantil prejudica o menor, o qual passa a desempenhar funções pesadas que caberiam a adultos, gerando fadiga excessiva e diversos problemas de saúde, prejudicando o desenvolvimento de seu corpo. Exploração esta que expõe, na maioria das vezes, o menor a maiores riscos de acidentes de trabalho, podendo ocasionar lesões, fraturas ou ainda amputações, devido ao perigo no labor.

O psicológico do infante também sofre impacto, inclusive ainda maiores, em razão de que este acaba abrindo mão de sua infância, assumindo responsabilidades da vida adulta e passando a sofrer pressão, deixando de se desenvolver naturalmente, causando diminuição da capacidade de se relacionar e aprender, devido à ausência de brincadeiras e do desenvolvimento mental que ocorre na infância, causados pela carga desproporcional à idade. Na maioria dos casos de exploração infantil, inclusive, também ocorrem abusos, sejam eles emocionais ou sexuais, ocasionando inúmeros problemas psicológicos que acompanharão o menor por toda a vida.

A exploração infantil é, ainda, um forte fator de contribuição ao ciclo de pobreza e miséria, isso porque crianças deixam de se desenvolver para oferecer sua mão de obra em troca de remuneração miserável que sequer chega a um salário mínimo. O fato de a criança se ausentar da escola, local onde deveria ocorrer seu devido desenvolvimento, a torna um infante frágil e um possível adulto sem oportunidades.

Devido à ocorrência do desempenho de atividades insalubres por crianças, é que, em 1999, durante a Convenção 182 da OIT, foi criada a Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil (TIP), em que foram elencadas diversas atividades insalubres e perigosas. Esta lista passou a ser adotada no Brasil em 2008 em virtude do Decreto 6.481 e nela constam mais de 90 atividades proibidas de serem desenvolvidas por menores.

Entre as atividades relacionadas na Lista TIP, se encontram ocupações laborais que apresentam risco ao desenvolvimento e à saúde do menor, entre elas atividades na agricultura e pecuária, como o plantio de cana-de-açúcar e coleta de caranguejos em manguezais; atividades na indústria extrativa, como por exemplo a mineração e trabalhos feitos em salinas. Além destas, ainda há atividades contrárias à moralidade, como as desenvolvidas em bares, casas de prostituição, danceterias, entre outros locais.

As atividades desempenhadas pela mão de obra infantil, em grande parte, se aproximam do trabalho escravo. Isso porque se trata de trabalhos

desgastantes, além de perigosos, os quais, na maioria das vezes, são trabalhos que sequer pessoas com a idade adulta desenvolveriam, isso principalmente em razão do pequeno valor pago e tamanha energia empregada para desenvolver a atividade, conforme revela Saulo Bezerra:

Por ser extremamente mal remunerado, o trabalho infantil vem seduzindo cada vez mais empresários inescrupulosos, preocupados somente com seu enriquecimento e lucro fácil. Para tanto, retiram postos de trabalho adulto para empregar crianças com baixos salários, sem garantia de seus direitos previdenciários e trabalhistas, fomentando o desemprego e perpetuando este sistema de exploração e pobreza que, ao reduzir a renda familiar, cria um ciclo vicioso de difícil rompimento (BEZERRA, s.a., s.p.).

Assim, em virtude da gravidade desta prática e de que, no mesmo viés, muitas famílias necessitam de auxílio financeiro para o sustento da família, é permitido que desenvolvam atividades relacionadas à aprendizagem, sendo um trabalho que não seja perigoso e insalubre, visando não prejudicar o desenvolvimento dos jovens.

Uma das principais metas da OIT é eliminar a exploração da mão de obra infantil, isso principalmente para que crianças e jovens se desenvolvam dentro de escolas, buscando maior qualificação para que tenham um futuro melhor. Crianças que trabalham apresentam dificuldades no desempenho escolar, sofrendo desestímulo em razão da frustração encontrada, aliado à fadiga causada pelo trabalho pesado, quando então, com o passar do tempo, optam por abandonar os estudos, devido à necessidade da remuneração para a subsistência da família. Conforme argumenta Inaiá Maria Moreira de Carvalho:

Entendendo que a infância e a adolescência devem representar um período lúdico, preservado de maiores responsabilidades e voltado para o desenvolvimento e a preparação para a idade adulta, o Estatuto proibiu qualquer trabalho a menores de 14 anos e procurou assegurar o direito à profissionalização e proteger a ocupação de aprendizes e demais adolescentes (CARVALHO, 2008, s.p.).

A falta de qualificação é um dos principais impactos causados pelo trabalho infantil. Isso acontece porque crianças que deixam de frequentar escolas dificilmente retornam no futuro para buscar qualificação e posteriormente se colocar no mercado de trabalho. Normalmente, os infantes optam ou são obrigados a trabalhar duro, sem sequer cogitar as consequências futuras, razão pela qual este se manterá na mesma carreira pelo resto da vida e dificilmente buscará alcançar uma vida melhor.

Ressalta-se, ainda, que o trabalho infantil é informal. Assim, durante os anos em que se desempenha tal função, não há contribuição realizada pelo trabalhador. Vendo por este lado, ainda que inicie o labor muito cedo, no futuro, a falta da contribuição irá afetar o trabalhador que possivelmente desempenhou tal função por anos.

Ademais, ainda existe em nosso cotidiano o pensamento de que o trabalho desde cedo dignifica o homem, alegando que menores que trabalham antes mesmo de seus 16 anos não estão frequentando as ruas, com a finalidade de roubar ou, ainda, se envolvendo com ilícitos. Entretanto, essa dignificação afasta o menor de um futuro melhor, o qual é resultado do estudo e da qualificação adquirida em sala de aula.

Há a crença de que o trabalho infantil auxiliará para uma mudança de vida, isso porque, culturalmente, há a ideia de que o trabalho desenvolvido desde cedo dignifica o homem, o qual aprenderá a vender sua mão de obra em troca de um salário para suprir sua subsistência, evitando que esta pessoa acabe se envolvendo com atividades ilícitas.

A sociedade em que vivemos se utiliza do trabalho infantil como uma solução para que crianças auxiliem na manutenção econômica da família, pelo desenvolvimento de atividades remuneradas, na maioria das vezes insalubres e perigosas.

É grande a quantidade de fatores que levam crianças, que deveriam estar ativas no desenvolvimento de sua vida escolar, a buscar um emprego. A pobreza pode ser considerada o principal fator, mas esta vem acompanhada da falta de conscientização da sociedade, que busca e contrata essa mão de obra tão frágil.

A oferta de trabalho para crianças e adolescentes é uma forma para tentar solucionar as necessidades enfrentada nas residências mais pobres, os quais buscam fora de casa uma forma de receber valores mensais e auxiliar na renda familiar, numa tentativa em busca da mudança de vida.

É válido ressaltar que, nos últimos tempos, a pobreza passou a ter uma abrangência mais ampla e complexa, isso porque não se relaciona mais apenas às condições econômicas, mas também a vulnerabilidades e violações, como por exemplo a evasão escolar, trabalho infantil, gravidez precoce, além de dificuldade de acesso a serviços públicos, como saúde (RIBEIRO, 2019, s.p.).

A demanda pela mão de obra infantil anda junto à ideia de que aprender a trabalhar desde cedo dignificará o ser humano, argumentando acerca da importância do trabalho infantil como forma de aprendizagem e socialização dos infantes, pensamento culturalmente aceito, o qual se reproduz e é passado entre gerações, influenciando dentro das residências.

Ainda que áreas de pobreza sejam pouco vistas pela sociedade, elas existem e se localizam principalmente em regiões de maior densidade demográfica, como por exemplo Capitais, onde se desenvolvem em maior número complexos chamados “favelas”, concentrando pessoas de renda mais baixa, as quais vivem uma realidade precária e cruel.

Necessário considerar que o labor na infância, envolto em jornadas extensivas, mais longas que as permitidas, bem como as atividades desempenhadas por jovens, são duros, ainda mais pesados do que o trabalho de adultos. Isso ocorre em virtude do labor informal, visto que já se trata de prática ilegal, não havendo exigências a serem cumpridas pelo empregador.

Válido ressaltar que esta é uma prática cultivada entre famílias. Isso porque grande parte dos pais que precisaram trabalhar quando eram jovens, atualmente, julgam ser correto que vendam desde cedo a mão de obra infantil, para que estas crianças cresçam no caminho certo, sem se envolver com atividades que os desencaminhem.

Assim, a aceitação do trabalho infantil, junto com as necessidades enfrentadas pela família em virtude da pobreza, leva crianças a integrarem o mercado de trabalho desde muito cedo, resultando no afastamento de jovens que deveriam frequentar a escola, os quais, em razão da fadiga e cansaço causados pela venda de sua mão de obra, optam por seguir apenas trabalhando, pois não se trata de uma opção, sendo uma necessidade para manter a subsistência dos familiares.

Tendo em vista que em famílias de baixa renda a escolaridade também é baixa, acaba sendo normal que crianças não tenham o interesse de frequentar diariamente a escola. Isso pode ser motivado em razão de que seus pais não possuem escolaridade, o que faz com que os jovens acreditem ser desnecessária a assiduidade escolar e a busca por qualificação, crendo que se seus pais não tiveram altos níveis de aprendizagem, estes também não necessitam.

Ainda que seja por dois motivos, ambos ligados a baixas condições econômicas, é válido ressaltar que esta é a principal causa, ligada diretamente à exploração da mão de obra infantil, sendo uma das formas indiretas para o combate do trabalho infantil, utilizando políticas públicas como forma para distribuição de renda, para que, assim, o valor repassado pelo governo auxilie no sustento e, ainda, obrigatoriamente, que crianças da família frequentem a escola.

Pode-se dizer que o meio social muito condiz com a exploração do labor infantil, tendo como principal característica o pobre, detentor de necessidades, na maioria das vezes sem disponibilidade para escolher se quer trabalhar.

Válido ressaltar que, quando ocorre a venda da mão de obra de crianças em troca de remuneração, trata-se de uma contratação informal, tendo em vista a impossibilidade de que menores de 16 anos trabalhem. Assim, o empregador deixa de respeitar os direitos do funcionário, que neste caso são crianças e adolescentes.

O empregador busca este tipo de relação contratual tendo em vista a economia que irá lhe gerar, isso em relação aos gastos mensais com o

empregado, sendo que com a contratação do empregado informal gastará menos da metade que gastaria com um empregado contratado corretamente. A vítima do trabalho infantil trabalhará de forma ilegal, assim não haverá contribuição mensalmente ao INSS, não recolherá o valor referente ao FGTS. Em virtude disso, não possuirá qualquer estabilidade, sendo que também não terá direito a perceber benefícios previdenciários em caso de acidente de trabalho ou, ainda, em caso de doença.

Inicialmente, é válido ressaltar que os empregadores são adeptos a esta prática em virtude da economia, todavia, caso for constatada a exploração da mão de obra infantil na empresa, por meio de fiscalização, os custos são altos. Isso porque o empregador será multado e deverá realizar o pagamento de todos os direitos trabalhistas devidos, que deveriam ter sido recolhidos, mas não eram feitos em razão da idade dos empregados.

A informalidade causa ao empregado maiores dificuldades, isso porque, na maioria das vezes, as vítimas de trabalho infantil são colocadas para desenvolver atividades insalubres, penosas e perigosas, em razão do empregado se encontrar desamparado a qualquer legislação que disponha acerca disso.

Assim, visto que há jovens que necessitam de um trabalho, bem como existem empregadores interessados em explorar a mão de obra de crianças e adolescentes, esta prática, mesmo proibida, continuará existindo até que ocorra a conscientização de ambas as partes acerca dos reflexos para toda a vida, causados em virtude da exploração da mão de obra.

Assim, é válido ressaltar que devemos buscar soluções para este problema, por intermédio de instrumentos produzidos pelo governo, que sejam ainda melhores que as políticas públicas que temos disponíveis atualmente.

Considerações finais

Ainda que o trabalho infantil venha diminuindo, sendo pouco visto aos nossos olhos, existem legislações acerca do tema. Contudo, há a necessidade de maior fiscalização, qual ocorre em todo o mundo. A erradicação do trabalho infantil necessita do fortalecimento de políticas públicas que reduzam as desigualdades sociais, razão pela qual grande parte dos menores passam a fazer parte do mercado de trabalho.

Entretanto, ao longo da história, a exploração da mão de obra infantil foi ainda mais comum, devido à inexistência de legislação proibitória. Porém, apesar do grande desenvolvimento mundial atual, esta ainda é a realidade de milhares de crianças e adolescentes.

A permanência de menor desempenhando funções que deveriam ser realizadas por pessoas adultas precisa ser cada dia mais conscientizada e combatida, em razão dos impactos causados aos menores, sendo eles físicos e psicológicos, além da repercussão que poderá afetá-lo futuramente em virtude da desqualificação

O fim do trabalho infantil deve auxiliar principalmente com o ciclo da pobreza, evitando a todo custo que filhos de vítimas do trabalho infantil venham a se tornar trabalhadores quando ainda crianças, tonando-se interminável a reação em cadeia gerada pela desqualificação e evasão escolar.

As políticas públicas e mudanças no setor econômico são especialmente importantes, uma vez que podem causar retirar crianças e adolescente da força de trabalho. A disponibilidade de boas escolas, a provisão de refeições gratuitas e esforços para reforçar salários de adultos são exemplos de intervenções que podem contribuir para a mitigação do trabalho infantil.

Referências

- BEZERRA, Juliana. **Trabalho Infantil no Brasil**. Disponível em: <<https://www.todamateria.com.br/trabalho-infantil-no-brasil/>>. Acesso em: 24 nov. 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 30 abr. 2019.
- BRASIL. Lei no 8.069 de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: promulgada em 13 de julho de 1990. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm>. Acesso em: 29 abr. 2019.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. **O trabalho infantil no brasil contemporâneo**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So103-49792008000300010>. Acesso em: 30 abr 2019.
- CELI, Renata. **Trabalho infantil**: causas, consequências e combate à exploração! Disponível em: <https://www.stoodi.com.br/blog/2018/10/25/trabalho-infantil/>. Acesso em: 01 mai. 2019.
- CONVENÇÃO Nº 138**. Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/documents/2237892/0/Conven%C3%A7%C3%A3o+138+da+OIT++Idade+m%C3%ADnima+de+admiss%C3%A3o+ao+emprego>>. Acesso em: 29 abr. 2019.
- CONVENÇÃO Nº 182**. Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236696/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 15jun. 2019.
- GONÇALVES, Eliane. **Pesquisa constata que trabalho infantil está relacionado à pobreza e baixa escolaridade**. Disponível em: <<http://www.dtemdebate.com.br/pesquisa-constata-que-trabalho-infantil-esta-relacionado-a-pobreza-e-baixa-escolaridade/>>. Acesso em: 30 abr 2019.

MORENO, Sayonara. **Trabalho infantil perpetua o ciclo da pobreza e miséria, diz juíza.**

Disponível em < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-06/trabalho-infantil-perpetua-o-ciclo-da-pobreza-e-miseria-diz-juiza>>. Acesso em: 01 mai 2019.

RIBEIRO, Bruna. **47,8% de crianças de 0 a 14 anos vivem em situação de pobreza no**

Brasil, aponta estudo. Disponível em: <<https://emails.estadao.com.br/blogs/bruna-ribeiro/478-de-criancas-de-0-a-14-anos-vivem-em-situacao-de-pobreza-no-brasil-aponta-estudo/>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

OIT, Organização Internacional do Trabalho. **Trabalho Infantil.** Disponível em:

<<https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-infantil/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: 30 abr.2019.

Multiculturalismo e Direitos Humanos: uma discussão sobre políticas públicas e populações indígenas

*Roberta Herter da Silva*¹

*Rafaela Herter da Silva*²

Considerações iniciais

Segundo dados da ONU, no mundo, há aproximadamente 370 milhões de indígenas, distribuídos em pelo menos 5 mil povos. Até meados dos anos 70, no Brasil, acreditava-se que o desaparecimento das populações indígenas seria algo inevitável. Já nos anos 80, foi possível verificar uma modificação da curva demográfica e, desde então, a população indígena no país tem crescido de forma constante, indicando uma retomada demográfica por parte da maioria dessas populações, embora povos específicos tenham diminuído demograficamente e alguns estejam até ameaçados de extinção. No Censo IBGE 1991, é possível identificar 0,2% de pessoas que se autodeclaravam indígenas; já no Censo IBGE 2010, esse número já se elevou para 0,47%.

Segundo o Censo IBGE 2010, os mais de 305 povos indígenas somam 896.917 pessoas. Destes, 324.834 vivem em cidades e 572.083 em áreas rurais, o que corresponde aproximadamente a 0,47% da população total

¹Doutora em Diversidade Cultural e Inclusão Social - FEEVALE. Mestra em Direitos Humanos - UNIJUÍ. Especialista em Orientação Educacional e Direito Penal - UNIASSELVI. Especialista em Educação Ambiental - UFSM. Graduada pelo Programa Especial de Formação de Professores para a Educação Profissional - UFSM. Professora da Faculdade Santo Ângelo - FASA. Advogada. Contato: roberta.h.s._@hotmail.com

² Especialista em Educação Ambiental - UFSM. Graduada em Administração - IESA. Contato:rafaelaherterdasilva@gmail.com

do país. Os indígenas são considerados os mais vulneráveis em termos de saúde, educação e renda, havendo a necessidade urgente de construir políticas públicas específicas e estratégias de implementações políticas de proteção e empoderamento dessa população, principalmente por parte dos países que ratificaram a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas (2007).

O Brasil ratificou a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas em 2007, que visa a superar a marginalização e a discriminação que as populações indígenas têm enfrentado em todo o mundo como resultado dos históricos processos de colonização. No país, também a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um novo ordenamento jurídico, o qual reconhece a sociedade brasileira como sendo pluriétnica e multicultural. Desde então, tornou-se necessária a implantação de políticas públicas para a efetivação dos direitos das populações indígenas, voltadas ao empoderamento dessa parcela da população.

1. O multiculturalismo e o reconhecimento cultural na sociedade contemporânea

É possível verificar na sociedade contemporânea a existência de múltiplas tradições culturais, distintas entre si e as quais correspondem distintas formas de proteção aos direitos básicos do indivíduo. Apartir dos resquícios históricos deixados pelos primitivos habitantes da espécie humana no planeta, é possível pensar que os ancestrais moravam em comunidades bem precárias, nas quais o núcleo se fundamentava na entidade familiar. Aos poucos, a organização desses agrupamentos sociais foi se modificando, evoluindo. E, no decorrer da evolução da espécie, conforme Angelin:

O ser humano adaptou-se ao meio ambiente e transformou-se. Porém, mais importante do que isso é considerar que as pessoas são seres sociais e que esta adaptação ao mundo depende das relações construídas por esta espécie que necessita, impreterivelmente, de seu grupo para se humanizar (2010, p. 22).

Com esse processo de mudanças, tanto econômicas quanto sociais, nasceram e desenvolveram-se, ao mesmo tempo, as formas de comportamento e as ideologias específicas de cada grupo social, demonstrando as diferentes manifestações culturais. Com a inserção do indivíduo no grupo social, com o processo de socialização, o ser humano distanciou-se dos outros animais. Tudo isso graças à cultura que se desenvolveu a partir da possibilidade da comunicação oral, passando o indivíduo a ser considerado um ser que está acima de suas limitações orgânicas (LARAIA, 2006, p. 36). Segundo Rubio:

não há de se esquecer de que o ser humano sempre existe em sociedade, é um ser social que está inter-relacionado com seus semelhantes. Partindo desse ponto de vista, os fins e os projetos de vida aparecem no marco das relações sociais de uma sociedade concreta (2004, p. 147).

A Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural da UNESCO (2002) dispõe que a cultura deve ser considerada como o conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos, que caracterizam uma sociedade ou um grupo social, e que ela inclui, além disso, as artes, os modos de vida, as maneiras de viver juntos, os sistemas de valor, as tradições e as crenças. Para Baracchini, “despiciendo destacar que a cultura é dinâmica e não autóctone, não se faz por si mesma, tão independizado que não precise ou não tangencie outro possível sistema cultural” (2007, p. 3).

No entendimento de Sidekum, “pelo fato de ser natureza, o sujeito é definido, determinado, mas sempre como realidade singular livre, ele se distancia da natureza, é mais que natureza, possuindo abertura para os valores. É uma indeterminação a determinar-se no processo cultural” (2003, p. 244), e esse autor continua acrescentando que essa é a “natureza humana um ser cultural e intercultural” (2003, p. 244).

Conforme Montiel, “vivemos em sociedades que se transformam rapidamente e que são cada vez mais multiculturais, num processo que não cessa de acentuar” (2003, p. 15). O multiculturalismo introduziu o debate sobre o direito das minorias e o direito à diferença. Segundo Sousa

Santos, a expressão multiculturalismo designa “a coexistência de formas culturais ou de grupos caracterizados por culturas diferentes no seio de sociedades modernas” (2003, p. 26). E conforme Maders:

...o multiculturalismo acompanha a humanidade desde longa data e tornou-se temática fundamental no processo de democratização de muitos países, desenvolvendo-se com a evolução dos direitos humanos da última geração, quando neles se introduziu o debate sobre o direito das minorias e dos grupos étnicos marginalizados em grandes áreas culturais. Esses direitos passaram a ser explicitados amplamente a partir do direito à diferença e com o direito ao reconhecimento da identidade étnica e o direito à educação dentro da cultura autóctone, uma vez sabido que o próprio discurso da igualdade, tido como uma das bandeiras da Revolução Francesa, fundou sociedades desiguais (2010, p. 9).

O multiculturalismo, a justiça multicultural, as cidadanias plurais e direitos coletivos são algumas das expressões que definem as tensões entre o reconhecimento da diferença e a realização da igualdade, que estão no centro de lutas emancipatórias de movimentos e grupos que reivindicam um novo ideal de cidadania e construção de um multiculturalismo emancipatório (SOUSA SANTOS, 2003, p. 25).

Segundo Del’Olmo, o multiculturalismo “constitui-se em substancial manifestação de pluralismo cultural, colocado contra a discriminação por motivo de raça ou cultura, privilegiando o reconhecimento das diferenças culturais como um direito inerente às minorias” (2006, p. 12). O multiculturalismo é uma realidade e reconhecer e valorizar a diversidade cultural consiste no reconhecimento do fato de que jamais haverá apenas uma maneira correta de conceber e enxergar o mundo, de viver neste e de expressá-lo. O multiculturalismo deve constituir-se em importante fator de aproximação entre os indivíduos.

Assim, o multiculturalismo traz à tona os direitos das minorias, discute a problemática da identidade, do seu reconhecimento e da relação entre a igualdade e a diferença. Quando se traz a ideia de igualdade, refere-se à questão de os direitos serem devidos a todo e qualquer indivíduo pelo mero fato de sua humanidade, independentemente de pertença cultural. É

necessário haver as diferenças culturais reconhecidas como elemento de construção da igualdade, o que supõe lutar contra todas as formas de preconceito e discriminação. E, neste sentido, Sousa Santos afirma que

temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades (2003, p. 56).

De qualquer forma, não se pode mais deixar de lado a questão da proteção aos direitos fundamentais a qualquer ser humano independente do lugar em que se encontre. A sociedade multicultural clama por mais amparo e pela efetiva consolidação dos direitos humanos, e em especial clama por um olhar mais atento às demandas comunitaristas na contemporaneidade.

Nesse contexto, é preciso compreender as reivindicações de reconhecimento de identidade cultural como uma realidade inegável e como mais uma etapa desse envolver constante da humanidade na busca pela efetivação dos direitos humanos. Segundo Piovesan (2008, p. 76), o direito à igualdade material, o direito à diferença e o direito ao reconhecimento de identidades integram a essência dos direitos humanos, em sua dupla vocação em prol da afirmação da dignidade humana e da prevenção do sofrimento humano.

Mesmo que se tenha garantido o direito à igualdade, inclusive na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, ainda há identidades que necessitam de reconhecimento, como é o caso das identidades indígenas. As questões acerca da identidade, inclusive em relação às questões indigenistas, vêm sendo amplamente discutidas, sobretudo em função da denominada pós-modernidade. Bauman (2009) diz que a centralidade da discussão acerca da identidade se justifica porque a noção de identidade herdada da modernidade naufraga em um contexto fluido em que verdades, outrora inquestionáveis, são postas em xeque, e nascem novas formas de sociabilidade sob os auspícios da globalização no mundo capitalista contemporâneo.

Assim, na modernidade, não foram poucos os documentos internacionais elaborados para garantir a proteção e amparo devidos às demandas indigenistas. Nesse viés, o Brasil passou a cumprir agendas voltadas para uma nova concepção de igualdade a partir da Constituição de 1988. Além da igualdade formal, assegurou da mesma forma a igualdade material por meio de uma política pública de inclusão das populações indígenas, já que por muitos anos foi adotada no país uma política de exclusão.

Dessa forma, se torna imperioso destacar a luta por reconhecimento identitário pelas populações indígenas no Brasil. Nesse sentido, é preciso estabelecer um novo paradigma no entendimento sobre a questão do reconhecimento das identidades indígenas, já que defender o reconhecimento à diferença, para Lucas, “é defender o encontro do homem com ele mesmo, a busca do indivíduo por seu lugar no mundo” (2010, p. 273).

Os laços entre identidade e reconhecimento demonstram a importância das discussões em torno do multiculturalismo, uma vez que a coexistência de culturas distintas exige o respeito às diferenças, tanto em relação à igualdade de condições de vida material, quanto ao reconhecimento e à integridade das tradições, valores e formas de vida, possibilitando que os membros de grupos que foram discriminados ao longo do tempo, como as populações indígenas, possam reconhecer-se a si próprios e serem reconhecidos em sua integridade, dignidade e humanidade.

Dentre as obviedades que ainda precisam ser ditas, está a constatação de que as sociedades são multiculturais. Dessa forma, o reconhecimento da diferença tem se transformado numa categoria imprescindível na sociedade democrática contemporânea. Nessa perspectiva, o reconhecimento das identidades indígenas se coloca como pressuposto à dignidade da pessoa humana, mas, acima de tudo, versa acerca da luta das comunidades por seu lugar no mundo.

2. As populações indígenas e as políticas públicas

Antônio Tomás Pereira, o Tino, da Terra Indígena de Nonoai, acerca das políticas públicas na perspectiva Kaingang, relata que, a partir de 1500, foi tirado dos índios o direito de viverem suas vidas conforme seus antepassados, sendo obrigados a viver de forma diferente. As terras disponíveis aos indígenas para viverem e tirar o seu sustento ficaram bem escassas (STCAS, 2001, p.17). Segundo Tino, foi

(...) por isso que meus parentes, hoje, encontram muitas dificuldades para sobreviver. No tempo em que meus pais eram bem jovens, no tempo de meus avós, os índios Kaingang não precisavam de assistência social, porque sabiam como se virar. Sabiam onde tinha caça, pesca, frutos do mato. Sabiam também fazer chás com ervas medicinais. Tinham também seus próprios médicos, os Kujã, e os conselheiros, que eram uma espécie de assistente social. Hoje a gente nota que muitos índios precisam de ajuda de fora, principalmente na saúde, porque já não conseguem se virar sozinhos (...) Há dificuldades de sobrevivência, mas se está lutando como comunidade. O mato que ainda resta, mesmo pequeno, é fundamental para a continuidade da vida e do povo Kaingang. E nós vamos continuar lutando por isso. Esse é nosso direito. E queremos contar com o apoio de todos” (STCAS, 2001, p.17).

O multiculturalismo estabelecido como um direito pelo Estado brasileiro gera inúmeras implicações. Possui uma abrangência para além do direito individual: acarreta o dever do Estado de prestar políticas públicas adequadas à diversidade cultural. É importante frisar que as políticas sociais no Brasil são caracterizadas pelo processo de urbanização, industrialização e constituição do capitalismo, estando imbricadas na relação entre o Estado, a classe trabalhadora e o mercado.

Segundo Yazbek (2009, p. 47), “é no âmbito destes três polos: Estado, classe trabalhadora e empresas privadas que se delineiam os caminhos da política social na sociedade capitalista, pois são as condições concretas de inserção no mercado de trabalho que geram a política social do trabalhador assalariado e a política social do pobre: a assistência social”. De acordo com Yazbek, a constituição das políticas sociais na sociedade

capitalista é estabelecida a partir do âmbito do Estado, da classe trabalhadora e das empresas privadas.

Ao longo da história, é possível afirmar que o país não desenvolveu políticas sociais condizentes com o reconhecimento da população indígena. Isso porque a relação com essa população esteve vinculada primeiramente a uma lógica de expulsão, exclusão e confinamento, passando para uma lógica de política assistencialista, atrelada ao Estado. A imposição da sociedade como homogênea perdurou durante séculos e acabou por omitir a realidade social brasileira marcada pela diversidade cultural.

É importante situar a Constituição Federal de 1988 como relevante marco histórico na proteção jurídica para as populações indígenas, pois assegura o reconhecimento da organização social e seus costumes, a língua e suas crenças e tradições (BRASIL, 1988), mas é imprescindível enfatizar também acerca da necessidade de implementação de políticas públicas para a concretização dos direitos dessas minorias. De acordo com Beckhausen:

Logo, a partir da promulgação da Constituição, em 1988, os índios brasileiros adquiriram completa capacidade civil e processual. O instituto da tutela não subsiste mais a partir do novo texto constitucional. Note-se bem que tanto o Código Civil quanto o Estatuto do Índio relacionavam a tutela com a integração do índio à sociedade nacional ou adaptação à civilização do país. À medida que esta integração ou adaptação acontecesse, cessaria o instituto da tutela (STCAS, 2001, p. 8).

Importante enfatizar que as populações indígenas devem receber uma proteção especial, baseada em sua diferença cultural, o que não deve ser confundido com tutela. O Ministério Público Federal, a partir da Constituição de 1998, assumiu o compromisso de atuar na defesa das populações indígenas. Foi uma importante conquista terem as populações indígenas o direito de possuir um órgão permanente, não vinculado ao Poder Executivo, que pudesse defender os direitos indígenas, o respeito e sua efetivação, às suas terras e à diversidade cultural.

Para que fossem desenvolvidas políticas públicas voltadas às populações indígenas, foi criada a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais. Essa Comissão redigiu um documento que delimita quatro eixos estratégicos de implementação de Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais: Acesso aos Territórios Tradicionais e aos Recursos Naturais; Infraestrutura; Inclusão Social; e Fomento e Produção Sustentável.

Desse modo, as políticas públicas voltadas para atender o direito à saúde das populações indígenas devem observar as práticas ancestrais destes grupos, bem como sua etno medicina. Da mesma forma, os processos políticos de construção de educação e assistência social adequadas devem observar as práticas culturais indígenas, eis que na sua complexidade como cidadão o sujeito de direitos indígena possui todas as dimensões da cidadania. Historicamente, no atendimento das demandas das populações indígenas, se revela a perseguição, a alienação e o assistencialismo como mecanismos de repressão e imposição de uma cultura sobre a outra.

O protagonismo indígena pode ser considerado fundamental na criação e efetivação das políticas públicas contemporâneas, haja vista a necessidade de participação desses grupos sociais diferenciados nos processos decisórios e nas políticas a eles dirigidas. Muitos dos espaços de participação social, tanto em âmbito municipal, estadual ou federal, devem prever a participação indígena para garantir que os modos de vida dessas minorias sejam reconhecidos e valorizados quando da construção das políticas públicas, as quais se desenvolvem em todas as esferas. Desse modo, a Convenção 169 da OIT, em seu artigo 7.º, assim estabelece *in verbis*:

Artigo 7.º

1. Os povos interessados **deverão ter o direito de escolher** suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem

como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão **participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.**

2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, **com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária** nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria.

3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados **estudos junto aos povos interessados** com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.

4. Os governos deverão adotar medidas em **cooperação** com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

A Convenção n.º 169 da OIT é um importante diploma do ordenamento jurídico internacional e foi ratificado pelo Brasil. Essa convenção regula o contato dos membros dessas comunidades com a lógica trabalhista dos países capitalistas. É interessante refletir que a Convenção prevê que esses povos “deverão” participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente. Felipe Brisuela, Líder Mbyá-Guarani da aldeia de Riozinho, apresenta as políticas públicas na perspectiva Guarani, quando refere que:

(...) muitos pensam por que o Guarani é quietinho ele não sabe das coisas. Aí o branco não chega e não pergunta. E vai fazendo tudo por conta. É isso que hoje atrapalha. A política do branco é diferente. Para nós, Guarani, os projetos têm que ser pensados pelo povo Guarani. Tem que sentar juntos e se preocupar juntos. De parte de nós, Guarani, a maior preocupação é a terra. Por isso, os Guarani estão lutando pela terra. A saúde para os Guarani não é só trabalho, alimento, produção. Saúde é ter terras, os costumes, alegria e

felicidade. Mas hoje já tem muita tristeza. Aí é sinal de falta de saúde. Tem tristeza, mas não é difícil de acabar. Porque o Guarani, hoje, está vendo para onde vai. Sabe o caminho. Mas não sabe como fazer. Por exemplo, muitos não sabem escrever. Mas precisa de documento. Coisa que antes não era preciso. Se não tem documento, fica triste, porque hoje precisa. Quem sabe, hoje, trabalhar com os índios? Com os Guarani? Trabalhar com os Guarani não quer dizer outra coisa que tratar dos direitos. O que acaba com o povo indígena? O que acaba com os indígenas é que o branco, que estudou, muitas vezes quer fazer tudo sozinho. É isso que acaba com nós Guarani hoje. Porque, se não planeja junto com a comunidade, a comunidade diz: não é isso que nós queria. Aí, o que se faz fica tudo perdido. O trabalho fica perdido. Mas quem é que perde? Quem perde somos nós (STCAS, 2001, p.18).

Tanto nos relatos do representante da população indígena Kaingang Terra Indígena de Nonoai, quanto no relato do representante da população indígena Mbyá-Guarani da aldeia de Riozinho, é possível verificar a falta de consulta e de poder decisório quando se trata da discussão de políticas públicas. São as vozes indígenas silenciadas segundo Verdum (IWGIA, 2019).

Ricardo Verdum apresenta em seus estudos como as vozes indígenas são silenciadas e decisões são tomadas sem levar em conta a diversidade cultural dos povos indígenas brasileiros. São 305 etnias e aproximadamente 896 mil pessoas. O autor enumera várias forças institucionais que claramente deliberam contra as demarcações das terras indígenas e o enfraquecimento de políticas que protegem esses povos (IWGIA, 2019).

Na grande maioria dos casos, as populações indígenas não têm o poder deliberativo, somente de consulta quando se trata da discussão de políticas públicas, de forma que o poder decisório das principais questões que afetam profundamente as populações indígenas ainda estão nas mãos do Estado, que estão diretamente ligadas aos interesses da aliança entre setores globalizados do agronegócio, mineração e indústria da infraestrutura (IWGIA, 2019).

As duas visitas ao Brasil dos relatores das Organizações das Nações Unidas (ONU) sobre direitos dos povos indígenas, James Anaya, em 2008,

e Victoria-Tauli Corpus, em 2016, apresentam relatórios de um contínuo descaso no cumprimento do Estado brasileiro em relação à consulta prévia, livre e informada e a falta e demora de legalização dos territórios indígenas, assinalando o perigo desse projeto desenvolvimentista que não respeita os territórios, cultura e tradição indígenas (IWGIA, 2019).

Ricardo Verdum demonstra como as políticas públicas orientadas para as populações indígenas estão sendo, paulatinamente, desativadas e minguando nas surdinas das noites, enfatizando que o Estado possui interesses convergentes com uma gama de agentes políticos, econômicos e financeiros nacionais e globais, que, associado aos mais diversos setores, tem nas mãos o poder de definir prioridades políticas e ditar políticas públicas aos povos indígenas (IWGIA, 2019). Segundo o autor:

A dinâmica social e política no país, nos últimos 30 anos, fez com que vários acordos de sentido e significado estabelecidos no processo constituinte de 1986-1988 fossem esquecidos e deixados de lado por diferentes motivos e interesses, ou sofressem sombreamento de outros, que em dado momento decidiu-se eram “mais importantes” (IWGIA, 2019, p. 12).

Ainda que seja perceptível que os movimentos indigenistas estejam cada dia mais atuantes e fortes, existe uma ofensiva do Estado brasileiro e uma parte da sociedade civil com um claro intuito de integração dos povos indígenas ao processo civilizatório. Mas é imperioso destacar que a efetivação de direitos de cidadania para populações indígenas pressupõe o reconhecimento de sua autonomia, enquanto coletividades diferenciadas. Assim é imprescindível o protagonismo indígena, ou seja, a participação indígena na construção de políticas públicas na luta por reconhecimento e pela garantia de seus direitos.

Considerações finais

Historicamente, a realidade que permeia as populações indígenas é que estiveram à margem das políticas públicas, as quais constituem um forte mecanismo de enfrentamento às situações de risco e vulnerabilidade,

cabendo ao Estado garantir suas implementações no intuito de prover aos cidadãos acesso à saúde, educação, assistência social, renda, entre outras garantias constitucionais.

Tanto nos relatos do representante da população indígena Kaingang Terra Indígena de Nonoai, quanto no relato do representante da população indígena Mbyá-Guarani da aldeia de Riozinho, é possível verificar a falta de consulta e de poder decisório quando se trata da discussão de políticas públicas. Essa triste realidade não acomete apenas essas comunidades indígenas, servindo ao entendimento da questão indígena brasileira e igualmente aplicável ao entendimento da difícil realidade enfrentada pelas demais comunidades indígenas.

Esse artigo não tem a pretensão de esgotar as reflexões acerca das fragilidades das políticas públicas voltadas às populações indígenas. Entretanto, é importante ressaltar o quanto é preciso a sociedade brasileira avançar no processo de ampliação da cidadania indígena. Se suscitar questionamentos, esse artigo já cumpriu a sua finalidade: de que maneira as decisões podem ser tomadas sem consulta prévia às populações indígenas? Como é possível as populações indígenas alcançarem a autodeterminação? Qual é o significado de desenvolvimento para essas populações, quais são as alternativas que elas propõem?

Poderia ocorrer uma mudança nos quadros das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado caso fossem reservadas vagas específicas no âmbito da democracia participativa para representantes das populações indígenas. Assim, os conselhos, espaços de discussões, democracia e cidadania, poderiam contar com a presença afirmativa dos indígenas, que exerceriam o controle e a orientação no trato com todas as questões que se relacionam com a diversidade cultural. A presença de representantes das populações indígenas nos Conselhos Municipais de Saúde, de Educação, de Assistência Social, de Agricultura, do Idoso, da Criança e do Adolescente, seria um interessante caminho para o reconhecimento da diferença cultural e do protagonismo indígena.

Para o entendimento das demandas de uma população específica como a das populações indígenas, há a necessidade de construção de estratégias de protagonismo indígena, pois são populações historicamente excluídas de qualquer ação e intervenção estatal, que são contemporaneamente silenciadas.

O reconhecimento de uma identidade cultural, no caso cultura indígena, determinou a obrigatoriedade, estabelecida tanto para o Estado quanto para a sociedade, de encarar o indígena como um ser autônomo, independente e capaz. A diferença étnica deve ser respeitada, protegida e valorizada, mas nunca tutelada. É necessária a implantação de políticas públicas para a efetivação dos direitos dos povos indígenas, voltadas ao empoderamento dessa parcela da população. Isso significa que o Estado deve adequar suas políticas públicas ao contexto da cultura diferenciada existente nas comunidades indígenas e que o indígena, sujeito de direitos, deve ser encarado de outro modo pelo Estado, com a afirmação plena de sua identidade e capacidade.

Referências

- ANGELIN, Rosângela. O reconhecimento da identidade multicultural diante da dignidade da pessoa humana. In: MADERES, Angelita Maria (Org.); ANGELIN, Rosângela (Org.). **Multiculturalismo em foco**. Santo Ângelo: FURI, 2010.
- BARACCHINI, André Pinto; Charlon Luis ZALEWSKI; MENEZES; Samira Birck de. Direitos Humanos no diálogo intercultural: um debate necessário. **Revista eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, n. 3, nov. 2007.
- BAUMAN, Zygmunt. **A Arte da vida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.
- DEL'OLMO, Florisbal de Souza. Globalização e multiculturalismo: aproximações e Divergências na atualidade. **Revista Direitos Culturais**. V.1, n.1, Publicado em dezembro 2006.

IWGIA. informe 27. Genocídios Silenciados. (Orgs.) VERDUM, Ricardo; LIMA, Daniela; AMORIM, Fabrício Amorim, BURGER, Leila; RODRIGUES, Patrícia Rodrigues; ALCANTARA E SILVA, Victor. Gráfica ADG, 2019.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura um conceito antropológico.** 20. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

LUCAS, Douglas Cesar. **Direitos humanos e interculturalidade: um diálogo entre a igualdade e a diferença.** Ijuí: Unijuí, 2010.

MADERS, Angelita Maria. Alteridade e Multiculturalismo: os paradigmas de uma filosofia intercultural para o estudo da identidade latino-americana. In: MADERS, Angelita Maria (Org.); ANGELIN, Rosângela (Org.). **Multiculturalismo em foco.** Santo Ângelo: FURI, 2010.

MONTIEL, Edgar. A nova ordem simbólica: a diversidade na era da globalização. In: SIDEKUM, Antônio (org.). **Alteridade e Multiculturalismo.** Ijuí: Unijuí, 2003.

PIOVESAN, Flavia. Igualdade, Diferença e Direitos Humanos: Perspectivas Global e Regional. In: SARMENTO, Daniel; IKAVA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. **Igualdade, diferença e Direitos Humanos.** Rio de Janeiro: Lúmen júris, 2008.

RUBIO, David Sanchez. Direitos Humanos, Ética da Vida humana e Trabalho Vivo. In: WOLKMER, Antonio Carlos. **Direitos Humanos e Filosofia Jurídica na América Latina.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SIDEKUM, Antonio. **Alteridade e Interculturalidade.** In: SIDEKUM, Antonio (org.). Alteridade e Multiculturalismo. Ijuí: Unijuí, 2003.

STCAS - Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. Povos Indígenas e Políticas Públicas na Assistência Social no Rio Grande do Sul: Subsídios para a construção de políticas públicas diferenciadas às Comunidades Kaingang e Guarani. Org: Lúcio Roberto Schwingel. Rio Grande do Sul, 2001.

**Entre crises e soluções:
uma abordagem da garantia do Direito Humano
ao acesso à justiça na América Latina**

Rodrigo Cristiano Diehl¹

Considerações iniciais

O papel do Estado na América Latina e de suas instituições carece de maiores teorizações tendo por fundamento o seu próprio processo de construção e de condução, o que impacta, de forma direta, no processo de resistência pelo afastamento de instrumentos que visem a descaracterizar políticas públicas de garantia de direitos fundamentais, o que inclui o acesso à justiça comunitária.

Nesse contexto, promover o desenvolvimento social das nações latino-americanas com vistas a possibilitar a (re)definição dos espaços públicos e da cidadania para a construção de políticas públicas no âmbito comunitário que atendam efetivamente às demandas sociais mostra-se de extrema importância.

De tal modo, a globalização tem contribuído para o quadro de desigualdades e, por consequência, de exclusão, não fomentando exclusivamente a sua perpetuação, mas também a sua ampliação. Esse processo inclui o Poder Judiciário, que, por imposição de barreiras das

¹ Doutorando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul com coorientação pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com bolsa Capes. Mestre em Política Social e Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa Capes. E-mail: rodrigocristianodiehl@gmail.com

mais diversas, se afasta da possibilidade de consolidar o acesso à justiça comunitária.

Nesse contexto, o presente estudo tem por objetivo re(discutir) as crises do Poder Judiciário a partir de novos ou redefinidos aspectos sociais, políticos e econômicos na promoção do acesso à justiça comunitária na América Latina. Diante disso, questiona-se: como se apresentam as metamorfoses sociais, políticas e econômicas das sociedades que influenciam no enfrentamento das crises do Poder Judiciário e na promoção do acesso à justiça comunitária na América Latina?

O tema aqui abordado refere-se à análise das crises vividas atualmente pelo Judiciário, especialmente a “crise de eficiência” da jurisdição, a partir da qual a resposta a ser dada é considerada ainda lenta diante dos anseios da sociedade; e a “crise de identidade”, a partir da qual o cidadão se enxerga pouco representado por esse Poder. Como consequência disso, surge a necessidade de promoção do acesso à justiça comunitária a todos os povos latino-americanos como requisito para o pleno exercício dos direitos de cidadania por meio da pacificação comunitária dos conflitos.

Dentro dessa necessidade, o acesso à justiça comunitária como um direito humano (previsto em normativas e declarações internacionais) e um direito fundamental (previsto nas Constituições e em leis especiais dos países latino-americanos) deve ser aqui compreendido não como sinônimo do acesso ao Judiciário, mas sim, de acesso a todos os métodos adequados e comunitários de pacificação de conflitos.

Na construção do trabalho, utiliza-se o materialismo-dialético por possibilitar a abordagem dos fenômenos naturais, sociais e jurídicos a partir do viés dialético, realizando a sua interpretação, seu modo de focalizá-los, na perspectiva de materializar um movimento real, suas contradições e forças. E como técnica de pesquisa, utiliza-se a bibliográfica, enquanto materialização de fontes secundárias, e a documental, na análise de fontes primárias.

1. Crises do Judiciário versus promoção do acesso à justiça comunitária: um direito a ser concretizado

Ao Estado, sob a base do contrato social, incumbe o monopólio da violência e, por consequência, a distribuição e a aplicação da justiça, sem se olvidar da parcela de responsabilidade que recai sobre a sociedade civil, tanto no que se refere à aplicação quanto ao monitoramento e aperfeiçoamento dessa justiça. A partir dessa compreensão, estabeleceu-se que a sociedade transmitiria ao Estado o poder de formular o Direito, “direito esse que corresponde a um direcionamento como pressuposto de imposição, mas também de consideração aos valores da sociedade” (BATISTA, 2010, p. 22). Ao mesmo tempo, viabilizaria instrumentos de acesso e de concretização da justiça.

Diante da atual conjuntura social e política dos Estados contemporâneos, ou considerado por alguns doutrinadores, como Zygmunt Bauman, Milton Santos e Boaventura de Sousa Santos, como pós-contemporâneos, há a necessidade de rever ou de restabelecer os papéis que cabem a cada um dos atores sociais. Isso porque os modelos estabelecidos e em funcionamento na atualidade não conseguem mais lograr êxito nas suas funções mais primárias e, por conta desse fato, constata-se que o Estado vive uma crise que põe em discussão inclusive a sua própria estrutura enquanto agente de regulamentação social.

É interessante (re)pensar que essa crise, enquanto nova concepção de Estado e vivida por este em sua fase contemporânea, acaba por disseminar os seus efeitos nos mais diversos recantos dessa conjuntura organizacional. Uma das principais estruturas que convive e presencia diariamente essa crise é a do Judiciário.

É inegável que se tem como ideia central que as sociedades se assentam no primado do Direito e que não operam de forma plena sem um sistema judicial que seja eficaz, célere, justo e independente das demais estruturas. O que se busca é um novo padrão de intervenção judiciária, que reconheça as diversas culturas (fala-se aqui em diversidade cultural e

multiculturalismo) e suas peculiaridades no momento da pacificação comunitária dos conflitos.

Nessa refundação democrática da justiça, como preceituada por Santos (2014), deve-se ter como principal fomentador e indicador as orientações locais de reformas judiciais ocorridas em cada país e a intensidade praticada pelo processo de globalização hegemônico do Direito e da justiça, levando sempre em consideração as particularidades de cada comunidade e dos agentes envolvidos nesse processo.

Assim, pode-se verificar, em certa maneira, um esgarçamento do papel do Judiciário enquanto solucionador de conflitos e pacificador das relações sociais, e esse fato acaba por promover a perda de espaço para outras organizações, que diante de toda essa conjuntura de crises podem estar mais aptas (em termo de espaço e tempo) a lidar com a complexidade dos conflitos e da sociedade atual.

Contudo, todas essas crises (fomentadas pelo processo de globalização das sociedades e das instituições) em que o Judiciário está inserido são consequências diretas da crise vivida constantemente pelo Estado. Esse processo de enfraquecimento estatal no controle da sociedade transfere-se para todas as suas instituições, especialmente ao Judiciário (enquanto entidade responsável por solucionar os conflitos) e ao Legislativo (que cria legislações, mas que no momento de sua entrada em vigor já são consideradas ultrapassadas ou inadequadas para atingir os fins propostos).

Idealizar instrumentos que viabilizem e promovam de forma concreta a superação das crises (fala-se em crises, no plural, diante das inúmeras concepções e construções envolvendo a temática) do Judiciário deve estar nos mais diversos setores da sociedade civil, já que somente com a implementação de novos mecanismos é que se conseguirá dar continuidade ao paradigma da concepção de Estado de Direito e, conseqüente a isso, à própria noção de Direito enquanto braço privilegiado de atuação do Estado na busca por pacificação dos conflitos e da transformação e aperfeiçoamento do Estado contemporâneo.

A crise vivida há anos pelo Judiciário, mas que a cada dia é agravada diante da contribuição do processo de globalização das sociedades e dos mercados, tem como fato gerador a crise do Estado contemporâneo, o que acaba por ocasionar um sistema processual tradicional que poderia alcançar melhores resultados.

Na atual conjuntura social, política e econômica, o Judiciário brasileiro e latino-americano iniciou, com o apoio de organismos internacionais, ainda que de forma lenta, mas talvez necessária diante da sua grandeza, uma transformação que objetiva localizar e sanar os principais entraves a uma jurisdição justa e célere que acabam por afastar o cidadão das “portas da justiça”.

É nesse exato instante que devem ser (re)pensados os mecanismos atuais de pacificação dos conflitos com o principal objetivo de avançar na construção de um Judiciário mais humano, que inicialmente (re)discuta as bases da sociedade e a maneira tradicional de prestar justiça. Essa (re)discussão mostra-se necessária diante do aumento visível da incidência de conflitos na sociedade que, de acordo com Amaral (2009), tem por base dois processos independentes, mas que ao mesmo tempo são interligados pela globalização: a liquidez das relações humanas e a diversidade dos conflitos.

Assim, tem-se de um lado a liquidez das relações humanas, com a criação de seres humanos individualistas, incapazes de diálogos entre si, que aos poucos perdem os laços de solidariedade comprometendo a sua compreensão enquanto indivíduos pertencentes de um todo maior. E, de outro lado, há a presença de novos conflitos, muitos derivados das transformações sociais, econômicas e políticas, do surgimento e do aprimoramento de novas tecnologias, que acabam por promover conflitos de alto grau de complexidade.

É diante desse contexto que as sociedades contemporâneas ocidentais, principalmente as latino-americanas, passam por um momento único de transformação em seus sistemas de justiça, com o principal foco de atender a dois fenômenos aparentemente paradoxais,

segundo Foley (2010): um deles, auxiliado pelo processo de desenvolvimento dos indivíduos em sociedade, com a ampliação da consciência sobre direitos e garantias, fez gerar uma explosão de litígios no Judiciário, e o outro, a constatação de que essa busca passa a optar pela “desjudicialização” dos conflitos, isto é, a pacificação dos conflitos pelos meios adequados e comunitários em contraponto à própria ideia de jurisdição estatal.

Todavia, tanto os tipos de conflitos (diversidade conflitiva) quanto o método empregado em sua pacificação dentro de uma sociedade contemporânea modificam-se no tempo e no espaço. Desse modo, o Estado, sendo o agente promotor e guardião da justiça, cria mecanismos e instrumentos a serem aplicados em cada momento histórico. O Judiciário pode encontrar novos caminhos para que a sua atuação esteja em consonância com os anseios da sociedade, especialmente, por meio de mecanismos comunitários de pacificação dos conflitos.

O acesso à justiça, aqui compreendido como uma necessidade não só em âmbito interno como também internacional e supranacional, deve possibilitar o reconhecimento dos mais diversos mecanismos que visem à pacificação dos conflitos, uma vez que o reconhecimento da diversidade cultural e do multiculturalismo das sociedades contemporâneas precisa restar em harmonia com os diversos modos de conflitos dessas sociedades. Assim, se os indivíduos são plurais, por consequência, seus conflitos também serão.

Em vista das metamorfoses sociais, políticas e econômicas, a concretização do acesso à justiça comunitária à população brasileira e latino-americana é complicada diante dos moldes tradicionais que assentam a jurisdição, com procedimentos complexos e inúmeros recursos procrastinatórios. Portanto, a efetiva pacificação adequada dos conflitos necessita de um ambiente renovado e dinâmico para que somente assim consiga lograr êxito.

A promoção e a concretização do acesso à justiça comunitária precisa ser repensada, não somente (e não menos importante) enquanto

concepção de direito humano positivado na forma de direito fundamental, mas como um elemento essencial ao exercício integral de cidadania a qualquer indivíduo, já que o acesso à justiça não se limita à simples possibilidade de prestação jurisdicional, mas à existência de oportunidades concretas que objetivam a pacificação adequada dos conflitos, onde o cidadão possa encontrar mecanismos próprios que efetivem os seus direitos (CESAR, 2003).

Nesse ambiente de alteração da concepção de conflitos e de pacificação, o progresso na obtenção de resultados positivos nas reformas do Judiciário é essencial para proporcionar um novo significado ao acesso à justiça comunitária, no momento em que reconhece outras formas de pacificação de conflitos, especialmente as comunitárias. “Essas reformas serão bem-sucedidas – e, em parte, já o foram – no objetivo de alcançar proteção judicial para interesses que por muito tempo foram deixados ao desabrigo” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 67). Outro importante avanço na concretização do acesso à justiça foi a criação de instrumentos que possibilitaram a representação dos interesses difusos não somente das pessoas hipossuficientes economicamente, mas também de públicos hipossuficientes tecnicamente como os consumidores, e assim passando a reconhecer a reivindicação agressiva de seus novos direitos sociais.

Com base nessas considerações, é importante relembrar que, mesmo diante da importância e da ampliação do Judiciário na resolução e na pacificação dos conflitos, os tribunais são responsáveis por resolver apenas uma parcela de todos os conflitos que lhe são pedidos. É preciso compreender que “esses próprios conflitos apenas constituem uma ínfima parte de todos os conflitos de interesses cuja resolução se possa conceber pedir ao tribunal e uma parte ainda menor do conjunto dos litígios que se produzem na sociedade” (GALANTER, 1993, p. 67).

A administração da justiça, para uma melhor prestação jurisdicional, é fundamental à democratização da vida social, econômica e política. Esse fenômeno passa a ser operado por inúmeras vertentes, cuja principal ideia se refere à alteração da constituição interna do processo, incluindo

diversas orientações, tais como “o maior envolvimento e participação dos cidadãos, individualmente ou em grupos organizados, na administração da justiça; o incentivo à conciliação das partes” (SANTOS, 2003, p. 177).

Com a participação ativa do cidadão na pacificação adequada aos conflitos, ocorre de forma direta a promoção e a valorização da cidadania, uma vez que a realização da justiça comunitária deve ser sempre conduzida pelo pensamento do verdadeiro Direito, assumido como um desejo permanente do homem. Na afirmação de Monreal (1988, p. 62), “a justiça, como noção ética, constitui um dado primário do espírito humano. Todo o homem a aspira, nas relações com os demais, e experimenta uma reação colérica quando ela é ofendida”.

Essa mesma abordagem pode ser atribuída ao conflito, cujas bases repousam sobre a diversidade e a complexidade das sociedades, como condição necessária para oferecer mecanismos capazes de pacificar os conflitos e garantir o acesso à justiça comunitária, visando sua transformação. Dessa forma, o trabalho executado pela comunidade, sem a intervenção direta e unilateral do Estado, tem entre os seus principais resultados a expressão pacificadora de um conflito, evitando todos os inconvenientes que uma questão não (ou mal) resolvida pode atingir.

O Estado, considerado a organização previamente estruturada para atender às demandas sociais, deve não apenas visar a “[...] uma prestação jurisdicional eficiente e rápida, mas ensejando à sociedade, em todos os seus campos, oportunidades para a solução dos conflitos. Justiça efetiva significa garantir o direito fundamental da cidadania” (TORRES, 2005, p. 30). No momento que se transferiu ao Estado o monopólio da resolução de conflitos, a comunidade não pode atuar como protagonista exclusiva do desfecho da controvérsia, fortalecendo e desenvolvendo suas próprias soluções.

O atendimento das demandas sociais na pacificação dos conflitos perpassa a realização do acesso à justiça comunitária, e sua totalidade pode ser compreendida a partir de duas vertentes: a primeira, atribuindo ao significativo de justiça o mesmo sentido de Judiciário, tornando o acesso à

justiça e o acesso ao Judiciário expressões sinônimas, e a segunda, tendo por base uma visão axiológica da expressão justiça², passando a compreendê-la enquanto acesso a uma determinada ordem de valores, direitos e garantias aos seres humanos (RODRIGUES, 1994).

A construção da definição de acesso à justiça é reconhecidamente de difícil execução, já que deve refletir duas finalidades básicas em qualquer sistema contemporâneo: o acesso de qualquer indivíduo a um sistema no qual ele possa reivindicar seus direitos e/ou resolver seus conflitos sob a proteção e/ou supervisão do Estado como forma de segurança jurídica; e que esse sistema possa produzir efeitos individuais e socialmente justos e aceitos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Importante ressaltar que em muitos casos a excessiva litigiosidade nas relações sociais contemporâneas decorre da judicialização da vida cotidiana, cujos pequenos atos que poderiam ser pacificados na comunidade são levados ao Judiciário, que até mover a sua máquina em busca da resolução acaba por não mais atender às necessidades dos indivíduos e da sociedade. Essa problemática é agravada por dois motivos: o primeiro, quando não é possível identificar nas sociedades latino-americanas a construção de uma cultura que valorize a solução amigável dos conflitos, e o segundo, devido ao engessamento do Judiciário, na falta de pessoal e de informatização.

Nessa conjuntura social e jurídica, (re)surge nas sociedades contemporâneas a necessidade de serem criados mecanismos adequados e comunitários de pacificação dos conflitos, não com o intuito de desafogar o Judiciário (pois isso se torna uma consequência), mas como método eficaz e eficiente de prestação de justiça, de pacificação das relações sociais e de acesso à justiça na comunidade. Tais mecanismos precisam ser implementados tanto dentro quanto fora da estrutura do Judiciário, ressaltadas as devidas adaptações.

² Para fins deste estudo, o termo “justiça” é compreendido como a particularidade do que é justo e correto, como o respeito à igualdade de todos os cidadãos, por exemplo. Etimologicamente, este é um termo que vem do latim *justitia*. É o princípio básico que mantém a ordem social mediante a preservação dos direitos em sua forma legal.

O acesso à justiça comunitária, em que há a participação direta da comunidade em sua pacificação e na transformação das relações sociais, não deve ser confundido como uma mera admissão do processo ou a possibilidade dos cidadãos de ingressarem em juízo. As duas formas de resolução e pacificação dos conflitos, dentro e fora do Judiciário, respectivamente, são de extrema importância, e devem ser asseguradas, visto ser “[...] indispensável que o maior número de pessoas seja admitido a demandas ou a defender-se adequadamente, nos casos de escolha da via judicial, e que haja segurança de suas próprias soluções, nos casos de via extrajudicial” (BEZERRA, 2008, p. 103).

Dessa forma, a clássica concepção de acesso à justiça, que era resumida pela possibilidade de ingressar com uma demanda nos tribunais em busca de uma resolução da pretensão, necessita, com base na diversidade cultural das sociedades contemporâneas com suas múltiplas facetas, adequar-se à nova demanda por justiça (na concepção axiológica do termo) que surge, possibilitando o acesso a todos os indivíduos, independentemente de qualquer barreira social, política ou cultural que possa existir.

A busca pela resolução de conflitos perante o Judiciário mostra-se importante, entretanto, essa justiça também necessita estar organizada de forma adequada para que possa garantir, efetivamente, os direitos assegurados constitucionalmente aos indivíduos. Mas o aperfeiçoamento do sistema estatal de justiça não pode negar a necessidade de criação e ampliação de mecanismos comunitários, pois não basta unicamente garantir o acesso aos tribunais, deve-se possibilitar aos cidadãos a defesa de direitos e interesses legalmente protegidos.

O direito de acesso à justiça, justo e célere, somente será efetivo quando for possível o reconhecimento por parte do Estado e da sociedade civil dos demais mecanismos (além da via judicial) para a pacificação adequada aos conflitos. De acordo com Garapon (1997, p. 265), efetivamente:

[...] o conhecimento da realidade é o único critério de julgamento que subsiste, ninguém nos conhece melhor do que nós mesmos! Esta concepção do julgamento é uma desconfiança do direito para consigo mesmo: a justiça de gabinete acredita mais na naturalidade das regulações sociais do que nas suas próprias categorias jurídicas consideradas artificiais. Sob o pretexto de interferir o menos possível na vida individual e de não desnaturar os recursos psicológicos dos interessados pela via do judiciário, é o inverso que ocorre: uma desnaturação do judiciário por parte da psicologia.

O âmbito comunitário mostra-se como espaço essencial para a proliferação dos mecanismos adequados e contributivos ao acesso à justiça comunitária ao reconhecer as diferenças sociais, políticas e culturais, sem olvidar de seu foco: a pacificação dos conflitos. Segundo Foley (2010), esses mecanismos oportunizam o exercício de uma ação coletiva com objetivo de desenvolver soluções aos problemas que ali se apresentam, constituindo-se enquanto um valioso aporte e um avanço efetivo na maturidade das sociedades e na construção em prol de um ideal de vida em comunidade.

Portanto, todo esse processo constante de metamorfoses das questões sociais, políticas e econômicas auxiliam a criação de novos horizontes sociais aos indivíduos, inclusive abrindo novos caminhos para o poder local, que passa a adquirir novos significados. Numa sociedade que se apresenta cada vez mais complexa e plural, as relações internacionais ganham cada vez maior protagonismo frente às relações internas de cada país, e isso põe em xeque o direito do Estado que, sob vários aspectos, entra em crise porque não logra êxito na regulação da sociedade civil nacional por meio dos mecanismos jurídicos tradicionais e ainda se vê obrigado a repartir sua soberania com as demais forças internacionais.

Destarte, a construção de métodos adequados e comunitários à atual jurisdição (não trabalhando com a lógica da exclusão do Judiciário, mas agregando instrumentos que possam caminhar juntos) que vise a aproximação dos conflitantes pode representar uma contribuição significativa para a promoção e concretização do acesso à justiça

comunitária, e assim contribuir para a superação das crises do Judiciário e promover a pacificação dos conflitos.

Considerações finais

Tanto o desenvolvimento do capital social nos espaços públicos quanto a promoção da participação cidadã nos centros decisórios das sociedades são classificados como imprescindíveis diante do atual cenário de crise política, de ilegitimidade das ações dos governos e de usurpação dos direitos de cidadania. Assim, a possibilidade de integração e o favorecimento da corresponsabilidade dos cidadãos em suas comunidades assumem o objetivo de instigar e viabilizar a construção de uma nova cultura de participação ativa nos processos emancipatórios.

São compreendidas nesse momento as crises que assolam o Poder Judiciário (crise de eficiência e crise de identidade) *versus* o acesso à justiça comunitária como um direito humano e fundamental a ser concretizado, não entendido como o acesso ao sistema de justiça tradicional e estatal, mas sim a todos os mecanismos adequados que consigam responder de forma efetiva, justa e célere aos conflitos.

Assim, questionou-se: como se apresentam as metamorfoses sociais, políticas e econômicas das sociedades que influenciam no enfrentamento das crises do Poder Judiciário e a promoção do acesso à justiça comunitária na América Latina? A análise desenvolvida nesse estudo considera os novos mecanismos adequados e comunitários de pacificação de conflitos na condição de instrumentos de concretização do acesso à justiça e superação das crises do Judiciário, visando a estabelecer a construção de políticas públicas comunitárias a partir do fortalecimento do capital social para promover uma nova cultura de participação social nos processos decisórios das comunidades.

Demonstra-se, ao constatar esse cenário, a importância da instituição da justiça comunitária e da participação social na sociedade contemporânea, inclusive como um mecanismo de tentativa de alteração

do atual contexto da globalização e de seus reflexos negativos nas relações sociais. Com a instituição da justiça comunitária participativa, os novos métodos de pacificação de conflitos emergem baseando-se em uma proposta de pacificar os conflitos de forma adequada, com a principal finalidade de concretizar o acesso à justiça e de realizar uma justiça comunitária efetivamente justa e voltada aos anseios da comunidade.

Há a necessidade essencial de se alterar o cenário mundial da globalização que perpassa efetivamente pela alteração da convivência em comunidade, isto é, para que essa grande alteração seja efetiva, deve ser iniciada na comunidade, no local mais próximo ao cidadão, pois somente um indivíduo emancipado e conhecedor tanto da sua realidade social quanto da possibilidade de transformação será capaz de fomentar e de promover a mudança que as sociedades necessitam para continuar se desenvolvendo. Assim, ao compreender as metamorfoses sociais, políticas e econômicas das sociedades que influenciam no enfrentamento das crises do Poder Judiciário e a promoção do acesso à justiça comunitária na América Latina, objetiva-se o estabelecimento de uma nova cultura de pacificação dos conflitos baseado no diálogo.

Referências

- AMARAL, Márcia Terezinha Gomes. **O Direito de acesso à justiça e a mediação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- BATISTA, Keila Rodrigues. **Acesso à justiça**: instrumentos viabilizadores. São Paulo: Letras Jurídicas, 2010.
- BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Acesso à justiça**: um problema ético-social no plano da realização da justiça. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- CESAR, Alexandre. **Acesso à justiça e cidadania**. Cuiabá: EdUFMT, 2003.

FOLEY, GláuciaFalsarella. **Justiça comunitária**: por uma justiça da emancipação. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GARAPON, Antoine. **Bem julgar**: Ensaio sobre o ritual judiciário. Lisboa: Instituto Piaget: 1997.

MONREAL, Eduardo Novoa. **O direito como obstáculo à transformação social**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. Coimbra: Almedina, 2014.

TORRES, Jasson Ayres. **O acesso à justiça e soluções alternativas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

Aceleração social, ressonância e refugiados: reflexões de Hartmut Rosa

Bárbara Bruna de Oliveira Simões ¹

Considerações iniciais

O presente artigo aborda a teoria da aceleração social de Hartmut Rosa e busca realizar aproximações à temática dos fluxos de refugiados, com o intuito de expor pontos convergentes para embasar futuros estudos da teoria crítica e das migrações. Hartmut Rosa está vinculado à teoria crítica da Escola de Frankfurt² e iniciou a pesquisa em aceleração social ao observar suas angústias, e de pessoas próximas, acerca da sensação de perder-se no tempo, por conta da velocidade da vida cotidiana. Ao mesmo tempo em que Rosa entende que a lentidão é inaceitável, uma aceleração sem conexão com o mundo também não traz consequências positivas, pelo contrário, gera alienação, dessincronização.

A alienação ocorre em relação às pessoas, aos objetos, à vida no geral. Diante disso, quais aproximações podem ser feitas entre a teoria da aceleração social de Hartmut Rosa e a temática das migrações, já que, atualmente, o mundo ainda lida com os fluxos de refugiados e, muitas

¹ Doutoranda em Ciências Sociais na PUC/RS (bolsista capes). Mestre em Direitos Humanos pelo UniRitter. Advogada. E-mail: barbarabsimoes@gmail.com.

² Em 1923, inicia-se a construção do Instituto de Pesquisas Sociais, na Universidade de Frankfurt, que na década de 1960 ficaria conhecido como Escola de Frankfurt. O Instituto significava um ponto de convergência de diversos pensadores nascidos entre os séculos XIX e XX, como, por exemplo, Theodor W. Adorno, Max Horkheimer, Erich Fromm, Herbert Marcuse, Walter Benjamin, dentre outros. O projeto inicial da Escola de Frankfurt possuía um cunho fortemente marxista e deu origem à uma teoria crítica da sociedade no início do século XX. (MOGENDORFF, 2012, p.152).

vezes, os locais de destino dessas pessoas não são ressonantes, no sentido exposto por Rosa em sua teoria. Utilizando pesquisa exploratória, por meio de material bibliográfico, este estudo divide-se em três tópicos, sendo o primeiro uma breve introdução à teoria da aceleração social de Hartmut Rosa; no segundo, realizam-se as primeiras aproximações da teoria à temática do refúgio e, por fim, no terceiro tópico, apresenta-se uma análise do artigo de Rosa intitulado *Adaptation, not fossilization: two responses to the 'refugee crisis'* (2017b), em que ele explora seus conceitos na realidade dos refugiados.

1. A aceleração e a alienação na sociedade moderna

A palavra “tempo” é simples, mas tem muitos significados. Pode ser o tempo, no sentido do clima, objeto de estudo da meteorologia. Pode ser o tempo no sentido histórico, por meio do qual a história e demais ciências humanas podem observar as mudanças na vida humana. Pode ser, ainda, o tempo, no sentido do relógio, das horas, do tempo que se tem para fazer algo. Nesse sentido, todos são um pouco especialistas, pois sempre se está correndo atrás do tempo perdido. É cada vez mais comum, entre as conversas, o tópico da falta de tempo. O dia deveria ter mais de 24 horas para que fosse possível acompanhar todas as atividades humanas.

Essa preocupação não é atual, pois a temática da aceleração social já foi analisada, por exemplo, por teóricos da Escola de Frankfurt, onde se desenvolve uma teoria crítica da sociedade moderna³. Hartmut Rosa, teórico crítico aqui analisado, iniciou seus estudos pela influência de Charles Taylor, tendo como orientador de doutorado Axel Honneth. Rosa (2017a, p.368-369) expõe que a velocidade da vida não é uma questão peculiar à teoria crítica, pois desde a primeira geração da Escola houve a preocupação com o tempo, contudo, ela perdeu espaço no pensamento

³ “A convicção de que todos os eventos, objetos e circunstâncias do mundo social são de natureza dinâmica ou processual e de que *tempo*, portanto, representa uma categoria-chave para toda análise adequada tornou-se hoje quase um lugar-comum nas ciências sociais. No entanto, é como se a referida disciplina até agora não soubesse muito bem o que fazer com esse conhecimento.” (ROSA, 2019, p.1).

social e, por isso, ele se interessou em trazer à tona, novamente, a questão da velocidade em sua teoria da aceleração social.

Diante dessa preocupação com o passar do tempo, Hartmut Rosa passou a analisar experiências próprias e de amigos ao seu redor e decidiu desenvolver sua teoria:

Então comecei a me interessar pela maneira como o tecido social influenciava o meu senso de temporalidade. Um segundo aspecto foi a percepção de que estava sempre com o tempo escasso, que nunca tinha tempo o suficiente. Então notei, assim como você mencionou a percepção de seus amigos e parentes, que a maioria das pessoas compartilhava essa mesma impressão. Sempre dizem que vão bem, mas andam sem tempo. Assim pensei que, se todos estão com o tempo curto, talvez isso não seja um problema pessoal, mas social. E, portanto, comecei a pensar sobre esses problemas mais sistematicamente (ROSA, 2017a, p.367).

Rosa (s.d., p.2, tradução nossa) menciona que, do mesmo modo que Honneth ou Taylor, ele interessa-se por compreender o que realmente motiva as pessoas e o que configura uma boa vida para elas. Por meio de sua pesquisa de aceleração social, chegou a uma nova definição de modernidade: uma sociedade é moderna se seu modo de estabilização é dinâmico. A aceleração serviria para reproduzir a estrutura social e manter seu *status quo*. Já as pessoas são motivadas pelo medo de serem excluídas dessa engrenagem da sociedade moderna. Contudo, ele menciona que essa nova conceituação não é suficiente, complementando que⁴:

A modernidade, no meu entender, é impulsionada pelo que chamo de *Triple A Approach* ao mundo: acreditamos implicitamente que a boa vida consiste em tornar o mundo mais disponível, atingível e acessível. Tomemos, por exemplo, a atração da tecnologia: com a ajuda de uma bicicleta – isso eu aprendi quando

⁴ “Like Honneth or Taylor, I am very much interested in understanding what really motivates people and what makes a good life for them. Coming from my work on social acceleration, I arrived at a new definition of modernity: so, in my view society is modern if its mode of stabilisation is dynamic, that is, if it needs progressive growth, acceleration and innovation just to reproduce its social structure and to maintain its status quo. We see this most easily with respect to the need for economic growth – which inevitably is connected to acceleration and innovation. Now, on an individual level, where does the motivational energy come from to keep the engines of growth, acceleration and innovation going? Surely, to a significant extent, we are driven by fear: we are afraid of losing out in social competition, of being excluded” (ROSA, s.d., p.2-3).

criança – aumentei o horizonte do meu mundo até o fim da aldeia, da cidade e além. Quando completamos 18 anos e compramos um carro, o horizonte de disponibilidade e acessibilidade aumenta novamente: podemos ir às discotecas e aos cinemas da cidade grande a uns cem quilômetros de onde moramos, e assim por diante. O avião então traz outros continentes ao nosso alcance. O mesmo vale para o *smartphone*: com essa ferramenta, tenho todos os meus amigos e todas as informações de que preciso de todas as partes do mundo no bolso. Ou considere a atração do dinheiro: o dinheiro é a varinha mágica com a qual fazemos o mundo disponível, acessível e atingível. De fato, a nossa riqueza indica o escopo ou o alcance do nosso horizonte de disponibilidade, acessibilidade e atingibilidade⁵ (ROSA, s.d., p.3, tradução nossa).

Para Rosa, a sociedade moderna mantém sua estrutura através da aceleração, ou seja, do constante crescimento, das inovações. Assim, o mundo todo, de certa forma, está nesse processo dinâmico. Isso não é ruim, já que Rosa não é um defensor da lentidão, pois ela não é atrativa. Ele cita o exemplo de uma conexão de Internet lenta, uma brigada de incêndios lenta, uma montanha russa lenta, não são coisas desejáveis. Dessa forma, observa-se que a velocidade não é ruim em si mesma, também a lentidão não é um bem incondicional (ROSA, 2017a, p.379). No prefácio à edição brasileira de seu livro, Hartmut Rosa expõe alguns questionamentos que sintetizam as angústias de quem busca respostas para o mundo acelerado: “O que é uma boa vida?” “E o que nos impede de levar essa vida?” “Por que as pessoas se sentem como *hamsters* numa roda girada sempre mais velozmente [...]?” (ROSA, 2019, p.IX). O estudo de Rosa acerca da aceleração social é bastante denso. Para a presente pesquisa, mostrou-se interessante observar a dicotomia apresentada entre as dimensões de aceleração e os fenômenos de inércia.

⁵ “For my part, I found that this is true to a large extent, but it is not enough to explain what modernity is all about. Modernity, in my understanding, is driven by what I call the ‘Triple A Approach’ to the world: we implicitly believe that the good life consists in making more of the world available, attainable and accessible. Take, for example, the lure of technology: with the help of a bike – this I learned as a child – I increased the horizon of my world to the end of the village or town and beyond. When we turn 18 and get a car, the horizon of availability and accessibility increases again: we can go to the discos and cinemas in the big city some hundred kilometers away from where we live, and so on. The airplane then brings other continents within reach. The same goes for the smartphone: with this tool, I have all of my friends and all the information I need from all parts of the world in my pocket. Or take the lure of money: money is the magic wand with which we make the world available, accessible and attainable. In fact, our wealth indicates the scope or reach of our horizon of the available, accessible and attainable” (ROSA, s.d., p.3).

Como formas ou dimensões da aceleração, Rosa (2019, p.140-159) apresenta: aceleração técnica, aceleração da mudança social e aceleração do ritmo de vida. Da mesma forma, Rosa (2019, p.159-) apresenta os fenômenos que escapam ou se opõem à dinamização da vida, são freios para a aceleração: limites de velocidade naturais (ecossistema em relação à poluição), ilhas de desaceleração (comunidades Amish), lentidão como efeito colateral disfuncional (congestionamento de trânsito, adoecimentos depressivos), duas formas de desaceleração intencional, a saber: desaceleração como ideologia (resistências a novas tecnologias) e desaceleração como estratégia de aceleração (retiros espirituais), enrijecimento estrutural e cultural (levaram a teorias como a do fim da história).

Para Rosa (2019, p.179), “[...]nenhuma dessas categorias representa uma contratendência comparável estrutural e/ou culturalmente à dinâmica aceleratória da Modernidade”. Isso quer dizer que o processo de modernização se mostra como um incessante deslocamento de equilíbrio entre forças de aceleração/de movimento e forças de inércia (ROSA, 2019, p.605). Todavia, há comunidades e processos que não conseguem acelerar da mesma forma, como é o caso da esfera ecológica, que é dessincronizada, uma vez que a natureza é muito lenta para o ritmo da sociedade. Outro exemplo apresentado por Hartmut Rosa é a política, especificamente, a democracia, que deve ser um processo que leva tempo para ser construído. Para Rosa (2017a, p.379), a velocidade só é algo ruim quando leva à dessincronização e à alienação. A alienação é aquele momento em que o mundo se torna mudo. Rosa cita a síndrome de *burnout* como um exemplo de alienação, na qual as pessoas, mesmo tendo tudo à sua disposição, dinheiro, amigos, emprego, sentem-se alienadas e distantes do mundo, como se ele tivesse ficado frio, mudo e surdo.

Partindo, então, desta última ideia apresentada por Hartmut Rosa sobre a alienação, pretende-se observar, no próximo tópico, de que forma a alienação na sociedade moderna atinge as vidas de pessoas que, ao longo da história, já foram colocadas em posições de alienação em relação ao

mundo, como é o caso dos refugiados, que buscam, em diversos destinos, uma nova oportunidade para desenvolverem suas vidas.

2. Migrações internacionais na sociedade moderna acelerada

No tópico acima, apresentaram-se algumas temáticas abordadas por Hartmut Rosa (2019), de forma introdutória. Rosa identifica, na modernidade tardia, a lógica da roda do *hamster*, que toma intensamente as pessoas e causa o *Burnout* pela imposição do andar mais rápido. Esse *Burnout* é uma forma extrema de alienação (ROSA, 2019, p.XXVI). Atualmente, Rosa identifica esse sentimento de alienação, por exemplo, nos apoiadores de Donald Trump, naqueles que votaram para o *Brexit*, identificando que essas pessoas não se sentem escutadas pelo *establishment* sociopolítico, o que pode ser justificado. O problema reside no momento em que discursos ideológicos afirmam que essa falta de comunicação se dá por culpa do estrangeiro, do refugiado ou dos grupos minoritários. Essa é uma conexão totalmente errônea, pois a construção de barreiras, muros entre as pessoas, somente agrava o sentimento de alienação na população⁶ (ROSA, 2018, p.256, tradução nossa).

A utilização dos refugiados e dos migrantes forçados de forma geral é feita, principalmente, em discursos ideológicos que buscam separação, construção de muros e alienação dessas pessoas do cotidiano das comunidades em que chegam, conforme observado pelo próprio Rosa no artigo intitulado *Adaptation, not fossilization: Two responses to the 'refugee crisis'* (2017b). Neste tópico, serão apresentados os principais

⁶ “La ideología es un concepto muy controvertido, incluso afirmar que es esencialmente polémico. Desde mi punto de vista, busco abordar dos niveles de la ideología, por decirlo así. Por un lado, están los problemas de mala atribución de problema reales. Esto significa que las experiencias y los problemas reales son atribuidos a causas equivocadas. Por ejemplo, en la agitación y el malestar político de nuestros días, en todos aquellos descontentos votantes que apoyaron a Trump, o en aquellos que votaron por el Brexit, pienso que podemos discernir un sentimiento de verdadera alienación. Esos manifestantes se sienten alienados del mundo político. Ellos articulan la sensación de no ser escuchados, no ser vistos por el establishment sociopolítico, no poder hacer sus voces, no ser realmente alcanzados o tenidos en cuenta por las decisiones políticas orientadas hacia las lógicas e imperativos de los mercados. Así, ellos se sienten alienados por una silenciosa, ‘brutal’, fuerzapercebida como ‘Washington’, o ‘Bruselas’, o la ‘globalización’. Creo que este sentimiento de alienación, de falta de resonancia política, es claramente justificado. Pero, entonces, la ideología se entromete y atribuye como razón de esta falta de resonancia a los extranjeros, a los refugiados y a los grupos minoritarios. Esto es evidentemente una atribución errónea” (ROSA, 2018, p.256).

conceitos envolvendo o estudo dos fluxos de refugiados para que seja possível, no último tópico, a apresentação do artigo de Rosa.

Importante contextualizar que o refúgio, como instituto, surge na Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e no Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. De acordo com esses dois diplomas, o refugiado é aquela pessoa que está fora do seu país de nacionalidade e não queira/possa retornar e pedir proteção de seu Estado, em virtude de receio de ser perseguida por razão de raça, religião, nacionalidade, filiação em grupo social ou opiniões políticas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951; 1967).

Segundo dados do ACNUR (2019, p.2), ao final de 2018, havia 70,8 milhões de pessoas deslocadas forçadamente no mundo, por conta de guerras, conflitos e violência generalizada. Contudo, fluxos de refugiados não são acontecimentos da sociedade moderna. Andrade (1996, p.8) observa que o homem sempre conviveu com o fato de ter que sair de suas origens e buscar proteção em outra localidade, seja por desagradar algum governante ou pela necessidade da terra. O que aconteceu a partir do século XX foi um aumento no número de refugiados, diante das duas grandes guerras: a Primeira Guerra gerou 4 milhões de refugiados e a Segunda gerou mais de 40 milhões (JUBILUT, 2007, p.78). Além do aumento no número de pessoas refugiadas, Jubilit (2007, p.24-25) expõe um segundo fator de preocupação: a organização dos Estados-nações independentes, em que o refugiado sai de sua terra de origem, mas não localiza alternativa para ser acolhido, já que o Estado tem autonomia para não o aceitar em seu território.

O que se mostra permanente na vida dos refugiados é o não-pertencimento. Arendt (1998, p.328) mostra que os refugiados, durante a Segunda Guerra Mundial, não eram perseguidos por algo que haviam feito ou pensado, mas sim por conta do que simplesmente eram: nascidos na raça errada (judeus na Alemanha), na classe errada (aristocratas na Rússia), convocados pelo governo errado (soldados do Exército Republicano espanhol). As pessoas eram destituídas de direitos humanos

justamente por serem somente humanos. Na modernidade, Bauman (2017, p.9) entende que o surgimento de massas de pessoas refugiadas decorre do modo de vida que produz pessoas redundantes ou localmente inúteis, não empregáveis, em razão do progresso econômico.

Esses migrantes, para Arendt (1998, p.327-328), sofrem duas perdas: a primeira é a perda do lar, no sentido de perda de tudo no qual nasceram. Diferentemente de migrações forçadas de outras épocas, as do século XX caracterizavam-se não somente pela perda do lar, mas também pela impossibilidade de encontrar um novo lar. Não havia lugar para que os emigrantes pudessem criar novos laços e fundar suas próprias comunidades. A segunda perda sofrida por essas pessoas foi a perda do governo, não só do seu, mas de todos. Quem está fora da “teia” que envolve a Terra e permite que a pessoa carregue consigo sua posição social está fora de toda a legalidade.

Evidencia-se, assim, que somente se percebe o direito a ter direito e o direito de pertencer a alguma comunidade organizada quando surgem pessoas que perderam esses direitos e não têm chance de recuperá-los. Isso ocorre porque, paradoxalmente, já são todos parte da mesma humanidade, vivendo em mundo único, em que a perda de direitos significa a expulsão da própria humanidade (ARENDR, 1998, p.330). A situação dos refugiados agrava-se quando, além de fugirem de situações ameaçadoras e violadoras de seus direitos humanos, desembarcam em uma nova comunidade que não é receptiva.

Como observado por Rosa, grupos ideológicos utilizam a situação de fragilidade e vulnerabilidade de refugiados como razão para culpá-los por faltas que seus próprios governos cometem. Para Bauman (2017, p.10), isso ocorre porque, nesse local de destino do refugiado, “[...] há uma população já assombrada pela fragilidade existencial e pela precariedade de sua condição e de suas expectativas sociais [...]”. Essa alienação, que já existe em meio a essas pessoas, liga um alerta quando elas se deparam com novas pessoas chegando e, aos seus olhos, competindo pelo mercado de trabalho.

Essa diferenciação entre o interno e o externo, entre o nacional e o estrangeiro, o amigo e o inimigo, gera os muros relatados por Rosa. O refugiado, assim, além de perder sua origem, como Arendt relata, perde, agora, a chance de se desenvolver e auxiliar no desenvolvimento desse novo local. Bauman (2017, p.13-14) observa que “Estranhos tendem a causar ansiedade por serem ‘diferentes’ – e, assim, assustadoramente imprevisíveis, ao contrário das pessoas com as quais interagimos todos os dias e das quais acreditamos saber o que esperar”.

Todavia, essa não precisa ser a realidade. Estudos já comprovaram que a chegada de migrantes a uma nova comunidade auxilia no desenvolvimento econômico (D’ALBIS, BOUBTANE, COULIBALY, 2018), além de ser uma experiência enriquecedora para todos em termos de troca de experiências, culturas, conhecimentos e vivências. Uma resposta adequada para a chegada dessas pessoas é o que busca Rosa em seu artigo *Adaptation not fossilization: two responses to the ‘refugee crisis’*.

3. A resposta da ressonância: adaptando e não fossilizando

Nos últimos tópicos, observou-se que o problema da aceleração se dá no momento em que ela gera a dessincronização, a alienação. Essa alienação em relação ao mundo pode ser observada na realidade dos refugiados, que abandonam suas origens em busca de um recomeço, mas a comunidade de destino nem sempre se mostra aberta ao diálogo, não se mostra ressonante. Rosa (s.d., p.4, tradução nossa), inicialmente, buscou no conceito de ressonância a oposição ao conceito de alienação. Ele tentou estabelecer a ressonância como a outra da alienação ou, por outro lado, viu a alienação como uma perda de ressonância⁷. Contudo, ao longo de seus estudos, ele viu que a ressonância era mais do que isso.

Ressonância não diz respeito a um estado emocional, e sim a um modo relacional no qual sujeito e mundo colocam-se numa relação responsiva. Para

⁷“At first, I just took the two concepts to be opposites. I tried to establish resonance as alienation’s other, or put differently, I saw alienation as a loss of resonance” (ROSA, s.d., p.4).

tomá-la de forma mais exata, nos é útil compreendê-la não apenas com o *outro da alienação*, mas também como uma modificação e ampliação do conceito de reconhecimento, tal qual Axel Honneth o compreende (ROSA, 2019, p.XXXI).

Ressonância é uma questão de alteridade, ver o outro como a si mesmo. Se o *Burnout* significa uma desconexão com o mundo, a ressonância significa uma maneira de encontrar o mundo. A ressonância é comunicação e não consonância. Tentar transformar o mundo em uma esfera de ressonância abrangente não levaria apenas à política totalitária, mas destruiria a possibilidade de ouvir a voz do outro⁸ (ROSA, s.d., p.4, tradução nossa).

Ela possui quatro qualidades cruciais: afeto, emoção, transformação por conta desse contato e há, ainda, um elemento de indefinição, pois não há certeza de que se entrará em um modo de ressonância, mesmo que a busque⁹ (ROSA, s.d., p.3, tradução nossa). Além das qualidades, Rosa apresenta os eixos da ressonância: horizontal (conexão com outras pessoas, pelo amor, amizade, democracia), diagonal (conexão a coisas materiais) e vertical (conexão ao mundo, pela natureza, arte, religião)¹⁰ (ROSA, s.d., p.4, tradução nossa).

Em seu artigo intitulado *Adaptation not fossilization: two responses to the ‘refugee crisis’*, Rosa (2017b, tradução nossa) busca aplicar a ideia de ressonância no contato de uma comunidade com os refugiados que ali chegam. Ele constata que a questão dos refugiados é um desafio para a sociedade de destino, contudo, isso não justifica descartar esse desafio ou

⁸“Resonance is not consonance, it requires the active presence of something that is beyond my grasp, elusive, and in this sense remains alien. The attempt to turn the world into a sphere of encompassing resonance would not only lead to totalitarian politics, it would actually destroy the possibility of hearing the voice of the other [...]” (ROSA, s.d., p.4).

⁹“The alternative to the mode of dynamic stabilization is a mode of resonance. Resonance is a way of encountering the world, that is, people, things, matter, history, nature and life as such. It is characterized by four crucial qualities: first affection, [...]. Second, emotion, [...]. Third, in this process of being touched and affected by something and of reacting and answering to it, we are transformed [...]. However, and this is the fourth element, resonance is always characterized by an element of elusiveness” (ROSA, s.d., p.3).

¹⁰“The first of these three dimensions – I call axes in my book – is the horizontal [...], the diagonal [...] the vertical [...]” (ROSA, s.d., p.4).

banalizá-lo¹¹. O acolhimento, ao mesmo tempo que complexo, é de extrema importância para os refugiados. Ocorre que, conforme observado por Agamben (2013, p.42), os Estados de destino, embora reconheçam os direitos “sagrados e inalienáveis” do homem, muitas vezes são incapazes de auxiliar de forma adequada os refugiados, por falta de estrutura, vontade política ou falta de recursos.

Rosa (2017b, tradução nossa) verifica a existência de duas estratégias de resposta: a primeira é a resposta dada pelo populismo de direita e é equivocada, já que mantém distâncias. Essa atitude leva a uma relação de esclerose com o mundo, provocando sentimentos de alienação¹². A segunda resposta é a proposta por Rosa e visa à criação de um espaço, no qual as pessoas e culturas possam dialogar e no qual seja permitida a ressonância. Contudo, a celebração da diversidade e das diferenças não consegue, sozinha, superar os desafios atuais envolvendo os refugiados. É necessário um processo renovado¹³ (ROSA, 2017b, tradução nossa).

Gostaria, portanto, de concluir combinando minha discussão sobre este segundo plano estratégico com uma sugestão prática cautelosa sobre vincular a política de refugiados à política de infraestrutura. Essa sugestão visa superar a alienação e promover uma forma vigorosa e não regressiva de solidariedade democrática que permite aos atores verem-se como sujeitos políticos por direito próprio¹⁴ (ROSA, 2017b, tradução nossa).

Rosa (2017b, tradução nossa) expõe que, em países como os Estados Unidos da América e na Europa, crescem os discursos de diferenciação

¹¹ “Yes, it’s true. If we let refugees in and engage with them, they will change us; we will be transformed and, before long, we will no longer be the same, we will be different people! It would therefore most definitely be wrong to argue that the refugee question does not represent a challenge for our society. And yet to acknowledge this is by no means to imply that the correct strategy for dealing with this issue is to dismiss the challenge as far as possible or to trivialize it” (ROSA, 2017b).

¹² “In this essay I would like to outline two strategic responses. The first is the ethnocentric response advocated by rightwing populists: [...]” (ROSA, 2017b).

¹³ “This is why I would like to propose a second way of dealing with the challenge, one that is not ethnocentric but that aims to create a space in which people and cultures can encounter one another through dialogue in a way that enables resonance” (ROSA, 2017b).

¹⁴ “I would therefore like to conclude by combining my discussion of this second strategic response with a cautious practical suggestion about linking refugee policy to infrastructure policy. This suggestion aims to overcome alienation and to foster a vigorous, non-regressive form of democratic solidarity that allows actors to see themselves as political subjects in their own right” (ROSA, 2017b).

entre nacionais e estrangeiros, gerando, nos nacionais, a ideia de serem estrangeiros em seus próprios países. Essa é uma atitude de esclerose para com o mundo, de alienação¹⁵. Como consequência “Essa relação com o mundo se sobrepõe à crise dos refugiados: a figura do refugiado parece ser a razão da própria alienação do mundo”¹⁶ (ROSA, 2017b, tradução nossa). A fossilização e a alienação dos grupos e movimentos populistas de direita só podem ser superadas, então, pela voz e pela resposta, pelo diálogo com os outros¹⁷ (ROSA, 2017b, tradução nossa).

A proposta apresentada por Rosa (2017b, tradução nossa) combina a ideia de política para refugiados com a política de infraestrutura. Em sua pesquisa, ele foca nas áreas rurais, pois entende que são as mais afetadas pelos discursos populistas contra refugiados, por serem locais que já possuem problemas estruturais. Assim, o acolhimento de refugiados deverá ser combinado com a manutenção de escolas, hospitais, ônibus escolar, estradas, por meio de um programa de infraestrutura, de forma que a chegada dessas pessoas não signifique custos e gastos para aquela comunidade, mas sim esperança, renovação e participação ativa dos refugiados no desenvolvimento da comunidade. A comunidade estaria envolvida em um desafio comum de encontrar acomodação e emprego para os refugiados, com o auxílio do programa, e os refugiados teriam uma participação democrática na construção desse projeto coletivo em busca de um bem comum ou de uma esfera de ressonância¹⁸.

¹⁵“What is expressed in this attitude is a sclerotic relationship with the world. When people perceive the world around them, the world they encounter, as a combat zone to be viewed at best with indifference but more often with hostility – a world in which their own position was always precarious anyway – they see the vital, the foreign, the strange that confront them as a danger and a threat” (ROSA, 2017b).

¹⁶“This relationship to the world is superimposed onto the refugee crisis: the figure of the refugee appears to be the reason for one’s own alienation from the world” (ROSA, 2017b).

¹⁷“Except that the political objective that these movements pursue undermines this hope in two senses: fossilization and alienation can be overcome only when we can allow ourselves to be addressed and touched by other voices, and to respond in turn with our own voice. Indeed, we can only hear, develop and realize the full scope of our own voice when in dialogue with others” (ROSA, 2017b).

¹⁸“To conclude, I would like to propose the outline of a solution, one that could open up a way out of the muddled situation we currently face and that seems to me to have some potential for success, particularly given my observations on the theory of resonance” (ROSA, 2017b).

O diálogo, para Bauman (2017, p.24), é a forma de sair da alienação e da insensibilidade. A única saída para a crise pela qual passa a humanidade é a solidariedade entre as pessoas. Rosa (2017b, tradução nossa) entende que o diálogo com as populações refugiadas pode representar a última chance de superar a alienação e escapar da fossilização. Por meio do refugiado, ouve-se a voz do outro, do estrangeiro e torna-se consciente da sua própria voz¹⁹. A ressonância está em enxergar o outro e a si mesmo.

Considerações finais

O presente artigo analisou a teoria da aceleração social de Hartmut Rosa e a situação dos refugiados, realizando aproximações, principalmente, por meio do artigo intitulado *Adaptation not fossilization: two responses to the 'refugee crisis'*, de 2017, em que Rosa apresenta alguns desafios que permeiam a acolhida de refugiados nas comunidades de destino. Grande parte desses desafios decorre do próprio discurso populista de direita que vê no refugiado um inimigo, que roubará empregos e direitos dos nacionais.

A mudança, então, reside na tentativa de aproximar as duas realidades: a comunidade já existente e os refugiados que estão chegando. A resposta, segundo Rosa, seria por meio de um programa que unifique políticas para refugiados com as políticas de infraestrutura da sociedade, justamente porque o medo das comunidades reside no fato de que o acolhimento gerará gastos que elas não conseguirão suprir. Ao criar a ideia de um programa estrutural, que trabalhe, principalmente, nas áreas rurais, de forma a incentivar o acolhimento dos refugiados, bem como melhorias estruturais nas cidades e vilarejos, Rosa está propondo uma ideia de ressonância, de diálogo com o outro, evitando-se a alienação.

¹⁹"I would like to make the case that refugees represent possibly our last great chance to overcome alienation, to escape fossilization and to rejuvenate ourselves. Refugees have the potential to loosen those very structures that have become sclerotic. Through and in them we encounter the voice of a foreigner, of an Other, that can prompt us to become conscious once again of our own voice, to give expression to it and, by both listening and responding, to transform ourselves" (ROSA, 2017b).

No fim, espera-se que essa comunidade e os refugiados recém-chegados possam conviver, trocando ideias e aprendizados, mediante uma participação ativa e democrática. Rosa ressalta que sua ideia é uma prática cautelosa, já que ainda não testada empiricamente. Questiona-se a viabilidade do programa na realidade de diversos países e em outros locais, como por exemplo, grandes centros urbanos, que recebem, também, muitos refugiados. Não há como prever atitudes de xenofobia. O certo é que, de qualquer maneira, independentemente do projeto de acolhimento a ser desenvolvido, a alienação e a criação de diferenças devem ser inaceitáveis em qualquer sociedade, pois, somente por meio do diálogo e da ressonância com o outro, pode-se evoluir.

Referências

- ACNUR. **Tendências globales:** desplazamientos forzado em 2017. Geneva: ACNUR, 2018. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2018/Global_Trends_Forced_Displacement_in_2017/TendenciasGlobales_2017_web.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.
- AGAMBEN, Giorgio. Política do exílio. In: DANNER, Leno; DANNER, Fernando (Org.). **Temas de Filosofia Política Contemporânea.** Porto Alegre: Fi, 2013, p. 33-50.
- ANDRADE, José H. Fischel. **Direito internacional dos refugiados:** evolução histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo.** Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta.** Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.
- D'ALBIS, Hippolyte; BOUBTANE, Ekrame; COULIBALY, Dramane. Macroeconomic evidence suggests that asylum seekers are not a “burden” for Western European countries. **Science Advances**, v.4, n.6, jun. 2018. Disponível em: <<https://advances.sciencemag.org/content/4/6/eaqo883/tab-pdf>>. Acesso em: 29 maio 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

MOGENDORFF, Janine Regina. A Escola de Frankfurt e seu legado. **Verso e Reverso**, São Leopoldo, XXVI (63), p.152-159, set./dez. 2012. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/versoereverso/article/view/ver.2012.26.63.05/1178>>. Acesso em: 24 maio 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**, 28 jul. 1951, Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados**, 4 out. 1967, Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf>. Acesso em: 25 maio 2020.

ROSA, Hartmut. Acceleration and Resonance: An Interview with Hartmut Rosa. Interview by Bjorn Schiermer. **Acta Sociologica**, v. Special issue, p. 1-7, [s.d.].

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Aceleração: a transformação das estruturas temporais na modernidade. São Pulo: Unesp, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Alienación, aceleración, resonancia y buena vida. Entrevista a Hartmut Rosa. Entrevista por Alejandro Bialakowsky. **Revista Colombiana de Sociología**, v. 41, n. 2, p. 249-259, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Modernidade dessincronizada: aceleração social, estemporização e alienação: uma entrevista com Hartmut Rosa. Entrevista concedida a João Lucas Facó TZIMINADIS. **Revista Estudos de Sociologia**, v. 22, n. 43, p. 365-383, 2017a.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Adaptation not fossilization: two responses to the ‘refugee crisis’. **Eurozine**, 14 jul. 2017b. Disponível em: <<https://www.eurozine.com/adaptation-not-fossilization/>>. Acesso em: 30 maio 2020.

Ações coletivas e o acesso à justiça: assegurando direitos sociais

*Camila Mousquer Buralde*¹

*João Paulo Kulczyński Forster*²

*José Eduardo Aidikaitis Previdelli*³

Considerações iniciais

Analisando as normas estabelecidas pela Constituição Federal, é possível verificar especial proteção aos direitos fundamentais individuais, sociais, políticos, difusos e coletivos. Nesta perspectiva, o sistema de direitos fundamentais se apresenta como núcleo base do ordenamento jurídico, irradiando seus efeitos para as normas infraconstitucionais, no caso do presente estudo, as processuais civis. Referidos direitos foram estabelecidos pelo constituinte originário em sintonia com pactos e convenções internacionais de direitos humanos - reconhecidos a todas as pessoas independente de raça, cor, sexo, religião ou condição econômica - agregando aos direitos processuais positivados *status* de direito humano.

¹ Mestra em Direitos Humanos pela UniRitter. Pós-graduada em Direito Imobiliário pela UniRitter e Processo Civil pelo IDC. Professora convidada de cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu*. Advogada. camila.mousquer@gmail.com

² Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (2015). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (2011). Pós-Graduado em Direito Empresarial com ênfase em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas - FGV/RS (2006). Professor do Programa em Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Mestrado) em Direitos Humanos do UniRitter. Professor convidado de cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu*. Professor de Graduação em Direito nas disciplinas de Direito Civil e Direito Processual Civil do UniRitter. Sócio-advogado de Forster Advogados Associados. jpforster@gmail.com

³ Mestre em Direitos Humanos pelo Centro Universitário Ritter dos Reis - UniRitter (2018). Pós-Graduado em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário Ritter dos Reis - UniRitter (2016). Pós-Graduado em Formação Pedagógica de Professores pelas Faculdades QI (2015). Professor convidado de cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu*. Assessor de Desembargador no TJRS. edprevidelli@gmail.com

Dentre estes direitos humanos processuais, apresenta especial relevo o acesso à justiça. Sob tal panorama, a proposta do artigo é de, estabelecida a existência e estrutura deste direito processual, analisar as ações coletivas como mecanismos processuais de assegurar dos direitos fundamentais sociais.

Para essa finalidade, após o estabelecimento das premissas iniciais supracitadas, apresenta-se a tutela coletiva de direitos. Neste norte, será buscada a apresentação de alguns dos mecanismos processuais disponíveis para tal finalidade, bem como suas justificativas teóricas e práticas. Estabelecidas essas premissas, ao exame dos direitos sociais e sua titularidade, de forma a adequar a proteção coletiva daqueles.

O artigo é elaborado com base na revisão bibliográfica nacional e estrangeira, assim como com lastro em textos convencionais, constitucionais e infraconstitucionais, além de julgados pertinentes.

1. O direito humano do acesso à justiça

Ao contemplar direitos e garantias fundamentais, a Constituição Federal acabou constitucionalizando direitos materiais e processuais, alterando drasticamente o modo de interpretação das normas infraconstitucionais. A lei perde sua prerrogativa de centralidade e passa a exigir para sua validade a conformidade com as normas constitucionais.

Esta supremacia encontra seu alicerce teórico na previsão de impossibilidade de a lei excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça ao Direito, consagrando não apenas a garantia de inafastabilidade da jurisdição (acesso à justiça), mas o direito fundamental a uma tutela jurisdicional efetiva, célere e adequada (acesso à ordem jurídica justa) (WATANABE, 2019, p. 3).

Com a superação do modelo liberal, calcado no individualismo/patrimonialismo, o Direito passou a tutelar bens jurídicos de caráter extrapatrimonial, tais como: direitos da personalidade, do consumidor, do meio ambiente, exigindo a revisão de conceitos e institutos

processuais clássicos, passando a reconhecer direitos e deveres estatais, assim como de comunidades e associações.

Assim, o acesso à justiça se apresenta como um dos direitos mais básicos dos seres humanos, garantidor do exercício da cidadania. Sua importância atrelada à complexidade de efetivar sua aplicação foram as molas propulsoras de um estudo detalhado realizado pelos juristas Mauro Cappelletti e Bryant Garth, que, com o auxílio de outros pesquisadores, coordenaram o denominado “Projeto Florença de Acesso à Justiça”⁴ (TEODORO, 2013, p. 10-11).

O Projeto Florença se propôs a analisar o acesso à justiça não apenas numa perspectiva de um direito social fundamental, mas sim como ponto central da moderna processualística, obstinados em demonstrar que o acesso à justiça se constitui no direito humano mais básico, alicerce de um sistema jurídico moderno e igualitário⁵.

Sob o enfoque da efetividade, os autores identificam que o “despertar” do acesso à justiça emerge em três fases, as quais se desenvolvem numa sequência cronológica através de “ondas”, numa “tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo” (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 31).

Para o presente artigo, a segunda onda renovatória será o objeto de análise, pois representativa dos direitos denominados de transindividuais

⁴ O estudo foi desenvolvido entre os anos de 1973 a 1978 e tinha o objetivo de investigar sistemas judiciais de diversos países e seus resultados foram compilados em oito tomos e publicados em Milão, intitulados “Access to Justice: The World wide Movement to Make Rights Effective – A General Report” (TEODORO, 2013, p. 10-11).

⁵ “Esta constitucionalización de los principios, reglas e instituciones básicas del derecho procesal refleja una transformación todavía más tremenda de la naturaleza e intereses tradicionales del estudio del procedimiento civil; en realidad, esto a un es más exacto para el proceso penal, un campo que algunos estudiosos han considerado que en la actualidad pertenece completamente al área del derecho constitucional.³⁷ Sería necesario mencionar que la constitucionalización del derecho procesal, o al menos de parte de él, ha introducido en nuestra rama del derecho - como también en el rol de los jueces, de los practicantes y de los investigadores- todas las consecuencias de largo alcance del pluralismo de las fuentes legales. Todas las normas, reglas y principios procesales, deben ser “medidas contra” *lax superior* -la “*verfassungsmassige Ordnung*” con su catálogo de derechos fundamentales-. Las provisiones de este orden legal superior son, por supuesto, en general, normas sobrevaloradas, más vagas y “políticas” que las normas técnicas que prevalecen en el derecho procesal. De esta forma, el moderno constitucionalismo, este desarrollo legal y político más importante de nuestra época, penetra y afecta a toda la esfera de la actividad procesal, con todas las implicancias extensas de tal fenómeno, incluyendo una clase de interpretación legal inevitablemente más creativa, y más responsable política y moralmente” (CAPPELLETTI, 1991, p. 7).

ou metaindividuais⁶. Caracterizados pela existência de uma pluralidade de sujeitos com interesses comuns em relação a um mesmo bem jurídico, sendo que a satisfação de um deles, necessariamente, importa na satisfação dos demais. Em verdade, trata-se de uma relação jurídica plurisubjetiva, haja vista estarem presentes vários sujeitos no mesmo polo processual, ligados por interesses convergentes. (CUNHA, 1995, p. 225).

Para Teori Albino Zavascki (2008, p. 24), esse “subsistema do processo coletivo” ocupa um lugar de destaque no processo civil brasileiro, uma vez que possui como objetivo a tutela de direitos coletivos e a tutela coletiva de direitos, os quais podem ser alcançados por meio de “instrumentos próprios” e fundados em “princípios e regras próprios”.

Em âmbito nacional, a Constituição inseriu no sistema vigente “o direito processual coletivo comum brasileiro como um novo ramo do direito processual” conforme se depreende da análise de alguns de seus dispositivos, a saber: o Artigo 1.º, que institui o Estado Democrático de Direito; o Art. 5.º, XXXV, que retira a limitação de garantia do acesso à justiça apenas para proteção individual de direitos e; o Art. 129, III, que institui como função institucional do Ministério Público a promoção da Ação Civil Pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (ALMEIDA, 2003, p. 266).

A ampliação dos legitimados para a defesa dos interesses coletivos também foi objeto de preocupação, sendo consagrada nos Artigos 5.º, XXI, e Artigo 8.º, III, do mesmo diploma legal a legitimação das associações de classe e das entidades sindicais para defenderem os interesses de seus associados e filiados. Possibilitou, ainda, a impetração do mandado de segurança na modalidade coletiva, via substituição processual, nos termos do Artigo 5º, LXX. No que pertine ao controle de constitucionalidade, o

⁶ Relacionados à vida, ao meio ambiente, ao consumidor, ao idoso, à criança e ao adolescente, tendo como norma condutora a dignidade da pessoa humana. Os direitos metaindividuais, ou coletivos em sentido amplo, podem ser entendidos como o gênero, do qual fazem parte os direitos difusos, os coletivos em sentido estrito e os individuais homogêneos, conforme previsão na Lei 8.078/1990, artigo 81, parágrafo único, incisos I, II e III do Código de Defesa do Consumidor e na Lei 7.347/1985, artigo 1º, inciso IV, e 21 da Lei da Ação Civil Pública.

legislador amplia o rol de legitimados no controle concentrado, mantém o controle de constitucionalidade difuso e cria a ação declaratória de constitucionalidade (ZAVASCKI, 2008, p.16).

Na esfera infraconstitucional, a publicação da Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor que, conjuntamente, formaram o microsistema processual de tutela dos interesses de massa, são representativos desta onda de renovação processual⁷ (WATANABE, 2019, p. 263).

Por fim, com a entrada em vigor da Lei n.º 13.105, que instituiu o Código de Processo Civil Brasileiro, a dinâmica estabelecida para as demandas coletivas sofre algumas alterações com a criação de instrumentos voltados a disciplinar demandas repetitivas, tais como: o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) e o julgamento dos Recursos Extraordinário e Especial, com reflexos nos processos individuais e coletivos.

Compatibilizar essas mudanças e garantir o efetivo acesso à justiça nesta modalidade de defesa de direitos passa a ser um dos grandes desafios da doutrina e da jurisprudência nacional, buscando acomodar estes novos instrumentos às normas já existentes para a tutela desses direitos.

2. Os mecanismos processuais de ações coletivas

O ordenamento jurídico brasileiro, mesmo antes da Constituição de 1988, já assegurava aos jurisdicionados a possibilidade de utilização de ações coletivas na tutela dos direitos. A Ação Civil Pública, instituída pela Lei 7.347/85, pode ser proposta por diversos legitimados, dentre os quais se destacam o Ministério Público e a Defensoria Pública, sem exclusão de outros entes, em particular de associações, desde que atendidos alguns requisitos (Art. 5.º da Lei). Com a edição da Lei 8.078/90, se tornou mais

⁷ Cumpre referir que a Lei 4717, que instituiu a Lei da Ação Popular, por muito tempo foi entendida como um instrumento moderno para tutelar direitos metaindividuais. Todavia, este mecanismo tornou-se insuficiente, em razão da restrição em relação à legitimidade ativa (Art. 1.º); a não isenção de custas (Art. 10); de seu caráter exclusivamente repressivo (Art. 1.º) e seu restrito rol de direitos metaindividuais a serem protegidos (Art. 1.º, §1.º).

adequada a nomenclatura de ‘ações coletivas’ para indicar aquelas demandas propostas por associações (MAZZILI, 2011, P. 74).

Desde então, mais do que a edição de nova legislação específica, uma nova compreensão do instrumento processual – e de sua finalidade – tem trazido impacto à compreensão do tema. Como bem referem OSNA e ARENHART (2019, p. 18), há de se reconhecer a “dilatação funcional” do processo civil, que de muito transbordou as lides individuais para as quais fora historicamente concebido. Tudo porque a “atual noção de resolução de litígios não possa ser a mesma que em outro período ditou a construção teórica da matéria” (Idem, p. 19). No entanto, não se trata de fazer “tábula rasa” dos mecanismos existentes, mas sim de renovar e ampliar os institutos jurídicos tradicionais que já não são mais capazes de conterem a explicação para o fenômeno da coletivização das demandas.

Tudo na mesma mão da evolução da sociedade, evidentemente. Afinal, a massificação das relações sociais só poderia resultar (além de outros problemas) em uma questão jurídica a ser resolvida pelo Direito, possivelmente dentro do Poder Judiciário. Enquanto não se viabilizam outras formas de solução coletiva de conflitos além daquelas existentes, os juízes desempenharão um papel fundamental nessa transição. Como bem salientam AUGUSTO e ANDREA (2016):

[...] tem-se um novo papel para as Ações Coletivas, em especial as Ações Cíveis Públicas, ao se tornarem protagonistas no embate pela conquista de direitos constitucionalmente garantidos, mas inacessíveis ou com regulamentações legislativas inexistentes. Assim, será por meio destas que a coletividade buscará soluções para a falta de creches, por exemplo, ou a falta de saneamento público em determinada localidade.

A morosidade legislativa ou omissão do Executivo, associadas à massificação mencionada, levam a prejuízos de ordem coletiva facilmente perceptíveis, mas de difícil solução. Identifica-se a área da saúde como particularmente problemática, já que o tema é de grande complexidade e as políticas públicas desenvolvidas não conseguem responder às necessidades dos cidadãos na mesma velocidade em que elas surgem. O

mandado de segurança coletivo já foi utilizado em algumas oportunidades para requerer a dispensação de medicamentos, como se verifica do julgamento do Recurso em Mandado de Segurança n.º 36.159/RJ, julgado monocraticamente no Superior Tribunal de Justiça em 2018. Naquela demanda, se pleiteava o fornecimento do medicamento Bosentana (TRACLEER), sem registro na ANVISA. Como não fora comprovado, por meio de prova pré-constituída, de que outros medicamentos fornecidos pelo Sistema Único de Saúde - SUS não poderiam ser prescritos aos associados da Recorrente, o direito líquido e certo não foi reconhecido. Não se trata, no caso, de uma limitação da ação coletiva em si, mas uma característica própria do remédio empregado, o mandado de segurança.

A Ação Popular também é outra ação de feição coletiva, por conta de seus efeitos. Ainda na questão da saúde, por exemplo, em 2018, foi ajuizada Ação Popular perante a Justiça Federal do Distrito Federal com o objetivo de suspender os direitos de laboratório sobre o Sofosbuvir, fármaco utilizado com alta eficácia para tratamento da Hepatite C. Mantendo o foco na saúde, também há notícia, conforme iniciativa do Observatório Brasileiro de IRDRs (mantido pela USP), de que há diversos Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas admitidos que envolvem o tema dos medicamentos. Ou seja, a existência de questão de direito de forma repetida em diversas demandas acabou levando à instauração desses incidentes por todo o país, envolvendo fornecimento de medicamentos.

Esses mecanismos possuem, em comum, além de uma valiosa economia processual⁸, a almejada e necessária igualdade decisória para todos os atingidos pela decisão. Afinal, em se tratando de direitos sociais, a serem exercidos em igualdade de condições (p. ex., dois pacientes que necessitem o fornecimento de um mesmo medicamento, para a mesma

⁸ Vale lembrar, na linha da lição de Marco Félix Jobim (2018, p. 167), de que talvez seja mais adequado entender a economia processual mencionada como um reflexo da indispensável eficiência a ser adotada no âmbito da Administração Pública. E que, ainda que os IRDRs não possam propriamente serem inseridos dentro do conjunto de ações coletivas, trata-se de técnica processual alinhada à necessária eficiência.

doença), revela-se impensável que um jurisdicionado obtenha a tutela de seu direito enquanto outro, não.

Como o legislador é omissivo e, até o momento, não foi capaz de editar corpo legislativo sob a forma de código para o desenvolvimento de um processo coletivo, essa tarefa cabe à doutrina e ao Judiciário, dentro de certos limites. É que não se pode afastar dos remédios coletivos a possibilidade de adaptabilidade procedimental, ou seja, de que o próprio magistrado, valendo-se do disposto no Art. 139, do CPC/15, possa atuar de forma a minimizar essa omissão. Afinal, todo e qualquer direito material necessita de tutela adequada e efetiva, a ser projetada pelo legislador ou entregue pelo juiz (DIDIER, 2010, p. 13). Essa adequação produz igualmente a necessidade de adaptação do procedimento a fim de que se atendam às necessidades do direito material. Em outras palavras, o princípio da adaptabilidade procedimental transborda o processo civil e se vê passível de aplicação no processo trabalhista, penal, tributário, dentre outros, bem como no processo administrativo, legislativo ou arbitral (GAJARDONI, SOUZA, 2016, p. 170).

Por isso foi tão importante o julgamento do *habeas corpus* n.º 143.641, impetrado sob a modalidade coletiva pela Defensoria Pública da União perante Supremo Tribunal Federal. Como registrou o Ministro Ricardo Lewandowski naquele julgamento, “na sociedade contemporânea, burocratizada e massificada, as lesões a direitos, cada vez mais, assumem um caráter coletivo, sendo conveniente, inclusive por razões de política judiciária, disponibilizar-se um remédio expedito e efetivo para a proteção dos segmentos por elas atingidos, usualmente desprovidos de mecanismos de defesa céleres e adequados”. Ou seja, ainda que a legislação não regulamentasse ou sequer previsse o *habeas corpus* coletivo, isto não era motivo bastante para que o tema não foi examinado, dada a sua relevância.

3. Os direitos sociais e a tutela coletiva

Para a compreensão da eficácia da tutela coletiva dos sociais, é necessária breve contextualização desses, ainda que sem qualquer pretensão de esgotamento do tema em linhas restritas.

O catálogo de direitos sociais apresenta um amplo rol de direitos humanos e fundamentais, assim considerados de acordo com o plano de sua positivação: nacional ou internacional (LUÑO, 2007). São direitos de segunda geração ou dimensão (BÜHRING, 2015, p. 57), que concretizam a liberdade por conferir condições materiais para o seu exercício. Destes direitos decorre dupla prestação: uma positiva, a ser proporcionada pelo Estado, de forma direta ou indireta (SILVA, 2006, p. 286) e, também, uma negativa, ou defensiva, que tem a função de proibir intervenções indevidas (SARLET, 2012, p. 553).

Os direitos sociais gozam de uma característica específica dentre os direitos fundamentais, a partir do princípio constitucional implícito da proibição (ou vedação) ao retrocesso social. Este princípio, que ganhou amplitude no estudo do direito constitucional brasileiro, constitui subjetivo contra qualquer atividade Estatal (BÜHRING, 2015, p. 60), em todos os seus Poderes, que resulte na supressão ou redução do âmbito de proteção dos direitos sociais já assegurados⁹.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos - promulgada no plano nacional pelo Decreto n.º 678/92 - já em seu preâmbulo reafirma a necessidade de assegurar o gozo dos direitos sociais, dentre outros, como condição para “ser realizado o ideal do ser humano livre, isento do temor e da miséria”. Ainda, prevê um compromisso dos Estados-membros de

⁹ Para melhor compreender a questão, vale observar a lição do, agora Ministro do STF, Luís Roberto Barroso (2001, p. 158-159) no sentido de que “[...] por este princípio, que não é expresso, mas decorre do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser arbitrariamente suprimido. Nessa ordem de ideias, uma lei posterior não pode extinguir um direito ou garantia, especialmente os de cunho social, sob pena de promover um retrocesso, abolindo um direito fundado na Constituição. O que se veda é o ataque à efetividade da norma, que foi alcançado a partir de sua regulamentação. Assim, por exemplo, se o legislador infraconstitucional deu concretude a uma norma programática ou tornou viável o exercício de um direito que dependia de sua intermediação, não poderá simplesmente revogar o ato legislativo, fazendo a situação voltar ao estado de omissão legislativa anterior”.

implementação progressiva de mecanismos para a plena efetividade dos direitos sociais estabelecidos na Carta da Organização dos Estados Americanos¹⁰.

Por sua vez, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – internalizado pelo Decreto 591/92 – reforça os direitos sociais como *conditio sine qua non* para a efetivação do “ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria”, em seu preâmbulo. Sob tal enfoque, os Estado signatários comprometeram-se a assegurar os direitos sociais previstos no pacto (Artigo 3.º), tais como direito ao trabalho (Artigos 6.º e 7.º); direito de associação sindical e seu exercício (Artigo 8.º); previdência social (Artigo 9.º); proteção à família, maternidade e infância (Artigo 10); direito à saúde (Artigo 12); e educação (Artigo 13).

No plano interno, a Constituição Federal de 1988 arrola como direitos sociais¹¹, em seu Artigo 6.º, “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. A esta previsão, somam-se os direitos específicos dos trabalhadores (Artigo 7º) e de associação (Artigo 8º), além daqueles previstos de forma implícita no caderno constitucional (SARLET, 2012, p. 549).

Importante analisar – como fundamento para relacionar com a tutela coletiva dos direitos – a titularidade dos direitos sociais estabelecidos nos pactos internacionais e no texto constitucional. E a questão não é pacífica! Enquanto parcela da doutrina defende a existência de uma titularidade social como regra, e a individual de forma residual (LINS, 2013, p. 151),

¹⁰O artigo 45 da aludida Carta enuncia como direitos sociais o bem-estar material e desenvolvimento espiritual (alínea a); o trabalho digno e protegido (alíneas b e c); sistemas de produção e funcionamento de setores público e privado em atenção aos interesses das comunidades (alíneas d e e); integração da comunidade nacional (alínea f); reconhecimento da importância de “organizações tais como os sindicatos, as cooperativas e as associações culturais, profissionais, de negócios, vicinais e comunais” para o desenvolvimento (alínea g); bem como desenvolvimento de previdência social (alínea h) e assistência legal (alínea i).

¹¹ Para José Afonso da Silva (2006, p. 287), os direitos sociais podem ser agrupados em seis classes distintas: “(a) direitos sociais relativos ao trabalhador; (b) direitos sociais relativos à seguridade [...]; (c) direitos sociais relativos à educação e cultura; (d) direitos sociais relativos à moradia; (e) direitos sociais relativos à família, crianças, adolescentes e idoso; (f) direitos sociais relativos ao meio ambiente.

outros esgrimam pela titularidade individual, com possibilidade concomitante de exercício coletivo (SARLET, 2015).

Não podemos desconsiderar que a tutela individual dos direitos sociais - de forma residual ou primária, conforme a corrente a que se filie - ainda é a preponderante, abarrotando o Judiciário de demandas muitas vezes repetitivas em busca de um mesmo objeto vinculado à concretização de um direito social, quiçá por ausência de organização social, por inércia dos legitimados para a propositura das demandas coletivas ou mesmo pela ainda incipiente utilização de ações estruturais¹². Todavia, a linha condutora do presente estudo nos encaminha para limitar a análise da tutela coletiva de tais direitos.

Os direitos humanos e fundamentais de natureza social, considerando a indeterminação dos titulares, pode ser considerado como direito difuso (CANELA JÚNIOR, 2009, p. 112). Vale observar que, segundo a disciplina dos direitos coletivos estabelecida no Artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor, são direitos difusos “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” (inciso I).

Definidos sob tal jaez, a tutela coletiva é a mais apta para efetivar os direitos sociais (CANELA JÚNIOR, 2009, p. 112). Isso em razão da amplitude dos beneficiários de uma única demanda - veja-se, por exemplo, a busca de atendimento ao pleito de moradia digna formulado por um conjunto inteiro de pessoas - atendendo a uma noção de igualdade pelo processo (ABREU, 2015) em conjunto com a racionalização do processo. (MARISCO; ALVES, 2014, p. 98).

Essa tutela coletiva pode - e deve - se valer de todos os mecanismos processuais anteriormente observados, como forma de assegurar o atendimento igualitário dos integrantes da sociedade. Ao contrário, a manutenção da preponderante tutela individual resulta na absorção da

¹² Sobre o tema, recomenda-se ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Felix (org.). Processos estruturais. Salvador: Juspodium, 2017.

demanda pelo Judiciário, sem a sua efetiva solução como um todo. (CANELA JÚNIOR, 2009, p. 115).

Considerações finais

Ainda em tempos de grande desenvolvimento dos meios adequados de resolução dos conflitos, o Poder Judiciário, em matéria de tutela dos direitos sociais, segue sendo relevante 'porta' pelas características desses direitos. Nessa quadra, o acesso à justiça ganha feição muito mais complexa, considerando-se a necessidade de que seja atrelado à indispensável igualdade, não apenas de acessar o Judiciário, mas de se obter decisão efetivamente justa.

A massificação das relações acaba por levar milhões de pessoas ao Judiciário em temas que envolvem direitos sociais. Educação, saúde, trabalho, enfim, são temas que atingem a todos os indivíduos em maior ou menor medida em todas as etapas da vida. Portanto, a fim de oferecer tutela a esses direitos, faz-se indispensável que existam meios adequados para tanto. As ações coletivas podem possuir enquadramentos e nomenclaturas variadas, mas, em apertada síntese, quebram o paradigma tradicional do processo civil e reclamam por uma visão diferenciada desse fenômeno, a fim de que não se deixe de oferecer tutela a direitos por questões de cunho formalmente pernicioso.

Referências

ABREU, Rafael Sirangelo de. **Igualdade e processo**: posições processuais equilibradas e unidade do direito. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro**. Um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003.

BARROSO, Luis Roberto **Direito Constitucional e a efetividade das normas**. 5. ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2001.

BRASIL. **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 mai. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 591**, de 06 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais., de 19 de dezembro de 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/do591.htm. Acesso em: 10 mai. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 678**, de 08 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/do678.htm. Acesso em: 10 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078compilado.htm. Acesso em: 21 mai. 2020.

BÜHRING, Márcia Andrea. Direito Social: proibição de retrocesso e dever de progressão. **Direito & Justiça**. v. 41, n. 1, p. 56-73, jan.-jun. 2015. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/viewFile/18175/12667>. Acesso em: 19 mai. 2020.

CANELA JÚNIOR, Osvaldo. **A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo**: o âmbito de cognição das políticas públicas pelo poder judiciário. 2009. 151 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-03062011-114104/publico/Arquivo_completo_pdf.pdf. Acesso em: 21 maio 2020.

CAPPELLETTI, Mauro. O acesso dos consumidores à justiça. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 62, p. 205-220, abr./jun. 1991.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CUNHA, Alcides A. Munhoz da. Evolução das ações coletivas no Brasil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 77, 224-235, jan./mar. 1995.

GOMES NETO, José Mário Wanderley. **O acesso à justiça em Mauro Cappelletti**: análise teórica desta concepção como 'movimento' de transformação das estruturas do processo civil brasileiro. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Das ações coletivas para a defesa de interesses individuais homogêneos. In: **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**: comentados pelos autores do anteprojeto. 8. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004

LINS, Liana Cirne. Da titularidade à co-titularidade dos direitos fundamentais sociais: pressuposto à adequação procedimental da sua tutela. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**. v. 33 n. 1 (2013): jan./jun. 2013. p. 147-163. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/872/849>. Acesso em: 19 mai. 2020.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Los Derechos Fundamentales**. Madrid: Tecnos, 2007.

MARISCO, Francelle Moreira; ALVES, Jaime Leônidas Miranda. O novo Código de Processo Civil e a Tutela Coletiva: possível resposta à questão dos Direitos Sociais. **Arquivo Jurídico**. v. 1, n. 7, p. 89-95, Jul./Dez. de 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/raj/article/download/3345/1911>. Acesso em: 19 mai. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.Carta.OEA.htm>. Acesso em: 19 mai. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. Cap. 3.14. p. 541-570.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A titularidade simultaneamente individual e transindividual dos direitos sociais analisada à luz do exemplo do direito à proteção e promoção da saúde**. Disponível em: <https://www.paginasdedireito.com.br/index.php/artigos/305-artigos-mai-2015/7129-a-titularidade-simultaneamente-individual-e-transindividual-dos-direitos-sociais-analisada-a-luz-do-exemplo-do-direito-a-protecao-e-promocao-da-saude-1>. Acesso em: 20 mai. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 29. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

TEODORO, Warlen Soares. **Acesso à justiça no paradigma de estado democrático de direito**. 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=3f85a33edd5813b5>. Acesso em: 12 set 2019.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à justiça e sociedade moderna**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (coords.). **Participação e processo**. São Paulo: RT, 1988.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 3. ed. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p.16-18.

MAZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 24. ed. – São Paulo: Saraiva, 2011.

ARENHART, Sérgio Cruz, OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: RT, 2019.

AUGUSTO, Marcela Vaz, ANDREA, Gianfraco Faggin Mastro. Ações coletivas como instrumento de concretização de políticas públicas: o caso do ativismo judicial dialógico no TJSP. In **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 97, set./out. 2016.

JOBIM, Marco Félix. **As funções da eficiência no processo civil brasileiro**. São Paulo: RT, 2018.

DIDIER JR, Fredie. Sobre Dois Importantes (e Esquecidos) Princípios do Processo: Adequação e Adaptabilidade do Procedimento. 2010. Disponível em: http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/fredie%20didier_3_-%20formatado.pdf. Acesso em 20.03.2020.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca, SOUZA, Maurício Bearzotti de. Os Princípios da Adequação, da Adaptabilidade Procedimental e de Flexibilização Procedimental pelo Juiz no Novo CPC. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, Vol. 82, nº 3, jul./set. 2016.

O direito humano à educação e as políticas públicas atuais para a viabilidade de alcance do ensino superior

*Carina Deolinda da Silva Lopes*¹

*Franceli Bianquin Grigoletto Papalia*²

“Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda.”

Paulo Freire

Considerações iniciais

No artigo que apresentamos nesta obra, buscamos trazer para a discussão um tema ao mesmo tempo corriqueiro ao labor diário de docentes e estudantes, que é o direito fundamental à educação, porém com enfoque neste instrumento mais direcionado ao ensino superior e as suas perspectivas de crescimento e favorecimento de concretização de acessibilidade a todos os cidadãos.

Salientamos a importância do tema no momento em que trabalhamos com o direito à educação, que, além de ser um ponto fundamental, se vale para a concretização da realização da dignidade da pessoa humana.

¹ Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos da UNIJUI, Bolsista Capes, Mestre em Direito; vinculada à linha de pesquisa do PPGDH/UNIJUI “Democracia, Direitos Humanos e desenvolvimento”; orientanda da Profa. Dra. Elenise Felzke Schonardie; Advogada. E-mail: lopesdeo@hotmail.com.

² Mestranda em Educação pela UFSM, vinculada a Linha de Pesquisa “LP2: Políticas públicas educacionais, práticas educativas e suas interfaces” orientada pela Professora Doutora Liliana Soares Ferreira; Advogada; Juíza leiga da Comarca de Faxinal do Soturno - TJRS; docente e pesquisadora do grupo de pesquisa Kairos. E-mail: franpapalia@gmail.com.

Isso está perfeitamente descrito no princípio da dignidade da pessoa humana, o qual implica o tratamento do ser humano como um fim em si mesmo, sendo que a educação é caminho para a existência de uma vida digna e de qualidade, conforme leciona o Artigo 26 da Declaração dos Direitos Humanos.

A nossa Constituição Federal determina que a educação deve qualificar o indivíduo para a cidadania e para o trabalho. Sendo assim, o direito à educação, quando exercido, é um processo também de garantia de educação para os demais direitos humanos fundamentais.

Nosso trabalho visa, desta forma, averiguar a concretização do direito à educação em perspectivas atuais por intermédio de uma visão apenas do ensino superior brasileiro, a fim de verificar as garantias de acesso e concretização de alcance de tal direito em âmbito também educacional superior.

1. O direito fundamental social à educação e as políticas públicas atuais

Ao longo da historicidade da educação, observa-se que esta vai redefinindo seu perfil de inovação ou manutenção das relações sociais, estando estas intimamente ligadas, uma vez que se adapta aos modos de formação técnica e comportamental, de acordo com a produção/reprodução das formas particulares de organização do trabalho e da vida em sociedade.

Assim, falar em política educacional implica em considerar que a mesma se articula ao projeto de sociedade que se pretende implantar, ou que está em curso em cada momento histórico e conjuntura política, uma vez que o processo educativo forma aptidões e comportamentos que são necessários ao modelo social e econômico em vigor (AZEVEDO, 2001).

Observa-se da história do Brasil que os governos ocupantes do poder e seus respectivos representantes na educação, na maioria das vezes, propõem políticas educacionais de seu interesse ou de aliados que tenham

interesses particulares sobre como conduzir o sistema educativo, quando do seu tempo de mandado. Isto resta claro quanto das várias reformas sofridas ao longo da história da educação brasileira, as quais, às vezes, pouco ou nada influenciaram nas atividades pedagógicas dos professores, pois estes continuaram trabalhando como sempre o fizeram, utilizando os conhecimentos acadêmicos e concepções profissionais adquiridos ao longo de sua trajetória pessoal e docente, e os grandes fins ou modificações propostos para a educação se reduziram a declarações em forma de leis ou decretos, sem muita aplicabilidade na prática para estes.

É certo que a alternância do poder, sem uma maior preocupação com a continuidade das propostas educacionais, e o desejo em defender interesses particulares e/ou partidários acima dos interesses da sociedade, têm dificultado a implementação e a consolidação de uma educação com qualidade para todos os brasileiros.

Os direitos sociais estão previstos na Constituição Federal de 1988, Artigo 6.º, qual dispõe que “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988), ou seja, faz parte deles a educação para todos. Nesta sequência, as políticas educacionais por sua vez são normatizadas pelo Estado para garantir o direito constitucional à educação.

Essas políticas estão associadas com um período histórico, quer dizer que para cada política educacional há um momento histórico para ela e para a sua formulação e concretização. Por isso que estas políticas mudam ao longo dos anos, uma vez que as necessidades dos beneficiados mudam e os governos mudam.

Pode-se, então, resumir políticas públicas como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar esta ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus

propósitos e plataformas eleitoreiras em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2003, p.13).

No Brasil, elas são estabelecidas por meio das discussões sobre as temáticas, baseadas nas necessidades para garantir uma educação de qualidade, tudo isso sob o suporte legal, tanto na esfera federal, estadual e municipal. É importante ressaltar que os cidadãos participam destas decisões pelos conselhos de políticas públicas, uma vez que este seria o seu espaço de discussão destas demandas, aos moldes da legislação pertinente.

As políticas educacionais são o meio que o governo utiliza para atender às demandas da sociedade em relação à educação, em tese. Vieira (2011) explica, mais claramente, que políticas públicas educacionais são um conjunto de ideias, expectativas e tendências que se relacionam aos conceitos e às ações da categoria pública, expressando a multiplicidade e a diversidade de específicas intervenções em específico momento histórico, podendo ainda se desdobrar em outras políticas.

Assim, utopicamente, as políticas educacionais deveriam ultrapassar a questão particular do governo e tornar-se de interesse da sociedade. Devem ser formuladas com a participação da equipe técnica do Ministério e Secretarias de Educação, bem como com a participação dos educadores e gestores que atuam diretamente no espaço escolar, para que dessa forma seja possível expressar as aspirações da maioria dos envolvidos no processo educativo, e não somente as intenções dos agentes políticos que ocupam cargos momentâneos no poder.

Desta forma, quando construída proposta de política educacional adequada às necessidades da sociedade, deve objetivar projetos de Estado e não de governo, sob pena de a população estar sempre sujeita a novas políticas, sempre recomeçando, sem a continuidade necessária para a obtenção do resultado planejado.

É importante ressaltar que no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso as políticas educacionais sofreram uma reformulação, na qual o Estado flexibilizou a sua relação com a iniciativa privada, apresentando-se como avaliador, supervisor e regulador do ensino

superior, o que tornou as instituições privadas entidades parceiras no processo de educação superior, trazendo grande crescimento ao ensino superior.

Em decorrência desta expansão do ensino superior, e preocupado com indicadores de qualidade, o Governo Federal criou o Exame Nacional de Cursos (ENC) e, em seguida, instituiu o chamado "Provão", pela Lei n. 9.131/95.

Em 1996, a LDB tornou-se o principal instrumento político da educação no Brasil, muito embora vários pontos relativos à educação tenham sido tratados de forma superficial, ensejando a expedição de portarias, resoluções, decretos, medidas provisórias e leis ordinárias para regulamentar a educação. Em seu Artigo 3.º, a LDB atesta que o ensino deverá considerar os seguintes princípios:

- Art. 3.º** O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
- I** - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 - II** - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
 - III** - pluralismo de ideais e de concepções pedagógicas;
 - IV** - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
 - V** - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 - VI** - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
 - VII** - valorização do profissional da educação escolar;
 - VIII** - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
 - IX** - garantia de padrão de qualidade;
 - X** - valorização da experiência extra-escolar;
 - XI** - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais;
 - XII** - consideração com a diversidade étnico-racial (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013);
 - XIII** - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (sem grifos no original).

Neste sentido, conforme se observa do inciso V, do Artigo 3º da LDB, os ensinos público e privado devem coexistir, como referido anteriormente. É importante ressaltar que nesta pesquisa serão analisadas

apenas as instituições de Ensino Superior públicas, não se adentrará de forma significativa no contexto e dados do ensino superior privado, apenas será feita uma distinção entre ambos e a demonstração de sua evolução, por meio de dados oficiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

O Artigo 45 da LDB dispõe que “A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização”.

As IES brasileiras estão organizadas sob as seguintes formas, segundo a sua natureza jurídica, em Públicas, quando criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público, sendo que as Federais estão subordinadas à União; as Estaduais, que são mantidas pelos governos dos Estados ou do Distrito Federal; e as Municipais, as providas pelas prefeituras municipais.

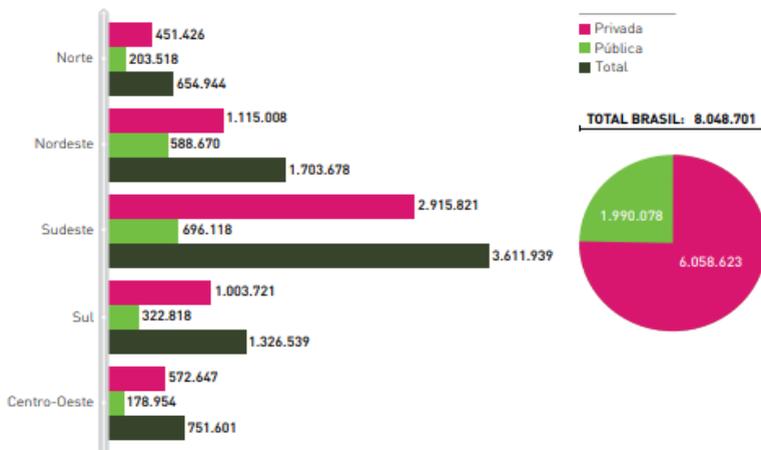
IES Privadas, que são aquelas mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, as quais podem ser: particulares em sentido estrito, que são mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado; comunitárias, que são as constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representante da comunidade.

Instituições Profissionais, que são as constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendam à orientação profissional e ideológica específicas; e IES Filantrópicas, que, na forma da lei, são as instituições de educação ou de assistência social que prestem os serviços para os quais houver sido constituídas e os coloque à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem qualquer remuneração (INEP, 200, p. 22/23).

Tendo em vista ao que diz respeito ao direito à educação e o ensino superior, podemos verificar que ainda é desanimador observar que, embora haja crescimento, muitas das vagas demandam a necessidade de investimentos altos para a conclusão do ensino superior, o que reflete

exclusão de direitos humanos fundamentais. Sobre a amplitude e também a visualização das IES dentro do cenário social, o gráfico abaixo demonstra os percentuais dos cursos superiores em instituições públicas e privadas por regiões brasileiras:

Gráfico 1: Educação Superior – Matrículas por dependência administrativa – Brasil e Regiões – 2016.



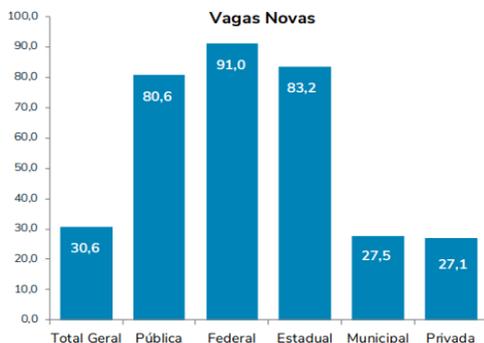
Fonte: IBGE/Pnad – Elaboração: Todos pela Educação. Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2018.

Observamos que o número de IES privadas é muito maior que as instituições públicas, sendo que aquelas estão concentradas em sua maioria na Região Sudeste. As IES públicas ocupam apenas um quarto do percentual, isso no ano de 2016. Já no ano de 2018, conforme vemos no censo da educação superior realizado pelo INEP, a oferta de vagas em cursos superiores em instituições privadas é 93% superior às vagas ofertadas pelas instituições públicas (INPEP, 2018, p. 12).

Como havíamos referido anteriormente, esta diferença entre as IES públicas e privadas se deve à política educacional de incentivo do governo, que busca atender à população por meio da iniciativa privada, tendo em vista que a pública não consegue acompanhar a demanda.

Mas, quando da análise do que veremos a seguir, observamos que as novas políticas educacionais estão sendo implementadas, pois a oferta de vagas pela IES pública tem crescido nos últimos dez anos:

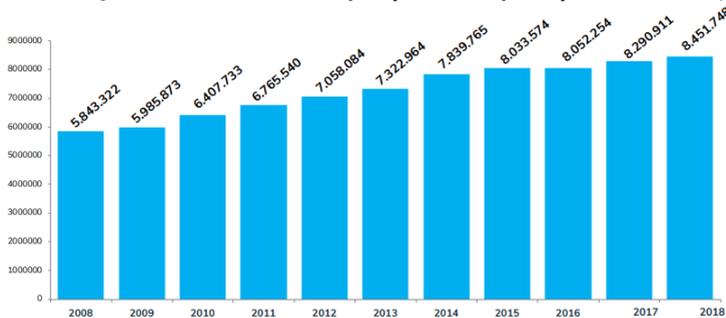
Gráfico 2: Proporção de vagas novas ocupadas, por categoria administrativa – Brasil 2018.



Fonte: INEP/Censo educação superior, 2018.

Da mesma forma, essa crescente oferta de vagas nos cursos de Ensino Superior se dá pela crescente procura pelos mesmos, pois, como se vê no gráfico que segue, nos últimos 10 anos, houve um aumento de 44,6% de matrículas em cursos de graduação (INEP, 2018, p. 18).

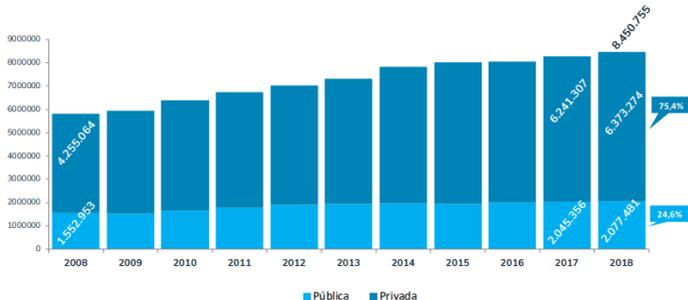
Gráfico 3: Número de matrículas na Educação Superior (Graduação e Sequencial) – Brasil 2008/2018.



Fonte: INEP/Censo educação superior, 2018.

Quando da análise do gráfico supracitado, podemos perceber que a grande expansão que o Ensino Superior alcançou nos últimos 10 anos está intimamente ligada às políticas educacionais, dadas pelas necessidades sociais e de mercado, valendo ressaltar que o ensino cresceu de forma expressiva junto das instituições privadas, uma vez que nas instituições públicas se manteve quase que na mesma constância, como segue:

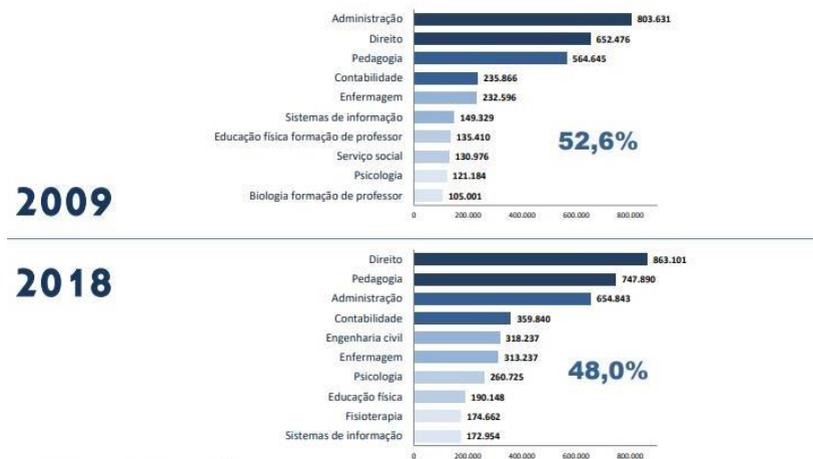
Gráfico 4: Matrículas em cursos de graduação, por categoria administrativa – Brasil 2008/2018



Fonte: INEP/Censo educação superior, 2018.

As IES privadas têm se expandido de forma significativa no país, por exemplo, não sendo diferente as que ofertam vagas para o Curso de Direito - do ano de 2009 a 2018, o curso de Direito foi o que mais cresceu com relação ao número de matrículas:

Gráfico 5: 10 maiores cursos de graduação em número de matrículas – Brasil 2009/2018



Fonte: INEP/Censo educação superior, 2018

No Estado do Rio Grande do Sul, não é diferente esta situação, uma vez que a quantidade de IES privadas é maior que as públicas. Segundo o censo de 2018 do INEP, o Estado possui um total de 121 IES, sendo que 10 são públicas (9 federal e 1 estadual, nenhuma municipal) e 111 particulares, distribuídas por todas as regiões, com maior concentração na Capital.

Partindo da observação dos dados apresentados e da construção de informações históricas até as mais atuais, é importante ressaltar que nem sempre o ensino superior teve importância para os governos, uma vez que as garantias primordiais são para a educação básica de crianças e jovens, mas vale lembrar o que dita o Artigo 26 da Declaração dos Direitos Humanos, que para além da educação de formação inicial, a de ensino superior é fundamental para o êxito e crescimento social:

Artigo 26:

1. Todo ser humano tem direito à educação. A educação será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A educação elementar será obrigatória. A educação técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.
2. A educação será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A educação promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre as nações e grupos raciais ou religiosos, e deve desenvolver as atividades da ONU em prol da manutenção da paz.

Percebemos que a educação junto ao ensino superior também tem proteção e guarida como direito humano fundamental, devendo ser fomentado, visando ao desenvolvimento humanitário, bem como o favorecimento da instrução e melhoramento social, uma vez que:

Foi demonstrado que falta de educação, especialmente entre meninas, produz impacto enorme na sociedade em geral, em saúde e no desenvolvimento de países, não só porque a privação do direito à educação frequentemente é transmitida por gerações, mas porque perpetua ciclos enraizados de pobreza. Educação é talvez a ferramenta mais poderosa disponível para tirar crianças e adultos marginalizados da pobreza e da exclusão, fazendo com que desempenhem um papel ativo nos processos e nas decisões que os afetam. Educação como um direito humano fundamental é essencial para o exercício de todos os outros direitos humanos. A educação promove liberdade individual e contribui definitivamente para o empoderamento mais amplo da criança, para o bem-estar e o desenvolvimento, garantindo que estejam equipadas para entender e reivindicar seus direitos ao longo da vida (ONU BRASIL).

Desta forma, a educação é um dos pilares fundamentais dos direitos humanos, da democracia, do desenvolvimento sustentável e da paz, e que, portanto, deve ser acessível a todos no decorrer da vida, pensamento esse que caminha junto com o entendimento da Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação, que busca concretizar tais direitos desde 1998, por meio de uma Nova Visão da Educação Superior, como dispõe o Artigo 3.º, da referida declaração:

Igualdade de acesso

- a) De acordo com o Artigo 26, §1: da Declaração Universal de Direitos Humanos, a admissão à educação superior deve ser baseada no mérito, capacidade, esforços, perseverança e determinação mostradas por aqueles que buscam o acesso à educação, e pode ser desenvolvida na perspectiva de uma educação continuada no decorrer da vida, em qualquer idade, considerando devidamente as competências adquiridas anteriormente. Como consequência, para o acesso à educação superior não será possível admitir qualquer discriminação com base em raça, sexo, idioma, religião ou em considerações econômicas, culturais e sociais, e tampouco em incapacidades físicas.
- b) A igualdade no acesso à educação superior deve começar pelo fortalecimento e, se necessário, por uma reorientação do seu vínculo com os demais níveis de educação, particularmente com a educação secundária. As instituições de educação superior devem ser consideradas e vistas por si mesmas como componentes de um sistema contínuo, o qual elas devem fomentar e para o qual devem também contribuir, começando tal sistema com a educação infantil e primária e tendo continuidade no decorrer da vida (UNESCO, 1998).

O direito à educação é um importante instrumento de transformação social dos cidadãos em âmbito mundial; a sua igualdade de acesso por todos é extremamente importante para o desenvolvimento da igualdade social e dos demais direitos. Isso é fato. Como percebemos, existe um crescimento e expansão do ensino superior, mas visivelmente facilitado para pessoas que detêm maiores posses para ingresso, ficando as IES públicas em desvantagens, o que demonstra quebra na ideia de acesso igualitário.

Considerações finais

O ensino superior avançou muito nos últimos anos e da mesma forma os direitos humanos, ficando evidenciado em algumas políticas educacionais, mas isso não é suficiente para dirimir as desigualdades, pelo contrário, quando se observam os dados do INEP, as IES privadas foram as que mais cresceram, e estas geralmente são alcançadas por aqueles acadêmicos que detêm maior poder econômico.

Neste passo, é perceptível a distância entre a efetivação dos direitos humanos e educação no ensino superior, o que se constitui em desafio fundamental para o desenvolvimento e a inserção da educação em/para direitos humanos nas políticas educacionais brasileiras.

Como sabemos, o meio acadêmico é um espaço social privilegiado, no qual se define a vida de muitas pessoas e se pratica a vivência dos direitos humanos, a fim de se fazer valer dos direitos fundamentais. Nas sociedades contemporâneas, a IES é local de estruturação de concepções de mundo e de consciência social, de circulação e de consolidação de valores, de promoção da diversidade cultural, de constituição de sujeitos sociais e de desenvolvimento de prática pedagógicas (BRASIL, 2009b).

Para que isso seja uma realidade no ensino superior brasileiro, estas ações e estruturações devem contemplar os acadêmicos desde o seu processo inicial da vida acadêmica, e isso tudo se dará por meio das relações estabelecidas entre as políticas públicas e a legislação, de modo a fortalecer as redes públicas e privadas, para que todos tenham acesso a este ensino, independente da classe social ou das condições financeiras que possuam.

Dessa forma, observa-se que houve significativa mudança no ensino superior brasileiro, especialmente nas IES públicas e privadas, tanto social, cultural e político, que, conseqüentemente, gerou articulação entre igualdade e diferença por parte da gestão governamental. Mas o grande desafio atual é como articular as questões relacionadas aos direitos humanos, atendendo às demandas sociais por meio das políticas públicas,

para que se possa atender e efetivar este direito fundamental de educação para todos.

Assim, resta claro que a educação não está somente relacionada a empreender ler e escrever, mas especialmente, a educação está estreitamente ligada a gerar profissionais habilitados, competentes e expert em áreas específicas, o que somente ocorrerá com o acesso ao ensino superior, e, por fim, deve-se deixar consignado que a nossa Constituição Federal em momento algum referiu classe social ou condições financeiras para tanto.

Utopicamente, acredita-se que os direitos humanos e as políticas públicas voltadas para os governados e não para os governantes podem ser capazes de reduzir estas desigualdades e trazer a verdadeira efetividade que a nossa Constituição Federal sonhou.

Referências

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo). 2001. V. 56.

BRASIL, Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02. Maio. 2020.

BRASIL, Presidência da República. **Lei n. 9394/96. Dispõe “Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.”**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 02 de novembro de 2019.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

ONU BRASIL. **Artigo 26: Direito à educação**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/artigo-26-direito-a-educacao/>. Acesso em: 14. Maio. 2020.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação - 1998**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a->

Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html. Acesso em: 17. Maio. 2020.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Educação superior: conceitos, definições e classificações. Brasília: 2000.** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/Educa%C3%A7%C3%A3o+superior+conceitos%2C+defini%C3%A7%C3%B5es+e+classifica%C3%A7%C3%B5es/378ec098-0d71-4465-bd54-45abbd17c53f?version=1.3>>. Acesso em 09 de novembro de 2019.

MARTINEZ, Sérgio Rodrigo. **A evolução do ensino jurídico no Brasil.** Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/anexos/29074-29092-1-PB.pdf>>. Acesso em 21/02/2019.

MARTINS, Antônio Carlos Pereira. **Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais.** Acta Cirúrgica Brasileira: São Paulo, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: umarevisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acesso em: 06. Maio. 2020.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples (2011). **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acesso em: 03. Maio. 2020.

Direitos humanos e políticas públicas: (des)caminhos em busca da efetivação dos direitos sociais fundamentais em tempos de pandemia

*Henrique Alexander Keske*¹

*Claudine Freire Rodembusch*²

Considerações iniciais

Em função da gravidade do problema, não só em nível nacional mas global, que estamos enfrentando no que diz respeito à pandemia do COVID-19, parece inevitável que o debate em torno do tema venha a ser politizado, notadamente por agentes públicos e políticos que se predispõem ao enfrentamento e busca de soluções para os impasses e impactos gerados, de maneira precípua, diante da proteção da vida e da retomada da economia. Diante desse quadro, o presente artigo se propõe a apresentar, inicialmente, uma análise do discurso político, com base em Laurence Bardin (2006), focando, para tanto, a categoria de ideologia, para enfatizar que, apesar da polarização das posições nos espectros tradicionais de direita e esquerda, tais discursos acabam confluindo, justamente, no sentido de que o enfrentamento da pandemia, partindo do

¹Doutor em Filosofia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, Mestre em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica – PUC/RS. Advogado. Integrante do Grupo de Estudos de Direitos Humanos e Transformação Social, da Universidade Ritter dos Reis, Núcleo FAPA. E-mail: hiquekeske@hotmail.com.

²Doutora em Direito pela Universidade Federal de Burgos-Espanha, Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Pós-graduada em Demandas Sociais e Políticas Públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Advogada, Professora da Faculdade Estácio RS e Bolsista do Programa Pesquisa Produtividade da ESTÁCIO. E-mail: claudinerodembusch@hotmail.com.

pressuposto de defesa dos direitos fundamentais sociais, se deva operar por meio de políticas públicas eficazes, em raro momento de aproximação nas propostas. Assim, ainda que os focos possam divergir quanto ao enfoque maior na proteção à vida e à saúde, ou da retomada da economia, se mostram firmados na necessidade de políticas públicas, mesmo que se contradigam quanto ao caráter provisório ou permanente de tais medidas.

Ademais, a escolha de apresentarmos a discussão ideológica acerca do debate público em torno da pandemia, valendo-nos dos jornais impressos, encontra-se alicerçada no fato de que é precisamente nas mídias massivas que se desenvolvem e se apresentam tais divergências, no momento em que também se torna pública a discussão acerca das denominadas *fake news*, ou notícias falsas. Nesse sentido, destaca-se recente pesquisa realizada pelo Datafolha, que aponta uma credibilidade de 56% atribuída aos jornais impressos, com um índice de confiança da opinião pública que só não é maior do que o reconhecido às informações transmitidas pela TV; notadamente quanto às informações relativas ao coronavírus (MARQUES, 2020). Por conta disso, ao comentar os fatos trazidos pela pesquisa, Cláudia Thomé se posiciona no sentido de que essa confiança vem sendo construída, historicamente, uma vez que o jornalismo tem mantido o compromisso em divulgar a informação correta, precisa, em noticiar com responsabilidade, ciente de sua função social (THOMÉ, 2020).

Além disso, mesmo que se reconheça a politização dos enfoques acerca das implicações da pandemia, no que concerne ao respeito à vida e preocupação com a economia, nas surradas distinções entre direita e esquerda, dividindo-se, dessa forma, as referências nos campos ideológicos tradicionais, e ainda que se tenha tentado criar um falso debate público na tentativa de opor esses enfoques, ao ter-se que escolher, por exemplo, entre cadáveres e desempregos, pode-se chegar a uma rara possibilidade conciliadora, quando se analisam os discursos de representantes dessas divisões ideológicas, que convergem no sentido de que se devem buscar políticas públicas duradouras para tais

enfrentamentos, buscando a efetivação de direitos fundamentais, como a vida, a saúde e, igualmente, o trabalho, emprego e renda.

Daí surgir a proposta do presente artigo, de analisar tais questões, a partir dos discursos publicados no jornalismo impresso por um dos veículos de maior penetração regional, que deu voz a esses enfoques ideológicos distintos, mas que, em dado momento, dialogaram entre si, nos quais, além dos temas anteriormente citados de direitos humanos fundamentais, basicamente saúde e renda, também se apresentam considerações acerca do papel do Estado e das próprias funções e/ou do tipo de Estado que se deva ter para fazer frente aos enfrentamentos socioeconômicos que a pandemia passou a exigir.

Na seção seguinte, o artigo apresenta a posição jurídico-doutrinária centrada no tema dos direitos fundamentais sociais, bem como de sua efetivação, por meio de políticas públicas eficazes, para que as definições constitucionais e legais, além de programas de governo, não fiquem somente no nível de belas construções formais, sem que, realmente, venham a se concretizar como direitos consubstanciados e vivenciados pelo público-alvo ao qual se dirigem. Nesse sentido, a abordagem segue o caminho de evidenciar essa intrínseca relação entre os enunciados constitucionais e legais e as referidas políticas públicas, inerentes às possibilidades de efetivação de tais direitos, sem os quais se constituiriam em letras mortas e sem sentido. Por conta disso, nesse passo já não há como aplicar ideologias dissonantes, mas, sob todos os pontos de vista, seguir aos princípios paradigmáticos que se apresentam definidos no ordenamento jurídico pátrio, de forma que as políticas públicas não se refiram somente a ações governamentais, mas a verdadeiras políticas públicas de Estado.

1. Discussão ideológica aplicada à pandemia

Nesse sentido, em artigo intitulado “Vida e Economia”, Zucco, como Deputado Estadual, eleito pelo PSL, portanto, enquadrado no campo

ideológico de direita, ainda que se coloque como porta-voz da retomada da economia, pelo fim do isolamento social, por meio de um recomeço gradual da atividade econômica; e ainda que tenha se pronunciado antes do atual plano elaborado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que visa a atender a essa proposta, ao reconhecer a demora de se chegar a uma compatibilização entre vida e economia, diz textualmente: “demorou, mas se encontrou o equilíbrio entre economia e vida, que nunca foram antagônicas. São, na realidade, inclusivas e que, de maneira conjunta, podem ser uma solução para esta crise sem precedentes” (ZUCCO, ZH, 30.04.2020, p.27).

No mesmo editorial, depois de reconhecer a necessidade de se tomarem medidas preventivas para a manutenção da saúde, reforça os aspectos da crise financeira, que só aumenta enquanto é postergada a retomada das atividades econômicas, o que só gera demissões e redução de salários e de jornadas de trabalho, além da queda vertiginosa da arrecadação tributária, vindo a destacar as medidas emergenciais adotadas pelo Governo Federal, no sentido de distribuir renda, de forma direta, aos mais vulneráveis. Por fim, reforça o argumento anterior, no sentido de que: “Vida e economia precisam andar juntas. Do contrário, os efeitos do coronavírus se farão sentir por várias gerações, agravando as desigualdades sociais que castigam milhões de pessoas” (ZUCCO, ZH, 30.04.2020, p.27).

Por sua vez, Manuela D’Ávila, como liderança política, do espectro da esquerda, no artigo intitulado “Que lições aprenderemos no caminho”, apresenta sua discussão baseada no que define como alguns consensos internacionais quanto aos problemas de saúde pública, atinentes ao isolamento social, sistemas de saúde, bem como proteção social públicos, em que se passe, então, a discutir o papel da indústria, da ciência e universidade, bem como a relevância da informação de qualidade, com o combate às *fake news*, para que se faça o enfrentamento das implicações da pandemia por meio de:

Implantação de uma política econômica expansionista, como tem sido acordo entre economistas dos mais distintos matizes mundo afora, políticas fiscais que ponham dinheiro nas mãos das pessoas, garantindo renda mínima e emprego, além de uma ampliação do acesso ao crédito, de forma ampla, rápida e barata para as pequenas e médias empresas (D'ÁVILA, ZH, 30.04.2020, p. 27).

Mais adiante, partindo do enfoque centrado na proteção à vida e ao meio ambiente, com atenção focada nos mais vulneráveis, colocando, então, a vida no topo da hierarquia de prioridades, a figurar no centro das escolhas dos governos, conclui, no que impacta ao presente artigo, no sentido de que: “Além de nossas ações individuais, é evidente a necessidade da construção de uma rede social forte. Ninguém pode ficar para trás. Todos temos direito à vida. E à vida em abundância” (D'ÁVILA, ZH, 30.04.2020. p. 27).

A seu turno, o ex-senador e atual vereador de São Paulo, Eduardo Suplicy, como presidente da Rede Brasileira de Renda Básica, em artigo também assinado por Paola Carvalho, intitulado “De Eduardo para Eduardo”, faz um apelo ao atual Governador do Estado do Rio Grande do Sul, Eduardo Leite, no sentido de que este deveria implementar um programa de renda básica no Estado para o enfrentamento da crise do coronavírus, a exemplo de outra medida inovadora de governos anteriores, o Orçamento Participativo. Destaca, em seguida, o Projeto de Lei do Deputado Valdeci Oliveira, que institui um programa amplo de renda básica, a ser implantada, para atingir a quem ficou de fora do auxílio emergencial nacional, já apresentado pelo Governo Federal. Depois, faz citação que reproduzimos, que colhe do Congresso Nacional do PSDB, bem como posição defendida pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, cujas propostas resumem, separadamente, da seguinte forma: “tem que ter transferência de renda. O Estado tem papel com a renda mínima universal”. E, “(...) havendo recursos, por que não assegurar uma renda mínima universal, para evitar que se crie um estigma social sobre determinado grupo social” (SUPLICY e CARVALHO, ZH, 29.04.2020, p.29).

Ao concluírem o citado artigo, reafirmando a ideia de que é necessário “prover dignidade e liberdade real para todas as pessoas, ao se assegurar o direito de participação na riqueza do Estado e do país”; de forma que a renda básica universal se apresenta como dotada de uma lógica irrefutável, enfatizam que: “Este pode ser um passo para a renda básica de cidadania, como prevê a Lei n.º 10.835, aprovada por todos os partidos, inclusive pelo então Deputado Jair Bolsonaro e sancionada por Lula, em 2.004. O Bolsa Família e o auxílio emergencial são uma etapa nessa direção ao começar pelos mais pobres” (SUPLICY e CARVALHO, ZH, 29.04.2020, p.29).

Já no dia 3 de maio do corrente ano, no Caderno DOC, no editorial intitulado “Com a palavra”, se apresenta ampla matéria de autoria de Dênis Rosenfield, que, como filósofo e escritor, se enquadra na posição ideológica de um neoliberal de direita, ao apresentar suas análises sobre a atual crise política atravessada pelo país, como por exemplo, a demissão de Sérgio Moro como Ministro da Justiça e as implicações desses atos para seu campo ideológico, ao ser perguntado se a direita liberal está escanteada do Governo, se posiciona de uma maneira que o traz para a discussão levada a efeito pelo presente artigo, senão vejamos:

Não se pode confundir liberalismo com política de equilíbrio fiscal. Isso é um ranço brasileiro. O liberalismo não tem nenhuma dificuldade em advogar por uma maior intervenção estatal em períodos de crise. Agora temos uma economia voltada à pandemia. (...) O problema é confundir medidas provisórias, com validade de tempo determinada, com política perene (ROSENFELD, ZH/DOC, 2/3.04.2020, p.4).

Outro viés discursivo nos é apresentado por Contardo Calligaris, como psicanalista e escritor, pelo artigo constante do Caderno Vida, do mesmo veículo, intitulado “Tenho medo de que coisas cotidianas nunca mais voltem”, em que responde à pergunta que se refere às desigualdades sociais do país, em virtude do isolamento social, no sentido de que a mídia tem destacado muito fortemente os trabalhadores da saúde, mas que se deva, igualmente, lembrar das outras categorias profissionais, como por

exemplo, os encarregados da limpeza urbana, dos trabalhos domésticos, dos porteiros, dos entregadores etc., que se constituem em “verdadeiro exército de pessoas da periferia, não necessariamente das favelas, que, a cada manhã, saem, encarando o perigo de se contaminar”; nesse enfoque, para que os demais possam manter o isolamento (CALLIGARIS, ZH/VIDA, 2/3.05.2020, p. 5). Nesse sentido, reafirma:

Esse exército permite a uma casta que não é mínima, as classes A e B, com alguns pedaços da C, se manter protegida. É uma tamanha confirmação da desigualdade social brasileira. (...) Os que podem se proteger e os que podem se contaminar. Será que a pandemia vai nos ajudar a pensar o Brasil, a reinventar o país de um jeito um pouco diferente? Ou será apenas a comprovação de nossa desigualdade social? É preciso um tipo de apoio do governo absolutamente inédito na história da economia política. (...) ter coragem de assumir déficit público contrário aos ideais. (...) Apostar numa renda básica (CALLIGARIS, ZH/VIDA, 2/3.05.2020, p. 5).

Eis, então, os discursos políticos, tanto de direita, quanto de esquerda, que convergem quanto à necessidade de proteção à vida e, ao tratar da economia, propõem a efetivação de mecanismos de distribuição direta de renda, inclusive da constituição de um sistema universal de renda básica, o que, evidentemente, se constitui em política pública, mais do que nunca, aplicada ao problema de superação da pandemia, já que, como afirmado, as desigualdades sociais se mostram como intensificadas quando se trata das formas de combate à propagação da pandemia. As divergências, como já mostrado, dizem respeito ao caráter provisório ou duradouro de tais políticas, ou seja, se estas se prestam somente como programas governamentais e logo provisórios e somente para o enfrentamento do problema, ou se, ao contrário, devam se constituir em políticas de Estado, assumindo, assim, seu caráter permanente.

2. Direitos humanos fundamentais sociais x políticas públicas

Ao trazermos as construções discursivas dos agentes políticos, anteriormente citados, evidencia-se que, embora de campos ideológicos

distintos, eis que remetem aos direitos humanos fundamentais e sociais, bem como à necessidade de sua efetivação, ou concretude, no meio social, pela via de políticas públicas eficazes, pois é somente por meio delas que os fins sociais do Estado poderão realizar-se, quer seu enfoque parta do pressuposto de atender às exigências econômicas, pelo retorno ao trabalho e, logo, flexibilização do isolamento social, quer partam do pressuposto máximo da proteção da vida, para depois não perder de vista os enfoques econômicos ínsitos aos processos de reconstrução pós-pandemia.

De qualquer forma, os discursos procuram, cada um à sua maneira, estabelecer a relação entre direitos sociais fundamentais e políticas públicas e, no caso em comento, mais particularmente entre vida e economia; e não poderia ser diferente, haja vista que essas instâncias se encontram perfeitamente instituídas no texto do Artigo 6.º da Constituição Federal/88, ao definir, claramente, pela redação do Art. 6.º, que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Ademais, nesse sentido, a redação do Art. 196 ainda deixa mais explícita a relação autoconstitutiva de tais âmbitos, ao estabelecer que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (CF/88).

Evidentemente, a partir do texto constitucional, a prestação jurisdicional do Estado veio a ser, sistematicamente, chamada a se pronunciar, até que, no Agravo Regimental de n.º 271286, do Rio Grande do Sul, em que foi relator o Ministro Celso de Melo, se apresenta, de maneira inequívoca, a intrínseca relação entre os âmbitos do direito à saúde e de políticas sociais e econômicas. Nesse sentido, transcrevemos alguns dos tópicos citados em artigo de autoria de Lucília Alcione Prata, intitulado “Um novo lócus de formação das políticas públicas de saúde, o diagnóstico da saúde pela política judiciária do Conselho Nacional de

Justiça”, em que se apresenta aquilo que impacta a discussão que enseja o tema agora tratado:

1. O direito público à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível, assegurada à generalidade das pessoas, pela própria Constituição da República (Art.196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integralidade deve zelar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular – e implementar – políticas sociais e econômicas idôneas, que visem garantir aos cidadãos o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar.
2. O direito à saúde, além de qualificar-se como direito fundamental, que assiste a todas as pessoas, representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação, no plano da organização administrativa federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema de saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional.
3. O caráter programático da regra inscrita no Art. 196 da carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – não pode converter-se em promessa constitucional insequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria lei fundamental (PRATA, 2013, p. 251/252).

Evidenciam-se, dessa forma, pelos ditames da decisão referida, os princípios paradigmáticos que vieram a ser utilizados como parâmetros para encaminhar as discussões judiciais acerca do direito à saúde em nosso país, de forma que, por sua natureza, lançam luzes esclarecedoras sobre a intrínseca relação entre saúde e economia, que vem ocupando os discursos políticos em função da pandemia. Provavelmente, além do estabelecimento dessa relação autoconstitutiva entre saúde e economia, já que, para assegurar o direito universal à saúde, é dever do Estado instituir políticas sociais e econômicas, de caráter público nesse sentido, destaca-se que esta tarefa é atribuída a todos os entes federativos, de forma que se pode ousar inferir que tais paradigmas tenham, inclusive, alicerçado

recente decisão do STF, no sentido de permitir que os demais entes federativos, ou seja, os estados e municípios, fossem declarados legítimos ao estabelecerem normas próprias como as do isolamento social, como método necessário a barrar ou, pelo menos, minimizar a disseminação da infecção generalizada pelo coronavírus.

A seu turno, Fernando Aith procura esclarecer que a terminologia constitucional, ao se referir às políticas públicas sociais e econômicas, como base para que o Estado venha a assegurar o direito universal à saúde, se refere a um leque muito amplo de possibilidades, dado que nesse sentido:

Tanto umas como as outras contribuem, ao mesmo tempo, para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Parece evidente que todas as políticas públicas coordenam-se em direção ao mesmo sentido, ou seja, rumo aos objetivos nacionais fixados no Art. 3 da Constituição Federal. Tal conclusão torna-se inevitável quando descobrimos que entre os objetivos da nação está o de garantir o “desenvolvimento social”, de forma a “erradicar a pobreza e a marginalização”. Tanto as políticas econômicas, como as políticas sociais podem e devem caminhar juntas nesse sentido (AITH, 2007, p. 134).

Em função de que os aportes discursivos dos agentes políticos, bem como os aportes doutrinários, já apresentados, mencionam a intrínseca relação entre o direito à vida e as questões econômicas, dado que tal proteção ao bem fundamental da saúde deve ser realizado por meio de políticas sociais e econômicas públicas, pode-se verificar que tanto os discursos políticos quanto os aportes doutrinários e jurisprudenciais indicam o problema estrutural de nosso país relativamente à pobreza e desigualdades sociais. Por conta disso, mister se fazer uma abordagem acerca desses últimos enfoques, pois impactam, consideravelmente, as consequências da pandemia, notadamente quanto a uma possível retomada econômica. Nesse sentido, o tema das políticas públicas para a erradicação da pobreza e das desigualdades requer ser abordado.

Sendo assim, de pronto, esse problema nos remete ao texto constitucional, quando se consagra que a erradicação da pobreza e da

marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais, constituem-se em um dos objetivos da própria República, (Art. 3, III), o que implica que, por tal enunciado, esse propósito deva nortear todas as políticas públicas do país. De outra sorte, o indicador econômico fundamental, insculpido na própria Carta Política, por meio do qual se logra a classificação dos diversos níveis econômicos do país, parte do estabelecimento do salário mínimo como indicador de renda, que deve, segundo o enunciado do Art. 7, IV, como assegurado a todos os trabalhadores, para melhoria de sua condição social: fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

Evidentemente que, dessa forma, se evidencia a terrível discrepância entre os enunciados constitucionais e a realidade socioeconômica do país e a necessidade de que tais normas deixem o caráter de meros enunciados formais para se inserirem no contexto social, enquanto realidades concretas, demandando, nesse sentido, as referidas políticas públicas para sua implementação. Por conta disso, é que Mario Camargo Neto, em artigo intitulado “Políticas públicas de erradicação da pobreza no Brasil: promoção de direitos sociais e redução da desigualdade”, assim se posiciona:

Diante do exposto, propõe-se que o eficaz combate à pobreza está, necessariamente, vinculado à garantia e à promoção dos direitos sociais. Portanto, políticas públicas voltadas para a erradicação da pobreza devem primar pelos seguintes direitos: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (CAMARGO NETO, 2013, p. 535).

Agora, uma vez mais, aplicando-se os discursos políticos, quer do espectro de esquerda quer de direita, ainda que este último recomende que as medidas de transferência de renda sejam emergenciais, ou seja,

somente como formas de superação, ou minimização, por exemplo, da crise da pandemia, se chega à referência comum, que essa transferência de renda é a única medida cabível nessas circunstâncias. Entretanto, para os aportes teóricos, focados na estrutura jurídica da República, fundada na Constituição Federal, se deve concluir que, sim, a transferência de renda deve servir tanto ao momento que vivenciamos, em função dessa crise causada pelo coronavírus, quanto para a busca de solução dos problemas estruturais, de cunho socioeconômico, para erradicação da pobreza e, assim, realizar os demais direitos sociais, nos quais se inclui, com certeza absoluta, a proteção da vida, por meio de medidas sanitárias e de saúde pública. Por conta disso, Camargo Neto, ao exemplificar o Programa Bolsa Família, como proposta paradigmática nesse sentido, tece as seguintes considerações, no sentido de que as políticas públicas estruturadas no Brasil devem ter foco tanto na promoção dos direitos sociais quanto na redução de desigualdades, essa última com programas de transferência de renda, o que permite concluir que estão aptas a enfrentar a pobreza, como se tem verificado. Possíveis constrangimentos ao sucesso de tais políticas devem ser superados (CAMARGO NETO, 2013, p.543).

Considerações finais

Pelo anteriormente exposto, então, se pode chegar a um primeiro nível de considerações, no sentido de que a pandemia vem impactar, diretamente, as crônicas e estruturais desigualdades socioeconômicas constitutivas da realidade brasileira, já que, em função delas é que os sistemas regionais e mesmo o sistema nacional de saúde, por falta de investimentos adequados, acaba se mostrando deficitário, mesmo em condições normais, para atender à demanda social por saúde, o que se mostra extremamente problemático em função do contexto atual, pela expansão do coronavírus. Por óbvio, então, devem ser alocados recursos, agora, mais do que nunca, às áreas de saúde pública, únicas eficazes no enfrentamento direto do problema. Entretanto, chega-se à necessidade de

distribuição direta de renda, para que tais desigualdades, igualmente, possam ser enfrentadas, em função das medidas sanitárias de isolamento social que, efetivamente, estão a impedir ou a precarizar, ainda mais, os estamentos sociais mais vulneráveis e carentes.

Não dispomos, portanto, de tempo e espaço para uma discussão ideológica, que acaba por criar falsas polêmicas, mas, sim, de políticas públicas de Estado, imunes, portanto, aos descaminhos políticos de sucessivos governos que, comprometidos somente com sua base partidária, acabem por desaparecer os mecanismos já eficazes de enfrentamento dos problemas estruturais do país. Nesse sentido, faz-se necessária a vontade política, em sentido amplo, dos agentes públicos, para cumprirem com os ditames constitucionais e legais, bem como com a base jurisprudencial já consolidada, para implementar o acesso universal à saúde, por meio de políticas sociais e econômicas que venham a efetivar os direitos fundamentais sociais, por meio de políticas públicas de Estado, que persigam o objetivo de erradicar a pobreza e as desigualdades sociais que nos atormentam enquanto povo e nação.

Mesmo que se possa e se deva discutir um modelo de política expansionista, com maior intervenção direta do Estado, ou uma proposta neoliberal, em que tais medidas sejam apenas uma intervenção em momentos de crise, que se formulem e implementem tais políticas públicas de Estado, enquanto mecanismos eficazes de distribuição de renda, para que a melhora das desigualdades não só na superação da crise atual, mas enquanto superação desses problemas estruturais e/ou conjunturais da realidade brasileira, encontrem uma possível solução, mesmo que a longo prazo, refletindo-se, diretamente, no contexto da saúde pública.

Dessa forma, o texto constitucional deixa de ser apenas uma espécie de promessa inconsequente, com normas de caráter meramente formal, fazendo com que os direitos fundamentais sociais se concretizem em nossa realidade social, atingindo os propósitos de universalidade com que foram formulados. Evidentemente que, se pensarmos no tema em questão, na

profundidade que exige, não haveria a menor possibilidade de se distinguir entre vida e economia, pois, por mais que se possam estabelecer preocupações e garantias quanto aos resultados econômicos e no que podem vir a impactar as próprias condições de vida, o bem maior a ser preservado é a vida; e é precisamente isto que diz o texto da Carta Política a ser aplicado: sem o respeito à vida e sua proteção sistemática não há que se considerar nenhum outro direito, quer por viés de ordem econômica quer político-ideológica.

Referências

AITH, Fernando. **Curso de Direito sanitário: a proteção do direito à saúde no Brasil**. São Paulo: QuartierLatin, 2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.

CAMARGO NETO, Mário de Carvalho. **Políticas Públicas de Erradicação da Pobreza no Brasil: promoção dos direitos sociais e redução da desigualdade**. In: O direito e as políticas públicas no Brasil. Smanio e Bertolin (orgs.). São Paulo: Atlas, 2013.

CALLIGARIS, Contardo. **Tenho medo de que coisas cotidianas nunca mais voltem**. Zero Hora, Caderno VIDA, 2/3.05.2020.

D`ÁVILA, Manuela. **Que lições aprenderemos no caminho**. Zero Hora, 30.04.2020.

MARQUES, José. **Pesquisa Datafolha: índice de confiança em informações sobre coronavírus**. Acessado em: 12.05.2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/tvs-e-jornais-lideram-indice-de-confianca-em-informacoes-sobre-coronavirus-diz-datafolha.shtml>.

PRATA, Lucília Alcione. **Um novo lócus de formação das políticas públicas de saúde, o diagnóstico da saúde pela política judiciária do Conselho Nacional de Justiça**. In: O direito e as políticas públicas no Brasil. Smanio e Bertolin (orgs.). São Paulo: Atlas, 2013.

ROSENFELD, Dênis. **Com a Palavra**. Zero Hora, Caderno DOC, 2/3.04.2020.

SUPICY, Eduardo e CARVALHO Paola. **De Eduardo para Eduardo**. Zero Hora, 29.04.2020, pá.29.

THOMÉ, Claudia. **Programa de Pós-Graduação em Comunicação - Universidade Federal de Juiz de Fora. Confiabilidade das mídias**. Acessado em: 12.05.2020. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/noticias/2020/03/24/professores-analisam-pesquisa-datafolha-sobre-confianca-na-imprensa-convencional/>.

ZUCCO, Tenente-Coronel. **Vida e economia mais do que nunca**. Zero Hora, 30.04.2020.

O controle jurisdicional das políticas públicas na ordem constitucional brasileira: impactos prestacionais na efetivação de direitos fundamentais

*Francielli Silveira Fortes*¹

Considerações iniciais

O presente trabalho abordará o tema do controle jurisdicional das políticas públicas na esteira da Constituição Federal de 1988, considerando os impactos na garantia de direitos fundamentais. Para tanto, far-se-á a apresentação das políticas públicas como possibilidade instrumental de efetivar direitos fundamentais cautelados pela ordem democrática. As análises das políticas públicas derivam de construções resultantes de processos político-institucionais e da própria política, elementos que não podem ser analisados de forma fragmentada nem compreendidas isoladamente, portanto, decorrem de processos políticos vigentes ao tempo de suas ações. No trato do controle jurisdicional dessas políticas, impera a delimitação a qual se pretende definir sua extensão e seus meandros, na efetivação de direitos fundamentais tangenciados pela Carta Constitucional, perpassando pelo fenômeno da judicialização da política e

¹ Mestre em Direito Público pelo Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - PPGD (UNISC). Especialista em Direito do Trabalho (UFRGS). Especialista em Direito Processual Civil (UNISC). Integrante do Grupo de Pesquisa: Direito, Cidadania e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito - PPGD Unisc, vinculado ao CNPq. Atuação como Mediadora Judicial junto ao Centro de Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) no Fórum da Comarca de Santa Cruz do Sul. Email: franciellifortes@hotmail.com

pela própria extensão da politização do Judiciário. Desta forma, o controle jurisdicional das políticas públicas afeta os princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, apesar de garantir e efetivar direitos fundamentais aos cidadãos? Quais são os limites prestacionais para cautelar os direitos fundamentais no âmbito das políticas públicas, considerando o vértice do controle jurisdicional dessas demandas? São proposições que o trabalho intuita suscitar, eis que a temática proposta é socialmente relevante neste momento de indagações e convulsões sociais, elementos que já foram anteriormente debatidos, numa proposição de ser contributivo às discussões jurídico-acadêmicas neste ensejo.

1. As políticas públicas como efetivação de direitos fundamentais

A partir do termo política pública, queremos significar toda e qualquer atuação do Estado, por meio da Administração Pública, que tenha por fim efetivar os direitos fundamentais. A omissão ou inoperância estatal é relevante para o controle das políticas públicas e equivale à inexistência de políticas públicas. Portanto, o controle de políticas públicas é o controle de uma específica atuação ou omissão (NETO, 2009, p.54).

O termo política pública é utilizado com significados distintos, com uma abrangência maior ou menor: ora indica um campo de atividade ora um propósito político bem concreto, ou um programa de ação ou os resultados obtidos por um programa [...] em uma política há sempre uma teia de decisões e ações que alocam (implementam) valores; uma instância que, uma vez constituída, vai conformando o contexto no qual as decisões futuras serão tomadas (SCHMIDT; MENEGAZZI, 2008, p.3123).

As políticas públicas podem ser definidas, de modo amplo, como qualquer fazer, qualquer atuação ou atividade estatal que tenham por escopo implementar os fins do Estado, oferecer aos cidadãos os bens da vida e os serviços que cumpre ao Estado fornecer. Seu conceito está relacionado a um fazer estatal, a uma ação ou atuação pública, com vistas a concretizar, mediata ou imediatamente, os direitos fundamentais (NETO, 2009, p. 53).

Pode-se entender que a partir de uma teoria geral da política pública há uma busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. Pois, as políticas públicas repercutem na economia, na sociedade, porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (SCHMIDT; MENEGAZZI, 2008, p. 3133).

Considerando estas inter-relações, que a teoria sistêmica busca identificar as relações entre *polity*, *politics* e *policies*, pois os resultados dessas políticas estão associados à estrutura econômica e social de um país, bem como às instituições, aos processos e às lideranças. E são essas estruturas que geram diferentes configurações de atores conforme cada época e cada país. As relações entre atores políticos sempre acontecem em um determinado espaço local, um palco no qual acontece o jogo de tensões entre atores de diferentes graus de poder, é o que se denomina de arenas políticas, como os comitês legislativos, as ruas (onde os movimentos sociais e outros atores se mobilizam), tribunais, negociações a portas fechadas (SCHMIDT; MENEGAZZI, 2008, p. 3135). Ou, ainda, os denominados atores envolvidos no processo de formulação e implementação. Classificam-se conforme sua influência: presidente, parlamentares, partidos políticos, ministérios, autoridades regionais, Poder Judiciário, meios de comunicação, movimentos sociais e os atores de conhecimento (escritórios especializados em assessoramento legislativo).

A importância do estudo das políticas públicas merece uma compreensão mais profunda, é importante que se entenda o que está previsto nas políticas que o afetam, quem estabeleceu, de que modo foram estabelecidas, como estão sendo implementadas, quais são os interesses em jogo, quais são as principais forças envolvidas, quais são os espaços de participação existentes. Há percepção ampla acerca da superficialidade da separação entre política e administração. Observam-se tendências recíprocas de politização da elite burocrática e de burocratização dos políticos. Ganha força a figura do administrador político, com o

reconhecimento de que a administração se converteu em um componente integral da estrutura decisória do aparato governamental. É impossível a política sem capacidade administrativa e é ingênuo pensar que possa haver atuação administrativa profissional sem orientação política (SCHMIDT; MENEGAZZI, 2008, p. 3137).

Poder-se-ia falar em políticas públicas querendo significar os programas de governo ou planejamento de ação dos órgãos públicos nas mais diversas áreas. Essa segunda acepção difere da primeira. Uma coisa é a própria ação, o próprio fazer, o próprio atuar; outra, que lhe antecede, é o programa formal da ação ou o planejamento da atuação estatal. (SCHMIDT; MENEGAZZI, 2008, p. 3138). Pois, ao tratar de política públicas, ora estamos a significar a ação estatal com vista ao atingimento de um fim estatal (especificamente a concretização dos direitos fundamentais); ora estamos a significar o planejamento, o programa, as balizas dessa atuação; ora estamos a significar todo o conjunto de ações, incluídas as ações de planejamento e as ações executivas do atuar estatal.

O conceito de política pública ganha relevo para a Ciência do Direito precisamente no estudo da efetivação dos direitos constitucionais sociais, também chamados de direitos fundamentais de segunda e terceira dimensões. É nesse sentido que se fala de política como programa de ação, que, enquanto tal, política não é uma norma nem um ato, ela se distingue nitidamente dos elementos da realidade jurídica, sobre os quais os juristas desenvolveram a maior parte suas reflexões, desde os primórdios da jurisprudência romana. A política aparece, como uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado (COMPARATO, 1997, p.353).

Importante distinguir entre atuação do Estado, a ação em si, e o planejamento da ação, o programa de ação. Deve-se também destacar que, não raro a atuação estatal não vem precedida, vinculada ou sujeitada a qualquer programa anterior, tampouco a qualquer lei ou outra espécie normativa. Normalmente, as políticas públicas são estabelecidas por meio de atos dos Poderes Legislativo e Executivo, seja por intermédio de leis,

atos normativos infralegais seja por outros atos administrativos. Esses atos estabelecem um programa governamental para uma área específica de atuação estatal, mas as ações que formam uma política pública podem também ser adotadas sem qualquer planejamento prévio (JORGE NETO, 2009, p. 54).

2. A politização do judiciário e a judicialização da política

A jurisdição constitucional, numa lógica autocorretiva, sem ofender a noção de separação de poderes (MORAIS; AGRA, 2004, p. 1062), enfrenta o fenômeno da judicialização da política e a politização do Judiciário, enquanto crítica pautada por diversas teorias na seara da tradicional teoria da separação de poderes. Essa judicialização da política vem fazer a transformação da política em direito, como um tipo de produção normativa que se denomina de criação jurídica do Direito. Contudo, quando as decisões dos tribunais constitucionais acabam tendo reflexos políticos de esferas tipicamente reservadas ao domínio político representativo, ocorre de igual forma a politização do Judiciário (MORAIS; AGRA, 2004, p. 1067).

Como ressalta Streck (2002, p. 99), o Estado Democrático de Direito não pode funcionar sem uma justiça constitucional, nem os conteúdos essenciais e principiológicos da Constituição podem ser realizados sem a atuação da jurisdição; se isto é verdade, a questão é a de quais fundamentos, e de como deve ocorrer esse controle, de como é possível construir e dar sentido ao texto constitucional, a partir de uma perspectiva de um exercício democrático? Restando definir a forma desse controle, onde se colocam duas correntes: (1) uma substancialista e a outra (2) procedimentalista, sendo que as duas correntes reconhecem, por sua vez, uma abertura e indeterminação dos conteúdos da Constituição (LEAL, 2007, p.94- 95).

Aqui se faz necessária a deliberação e melhor especificação desse conteúdo, vez que a diferença entre elas reside na indicação do Órgão, do Poder encarregado desta atividade, onde os (1.^a) substancialistas

reconhecem o Judiciário, de forma ampla, esta competência que se estende, portanto, também ao âmbito material, ao passo que os (2.^a) procedimentalistas transferem tal responsabilidade, basicamente, para a atividade legislativa, tida como democrática e representativa, no sentido de atribuir à esfera política os rumos dessa atividade de adequação dos direitos, restando às Cortes o papel de fiscalização da efetiva participação nesta discussão. Tanto a corrente substancialista como a corrente procedimentalista fazem o reconhecimento acerca da indeterminação dos conteúdos da Constituição e sua abertura diante da inexistência de um delineamento conceitual normativo fechado (contrário dos não-interpretativistas, que restringem a interpretação normativa a partir das construções originárias e históricas) (LEAL, 1997, p.97).

Em face destes aspectos, a tendência ao agigantamento do papel desempenhado pela jurisdição dentro dessa nova ordem democrática, embasada na preponderância dos direitos fundamentais, recebe críticas sob o argumento do paternalismo de uma jurisprudência de valores, na qual essa valoração é incorporada pelos tribunais constitucionais, conforme na designação de Böckenförde (LEAL, 1997, p.132) Os Senhores da Constituição (*Herren der Verfassung*); ou como assevera Bercovici (2003, p. 123) a jurisdição se erige à condição de última e única referência de legitimidade do sistema, no tocante à garantia da correta aplicação da normatividade.

Neste sentido, mais que a evolução histórica, o Poder Judiciário percebe novo *status* perante a sociedade, pois seu papel abarca mais que prestações litigadas e demandas reconhecidas na órbita de seus poderes. Não se trata apenas de ampliação das funções do Poder Judiciário e do seu poder/dever de interpretação, mas também da sua figura representativa de justiça na sociedade órfã – que deseja ter afago paternal consubstanciado pela consciência individual, que de vezes é determinada muito mais pelas diretrizes sociais – que carece e ratifica tal paternalismo (MAUS, 2000, p. 13).

3. O novo *status* da Constituição perante o Estado

É na passagem para o Estado Democrático de Direito que a ideia dos direitos fundamentais e da noção de dignidade humana acabam por conferir à Constituição uma função eminentemente principiológica, remetendo-a a uma necessária interpretação e uma leitura de seus conteúdos em consonância com a realidade na qual se insere. É com este intuito e a partir dessa nova ordem jurídica que precisa concretizar esses direitos fundamentais, e os órgãos judiciais passam a ter papel central na concretização e implementação de tais direitos.

É diante dos impositivos da nova versão de Estado de Direito que representa o Estado Democrático, que a referida necessidade de concretização dos direitos provoca o deslocamento do pólo de tensão entre os poderes, agora para o Poder Judiciário, o que faz com que o papel preponderante, que antes era da política (e dos partidos políticos) na Teoria da Constituição, fosse sendo tomado pelos Tribunais Constitucionais e pelas discussões sobre o controle de constitucionalidade (BERCOVICI, 2003, p. 109).

Dentro deste novo contexto, a teoria da Constituição Dirigente acaba entregando a decisão sobre as questões constitucionais ao Judiciário, passando a Constituição a depender de mecanismos que assegurem as condições de possibilidade na implementação de seu texto. Com isso, no dizer de Streck (2009, p. 99), a instrumentalização dos valores constitucionais e a aferição da conformidade (ou não) das leis ao texto constitucional se estabelecem pelo que se convencionou chamar de justiça constitucional, mediante o mecanismo da jurisdição constitucional.

A percepção deste novo *status* gera, por sua vez, uma inovação com relação ao papel da Constituição, que:

[...] passa a ser entendida não mais como mero instrumento de garantia contra o poder absoluto do Estado, ou como simples mecanismo de direção política (noção predominantemente no constitucionalismo social), mas sim como expressão máxima dos valores eleitos pela comunidade que a adota, isto

é, como materialização do contrato social de uma ordem democrática, caracterizadora do modelo de Estado Democrático de Direito (BARACHO, 1994, 97-98).

Assim, a jurisdição constitucional é a garantia da Constituição, realizada por meio de um órgão jurisdicional de nível superior, orientada à adequação da atuação dos poderes públicos aos comandos constitucionais, de controle da atividade do poder do ponto de vista da Constituição, com destaque para a proteção e realização dos direitos fundamentais (BARACHO, 1994, p.99).

É a Constituição que oferece o aporte normativo para a jurisdição constitucional, na qual emana, precisamente, de sua força normativa, pois ela deixa de ser uma mera carta política para se tornar um instrumento dotado de força normativa superior, capaz de determinar, inclusive, o comportamento dos legisladores; vai introduzir no pensamento político e jurídico a discussão sobre a relação entre democracia e jurisdição constitucional. É na seara da jurisdição constitucional que se projeta, portanto, a efetivação das normas constitucionais por meio dos direitos e garantias fundamentais, por meio de sua interpretação. O Poder Judiciário não atua independente dos princípios democráticos, ao contrário, a atuação e o fortalecimento do Judiciário são consequência direta do Estado Democrático. O Judiciário apresenta-se, justamente, como garantidor, dentre outras coisas, dos princípios da igualdade e da liberdade de pensamento, sem os quais a democracia não pode persistir (NETO, 2009, p. 73).

Este papel de garantidor não é, por sua vez, conferido ao Poder Judiciário em razão de uma especial qualidade dos juízes, mas sim pela própria estrutura do poder, que nada mais é do que um âmbito de discussões institucionalmente aberto para que o próprio povo defenda a democracia e os direitos democráticos garantidos (NETO, 2009, p. 78). Não se pode afirmar que há uma separação entre a jurisdição constitucional e a democracia, pois a jurisdição constitucional é o

instrumento que preserva a democracia fazendo com que se permita uma constante atualização.

4. O controle jurisdicional das políticas públicas

Assim, focando na esfera da atividade, as políticas públicas podem ser definidas, de modo amplo, como qualquer fazer, qualquer atuação ou atividade estatal que tenham por escopo implementar os fins do Estado, oferecer aos cidadãos os bens da vida e os serviços que cumpre ao Estado fornecer. Seu conceito está relacionado a um fazer estatal, a uma ação ou atuação pública, com vistas a concretizar, mediata ou imediatamente, os direitos fundamentais. Nota-se tal definição de política pública sob a ótica dos direitos fundamentais e é esse enfoque que nos interessa. Com a política pública, queremos significar toda e qualquer atuação do Estado, por meio da Administração Pública, que tenha por fim efetivar os direitos fundamentais. A omissão ou inoperância estatal é relevante para o controle das políticas públicas e equivale à inexistência de políticas públicas. Portanto, o controle de políticas públicas é o controle de uma específica atuação ou omissão (NETO, 2009, p. 53).

A abordagem e o desenvolvimento das teorias da supremacia da Constituição e da força normativa das normas constitucionais, com a elevação dos princípios à categoria de normas com força normativa até maior que as regras, abrem novos horizontes para a ciência jurídica. As normas constitucionais não se restringem mais a regular os comportamentos políticos dos órgãos estatais e a estabelecer-lhes o rol de funções. Os direitos fundamentais de segunda e terceira dimensões, que poderíamos chamar princípios constitucionais fundamentais, impõem um atuar estatal, fixam metas, estabelecem objetivos que o Estado deve atingir em prol da justiça distributiva e que sejam capazes de assegurar a todos condições materiais de uma vida digna. Estaremos aqui voltados para o controle da ação ou omissão estatal em si, enquanto essa atuação ou omissão contribua ou dificulte a efetivação dos direitos fundamentais de

segunda e terceira dimensão em seu viés transindividual. Intenta-se mostrar que o controle dessa específica atividade estatal é função do Poder Judiciário, corolário do estágio democrático que alcance e pode ser exercido em larga medida, sem qualquer ofensa ao princípio da separação dos poderes (NETO, 2009, p. 54).

Uma teoria do controle das políticas públicas deve ser uma teoria do controle de toda atividade estatal em si considerada, e não do ato normativo. É bem verdade que é impossível falar do controle dessa atividade estatal sem se reportar aos atos normativos, aos programas e planejamentos dessas atividades e aos objetivos e metas neles estabelecidos, mas eles servirão como parâmetros, e não como objetos do controle. A escolha das políticas públicas, a formulação de programas de ação, o estabelecimento de objetivos e metas infraconstitucionais estão na órbita da discricionariedade política dos Poderes Legislativo e Executivo, mas servirão, os próprios objetivos e metas infraconstitucionalmente estabelecidos, como parâmetros de controle para as atividades estatais desenvolvidas. Poderá o Poder Judiciário estabelecer objetivos e metas a serem alcançados pelo ente público de modo a sanar a ofensa aos direitos fundamentais, muito embora não possa ditar os meios de atingi-lo, eis que ao Poder Executivo é dada a discricionariedade de meios (NETO, 2009, p. 55).

O controle das políticas públicas implica, pois, o controle de três elementos distintos: a) o controle da atuação ou omissão estatal em si; b) o controle dos objetivos ou metas fixadas, na lei ou em outros atos normativos, para a efetivação dos direitos fundamentais de segunda e terceira dimensões; c) o controle do programa ou planejamento para o alcance dos fins, caso tenham sido previamente fixados (NETO, 2009, p. 57). Uma vez delimitado o conceito de políticas públicas, tratar-se-á da possibilidade de seu controle pelo Poder Judiciário. A questão das possibilidades do controle será tratada em duas vertentes. Primeira, quanto à função jurisdicional dentro do contexto da doutrina da separação dos poderes, da nova configuração que assumiu a partir do advento do

Estado Social e por uma força de uma democratização fundada na igualdade de todos os cidadãos. Segundo, a função jurisdicional modificou bastante a partir do século XIX, pois os estudos da hermenêutica jurídica abriram novos horizontes para a compreensão das atividades jurisdicionais (NETO, 2009, p. 58). O pensamento de Karl-Otto Apel e Jürgen Habermas possibilitou conceber e localizar a atividade jurisdicional como resultado de uma comunicação entre os diversos atores sociais. A partir dessa concepção do pronunciamento jurisdicional como fruto de uma determinada comunidade de comunicação, ditada pelo princípio democrático.

A proposta de Habermas não confere ao Poder Judiciário participação maior nessa conjuntura que a de guardião das regras do discurso, no contexto de uma democracia procedimentalista. Mas de outro lado, seu pensamento não é contrário ao Poder Judiciário como elemento catalisador e indutor do discurso democrático; é enquanto tal que caberá ao Poder Judiciário o controle das políticas públicas (NETO, 2009, p.167).

Esses limites podem ser sintetizados basicamente nas seguintes categorias: reserva de consistência, reserva do possível e discricionariedade de meios. De acordo com a reserva de consistências, a decisão judicial há de ser consistente, ou seja, o Poder Judiciário somente poderá intervir nas políticas públicas quando tiver condições de afirmar, consistentemente, que há violação aos direitos fundamentais. Esse é o primeiro momento do controle. O segundo momento do controle consiste em dar resposta à seguinte questão: o que fazer para solucionar a lesão? Nesse ponto, o julgador deverá estar atento à reserva do possível, ou seja, às possibilidades materiais do órgão público e respeitar a discricionariedade de meios; muito embora possa determinar o que é racionalmente exigível do poder público para a cessação da ofensa aos direitos fundamentais, não poderá determinar como o poder público se desincumbirá da tarefa (NETO, 2009, p. 167-169).

Considerações finais

O controle jurisdicional das políticas públicas, enquanto mecanismo para garantir e efetivar direitos fundamentais aos cidadãos, não deve afetar os princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, sob pena de se perder a ordem democrática, enquanto instrumento de persecução dos objetivos fundamentais da República que preservam os direitos fundamentais, a justiça social, a separação entre os Poderes, a igualdade, a legalidade e a segurança jurídica.

Ainda que a prestação estatal, por meio do processo judicial, funcione como a arena onde se desenvolverá o discurso racional democrático e, nesse espaço, estará inserido e não poderá desconsiderar uma esfera mais ampla, pondera-se o caso concreto, respeitando-se os parâmetros legais de toda ordem ainda que se aplique uma interpretação mais extensiva da norma. Porém há limites. A separação dos poderes, ainda quando aplicada em prol de seu fim último de limitar o poder, não permite tudo. E a decisão jurisdicional, ainda quando entendida como resultado de discurso racional democrático, deve contornar esses limites legais. Há limitações decorrentes das próprias possibilidades materiais do poder público e das limitações decorrentes dos instrumentos processuais disponíveis, para que não se extrapole aos limites das decisões judiciais. Do contrário, poderá ensejar uma percepção de enfraquecimento das instituições democráticas em detrimento do excesso de atuação de um dos Poderes sobre os demais, corroborado por um ativismo exacerbado.

Necessário que haja uma composição entre os princípios constitucionais e a norma que se tem para aplicação imediata, apoiando-se então, num amparo legal, respaldado pela dignidade da pessoa humana. Sobretudo, alguns limites elencados a serem observados para o controle judicial dessas políticas públicas como: o princípio da separação dos poderes, a discricionariedade administrativa e o limite da reserva do possível. Porém, parâmetros da razoabilidade, adequação e proporcionalidade são vetores que conduzem para uma decisão técnica

judicial exequível, a partir de uma análise que contemple efeitos para uma coletividade, a partir de uma abertura democrática carreada por elementos trazidos pelos atores envolvidos pela política pública em questão.

Referências

- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Processo Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1994.
- BERCOVICI, Gilberto. **A Constituição Dirigente e a Crise da Teoria da Constituição**. In: Teoria da Constituição: Estudos sobre o lugar da política no Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.
- COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. In. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (organizador). Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba: direito administrativo e constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.
- HABERMAS, Jürgen. **Pensamento Pós-metafísico. Estudos filosóficos**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.
- NETO, Nagibe de Melo Jorge. **O controle jurisdicional das políticas públicas: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais**. Bahia: Editora Jus Podivm, 2009.
- LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição Constitucional Aberta: Reflexões sobre a Legitimidade e os Limites da Jurisdição Constitucional na Ordem Democrática – uma Abordagem a partir das Teorias Constitucionais Alemã e Norte – Americana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- MAUS, Ingeborg. **O Judiciário como superego da sociedade – sobre o papel da atividade jurisprudencial na ‘sociedade órfã’**. Tradução de Martonio Mont’Alverne Barreto Lima e Paulo Menezes Albuquerque. In: Novos Estudos, n. 58. São Paulo: CEBRAP, novembro de 2000.

MORAIS; AGRA, **A crise e a recuperação da legitimação da jurisdição constitucional**

In: Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. (Org.) Rogério Gesta Leal e Jorge Renato dos Reis. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

SCHMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos.**

In: REIS, J.R. dos; LEAL, R.G. (Org.). Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. Tomo 8. P. 2307-2333.

SCHMIDT, João Pedro; MENEGAZZI, P. R. **Bases teóricas para o desenvolvimento de políticas públicas sobre a informação ambiental.**

In: REIS, J.R. dos; LEAL, R.G. (Org.). Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. Tomo 10. P. 3123 -3158.

STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito.** Porto Alegre; Livraria do Advogado, 2002.

STRECK, Lênio Luiz. **Os meios e acesso do cidadão à jurisdição constitucional, a Arguição de Preceito Fundamental e a crise de efetividade da Constituição brasileira.** In: SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo de (Org.). Hermenêutica e jurisdição constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

A violação do princípio da dignidade da pessoa humana nos casos de violência obstétrica

*Dhara Evellyn Andrade Machado*¹

*Janaína Soares Schorr*²

Considerações iniciais

A violência contra a mulher sempre esteve presente ao longo da história e continua por assombrar de forma mais genérica nos dias atuais, caracterizando-se um problema de saúde pública, que o Estado não consegue administrar. A expansão da violência está abrangendo cotidianamente comunidades e países de todo o mundo, não importando a classe social que se atém, raça, idade ou religião.

Além disso, a violência em relação ao gênero feminino possui diversas espécies, uma destas é até mesmo presente na vida de muitas mulheres mães, mas não é identificada, seja por falta de informação, ou até mesmo por desconhecimento do significado das palavras. É ela a violência obstétrica.

No que tange a esta espécie, é ela caracterizada como qualquer ato praticado contra a honra da parturiente e ao neonato, quer seja agressão verbal, psicológica ou violação ao corpo da parturiente, no pré-natal, parto ou pós-parto, sem seu devido consentimento (SILVA; SERRA, 2017).

¹ Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Santa Maria – FADISMA. E-mail: dharandrade@hotmail.com

² Doutoranda em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Mestra em Direitos Humanos pela Universidade do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. Professora da Faculdade de Direito de Santa Maria – FADISMA. Advogada OAB/RS. E-mail: janinhaschorr@gmail.com

Alguns países já reconheceram esta forma de violência como status de lei, por exemplo a Argentina e Venezuela, os quais intitulam como “crime cometido contra as mulheres, e como tal deve ser prevenido, punido e erradicado”. O Brasil, por outro lado, parece não identificar a violência obstétrica como prática atentatória contra a mulher, não possuindo legislação federal específica criminalizando tal ato, cabendo a poucos Estados legislarem sobre o combate e proteção à violência obstétrica.

Ante o exposto, o presente trabalho pretende responder à seguinte pergunta: A violência obstétrica viola o princípio da dignidade da pessoa humana presente na Constituição Federal de 1988? Nesse sentido, o objetivo geral é analisar em que medida a proteção da dignidade da pessoa humana é violada nos casos de violência obstétrica. Como objetivos específicos: estudar a dignidade da pessoa humana como fundamento norteador da Constituição Federal de 1988 e enfatizar o crescimento da violência em relação ao gênero feminino, chegando-se à violência obstétrica.

Para o desenvolvimento da pesquisa e a possibilidade de obtenção de resposta ao problema de pesquisa, foi utilizado o método de abordagem dedutivo, buscando-se análise de informações, fatos e argumentos verdadeiros para se chegar a uma conclusão. O método de procedimento usado foi o histórico, apurando acontecimentos que ocorreram no passado e sua atual aplicabilidade, além do procedimento monográfico, o qual é possível analisar e observar determinados indivíduos, grupos e profissões com a finalidade de alcançar generalizações sobre o tema. A técnica de pesquisa utilizada se ateve à bibliográfica, por meio de legislações brasileiras, artigos e livros.

Para melhor compreensão sobre o tema, o artigo foi dividido em duas seções. A primeira foi destinada a estudar a dignidade da pessoa humana e abordar a violência em relação ao gênero feminino. E na segunda foram apresentadas noções conceituais da violência obstétrica, as ocorrências

dessa violência através do tempo até os dias atuais e um episódio de violência obstétrica ocorrido no estado do Amazonas.

1. A dignidade da pessoa humana e a violência obstétrica

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as circunstâncias mudaram drasticamente ao romper estigmas, impondo direitos iguais entre homens e mulheres e dando ênfase à necessária proteção aos direitos das mulheres. Ocorreu um avanço jurídico no decurso da luta contra a discriminação da mulher, influenciada fundamentalmente pelas mobilizações dos movimentos feministas, que, presentes no processo de constitucionalização do Brasil, auxiliaram na proteção dos direitos humanos para toda a sociedade brasileira, inclusive valorando o princípio da dignidade da pessoa humana como precursora da Carta Magna (PIOVESAN, 2014).

Neste mesmo aspecto, refere Flávia Piovesan (2004, p. 92):

É no valor da dignidade da pessoa humana que a ordem jurídica encontra seu próprio sentido, sendo seu ponto de partida e seu ponto de chegada, na tarefa de interpretação normativa. Consagra-se, assim, dignidade da pessoa humana como verdadeiro super princípio.

O professor Ingo Wolfgang Sarlet (2007) refere que a dignidade da pessoa humana possui uma qualidade intrínseca, a qual dispõe que todos são merecedores do mesmo respeito por parte do Estado e da Sociedade, com um complexo de direitos e deveres fundamentais, não sendo permitido qualquer ato de cunho degradante e desumano. No mesmo sentido, Cibele Kumagai e Taís Marta (2010) entendem que por se tratar do maior fundamento da República, abarca a todos, garantindo a titularidade de seus direitos, e possuindo valor inerente à sua existência, mesmo que este não os defenda ou não os reconheça como seu, devendo ser reconhecido e respeitado por seus semelhantes e pelo Estado.

Nesse patamar, entende-se que a dignidade da pessoa humana garante as condições existenciais mínimas para uma vida saudável e

inclusive que seu alicerce é a autonomia, assim segundo a teoria da autonomia da vontade na qual o ser humano é capaz de autodeterminar-se e agir conforme as regras legais (KANT, 2007). Diante disto, a dignidade da pessoa humana serve de exemplo para aplicações, interpretações e integrações de todo o sistema constituinte, assim como das demais normas brasileiras que vêm constituir princípios estabelecidos na Constituição, os quais abrangem as exigências de justiça e valores éticos (SARLET, 2007a).

Ademais, conforme refere Flávia Piovesan (2008), mesmo com o processo significativo que mulheres tiveram na construção legislativa da Carta Magna, por meio das conquistas de espaços para mulheres proporem políticas públicas eficazes, os direitos garantidos a elas parecem não ser o suficiente para a prevenção da violência em relação ao gênero feminino. Assim, apesar de a mulher ter maior espaço frente à sociedade como um todo, a mesma continua sendo vítima de brutais tipos de violências, razão pela qual foram necessárias serem implementadas em nosso ordenamento jurídico algumas políticas públicas.

Duas legislações ganham destaque por punir a violência contra a mulher, exemplo a Lei Maria da Penha, n.º 11.340/2006, que possui o propósito de reprimir a violência doméstica e familiar contra a mulher; e a Lei Especial 13.104/2015, acrescentada no Código Penal Brasileiro, no rol dos crimes de homicídio, intitulada Femicídio, que é o homicídio cometido contra a mulher, por razões da condição do sexo feminino.

Assim, vislumbra-se que as mulheres possuem alto grau de importância na sociedade, porém, muitos de seus direitos garantidos na Constituição não são respeitados. Mesmo que leis tenham sido implementadas, como as já citadas, Lei Maria da Penha e o Femicídio, as mulheres ainda acabam por serem violentadas e mortas, e muitas destas violações acabam por lhe frustrar da forma ainda mais dolorida que uma mulher-mãe não gostaria, quando ocorre a temida violência obstétrica.

2. Violência obstétrica: afinal do que estamos falando

São várias as definições hoje encontradas para conceituar a violência obstétrica, mas a conceituação mais adequada é redigida pela primeira legislação específica latino-americana, da Venezuela, a qual tipificou a violência obstétrica como crime, em seu Artigo 15, inciso XIII:

Qualquer conduta, ato ou omissão por profissional de saúde, tanto em público como privado, que direta ou indiretamente leva à apropriação indevida dos processos corporais e reprodutivos das mulheres, e se expressa em tratamento desumano, no abuso da medicalização e na patologização dos processos naturais, levando à perda da autonomia e da capacidade de decidir livremente sobre seu corpo e sexualidade, impactando negativamente a qualidade de vida de mulheres (VENEZUELA, 2007, s.p.).

A violência obstétrica, quando estudada/pesquisada, gera revoltas e preocupações para os amantes e iniciantes sobre o assunto, pois a mesma pode ser realizada de forma muito cruel no pré-natal, trabalho de parto, parto e puerpério, momento este em que o corpo feminino volta ao estado pré-gestacional, podendo o ato ser praticado por médicos, enfermeiros ou quaisquer profissionais da saúde. A violência obstétrica não é um acontecimento novo e, conforme estudos, ela se iniciou antes mesmo de haver civilização, dizendo Deus à Eva: “com dor parirás”.

Posteriormente nos tempos bíblicos, tempo este que associava o momento do parto como uma punição à mulher, uma vez que ao cometer o “pecado original” a mesma estava suscetível a ter o reverso do momento da concepção, substituindo o momento de prazer pelo castigo, devendo a parturiente suportá-la e aceitá-la (BEZERRA; CARDOSO, 2006). Neste período, a mulher era reconhecida como mero objeto de seu marido, não possuindo legitimidade nem mesmo à frente de um juiz, quem dirá reconhecer que aquele momento violava seu corpo, caracterizando-se a violência obstétrica (ANDRADE; AGGIO, 2014).

O parto inicialmente e por um longo período foi realizado apenas por mulheres, as quais se utilizavam de técnicas e reconhecimento por parte

da comunidade, recebendo o nome de parteiras, cachimbeiras ou comadres, as quais acumulavam conhecimentos, inclusive de métodos para facilitar o parto e incentivar a parturiente, tornando o parto mais humanizado. Estes conhecimentos eram passados de geração em geração, sendo o nascimento de um filho motivo de celebração para as mulheres e não incluía participações masculinas, uma vez que o nascimento para a grande maioria dos homens era considerado um momento desvalorizado (CUNHA, 2015).

Com o passar do tempo, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, o parto tornou-se uma atividade exclusiva da medicina, abordado como um evento hospitalar, no qual os acadêmicos e residentes de medicina poderiam ter uma espécie de “treinamento”, demonstrando assim que a mulher não passava de um mero objeto de estudo, quando nem mesmo as mulheres poderiam tornar-se médicas (WOLFF; MOURA, 2004).

Segundo Elizabeth Nagahama e Silvia Santiago (2005), a inclusão do parto aos hospitais foi uma manobra para reduzir as taxas de mortalidade materna e neonatal, um benefício à parturiente e à criança. Todavia, com isto, vieram as consequências à parturiente, seja pela opressão da autonomia que a mulher possuía sobre seu corpo, pela separação da família, limpezas íntimas, jejuns prolongados, e até mesmo manobras que tais obstetras referiam ser mais benéficas ao homem como o “ponto do marido”³, dentre outros procedimentos que ferem a condição da mulher e assim se caracteriza a violência obstétrica.

No Brasil, as primeiras políticas públicas voltadas à saúde da mulher ocorreram na década de 1940, porém foi 20 anos depois que as políticas públicas tiveram alguma efetivação, principalmente com a assistência ao parto, com a introdução da medicina preventiva e criação de centros de saúde (ARSIE, 2015a).

³ Prática cirúrgica em que, no momento da episiotomia (corte na região do períneo) após o parto, alguns especialistas suturam a vagina da parturiente dando um ponto a mais do que o necessário, sem o consentimento da mulher, para deixar a abertura vaginal mais fechada, acreditando que isso proporcionará maior prazer ao parceiro masculino.

No ano de 1970, por intermédio de um movimento feminista, rompeu-se o paradigma e se impôs que o parto fosse voltado à saúde da mulher, com um pré-natal adequado, melhores condições ao parto e outros, não visando apenas à taxa de mortalidade do neonato (MATOS et al., 2013).

Do mesmo modo que em 1980 vários grupos ofereceram assistência humanizada a mulheres grávidas, as quais tinham o viés de propor mudanças, como o Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde; Associação Comunitária Monte Azul em São Paulo; Grupo Curumim e Cais do Parto em Pernambuco (DINIZ, 2005).

A revista norte-americana “Ladies Home 10 Journal”, destinada a mulheres do lar, divulgou a matéria “Crueldade nas Maternidades”, no qual eram descritas experiências desumanas/torturantes a que mulheres haviam sido submetidas durante o parto. A partir deste momento, foi aberto um novo olhar para o tema e começaram a ser estudadas formas de combate e prevenção da violência obstétrica no mundo (DINIZ, 2015).

Neste mesmo ano, fortaleceram-se as discussões sobre o modelo do parto vigente em nosso país. Foi com a Rede pela Humanização do Parto e Nascimento, fundada em 1993, denunciando ocorrências de violência obstétrica, que a forma desumana e cruel a que mulheres e neonatos eram submetidos no momento do parto que a violência obstétrica começou a ser debatida (MATOS et al, 2013a).

Após esses eventos, segundo Greice Carvalho Matos et al. (2013b), o Ministério da Saúde lançou medidas em que se desse valorização ao parto e à preocupação em relação ao bem-estar da parturiente, assim como a autonomia da mesma. No ano de 2000, o Ministério da Saúde, com o propósito de melhorar a qualidade do acompanhamento no pré-natal e da assistência ao parto, lançou o Programa de Humanização no Pré-Natal e Nascimento (PHPN), por meio da portaria GM n.º, 569/2000.

Nas palavras do Ministro da Saúde na época, José Serra (2001, s.p.):

O conceito de atenção humanizada é amplo e envolve um conjunto de conhecimentos, práticas e atitudes que visam à promoção do parto e do

nascimento saudáveis e a prevenção da morbimortalidade materna e perinatal. Inicia-se no pré-natal e procura garantir que a equipe de saúde realize procedimentos comprovadamente benéficos para a mulher e o bebê, que evite as intervenções desnecessárias e que preserve sua privacidade e autonomia.

Diante do exposto, demasiadamente se observou que a violência obstétrica esteve presente desde os tempos bíblicos, até os dias atuais. O momento do parto que deveria ser considerado um esplendor, algo único e especial para a parturiente e seu filho, acaba por se tornar um momento de dor e impotência. Muitas mulheres ao sofrerem esse tipo de violência não sabem reconhecer que estão sofrendo violência obstétrica, ou ainda, não possuem conhecimento da busca pela reparação em casos de violência obstétrica, por falta de legislação específica.

Diferentemente do Brasil, onde carecem medidas impositivas específicas ao combate da violência obstétrica, os países da Argentina (Leis nacionais n.º 25.929/2004 e 26.485/2009) e da Venezuela (Lei orgânica sobre o Direito das Mulheres e uma vida livre de violência de 2007) foram os primeiros países da América Latina a punir aqueles que violassem e desrespeitassem qualquer ato ou procedimento realizado anteriormente, durante ou após o atendimento ao parto, assim como a assistência, isto em prol da humanização (SILVA; SERRA, 2017a).

O Brasil, embora tenha caminhado no sentido da proteção à mulher parturiente e ao neonato, não possui lei específica sancionada no âmbito federal criminalizando este tipo de violência. Alguns Estados possuem legislações próprias tratando sobre o assunto com o intuito de combater e proteger a violência obstétrica. O município de Diadema, no Estado de São Paulo, foi o primeiro do Brasil a aprovar projeto de lei que trata sobre a violência obstétrica, Lei n.º 3363 de 2013 (Diadema (SP), 2013). Assim, por conseguinte, Estados também começaram a legislar sobre, como o Estado de Santa Catarina, por meio da Lei 17.097/2017 (SANTA CATARINA, 2017) e o Estado do Amazonas, mediante Lei n.º 4.848/2019 (AMAZONAS, 2019).

A Organização Mundial da Saúde (2014, s.p.) comenta:

No mundo inteiro, muitas mulheres experimentam abusos, desrespeito, maus tratos e negligência durante a assistência ao parto nas instituições de saúde. Isso representa uma violação da confiança entre as mulheres e suas equipes de saúde, e pode ser também um poderoso desestímulo para as mulheres procurarem e usarem os serviços de assistência obstétrica. Embora o desrespeito e os maus-tratos possam ocorrer em qualquer momento da gravidez, no parto e no período pós-parto, as mulheres ficam especialmente vulneráveis durante o parto. Tais práticas podem ter consequências adversas diretas para a mãe e a criança. Relatos sobre desrespeito e abusos durante o parto em instituições de saúde incluem violência física, humilhação profunda e abusos verbais, procedimentos médicos coercivos ou não consentidos (incluindo a esterilização), falta de confidencialidade, não obtenção de consentimento esclarecido antes da realização de procedimentos, recusa em administrar analgésicos, graves violações da privacidade, recusa de internação nas instituições de saúde, cuidado negligente durante o parto levando a complicações evitáveis e situações ameaçadoras da vida, e detenção de mulheres e seus recém-nascidos nas instituições, após o parto, por incapacidade de pagamento.

Essa declaração retrata que a violência obstétrica fere os direitos da mulher e principalmente a integridade pessoal, liberdade e consciência da mesma, tudo isto protegido pela Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica), de 1969, ratificada pelo Brasil no ano de 1992 (NAZÁRIO, 2015).

Neste mesmo sentido, conforme pesquisa da Fundação Perseu Abramo (2010), uma em cada quatro mulheres já sofreu violência obstétrica no trabalho de parto, parto e/ou pós-parto. Entre os procedimentos mais comuns segundo a pesquisa estão os jejuns forçados, procedimentos sem o devido consentimento da gestante, negligências

médicas, indução do parto, episiotomia⁴ (sem o consentimento da gestante) e manobra de Kristeller⁵.

Há outras diversas formas de caracterização da violência obstétrica, seja por impedir que a gestante esteja acompanhada durante o período de trabalho de parto, no parto e posteriormente, inclusive sendo um direito garantido pela Lei n.º 11.108 de 2005; ter seus braços e pernas amarrados; sofrer qualquer tipo de xingamento, insulto e nomes diminutivos; assim como impedir que o recém-nascido vá aos braços e peito da mãe imediatamente após o nascimento; atos que atentam contra a dignidade da mulher; entre outros tantos procedimentos violadores (ARSIE, 2015b).

Em face do exposto, conforme a pesquisa apontada e posicionamentos de estudiosos sobre o tema, nota-se que algumas ações foram implementadas, pesquisas acadêmicas foram aprofundadas e que a opinião pública se sensibilizou sobre o tema. Assim, pode-se concluir mais uma vez que a violência obstétrica está presente no cotidiano de parturientes e que se mostra um grave problema de saúde pública, além de ser um retrocesso às conquistas garantidas pelas mulheres diante da Carta Magna (ARSIE, 2015c).

Isto posto, é de fácil compreensão que a autonomia da vontade da mulher é marco percussor da pesquisa, pois, como já referido, o valor da autonomia abarca a dignidade da pessoa humana, cuja individualidade de cada ser humano deverá ser preservada e respeitada. Além disso, a autonomia traz consigo uma fusão com o princípio da dignidade da pessoa humana, e é por este caminho que a violência obstétrica deverá ser cerceada, para, no futuro, poder ser completamente aniquilada.

Outrossim, para melhor compreensão sobre a violação da dignidade da pessoa humana em casos de violência obstétrica, analisa-se, neste

⁴ A episiotomia é um corte feito entre a vagina e o ânus da parturiente, a qual é necessária nos casos em que a mãe não possui dilatação suficiente ou facilitar a passagem do bebê. Este procedimento deve ser informado à parturiente e respeitado sua autonomia de aceite ou não.

⁵ Procedimento que consiste em empurrar a barriga da gestante, com o intuito de fazer pressão, na altura do útero para acelerar a saída do bebê.

momento, um caso⁶ de violência obstétrica ocorrido na cidade de Manaus, Estado do Amazonas, tendo como vítima uma adolescente de 16 anos, a qual foi agredida por um médico durante o trabalho de parto (RYLO, 2019). O caso foi denunciado nove meses depois do ocorrido, após “vazar” um vídeo em que se constata a agressão sofrida pela adolescente.

Na ocasião, vislumbra-se aparentemente que o médico se encontra irritado com a não dilatação adequada da paciente e, em certo momento não gravado mas relatado pela vítima, cita que foi aplicada a manobra de “Kristeller”. Sua acompanhante mencionou que chamaria a polícia e o médico com raiva desferiu tapas nas coxas da paciente. Para acrescer a lista de caracterizadores da violência obstétrica, ainda foi realizada a episiotomia, sem informar à paciente sobre o procedimento, consequentemente sem pedir sua permissão e referir a necessidade do procedimento.

É evidente que o princípio da dignidade da pessoa humana foi violado neste caso, seja pela evidente agressão física à mulher, ela gestante ou não, pela arriscada manobra de “Kristeller” e a não verbalização do motivo do uso da episiotomia. Inclusive porque é sabido que em alguns casos o seu uso pode causar problemas à mulher.

Desta forma, casos como o da adolescente amazonense são recorrentes no Brasil e alguns acabam sendo fatais tanto para a parturiente quanto para o neonato ou feto. Serão necessárias quantas vidas, quantos traumas físicos e psicológicos para que alguma política pública eficaz seja ofertada e que casos como este não sejam corriqueiros. Assim, de forma odiosa, mais uma vez se constata, portanto, que a violência obstétrica é violadora do “superprincípio” da dignidade da pessoa

⁶ Outros casos podem ser facilmente conhecidos, a partir de simples pesquisa na internet. Como exemplo: <<https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2019/01/09/gravida-relata-violencia-obstetrica-e-defensora-comentou-casos-recentes-em-hospitais-publicos.ghtml>>. Acesso em: 17 abr. 2020. <<https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2018/09/17/maes-relatam-violencia-obstetrica-fisica-e-psicologica-durante-trabalho-de-parto-no-acre-nao-tive-mais-filhos.ghtml>>. Acesso em: 17 abr. 2020. <<https://www.msn.com/pt-br/noticias/brasil/gr%C3%A1vida-tem-pedido-por-ces%C3%A1ria-negado-e-morre-ap%C3%B3s-parto-normal-em-sp/ar-AAA0esa?li=AAggXC1&ocid=wispr>>. Acesso em: 17 abr. 2020. <<https://www.diariodaamazonia.com.br/camara-quer-afastamento-de-medico-acusado-de-violencia-obstetrica/>>. Acesso em: 17 abr. 2020.

humana, não respeitando a autonomia de vontade de uma mulher que se encontra em momento de imensa vulnerabilidade.

Considerações finais

A violência obstétrica, conforme caracterizado pela Organização Mundial da Saúde, é uma grave violação dos direitos humanos e fere, inclusive, o princípio norteador do nosso ordenamento jurídico vigente, o princípio da dignidade da pessoa humana, como também reflete um grave retrocesso às conquistas garantidas pelas mulheres frente à Constituição Federal de 1988.

Inclusive, várias foram as definições encontradas para conceituar a violência obstétrica e todas geram o inconformismo, pois, em pleno século XXI, algumas violações em relação ao corpo físico da mulher parturiente seguem sendo cometidas, como se tivessem ocorrido séculos atrás.

É preciso dar visibilidade a esse grave problema de saúde pública, se não pela forma mais adequada que é a institucionalização de uma lei federal garantindo que a violência obstétrica deva ser considerada crime, pelo menos pela sua inclusão como pauta quando da elaboração de políticas públicas, para ser elaborada uma base sólida para a luta contra a violência obstétrica, pois o que está em pauta é a luta para a efetivação dos direitos fundamentais da mulher, não podendo essa violência ser tachada apenas como um incidente.

Inclusive, as legislações dos países vizinhos Argentina e Venezuela veem a configuração do termo como conduta criminosa. Todavia, como ainda não possuímos legislação específica, a forma de denunciar esse tipo de violência no Brasil é por meio de ações indenizatórias, ouvidoria do hospital que foi vítima, Ministério Público Federal ou Estadual, Defensoria Pública, Disque Saúde (número 136), Central de Atendimento à Mulher (número 180) e Agência Nacional de Saúde Suplementar.

Partindo dessa asserção é que se conclui que a violência obstétrica é um problema de saúde pública, cabendo aos órgãos públicos a iniciativa de legislação nesse sentido e de políticas públicas que possam auxiliar na

erradicação; mas, por outro lado, cabe a cada ser humano respeitar o direito do outro, principalmente tendo em vista o princípio da dignidade da pessoa humana. E cabe principalmente aos profissionais da saúde garantirem às parturientes e aos neonatos uma assistência ao parto digna.

Referências

AMAZONAS, Assembleia Legislativa. **Lei n. 4.848/2019**. Dispõe sobre a implantação de medidas de proteção contra a violência obstétrica nas redes pública e particular de saúde do Estado do Amazonas. Disponível em: <www.ale.am.gov.br>. Acesso em 28. abr. 2020.

ANDRADE, Briena Padilha; AGGIO, Cristiane de Melo. **Violência obstétrica**: a dor que cala. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/GT3_Briena%20Padilha%20Andrade.pdf>. Acesso em: 20abr. 2020.

ARGENTINA, Lei n. 25.929. **Lei Nacional de Parto Humanizado**, de 2004. Disponível em: <http://www.ossyr.org.ar/PDFs/2004_Ley25929_Partо_humanizado.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020.

ARGENTINA, Lei n. 26.485. **Ley de protección integral a las mujeres**, de 2009. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/ley_de_proteccion_integral_de_mujeres_argentina.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020.

ARSIE, J. G.. **Violência Obstétrica**: uma violação aos direitos fundamentais da mulher. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/163651/Monografia%20Jaqueline%20.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BEZERRA, M. G. A; CARDOSO, M.V. L. M. L. Fatores culturais que interferem nas experiências das mulheres durante o trabalho de parto e partos. In: **Revista Latino-Am. Enfermagem**, v.14, n.3, p.14-21. Ribeirão Preto, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So104-11692006000300016>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.340/2006**. Intitulada Lei Maria da Penha. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>. Acesso em: 16 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.104/2015**. Alteração do art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm>. Acesso em: 23 abr. 2020.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Parto, aborto e puerpério: assistência humanizada à saúde**. 1ª ed. Brasília (DF), 2001. Disponível em: <http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/cdo4_13.pdf>. Acesso em: 27 de abr. 2020.

CUNHA, Camila Carvalho Albuquerque. **Violência Obstétrica: uma análise sob o prisma dos direitos fundamentais**. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/10818>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

DINIZ, Carmen Simone Grilo. **Humanização da assistência ao parto no Brasil: os muitos sentidos de um movimento**. Scielo, v.10, n.3, p. 4-5, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232005000300019>. Acesso em: 20 abr. 2020.

DINIZ, Carmen Simone Grilo. **Violência Obstétrica como questão para a saúde pública no Brasil: origens, definições, tipologia, impactos sobre a saúde materna, e propostas para sua prevenção**. Journal of Human Growth and Development; Scielo, v. 25, n.3, p. 2-6, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=so104-12822015000300019&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 20 abr. 2020.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Pesquisa “Mulheres brasileiras e Gênero nos espaços público e privado”**, 2010. Disponível em: <https://apublica.org/wp-content/uploads/2013/03/www.fpa_.org_.br_sites_default_files_pesquisaintegra.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2020.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes e outros escritos**. Ed. Martin Claret, 2007. Coleção a obra prima de cada autor, p. 85-86.

KUMAGAI, Cibele; MARTA, Taís Nader. **Princípio da dignidade da Pessoa Humana**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7830>. Acesso em: 05 abr. 2020.

MATOS, Greice Carvalho *et al.* A trajetória histórica das políticas de atenção ao parto no Brasil: uma revisão integrativa. In: **Revista de Enfermagem online**. v.7, n.3, p. 2-2, 2013. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/eao8/312c3cf9fd51f84006f52e49e5d5bde2878e.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

NAGAHAMA, Elizabeth E. I.; SANTIAGO, Silvia Maria. A institucionalização médica do parto no Brasil. In: **Ciência & Saúde Coletiva**, v.10, n.3, p. 02-04, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v10n3/a21v10n3.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

NAZÁRIO, Larissa. **Os direitos da Parturiente nos casos de Violência Obstétrica**. Disponível em: <<https://home.unicruz.edu.br/mercosul/pagina/anais/2015/1%20-%20ARTIGOS/OS%20DIREITOS%20DA%20PARTURIENTE%20NOS%20CASOS%20DE%20VIOLENCIA%20OBSTETRICA.PDF>>. Acesso em: 06abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Declaração sobre a Prevenção e eliminação de abusos, desrespeito e maus-tratos durante o parto em instituições de saúde**. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/134588/3/WHO_RHR_14.23_por.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020.

PIOVESAN, Flávia. A luta das mulheres pelo direito a uma vida sem violência. In: **Revista Jurídica Consulex**, v.18, n.426, p. 30-31, Brasília, out./2014.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos, o Princípio da Dignidade Humana e a Constituição Brasileira de 1988. In: **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica - (Neo) Constitucionalismo: ontem, os códigos, hoje as Constituições**. Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, p. 92-92, 2004.

PIOVESAN, Flávia. Os direitos civis e políticos das mulheres no Brasil. In: **Revista Justitia**, v.65, n.198, p. 141-144. São Paulo, jun./2008.

RYLO, Ivo. **Obstetra que aparece agredindo grávida em vídeo já tem outras denúncias**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2019/02/20/obstetra-que-aparece-agredindo-gravida-em-video-ja-tem-outras-denuncias-diz-policia-do-am.ghhtml>>. Acesso em: 17 abr. 2020.

SANTA CATARINA, Assembleia Legislativa. **Lei n. 17.097/2017**. Dispõe sobre a implantação de medidas de informação e proteção à gestante e parturiente contra a

violência obstétrica no Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2017/17097_2017_lei.html>. Acesso em: 16 abr. 2020.

SÃO PAULO, Câmara Municipal de Diadema. **Lei n. 3363/2013**. Dispõe sobre a implantação de medidas de informação à gestante e parturiente sobre a Política Nacional de Atenção Obstétrica e Neonatal, visando, principalmente, a proteção destas contra a violência obstétrica no Município de Diadema. Disponível em: <http://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=336313>. Acesso em: 16 abr. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. Ed. Porto Alegre: livraria dos advogados, 2007, p. 80.

SILVA, Delmo Mattos da; SERRA, Maiane Cibele de Mesquita. Violência Obstétrica: uma análise sob o prisma da autonomia, beneficência e dignidade da pessoa humana. In: **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, v.3, n.2, p. 3-4, Maranhão, jul/dez 2017. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/garantias_fundamentais/article/view/2586/pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020.

VENEZUELA. **Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**. Gaceta Oficial 38.668. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6604.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

WOLFF, Leila Regina; MOURA, Maria Aparecida Vasconcelos. A institucionalização do parto e a humanização da assistência: revisão de literatura. In: **Escola Anna Nery Revista de Enfermagem**, v.8, n.2,p. 3, Rio de Janeiro, ago./2004. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/1277/127717713016.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

Mulheres, violência doméstica e pandemia: reflexões a partir do campo da saúde pública e da garantia dos direitos fundamentais

Marli Marlene Moraes da Costa ¹

Considerações iniciais

Este trabalho procura fazer uma reflexão sobre as variáveis que estão relacionadas ao enfrentamento da violência doméstica que vitimiza as mulheres, principalmente no período da pandemia do COVID-19. Sabe-se que é difícil quebrar barreiras sustentadas por preconceitos, que separam os direitos e deveres de homens e mulheres, em todas as sociedades. Logo, mudar mentalidades, atinentes à igualdade destes direitos e ao respeito humano e social às diferenças, quaisquer que sejam elas, requer uma longa caminhada, tanto nos países desenvolvidos, como em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

Não se pode perder de vista que nosso sistema jurídico penal está ultrapassado, nossas legislações são muito brandas, o Judiciário demasiadamente moroso, além da crise ética, política e social na qual todos

¹Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, com pós-doutoramento em Direito pela Universidade de Burgos - Espanha, com bolsa CAPES. Professora da Graduação e da Pós-Graduação Lato Sensu em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da UNISC. Coordenadora do Grupo de Estudos Direito, Cidadania e Políticas Públicas do PPGD da UNISC. Especialista em Direito Privado. Psicóloga com Especialização em Terapia Familiar. Membro do Conselho Consultivo da Rede de Pesquisa em Direitos Humanos e Políticas Públicas. Membro do Núcleo de Pesquisas Migrações Internacionais e Pesquisa na Região Sul do Brasil - MIPESUL. Integrante do Grupo de Trabalho em Apoio a Refugiados e Imigrantes (GTARI/UNISC). Membro do Conselho Editorial de inúmeras revistas qualificadas no Brasil e no exterior. Autora de livros e artigos em revistas especializadas. E-mail:marlim@unisc.br

estamos inseridos. Sabemos que a CF88 e a Lei n. 11.340/2006, bem como as normativas internacionais, entre elas a Recomendação Geral das Nações Unidas; a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher; a Declaração Universal dos Direitos Humanos; a Convenção Interamericana para prevenir, sancionar e erradicar a violência contra a mulher, “Convenção Belém do Pará”, são instrumentos normativos que possuem sua importância em relação ao problema, porém, a violência de gênero não reduziu, ao contrário, aumentou consideravelmente. A Pandemia do COVID-19 evidenciou ainda mais a gravidade do problema.

Este fato permite identificar que se está operando de maneira equivocada, ou seja, estamos trabalhando com os efeitos da violência e não com suas causas. Nós criamos novas leis, aparelhamos, mesmo que de forma precária, as estruturas de atendimento psicossocial às vítimas e seus filhos, mas isso não é o suficiente. Precisa-se de políticas públicas específicas que trabalhem urgentemente com as causas da violência de gênero no país. A educação nos parece ser o melhor caminho, ela começa no seio familiar e continua na escola. As informações passadas nestes dois ambientes constroem hábitos e parecem autorizar determinadas posturas que passamos para a sociedade.

No Brasil, os problemas que mais nos afetam em pleno século XXI continuam sendo os mesmos do século passado, porém acrescidos de uma crise devastadora que recebeu o nome de COVID-19, que em realidade afetou todos os países do mundo. Mas nos países considerados em desenvolvimento, como é caso dos países da América Latina, entre eles o Brasil, o impacto é bem maior, considerando os problemas de extremas desigualdades, o desemprego, a exclusão social e moral, a corrupção, a impunidade, tudo isso tem peso na dinâmica da violência doméstica, neste momento acrescida de uma crise produzida pela pandemia, que gerou a necessidade de uma “quarentena”, cujos resultados foram o aumento da violência contra as mulheres, dentro de seus próprios lares.

1. Violência doméstica: conceitos iniciais

A expressão violência doméstica, segundo Saffioti (2004), pode ser empregada como sinônimo de violência familiar, de violência de homens contra mulheres e também a de mulheres contra homens, uma vez que o conceito de gênero é aberto. Ressalta-se que no presente artigo se optou pela expressão violência de homens contra mulheres.

É bastante difícil conceituar a violência, principalmente por ser ela, por vezes, uma forma específica de relação interpessoal, política, social e cultural, por vezes, uma resultante das interações sociais ou de um componente cultural naturalizado existente em todas as sociedades. Arendt (1990), que apresenta uma das mais rigorosas reflexões sobre o tema da violência, considera que nenhum historiador ou político deveria ser alheio ao imenso papel que a violência sempre desempenhou nos assuntos humanos. Arendt se dizia surpresa com quão pouco esse fenômeno era investigado pelos cientistas.

Para Arendt (1990), a violência tem um caráter instrumental, ela é um meio que necessita de orientação e justificação dos fins que persegue. Denisov (1986) reconhece a violência como um conceito multifacetário por suas características externas (quantitativas) e internas (qualitativas). E encontra sua expressão concreta no fato de que indivíduos, grupos, classes e instituições empregam diferentes formas, métodos e meios de coerção e aniquilamento direto ou indireto (econômico, político, jurídico, militar, etc.) contra os indivíduos, grupos, classes e instituições, com a finalidade de conquistar ou reter o poder, conquistar ou preservar a independência, obter direitos ou privilégios.

Domenach (2001), em seus estudos, enfatiza que a violência está inscrita e arraigada nas relações sociais, não podendo, portanto, ser considerada apenas como uma força exterior se impondo aos indivíduos e às coletividades, havendo, desta forma, uma dialética, entre vítima e algoz, o que deve ser objeto de reflexão dos estudiosos para compreensão dessa complexa relação.

Freud (1980) associa a violência a uma agressividade instintiva do ser humano, o que o inclina a matar e a fazer sofrer seus semelhantes. A violência seria um instrumento para arbitrar conflitos de interesses, sendo, portanto, um princípio geral da ação humana frente a situações competitivas.

Pode-se perceber que os autores citados têm em comum a clareza de considerar a violência como um problema social e histórico, que deve ser estudado dentro da sociedade que a produziu, porque ela se alimenta de fatos políticos, econômicos e culturais traduzidos nas relações cotidianas que, por serem construídos por determinadas sociedades, e sob determinadas circunstâncias, podem ser por ela desconstruídos e superados. Da mesma forma, os autores acima trabalham com a ideia da inteligibilidade do fenômeno, tratando-o de forma complexa, histórica, empírica e específica, porque, na verdade, a violência não é um ente abstrato. Quando analisada nas suas expressões concretas, permite ser assumida como objeto de reflexão e superação. Sendo que na medida em que a definem como “uma relação humana”, compreendem-na também como um comportamento aprendido e culturalizado, que passa a fazer parte dos padrões intrapsíquicos, dando a falsa impressão de ser parte da natureza biológica dos seres humanos. Neste contexto, a violência contra a mulher precisa ser interpretada em suas várias faces, de forma interligada em rede e por meio dos eventos em que se expressa, repercute e se reproduz.

A violência do homem contra a mulher, com a qual convive, representa um problema psicossocial e jurídico de extrema relevância nos dias atuais, pois suas consequências afetam além dos membros das famílias envolvidas, também a economia do país e a sociedade de forma geral, além de cercear a garantia dos direitos humanos e fundamentais dos sujeitos. Portanto, a luta contra este tipo de violência diz respeito a todos nós e, principalmente, aos gestores públicos a quem cabe formular políticas públicas efetivas para prevenir e combater o problema.

Foi por meio das lutas feministas que saíram às ruas, mais especificamente nas décadas de 70 e 80, manifestando-se contra a impunidade dos agressores nos denominados crimes em “defesa da honra”, que inicia uma conscientização perante a sociedade sobre a gravidade do problema. Ou seja, a violência que vitimiza as mulheres é absurda e deve ser erradicada. Os meios de comunicação e estudos da área da saúde contribuíram muito para isso, enfatizando, inclusive, que os espancamentos de mulheres devem ser percebidos como um problema social e de saúde pública, não apenas por suas proporções numéricas, mas também pela gravidade de suas consequências psicofísicas.

Alguns Estados do Brasil, entre eles o Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais, entre outros, foram muito ativos na atuação de reestruturação de redes de apoio intermediadas pelos municípios, objetivando efetivar políticas públicas para o enfrentamento à violência contra a mulher, como por exemplo, a instalação dos centros de Referência da Mulher (CRM); as Comissões de Defesa dos Direitos das Mulher; as Delegacias Especializadas em Atendimento às Mulheres Agredidas etc. (AZEVEDO, 2013).

Contudo, observa-se que, na prática, existem desafios a serem enfrentados por estas redes de apoio, tais como a instabilidade profissional, considerando que a maioria dos cargos são oriundos de indicações políticas e, por isso, os profissionais são frequentemente trocados ou demitidos. O fato de não haver profissionais efetivos para ocupar as vagas gera extrema vulnerabilidade às pessoas que necessitam fazer uso da rede.

2. Pandemia da COVID-19 e violência doméstica: um diálogo necessário

Segundo Antônio Guterres (2019), Secretário Geral da ONU, “a pandemia da COVID-19 tem um rosto feminino”. São as mulheres que mais sofrem ameaça a direitos e liberdades, são elas as mais afetadas no

ambiente de trabalho, inclusive são frequentemente acometidas da Síndrome de Burnout.

Para Boulding (2011), as crueldades mais assustadoras se articulam com a violência escondida e naturalizada no cotidiano. Quando o setor de saúde se aproxima do tema da violência, não pode tomá-lo como objeto próprio. Pelo contrário, a violência é um problema da sociedade, que desde a modernidade o tem tratado no âmbito da justiça, da segurança pública, e também como objeto de movimentos sociais. Contudo, Boulding (2011) refere que dois fortes motivos tornam o tema preocupação da área da saúde. O primeiro porque, dentro do conceito ampliado de saúde, tudo o que significa agravo e ameaça à vida, às condições de trabalho, às relações interpessoais e à qualidade da existência, faz parte do universo da saúde pública. Em segundo lugar, a violência, num sentido mais restrito, afeta a saúde e frequentemente produz a morte. O problema da violência contra a mulher vai ao encontro da fala dos autores referidos, considerando os altos índices de mulheres espancadas, mutiladas e mortas em vários países do mundo, e no Brasil não é diferente, basta verificar as estatísticas sobre o tema que são disponibilizadas pelos órgãos responsáveis pelas pesquisas nesta área, para constatar que os números aumentam a cada dia.

O cenário atual de pandemia - COVID-19 é de extrema fragilidade política, econômica e social, e o isolamento social criou um novo desafio para as mulheres neste contexto, ou seja, continuar fazendo seu trabalho *home office*, e as demais atividades com seus filhos (que estão sem poder ir à escola), e mais as tarefas da casa. Além da violência que aumenta no período da quarentena, com o fato de as mulheres estarem em casa, fica escancarada a desigualdade dos afazeres domésticos associados à “ética do cuidado”, entre o homem e a mulher. Esta mulher, além de continuar sendo demandada em suas atividades profissionais, tem que dar conta da sobrecarga do trabalho da casa e dos cuidados com doentes, crianças e idosos de sua família.

O avanço da epidemia do Coronavírus é seguido pelo aumento dos casos de violência contra as mulheres. Todos os países afetados estão

lidando com este tipo de problema. Esta realidade nos faz refletir sobre a efetividade das políticas públicas implementadas já no ano de 2003 em nosso país, com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, direcionada à defesa dos direitos fundamentais das mesmas.

São muitas as consequências oriundas da prática de violência contra as mulheres, tornando-se ainda mais grave no período de pandemia. Estudos apontam as consequências do fenômeno da violência na saúde das mulheres; quando expostas a este tipo agressão, apresentam uma série de sintomas e formas de adoecimentos. Os problemas de saúde vão desde dificuldades de adaptação até o suicídio. São citados o isolamento social, a insegurança, a ansiedade, a depressão, os distúrbios do sono, a baixa autoestima, a presença de dores abdominais recorrentes, dores lombares crônicas, dores de cabeça, distúrbios psicossomáticos, entre outros (Minayo, 1998). Além de uma importante associação entre o uso do álcool, fumo e drogas ilícitas. O estresse permanente, a decepção com o companheiro e a falta de esperança de dias melhores em seu relacionamento são os principais precursores da aquisição ou intensificação desses hábitos de vida (MINAYO, 1998).

Alguns países, entre eles a Espanha, Itália, França, Suíça, Argentina e Colômbia, estão muito atentos a esse problema, e por isso estão propondo medidas que promovam e divulguem os serviços de atendimento às vítimas de violência doméstica, bem como os serviços de orientação e acolhimento. No Brasil, de acordo com a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, os dados disponíveis são escassos, diante da falta e/ou fragilidade de tudo, a escalada da violência contra a mulher continua avançando de forma impiedosa.

Neste contexto, quando surge a pandemia, e com ela veio a quarentena, o problema da violência contra as mulheres se agrava. Os casos de feminicídio registrados no Brasil entre os meses de março e abril de 2020 aumentaram em 22%, se comparados com os mesmos meses do ano de 2019 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020), segundo levantamento realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança

Pública (2020) junto aos órgãos de Segurança Pública de 12 Estados do país e divulgados no dia 1.º de junho de 2019. Como já confirmado por meio de pesquisas, por várias décadas, em muitos casos, a casa torna-se um lugar insalubre para as mulheres.

Os dados analisados pelo Fórum de Segurança Pública reforçam o problema, ao constatar que 43% dos casos de violência contra a mulher acontecem dentro da própria casa, em 2019. Demonstrado ainda que 41% dos homens que espancam suas esposas e companheiras são violentos com os seus filhos, sendo que boa parte destas crianças tende a reproduzir a agressividade contra si e contra outros quando crescer (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020).

Essas ocorrências acabam refletindo no Sistema Único de Saúde Pública e na economia dos países, pois estima-se que um em cada cinco dias de falta ao trabalho feminino decorre da violência doméstica. Ela custa a países desenvolvidos, como o Canadá, 1,6 bilhão de dólares ao ano, somando-se os gastos de atendimentos médicos e queda na produtividade (Azevedo, 2013). Nos Estados Unidos, segundo o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), estes gastos oscilam entre 10 a 60 bilhões de dólares ao ano, dependendo dos critérios de englobamento dos gastos. No Chile, a violência contra a mulher consome cerca de 2% do PIB (Produto Interno Bruto), já no Brasil os gastos não são menores (AZEVEDO, 2013).

3. Impactos da violência na saúde das mulheres

Diante destes dados, devemos nos questionar sobre os impactos que a violência pode causar a curto ou a longo prazo na saúde psicofísica, nos direitos fundamentais e nas liberdades individuais destas mulheres. Ao analisar-se a complexa trama de causalidades destas ocorrências, destacam-se alguns fatores que podem colaborar com nossas reflexões. Tais fatores devem ser agrupados em: biológicos, psicológicos e socioculturais (ROSEN, 1.998).

Dentro dos aspectos biológicos, além da predisposição genética ao temperamento violento, muitos pesquisadores têm correlacionado a agressividade à violência, como uma desregulação no sistema límbico. Kaplan; Sadock e Grebb (1998) referem que na ablação da amígdala cerebral ocorrem significativas modificações de conduta, com redução do temor, da agressividade, além de alterações nos hábitos de ingestão de água e de alimentos. A ação dos neurotransmissores, como a serotonina, dopamina e adrenalina, poderia estar relacionada com alterações do comportamento, pois servem como mediadores de funções cerebrais importantes, como a alegria, a depressão, a raiva etc. (KAPLAN SADOCK; GREBB, 1998).

No que toca aos aspectos psicológicos, Wilson (1995) ressalta a importância do ambiente familiar no equilíbrio do comportamento de crianças e adolescentes e, portanto, no equilíbrio social dos adultos. A família fornece a matriz dentro da qual o indivíduo é moldado e se desenvolve, é o cerne para que ligações emocionais sejam formadas, é o primeiro grupo dinâmico ao qual a criança é exposta e, nele, ela assimila suas primeiras experiências e registros de relações interpessoais. Quando esta experiência é perturbada, a criança irá assimilá-las de forma patológica. Ou seja, as atitudes e comportamento dos pais, assim como a saúde física e mental destes, têm um impacto decisivo no ajustamento psicossocial dos filhos.

Dentre os aspectos socioculturais, destacam-se as questões ligadas à pobreza, ao excesso de pessoas residindo num mesmo ambiente, à falta de privacidade nas aglomerações humanas, à migração do campo para as grandes cidades, à divisão de espaços e tarefas entre homens e mulheres, ao desemprego, a drogadição e ao alcoolismo. São fatores que estimulam o conflito e que isoladamente não justificam a ação violenta do agressor (WINNICOT, 1987).

Assim, constata-se que a violência traz consequências que podem ser dramáticas à saúde física e mental dos envolvidos, e os gastos com a saúde são enormes. Refletindo sobre a gravidade deste problema, restam-nos as

seguintes indagações: como coibir este tipo de violência que vitimiza as mulheres e seus filhos? Que medidas preventivas devem ser estruturadas para garantir os direitos fundamentais das vítimas? A prevenção representa o eixo mais importante para reduzir estas agressões, que pode ser realizada por meio da educação. Pois é pela educação que as mulheres poderão desenvolver suas capacidades e, conseqüentemente, a sua condição de agente na sociedade e na conquista de seus direitos de igualdade.

É difícil quebrar barreiras, mudar mentalidades arraigadas por séculos pelo sistema patriarcal, que separam os direitos e deveres de homens e mulheres, em todas as sociedades. No Brasil, apesar das verbas governamentais para o combate à violência contra mulheres, os pesquisadores da área referem que há grandes dificuldades na prevenção e, mesmo, na assistência às vítimas e agressores. As mulheres denunciam muito pouco, o que se deve ao medo de represálias por parte de seus agressores ou ao receio de passarem privações econômicas se os maridos forem presos ou saírem de seus lares.

O tratamento aos agressores também é difícil, principalmente porque o mesmo é compulsório, portanto, exigido pelo juiz como parte da penalidade. Ocorre que um dos princípios básicos da psicoterapia é o desejo de se tratar, logo, isto fica, na maior parte dos casos, prejudicado no tratamento compulsório. A maioria dos homens que agredem suas esposas ou companheiras não admitem ser violentos, e quando admitem, colocam nas características de personalidade da mulher, ou no comportamento da mesma, o motivo de suas explosões coléricas.

A prevenção de ocorrências graves, ou de novas agressões, depende fundamentalmente da atenção dada às características das relações estabelecidas entre os casais, e da capacidade dos profissionais mostrarem aos envolvidos que eles podem trabalhar as diferenças de outras formas, que não seja por meio da agressão. Isso pode ser feito por intermédio da técnica da mediação para casais.

No Brasil, com os graves problemas econômicos, sociais e educacionais, com o alto índice de desemprego, agora aumentado significativamente com a chegada da pandemia, analfabetismo em alta, assistimos, cada vez mais, a uma forte desestruturação das famílias e das instituições. O sistema público de saúde é dos setores mais atingidos. Isto tem repercutido sobre qualquer medida preventiva que se queira implementar. Assiste-se a uma profunda desestruturação de muitos serviços sociais ligados à causa da violência que vitimiza mulheres e crianças no Brasil.

A aplicação de medidas preventivas e protetivas estão distantes de serem realizadas de forma efetiva em nosso país. Há enormes dificuldades para colocar em prática medidas preventivas direcionadas ao tratamento efetivo do problema da violência em geral e, em particular, a doméstica. Em países como o Canadá, França, Inglaterra e Estados Unidos, mesmo eles tendo uma melhor estrutura de serviços e de programas de ajuda, as dificuldades têm suas raízes na complexidade do fenômeno e, essencialmente, nas pessoas envolvidas nos conflitos. As barreiras culturais, os fatores educacionais, a banalização dos comportamentos violentos, têm sido apontados por vários autores como ligados às dificuldades em prevenir e, mesmo assistir, terapeuticamente, às vítimas de comportamentos violentos no lar, assim como de seus agressores (SILVA, 2002). Em países em via de desenvolvimento, como é o caso do Brasil, estes fatores se mostram agravados pela crise econômica, que já existia antes da chegada do COVID-19, tornando praticamente impossível a implementação de medidas eficazes no combate à agressão contra a mulher. Esta constatação está basicamente fundamentada e sustentada pelo aumento do número de casos em todo o Brasil, apesar da recente Lei do Feminicídio.

As estatísticas citadas no início desse trabalho comprovam que a recomendação para que as pessoas ficassem em casa despertou um alerta para o problema da violência doméstica que poderia se agravar, o que de

fato ocorreu, devido ao convívio por mais tempo com o agressor e, portanto, uma maior exposição ao risco.

4. Políticas públicas intersetoriais e o sistema de prevenção e proteção às mulheres vítimas de violência doméstica

Não se quer aqui discutir apenas o elementar ao chamar o leitor sobre as perspectivas gerais no entorno da violência de gênero, ao contrário, busca-se instigar acerca das nuances demagógicas que se estabelecem com a edição de leis como a do próprio feminicídio, a Lei n. 13.104/2015, que criou uma qualificadora objetiva no homicídio preceituado pelo Código Penal. Porém, devemos ter em mente que a criação de mais uma lei de proteção à mulher no Brasil não vai solucionar o problema da violência de que são vítimas. Não se pode mais remeter esta realidade somente a questões culturais arraigadas no patriarcalismo arcaico dos séculos anteriores e a elaboração de uma nova lei. É necessária a implementação de políticas públicas transversais, que iniciem pela educação, aliás, conforme recomendado pela Comissão Internacional de Direitos Humanos, no caso Maria da Penha, quando dentre as várias providências sugeridas ao Brasil, na época, estava a necessidade de implementação nas escolas de uma disciplina voltada para questões relacionadas à violência de gênero, já no ensino fundamental. O que até hoje ainda não se consolidou.

A forma mais extrema da violação em direitos humanos contra as mulheres é conhecida como sendo o feminicídio, assassinato de mulheres por razão de gênero ou em razão de sua condição de sexo feminino, sendo um fenômeno que perdura ao longo dos tempos. Interessante destacar que enquanto o homem sofre com a violência ocorrida no espaço público, geralmente cometida por outro homem, a mulher sofre mais com a violência ocorrida no âmbito doméstico e os seus agressores são os companheiros ou ex-companheiros.

A Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), na Conferência sobre Saúde nas Américas realizada em 1994, concluiu que

a violência, pelo número de vítimas e a magnitude de sequelas orgânicas e emocionais que produz, adquiriu um caráter endêmico e se converteu num problema de saúde pública em muitos países (...) o setor saúde constitui a encruzilhada para onde convergem todos os corolários da violência, pela pressão que exercem suas vítimas sobre os serviços de urgência, atenção especializada, reabilitação física, psicológica e de assistência social (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, 1994).

Ao abordar o tema da violência, os profissionais da área e estudiosos do tema dão ênfase à necessidade de serem analisadas as tendências epidemiológicas e existência de políticas públicas com enfoque de promover os fatores de sociabilidade, prevenir a cultura da dominação, da discriminação, da intolerância e a ocorrência de lesões físicas e emocionais e de morte, mas também para aperfeiçoar os cuidados com a vítima, que na maioria dos casos fica à mercê do acaso, quando não são duplamente vitimizadas, num primeiro momento, pelo seu agressor e na sequência pela desestrutura do sistema, que não está habilitado para lidar com o problema da violência contra a mulher. Vive-se uma das mais complexas crises humanitárias que a história do mundo já enfrentou, a chamada pandemia do COVID-19, que não se trata apenas um problema de saúde pública, mas de problemas que afetam todas as estruturas das sociedades, que vão desde os problemas de saúde pública até as questões econômicas, sociais e políticas dos países atingidos pela mesma.

Cabe ressaltar que faltam políticas públicas integradas entre as áreas que lidam com o problema; é necessário haver ações preventivas que atuem sobre os fatores desencadeantes da violência; seria um processo de capacitação nas comunidades para que, juntos, consigam desenvolver uma noção de senso comum e possam atuar sobre as melhorias da qualidade de vida das pessoas que integram esta comunidade. Podem trabalhar com temas relacionados a um conjunto de valores, tais como: vida, solidariedade, equidade, participação, parceria, respeito pelo outro etc.

Para que se possam efetivar tais ações preventivas, é necessário ter a percepção de quais são os problemas em pauta nas respectivas localidades (comunidades), quais são as prioridades de grupos ou indivíduos para atuação e quais seriam as estratégias mais indicadas para aplicar.

O quadro de elevados índices de violência e feminicídio contra as mulheres no Brasil não pode ser compreendido integralmente sem que se faça uso de determinados termos e conceitos, tais como: desigualdade, injustiça, corrupção, impunidade, violação dos direitos humanos, banalização e pouca valorização da vida. Como refere Arendt (1990), a resposta para a violência destrutiva do poder está na severa frustração de agir no mundo contemporâneo, cujas raízes estão na burocratização da vida pública, na vulnerabilidade dos grandes sistemas e na monopolização do poder, que seca as verdadeiras fontes criativas. O decréscimo do poder pela carência da capacidade de agir em conjunto (por meio de democracias), é um convite à violência, que acaba perpassando todas as esferas da vida humana. Assim, segundo Arendt, “a violência, sendo instrumental por natureza, é racional. Ela não promove causas, nem a história, nem a revolução, nem o progresso, nem o retrocesso, mas pode servir para dramatizar queixas e trazê-las à atenção pública” (ARENDR, 1990, p. 99).

O trabalho em rede se fortalece com o encontro dos diferentes atores sociais, num exercício contínuo de se pensar e avaliar as ações que estão sendo executadas pelos atores dentro de suas respectivas comunidades e realidades. Porém, de acordo com Arendt (1990), não se pode pensar qualquer programa de mudança no campo da violência sem combinar a atuação no campo macroestrutural, nas questões conjunturais que expressam problemas estruturais, problemas de ordem cultural e nas relações interpessoais, no âmbito privado e público.

No campo de propostas para a prevenção da violência contra a mulher, está a necessidade de discussão dos direitos e liberdades das mesmas, sem esquecer que existe um movimento da sociedade e do Estado para olhar esse fenômeno com mais cuidado, abordando-o nos aspectos

negativos (as consequências) e nos aspectos positivos (a qualidade de vida). Chesnais (1991) concluiu que os dados de violência em determinado país são indicadores fortíssimos para se avaliar a qualidade de vida, pois dizem respeito tanto a condições gerais de existência, de trabalho, de sociabilidade, como a vivência de uma cultura de diálogo e tolerância que reatualiza no cotidiano os direitos e deveres dos cidadãos.

O tema da violência contra a mulher deve desenvolver uma consciência crítica, na sociedade e nos serviços locais de saúde principalmente, sobre o significado da violência contra este grupo social específico, da forma mais abrangente possível. A mentalidade (cultura patriarcal) deve ser dizimada do mundo da vida, para que os direitos e garantias constitucionais das mulheres possam florescer.

No presente momento, vivemos numa sociedade em que a violência constitui uma preocupação que não pode ser ignorada, por ser uma das questões que mais nos causa pânico e ansiedade, quando tentamos situá-la em relação a problemas gravíssimos, como a perda de alguém próximo, do emprego ou das incertezas frente a um futuro sem grandes perspectivas. A violência traz consigo uma carga de dor, sofrimento e morte, conseguindo fazer parte de nossas preocupações cotidianas e avança impiedosamente sobre as esferas físicas, mentais e sociais do indivíduo. Ela aparece em toda parte, é onipresente e multiforme, tão ambígua que não há uma única formulação teórica que a explique.

Certamente, é chegada a hora de refletir sobre a necessidade de se trabalhar a prevenção da violência no Brasil, contudo, é necessário ter muito claro sobre que tipo de violência estamos falando, mesmo porque, em muitos casos, ela atinge níveis de selvageria e de barbárie. Sem uma visão de mundo que coloque para o próprio homem a necessidade de repensar o processo de humanização, será muito difícil obter êxito, de forma a garantir os direitos humanos e fundamentais das vítimas.

É preciso ter em mente que o crescimento da violência nos vários setores da sociedade reflete a crise do Estado-Nação, enquanto representante do bem comum, da manutenção da ordem em nome da lei.

Para que se possa refutar a lógica, é preciso reforçar a perspectiva de que a violência não é um fenômeno uniforme, simplista, monolítico, que se abate sobre a sociedade como algo que lhe é exterior e pode ser explicado por intermédio do tipo causa/efeito, como a “pobreza gera violência”. Pelo contrário, a violência é multifacetada, ela está em toda parte, é onipresente e insidiosa.

É importante reconhecer que no Brasil a maioria das estimativas existentes sobre o problema da violência doméstica contra a mulher refletem somente os casos mais graves. Talvez pela falta de procedimentos básicos para o seu reconhecimento, associada à falta de profissionais capacitados, alocados nos quadros efetivos das repartições responsáveis pelo sistema de atendimento a este público. É necessário estabelecer uma rotina eficiente, capaz de estabelecer fluxos adequados das informações relacionadas entre as instituições que lidam com o problema.

É de fundamental importância entender a violência doméstica como um fenômeno complexo que envolve todos os integrantes do núcleo família e que não se restringe apenas a um indivíduo ou a uma relação específica. Quando um sofre, todos sofrem. Senão vejamos, o caso da mãe que é agredida, como já apontado ao longo deste trabalho, traz repercussões em sua saúde. Assim, é fácil concluir-se que, mesmo atinentes ao casal, as consequências da violência ocorrerão sobre toda a família. Como querer que uma mãe que vive essas experiências que marcam negativamente a sua existência possa cuidar adequadamente de seus filhos? Como evitar que os filhos sejam negligenciados ou agredidos física e emocionalmente?

Gelles (1997) alerta para o fato de que, a despeito das reconhecidas peculiaridades das diversas modalidades de violência contra a mulher, a criança, o idoso etc., a análise isolada dos fenômenos não contribui para um melhor conhecimento e enfrentamento do problema. A abordagem familiar da violência e a própria complexidade do fenômeno gera como consequência a necessidade de integrar diferentes profissionais das mais diversas áreas, objetivando formar equipes interdisciplinares nos

programas de prevenção e acompanhamento das vítimas. É necessário que a equipe se reúna e faça uma análise em conjunto dos casos atendidos, que estão sob sua responsabilidade. As especificidades de cada profissional irão permitir que a situação seja discutida sob diferentes pontos de vista, possibilitando um diagnóstico efetivo do problema, bem como um planejamento das atividades a serem desenvolvidas.

Não se pode admitir, em pleno século XXI, que este tipo de problema continue sendo tratado em forma de mosaico, ou seja, o advogado, delegado, promotor e o juiz não dão muita ênfase ao que constatarem os profissionais da saúde que atenderam determinado caso. Por sua vez, muitos profissionais da saúde também não se comunicam entre si sobre os casos que atendem. É necessário quebrar velhos paradigmas disciplinares e construir novos, capazes de estreitar relações entre os profissionais das áreas que trabalham com o problema da violência contra a mulher.

As equipes interdisciplinares devem ser compostas por profissionais dedicados em tempo integral, possibilitando concentração de esforços e experiência profissional. Também é necessário que haja integração entre as diferentes instituições responsáveis pela prevenção da violência doméstica. Sabe-se que os limites do trabalho da equipe e os riscos de reincidência são enormes, já que a violência é fruto de valores culturais próprios de muitas famílias, e que as possibilidades de modificar esses valores são limitados, mas não se pode desistir. Muitas famílias dependem do trabalho destes profissionais para enxergarem uma luz no fundo do túnel, terem esperança de que conseguirão sobreviver a essa fase de suas vidas.

A promulgação da Lei n. 11.340/2006, o interesse de serviços públicos, Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra mulher tornaram-se importantes por tratarem de matéria específica ligada ao gênero e recepcionar a criação de horários de funcionamento do mesmo preceituado nos artigos 33 e 144. Essa nova lei também inova ao

recomendar em seu texto a criação de serviços de atenção aos homens autores de violência.

Atualmente, existem no Brasil 117 unidades judiciárias especializadas no processamento de ações referentes à violência doméstica e familiar contra a mulher, o que corresponde a 1,04% do total dos municípios brasileiros (MARTINS; CERQUEIRA; MATOS, 2015). Independentemente de a Lei não fazer menção à expressão medidas socioeducativas e prever medidas protetivas de urgência que obrigam o autor, no Artigo 22 da Lei 11.340 de 2006, o legislador também primou pela reeducação do homem autor de violência de gênero, entre tais medidas está a Justiça Restaurativa e suas práticas (CUNHA; PINTO, 2014).

O impacto do presente artigo está justamente em levar os estudiosos do tema a refletirem sobre a necessidade de construir um novo paradigma para tratar as questões que envolvem a violência doméstica, bem como sobre a necessidade de os profissionais que atuam nesta área estarem em constante capacitação, de maneira a afinarem suas práticas e sua sensibilidade no sentido de auxiliarem os envolvidos nos casos da violência a compreenderem as causas e os efeitos dela e se comprometerem a findar com esse ciclo. Desse modo, ter-se-ão resultados exitosos no sentido de prevenção.

No atual cenário brasileiro, em que o Judiciário, por meio da Resolução de n. 125 e da Resolução de n. 225, ambas do CNJ, é protagonista, torna-se viável a implementação da Justiça Restaurativa e suas práticas dentro dos Juizados Especializados, nos CEJUSC e nos demais espaços comunitários, como nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS e nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, nos Conselhos de Direitos das Mulheres e nas Delegacias Especializadas para Mulheres.

A ideia com essa possibilidade é dizer-se que a Justiça Restaurativa e suas práticas, na sua gênese, não pertence às instituições, ou a nenhuma em particular, pois é inerente à condição humana.

Logo, todo e qualquer espaço que trabalhe com os conflitos das pessoas pode abarcar as práticas restaurativas dentro de seu contexto, no sentido de buscar construções criativas para a pacificação social por meio da atuação de equipes interdisciplinares. A mudança é inevitável, e a questão remanescente é que tipo de mudança se quer e como chegar lá.

Considerações finais

Ao elaborar este trabalho, após a leitura de vasto material de pesquisa, conclui-se que, tanto em países desenvolvidos, quanto em países em desenvolvimento, como no caso do Brasil, são enormes as dificuldades para enfrentar o problema da violência doméstica contra a mulher, que já é considerada um problema de saúde pública no país. Situação essa que se agrava em tempos de pandemia como o que estamos vivenciando. São muitos os fatores apontados por vários estudiosos do tema, citados ao longo deste trabalho, que dificultam a efetivação dos direitos fundamentais destas mulheres. Esta constatação está basicamente fundamentada e sustentada pelo elevado número de casos em todo o Brasil.

Sabe-se que não é uma tarefa fácil a quebra de velhos paradigmas, pois as mulheres vítimas de violência doméstica acabam tendo sua subjetividade sequestrada e as consequências dessa violência são nefastas, porque nada pode ser mais cruel do que ser privado de si mesmo, não ter coragem de romper com os condicionamentos que nos impedem de sermos autênticos. Por isso, os profissionais que trabalham com esta mulher no momento em que ela pede ajuda precisam ter conhecimento e sensibilidade para lidar com a situação.

É crucial entender a violência doméstica contra a mulher como um fenômeno complexo que envolve todos os integrantes da família, cujas consequências podem ser devastadoras para todos. A sociedade deve conscientizar-se que este problema é sério, que faz vítimas, destrói vidas de adultos, crianças e idosos. Não podemos mais ficar repetindo o discurso de que a violência que vitimiza a mulher é um problema cultural, é fruto

do patriarcalismo arraigado etc. A abordagem familiar da violência e a própria complexidade do fenômeno enfatiza a necessidade de integrar profissionais de diferentes áreas do conhecimento, formando equipes interdisciplinares para lidarem com o problema.

A educação é uma mola propulsora para o desenvolvimento das condições de agente do sujeito, pois é por meio dela que os indivíduos desenvolvem a sua capacidade de conhecerem/reconhecerem seus direitos, civis, políticos, econômicos etc. e os estimula a exercer seus direitos de cidadania e de não submissão. Não se pode negar que as mulheres evoluíram, e a educação contribuiu enormemente para isso, mas ainda assim há um longo caminho a ser percorrido para que se chegue à tão sonhada igualdade de direitos. E isso se tornará mais fácil com homens nos auxiliando na construção deste novo paradigma da igualdade. É preciso haver respeito mútuo, compreensão e compartilhamento para construí-lo.

São necessárias políticas públicas específicas que trabalhem urgentemente com as causas da violência de gênero no país; não se pode mais remeter este problema somente a questões culturais arraigadas no patriarcalismo arcaico dos séculos anteriores. A educação parece ser o melhor caminho, e ela começa no seio familiar e continua na escola.

Diante do exposto, considera-se a necessidade de implementação de políticas públicas transversais que lidem com a emancipação humana, a partir da educação para não-violência, primando pela ética da diversidade, pelo exercício de reciprocidade e o respeito compartilhado entre os gêneros.

Referências

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

AZEVEDO MA. **Mulheres Espancadas: A Violência Denunciada**. Cortez, São Paulo, 176 pp. Ano. 2013.

- BOULDING E. **LasMujeres Y La Violencia**. In La Violencia em sus Casas. Editorial UNESCO, Paris – França, 2011.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 225, de 21 de maio de 2016**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2289>. Acesso em: 20 maio 2020.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=156>. Acesso em: 20 maio 2020.
- CHESSAIS, J.C. **Histoire de laViolence**. Robert Laffton, Paris, 1991.
- CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. **Violência doméstica: Lei Maria da Penha comentada artigo por artigo**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- DAVIS, Angela. **Mulher, raça e classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DEL PRIORE, Mary. **Conversas e histórias de mulher**. São Paulo: Planeta, 2013.
- DEMO, Pedro. **Solidariedade como efeito de poder**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- DENISOV, Vladimir. **Violencia social: ideología y política**. Editorial Progreso, Moscou, 1986.
- DOMENACH, Jean Marie et al. **La violencia y sus causas**. Paris: Unesco, 2001
- DOWBOR, Ladislau. **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.
- DUARTE, Márcia Michele Garcia. **Tirania no próprio ninho: violência doméstica e direitos humanos da mulehres: motivos da violência de gênero, deveres do estadom e proposta para o enfrentamento efetivo**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015.
- FOLEY, Alan. **Resolvendo conflitos**. São Paulo: Nobel, 2007.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Nota Técnica Violência Doméstica durante a Pandemia de COVID-19**, 16 abr. 2020. Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com Decode. Disponível em: <http://forumseguranca.org.br/wp->

content/uploads/2018/05/violencia-domestica-COVID-19-v3.pdf. Acesso em 20 maio 2020.

FREUD, Sigmund. **Por que a guerra?** Edição Standard Brasileira das Obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud. Vol. XXII. Rio de Janeiro: Imago, 1980.

FREUD, Sigmund. **O mal-estar da civilização.** Rio de Janeiro: Imago, 1930.

FRIEDAN, Betty. **Mística feminina.** Rio de Janeiro: Vozes, 1971.

GELLES, R.J. **Intimate Violence in Families.** SAGE Publications, London, 1997.

GRECCO, Aimeé. **Justiça restaurativa em ação: práticas e reflexões.** Dash, 2014.

GUERRA, Sidney. **Direitos humanos e cidadania.** São Paulo: Atlas, 2012.

GUTERRES, António. COVID-19: ameaças aos direitos das mulheres prejudicam a todos. **Nações Unidas Brasil**, Rio de Janeiro, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/artigo-COVID-19-ameacas-aos-direitos-das-mulheres-prejudicam-a-todos/>. Acesso em: 20 maio 2020.

JUBILUT, L. L. et al. **Direito a diferença.** São Paulo: Saraiva, 2013.

KAPLAN, Harold I.; SADOCK, Benjamin J.; GREBB, Jack A. **Kaplan and Sadock's synopsis of psychiatry: Behavioral sciences, clinical psychiatry.** Baltimore: Williams & Wilkins Co, 1998.

MAFFESOLI, Michel. **A violência totalitária.** Porto Alegre: Sulina, 2001.

MARSHALL, B. Rose Berg. **Comunicação não violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais.** São Paulo: Ágora, 2010.

MARTINS, A. P. A.; CERQUEIRA, D.; MATOS, M. V. M. A institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil. Ipea, 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/artigo/23/a-institucionalizacao-das-politicas-publicas-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres-no-brasil>. Acesso em: 20 maio 2020.

MILES, Rosalind. **A história do mundo pela mulher**. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora Ltda.: Casa-Maria Editorial, 1989.

MILL, John Stuart. **A Sujeição das mulheres**. Portugal: Almedina, 2006.

LOPES, A. M. A.; MAUÉS, A. M. **A eficácia nacional e internacional dos direitos humanos**.

MINAYO, M.C.S. **A Violência Social sob a perspectiva da Saúde Pública**. Cadernos de Saúde Pública, 1998.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Violência y Salud**. Resolución nº XIX. Washington D.C.: Opas; 1994.

PIOVESAN, Flávia. Os direitos humanos da mulher na ordem internacional. In: PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 4. ed. – São Paulo: Saraiva, 2010, p. 263-305.

ROSEN, I. Self-esteem as a factor in social and domestic violence. **Journal of Marriage and Family**, 1998.

SAFFIOTI, Eleieth I.B. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SILVA, MV. **Violência Contra a Mulher: Quem mete a colher?** Cortez, São Paulo, 2002.

WILSON, A. **The Family**. Tavistock Publication. New York, 1995

WINNICOTT, D.W. **Tudo Começa em Casa**. Martins Fontes, São Paulo, (1987).

As políticas públicas ambientais como garantidoras dos direitos fundamentais no Brasil

*Leonardo dos Santos Souza*¹

*Sâmia Caroline Souza Kist*²

Considerações iniciais

A busca pela implantação efetiva das políticas públicas constitui um dever do Estado com a população. A Constituição Federal de 1988 positiva diversos direitos e garantias, preestabelecendo relação com os direitos de todas as gerações. Destaca-se que a CF/88 trouxe de forma expressa a posituação de muitos direitos negligenciados nas Constituições passadas, tendo como destaque a posituação do direito ao meio ambiente, pois compõe a esfera da terceira geração de direitos. Antes de adentrar-se sobre as minúcias positivadas no que se refere à implementação de políticas públicas na esfera ambiental, é de suma importância compreender o cenário político-social que deu base para a elaboração da Constituição Cidadã e em como o anseio do povo influenciou na concretização de garantias e da fundação do Estado de Direito brasileiro que vivemos hoje.

Muitas variações de regimes de governo no Brasil possuem interferência direta na formulação de políticas públicas na atualidade,

¹LEONARDO DOS SANTOS SOUZA, matriculado na Faculdade Dom Alberto - FDA, estudante do curso de Direito, cursando o terceiro semestre. Cursou os seguintes cursos de extensão na área jurídica: Poder Familiar, Guarda e Adoção; Locação de Imóveis Urbanos; Ética e Administração. Estagiário junto à Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul. lssleosouza@gmail.com

²SÂMIA CAROLINE SOUZA KIST, advogada, mestre em Direito (linha de pesquisa ambiental e políticas públicas), especialista em Direito Civil, professora na Faculdade Dom Alberto.

especialmente na fase ditatorial, que condiz com o período entre os anos de 1964 e 1985, quando ocorreram muitos episódios de restrições de direitos, tais como exilamento de muitas figuras públicas, na proibição da atual garantia constitucional do habeas corpus nas hipóteses de delitos políticos, bem como o fechamento do Congresso Nacional, permitindo ao presidente da República desligar pessoas do serviço público e determinar a cassação de mandatos políticos.

O cuidado ambiental durante estes anos foi voltado para proteção do particular, no qual o meio ambiente era tratado como um bem privado e não considerado como coisa comum a todos. Somente ao final da última fase da ditadura é que surgiu a primeira lei realmente protetiva ao meio ambiente. Considerada como a Política Nacional do Meio Ambiente, a lei n.º 6.938/81 apresentou um vasto arcabouço de instrumentos protetivos.

Após a fase ditatorial, sob o comando de José Sarney, o Brasil passou a uma nova era na política, o que contribuiu para a promulgação de uma Constituição Federal, em 1988, que apresentou ideias em contraste com as da ditadura quanto aos direitos fundamentais, mas em relação ao direito ambiental recepcionou a lei de proteção ao meio ambiente de 81.

A Carta Magna, em contrapartida com o período ditatorial, incentivou ações por meio de políticas públicas efetivando a prática do cultivo e proteção do direito ao meio ambiente natural e artificial, a exemplo da implementação de programas de aquisição de moradias com linhas de créditos especiais, incentivo às políticas de saneamento básico, bem como descontos em impostos para contribuintes que pratiquem condutas sustentáveis.

1. Breve histórico da fase ditatorial no Brasil

As diversas variações de regimes de governo no Brasil possuem interferência direta na formulação de políticas públicas na atualidade. Antes de adentrar-se na estruturação das políticas públicas, é de suma importância compreender a extrema opressão política que havia na ditadura militar (1964-1985). É de conhecimento público as formas que a

ditadura no Brasil oprimia a oposição política em todo o país, cassando adversários publicamente, levando ao exilamento diversas figuras públicas. O principal ato de opressão implementado no Brasil foi o Ato Institucional número 5 (AI-5), sendo expedido pelo governo do então presidente Artur da Costa e Silva, em 13 de dezembro de 1968. Trata-se de um ato implementado pelo governo como forma de concretizar a autoridade militar, sendo utilizado como ferramenta de medo e intimidação da oposição como forma de garantir a manutenção do então governo, assim citam as historiadoras e Schwarcz e Starling:³ “era uma ferramenta de intimidação pelo medo, não tinha prazo de vigência e seria empregado pela ditadura contra a oposição e a discordância”.

Cabe destacar a importância jurídica que o AI-5 trouxe para esfera judicial, eis que resultou na proibição da atual garantia constitucional (Art. 5.º, LXVIII) do habeas corpus nas hipóteses de delitos políticos, bem como o fechamento do Congresso Nacional, permitindo ao presidente da República desligar pessoas do serviço público, determinar a cassação de mandatos políticos, imiscuir-se em municípios e em Estados e decretar, por tempo indeterminado, o estado de sítio. Todas estas providências tornaram diversas atrocidades cometidas pelo governo, positivadas no ordenamento jurídico brasileiro. Nesta senda, observa-se que muitas das ações cometidas pelo governo militar, a exemplo de sequestrar, torturar e matar opositores políticos, são consideradas atualmente como condutas terroristas, tendo em vista a atual definição da Organizações das Nações Unidas para a palavra terrorismo.

Atos criminosos pretendidos ou calculados para provocar um estado de terror no público em geral, num grupo de pessoas ou em indivíduos para fins políticos, são injustificáveis em qualquer circunstância, independentemente das considerações de ordem política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou de qualquer outra natureza que possam ser invocadas para justificá-los.

³SCHWARCZ, Lília Moritz e STARLING, Heloísa Murgel. Brasil: Uma Biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 455.

Em que pese a ocorrência de discussões quanto aos motivos para a implementação do AI-5, coincidentemente, uma das principais justificativas oferecidas pelo governo ditatorial da época ia ao encontro dos combates às ações terroristas no território brasileiro, assim discorre Motta sobre o tema:

Outra razão apresentada por fontes militares foi a necessidade de poderes extraordinários para reprimir as organizações de esquerda armada, os “terroristas” como eram chamados pelo governo e a grande imprensa. No entanto, tais motivos sempre foram objeto de dúvida e questionamento, mesmo à época, pois grupos e lideranças que vinham apoiando a ditadura não acharam convincentes as justificativas para o AI-5. Ao contrário da intervenção autoritária de 1964, que contou com amplo apoio nas classes médias e superiores, a edição do AI-5 gerou menos simpatia (MOTTA, 2018, p.197).

Após sucessivos grupos militares, a fase ditatorial no Brasil terminou no ano de 1985, quando José Sarney assumiu o poder iniciando uma nova era na política brasileira.

Realizado este breve resumo desta fase autoritária sofrida pelo povo brasileiro, destaca-se sua importância na concretização dos direitos positiva.

2. A Constituição Federal como garantidora de direitos fundamentais

A aprovação da assembleia constituinte ocorreu em 22 de setembro de 1988, tendo como base o anseio que o povo brasileiro possuía na positivação de direitos de primeira (negativos) e segunda (positivos) geração. Possível destacar que o referido clamor popular encontra sua força motriz no sentimento de liberdade política e de um Estado mais justo, o qual teve prelúdio em todos os atos cometidos pelo governo ditatorial.

No tocante aos direitos de primeira geração, refere-se às abstenções que o Estado deve observar, sendo muitas vezes conhecidas

famigeradamente de “limites estatais”. Os direitos negativos encontram respaldo em diversos pontos do texto constitucional, sobretudo no Art. 5.º da CF/88, o qual aponta os seguintes direitos em seu *caput*:

Art. 5.º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes...

Observa-se que todos os indivíduos, inclusive os estrangeiros, são sujeitos legítimos dos direitos previstos no dispositivo supramencionado. Notável o reflexo, em sentido oposto do Art. 5.º da CF/88 com AI-5, eis que o ato institucional imposto pelo governo ditatorial legitimava o Estado a ultrapassar, mesmo que indiretamente, todos os direitos previstos no *caput* do Art. 5.º.

Ocorre que os reflexos inversos da ditadura não se limitam aos direitos negativos, sendo estendidos aos direitos de segunda geração, conhecidos também como direitos positivos. Encontram respaldo legal em diversos pontos do texto constitucional, tendo como destaque o Artigo 6.º da Constituição Cidadã: "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição".

Importante observar que o princípio da legalidade estabelece que o indivíduo, no pleno exercício do seu direito constitucional de liberdade (em sentido *lato sensu*), pode fazer tudo, desde que não seja defeso em lei (Art. 5.º, inciso II – CF/88). De outra banda, o Estado pode realizar apenas o que a lei o incumbe de fazer. A forma do Estado de pôr em prática as diretrizes contidas nos dispositivos da Carta Magna, a exemplo do já citado Artigo 6.º bem como os Artigos 144, 194, 198, dentre outros, ocorre pela implementação de políticas públicas, as quais podem advir na forma de leis infraconstitucionais e atos administrativos dos governos Federal, Estadual e Municipal. Importante pontuar que compete a todos os âmbitos

da esfera estatal prover a efetivação dos direitos positivados na Constituição (Art. 23 da CF/88), observadas as competências exclusivas.

As políticas públicas têm por obrigação visar a efetivação do Direito Fundamental a qual pretende implementar, sob pena de não observância de um dos princípios que regem a Administração Pública, a eficiência (Art. 37, *caput* da CF/88). O caráter objetivo dos atos do governo possui nexo causal direto com o processo de formulação das políticas públicas, sendo que todas as fases do seu desenvolvimento possuem a máxima incumbência de colocar em prática o direito material positivado na CF/88, assim discorre Bucci sobre os procedimentos de implementação de programas estatais.

O primeiro momento é o da apresentação dos pressupostos técnicos e materiais, pela Administração ou pelos interessados, para confronto com outros pressupostos, de mesma natureza, trazidos pelas demais partes, cujos interesses sejam não coincidentes com aquelas. O segundo momento compreende as medidas administrativas, financeiras e legais da implementação do programa. E, finalmente, o terceiro momento do processo de atuação da política pública é o da apreciação dos efeitos, sociais e jurídicos, novamente sob o prisma do contraditório, de cada uma das escolhas possíveis, em vista dos pressupostos apresentados (BUCCI, 2002, p. 266).

Importante refletir que, diferentemente do que ocorre em países socialistas, os projetos governamentais brasileiros de efetivação dos direitos constitucionais não proibem que o particular ofereça e, inclusive, lucre com os mesmos serviços ofertados pelo governo. Sublinha-se, inclusive, que o Constituinte Originário tomou cuidado em positivar tal direito logo no Artigo 1.º da CF/88, compondo os princípios fundamentais que regem o Estado Democrático de Direito.

Outrossim, destaca-se que os direitos fundamentais à vida e à saúde, que antes haviam sido restringidos pela ditadura, agora, com a Carta Magna, foram definidos como extremamente importantes.

Outro ponto que merece destaque na Constituição Federal, que está intimamente ligado à vida e à saúde, é o direito a um meio ambiente

ecologicamente equilibrado, que ganhou um capítulo específico com o Artigo 225 da CF/88.

3. O meio ambiente ecologicamente equilibrado na Constituição Federal de 1988 e o incentivo às políticas públicas

Após meados de 1970, surgiu a agenda ambiental global, motivada por eventos como a Conferência de Estocolmo de 1972, organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelos debates desencadeados a partir de então.

Esta reunião em Estocolmo (Conferência Internacional das Nações Unidas sobre Meio Ambiente) foi a primeira conferência da ONU sobre meio ambiente. Nela foram discutidos temas relacionados à área ambiental que resultaram em iniciativas posteriores, como a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que tem, entre seus principais objetivos, “manter o estado do meio ambiente global sob contínuo monitoramento; alertar povos e nações sobre problemas e ameaças ao meio ambiente e recomendar medidas para melhorar a qualidade de vida da população sem comprometer os recursos e serviços ambientais das gerações futuras” (ONU, 2020) .

O direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito considerado de terceira geração, conforme Moraes:

Os direitos fundamentais de primeira geração são os direitos e garantias individuais e políticos clássicos (liberdades públicas), surgidos institucionalmente a partir da Magna Carta. Já os direitos fundamentais de segunda geração, que são os direitos sociais, econômicos e culturais, surgidos no início do século, que são os relacionados com o trabalho, o seguro social, a subsistência, o amparo à doença, à velhice, etc. Por fim, como direitos de terceira geração, os chamados direitos de solidariedade ou fraternidade, que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, ao progresso, a paz, a autodeterminação dos povos e a outros direitos difusos (MORAES, 2009, p. 31).

Pelo entendimento de Moraes, visualiza-se que a doutrina considera o direito ao meio ambiente equilibrado um direito difuso, ou seja, aqueles de natureza indivisível de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fato.

Por se tratar de um bem de suma importância, tanto o Direito Ambiental na esfera internacional quanto nacional ganharam força nas últimas décadas. Frente às mudanças climáticas bruscas e às catástrofes ambientais, a preocupação em preservar aumentou e, como resultado, muitas leis foram criadas na tentativa de uma efetiva proteção ao meio ambiente.

A proteção ao meio ambiente mundialmente varia de acordo com a legislação específica de cada país, porém deverá ser destacada tendo em vista sua íntima relação com a vida humana.

No Brasil, o movimento de proteção ambiental tem como marco a criação da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n.º 6.938 de 31 de agosto de 1981, que apresenta mecanismos de proteção ao meio ambiente. Embora tal lei tenha sido criada ainda na última fase do período ditatorial, ela teve poucas ações práticas antes da promulgação da Constituição Federal em 1988.

A Constituição recepcionou a Lei n.º 6.938/81 quando estabeleceu direitos e deveres para garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado e definiu o poder público e a coletividade como responsáveis pela proteção.

Foi apresentado um capítulo próprio ao meio ambiente, que entende o meio ambiente como *res commune omnium* ou coisa comum a todos, para que possam ter uma sadia qualidade de vida, vinculado à dignidade da pessoa humana e a própria existência da espécie.

Além de um meio ambiente natural, fauna e flora, equilibrado, a Carta Magna ainda definiu o meio ambiente artificial, cultural e do trabalho e ainda assegurou a ordem econômica sob o princípio da sustentabilidade, entre outros.

Especialmente no meio ambiente artificial, entendido por Silva (2011, p. 21) como aquele “construído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações, espaço urbano fechado e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto)”, ou seja, daquele meio ambiente que inclui espaços urbanos, abarcando as edificações que são os espaços urbanos fechados, e as praças e ruas, que são os espaços urbanos abertos. Podendo ser visualizado no Artigo 182 da CF/88.

Nesse aspecto, foram determinadas diretrizes para o desenvolvimento de políticas públicas importantes para o atendimento de necessidades à população, tais como a moradia, a mobilidade urbana, o lazer e o saneamento básico que, ao longo dos anos, foram sendo regulamentadas por meio de leis específicas.

Nesta senda, há ainda a implementação de programas de aquisição de moradias com linhas de crédito especiais, incentivo às políticas de saneamento básico, bem como descontos em impostos para contribuintes que pratiquem condutas sustentáveis.

Ao apontar para soluções por intermédio de políticas públicas de equilíbrio no meio ambiente natural e urbano, a Constituição contribuiu para que se evite a degradação ambiental, mas acima de tudo a degradação humana, buscando garantir o bem-estar da sociedade sob diversas perspectivas.

Assim, a busca pela sustentabilidade é constante em seus aspectos fundamentais, com equilíbrio entre o viés econômico, ecológico e social, sendo a legislação importante para estabelecer critérios de organização, mas legítima apenas quando é colocada em prática por meio de ações.

Outro instrumento de ação em busca do equilíbrio ambiental, com incentivo à criação e ao implemento de políticas públicas de sustentabilidade, é a Agenda 21 Brasileira, que busca conciliar a preservação ambiental com a justiça social e o crescimento econômico por meio do incentivo, especialmente às políticas públicas locais para garantir

direitos fundamentais, nas dimensões ambiental, econômica e principalmente social.

Considerações finais

Frente ao exposto, possível observar que houve diversas mudanças de fato e de direito no que toca à positivação e efetivação de direitos e garantias. O Constituinte Originário esquadrinhou as entranhas dos direitos de todas as gerações nos dizeres do texto constitucional. Em que pese a lei de proteção aos direitos ambientais (Lei n.º 6.938/81) ter sido promulgada durante a constância do período ditatorial, é de suma importância refletir que as políticas públicas de implementação e defesa dos direitos ambientais começaram de fato a serem postas em prática a partir da promulgação da Carta Magna, tendo em vista que o novo texto constitucional mudou o conceito jurídico da área ambiental, trazendo o meio ambiente como um direito e dever (de proteção) imposto a todos, em contrapartida com a fase ditatorial, em que este direito era tido como um bem particular.

Importante destacar que esta mudança conceitual quanto aos direitos ambientais, além de prover de forma mais efetiva as garantias previstas pela Política Nacional do Meio Ambiente, trouxe a implementação de importantes programas governamentais, provendo o direito à morada, trazido pela Emenda Constitucional 26/00, a qual acrescentou o direito à moradia no *caput* do Art. 6º da CF/88. Neste tear, destaca-se a implementação de políticas públicas de saneamento básico, as quais foram postas em prática com a Lei n.º 11.445 de 05 de janeiro de 2007, além da implementação de incentivo a prática de ações sustentáveis, por meio da redução de tributos para quem as pratica.

Por fim, sublinha-se que cabe ao Estado, empresas e, principalmente, a cada indivíduo contribuir para manter o meio ambiente natural e artificial. O Estado tem o dever de garantir a manutenção das políticas públicas já implementadas e de criar novas diretrizes para prover a

sustentabilidade. As empresas possuem o dever de controlar a emissão de gases poluentes na atmosfera e de prover a prática industrial sustentável. De outra banda, cabe aos indivíduos se adaptarem às práticas sustentáveis e hábitos ecologicamente corretos.

Ressalta-se que compete a todos, de forma concorrente, o cuidado e incentivo à preservação, os quais se estendem das grandes florestas e animais, meio ambiente natural, à conservação da limpeza e bom estado de praças e ruas públicas, meio ambiente artificial.

Referências

MELAZZO, Everaldo Santos. **Problematizando o conceito de políticas públicas: desafios à análise e a prática do planejamento e da gestão**. Revista da faculdade de Ciências e Tecnologia Unesp. v. 4, n. 2, p. 9 - 32, 2010. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/viewFile/2253/2062>. Acesso em 06 maio 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira.html>. Acesso em 01 abr. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Sobre as origens e motivações do Ato institucional 5**. Revista Brasileira de História. São Paulo, v 38, n.79, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbh/v38n79/1806-9347-rbh-38-79-195.pdf>. Acesso em 05 maio 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em : <https://nacoesunidas.org/agencia/pnuma/> acesso em 01 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU e o Terrorismo. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/terrorismo/>. Acesso em 05 maio 2020.

SEGUIN, Elida. **Direito Ambiental: Nossa Casa Planetária**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

**Conselho Nacional de Justiça - CNJ:
uma análise das políticas públicas de enfrentamento à
violência doméstica e intrafamiliar contra a mulher no Brasil
em meio à pandemia da COVID-19**

Tânia Regina Silva Reckziegel¹

Considerações iniciais

O texto tem por fito analisar as políticas públicas adotadas pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ em relação ao enfrentamento da violência doméstica e intrafamiliar contra a mulher durante a pandemia mundial da COVID-19. Por conta disso, questiona-se: quais as políticas públicas adotadas pelo CNJ para a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica contra a mulher em meio ao COVID-19? Nessa construção, utiliza-se o método hipotético dedutivo, com base em levantamento bibliográfico. Conclui-se que as medidas adotadas como forma de política pública do Poder Judiciário, aliadas à prevenção, devem passar pela transformação cultural da sociedade.

O mundo atual vive um momento de crise extrema e de muita instabilidade, causando incertezas em toda a população. Com a evolução da pandemia da COVID-19, vários são os questionamentos trazidos ao

¹ Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela UNISC. Doutoranda em Ciências Jurídicas pela Universidad del Museo Social, UMSA, Argentina (2019). Conselheira do CNJ - Conselho Nacional de Justiça. Desembargadora do TRT4 - Tribunal Regional do Trabalho da 4.^a Região.

debate, dos mais variados temas, o que não se torna diferente no que tange à violência doméstica e de gênero.

É notória a percepção de que a violência doméstica e de gênero perpassa gerações e não é um problema apenas atual. Também se tem conhecimento de que o Brasil precisa continuar avançando no incremento de estrutura para atendimento de casos urgentes, situação em que as mulheres precisam ser acolhidas em um centro de abrigo ou albergamento. E o mais importante é o investimento, cada vez mais, em políticas de prevenção, que estejam articuladas com a formação social do sujeito por meio da escola e da família.

Sendo assim, esta pesquisa propõe-se a apresentar as políticas públicas e estratégias adotadas pelo CNJ para a prevenção, o enfrentamento da violência doméstica e intrafamiliar contra a mulher em meio à pandemia da COVID-19.

Como principal hipótese, tem-se que o CNJ está atuando de forma promissora e atuante, propagando as formas alternativas de resolução de conflitos, uma vez que o Poder Judiciário se encontra, em parte, também acometido pela crise mundial. Nesse sentido, as formas alternativas apresentam-se mais céleres e eficazes, resolvendo, em sua maioria, o problema desde sua origem e auxiliando para que não haja a reincidência da mesma questão anteriormente discutida.

Para a correta construção do trabalho, utiliza-se o método dedutivo como método de abordagem, sobre o qual se desenvolve a análise específica da violência de gênero e violência doméstica e das políticas públicas adotadas principalmente pelo CNJ. No que se refere aos métodos de procedimento, utiliza-se o histórico e o monográfico. O aprofundamento do estudo realiza-se com base em pesquisa bibliográfica e documental, fundamentada em dados primários e secundários, como por exemplo, livros, artigos científicos, revistas e períodos qualificados dentro da temática proposta.

1. Uma breve evolução histórica da figura e do papel da mulher na sociedade

A sociedade, em seu desenvolvimento, traz inúmeros desafios, principalmente no que tange às pessoas e grupos sociais menos favorecidos no decorrer da história. Dentre esses desafios, está o da consolidação da cidadania da mulher em um processo de transformação e luta pela igualdade de gênero mediante reflexões acerca do seu papel social ao longo dos tempos.

Entre esses papéis criados para a mulher durante toda a história humana, avultam o de procriadora, responsável pelas atividades domésticas e pela criação dos filhos. Esses paradigmas e estereótipos criados, com certeza, nunca satisfizeram a mulher como um ser humano de direitos. De outra forma, apenas reafirmavam os deveres por ela possuídos. Atualmente, as mulheres vêm, gradativamente, rompendo, ou seja, libertando-se dos grilhões de submissão para inovar e assumir outros papéis sociais, em especial, ocupando o seu espaço no mercado de trabalho.

Por isso, dedicar-se sobre este tema, bem como relacionar a sua relevância para o Direito enquanto ciência social e aplicada, tendo como resultado políticas públicas com viés de emancipação ou de libertação, é pensar no contexto e no sentido que uma comunidade está envolvida com suas disparidades e no que contribui para a formação do seu sujeito: a pessoa feminina. Ao encontro disso, também é fundamental contextualizar a respeito da concepção de violência e alienação social contra a mulher, bem como no que tudo isso repercutiu na sua identidade política.

A globalização e o sistema moderno, no início dos anos de seu surgimento, acabou por ser uma espécie de “afrota” aos direitos humanos que, após tantas lutas e batalhas, significaram um grande avanço e conquista social. No entanto, importante frisar que essa afronta causada não está diretamente relacionada em quais ou que direitos, mas sim, em quem é ou não é detentor destes, ou seja, em outras expressões, “quem é

o humano” digno de direito. Sabe-se que nesta indagação de “quem é o humano digno de direito” as mulheres inicialmente não estavam inclusas e muitas tiveram de ser as batalhas enfrentadas para que fossem reconhecidas como sujeitos de direito.

A partir de muitas leituras, análises, relatos de histórias, percebe-se facilmente qual era o papel feminino nas sociedades mais remotas, com predomínio da sociedade patriarcal, ou seja, de forma geral, afirma-se que o seu exercício estava condicionado à procriação e cuidados com o lar. Durante toda a vida, as mulheres eram orientadas a se situarem nesse universo único. Toda função que representasse algo fora desse contexto era imprópria para as damas e toda mulher que se habilitasse a tal era encarada como uma mutante social, que deveria ser combatida para não comprometer a moral e os bons costumes das demais.

Assim, vai surgindo o fenômeno da violência contra a mulher, não como algo natural do homem, mas habitual, produzido como uma barreira ao diálogo e, por sua vez, uma distorção na comunicação e na escuta do que o outro pode estar querendo dizer e legitimar.

Importante mencionar que as primeiras formas humanas e de sociedade, ou seja, os primeiros povos que habitaram o planeta conheceram a cultura matriarcal, cujos hábitos e costumes eram opostos ao da cultura patriarcal. Nesse sentido, as relações se davam de maneira horizontal e harmônica e jamais existia a dominação masculina imperando sobre a feminina.

Ao encontro disso, relatos de Maturana destacam que essa estrutura teve seus primeiros abalos com a ideia de delimitação de propriedade acompanhada com o pastoril, que influenciou significativamente o modo com que os homens começaram a se relacionar. Em seguida, surgiu a competição, o egoísmo, a hierarquia, a dominação e a apropriação sobre o outro, passando a ter cada vez mais relatos de violência e dominação de um para com o outro, ou seja, o mais forte dominava o mais fraco. De acordo com o autor, a cultura “é uma rede fechada de conversações que constitui e define uma maneira de convivência humana como uma rede de

coordenações de emoções e ações” (MATURANA; VERDEN-ZÖLLER, 2003, p.19).

Tem-se, assim, que a violência sempre esteve presente nas relações humanas durante toda história da humanidade. Todos são potencialmente vítimas e agressores, objetos e sujeitos desse fenômeno. Sendo assim, a crença de que a mulher é um ser inferior ao homem, como destacado acima, fez com que fosse possível “justificar” a sua exclusão da sociedade e também a sua necessidade de subordinação e dever de respeito ao “ser superior”, ou seja, ao homem, desencadeando, cada vez mais, situações de violência de gênero.

Muitas foram as lutas das mulheres em busca de condições de igualdade, na qual muitas delas foram cruelmente violentadas e mortas, até que se chegasse ao avanço dos dias atuais. Dentre os principais movimentos ocorridos, está o julgamento da camponesa francesa Joana d’Arc., acusada de ser herege e relapsa, a qual foi condenada e queimada viva na Praça de Vieux-Marché, em 1431 (BERTIN, s/a). O debate proposto por Cristine de Pisan, considerada a primeira autora feminista, apresentava questões sobre a subordinação feminina imposta pela Igreja, afirmando que homens e mulheres são iguais e, portanto, devem receber a mesma educação.

A partir de 1789, com a Revolução Francesa, foi promulgada a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, baseada nos princípios da liberdade, da igualdade e da fraternidade. No entanto, este documento não garantia a igualdade de direitos para as mulheres. Por tal fato, em 1791, Olympe de Gouges manifestou-se em defesa de uma declaração dos direitos da cidadã, em que defendia a igualdade e a liberdade para homens e mulheres, sem qualquer distinção. Devido a esta manifestação, ela foi condenada à morte e guilhotinada em 3 de novembro de 1793, por “esquecer as virtudes de seu sexo e se imiscuir nos assuntos da república” (TELES; MELO, 2002, p. 34).

Mais tarde, com a Constituição Francesa de 1807, a mulher passou a ser considerada uma eterna menor, devendo sempre ficar sob tutela de

seu marido ou seu pai. Com o surgimento do Capitalismo e a vinda de muitos protestos contra a opressão da mulher, foi estabelecida a divisão entre trabalho doméstico e trabalho público, a partir da qual, mais uma vez, à mulher era reservado o trabalho doméstico. Com as guerras e a necessidade de trabalhadores, passou-se a incorporar as mulheres nos ambientes de trabalho, porém sempre com salários inferiores e com péssimas condições. Assim, com o advento da Revolução Industrial, ocorreu o primeiro Manifesto Feminista, em 1848, e as mulheres passaram a agir conjuntamente, protestando contra todas essas violações que vinham sofrendo e reivindicando por melhores condições e mais reconhecimento (MONTEIRO, 1998).

Assim, muitas reivindicações começaram a surgir pelo mundo inteiro, mas também muitas mortes acabavam acontecendo, como a das 129 mulheres tecelãs da Fábrica de Tecido Cotton de Nova York, em 1857, que decidiram fazer reivindicações, o que resultou na primeira greve conduzida por mulheres. Isto gerou revolta nos patrões, que decidiram queimá-las vivas. O ato de assassinato ocorreu em 8 de março de 1857 (MONTEIRO, 1998).

Tal fato impulsionou cada vez mais as mulheres e o surgimento de movimentos feministas, lutando em busca de reconhecimento e, principalmente, de igualdade. Então, com a evolução dos movimentos liderados por mulheres, cada vez mais, vários direitos foram sendo concedidos às mulheres e mais próximas a um patamar de igualdade elas foram chegando. No Brasil, apenas com a Constituição de 1988, é que se pode afirmar, de forma expressa, que a mulher adquiriu o direito à igualdade e também à titularidade de plena cidadania. Porém, por mais que tenha ocorrido toda essa evolução, ainda hoje, são necessárias muitas lutas diárias para que a mulher garanta seu espaço, sua igualdade, sua liberdade e, principalmente, a sua independência.

Atualmente, muitos ainda são os homens que possuem ideais iguais aos da antiguidade, com sentimento de posse e poder em relação às

mulheres, e estas têm de passar e enfrentar batalhas diárias dentro da sua própria casa, lutando, muitas vezes, inclusive para sobreviver.

Por tal motivo, passaremos a analisar questões referentes à violência de gênero, de forma especial em relação ao momento mundial em que se vive, em função da pandemia do COVID-19, na qual a mulher vem sendo, cada vez mais, colocada em estado de vulnerabilidade.

2. A violência de gênero e a vulnerabilidade da mulher na pandemia da COVID-19

A violência, como visto anteriormente, é fruto da sociedade em suas primeiras formas, vindo a evoluir e a transcender no tempo conjuntamente a ela. A violência de gênero não é diferente, pois desde as primeiras formas de sociedade patriarcal esta já a acompanha, uma vez que a mulher estava para servir o seu marido ou o chefe da família, que neste caso sempre era o homem, bem como tinha as funções de cuidar da casa e procriar.

Inicialmente, importante conceituar o que significa a palavra violência. Para Cavalcanti, trata-se de uma série de atos praticados de maneira progressiva com o objetivo de forçar o outro a abandonar seu espaço constituído e a perder a sua identidade. Conforme a autora, o ato de violência abrange dois sujeitos: o primeiro é aquele que atua de forma a abolir os suportes da identidade do outro; e o segundo, o que tem os movimentos do desejo, da autonomia e da liberdade eliminados (CAVALCANTI, 2006, p. 23).

Já no entendimento de Gauer (2001, p. 192):

Violência significa constrangimento físico ou moral [...], negar a livre manifestação do que o outro expressa de si mesmo a partir de suas convicções. Assim, tais padrões de comportamento, que não estão à margem da cultura, mas que a compõem como um de seus elementos nucleares, conduzem a sociedade contemporânea a uma orgia de sadismo e crueldade, que mais aberrante se torna à medida que passa a ser um elemento do cotidiano.

E, por fim, a partir de uma perspectiva sociológica, destaca-se o posicionamento de Zaluar sobre a violência. Este destaca que a violência depende de percepção variável e ocorre quando um limite aceitável ou tolerável é ultrapassado, histórica e culturalmente, bem como quando as normas ordenadoras das relações que regem a sociedade e os sujeitos são violadas, causando uma perturbação maléfica ou considerada ruim (TAVARES DOS SANTOS, 1995).

No entanto, qualquer que seja a perspectiva adotada, a violência hoje é tida como uma forma puramente negativa, manifestando-se por meio de riscos e problemas que a sociedade é incapaz de controlar. Por isso, dentre as várias formas de manifestação da violência no dia a dia, a chamada violência contra a mulher, também considerada sinônimo de violência familiar, violência doméstica ou violência de gênero, embora não seja recente, tem cada vez mais o seu espaço.

Isso não é diferente no momento mundial em que se vive, uma vez que em meio a uma pandemia, na qual a maior recomendação é o isolamento social e a permanência em casa. Sabe-se que, para a maioria das mulheres que sofrem violência, esta é gerada dentro do próprio núcleo familiar, sendo o agressor pessoa próxima (pai, irmão, marido, namorado, companheiro...).

Desse modo, importante trazer inicialmente alguns aspectos referentes à pandemia da COVID-19, para uma melhor compreensão. A palavra pandemia possui origem grega e tem por significado genérico um fato ou acontecimento que alcance toda a população. No que tange ao COVID-19, este foi reconhecido como pandemia pela Organização Mundial da Saúde – OMS, em março de 2020, tendo em vista a magnitude de proliferação mundial da doença.

Já em 30 de janeiro de 2020, a OMS, por meio de seu diretor-geral, realizou uma declaração sobre o início de uma possível pandemia, na qual ressaltou a necessidade de serem tomadas atitudes emergenciais,

objetivando uma prevenção do vírus, que até então havia atingido com maior força a China. Nas palavras do diretor-geral da OMS (WHO, 2020):

For all of these reasons, I am declaring a public health emergency of international concern over the global outbreak of novel coronavirus. The main reason for this declaration is not because of what is happening in China, but because of what is happening in other countries.

Our greatest concern is the potential for the virus to spread to countries with weaker health systems, and which are ill-prepared to deal with it. ²

Outrossim, o Estado de Calamidade Pública no Brasil foi decretado em 20 de março de 2020, a partir do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) n.º 88/2020, o qual foi devidamente aprovado pelo Senado, em sessão ocorrida no mesmo dia. Este ato normativo foi realizado pelo Congresso Nacional, o qual foi promulgado por Antonio Anastasia, presidente em exercício do Senado.

A partir de então, com o reconhecimento do Estado de Calamidade Pública no país, as atividades desenvolvidas, os recursos financeiros investidos, as notícias trazidas pela mídia e principalmente as situações do dia a dia de toda a população passaram a ser baseadas no assunto, pandemia da COVID-19, e a vida das pessoas passou a ter um andamento e uma rotina diferenciadas. O ato normativo que decretou o Estado de Calamidade Pública no Brasil tinha por objetivo permitir que o Executivo realizasse gastos diferenciados ao estipulado nas metas fiscais. Porém, acabou por mudar significativamente a vida de toda a população, principalmente no que diz respeito à necessidade das pessoas em ficarem isoladas e permanecerem em suas casas.

Assim, Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth e José Luis Bolzan de Moraes (2020, p. 8) entendem que a crise e pandemia causadas pelo

² TRADUÇÃO: Por todas essas razões, declaro uma emergência de saúde pública de interesse internacional sobre o surto global de novos coronavírus. O principal motivo desta declaração não é o que está acontecendo na China, mas o que está acontecendo em outros países. Nossa maior preocupação é o potencial do vírus se espalhar para países com sistemas de saúde mais fracos e mal preparados para lidar com ele.

COVID-19, conhecido também por Coronavírus, acaba por causar na sociedade um estado de medo e insegurança:

Este estado de medo e insegurança perene é potenciado, no caso do coronavírus, pelo fato de que o perigo – o inimigo – está dentro de nós mesmos. Trata-se, portanto, de um contexto de guerra contra um inimigo que – invisível – se esconde dentro de outros homens e que poderá deixar – assim como as guerras já vivenciadas pela humanidade – rastros nocivos que afetarão nosso futuro.

Porém, além desse “medo” em relação à saúde mundial que se vive atualmente, a violência também sempre fez parte da vida humana e das relações em si, ao passo de que a mulher não aceitou mais ser considerada inferior a ninguém e começou reivindicar seus espaços na sociedade. Tal fato deu origem a inúmeras formas de violência contra elas, sendo estas morais, verbais, físicas e, inclusive, algumas que levam à morte, como no caso do feminicídio. Os números apresentados pelas mídias e por órgãos oficiais são cada vez mais e a cada ano mais alarmantes. Outrossim, em relação à pandemia da COVID-19, esta, além de causar toda essa instabilidade e insegurança emocional mencionada, vem trazendo um número crescente de casos e denúncias de violência doméstica no Brasil, fato este que é alarmante, uma vez que os números já eram altíssimos e, agora, passam a crescer cada vez mais.

No atual cenário de isolamento social, o COVID-19 e a violência doméstica tornam-se dupla pandemia às mulheres, pois podem aumentar as dificuldades de se manter distantes do seu agressor. Outros países têm adotado inúmeras políticas de proteção e acesso à justiça, como o caso da França, a qual disponibilizou serviço de atendimento para denúncias de violência pela Internet, com atendimento 24 horas. E apesar de os tribunais estarem fechados pela pandemia, nos casos de violência doméstica, serão tratados como prioridade pelos juízes em teletrabalho, para que possam conceder medidas protetivas neste período (TOKARSKI, 2020).

Assim, pode-se dizer que a violência de gênero já é, com certeza, um problema de todos e um problema do Poder Público. É nesse sentido, então, que as políticas públicas de pacificação e prevenção de conflitos passam a ser cada vez mais necessárias, devendo ser aplicadas nas instituições e nas comunidades, como meio eficaz de trabalhar comportamentos agressivos por meio do diálogo, da responsabilidade e, principalmente, da conscientização de todas as evoluções ocorridas.

3. Políticas públicas e estratégias de atuação do CNJ enquanto via de acesso à justiça, em especial à proteção dos direitos das mulheres, vítimas de violência doméstica

O Conselho Nacional de Justiça é um órgão de suma importância para a implementação de políticas públicas em âmbito brasileiro, da mesma forma, por exemplo, que o próprio Poder Judiciário, uma vez que a formulação das políticas públicas precisa ser uma ação muito bem articulada e transparente, demonstrando à sociedade, na pessoa do cidadão, o fim a que se destinam, uma vez que se vive no Brasil em um Estado Democrático de Direito, devendo estas sempre estarem voltadas às necessidades da coletividade, visando ao bem comum de toda a sociedade. Cada política pública compreende uma espécie de teoria de transformações sociais, teoria esta que significa regras e ações públicas, a partir das quais se constata os efeitos e impactos causados ao tecido social (FEBBRAJO; SPINA; RAITERI, 2006).

No que tange ao Poder Judiciário, este tem a competência e o dever institucional de se comprometer com a efetivação das políticas públicas, protegendo quem efetivamente detém, em última instância, a soberania do poder, ou seja, o povo, não por desvio ou excesso ideológico de crença política, mas pautado pela obrigação de garantir a ordem republicana e democrática de desenvolvimento do Brasil, sob pena de agravar ainda mais suas crises de identidade, eficácia e legitimidade social (LEAL, 2006).

Assim, mister conceituar inicialmente a palavra políticas públicas, para, posteriormente a essa compreensão, trazer as principais medidas adotadas pelo Conselho Nacional de Justiça por todo o país, relacionadas à violência de gênero e violência doméstica.

Pode-se conceituar políticas públicas como sendo “o conjunto de ações coletivas que garantem direitos sociais, por meio das quais são distribuídos ou redistribuídos bens e recursos públicos, em resposta às diversas demandas da sociedade” (BUCCI, 2013, p. 37). As políticas públicas são, desse modo, de caráter fundamental pelo direito coletivo, e de competência do Estado, abrangendo relações de reciprocidade e antagonismo entre o Estado e a sociedade civil. Elas não podem, então, ser encaradas somente sob o viés jurídico, pois dispõem dos mais diversos elementos que, associados, podem dar uma ideia do seu sentido prático no meio comunitário ou voltado ao interesse coletivo.

Dessa forma, as políticas públicas de modo geral são compreendidas como um programa ou quadro de ação governamental,

“porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito” (BUCCI, 2013, p. 37-38).

Na dimensão das políticas públicas, a abordagem teórica é aplicada à noção de arranjos institucionais. Coaduna-se, ainda, o termo institucionalizar, que significa estruturar e organizar, de maneira despersonalizada, pelo Poder Público, não apenas os seus próprios órgãos e serviços, mas também a atividade privada, quando ligada com programas de ação governamental.

Sendo assim, política pública não é apenas uma conjuntura de atos; estes se conectam de acordo com o patamar que ocupam. No plano microinstitucional, o elemento processo admite visualizar as diversas etapas de produção e a implementação da ação governamental e, no plano institucional, localizam-se os arranjos institucionais, eis a noção de

instituição (BUCCI, 2013, p. 37-38). É importante destacar que as instituições são o resultado e a institucionalização alude ao processo pelo qual se alcança esse resultado dentro da política pública (ZAREMBERG, 2013, p. 50-51).

Em sentido geral, as políticas públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos estabelecem para atingir o bem-estar da sociedade e o interesse público. Na esteira de Saraiva (2006, p. 28-29), pode-se afirmar que a política pública é um fluxo que comporta um sistema de decisões públicas, constituído por objetivos, estratégias e alocação de recursos desejados pelo grupo que participa do processo decisório, que compõem determinada política, com o objetivo de manter o equilíbrio social e sobremaneira consolidar a democracia e a justiça nas relações sociais. O termo política pública, então, é utilizado com significados distintos, com uma abrangência maior ou menor: ora indica um campo de atividade ora um propósito político bem concreto, ou um programa de ação ou os resultados obtidos por um programa (SCHMIDT, 2008, p. 2311).

Outrossim, no que tange ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ, cabe destacar que este teve grande relevância para a implementação das formas alternativas de resolução de conflitos. Por meio da publicação da Resolução n.º 125 de 29 de novembro de 2010, dispôs e regulamentou, pela primeira vez, a mediação e conciliação em âmbito brasileiro, instituindo a Política Judiciária Nacional de Tratamento adequado dos Conflitos de Interesses no âmbito do Judiciário. Nesse sentido, destaca Daniela Monteiro Gabbay (2011, p. 11) que:

No Brasil a recente “Política Judiciária Nacional de Tratamento adequado dos Conflitos de Interesses no âmbito do Judiciário”, instituída em novembro de 2010 pela resolução n.º 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como forma de assegurar a conciliação e mediação de conflitos em todo o país, determinando que os órgãos judiciários ofereçam, além da solução adjudicada mediante sentenças do juízes, mecanismos de resolução consensual de controvérsias entre as partes, bem como a prestação de atendimento e

orientação aos cidadãos, incentivando a autocomposição de litígios e a pacificação social por meio da conciliação e mediação.

Por meio desta resolução, o CNJ assumiu a competência para organizar programas que promovam e incentivam a autocomposição de conflitos, bem como compeliu a criação de Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de conflitos – NUPEMEC e o fomento dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSC.

Ainda, de forma conjunta ao surgimento e institucionalização da mediação e conciliação, também foram aprovadas e incentivadas outras formas alternativas de resolução de conflitos, como por exemplo a Justiça Restaurativa. No que tange ainda ao CNJ, novas estratégias foram adotadas por este Conselho para incentivar a aplicação da Justiça Restaurativa no combate e enfrentamento da violência doméstica, por meio da aprovação da Resolução n.º 225, em 31 de maio de 2016, que versa sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário, a partir de interlocuções locais e intersetoriais advindas de experiências do Estado do Rio Grande do Sul. O conteúdo abarca conceitos, princípios, métodos e diferenças sobre a Justiça Restaurativa.

Desse modo, se verifica que a implementação de políticas públicas às mulheres em situação de violência requer o envolvimento do Estado enquanto agente fomentador, bem como da comunidade para que o objetivo da lei se concretize dentro da realidade social das pessoas que buscam a sua proteção e o seu acolhimento, diante de um contexto de risco e de vulnerabilidade social.

Porém, muitas vezes, as medidas adotadas pelo Estado são insuficientes, principalmente na jurisdição, no atendimento aos interesses e desejos das partes envolvidas em um conflito, em especial nos conflitos que envolvem violência doméstica e de gênero. Desse modo, alguns projetos, em forma de políticas públicas, que envolvam práticas alternativas têm ganhado cada vez mais força e visibilidade.

Entre as políticas públicas definidas ao gênero está a inclusão das práticas da Justiça Restaurativa no combate à violência doméstica contra a

mulher, sugerida pela Ministra Carmen Lúcia, enquanto presidente do Supremo Tribunal Federal – STF, quando defendeu a utilização das técnicas da Justiça Restaurativa na recomposição das famílias que vivenciam o drama da violência doméstica em seu cotidiano. Ela reforçou a importância do foco familiar no combate à violência ao lembrar que, nessas situações, todos são atingidos e, mais profundamente, as crianças.

Desse modo, mister ressaltar que as formas alternativas surgem como ótimas propostas de aplicação e auxílio no tratamento dos casos de violência doméstica e de gênero no Brasil. Muito já tem sido trabalhado nessa direção e muito ainda se tem a trabalhar e a avançar. Importante também criar políticas públicas de conscientização e prevenção, agindo antes mesmo de o crime já ter ocorrido e não apenas trabalhar nele posteriormente, uma vez que, por mais que seja importante, acaba por trazer questões que nunca mais poderão ser revertidas. Precisa-se, com urgência, trabalhar na conscientização da população e na mudança da cultura da submissão e do poder de uma classe ou gênero perante a outra.

Ainda, a aprovação da Lei n.º 11.340/06, Lei Maria da Penha, deu visibilidade ao problema da violência doméstica tradicionalmente acobertada pela estrutura patriarcal e reacionária dominante em nosso país.

Em 2007, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ elaborou a Recomendação n.º 9 de 8 de março de 2007, orientando o Judiciário a criar Varas Especializadas e Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas Capitais e no interior dos Estados. Desde então, já foram criadas 139 unidades judiciárias exclusivas, 295 salas de atendimento privativo, 78 setores psicossociais exclusivos e 403 não exclusivos, para o atendimento de mulheres e familiares vítimas de violência doméstica (CNJ, 2020).

Em 2018, por meio da Resolução 254, o CNJ instituiu a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, definindo diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres e garantindo a adequada solução de conflitos que envolvam mulheres em situação de violência física, psicológica, moral, patrimonial e

institucional, nos termos da legislação vigente e das normas internacionais de direitos humanos sobre a matéria (CNJ, 2020).

Em 2019, o CNJ criou a Comissão Permanente de Políticas de Prevenção às Vítimas de Violências, Testemunhas e de Vulneráveis, por meio da Resolução 296/2019. Desde novembro de 2019, o CNJ conta com 13 colegiados formados por, ao menos, três conselheiros para o estudo de temas e o desenvolvimento de atividades específicas do interesse respectivo ou relacionadas com suas competências.

Já em 2020, em meio à pandemia, em 10 de junho, o CNJ lançou a campanha Sinal Vermelho, promovida em parceria com a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e associações de farmácias e farmacêuticos do país, com o objetivo de permitir que mulheres em situação de violência ou cárcere privado possam ser ajudadas pela sociedade, por meio de um canal alternativo e seguro de denúncia.

A medida foi desenvolvida pelo Grupo de Trabalho idealizado pelo presidente do CNJ, ministro Dias Toffoli, para ajudar as vítimas da violência doméstica durante a fase do isolamento social, após confirmação do aumento dos casos registrados contra a mulher durante a quarentena, determinada em todo o mundo como forma de evitar a transmissão do novo coronavírus. Em março e abril, o índice de feminicídio cresceu 22,2%, de acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. No Acre, o aumento foi de 300% (CNJ, 2020).

O protocolo é inspirado nas chamadas campanhas silenciosas que vêm acontecendo em todo o mundo: “Com um ‘X’ na palma da mão, a mulher sinaliza que está em situação de violência. Em seguida, os funcionários do estabelecimento anotam o nome e o endereço da mulher e ligam, imediatamente, para o 190 para reportar a situação” (CNJ, 2020).

Em junho de 2020, o CNJ aprovou recomendação aos Tribunais estaduais brasileiros para que dialoguem com as Secretarias de Segurança Pública locais e adotem o registro eletrônico de ocorrências em crimes relacionados à violência doméstica, com o objetivo de aumentar o acesso das vítimas à justiça durante a quarentena. O referido ato foi julgado na

Sessão Virtual Extraordinária do CNJ de 8 de junho de 2020 e publicado no Diário de Justiça eletrônico em 19 de junho de 2020:

O texto foi elaborado pelo grupo de trabalho criado pelo presidente do CNJ, ministro Dias Toffoli, para desenvolver e liderar ações que reduzam o número de assassinatos e violências contra as mulheres no âmbito doméstico, durante a pandemia do novo coronavírus. Apesar de ser uma medida fundamental para conter o avanço da COVID-19, o isolamento social é considerado um dos fatores de aumento da subnotificação dos casos de violência doméstica em todo o mundo.

Além do registro eletrônico on-line, a recomendação indica o envio virtual (upload) de dados e arquivos – como documentos, fotografias, exames médicos ou laudos – que demonstrem a materialidade da infração, assim como os pedidos de medidas protetivas de urgência. “Em boa parte dos Estados, para a mulher denunciar, é necessário que ela vá até a delegacia e isso tem sido mais difícil para a grande maioria, neste momento. Muitas estão com seus parceiros agressores dentro de casa”, disse a conselheira Maria Cristiana Ziouva, coordenadora do Movimento Permanente de Combate à Violência Doméstica do CNJ e coordenadora-adjunta do grupo de trabalho.

A norma também recomenda que a vítima seja imediatamente comunicada, por contato telefônico ou aplicativo de mensagem, como o Whatsapp, das decisões e atos judiciais referentes ao seu agressor, como expedição de mandado de prisão, alvará de soltura ou fuga do investigado (CNJ, 2020).

Outro instrumento importante para o combate à violência doméstica foi a criação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, uma parceria do CNJ com o Conselho Nacional do Ministério Público, que resultou na Portaria Conjunta 5/2020, que tem por objetivo prevenir a reincidência da violência contra a mulher, ajudando as instituições a gerenciar o risco do aumento das agressões, evitando assim futuros feminicídios. O Formulário é composto por 27 perguntas objetivas e dividido em quatro blocos. A parte I do questionário foi desenvolvida por magistrados e promotores com atuação em Juizados de violência contra a mulher para preenchimento da vítima, enquanto a parte II, subjetiva, é para preenchimento exclusivo por profissionais capacitados (CNJ, 2020).

Ainda, importante salientar que, nas últimas décadas, além da preocupação voltada à mulher, vítima de violência doméstica, também houve um crescimento relevante sobre a importância de se trabalhar com políticas públicas redirecionadas aos homens autores de violência de gênero, com a finalidade de prevenir a violência doméstica, bem como romper com o ciclo intergeracional da violência.

O “Relatório de Mapeamento de Serviços de atenção grupal a homens autores de violência contra mulheres no contexto brasileiro”, publicado em 2014 pelo Instituto Noos, encontrou, na época, 25 programas em diferentes Estados brasileiros, obtendo informações mais detalhadas sobre 19 deles (BEIRAS, 2014). Já em 2016, o Relatório de Pesquisa “Violência contra as mulheres: os serviços de responsabilização dos homens autores de violência” realizado pela organização Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação - CEPIA procurou mapear nas 272 capitais brasileiras os serviços existentes. Porém, apenas 10 apresentavam alguma iniciativa voltada aos autores de violência, sendo elas, Belém, Belo Horizonte, Distrito Federal, Natal, Porto Alegre, Porto Velho, Rio de Janeiro, São Luís, São Paulo e Vitória (CEPIA, 2020).

Verifica-se, portanto, que o Conselho Nacional de Justiça tem atuado ativamente e apoiado iniciativas que tenham por objetivo o combate à violência doméstica e familiar contra a mulher.

Considerações finais

Com base em todos os fatos mencionados, pode-se concluir que as mulheres passaram por uma longa caminhada até os dias atuais, buscando a efetivação de uma igualdade, cidadania plena, possibilidade de estar nos espaços públicos, sociais e a uma inclusão paritária na vida política nacional.

Após muitas reivindicações e mortes, pode-se dizer que, no Brasil, a mulher atingiu a “plenitude” na questão de poder reivindicar e ter garantia de direitos a partir da Constituição Federal de 1988.

Porém, por mais que tenha ocorrido toda essa evolução, ainda hoje, são necessárias muitas lutas diárias para que a mulher garanta seu espaço, sua igualdade, sua liberdade e, principalmente, a sua independência. Atualmente, muitos ainda são os homens que possuem ideais iguais aos da antiguidade, com sentimento de posse e poder em relação às mulheres e estas têm de passar e enfrentar batalhas diárias dentro da sua própria casa, lutando, muitas vezes, inclusive para sobreviver.

No entanto, ao falar sobre violência, pouco importa qual a perspectiva conceitual a ser adotada, uma vez que a violência hoje é tida como uma forma puramente negativa, manifestando-se por meios de riscos e problemas que a sociedade é incapaz de controlar. Por isso, dentre as várias formas de manifestação da violência no dia a dia, a chamada violência contra a mulher, também considerada sinônimo de violência familiar, violência doméstica ou violência de gênero, embora não seja recente, tem cada vez mais o seu espaço.

No atual cenário de isolamento social, o COVID-19 e a violência doméstica tornam-se dupla pandemia às mulheres, pois podem aumentar as dificuldades de se manter distantes do seu agressor, uma vez que em meio a uma pandemia a maior recomendação é o isolamento social e a permanência em casa. Sabe-se que para a maioria das mulheres que sofrem violência esta é gerada dentro do próprio núcleo familiar, sendo o agressor pessoa próxima (pai, irmão, marido, namorado, companheiro...).

Assim, pode-se dizer que a violência de gênero já é, com certeza, um problema de todos e um problema do Poder Público e é nesse sentido que as políticas públicas de pacificação e prevenção de conflitos passam a ser cada vez mais necessárias, devendo ser aplicadas nas instituições e nas comunidades, como meio eficaz de trabalhar comportamentos agressivos por meio do diálogo, da responsabilidade e, principalmente, da conscientização de todas as evoluções ocorridas.

Desse modo, em sentido geral, pode-se dizer que as políticas públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos estabelecem para atingir o bem-estar da sociedade e o interesse público.

Várias são as políticas públicas adotadas pelo CNJ, mas de forma mais intensa fala-se da publicação da Resolução 125/2010 e da Resolução 225/2016, as quais afirmam práticas alternativas de resolução de conflitos, principalmente que podem ser aplicadas em casos de violência doméstica e de gênero.

Além disso, vê-se um crescente número de políticas públicas que trabalham, além da vítima, também com o agressor, a fim de reeducá-lo e ressocializá-lo, com o intuito de que este, ao voltar para a sociedade, não seja reincidente.

Referências

BEIRAS, A. **Mapeamento de serviços de atenção grupal a homens autores de violência contra mulheres no contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2014.

BERTIN, Claude (Dir.). **Os grandes julgamentos da história**. Joana d`arc. São Paulo: Otto Pierre, 1900. 30v.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAVALCANTI, Stela Valéria Soares de Farias. **Violência doméstica**. Análise da Lei “Maria da Penha”, Nº 11.340/06. Salvador: JusPodivm, 2007.

CEPIA, C. E. P. I. A. **Violência contra as mulheres: os serviços de responsabilização dos homens autores de violência**. Disponível em: <https://cepia.org.br/projetos/>. Acesso em: 22 jan. 2020.

Comissão foca em mulheres na pandemia e em banco de medidas protetivas. CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/comissao-foca-em-mulheres-na-pandemia-e-em-banco-de-medidas-protetivas/>. Acesso em 3 out. 2020.

FEBBRAJO, Alberto; SPINA, Antonio La; RAITERI, Monica. **Cultura giuridica e politiche pubbliche in Italia**. Milano: Giuffrè, 2006.

GABBAY, Daniela Monteiro. **Mediação & Judiciário: Condições necessárias para a institucionalização dos meios autocompositivos de solução de conflitos**. São Paulo:

USP, 2011, 273 p. Tese (Doutorado) – Direito Processual, Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2011.

GAUER, Ruth Maria Chittó. **A fenomenologia da violência**. Curitiba: Juruá, 2001.

LEAL, Rogério Gesta. **O controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil: possibilidades materiais**. Revista de derecho, v. 9, p. 53-66, 2006.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Da exceção Agambeniana à constituição planetária de Ferrajoli: desafios impostos pela pandemia do novo coronavírus às categorias jurídico-políticas tradicionais**. In: Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM. v. 15, n. 1 / 2020 e43057.

MATURANA, Humberto R.; VERDEN-ZÖLLER, Gerda. **AMAR E BRINCAR: fundamentos esquecidos do humano**. Tradução de Humberto Mariotti e Iia Diskin. São Paulo: Palas Athena, 2004.

MONTEIRO, A.; LEAL, G. B. **Mulher da luta e dos direitos**. Brasília: 1998. (Coleção Brasil 3).

Recomendação do CNJ indica registro eletrônico em casos de violência doméstica. CONJUR, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-10/cnj-recomenda-registro-eletronico-casos-violencia-domestica>. Acesso em 3 out. 2020.

Recomendação indica registro eletrônico em casos de violência doméstica. CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/recomendacao-indica-registro-eletronico-em-casos-de-violencia-domestica/>. Acesso em 3 out. 2020.

SCHMIDT, J. P. **Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos**. In.: REIS, J. R.; LEAL, R. G. Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Balanco de ações 2006-2007 no Enfrentamento à violência contra a mulher**. Brasília: 2007.

Sinal Vermelho: CNJ lança campanha de ajuda a vítimas de violência doméstica na pandemia. CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sinal-vermelho-cnj-lanca-campanha-de-ajuda-a-vitimas-de-violencia-domestica-na-pandemia/>. Acesso em 3 out. 2020.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. A violência como dispositivo de excesso de poder.

In: **Revista Sociedade & Estado**. Brasília, UnB, v.10, n.2, jul/dez. 1995.

TELES, M. A. A.; MELO, M. **O que é violência contra a mulher**. São Paulo: Brasiliense,

2002.

TOKARSKI, C. P.; ALVES, I. **Covid 19 e Violência Doméstica**: pandemia dupla para as

mulheres. Disponível em: [http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2020/4/6/COVID-](http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2020/4/6/COVID-19-e-violencia-domstica-pandemia-dupla-para-as-mulheres)

19-e-violncia-domstica-pandemia-dupla-para-as-mulheres. Acesso em: 14 abr.

2020.

WHO, World Health Organization. **WHO Director-General's statement on IHR**

Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV). Disponível em:

[https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-](https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ih-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov))

[ih-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ih-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)). Acesso em: 16 abr.

2020.

XIII Jornada Lei Maria da Penha. CNJ, 2020. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/violencia-contra-a-mulher/>. Acesso em

3 out. 2020.

ZAREMBERG, G. **El género en las políticas públicas**: redes, reglas y recursos. México:

FLACSO México, 1ª ed., 2013, 128 p.

A Editora Fi é especializada na editoração, publicação e divulgação de pesquisa acadêmica/científica das humanidades, sob acesso aberto, produzida em parceria das mais diversas instituições de ensino superior no Brasil. Conheça nosso catálogo e siga as páginas oficiais nas principais redes sociais para acompanhar novos lançamentos e eventos.



www.editorafi.org
contato@editorafi.org