DIREITO E CIDADANIA

ORGANIZADORES

Francisco Horácio da Silva Frota
Maria Helena de Paula Frota
Maria Andréa Luz da Silva

edmeta
EDITORA

DIREITO E CIDADANIA

2018, EDMETA

Organizadores
Francisco Horácio da Silva Frota
Maria Helena de Paula Frota
Maria Andréa Luz da Silva

DIREITO E CIDADANIA

Projeto Gráfico Capa
Clarice de Paula Frota
Projeto Gráfico Miolo
Ana Carolina Frota
Diagramação
Eleni Lopes
Revisão
Evandro Lisboa Freire
Equipe Técnica
Cristiê Gomes Moreria
Juliane Queiroz Carvalho

Publicado por
Editora EDMETA

Conselho Editorial
Dr. Francisco Horácio da Silva Frota
Dra. Maria Helena de Paula Frota
Dra. Jaeannette Filomeno Pouchain Ramos
Dr. Irapuan Peixoto Filho
Ms. Maria Andréa Luz da Silva

Coordenação Editorial
Francisco Horácio da da Silva Frota

Edmeta - Editora Digital e Impressa Ltda.
Av. Desembargador Moreira, 2800, Sala 1008. Bairro Aldeota
Fortaleza - CE, Brasil

Catalogaçãona Publicação (CIP)
Ficha Catalográfica feita pelos organizadores

D598

Direito e Cidadania/Org. Francisco Horácio da Silva Frota,Maria Helena de Paula Frota,Maria Andréa Luz da Silva. – Fortaleza, Ce: Edmeta,2018. 517p.

Prefixo Editorial
ISBN 9788564415157

1. Políticas públicas 2. Direito 3.Cidadania I. Frota, Francisco Horácio da Silva II Frota, Maria Helena de Paula III Silva, Maria Andréa Luz da

1. Título

Editora **Instituições Parceiras**

DIREITO E CIDADANIA

ORGANIZADORES
Francisco Horácio da Silva
Maria Helena de Paula Frota
Maria Andréa Luz da Silva

EDMETA Editora
Fortaleza | 2018

SUMÁRIO

11 PREFÁCIO

13 APRESENTAÇÃO

15 I. O DIREITO À CIDADE

INTERVENÇÕES URBANÍSTICAS DE VALORIZAÇÃO ESTRATÉGICA E O CAMPO DE LUTAS E RESISTÊNCIAS NA CIDADE DE FORTALEZA
Giovana de Melo Araújo
Roselane Gomes Bezerra

35 **O DIREITO À CIDADE E O PROGRAMA BICICLETAR EM FORTALEZA**
Flavio Aragão Ximenes
Alexandre Almeida Barbalho

53 **DIFICULDADES NO ATENDIMENTO MULTIPROFISSIONAL EM SAÚDE DE PESSOAS COM AUTISMO**
Gabrielle Sarah da Silva Bezerra
Erasmo Missea Ruiz

69 **A POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA: DA EXCEÇÃO À BUSCA DA NORMALIDADE**
Cyro Regis Castelo Vieira
Francisco Horácio da Silva Frota

80 **A OUTORGA ONEROSA COMO INSTRUMENTO DE URBANIZAÇÃO DA CIDADE**
Maria do Socorro de Morais Silva Pinho Camurça
Roselane Gomes Bezerra

92 **DESAPROPRIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO: CASO DE OBRA EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL**
Nádia Maria Frota Pereira
Maria Helena de Paula Frota

117 **A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA E A GESTÃO DA CIDADE NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**
Pedro César da Rocha Neto
Roselane Gomes Bezerra

133 II. O DIREITO ÀS POLÍTICAS SOCIAIS

POLÍTICAS PÚBLICAS DE RECONHECIMENTO AO DIREITO À FILIAÇÃO
Aníbal Marcondes Furtado Dias
Maria Helena de Paula Frota

157 **IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFENSORIA PÚBLICA E O DIREITO À SAÚDE**
Aruza Albuquerque de Macedo
Erasmo Miessa Ruiz

170 **NÚCLEOS DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR: POLÍTICA PÚBLICA DE DESJUDICIALIZAÇÃO.**
Átila Gomes Ferreira
Francisco Josênio Camelo Parente

184 **PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO LGBT NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA INCLUSIVA: ESTUDO DE CASO REALIZADO NO MUNICÍPIO DE MASSAPÊ – CEARÁ**
Kamyla Brito Lessa
Hermano Machado Ferreira Lima

200 **UM ESTUDO SOBRE RESERVA DE VAGAS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**
Sarah Benvinda Castro Figueiredo
Francisca Rejane Bezerra Andrade

211 **A RELEVÂNCIA DA EDUCAÇÃO PARA ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA**
Luênia Aderaldo de Lima
Francisca Rejane Bezerra Andrade

235 **O SENTIDO DA REPRESENTAÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO**
Adriana Soares Alcântara
Hermano Machado Ferreira Lima

251 III. O DIREITO À JUSTIÇA

MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO: A DISTÂNCIA ENTRE O LEGAL E O REAL
Antonia Lima Sousa
Francisca Rejane Bezerra Andrade

267 **O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE MULHERES: UMA ANÁLISE DAS AÇÕES PREVENTIVAS DESENVOLVIDAS PELO NÚCLEO DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS DO ESTADO DO CEARÁ**
Camila Facundo Lima
Maria Helena de Paula Frota

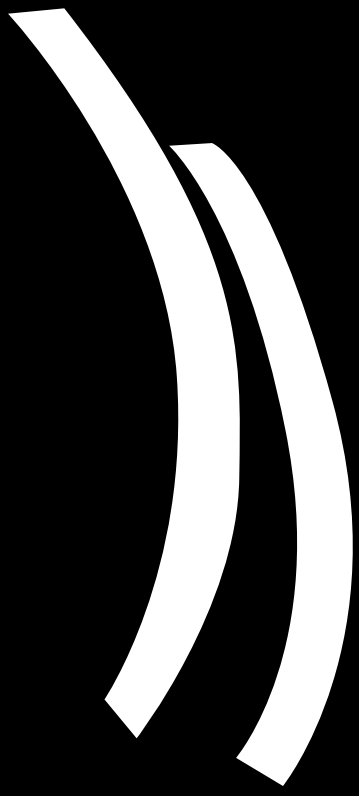
286 **A VISÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA RELAÇÃO ENTRE ESTADO,CORONELISMO E CANGAÇO: A DEFICIÊNCIA DA SEGURANÇA JURÍDICA NO NORDESTE DO BRASIL**
Diêgo Lima de Oliveira
Alexandre Almeida Barbalho

303 **JUÍZES NÃO TOGADOS: UMA QUESTÃO DE JUSTIÇA E EQUIDADE**
Fábio Araújo de Holanda Souza
Francisco Horácio da Silva Frota

321 **EDUCAÇÃO E TRABALHO COMO MEIOS DE RESSOCIALIZAÇÃO DO EGRESSO PENITENCIÁRIO NO ESTADO DO CEARÁ**
Elisângela Silva Araújo
Francisco Josênio Camelo Parente

342 **A MEDIAÇÃO E A CONCILIAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DE PACIFICAÇÃO E MUDANÇA SOCIAL**
Maria Juracy Afonso Carneiro
Francisco Horácio da Silva Frota
Maria Andréa Luz da Silva

359 **A VIOLÊNCIA SEXUAL INTRAFAMILIAR CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: LEITURAS DOS PROCESSOS JULGADOS NA 12ª VARA CRIMINAL DE FORTALEZA**
Maria Marleide Maciel Mendes
Isaurora Claudia Martins de Freitas
378 **ACESSO À JUSTIÇA NOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS DE FORTALEZA**
Mário Fillipe Cardoso de Abreu
Marinina Gruska Benevides
393 **DEFENSORIA PÚBLICA, EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA E TUTELAS COLETIVAS**
Milla de Oliveira Nogueira
Francisco Josênio Camelo Parente
419 **CRIMINOLOGIA E A CRIMINALIDADE ORGANIZADA**
Isabelle Lucena Lavor
Francisco Horácio da Silva Frota
441 **AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA: COMPREENDENDO SUA IMPLEMENTAÇÃO NO ESTADO DO CEARÁ**
Fabricia Ferreira de Freitas
Antônio Germano Magalhães Júnior
455 **O DIREITO AO FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS DE FORTALEZA**
Pedro Eduardo Pompeu de Sousa Brasil
Erasmo Miessa Ruiz
472 **CONTROLADORIA GERAL DE DISCIPLINA: NO CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL**
Silvia Andrea de Oliveira Cunha
Roselane Gomes Bezerra
489 **POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO: ESTUDO DE CASO NA COMARCA DE MASSAPÊ-CE**
Welton José da Silva Favacho
Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça
509 ÍNDICE DE AUTORES
517 POSFÁCIO



PREFÁCIO

Em meados de 2016, quando assumimos a Direção da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará com a missão precípua de realizar o V Curso de Formação Inicial de Juízes Substitutos, já sabíamos da dimensão e do significado que foi a celebração da parceria entre a Universidade Estadual do Ceará, mais precisamente do seu Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas (MPPPP) e a Esmec.

O documento que registra a data histórica, assinado em julho de 2015, contém, além das assinaturas da Excelentíssima Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, Desembargadora Maria Iracema Martins do Vale, do Magnífico Reitor da Universidade Estadual do Ceará, Professor José Jackson Coelho Sampaio e do Diretor da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, Desembargador Paulo Francisco Banhos Ponte, a designação, na condição de testemunhas do ato celebrado e, principalmente, como responsáveis pela gestão do convênio que possibilitou a oferta do curso de mestrado que se iniciaria nos meses seguintes, os notáveis Professores Doutores Francisco Horácio da Silva Frota e Flávio José Moreira Gonçalves.

A Esmec, que em 2016 completava 30 anos de sua criação, concretizava, através de um convênio de valor inestimável com a Uece, uma aspiração que havia norteado por décadas a magistratura e o Poder Judiciário do Ceará, notadamente sua parcela de membros comprometida com o aperfeiçoamento e a formação de magistrados e servidores, compromisso que constitui verdadeira obrigação de status constitucional (art. 93, inciso IV, da CF).

Desde então, já foram realizadas três seleções para o Mestrado, as Escolas Superiores do Ministério Público e Defensoria Pública do Estado passaram a integrar a parceria, aderindo ao convênio e o público-alvo vem se ampliando a cada processo seletivo, com o interesse demonstrado também pela Rede Estadual de Escolas de Governo, da qual participam várias instituições, inclusive a Esmec.

As páginas que se seguem resultam das pesquisas e estudos empreendidos por alunos e professores da primeira turma do Mestrado Profissional (MPPPP) Uece/Esmec e representam, para as instituições envolvidas, o êxito pleno de suas missões pedagógicas.

A obra, organizada pelos professores Francisco Horácio da Silva Frota, Maria Helena de Paula Frota e Maria Andréa Luz da Silva, trata de temas contemporâneos, palpitantes, instigantes e contribui de forma profícua para o compartilhamento das pesquisas e a formação do conhecimento jurídico interdisciplinar, a partir do trabalho desenvolvido por orientandos e orientadores. A gama de matérias é ampla e irrestrita, alcançando a urbis e as intervenções do poder público e dos movimentos sociais de resistência, a mobilidade urbana, o direito ambiental, tutelas de saúde no sistema dos juizados especiais, direito do consumidor, repre-

sentatividade política, direito das pessoas LGBT, direito criminal, infância e juventude, sistema de justiça, enfim, um verdadeiro caleidoscópio abrangendo os mais variados temas relacionados à Cidadania e ao Direito.

Saúdo, por fim, a EdMeta (Editora Digital e Impressa Ltda) pelo lançamento de suma importância para a comunidade jurídica que tem à sua disposição uma fonte de pesquisa qualificada e diversificada, construída a partir do esforço motivado pela gratificante busca do conhecimento, por parte de alunos e professores do respeitado Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas (MPPPP) da Uece na Esmec.

Heráclito Vieira de Sousa Neto
Desembargador Diretor da Esmec

APRESENTAÇÃO

O Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE) lança *Direito e Cidadania,* em versão impressa e digital, como resultado da experiência de seu Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas (MPPPP) junto com a Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC) e a Editora EdMeta.

Este livro foi organizado por 3 professores do Programa: Francisco Horácio da Silva Frota, Maria Helena de Paula Frota e Maria Andréa Luz da Silva. Seus capítulos, assinados pelos novos mestres em coautoria com seus orientadores, refletem o debate e a produção acadêmico-científica desenvolvida no biênio 2016 e 2017.

A obra se divide em 3 partes: a) Direito à Cidade; b) Direito às Políticas Sociais; e c) Direito à Justiça. A primeira parte contém 7 capítulos; a segunda parte também consiste em 7 capítulos; e a terceira parte traz outros 14 capítulos, totalizando 28 estudos sobre a relação entre *Direito e Cidadania*.

O Direito à Cidade contempla as intervenções urbanísticas de valorização estratégica e o campo de lutas e resistências (Araújo e Bezerra), o processo avaliativo do Programa Bicicletar em Fortaleza (Ximenes e Barbalho), as dificuldades no atendimento multiprofissional em saúde de pessoas com autismo (Bezerra e Ruiz), a política pública de transporte e mobilidade urbana (Vieira e Frota), a outorga onerosa como instrumento de urbanização da cidade (Camurça e Bezerra), desapropriação como instrumento de urbanização (Pereira e Frota) e a operação urbana consorciada na gestão de Fortaleza (Rocha Neto e Bezerra).

Os nexos entre o Direito e as Políticas Sociais foram costurados mediante o estudo das políticas públicas de reconhecimento ao direito à filiação (Dias e Frota), o direito à saúde pela prática da Defensoria Pública (Macedo e Ruiz), a defesa do consumidor pela política pública de desjudicialização (Ferreira e Parente), a participação da população LGBT na política pública inclusiva (Lessa e Lima), a reserva de vagas para pessoas com deficiência (Figueiredo e Andrade), a relevância da educação para as medidas socioeducativas (Lima e Andrade) e a representação na Câmara Municipal (Alcântara e Machado).

O Direito à Justiça foi tratado em torno de temáticas como: medida socioeducativa (Sousa e Andrade); tráfico de mulheres (Lima e Frota); relação entre Estado, coronelismo e cangaço (Oliveira e Barbalho); juízes não togados (Souza e Frota); ressocialização dos egressos penitenciários (Araújo e Parente); mediação e a conciliação (Carneiro e Silva); violência intrafamiliar (Mendes e Freitas); acesso à Justiça (Abreu e Benevides); efetivação do acesso à Justiça e tutelas coletivas (Nogueira e Parente); criminologia e a criminalidade organizada (Lavor e Frota); audiência de custódia (Freitas e Magalhães Júnior); fornecimento de medicamentos nos Juizados Especiais Federais (Brasil e Ruiz); controladoria geral de disciplina

(Cunha e Bezerra); e direito fundamental à razoável duração do processo (Favacho e Calou de Araújo).

Direito e Cidadania é uma obra que não só resgata a riqueza da diversidade formativa daqueles que concluíram o MPPPP, mas também oferece um painel de questões atuais a gestores, técnicos e acadêmicos que se debruçam sobre os desafios da gestão e da construção de uma sociedade mais inclusiva.

INTERVENÇÕES URBANÍSTICAS DE VALORIZAÇÃO ESTRATÉGICA E O CAMPO DE LUTAS E RESISTÊNCIAS NA CIDADE DE FORTALEZA

Giovana de Melo Araújo
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Roselane Gomes Bezerra
Universidade Federal do Ceará – UFC

INTRODUÇÃO

Este artigo propõe uma discussão das intervenções urbanísticas de valorização estratégica para a cidade, a exemplo da implantação do veículo leve sobre trilhos (VLT), ensejando um campo de lutas e resistências que envolve diversos agentes sociais – isso nos levou a refletir sobre o planejamento urbano e o lugar do cidadão na cidade contemporânea.

Com efeito, nosso estudo analisou quais agentes participam da trama urbana de construção e demolição de cenários. Buscamos investigar as opções de que as comunidades do Grande Mucuripe se valem para consolidar seu acesso à cidade e estabelecer suas moradias em caráter permanente, apropriando-se dos espaços públicos, desenvolvendo suas relações simbólicas e exercendo sua cidadania.

Segundo Maricato (2001, p. 39):

> O processo de urbanização se apresenta como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente. [...] A cidade legal (cuja produção é hegemônica e capitalista) caminha para ser, cada vez mais, espaço da minoria. O direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade.

As áreas reservadas à parcela da população que vive em situação de pobreza geralmente não interessam às grandes construtoras, motivo pelo qual as invasões são toleradas nas áreas de preservação ambiental, bem como em locais despidos de qualquer infraestrutura. Essas ocupações são permitidas desde que não sejam visibilizadas e não causem incômodo, concentrando-se em áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário e em áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas.

Comumente, as intervenções sociais adotadas sob o pretexto de aliviar o sofrimento dos sujeitos definidos como "vulneráveis" causam ainda mais mazelas.

Tais intervenções classificam os sujeitos em categorias rígidas, mediante complexos mecanismos de "patologização", criminalização e exclusão social (PUSSETTI; BRAZZABENI, 2011).

M. Santos (2011) chama atenção para os "espaços sem cidadãos", ou seja, aqueles para onde as pessoas são removidas – sem infraestrutura e desprovidos de serviços essenciais.

Diante da prática da remoção, procuramos entender as modalidades de resistência exercidas na vida cotidiana; esse fenômeno pode ser compreendido mediante a ação comunicativa (HABERMAS, 1989; ARENDT, 2004). Segundo Leite (2004), o agir em comunidade se faz necessário por configurar uma possibilidade de agir independente de uma lógica de ordem social normatizada, de ações orientadas por regulamentações normativas. Muller (2003) lembra que se deve buscar a efetivação dos direitos, em razão da constante violação, via resistência democrática da sociedade civil.

Nesse sentido, cidadania, legitimidade e representatividade são temas abordados por Faoro (2007) e Bobbio (2017), trazendo o exercício da democracia por meio de outros instrumentos que não apenas o sufrágio, o plebiscito, o referendo e a ação popular.

O local escolhido para a pesquisa foi o Grande Mucuripe, composto pelos bairros Mucuripe, Vicente Pinzon e Cais do Porto. Essa área foi eleita pelo fato de representar a desigualdade que assola Fortaleza: bairros limítrofes com adensamento e renda discrepantes entre si. O Mucuripe foi o primeiro bairro que iniciou a higienização, expulsando os pescadores e as comunidades tradicionais para os bairros vizinhos e estabelecendo tanto moradias de alto padrão quanto a rede hoteleira.

ESTRATÉGIAS DE VALORIZAÇÃO NAS CIDADES BRASILEIRAS

O modelo de urbanização pensado pelo Barão de Haussmann, buscando uma arquitetura eclética em Paris, foi replicado nas cidades brasileiras no início do século XX. Essa política de "embelezamento estratégico" traz a necessidade de apagar todo o panorama de doença, precariedade, pobreza e desestrutura que remetia à desordem, a um governo ineficiente. Segundo o Barão de Hausmann, toda a reforma pensada seria necessária para que lutas civis fossem evitadas, trincheiras e barricadas não mais ocorressem e o trânsito da cavalaria fosse garantido (LEITE, 2004).

Foucault (1979) entende as políticas higienistas e de limpeza da cidade como especialidades na gestão do espaço. Os deslocamentos da população devem ser controlados, bem como qualquer movimento de resistência à tentativa de questionamento, tudo isso em nome da higiene e da ordem social.

> A cólera de 1832, que começou em Paris e se propagou por toda a Europa, cristalizou em torno da população proletária ou plebeia uma série de medos políticos e sanitários. A partir dessa época, se decidiu dividir o espaço urbano em espaços pobres e ricos. A coabitação em um mesmo tecido urbano de pobres e ricos foi considerada um perigo

> sanitário e político para a cidade, o que ocasionou a organização de bairros pobres e ricos, de habitações ricas e pobres. O poder político começou então a atingir o direito da propriedade e da habitação privadas. Foi este o momento da grande redistribuição, no II Império Francês, do espaço urbano parisiense (FOUCAULT, 1979, p. 56).

Mostra-se curioso falar em demolir, remover para trazer o belo, quando esse caos é gerado por uma atuação desastrosa, individualista, patrimonialista e clientelista. Decerto, as mudanças necessárias para garantir uma cidade limpa não residem apenas nas práticas de remoção. Estabelecer políticas que evitem a insalubridade e a precariedade faz com que essas famílias pertençam à cidade, considerem-se parte dela, cuidando não apenas de seu lar, mas do lugar onde residem.

Intervenções urbanísticas pontuais, voltadas à valorização do espaço, não implicam embelezamento; visualizar essas intervenções sob a perspectiva de um todo evidencia como tais intervenções não promovem o belo. Na verdade, todo projeto voltado a renovar o espaço busca valorizar os espaços sob o prisma do setor imobiliário e da construção civil. Como preceitua Valéria Pinheiro (2015, p. 141):

> Conclui-se que as políticas urbanas estariam sendo guiadas pelos interesses imobiliários e financeiros privados, sendo as cidades modificadas continuamente por projetos pontuais e vultuosos. Assim, suas ações estariam sendo preferencialmente direcionadas para o fomento do desenvolvimento econômico notadamente concentrador de renda, subordinando todas as políticas à lógica do mercado (MARIACATO, 2011: ROLNIK, 2012). Tal direcionamento tende a passar ao largo dos espaços institucionais desenhados para o exercício da gestão democrática das políticas urbanas (como a ConCidades, por exemplo).

O planejamento urbano no Brasil nasceu sob a égide do embelezamento, como dispõe Villaça (1998). Nos anos 1930-40 se observam planos de embelezamento, conjugando-se a preocupação com a infraestrutura urbana, qual seja, a circulação e o saneamento. Após o período de embelezamento e melhoramento se fez necessário tornar a cidade eficaz. Porém, nesse período, os problemas urbanos proliferaram, contrariando a prática de direcionar os recursos públicos apenas a obras viárias, segundo a lógica do capital imobiliário. Naquele momento, multiplicaram-se os planos voltados à solução desse caos urbano; que não dialogaram com a população e os técnicos municipais, escondendo os conflitos e gerando o problema urbano. Assim se exprime Maricato (2013, p. 140) sobre o assunto:

> Parte de nossas cidades podem ser classificadas como não cidades: as periferias extensas, que além das casas autoconstruídas, contam apenas com o transporte precário, a luz e a água (esta não tem abrangência universal, nem mesmo em meio urbano). E é notável como essa atividade referida, de pensar a cidade e propor soluções para

> seus problemas, permaneceu alienada dessa realidade que estava sendo gestada.

Nos anos 1930, o Estado do Ceará foi assolado por uma grande seca e Fortaleza vivenciou uma degradação de seu desenho urbano. Naquela ocasião surgiram suas primeiras favelas, o que faz surgir o êxodo rural, facilitado pela construção de rodovias.

Nesse período, como inexistia uma política pública urbana para absorver esse excedente populacional, passou a surgir a ocupação desordenada do espaço e também apareceram as moradias precárias. Isso decorria da falta de oportunidades no mercado formal para essa parcela da população comprar ou alugar sua habitação.

Nos anos 1960, a demanda por segurança e proteção fez surgir uma alteração na configuração espacial das cidades modernas, aflorando o que Sharon Zukin (2000) entende por "paisagens de poder", ocasionada com esteio na higienização social.

A transformação desses espaços sob o apelo do planejamento estratégico gera disputas que vão além do conflito estabelecido entre comunidade e Estado. Aquilo que deveria ser coordenado para chegar a uma cidade justa, equitativa e menos desigual conduz a uma cidade seletiva, cujos planos estão distantes de abarcar a população como um todo. Segundo Certeau (1994, p. 196), "As ilhotas reabilitadas formam guetos de pessoas abastadas e as `curetagens´ imobiliárias se tornam assim `operações segregativas´".

No Município de Fortaleza foram pensadas várias práticas de planejamento urbano para acompanhar a expansão urbana. De 1824 a 1932 surgiram as plantas de expansão, os códigos de posturas e as intervenções setoriais. Os planos de remodelação urbana apareceram entre 1932 e 1963, expressos nos planos de melhoramento e no primeiro código urbano. Posteriormente se vivenciou a prática dos planos diretores (de 1963 a 2009).

Em dezembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Fortaleza lançou o Plano Fortaleza 2040 – programa de desenvolvimento urbanístico, econômico e social que orienta as ações públicas e privadas, buscando transformar Fortaleza em uma cidade com alta qualidade de vida, amplas oportunidades de negócios e preservação e valorização de seu patrimônio cultural e ambiental.

Em 2017 o Estado também lançou seu plano, intitulado Ceará 2050, o qual expressa como premissas a sustentabilidade ambiental, a gestão pública eficiente, os investimentos em desenvolvimento social e a atenção especial à economia do conhecimento – tendência das sociedades mais modernas.

Evidencia-se o fato de que o plano que impulsiona os investimentos urbanos é outro plano, não explícito, o qual é determinado segundo investimentos realizados na promoção de candidaturas de pessoas no poder. Obras viárias voltadas à liberação de espaços, buscando sua maior valorização, esta é a verdadeira premissa de atuação do Poder Público, sendo necessário, para tanto, remover as famílias que se encontram no traçado desses grandes projetos. Faoro (2007, p. 227-228) assim dispõe:

> Nos governos absolutos, o soberano usurpa o palco, enquanto nos chamados governos democráticos, o parlamento entra em cena. Mas, fora do foco de luz, projetado pelas análises estreitamente jurídicas, encontram-se os que na realidade governam e exercem o poder efetivo. Seu lugar está nos corredores e nas antessalas. Por astúcia, cedem, vez ou outra, aos caprichos dos soberanos ignorantes e tirânicos. Mas, passada a borracha de verão, retomam sua atividade tenaz, paciente e constante, cujos efeitos são mais profundos e duradouros do que pensam os aparentes detentores do poder. Nesse canto sóbrio atuam as classes, particularmente as dominantes, formadas pelos especuladores e os apropriadores de rendas – as elites do capitalismo – que, depois de obter suas vantagens, apagam os vestígios de suas pilhagens e rapinas.

Muitos reassentamentos poderiam ser evitados, bastando promover a regularização urbanística e fundiária das favelas e dos assentamentos precários, mas agir assim traz efeitos que contrariam interesses daqueles que devem ter seus pleitos atendidos – os setores imobiliários e da construção civil. Para acautelar os ânimos da população e não deixá-la desassistida por completo, o Poder Público adota práticas permissivas quanto às invasões, mantendo as pessoas na precariedade e garantindo, assim, que em algum momento isso possa ser utilizado como justificativa para a remoção. Como afirma Pequeno (2008, p. 5):

> Longe de serem consideradas políticas públicas habitacionais de interesse social, as ações dos governos ante o processo de favelização foram marcadas pelo princípio da remoção seletiva, dando-se preferência para aquelas que ocupavam territórios privados, que viriam a ser alvo de futuros investimentos, assim como outras, marginais às vias arteriais estruturantes do crescimento das cidades. Por vezes, o discurso sanitarista e de combate ao risco ambiental foi utilizado, no sentido de promover remoções em larga escala. Nesta fase, as práticas de remoção associadas ao reassentamento em conjuntos distantes, findavam por promover a periferização da favela, visto que a infraestrutura nem sempre chegava e a propriedade do imóvel nem sempre se concretizava.

O Poder Público elege algumas medidas que podem vir a ser adotadas nas comunidades, estabelecendo o que Rolnik 2015)denomina "ideologia da doação". O cidadão esquecido, despido de seus direitos, desassistido, vê seu pleito atendido, não por ser cidadão, mas sim por ter sido escolhido, selecionado, agraciado dentre aqueles na mesma situação de precariedade, nas áreas degradadas da cidade. Inicia-se a alienação, que não se faz facilmente perceptível, qual seja, o cidadão vê seu pleito parcialmente atendido, vivencia uma situação de incerteza permanente e ainda se sente obrigado a retribuir aquele "favor" prestado.

Como expõe Maricato (2013, p. 135):

> A história do planejamento urbano do Brasil mostra a existência de um pântano entre a sua retórica e sua prática, já que estava imerso na base fundante marcada por contradições: direitos universais, normatividade cidadã – no texto e no discurso – versus cooptação, favor, discriminação e desigualdade.

A população mora em assentamentos precários, convive com a insegurança jurídica da posse, sem o atendimento de serviços essenciais, tais como água, luz, transporte, saneamento, segurança e saúde, sendo esses os principais alvos de reclamação por parte da população desassistida. O Estado comparece às comunidades mediante a força repressora, para trazer paz a um território que vivencia um caos pela omissão propositada do Poder Público. Esse território urbano, por excelência dos pobres, equivale à "cidade abandonada" de Marcuse (1996).

Ao falar em ação propositada, tal soa como algo desconexo em relação a falas e planos oferecidos. No campo da intenção, de fato, teríamos uma sociedade mais justa, mas a prática destoa da cidade que é apresentada. A crescente violência é gerada por uma população que vive na informalidade e longe das estatísticas e dos investimentos. A constatação de que 42% da população de Fortaleza moram de modo precário e ocupam apenas 12% do território da capital faz saltar aos olhos como a cidade é pensada apenas para metade dos munícipes; a outra metade vive amontoada em domicílios sem condições de habitabilidade, entregues à própria sorte.

O Grande Mucuripe – composto pelos bairros do Mucuripe, Vicente Pinzon e Cais do Porto, revela essa dualidade da Cidade de Fortaleza, no que tange ao planejamento urbano, restando evidente a discrepância entre os bairros. Em Vicente Pinzon e Cais do Porto evidencia-se uma elevada densidade, sendo esses bairros compostos por pessoas de baixa renda, ao passo que no Mucuripe se concentra menor densidade populacional, acompanhada referida informação do aumento da renda das pessoas que ali residem. O Cais do Porto concentra uma população de 22.382 habitantes, com renda média de R$ 327,68. O Vicente Pinzon possui uma população de 45.510 habitantes, com renda média de R$ 578,32. O Mucuripe, com renda média de R$ 2.464,97, tem uma população de 13.747 habitantes.

Evidenciam-se nos bairros que compõem o Grande Mucuripe assentamentos precários em áreas consideradas ZEIS[1]. A regulamentação dessas ZEIS poderia fazer cessar essa precariedade. Ocorre que o problema, apesar de constatado, deixa de ser enfrentado, porquanto o reconhecimento das ZEIS localizadas nos bairros Cais do Porto, Vicente Pizon e Mucuripe constitui garantia de não remoção dessas famílias menos abastada. Essa garantia da não remoção das famílias confronta os interesses do mercado, que norteiam os investimentos na Cidade de Fortaleza.

Falar que os planos não funcionam na capital do Ceará significa dizer que o plano realizado é aquele não explícito, que atende aos interesses imobiliários,

1 As ZEIS foram definidas pelo art. 47 da Lei n. 11.977 (BRASIL, 2009), inciso V, como: "V – Zona Especial de interesse social – ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo".

contrariando todas as estatísticas observadas. Urbanizar favelas, regulamentar as ZEIS, fazer cumprir a função social da propriedade não interessa aos setores vinculados à economia, mas tão somente à grande massa de pessoas que têm por característica a baixa percepção de renda e a precariedade de suas moradias. Como dispõe Muller (2003, p. 90):

> Trata-se aqui da discriminação parcial de parcelas consideráveis da população, vinculada preponderantemente a determinadas áreas; permite-se a essas parcelas da população a presença física no território nacional, embora elas sejam excluídas tendencial e difusamente dos sistemas prestacionais (*Leistungssystemen*) econômicos, jurídicos, políticos, médicos e dos sistemas de treinamento e educação, o que significa "marginalização" como subintegração.

Em razão da ausência do Estado, apareceu uma lacuna que vem a ser preenchida pelo crime organizado: o *poder paralelo* utilizando sua "lei" para manter a ordem segundo suas "regras". A população esquecida, desprovida dos direitos básicos, apesar de previstos no aparato legal, vivencia um estado de exceção, no qual as ilegalidades são permitidas, desde que não atrapalhem todo o planejamento de valorização da cidade. Como assevera Maricato (2013, p. 147), "ao lado da detalhada legislação urbanística (flexibilizada pela pequena corrupção, na cidade legal), é promovido um total *laissez-faire* na cidade ilegal".

Ao trabalhar o conceito de povo, Muller (2003) exprime que a iconização do povo consiste em abandoná-lo a si. Evidencia-se que as ações administrativas são traçadas segundo interesses que não retratam o verdadeiro ideal da sociedade, servindo isso para descuidar das diferenças ao criar um povo uno e homogêneo que, de fato, não existe.

Roy (2005) expressa que as leis e o planejamento urbano têm o poder de declarar a suspensão da ordem urbanística, determinando o que é "ilegal" e o que não é, assim como quais configurações de "ilegalidade" poderão subsistir e quais devem desaparecer.

A crescente criminalidade, observada nos bairros mais pobres, vem contribuindo para que as pessoas abandonem suas casas, pois o Estado sequer tem condições de garantir sua segurança. Moradias são utilizadas para realizar crimes, cabendo ao morador abandonar a casa onde reside para preservar sua vida. Como o Estado realiza ações pontuais, denunciar significa perder a liberdade, mas quem perde a liberdade não é o denunciado, mas o denunciante.

Os casos de criminalidade que mais repercutem são aqueles que ocorrem em bairros nobres. Milhares de homicídios são cometidos nos bairros onde se concentra a pobreza, mas isso não influencia, tampouco entra para as estatísticas, pois isso ocorre segundo regras pactuadas dentro da comunidade, fugindo do aparato estatal. Se o Estado não faz valer direitos, sua força repressora serve apenas para responder alguma ação da mídia. As ações seriam muito mais para apresentar controle de um espaço que, na verdade, não existe.

Como afirma Faoro (2007, p. 208):

> Na verdade, na ausência de empregos e de oportunidades de vida descente, a tranquilidade, se repressivamente obtida no campo político, rompe-se na vida social, com a violência comum, a exigir crescente e insuportável aparelhamento policial. Ao final, a fórmula de poder ilegítimo se extrema na situação já prevista por [Jean-Jacques] Rousseau: a suposta tranquilidade é a miséria dos súditos do déspota.

Diante do "planejamento estratégico"[2], que visa à valorização de áreas importantes para o setor imobiliário e a indústria da construção civil, qual política pública habitacional desenvolvida pelo Poder Público poderia garantir o direito à moradia adequada para a população de baixa renda? As pessoas perdem as moradias em nome da realização de obras de grande porte, não cabendo sequer a possibilidade de debater opções, mas apenas acatar aquilo que ficou decidido de modo unilateral. A legislação é ineficaz quando contraria interesses de proprietários imobiliários ou quando o assunto envolve os direitos sociais (MARICATO, 2013).

A industrialização trouxe como consequência baixos salários e dificuldade de acesso dos trabalhadores ao mercado formal de habitação, ou seja, o custo da moradia não está incluído na reprodução da força de trabalho. Portanto, ainda que formalmente inseridos no mercado de trabalho, não podem pagar os preços da moradia impostos pelo mercado formal. E, quando se tem um quadro de informalidade no mercado do trabalho, aumenta a precariedade, dada a impossibilidade do cidadão obter um mero financiamento. As relações capitalistas de produção determinam o acesso à habitação fora do mercado formal.

Kowarick (1979) lembra que as péssimas condições materiais de reprodução da força de trabalho figuraram como uma das principais vantagens competitivas mobilizadas pelo país para acelerar sua tardia industrialização. Esta é a chamada "espoliação urbana", modelo de inserção urbanística dos trabalhadores nas cidades que explica a "lógica da desordem".

INTERVENÇÃO URBANA E REMOÇÃO

Aqueles que moram nas áreas suscetíveis de valorização vivem sob constante ameaça de remoção. Como assevera Perlman (1977), essas práticas "remocionistas", motivadas por interesses imobiliários e justificadas pelos estereótipos da marginalidade social, cultural, econômica e política, fazem com que a população de baixa renda fique isolada, anulando sua integração à sociedade, desconectada da cidade. Segundo M. Santos (2011, p. 119-120):

> Deixado ao quase exclusivo jogo do mercado, o espaço vivido consagra desigualdades e injustiças e termina por ser, em sua maior parte, um espaço sem cidadãos. Olhando-se o mapa do país, é fácil constatar extensas áreas vazias de hospitais, postos de saúde, escolas secundárias e primárias, informação geral e especializada, enfim, áreas

2 Planejamento estratégico é um conceito comum no âmbito da administração, que significa o ato de pensar e fazer planos de maneira estratégica.

> desprovidas de serviços essenciais à vida social e à vida individual. O mesmo, aliás, se verifica quando observamos as plantas das cidades em cujas periferias, apesar de uma certa densidade demográfica, tais serviços estão igualmente ausentes. É como se as pessoas nem lá estivessem.

Pequeno e Rosa (2015) lembra que nos bairros mais valorizados no Município de Fortaleza se percebe a concentração de riqueza, restando evidente a vinculação entre especulação imobiliária e segregação residencial. Nesses bairros se notam infraestrutura e serviços de qualidade, fato este que causou a substituição das residências unifamiliares pelos edifícios.

A população do Grande Mucuripe vive na incerteza do amanhã: não sabe se será o próximo alvo da empreitada administrativa de tornar a cidade atraente para os investidores. Na busca da valorização de áreas se faz necessário retirar o panorama de degradação, sujeira, doença, que remete à ineficiência governamental. Davis (2011, p. 105) cognominou esse fenômeno "remoção dos entraves humanos":

> A segregação urbana não é um *status quo* inalterável, mas sim uma guerra social incessante na qual o Estado intervém regularmente em nome do "progresso", do "embelezamento" e até da "justiça social para os pobres", para redesenhar as fronteiras espaciais em prol de proprietários de terrenos, investidores estrangeiros, a elite com suas casas próprias e trabalhadores de classe média.

A população, negativamente influenciada por obras pautadas por interesses do mercado imobiliário e da construção civil, não aceita a remoção, por entender que sua vida não é tão desgraçada, como tenta levar a crer o governo, para justificar a política de remoção. "A visão homogeneizante, que considera 'iguais' todas as favelas, ainda está presente no senso comum" (LEITÃO, 2009 *apud* KOWARICK, 2016, p. 97).

Evidencia-se que a comunidade busca proporcionar o bem-estar das famílias diante da ausência do Estado no sentido de prestar serviços essenciais. Apesar da precariedade e da evidência de que muitas coisas devem ser melhoradas nas comunidades, as pessoas que ali residem se recusam a ir para os conjuntos habitacionais por verem mais vantagens em ali permanecer. A boa qualidade da moradia e o nível de integração são os argumentos que justificam a oposição à remoção. Os apartamentos construídos são de péssima qualidade e há constantes relatos, dos moradores que foram levados a esses conjuntos habitacionais, de problemas com infiltração e do exíguo espaço dos apartamentos, bem como das dificuldades decorrentes da localização periférica desses empreendimentos.

> E lembrar que as pessoas são mais importantes que as obras, gente. As pessoas são mais importantes. Já foi dito aqui que todo mundo tem a sua história, tem os seus laços tanto de família, de amigos e tudo

> aquilo que engloba uma moradia. O que engloba uma moradia não é só uma habitação, uma casa para você morar dentro, não. É tudo aquilo que está em volta, quer escola, educação, quer trabalho, quer hospitais, então, tudo isso está em jogo (EDVAN MIRANDA).[3]

Perlman (1977) faz um relato acerca das devastadoras repercussões econômicas, sociais, culturais, políticas e físicas advindas dos atos de remoção praticados pelo Poder Público. No aspecto econômico, as repercussões são atinentes ao trabalho e à renda. O tempo gasto para o deslocamento da nova moradia até o trabalho aumenta bastante, pois tais empreendimentos, quase sempre, encontram-se nas periferias, bem distantes dos locais de trabalho. Os atrasos, decorrentes da longa distância a ser percorrida, fazem com que os trabalhadores percam seus empregos, aumentando ainda mais a sua precariedade.

O deslocamento da nova moradia para o trabalho também gera despesas com o transporte, comprometendo a renda das famílias, pois, na antiga moradia, por ser mais central, muitos não necessitavam de transporte para chegar ao trabalho. Deve-se observar o fato de que não surge só esse novo reflexo no orçamento familiar, pois, desde a nova moradia ofertada, muitas pessoas passam a ter custos com o valor da parcela do apartamento, taxas condominiais, água e luz, gastos estes que não eram sentidos por aqueles que viviam na informalidade. Essa análise não significa que se pretenda deixar essas pessoas vivendo na clandestinidade, mas que deve haver uma preparação social para que a população venha a se adaptar e se amoldar melhor a essa nova maneira de viver em sociedade.

Evidencia-se que as pessoas passam muito tempo esquecidas, vivendo sob a égide de suas próprias leis. No momento em que o Poder Público entende que elas podem inserir-se no âmbito social, realiza isso de modo a produzir ônus excessivos à população. Como assevera Roy (2005), o aparato legal e de planejamento urbano tem o poder de declarar a suspensão da ordem urbanística, determinando o que é "ilegal" e o que não é, assim como quais modos de "ilegalidade" poderão subsistir e quais devem desaparecer.

As pessoas percebem que sua moradia, autoconstruída segundo suas necessidades, bem localizada, conectada à cidade, enseja maior qualidade de vida do que os pretensos conjuntos habitacionais construídos pelo Poder Público, sob o argumento de salvar os pobres de sua vida miserável. Por isso, constata-se uma alta evasão nesses conjuntos habitacionais.

Outrossim, não pode passar despercebido o fato de que a distância dos conjuntos habitacionais faz com que as famílias fiquem isoladas da vida urbana. As funções exercidas por mulheres como empregadas domésticas, lavadeiras e costureiras não poderão ser mantidas, haja vista a distância, pois sua baixa remuneração não compensará o deslocamento. Os maridos ficarão dias fora de casa, retornando apenas no final de semana e, com o passar do tempo, isso não ocorre mais, pois abandonam sua família. Assim, atribui-se à favela uma desagregação familiar que passa a existir, de fato, após a remoção dela.

3 Audiência Pública realizada no dia 01 de abril de 2015, no Complexo das Comissões Técnicas da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

Muitos comerciantes, tendo em vista sua informalidade, não conseguem obter o pagamento do fundo de comércio, haja vista não lograrem a comprovação de sua atividade. Geralmente, a residência tinha dupla funcionalidade, isto é, moradia e local de trabalho. No momento em que são removidos para sua nova moradia, já são advertidos da proibição de exercer atividade comercial nas unidades habitacionais. Portanto, necessitam de espaço próprio para poderem desenvolver sua atividade comercial. Fora isso, nesses locais as pessoas têm outro perfil econômico (baixa renda), fazendo com que os negócios não possam prosseguir.

Perlman (1977) afirma, ainda, que os efeitos socioculturais da remoção devem ser analisados sob o prisma das vantagens da favela (como a comunidade articula bem a sua vida). No momento em que a remoção é pensada, o deslocamento é determinado segundo a renda da população, não sendo levadas em conta as relações afetivas, familiares, negociais e culturais da comunidade. Isso propicia um quadro de insatisfação por parte das pessoas, pois agora moram longe do trabalho, não têm lazer próximo, seus laços de amizade foram desfeitos e não existe mais a solidariedade que era inerente à comunidade. De fato, agora a violência passa a existir – muito mais do que se supunha haver nas favelas sujeitas a remoção.

A população se sente frustrada, haja vista que não vê suas expectativas serem atendidas, pois constata que suas condições de moradia pioraram. Ela tem uma habitação de péssima qualidade, desconectada da cidade, sua renda diminui e as promessas não são cumpridas. Evidencia-se um aumento da violência, muitas vezes gerado por essa frustação interna, fazendo com que cada um viva de modo isolado, imperando uma desconfiança mútua, o que impossibilita o surgimento de uma comunidade onde se possa contar com vizinhos e amigos para favores recíprocos.

No campo da política, a repercussão é sentida por meio da dissolução da comunidade. Os líderes que encampam a luta contra a remoção se veem cooptados, o que faz valer a vontade da administração pública. O canal de diálogo da comunidade passa a ser controlado por uma liderança que não mais acompanha os ideais da comunidade, mas os ideais do governo.

Segundo Shmitter (1971 *apud* PERLMAN, 1977, p. 267):

> Mediante tais técnicas de paternalismo e cooptação antecipatória, associações representativas recém-surgidas foram convertidas de potencialmente agressivas e promotoras das novas exigências... a protetoras de certos interesses adquiridos. Em resumo, foram incorporadas antes de poder[em] aprender as técnicas da oposição.

A comunidade que vem a ser removida vivencia uma carência de representatividade. M. Santos (2011, p. 174) lembra: "quanto mais longe dos centros do poder, mais difícil é fazer ouvir a própria voz".

Várias comunidades não conseguem dialogar e colocar interesses comuns como pauta. A desconfiança barra o diálogo e, na busca por soluções de interesse de todos, evidencia-se um enfraquecimento nas lutas populares. Nesses enclaves, as pessoas se digladiam por interesses comuns, sem atentar para a noção de que

a luta vem a ser fortalecida pela união e pelo diálogo, posto que os interesses não divergem, mas convergem ao mesmo fim.

Assim entende Arendt (2004, p. 213):

> Todo aquele que, por algum motivo, se isola e não participa dessa convivência, renuncia ao poder e se torna impotente, por maior que seja a sua força e por mais válidas que sejam suas razões.

Resta claro que a intenção do Poder Público, ao desagregar a convivência comunitária, desconsiderando suas tradições e características, isolando as pessoas em grandes empreendimentos desconectados da cidade, é evitar qualquer tipo de insurgência e crítica.

> Em lugar do cidadão surge o consumidor insatisfeito e, por isso, votado a permanecer consumidor. Sua dependência em relação aos novos objetos limita sua vocação para obter uma individualidade e reduz a possibilidade dos encontros interpessoais diretos e enriquecedores, porque simbólicos em sua própria origem. A comunicação entre as pessoas é frequentemente intermediada por coisas. Frequentemente os movimentos de massa também se esgotam nas coisas, tendo uma lógica mais instrumental que existencial. As mobilizações são locais ou setoriais. A socialização capitalista, originária de uma divisão de trabalho que a monetarização acentua, impede movimentos globais e um pensamento global. A reivindicação de uns não raro representa um agravo para o outro. A força da alienação vem dessa fragilidade dos indivíduos, quando apenas conseguem identificar o que os separa e não o que os une (M. SANTOS, 2011, p. 93).

Hoje, a cidade se encontra em estado caótico, a criminalidade cresce, o meio ambiente se desequilibra e a desigualdade assola os espaços. O resultado disso é que a população vive refém de sua atitude – que segrega e exclui. Nas palavras de Arendt (2004), aqueles que condicionam o comportamento de outros tornam-se condicionados pelo próprio movimento de condicionar.

Ao não participar da cidade, a pessoa não estabelece o sentimento de pertença, não criando vínculos com a cidade, não cuidando dela, não participando da vida societária nesse espaço.

> A falsa racionalidade, ou seja, a racionalização abstrata e unidimensional triunfa sobre terras: os remembramentos precoces, os sulcos muito profundos e longitudinais, o desmatamento e o corte de árvores não controlados, o asfaltamento das ruas, o urbanismo que não visa senão à rentabilização da superfície do solo e a pseudofuncionalidade planificadora, que não considera as necessidades não quantificáveis e não identificáveis por meio de questionários, multiplicaram as periferias fragmentadas, as novas cidades, que rapidamente se transformam

> em isolados de aborrecimento, sujeira, degradações, incúria, despersonalização, delinquência (MORIN, 2011, p. 53).

No aspecto físico, a maneira como os apartamentos são planejados não gera o sentimento de pertença característico das comunidades. A diversidade das casas e a forma como cada família constrói sua moradia de acordo com suas necessidades vêm a ser contrastadas com a padronização dos conjuntos habitacionais – fazendo aflorar uma imagem monótona, fria, suja, que lembra um depósito de pessoas.

RESISTÊNCIA E CIDADANIA

Apesar de muito se tentar desacreditar esse poder de articulação dos cidadãos, para alterar a realidade traçada pelas ações administrativas, tal prática política, articulada no seio da sociedade, vem a se concretizar mediante a coesão de interesses comunitários conjugados à pressão exercida pelas pessoas nas ruas.

Como afirma Lefebvre (2001, p. 113):

> [...] apenas grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de inciativas revolucionárias podem se encarregar das, e levar até a sua plena realização [as], soluções para os problemas urbanos; com essas forças sociais e políticas, a cidade renovada se tornará a obra.

As principais demandas que se expressam no meio urbano são o direito à moradia e o direito à cidade. Comumente, as pessoas que moram nas comunidades, as quais têm os mesmos interesses, iniciam uma articulação com vistas a verem seus anseios atendidos. Ocorre que tal articulação deve ser acompanhada por uma formação e consciência política, pois as pessoas precisam reconhecer sua capacidade de organizarem-se como sujeitos de direitos.

No momento em que essas articulações são contingentes, vendo-se desfeita a articulação com base na solução dos problemas, não podemos considerar *ativismo* um *movimento de bairro*. O ativismo de bairro se caracteriza pela delimitação espacial do problema e da luta a ser travada. Quando a questão cria corpo, indo além das fronteiras do bairro, institucionalizando uma luta não só localizada, transforma-se em movimento de bairro.

Percebe-se a aproximação das comunidades às universidades e aos centros de pesquisa, com o fito de obterem o entendimento necessário para justificar sua luta. No Município de Fortaleza, o Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB), da Universidade Federal do Ceará (UFC), exerce esse papel de levar conhecimento a uma população consciente de ser detentora de direitos, mas que percebe a necessidade de adquirir conhecimento para lutar pela efetivação desses direitos. As pessoas têm consciência de seu direito de pertencer à cidade, mas não conhecem os instrumentos jurídicos que embasavam essa luta.

Na Cidade de Fortaleza, os movimentos de resistência tiveram origem nos anos 1950, no bairro Pirambu, evidenciando uma intensa participação da Igreja Católica, a qual apoiava os moradores a resistirem contra as remoções realizadas.

O Arcebispo de Fortaleza, Dom Aloísio Lorscheider, foi o responsável pela elaboração de um documento que defendia a urbanização das favelas.

Vale frisar a ideia de que

> [...] a consciência transformadora não se constrói espontaneamente, a partir meramente da existência de problemas. Ela se constrói no próprio processo de lutas. E observamos que nos movimentos sociais populares urbanos há sempre elementos mais politizados que organizam as lutas e as mobilizam no cenário urbano (GOHN, 1991, p. 57).

Atualmente, as pessoas têm consciência de seus direitos, não sendo tão fácil estabelecer práticas de compadrio, como se evidenciava em um passado não tão distante. Elas exigem a concretização da plataforma de governo do político eleito. Não assistem passivas aos desmandos, insurgindo-se a todo momento, adquirindo conhecimentos e aproximando-se das instituições para fazer valer seus direitos.

É fácil perceber como essa articulação, e também esse conhecimento adquirido, ganham projeção e importância para orientar a adoção das práticas administrativas, quando ganham enfoque demandas que, por muitos anos, foram desconsideradas pela classe que direciona as políticas no país. No caso do projeto do VLT, a luta das comunidades evitou a remoção de famílias, garantiu o reassentamento para áreas próximas às suas origens e assegurou o pagamento do aluguel social, isso tudo via reconhecimento da posse dos moradores. Outrora, não se questionavam os atos de remoção, pois as pessoas aceitavam as determinações administrativas, sem que isso fosse contrariado. Hoje, essas pessoas, intituladas *não cidadãos,* sabem que pertencem à sociedade e que devem ver seus direitos preservados. Resta claro que elas têm tanto o direito de reclamar como de serem ouvidas.

> *Muita coisa foi mudada não é porque o governo é bonzinho não. Muita coisa foi mudada porque o povo cobrou, porque o povo está à frente disso. E a gente continua cobrando.* (Acássia Sales – Comunidade Trilha do Senhor)
>
> [...] *nós temos que manter campos de unidade para a luta das comunidades da defesa da terra urbana e das moradias, não podemos permitir que a cidade vire uma mercadoria, não podemos permitir que em nome da especulação imobiliária nessa crise urbana nós vejamos a violência sendo utilizada como método de esmagamento das pessoas das comunidades que lutam pelo seu histórico direito à terra.* (Deputado Estadual Renato Roseno – Partido Socialismo e Liberdade [PSOL])

Segundo J. Pinsky e C. B. Pinsky (2003), almejar a cidadania plena em uma sociedade pobre, na qual o acesso aos bens e serviços é restrito, seria utópico. Os avanços da cidadania, contudo, têm relação com a riqueza do país e a própria

divisão de riquezas, dependendo, também, da luta e das reivindicações, da ação concreta das pessoas.

Lembra M. Santos (2011, p. 82-83) que:

> A cidadania, sem dúvida, se aprende. É assim que ela se torna um estado de espírito, enraizado na cultura. É, talvez, nesse sentido, que se costuma dizer que a liberdade não é uma dádiva, mas uma conquista, uma conquista a manter. Ameaçada por um cotidiano implacável, não basta à cidadania ser um estado de espírito ou uma declaração de intenções. Ela tem o seu corpo e os seus limites como uma situação social, jurídica e política. Para ser mantida pelas gerações sucessivas, para ter eficácia e ser fonte de direitos, ela deve se inscrever na própria letra das leis, mediante dispositivos institucionais que assegurem a fruição das prerrogativas pactuadas e, sempre que haja recusa, o direito de reclamar e ser ouvido.

É oportuno lembrar que a permanência dessas comunidades em seus locais de origem, sendo evitada a remoção, por meio da resistência imposta, não faz cessar a luta. Esta há de persistir, para que as comunidades se conectem à cidade legal, com projetos urbanísticos voltados a essas comunidades que visem à melhor qualidade de vida dessas pessoas.

Assim preceitua Arendht (2002, p. 60):

> A liberdade de começar algo novo, de se relacionar com muitos conversando e tomar conhecimento de muitas coisas que, em sua totalidade, são o mundo em dado momento, não é o objetivo da política; é muito mais o conteúdo e o sentido original da própria coisa política.

Na perspectiva de Alberoni (1977), *democracia quer dizer dissenso*. Percebe-se uma inquietação daqueles que, apesar da participação nos processos de escolha de seus representantes, não veem a plataforma de governo realizada. A neutralização dos questionamentos da população advém de muitas modalidades, desde a cooptação de líderes que encabeçam movimentos ou o atendimento parcial das demandas (as quais não trazem resultados satisfatórios).

A democratização ocorre não somente na seara política, mas também no terreno da sociedade. Hoje, não mais se discute quem pode votar, mas onde o cidadão tem voz. Vários são os locais onde a pessoa pode deliberar acerca dos assuntos que interessam a todos.

Como assevera Bobbio (2017, p. 92):

> Hoje, se se quer apontar um índice do desenvolvimento democrático, este não pode mais ser o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de locais, diferentes dos locais políticos, em que se exerce o direito de voto.

Percebe-se que a mobilização popular não deve ser cingida a essa articulação nos conselhos, nas organizações políticas propriamente ditas, mas dentro das comunidades, pela interação de seus pares, utilizando-se do poder da comunicação para melhor direcionar as ações.

Como ensina Hamilton (2015, p. 26-27):

> Para que esses elementos sejam preservados, o ideal de uma sociedade democrática deve se preocupar em não inibir que seus participantes possam exercer aquilo que lhes são próprios. Aquilo que formam as suas próprias identificações como pessoas integrantes do mundo. Para que isso ocorra, é preciso que a democracia passe a ser revestida de um caráter mais substantivo e não apenas formal. Deve sinalizar os caminhos que permitam a seus participantes desenvolverem suas capacidades e expressarem suas vontades mais autênticas e muito próximas às suas histórias de vida.

Segundo o art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), "todo o poder emana do povo" – essa é uma das premissas do Estado democrático de direito, mas tal poder não deve ficar restrito à ativa capacidade eleitoral, à possibilidade de votar. O poder pode ser expressado mediante a participação, garantindo que o cidadão participe na adoção das melhores soluções para atender aos seus interesses e permitindo o controle social dos gastos realizados pelos detentores do poder.

Hoje, o grande questionamento já não é quem tem o poder de voto, mas onde esse poder é exercido, não devendo restringir-se ao ato de depositar o voto na urna. O povo, sob a acepção de destinatário das ações administrativas, deve participar diretamente nas ações que buscam atender aos seus anseios.

> O eleitor também não é forçosamente o cidadão, pois o eleitor pode existir sem que o indivíduo realize inteiramente suas potencialidades como participante ativo e dinâmico de uma comunidade. O papel desse eleitor não cidadão se esgota no momento do voto; sua dimensão é singular, como o é a do consumidor, esse "imbecil feliz" de que fala H. Laborit (1986, p. 201) (M. SANTOS, 2011, p. 118).

Essa articulação exigida entre os cidadãos e os administradores resulta da chamada democracia participativa, devendo-se enfatizar o fato de que a democracia não se resume à democracia representativa. O cidadão, ao escolher seu representante no parlamento, não exaure a sua participação na vida pública. A discordância, por parte do representante, daquilo a que se propôs no exercício do mandato deve dar ensejo a questionamentos e resistência por parte da população. O povo não deve ficar apático perante políticos cuja atuação destoa da plataforma de governo que se propôs a pôr em prática.

A Lei n. 10.257 (BRASIL, 2001) – o Estatuto da Cidade – indicou canais de participação direta, contudo, ainda se deve avançar muito, porquanto existem

interesses de grupos econômicos próximos ao poder que ainda prevalecem sobre o interesse do todo social. Um grande entrave à democratização do espaço urbano reside justamente na atividade dos grupos que lucram com a especulação imobiliária, deixando boa parte da população urbana na degradação social e distante da formulação da agenda de políticas públicas (BEZERRA, 2009; MARICATO, 2013).

CONSIDERAÇOES FINAIS

Apreciando os diversos registros fotográficos de Fortaleza dos anos 1920, tamanha foi nossa surpresa ao observarmos que nosso solo era coberto por uma vegetação densa, embora de pequeno porte se comparada àquela do Estado do Amazonas. Nesse ambiente, onde a vida humana era compartilhada com a fauna, a flora, as dunas, as praias e os campos, até parecia que olhávamos para outra cidade, em uma região distante daqui. Atualmente, porém, constata-se que pouco restou dessa cidade, transmutada no cinza de seus arranha-céus e no asfalto escaldante.

Por mais resistentes, no entanto, que tenham sido algumas pessoas e certas comunidades mais bem organizadas ao preservar essa Fortaleza utópica, com suas remanescentes de água pura e mata, ou ao simplesmente morarem onde seus pais haviam morado, agentes poderosos e seus representantes conseguiram fazer prevalecer de modo hegemônico seus interesses voltados à higienização social, liberando esses espaços, produzindo ambientes homogêneos e replicando de modo avassalador, nos dias de hoje, muito daquilo que o Barão de Haussmann realizou na Paris do século XIX.

Por mais que tenha sido destruidora, entretanto, essa força hegemônica, capitaneada por um plano político e econômico de poucos, a utopia de muitos fortalezenses persistiu, transformando a memória de seus entes queridos em luta, por meio do sentimento de pertença.

B. S. Santos (2008, p. 323), ao descrever a utopia, assim dispõe:

> [...] A exploração de novas possibilidades e vontades humanas, por via da oposição da imaginação à necessidade do que existe, só porque existe, em nome de algo radicalmente melhor que a humanidade tem direito de desejar e por que merece a pena lutar. A utopia é, assim, duplamente relativa. Por um lado, é uma chamada de atenção para o que não existe como (contra) parte integrante, mas silenciosa, do que existe. Pertence à época pelo modo como se aparta dela. Por outro lado, a utopia é sempre desigualmente utópica, na medida em que a imaginação do novo é composta em parte por novas combinações e novas escalas do que existe. Uma compreensão profunda da realidade é assim essencial ao exercício da utopia, condição para que a radicalidade da imaginação não colida com o seu realismo.

O estranhamento do espaço público hodierno, sendo este vinculado ao medo pela crescente aplicação da violência do poder governamental de modo or-

ganizado nas comunidades, é objeto de rupturas no momento em que as pessoas atingidas conseguem espaços e ambientes de encontro, diálogo e discussão acerca de qual é o melhor caminho que a cidade deve seguir. Esses espaços de convivência, ao serem renovados e refortalecidos, recobram o sentimento de pertença e de cuidado da população para com a cidade.

Como já sabido, a criação de saberes é produto da comunicabilidade, dos encontros e das trocas de experiências, o que Habermas (1989) denomina *agir comunicativo*. É cediço o fato de que as experiências cotidianas modificam o panorama social.

Como desafio a superar temos a mudança do cenário político – marcado pelo clientelismo, pelo fisiologismo ou pela corrupção que se alastra por todo o país. A administração pública necessita de uma reestruturação, com vistas a desburocratizar os serviços oferecidos, cedendo espaço a práticas eficientes voltadas ao todo social, fazendo desaparecer o corporativismo. A cidadania, de igual modo, deve ser fortalecida por uma cultura de respeito aos direitos e deveres das pessoas e coletividades. Não deve o cidadão restringir seu exercício da cidadania ao sufrágio universal, mas buscar a riqueza da vida política em muitos de seus aspectos socioeconômicos e culturais.

No caso do Grande Mucuripe, a resposta aos reclamos da população, traduzidos por meio de suas lutas e reinvindicações, vem sendo sentida de modo lento e gradual, mas não sabemos se será permanente e propositiva, tal como o é o engodo ao qual tais reclamos muitas vezes se veem submetidos, bem como o são as forças corporativistas do capital econômico e político, sob a forma de grandes projetos e equipamentos arquitetônicos, confundindo uma população que exerce seu direito de morar.

A comunidade sabe da importância de sua luta e que as vitórias são obtidas não pelo beneplácito do Estado, ao desistir ou recuar, mas, principalmente, pelas articulações sociais estabelecidas pelos moradores entre si com órgãos institucionais que lhes dão meios de também se apropriarem de parte do mecanismo de poder que os inclui nesse Estado, com respaldo no alargamento de sua compreensão do exercício dos direitos inerentes à cidadania. O fato de articularem-se no dia a dia e em encontros casuais, longe de reuniões formais e do momento propício para que a cooptação ocorra, fortalece a luta, tornando mais difícil o controle da comunidade por parte dos governantes.

O povo, cansado mas esperançoso, resiste às investidas do governo porque, acima do cansaço, dos desgostos e das agruras decorrentes desses projetos "remocionistas" está o sentimento de pertença, fazendo com que todas essas aflições cedam lugar à vontade de lutar de modo consistente pela permanência no local de suas raízes e de suas memórias.

Na perspectiva de Bauman (2000, p. 147):

> "Estar em crise" é a maneira costumeira e talvez a única concebível de autoconstituição (Castoriadis) ou autopoiesis (Luhmann), de autorreprodução e renovação, e cada momento na vida da sociedade é um momento de autoconstituição, reprodução e autorrenovação.

Conclui-se que o ativismo de bairro traz o sentimento e a memória da Fortaleza que foi transmutada em concreto e asfalto, a Fortaleza dos sonhos e afetos; da Fortaleza daqueles que se sobrepõem aos movimentos de bairro, indo em direção a problemas pontuais, resistindo ao reducionismo de suas vidas e de sua cidadania. Nesse ínterim, a Associação do Mucuripe, outrora forte, com seus escritos denunciadores das práticas governamentais "remocionistas", perdeu força, cedendo espaço a outra maneira de agir ensejada pela comunicabilidade da vida cotidiana mesclada com tudo o que restou demonstrado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDT, H. **A Condição humana.** 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BAUMAN, Z. **Em busca da política.** Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

Bobbio, N. **O futuro da democracia.** Uma defesa das regras do jogo. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis ns. 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 8 jul. 2009.

CERTEAU, Michel, (1994): A invenção do cotidiano: artes de fazer. Petrópolis: Vozes, 1996
CERTEAU, M. **A questão urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

DAVIS, M. **Planeta Favela.** São Paulo: Boitempo, 2011.

FAORO, R. **A República inacabada.** São Paulo: Globo, 2007.

FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

GOHN, M. G. **Movimentos sociais e lutas pela moradia.** São Paulo: Loyola, 1991.

HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HAMILTON, S. S. C. **Contributo para a boa governança democrática em África e Moçambique.** Lisboa: Vieira da Silva, 2015.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.

KOWARICK, Lúcio. *A Espoliação urbana.* Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, R. P. **Contra-usos da cidade:** lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2004.

MARCUSE,P. (1996) Space and Race in the Pos Fordist City: the outcast guetto and advanced homeleeness in the United States today in Mingione, E. (ed) Urban Poverty and the Underclass Oxford, Blackwell Publishers, p 176-216.

MARICATO, E. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. *In:* ARANTES, O. *et al.* **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MORIN, E. **Rumo ao abismo?** Ensaio sobre o destino da humanidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

Muller, F. **Quem é o povo?** 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

PEQUENO, L. R. B. P**olíticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras:** transformações e tendências. **Scripta Nova,** Barcelona, v. 12, n. 270, p. 35, 2008.

PEQUENO, L. R. B. Condição de moradia: retrato das desigualdades socio-espaciais. *In:* OLIVEIRA, J. A. (org.). **Cidades brasileiras:** territorialidades, sustentabilidade e demandas sociais. Manaus: Ed. UFAM, 2010.

PEQUENO, L. R. B.; ROSA, S. V. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. *In:* AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (org.). **Minha casa... e a cidade?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

PERLMAN, J. E. **O mito da marginalidade:** favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PINHEIRO, V. A cidade em movimento: arranjos institucionais, arenas decisórias e resistências urbanas em função do projeto Copa em Fortaleza. In: FORTALEZA (Município). **Os impactos da Copa do Mundo 2014.** Fortaleza: Expressão Gráfica, 2015.

PINSKY, J.; PINSKY, C. B. **História da cidadania.** São Paulo: Contexto, 2003.

PUSSETTI, C.; BRAZZABENI, M. Sofrimento social: idiomas da exclusão e políticas do assistencialismo. **Revista do Centro em Rede de Investigação em Antropologia,** Lisboa, v. 15, n. 3, p. 467-478, 2011.

ROLNIK, R. É possível uma política urbana contra a exclusão? **Serviço Social e Sociedade,** São Paulo, v. 72, p. 63-61, 2002.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROY, A. Urban informality: toward an epistemology of planning. **Journal of the American Planning Association,** Chicago, v. 71, n. 2, p. 147-158, 2005.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, M. **O espaço da cidadania e outras reflexões.** Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Nobel, 1998.
ZUKIN, Sharon. Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder. . Campinas: Papirus, 2000.

O DIREITO À CIDADE E O PROGRAMA BICICLETAR EM FORTALEZA

Flavio Aragão Ximenes
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Alexandre Almeida Barbalho
Universidade Estadual do Ceará – UECE

INTRODUÇÃO

A bicicleta se libertou da clausura das praças nos finais de semana e desbrava livre e corajosamente a selva urbana, em passeios bucólicos, testemunhados silenciosamente pela natureza, sucedidos pelo frenético movimento da cidade grande.

A alforria concedida pela sociedade àquela que já foi batizada *a máquina corredora*[1] nasceu da necessidade de adotar medidas eficazes que contribuíssem para o enfrentamento do *inchaço urbano*[2] que engessa as cidades, tornando-as intrafegáveis, uma vez que a quantidade de veículos cresceu em uma proporção muito superior aos ajustes implementados pelo Poder Público nas malhas viárias dos grandes centros urbanos, bem como às políticas públicas adotadas conjuntamente pelos diversos entes federados em relação à mobilidade urbana.

O modelo desenvolvimentista das cidades se mostrou alheio às necessidades da maioria da população, que, motivada pelo êxodo rural, passou a viver nas periferias dos grandes centros urbanos. Dessa forma, houve um considerável aumento na busca por transporte público, que, obrigado a atender uma demanda crescente, passou a oferecer serviços de menor qualidade, fato que despertou nos usuários de transporte público o desejo de deslocar-se por meio de veículos particulares.

O processo de urbanização, principalmente após a década de 1970, despertou uma grande prioridade na sociedade: a aquisição de automóveis (devido ao seu valor simbólico, ao *status* atribuído pela comunidade global).

O automóvel chegou à cidade e apropriou-se do espaço antes dedicado ao citadino. Isso também contribuiu para o surgimento dos congestionamentos e dos problemas ambientais, além do aumento do número de acidentes de trânsito, precarizando a qualidade de vida urbana.

1 Termo usado em 1817 pelo barão alemão Karl von Drais para identificar a bicicleta considerada pioneira, que a imprensa denominava Draisine. O objetivo do barão era disponibilizar um meio de transporte mais acessível financeiramente e mais fácil de manter do que os cavalos.

2 Termo que se refere ao acentuado crescimento sem ordenação dos centros urbanos, que acabam por concentrar maior número de pessoas em lugares limitados.

O urbanismo voltado ao automóvel passou a apresentar sinais de saturação, assim, surgiram movimentos e iniciativas propondo a humanização das cidades e sua consequente acessibilidade.

A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA NA CIDADE DE FORTALEZA

O inchaço urbano, decorrente do acentuado êxodo rural e do significativo aumento do número de veículos, compeliu o Governo Federal a implementar a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), por meio da Lei n. 12.587 (BRASIL, 2012).

Em 2013, após a inserção da PNMU no ordenamento jurídico pátrio, eclodiram diversas manifestações sociais sem a presença de bandeiras partidárias, sem lideranças e sem propostas claras. Tais movimentos eram múltiplos, resultando em uma nova forma de mobilização, articulada por intermédio de redes sociais. Os temas mais recorrentes em tais mobilizações eram a corrupção e a mobilidade urbana (especialmente no que se refere aos abusivos aumentos tarifários).

Atendendo ao clamor das diversas manifestações sociais realizadas em Fortaleza a partir de 2010, com o objetivo de despertar o surgimento de políticas públicas capazes de enfrentar a problemática da mobilidade urbana, foi aprovada e sancionada a Lei Municipal n. 10.071 (FORTALEZA, 2013), que previa as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária de 2014. Tal dispositivo legal definia que, dentre as prioridades do Município de Fortaleza, uma se referia à criação de mecanismos coletivos de mobilidade que possibilitassem o deslocamento, a interação e o intercâmbio de pessoas, bens e serviços pela redução da dispersão urbana.

Foi nessa efervescência social que a bicicleta emergiu como símbolo de transformação da cidade. A organização, o crescimento e a institucionalização dos movimentos sociais que propagam e sustentam sua aproximação com o meio acadêmico e social possibilitou a abertura de espaços institucionais de participação do cicloativismo na edificação de políticas públicas que contribuam efetivamente para a mobilidade urbana e, consequentemente, aproximem a cidade do cidadão.

Em respeito à nova ordem jurídica nacional e municipal, foi instituída a Política de Transporte Cicloviário (PTC) de Fortaleza e foi aprovado o Plano Diretor Cicloviário Integrado (PDCI) de Fortaleza, por meio da Lei Municipal n. 10.303 (FORTALEZA, 2014), que visa a contribuir para a sedimentação dos mecanismos coletivos de mobilidade urbana – especialmente da ciclomobilidade.

A Prefeitura de Fortaleza, pautada na necessidade de adequar-se à PNMU, inaugurou em dezembro de 2014 as 15 estações iniciais do primeiro sistema de compartilhamento de bicicletas adotado na cidade, disponibilizando 150 bicicletas aos usuários do Programa Bicicletar.

A implantação desse sistema foi considerada uma solução eficaz para pequenos deslocamentos, com integração entre modais, além de contribuir para a redução do número de automóveis nas ruas e das emissões de gases do efeito estufa e de possibilitar que o munícipe se aproprie dos serviços públicos, exercendo seu direito á cidade.

As políticas públicas adotadas com o fito de auxiliar na melhoria da mobilidade urbana contribuem para a defesa do direito à cidade – conceito concebido na década de 1960 pelo sociólogo e filósofo francês Lefebvre (1968) e difundido na literatura internacional por inúmeros sociólogos e filósofos.

Vale frisar a diferença que Henri Lefebvre estabeleceu entre *citadins* e *citoyens*. *Citadins* são todos os habitantes da cidade, enquanto *citoyens* são todos aqueles a quem o Estado reconhece a cidadania política, esclarecendo que o direito à cidade pertence a todos os seus habitantes, independente de seu reconhecimento como cidadãos. O conceito de *cidadania* ultrapassa o aspecto formal e estatal: reivindicamos plena cidadania para todos os munícipes – por isso, aqui chamamos todos de cidadãos, independente de assim serem reconhecidos pelo ordenamento jurídico formal.

A cidade é um organismo vivo, complexo, dinâmico e interativo, à espera de respostas às necessidades pessoais, sociais e coletivas, de maneira humanizante, que funcionem em harmonia com as realidades existentes e almejadas pela própria cidade aberta às mudanças e autossustentável.

Entretanto, para a obtenção de tais respostas, faz-se necessário garantir o direito de ir e vir e melhorar e construir participativamente o espaço urbano e o acesso democrático aos bens sociais e culturais da cidade, por intermédio do direito à cidade.

O direito de ir e vir, constitucionalmente garantido a todos, em consonância com o art. 5º, XV, da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988) garante que todos possam usufruir de tudo aquilo que a cidade tiver a oferecer, logo, discutir tais questões implica problematizar a realidade de desigualdade, opressão e exclusão que perpassa o cotidiano da mobilidade, gerando uma muralha entre os que podem e não podem desfrutar concretamente do direito à cidade.

Assim, a alforria concedida pela sociedade à bicicleta, não mais um mero meio de lazer, mas sim um instrumento de conquista de direitos, encontra no Programa Bicicletar uma via capaz de aproximar a cidade do cidadão.

A QUESTÃO DA MOBILIDADE URBANA

O Poder Público tem adotado diversas políticas públicas com a finalidade de enfrentar a problemática da deficiente mobilidade urbana, com medidas que vão desde a criação de pedágios urbanos, rodízios de automóveis e medidas restritivas de veículos motorizados até a adoção de novos modais de transporte público para minimizar a *macrocefalia urbana*[3], como o uso da bicicleta.

Vale destacar, que no caso específico de Fortaleza, inexistia qualquer incentivo por parte do Poder Público Municipal para o uso da bicicleta como meio de transporte público antes do advento da Lei Municipal n. 10.303 (FORTALEZA, 2014), mesmo tendo em vista o destaque assumido por Fortaleza nas regiões Norte e Nordeste do Brasil em termos de implantação de modais opcionais para atendimento das demandas de mobilidade urbana (transporte alternativo e mototáxi,

3 Problema que atinge as metrópoles decorrente da grande quantidade de migrantes sem condições financeiras favoráveis que buscam os grandes centros urbanos para viver e acabam esquecidos à margem da sociedade, ocupando moradias irregulares.

como será exposto). As vias urbanas não estavam aptas a receber o modal bicicleta. O Poder Público não intensificava esforços no sentido de edificar os fatores positivos do uso da bicicleta para o trânsito na cidade e para a saúde do munícipe e a maioria da população não tinha sido estimulada a perceber a importância do uso de um novo meio de transporte para a cidade, capaz de melhorar a qualidade de vida do cidadão e contribuir para a mobilidade urbana. Mesmo com tais dificuldades, o município resolveu enveredar pela adoção de políticas públicas de incentivo ao uso do transporte não motorizado em detrimento do transporte motorizado.

Vale relembrar que o transporte denominado não motorizado se refere à forma de deslocamento do pedestre e do ciclista. Nos grandes centros urbanos, esses modais de transporte passaram a ser estimulados com maior frequência devido à Conferência do Meio Ambiente Rio+20, realizada em 2012, que teve por objetivo renovar e estimular a participação dos líderes de vários países em relação ao desenvolvimento sustentável. Várias instituições brasileiras orientadas pelas recomendações expostas no referido encontro passaram a intensificar esforços no sentido de adotar políticas públicas tendentes a priorizar o uso da bicicleta, assim, surgiram diversas formas de estimular o transporte não motorizado e sistemas de compartilhamento de bicicletas passaram a ser implantados nas cidades do país.

Atualmente, apesar das acentuadas dificuldades e da ausência de conscientização de inúmeros setores da sociedade acerca da importância da bicicleta, o ciclista tem enfrentado a selva urbana, desbravando o espaço viário nos grandes centros em busca da efetivação de seu direito à cidade.

Nesse sentido, percebe-se que o uso da bicicleta como transporte não motorizado contribui para o desenvolvimento sustentável, tornando-se elemento essencial para as políticas públicas a serem implantadas como forma de contribuir para a mobilidade nos grandes centros urbanos e, consequentemente, auxiliar no exercício do direito à cidade.

Para lutarmos pelo direito à cidade, devemos conhecer a cidade.

COMPREENDENDO A CIDADE E O DIREITO À CIDADE

Para compreender melhor a implementação de uma nova *política pública de mobilidade* na cidade, torna-se indispensável descortinar as especificidades daquilo que é denominado *cidade,* para tanto, é importante evidenciar que o *direito à cidade* deve superar a compreensão de mera liberdade individual do cidadão de ter acesso aos serviços urbanos: trata-se de um direito de transformação pessoal e de transformação da cidade – é um direito coletivo, já que depende da vontade de todos, em um delicado processo de reconstrução da parte e do todo.

Para alcançar uma real compreensão do direito à cidade, mostra-se indispensável o domínio das diversas visões relativas à pólis, posto que a compreensão de cidade depende da forma como é analisada.

Que cidade merece ser transformada por políticas públicas que visam a melhorar a mobilidade para viabilizar o pleno exercício do direito à cidade? Ou melhor, o que é a cidade a ser melhorada?

As impressões sobre a cidade são mais do que meras percepções conceituais: despertam uma quantidade acentuada de compreensões. Cada indivíduo tem

sua visão particular sobre a cidade. Cada área do conhecimento humano tem sua própria visão acerca do objeto a ser conhecido.

Dessa forma, antes de mergulharmos nas particularidades daquilo que o sociólogo francês Henri Lefevbre (1970) denominou *direito à cidade,* devemos incursionar pelas concepções do termo, posto que apenas um olhar sob múltiplos ângulos pode alcançar uma compreensão clara de cidade.

A primeira manifestação a ser destacada neste capítulo é aquela edificada pelo próprio Lefebvre (1970) em artigo datado de 1962, que explicita que a cidade "projeta no terreno uma sociedade inteira, uma totalidade social, suas superestruturas e as relações sociais que constituem sua estrutura propriamente dita". Em sua obra de maior projeção, devido ao ineditismo da abordagem, *O direito à cidade,* Lefebvre (1968, p. 57) passou a definir cidade como "uma realidade presente, um dado prático, sensível e arquitetural".

Para a socióloga Rolnik (2012, p. 8), a cidade "nasce com o processo de sedentarização e seu aparecimento delimita uma nova relação homem/natureza: para fixar-se em um ponto para plantar é preciso garantir o domínio permanente de um território".

No período que antecedeu a Segunda Guerra Mundial, o sociólogo Maunier (1910, p. 44) definiu cidade como "uma sociedade complexa, cuja base geográfica é particularmente restrita relativamente ao seu volume, e onde o elemento territorial [tem] quantidade relativamente restrita em relação aos seus elementos humanos".

Na tentativa de contribuir para a compreensão do significado de cidade, o sociólogo Weber (1958, p. 17) considera a cidade uma comunidade urbanizada e com perfil de um "*habitat* concentrado, uma grande localidade", destacando que sob o aspecto econômico era uma coletividade caracterizada pelo fato da maioria dos habitantes viverem da indústria e do comércio.

Já para o filósofo Aristóteles (1989), a cidade se caracteriza como uma comunidade que visa ao bem de todos, observando-se três premissas: a) a cidade é um tipo de comunidade; b) toda comunidade tem por finalidade certo bem; e c) a cidade é a comunidade de maior importância.

Arremata Aristóteles (1989) que:

> Vemos que toda cidade é uma espécie de comunidade, e toda comunidade se forma com vistas a algum bem, pois todas as ações de todos os homens são praticadas com vistas ao que lhes parece um bem; se todas as comunidades visam a algum bem, é evidente que a mais importante de todas elas e que inclui todas as outras tem mais que todas este objetivo e visa ao mais importante de todos os bens; ela se chama cidade e é a comunidade política.

Na visão de Marx e Engels (1984, p. 64) a cidade é tratada de maneira positiva como "a realidade de concentração da população, de instrumentos de produção, dos prazeres e das necessidades...", enquanto o campo é considerado de forma antagônica.

Para o antropólogo Hannerz (1980, p. 308), a cidade pode ser compreendida como uma "reunião de indivíduos que só existem como seres sociais através de seus papéis, e das relações que eles estabelecem e que eles mantêm realizando seus papéis".

Na contemporaneidade, ao conceituar cidade, o antropólogo Augé (1994, p. 360) sustenta a ideia de "não lugar", opondo-se à compreensão sociológica de lugar (construída sobre os pilares do tempo e do espaço).

Já para o geógrafo britânico Harvey (1973), a cidade seria definida no sentido de um "sistema dinâmico complexo, no qual a forma espacial e o processo social estão em contínua interação".

Por fim, após essa breve digressão acerca das compreensões de cidade e antes da análise das especificidades do direito à cidade, destaca-se a distinção entre *cidade* e *município:* a primeira se refere à ocupação humana enquanto o segundo se refere à delimitação territorial.

A cidade é a área urbana, delimitada por um perímetro urbano que tem edificações, trânsito, serviços públicos à disposição do cidadão e intenso fluxo de pessoas, de mercadorias e de informações.

Já o município é a divisão legalmente definida de certo território, administrada por uma prefeitura e composta pela cidade, pela zona rural e por reservas ambientais (quando existentes).

Para a análise do Programa Bicicletar, mostra-se indispensável expor algumas peculiaridades acerca do conceito de direito à cidade.

DESVENDANDO ASPECTOS IMPORTANTES DO DIREITO À CIDADE

O conceito de direito à cidade não é consensual (a exemplo das definições de *cidade, espaço urbano e movimentos sociais)*.

No final da década de 1960, o sociólogo francês Henri Lefevbre propôs a primeira compreensão de direito à cidade, que logo foi incorporada nas diversas mobilizações capitaneadas pelos movimentos sociais em busca de reforma urbana, transformando-a em bandeira de luta social.

O constante debate sobre a cidade resultou no conceito de direito à cidade, em face de elementos considerados fundantes, como: a) a função social da propriedade; b) a gestão democrática da cidade; e c) a sustentabilidade dos espaços urbanos.

Para Lefevbre (2001, p. 41), a compreensão de cidade adotada no direito à cidade deve considerar as diversas interpretações existentes, não se fixando no aspecto filosófico do termo:

> Considerar a "cidade" já não é prolongar a filosofia, reintroduzir a filosofia na cidade ou a cidade na filosofia? É verdade que o conceito de totalidade corre o risco de continuar vazio se for apenas filosófico. Desta forma se formula uma problemática da Cidade, mas que diz respeito ao mundo, à história, ao homem.

O autor arremata especificando a compreensão a adotar no direito à cidade:

> Não se pode pretender que a cidade tenha escapado às pesquisas dos historiadores, dos economistas, dos demógrafos, dos sociólogos. Cada uma destas especialidades traz sua contribuição para uma ciência da cidade. Já foi constatado e verificado que a história permite elucidar a gênese da cidade e, sobretudo, discernir melhor que qualquer outra ciência a problemática da sociedade urbana... É a cidade essa soma de indícios e de indicações, de variáveis e de parâmetros, de correlações, essa coleção de fatos, de descrições, de análises fragmentárias porque fragmentantes? Não falta rigor a estas decupagens analíticas mas, como já se disse, o rigor é inabitável. O problema coincide com a interrogação geral apresentada pelas ciências especializadas (LEFEVBRE, 2001, p. 43).

O direito à cidade não tem apenas significação como bandeira nos movimentos sociais e em debates acadêmicos de natureza política e sociológica, o enfoque jurídico ("direito à cidade") despertado pela obra de Henri Lefevbre tem contribuído bastante para um diálogo e uma integração conceitual sob as perspectivas política, social e jurídica.

Tal compreensão transdisciplinar, que perpassa diversos enfoques, possibilita o combate direto a projetos uniformizadores, que visam à despolitização dos conflitos urbanos e violentam a capacidade criadora da própria cidade.

A visão transdisciplinar do direito à cidade contribui para a edificação de uma cidade menos desigual e mais justa.

Também vale salientar que, para Harvey (2014), o direito à cidade é "um significante vazio. Tudo depende de quem lhe vai conferir significado [...] A própria definição de *direito* é objeto de uma luta, e essa luta deve ser concomitante com a luta por materializá-lo" e esta constatação não deve tornar tal conceito irrelevante ou politicamente estéril.

Por vezes, o conflito que surge com o objetivo de materializar o direito à cidade desperta mobilizações sociais urbanas, cujo principal objetivo é a defesa coletiva de um direito voltado ao sentimento de pertencimento à cidade.

Para Santos Junior (2011, p. 74):

> [...] podemos dizer que os conflitos urbanos que acontecem cotidianamente em torno da mercantilização ou da desmercantilização da moradia, da terra e dos equipamentos coletivos estão relacionados ao direito à cidade. Mas o desafio é avançar na construção de novos projetos de cidades, novos projetos de sociedade. Nesse sentido, o direito à cidade deve converter-se não apenas em um programa anticapitalista, mas em uma nova utopia capaz de se traduzir em uma agenda unificadora dos movimentos sociais em torno de uma cidade justa e democrática para todos e para todas.

Entretanto, por vezes, quem alicerça os movimentos sociais, quem mora, trabalha, sobrevive e produz na cidade não tem garantido sequer o mínimo de dignidade – sem dignidade a sociedade se fragiliza e, como a fênix[4], revive e volta a lutar pelos diversos aspectos do direito à cidade (como moradia, meio ambiente sustentável, mobilidade e a própria dignidade).

Após as considerações preliminares acerca do direito à cidade, constata-se que, no Brasil, o aprofundamento jurídico do tema se deu com o advento da CF de 1988 (BRASIL, 1988).

Vale relembrar que nos anos 1960, década em que Henri Lefevbre publicou sua obra *O direito à cidade,* iniciava-se no Brasil a luta pela reforma urbana, organizada por segmentos representativos da sociedade brasileira que, insatisfeitos com o *modus operandi* da distribuição de renda, bem como com a política habitacional e fundiária implementada pelo Estado, reivindicavam extensas reformas estruturais.

No decorrer das décadas de 1970 e 1980, o tema *reforma urbana* reaparecia com frequência e os movimentos sociais continuavam sua luta por uma política urbana mais eficiente, fato que levou a uma maior visibilidade nacional e um amadurecimento cognitivo da compreensão do direito à cidade.

Os movimentos sociais, no decorrer do regime militar brasileiro, tinham uma visão menos ampla de sua luta, defendendo a bandeira da moradia pela moradia. Com o advento do debate com vistas à construção de um novo momento constitucional brasileiro, os movimentos passaram a reivindicar não só a casa, mas a casa com asfalto na rua e com todos os serviços sociais próprios da cidade, como educação, trabalho, saúde e lazer.

O tema reforma urbana retomou sua posição de destaque no cenário nacional em 1987-88, quando a Assembleia Nacional Constituinte delineou o atual texto constitucional. Atendendo parcialmente às demandas dos movimentos sociais que reivindicavam uma imediata reforma urbana, a CF de 1988 (BRASIL, 1988) dedicou o Capítulo II (intitulado "Da Política Urbana") de seu Título VII (intitulado "Da Ordem Econômica e Financeira") à política urbana.

A CF de 1988 (BRASIL, 1988) dedicou apenas 2 artigos à política urbana, de modo tímido, mas inseriu definitivamente o tema no constitucionalismo brasileiro (que nunca havia tocado no assunto).

A Lei n. 10.257 (BRASIL, 2001) – o Estatuto da Cidade – é a legislação brasileira que regulamenta o capítulo sobre a política urbana da Constituição Brasileira de 1988. Ela norteia as diretrizes gerais, que devem ser implementadas pela União (governo federal), pelos estados (governos estaduais) e pelos municípios (governos municipais), voltadas à promoção de políticas públicas para garantir o pleno exercício das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, propiciando o direito à cidade de modo sustentável e o desenvolvimento da gestão democrática da cidade.

4 Foi no Egito Antigo que surgiu o mito da fênix (ave maior do que a águia). Alguns acreditavam que ela viveria mais de 90 mil anos, enquanto outros estimam que sua vida durasse em torno de 500 anos. Uma das versões mais difundidas desse mito é aquela que afirma que, ao se aproximar da morte, a fênix partia para Heliópolis e aterrissava no altar solar, para então ser consumida pelo fogo. Algum tempo depois ela retornaria à vida.

A BICICLETA DESCOBRINDO A SELVA URBANA

Em atendimento ao Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e à PNMU (BRASIL, 2012), a Cidade de Fortaleza passou a enfrentar o inchaço urbano por meio de rigoroso planejamento e consequente adoção de planos de mobilidade urbana e cicloviário, operacionalizando desde 2014 um sistema de compartilhamento de bicicletas com o fito de disseminar uma cultura de ciclomobilidade na cidade.

Preocupando-se não mais em adotar somente medidas pontuais para melhorar a qualidade de vida do munícipe, o Poder Público Municipal priorizou o planejamento de medidas de curto, médio e longo prazos. Como produto desse planejamento se concebeu o Planejamento Participativo Fortaleza 2040, o PDCI, a PTC de Fortaleza (instituída e aprovada pela legislação municipal), além de ter-se apresentado e posto em vigência, desde junho de 2015, o Plano de Mobilidade de

Fortaleza (PlanMob), cujo objetivo é delimitar as intervenções a serem realizadas na cidade, evitando ações pontuais descontextualizadas.

Fortaleza não tinha um plano estratégico real. Com o advento dos referidos estudos e planejamentos, as intervenções passaram a seguir um padrão, fato que gerou economia ao erário, além de maior eficiência, principalmente naquilo que se refere à prioridade do transporte não motorizado como estratégia das políticas públicas de mobilidade urbana.

A PNMU tem como uma de suas principais diretrizes a promoção do modal bicicleta, com base no fato de que o transporte não motorizado deve prevalecer sobre o transporte motorizado e que os serviços de transporte público coletivo devem prevalecer sobre o transporte individual motorizado.

Outro ponto evidenciado é a necessidade de integração entre os diversos modos e serviços de transporte urbano, bem como o fato do uso da bicicleta contribuir para a redução dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade.

Destaque-se que o Programa Brasileiro de Mobilidade por Bicicleta (PBMB), o Bicicleta Brasil[5], procura estimular os governos municipais, estaduais e do Distrito Federal a implementar ações que disseminem e favoreçam o uso da bicicleta como modal seguro de transporte.

Ainda no âmbito federal dessa contextualização, constata-se que o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) (BRASIL, 1997)[6] regulamenta a bicicleta como meio de transporte e confere a esse modal prioridade sobre os automotores. No que se refere ao âmbito municipal, o PDCI se harmoniza com a Lei Municipal n. 9.701[7], de 24 de setembro de 2010, que destaca a importância da bicicleta no transporte da cidade e sua contribuição para o desenvolvimento da mobilidade sustentável.

5 Programa coordenado pela Secretaria de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMob).

6 O CTB possui diversos artigos que tratam dos direitos dos ciclistas (destacam-se os arts. 29, 38, 58, 181 e 201, dentre outros).

7 Lei municipal que cria o sistema cicloviário de Fortaleza.

ADOÇÃO DE UMA POLÍTICA CICLOVIÁRIA MUNICIPAL

A PTC de Fortaleza, instituída pela Lei Municipal n. 10.303 (FORTALEZA, 2014), tem como fundamento principiológico a promoção das funções sociais da cidade e busca oferecer ao munícipe um meio de transporte apto a atender às demandas de deslocamento na cidade, com segurança e conforto, por meio do PDCI de Fortaleza, via gestão integrada com os demais modais de transporte.

A PTC de Fortaleza tem por objetivos: a) estimular o uso da bicicleta em substituição ao transporte motorizado e de forma complementar ao transporte coletivo; b) propiciar espaço viário adequado e seguro para o trânsito de bicicletas; c) promover infraestrutura segura para o estacionamento e a guarda das bicicletas nos polos geradores de viagens; d) priorizar, nos terminais e nas estações dos sistemas de transporte coletivo municipal e intermunicipal, o transporte não motorizado e coletivo; e) estruturar a circulação cicloviária de modo eficiente, com ênfase no conforto e na segurança; e f) contribuir para a redução da poluição atmosférica e sonora, bem como dos congestionamentos nas vias públicas.

Para vivificar a PTC de Fortaleza, a Lei Municipal n. 10.303 (FORTALEZA, 2014) também aprovou o PDCI de Fortaleza, instrumento da PTC que visa a regular e disciplinar as ações de caráter cicloviário na cidade. Esse PDCI busca viabilizar a adoção de políticas públicas voltadas à ciclomobilidade dentro de um período de 15 anos (com 524 km de rede cicloviária, entre outras perspectivas previstas).

Os aspectos principiológicos do PDCI, segundo o art. 4º da Lei Municipal n. 10.303 (FORTALEZA, 2014), referem-se à promoção da qualidade de vida e do meio ambiente urbano mediante a ciclomobilidade, resguardando-se a divisão do espaço público de modo democrático e justo, pautada pela integração de ações públicas e privadas, propiciando o enriquecimento cultural da cidade com a diversificação, a atratividade, a competitividade e a inclusão social.

A infraestrutura viária e os equipamentos e mobiliários urbanos, destinados exclusiva ou preferencialmente à circulação e/ou ao uso de bicicletas integram o Sistema Cicloviário Municipal previsto no PDCI de Fortaleza – que tem como elementos a rede cicloviária estrutural[8], os estacionamentos de bicicletas (bicicletários e paraciclos), as ações complementares (educação de trânsito e campanhas educativas) – e o Sistema de Compartilhamento de Bicicletas (empréstimo de bicicletas).

O SISTEMA DE COMPARTILHAMENTO DE BICICLETAS[9]

A chamada *economia do compartilhamento* tem se tornado cada vez mais comum e muitas cidades brasileiras aderiram a essa inovação, que contribui para o enfrentamento do inchaço urbano que atormenta muitas delas e que, por vezes, afasta o munícipe de seu direito à cidade.

8 A Rede Cicloviária Integrada é composta por Ciclovias, Ciclofaixas, Ciclorrotas, Passeios Compartilhados e Zonas 30, segundo o art. 12 da Lei Municipal n. 10.303 (FORTALEZA, 2014).

9 O sistema de compartilhamento de bicicletas tem diversas denominações, dentre elas "bicicletas públicas", "sistema de locação/aluguel de bicicletas", "*bicyclesharing*", "*bike-share*", "*cyclehire*", "*cyclesharing*" e "*publicbike*".

No Brasil, o compartilhamento de bicicletas surgiu antes da implementação da PNMU, em 2012. A Cidade do Rio de Janeiro foi pioneira ao inaugurar o modelo denominado Bike Rio, em 28 de outubro de 2011. Atualmente, o sistema contempla 260 estações e 2.600 bicicletas. A empresa Serttel foi vitoriosa no processo de concessão de uso do sistema e o patrocínio é do Banco Itaú.

O sistema de compartilhamento de bicicletas, mesmo após a vigência da lei que prevê a PNMU, em 2012, ainda é pouco difundido no país – a quantidade de bicicletas ainda se mostra insuficiente em comparação a outras cidades do mundo todo.

A Cidade de Fortaleza aderiu ao sistema de compartilhamento de bicicletas em virtude da política pública adotada no município, que prioriza o transporte não motorizado em detrimento ao motorizado.

Fortaleza instituiu a Política Cicloviária Municipal por meio da Lei Municipal n. 10.303 (FORTALEZA, 2014), que também aprovou o PDCI, com a perspectiva de contribuir e transformar Fortaleza na cidade mais ciclável do Brasil, segundo o relator do PDCI, o vereador e historiador Prof. Evaldo Lima[10], que nos explicou em comunicação pessoal:

> [...] *é um projeto estratégico que prevê as ações para os próximos 15 anos de incentivo a modal cicloviário, e que tem uma meta ambiciosa, que é tornar Fortaleza a cidade mais ciclável do Brasil.*

Para analisar o sistema de compartilhamento de bicicletas de Fortaleza, operacionalizado por meio do Programa Bicicletar, traçamos o perfil dos usuários para compreender seu nível de satisfação, além de identificar pontos relevantes na relação entre o programa cicloviário e o direito à cidade.

Em relação aos dados, a pesquisa recorreu a procedimento estatístico de amostragem.

Vale destacar que os dados obtidos junto à Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos da Prefeitura de Fortaleza indicam que até julho de 2018 foram contabilizados 209.111 usuários do Programa Bicicletar. Tais dados são, de certa forma, superficiais – mostram somente o número absoluto de usuários do programa, sem levar em conta o perfil socioeconômico deles.

Isso nos levou a adotar o mecanismo de amostragem aleatória simples. Devore (2006) descreve a amostra aleatória simples assim:

> Quando a coleta de dados exige a seleção de indivíduos ou objetos a partir de uma estrutura, o método mais simples de assegurar uma seleção representativa é tomar uma *amostra aleatória simples*. Trata-se de uma amostra em que qualquer subconjunto de tamanho especificado (como uma amostra de tamanho 100) tem a mesma chance de ser selecionado.

10 O gestor público (ex-Secretário de Esporte e ex-Secretário de Cultura do Município de Fortaleza) foi relator do projeto de lei aprovado como Lei Municipal n. 10.303 (FORTALEZA, 2014) e foi autor do projeto de lei para a implantação do Programa Bicicletar de Fortaleza.

Logo, para obter uma amostra da população de 209.111 usuários do Programa Bicicletar, o método usado foi percorrer um número aleatório de estações do programa durante os dias 28 a 30 de agosto de 2018 e abordar 196 usuários a fim de que respondessem o questionário elaborado. Ao final foram contabilizadas entrevistas em 8 estações[11] dentre as 80 existentes.

PERFIL DOS USUÁRIOS E SEU NÍVEL DE SATISFAÇÃO

O Programa Bicicletar vivifica o PTC de Fortaleza e atende às diretrizes impostas pelo PDCI, ambos aprovados no ano do surgimento do programa.

O sistema de compartilhamento foi concebido por meio da Chamada Pública n. 006/2014, que selecionou como parceiros para a implementação do programa a Cooperativa UNIMED e a empresa SERTTEL. O programa teve início em 2014, com 12.907, e atingiu 209.111 usuários em 2018.

No curso das expansões ocorridas no programa em 2015, o sistema tinha 111.364 usuários – constatou-se um relevante salto no número de adeptos do compartilhamento entre 2015 e 2016 (quando passou a ter 170.058 usuários).

Para levantar tanto o perfil quanto o nível de satisfação dos usuários do programa foram elaborados questionários – respondidos por eles no entorno das estações do sistema.

O primeiro elemento do perfil do usuário do Programa Bicicletar é o gênero: majoritariamente, o usuário se define como do sexo masculino (57,84%), enquanto 41,18% se consideram mulher, 0,49% binário[12] e 0,49% de gênero fluido[13].

Quanto ao estado civil, o levantamento constatou que 80,83% são solteiros, 15,54% são casados, 3,11% são divorciados e 0,52% são viúvos.

Em termos do nível de escolaridade, a maioria dos usuários tem Ensino Superior incompleto (61,76%), enquanto 21% têm Ensino Superior completo. Também se verificou que 13,43% têm Ensino Médio completo e 3,43% têm Ensino Médio incompleto.

Em relação ao aspecto étnico, os dados indicam que 74,51% dos usuários são pardos, 13,73% são brancos, 10,78% são negros, 0,49% são indígenas e 0,49% são não identificados.

A ocupação laboral também foi um elemento adotado na pesquisa para traçar o perfil do usuário do Programa Bicicletar: 42,16% dos entrevistados não trabalha, 39,71% trabalha formalmente e 18,13% possui o denominado trabalho informal.

Para concluir o perfil do entrevistado foi inserida no questionário uma pergunta relativa à renda mensal do usuário: constatou-se que 55,88% têm renda

11 **Estação 1:** Praça Luiza Távora – Aldeota; **Estação 18:** Praça do Ferreira – Centro; **Estação 26:** Centro Universitário Estácio de Unidade Moreira Campos – Aldeota; **Estação 34:** Reitoria da UFC – Benfica; **Estação 35:** Praça da Bandeira – **Centro; Estação 54:** Igreja de Fátima – Bairro de Fátima; **Estação 76:** Fórum Clóvis Beviláqua – Edson Queiroz; e **Estação 79:** Liceu do Ceará – Jacarecanga.

12 Associado à binaridade de gênero. São os dois únicos gêneros legitimados tanto pela sociedade quanto pelas instituições: masculino e feminino. Denominar-se binário significa identificar-se estritamente com o gênero feminino ou masculino, sempre de modo separado, sem fluidez e em totalidade. Pessoas binárias podem ser cis/cisgêneras/cissexuais ou trans/transgêneras/transexuais.

13 Identidade sexual variável, que passa do masculino ao feminino ou até ao gênero neutro.

menor do que R$ 954,00, acompanhados daqueles que recebem valores entre R$ 954,00 e R$ 2.385,00.

Assim, a análise indica que o perfil predominante do usuário do sistema de compartilhamento de bicicletas de Fortaleza é homem, solteiro, com Ensino Superior incompleto, de etnia parda, desempregado e com renda mensal inferior a 954,00.

Após a identificação do perfil dos usuários, a pesquisa buscou identificar quais são os modais de transporte usados pelos usuários do Programa Bicicletar com maior frequência. Buscou-se verificar se há usuários que usam a bicicleta como principal meio de transporte em sua locomoção: 51,47% usam o ônibus como principal meio de transporte no dia a dia, seguido do carro próprio (25,98%).

Destaque-se que apenas 0,98% dos entrevistados é primordialmente pedestre e que se forem somadas as quantidades de usuários que usam ônibus e metrô com frequência, o percentual dos usuários que usam um desses modais de transporte sobe para 53,43%, ou seja, quase metade dos usuários do Programa Bicicletar também são usuários do transporte público coletivo.

A questão relativa à forma de conhecimento do sistema de compartilhamento adotado em Fortaleza se mostra relevante porque indica se o Poder Público Municipal está fomentando meios eficientes de divulgação da necessidade de adesão do citadino ao transporte não motorizado ou se a adesão do usuário se deve à sua própria iniciativa ou à iniciativa da sociedade civil.

Os dados apontam que a maioria dos usuários (29,41%) aderiu ao programa por interesse próprio e não por convencimento impulsionado pela mídia estatal. Se somarmos as respostas relativas ao fato de "apenas ter visto estações de compartilhamento" com referências "partidas de amigos e parentes" o percentual sobe para 52,45% dos entrevistados.

A propaganda adotada pela Prefeitura para propagar o sistema de compartilhamento de bicicletas atingiu apenas 25% dos entrevistados, o que demonstra a discreta campanha de divulgação do programa, principalmente na periferia, que carece de direitos básicos e, consequentemente, do direito à cidade.

A pergunta relativa à frequência de uso do Programa Bicicletar enfoca o papel do programa como meio viável para acessar o direito à cidade.

Após atenta observação, percebe-se que 44,61% dos usuários usa o programa semanalmente, enquanto 26,96% usam as bicicletas compartilhadas de 2 a 5 vezes por semana e 12,25% usam a bicicleta mais de 5 vezes na semana. Logo, constata-se que apenas 12,25% dos usuários usam com acentuada frequência a bicicleta compartilhada durante os dias úteis.

A razão dessa pergunta integrar o questionário decorre da relevância de identificar em quais dias da semana o usuário do Programa Bicicletar recorre a ele com maior; caso seja aos finais de semana, a lógica sugere que a bicicleta é usada para o exercício do direito ao lazer ou em compromissos pessoais, distintos dos profissionais, ao passo que se o uso ocorrer nos dias úteis, o modal vem sendo inserido nos dias de trabalho, contribuindo direta ou indiretamente para a vivência laboral do usuário. No entanto, vale destacar que essa "regra" tem exceções.

Constatou-se que 42,16% dos usuários usam as bicicletas do programa aos finais de semana e/ou feriados, mas que o percentual de usuários que usa os equipamentos compartilhados nos dias úteis, são também expressivos, atingindo um percentual de 38,24% entre os pesquisados. Apenas 2,94 usam a bicicleta aleatoriamente e a grande maioria dos usuários (54,91%) usa a bicicleta do programa nos dias úteis e diariamente, demonstrando uma significativa adesão ao programa.

Assim, pode-se dizer que o programa vem contribuindo, de certa forma, para o resguardo dos direitos dos usuários, seja o direito ao lazer ou os demais tipos de direito à cidade.

Com a pergunta sobre a finalidade do uso do programa, almeja-se identificar os reais motivos que levaram o usuário a buscar o modal não motorizado como forma de transporte e verificar se o transporte intermodal é uma praxe diária de complemento de viagem usando um dos modais de transporte público.

Constatou-se que 60,78% dos usuários usam a bicicleta para outra finalidade (lazer ou exercício, entre outras) e que 28,92% usam a bicicleta como complemento ao ônibus.

Diante dessas constatações, faz-se necessário que o Poder Público intensifique ações para estimular o transporte público intermodal com o uso da bicicleta via campanhas educativas.

O grau de satisfação dos usuários do Programa Bicicletar deve ser mensurado por meio dos verdadeiros protagonistas do sistema de compartilhamento de bicicletas – os usuários, que enfrentam a selva urbana compartilhando seu dia a dia com as bicicletas.

Nesse tocante, percebe-se que a Prefeitura de Fortaleza vem intensificando esforços para prestar um serviço de qualidade aos usuários do programa e isso se reflete no grau de satisfação: 87,90% dos usuários do sistema de compartilhamento de bicicletas consideram o sistema satisfatório ou totalmente satisfatório, enquanto apenas 1,47% dos pesquisados se mostrou totalmente insatisfeitos com o serviço.

O nível de satisfação do usuário também pode ser percebido com base em certos parâmetros, como o tempo de uso e a satisfação do usuário quanto ao número de estações e de bicicletas no sistema.

No que se refere ao número das estações, 80,39% dos usuários consideram que o número de estações é insuficiente, enquanto apenas 9,31% consideram a quantidade suficiente.

Em relação ao número de bicicletas, 62,75% dos entrevistados consideram que a quantidade de bicicletas é insuficiente para o programa e 24,02% consideram o número satisfatório.

Em termos do grau de satisfação, referente ao tempo de uso do equipamento para o fim a que ele se destina, 48,53% dos pesquisados se mostraram favoráveis ao tempo, considerando suficiente o período de uso imposto pelo sistema, enquanto 28,43% dos pesquisados disseram que o período é insuficiente.

Também se captou a percepção dos usuários quanto às condições das bicicletas do programa, além de sua preocupação com a manutenção dos equipamentos. Inicialmente, 46,08% dos usuários consideraram as bicicletas em estado

regular e 43,14% entenderam que elas estavam em bom estado. Por fim, os usuários foram convidados a responder se já encontraram bicicletas com defeito nas estações – 91,67% disseram que já encontraram bicicletas com defeito e apenas 8,33% informaram que nunca perceberam tal ocorrência.

A percepção do usuário diante das condições físicas das estações deve servir de alerta para o Poder Público Municipal no que concerne à adoção de medidas capazes de resguardar todos os equipamentos à disposição do munícipe que adere ao transporte não motorizado para enfrentar o inchaço urbano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discutir o direito à cidade e debatê-lo pedalando na selva urbana não é uma missão fácil, mas também está longe de ser algo muito difícil. O direito à cidade merece ser discutido no dia a dia, principalmente na sociedade contemporânea: a falta de tempo nos impede de falar sobre ideias e opiniões e de reagir publicamente sempre que necessário.

O Poder Público se afastou do cidadão e o cidadão se afastou da urbe. Assim, nessa sociedade em que o afastamento predomina, vive-se em condições precárias sem a possibilidade do afastamento.

O inchaço urbano nos aprisiona pela falta de espaço – e mesmo sem espaço vivemos afastados.

A relação entre o Programa Bicicletar e o direito à cidade tem diversas particularidades e percebe-se que as desigualdades sociais podem ser minimizadas mediante uma política pública voltada à ciclomobilidade (priorizando o transporte não motorizado em detrimento do motorizado).

Como diz a clássica frase do Prefeito de Boston estampada nas bicicletas do sistema Hubway: *"O carro já não é o rei"*. Sendo assim, quem deve assumir esse hipotético trono? Vale salientar que a Cidade de Fortaleza é plana e tem clima propício para o ciclismo, o que contribuiu sobremaneira para a aceitação do novo modal de transporte.

Em contrapartida, percebe-se que, segundo dados do índice de desenvolvimento humano por bairro (IDH-B) 2018-2019, Fortaleza tem alguns bairros com IDH comparável ao de países europeus, enquanto em outros bairros (como o Conjunto Palmeiras) o IDH é inferior ao de Níger (país africano com o pior índice no ranking mundial).

Após análise dos dados do IDH-B 2018-2019, os bairros próximos à orla marítima (p. ex, Meireles, Aldeota, Praia de Iracema), via de regra, têm os índices mais altos da capital, levando à conclusão de que dispõem dos serviços que a prefeitura deve disponibilizar ao cidadão.

Nesses bairros, a qualidade de vida, a saúde, a educação, o transporte e o lazer interagem com os munícipes (cobertos em seu direito à cidade). Segundo Henri Lefevbre, esses são os *citoyens* (aqueles a quem o Estado reconhece a cidadania política).

Em contrapartida, quase 80% do território de Fortaleza tem bairros com índices com IDH-B equiparável ao dos países mais pobres do planeta, fato que os

torna, na percepção de Henri Lefevbre, *citadins* (habitantes desprovidos de auxílio condizente por parte do Estado).

Se fizermos uma sobreposição dos mapas do IDH-B de Fortaleza 2018-2019 e das estações do Programa Bicicletar devidamente instaladas, constata-se que as estações se localizam justamente nos bairros de IDH-B mais elevado, ou seja, nesse momento de implantação do sistema de compartilhamento de bicicletas, a política cicloviária vem sendo direcionada majoritariamente à minoria que já tem direito à cidade, ao passo que a maioria segue virtualmente sem direito algum naquilo que depende do Estado. O sistema de ciclomobilidade deveria privilegiar o transporte não motorizado, os excluídos, os *citadins,* Afinal de contas, o direito à cidade não é pisoteado nos bairros ricos, somente nos pobres.

Constatou-se que as 80 estações do Projeto Bicicletar estão concentradas em 27 dos 119 bairros da cidade; dentre elas, 12 estações estão localizadas apenas na Aldeota (bairro nobre).

O IDH-B da Regional V é um dos piores, indicando ausência ou, no mínimo, ineficiência do Poder Público Municipal. Contudo, a Prefeitura de Fortaleza, considerando as profundas desigualdades sociais, implementou um programa específico para os usuários dos terminais com dificuldades de deslocamento até suas residências: o Programa Bicicleta Integrada, que atende a um perfil distinto de usuários (que precisam pernoitar com as bicicletas em casa para devolução em período mais elástico – 14 horas). O Programa Bicicleta Integrada também é um sistema de compartilhamento de bicicletas, porém, com características próprias que atingem áreas da cidade ainda não atendidas pelo Programa Bicicletar.

Desse modo, infere-se que a quantidade de estações do Programa Bicicletar deverá ser ampliada e que tal processo de ampliação, dando continuidade às duas expansões já realizadas, deverá atender às camadas mais necessitadas da população, justamente aquelas com menor índice de desenvolvimento humano (IDH), em especial nas áreas que já vêm sendo atendidas pelo Programa Bicicleta Integrada – que poderá viabilizar a capilarização das estações a implantar em regiões consideradas pobres, levando o direito à cidade àqueles que ainda não o tem.

A bicicleta se libertou da clausura das praças nos finais de semana. Agora, caberá a ela libertar quem ainda se encontra preso – a grande maioria da população, que vive na cidade sem desfrutar concretamente do direito à cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARISTÓTELES. **Política.** Brasília, DF: Ed. UnB, 1989.

AUGÉ, M. **Não lugares:** introdução a uma antropologia da supermodernidade. São Paulo: Papirus, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 24 set. 1997.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 4 jan. 2012.

CERTEAU, M. **A invenção do cotidiano:** artes de fazer. 17.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

FORTALEZA (Município). Lei n. 10.071, de 28 de junho de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2014 e dá outras providências. 28 jun. 2013. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/2013/1007/10071/lei-ordinaria-n-10071-2013-dispoe-sobre-as-diretrizes-para-a-elaboracao-da-lei-orcamentaria-de-2014-e-da-outras-providencias. Acesso em: 10 set. 2018.

FORTALEZA (Município). Lei n. 10.303, de 23 de dezembro de 2014. Institui a Política de Transporte Cicloviário, aprova o Plano Diretor Cicloviário Integrado do Município de Fortaleza, e dá outras providências. 23 dez. 2014. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/2014/1031/10303/lei-ordinaria-n-10303-2014-institui-a-politica-de-transporte-cicloviario-aprova-o-plano-diretor-cicloviario-integrado-do-municipio-de-fortaleza-e-da-outras-providencias. Acesso em: 10 set. 2018.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade:** aulas no Collège de France (7 e 14 de janeiro de 1976). São Paulo: Loyola, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA – IBGE. **IBGE Cidades:** Altamira. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/altamira/panorama. Acesso em: 10 set. 2018.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

LIPIETZ, A. **O capital e seu espaço.** São Paulo: Nobel, 1988.

MATTOS, L. P. **Efetividade da função social da propriedade urbana à luz do estatuto da cidade.** Rio de Janeiro:Temas e ideias, 2003.

MELO, V. A; SCHETINO, A. A bicicleta, o ciclismo e as mulheres na transição dos séculos XIX e XX. **Estudos Feministas,** v. 17, n. 1, p. 111-134, 2009.

ROLNIK, R; CYMBALISTA, R. **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão.** São Paulo:Polis, 1997.

ROLNIK, R. **O que é cidade.** 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

SILVA, J. B. **Quando os incomodados não se retiram:** uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza. Fortaleza: Multigraf, 1992.

SILVA, J. B. Reinventando Fortaleza: o saber geográfico e outros saberes na interpretação da cidade. In: CARLOS, A. F. A. **Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano.** São Paulo: Edusp, 1994.

CARLOS, A. F. A. A região metropolitana de Fortaleza. In: SILVA, J. B; CAVALCANTE, T. C; DANTAS, E. W. C. **Ceará:** um novo olhar geográfico. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.

SILVA, A. B; SILVA, J. P. **A bicicleta como modo de transporte sustentável.** Lisboa: EdUniCoimbra, 2005.

SILVA, J. A. **Direito Ambiental Constitucional.** São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, J. A. Direito **Urbanístico Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2010.

DIFICULDADES NO ATENDIMENTO MULTIPROFISSIONAL EM SAÚDE DE PESSOAS COM AUTISMO

Gabrielle Sarah da Silva Bezerra
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Erasmo Missea Ruiz
Universidade Estadual do Ceará – UECE

INTRODUÇÃO

O autismo, também denominado transtorno do espectro autista (TEA), classificado pelo *Manual de diagnósticos e classificações de transtornos mentais* (DSM-5) como um "transtorno de neurodesenvolvimento" (AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION, 2014), tem motivado inúmeras discursões entre pesquisadores e governantes, devido ao grande número de casos diagnosticados e ao seu impacto na sociedade.

Ainda não existem estudos no Brasil acerca do número geral de pessoas com o TEA, no entanto, os pesquisadores estimam que haja cerca de 2 milhões de pessoas no país e 70 milhões de pessoas no mundo com autismo – cerca de 1% da população mundial (ONU BRASIL, 2015).

Esse transtorno foi introduzido na literatura médica em 1943, quando o psiquiatra Leo Kanner (1943, p.250, tradução nossa) descreveu "onze casos de crianças que tinham semelhanças em seus comportamentos, por terem uma incapacidade inata para formar o contato afetivo habitual biologicamente inerente às outras crianças".

Nesse contexto, o TEA tem se tornado cada vez mais conhecido no Brasil, especialmente nos campos do direito e das políticas públicas.

A Lei n. 12.764 (BRASIL, 2012, grifo nosso) instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, um marco legal na luta pelos direitos dos autistas brasileiros, dita as diretrizes em seu art. 2º:

> Art. 2o São diretrizes da Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista:
> I – a intersetorialidade no desenvolvimento das ações e das políticas e no atendimento à pessoa com transtorno do espectro autista;
> II – a participação da comunidade na formulação de políticas públicas voltadas para as pessoas com transtorno do espectro autista e o controle social da sua implantação, acompanhamento e avaliação;
> **III – a atenção integral às necessidades de saúde da pessoa com transtorno do espectro autista, objetivando o diagnóstico precoce, o atendimento multiprofissional e o acesso a medicamentos e nutrientes;**

> IV – (VETADO);
> V – o estímulo à inserção da pessoa com transtorno do espectro autista no mercado de trabalho, observadas as peculiaridades da deficiência e as disposições da Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);
> VI – a responsabilidade do poder público quanto à informação pública relativa ao transtorno e suas implicações;
> VII – o incentivo à formação e à capacitação de profissionais especializados no atendimento à pessoa com transtorno do espectro autista, bem como a pais e responsáveis;
> VIII – o estímulo à pesquisa científica, com prioridade para estudos epidemiológicos tendentes a dimensionar a magnitude e as características do problema relativo ao transtorno do espectro autista no País.
> Parágrafo único. Para cumprimento das diretrizes de que trata este artigo, o poder público poderá firmar contrato de direito público ou convênio com pessoas jurídicas de direito privado.

Dentre tais diretrizes da Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, o atendimento multiprofissional de saúde de que necessita a pessoa com autismo se mostra essencial, visto que tanto os familiares quanto as pessoas com TEA demandam terapêuticas adequadas para garantir sua qualidade de vida.

Com base no exposto, este artigo identificou as dificuldades enfrentadas pelas pessoas com autismo e suas famílias para terem acesso aos atendimentos terapêuticos multidisciplinares essenciais à atenção e à saúde da pessoa com TEA.

Apesar das dificuldades existentes, há um arcabouço jurídico pátrio que garante as medidas necessárias para a implantação do atendimento multiprofissional. Dentre elas se destacam a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, a Linha de Cuidado para a atenção às pessoas com TEA por parte do Sistema Único de Saúde (SUS), a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (BRASIL, 2009) e a Lei Brasileira de Inclusão (BRASIL, 2015).

Este capítulo se justifica pelo fato do autismo ser um transtorno cada vez mais diagnosticado e analisado em todo o mundo. As pessoas com TEA encontram diversas barreiras no setor saúde, especialmente a falta de atendimento multiprofissional adequado, o que denota certo descaso no cumprimento das políticas públicas, dificultando o pleno desenvolvimento e a plena interação social dessa parcela da população.

METODOLOGIA

Objetivos

Este capítulo se propõe a responder questionamentos acerca dos atendimentos multiprofissionais voltados às pessoas com autismo em algumas das prin-

cipais instituições de referência no âmbito do SUS em Fortaleza - CE, bem como a retratar as principais demandas, os problemas e os avanços nessa área.

Objetivo geral

Identificar as dificuldades para garantir o atendimento multiprofissional à pessoa com transtorno do espectro do autismo na capital cearense.

Objetivos específicos

- Identificar junto aos familiares de pessoas com autismo em Fortaleza quais são os problemas enfrentados para acessar as terapêuticas necessárias ao desenvolvimento delas;
- Investigar junto aos profissionais dos centros em análise quais são os problemas enfrentados para realizar acessar os atendimentos terapêuticos;
- Analisar como ocorrem os atendimentos multiprofissionais voltados às pessoas com autismo no âmbito do SUS;
- Investigar os problemas enfrentados pelos gestores dos centros em análise para cumprir a diretriz de atendimento multiprofissional da Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista.

Desenho do estudo

Pesquisa de campo, de natureza descritiva e transversal, com abordagem quantitativa e qualitativa e levantamento documental (baseado na legislação pátria, em estudos técnicos e científicos e na doutrina nacional e estrangeira relativa ao tema, publicada em espanhol, inglês e português).

A abordagem integrada proporciona conclusões pautadas tanto em reflexões quanto em evidências, tendo em vista que

> [...] é o conjunto de diferentes pontos de vista, e diferentes maneiras de coletar e analisar os dados (qualitativa e quantitativamente), que permite uma ideia mais ampla e inteligível da complexidade de um problema. Tais pormenores não podem ser traduzidos em números quantificáveis (GOLDENBERG, 2004, p. 62).

Esse tipo de estratégia é defendido há décadas por Minayo e Sanches (1993):

> [...] se a relação entre quantitativo e qualitativo, entre objetividade e subjetividade não se reduz a um *continuum*, ela não pode ser pensada como oposição contraditória. Pelo contrário, é de se desejar que as relações sociais possam ser analisadas em seus aspectos mais "ecológicos" e "concretos" e aprofundadas em seus significados mais essenciais. Assim, o estudo quantitativo pode gerar questões para serem aprofundadas qualitativamente, e vice-versa.

Nessa mesma linha de complementariedade entre os métodos de pesquisa quantitativa e qualitativa, segundo Serapioni (2000), dependendo do objetivo em vista, a utilização desses dois delineamentos torna o estudo mais completo, sendo possível obter resultados mais apurados em pesquisas de campo *qualiquantitativas: qualitativas* no que se refere ao sujeito pesquisado (considerando seus traços subjetivos e suas particularidades) e *quantitativas* naquilo que concerne aos dados disponíveis.

Para analisar os dados, mostra-se essencial adotar critérios na escolha dos indicadores sociais. De acordo com Jannuzzi (2002, p. 55), "um indicador social é uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato". Além disso, o autor explica as escolhas dos indicadores, pois estes "dependem de suas propriedades e de sua finalidade, contemplando as diferentes políticas setoriais, as distintas fases do processo de implementação dos programas e os objetivos a que se destinam" (JANNUZZI, 2002, p. 60).

Após a análise dos dados, foram obtidos resultados da avaliação que destacaram os problemas que impediram a implementação dos propósitos da Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, em especial no atendimento multiprofissional, e não o fracasso ou o sucesso dessa política; como observa Arretche (2001), uma metodologia de avaliação adequada não deve concentrar-se em concluir pelo sucesso ou fracasso de um programa, pois isso independe da vontade e do interesse dos formuladores e implementadores da pesquisa, devendo-se sempre buscar entender quais obstáculos impediram que as metas da política fossem alcançadas.

Instrumentos e procedimentos

Os instrumentos para coleta dos dados foram questionários com perguntas abertas e de múltipla escolha feitas aos participantes – gestores, profissionais da saúde e familiares e representantes legais dos autistas atendidos por instituições públicas e organizações não governamentais (ONG) ligadas ao SUS, onde se desenvolve a diretriz que constitui o objeto deste estudo –, a fim dialogar e buscar as informações necessárias para cumprir os pressupostos desta pesquisa.

Locais da pesquisa

A pesquisa foi realizada em instituições onde a política de saúde voltada às pessoas com TEA vem sendo executada ou gerida, especialmente nos espaços que realizam o atendimento multiprofissional. Os questionários foram aplicados nas seguintes instituições:

- Centro de atenção psicossocial infantil (CAPSi)– Regional III;
- Fundação Casa da Esperança;
- Recanto Psicopedagógico.

Assim, cabe relatar a história e a missão dos locais de pesquisa, para justificar.

A Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) de Fortaleza dispõe de duas unidades de CAPSi. As pessoas atendidas apresentam sofrimentos psíquicos ou transtornos mentais severos persistentes ou são dependentes químicas (FORTALEZA, 2017). Esta pesquisa foi realizada somente no CAPSi localizado na R. Cruz Saldanha, 485, no bairro Parquelândia – que faz parte da Regional III.

A Fundação Casa da Esperança, fundada em 1993 pela psiquiatra Fátima Dourada, é considerada local de referência nacional no atendimento aos autistas e sua missão é proporcionar às pessoas com TEA "um atendimento integral e de qualidade, respeitando-os como cidadãos de direito e valorando as suas potencialidades, contribuindo para a construção de uma sociedade inclusiva" (AUTISMO BRASIL, 2012).

A Casa da Esperança se localiza no bairro Água Fria e atende a mais de 400 autistas, desde bebês (com a estimulação precoce) passando por crianças e adolescentes (com programas educacionais) até chegar aos adultos (com oficinas de incentivo à inserção no mercado de trabalho). A maior parte dos tratamentos é gratuita, via convênio com o SUS, e a instituição conta com mais de 200 profissionais (O POVO, 2012).

Outro local de pesquisa foi o Recanto Psicopedagógico, instituição sem fins lucrativos fundada em 1973, que realiza atendimentos nas áreas de educação, saúde, assistência e inclusão profissional das pessoas com deficiência e suas famílias, com o fim de garantir a cidadania e a qualidade de vida. Os atendimentos da instituição são gratuitos, via parcerias com o Poder Público nos níveis federal, estadual e municipal (RECANTO PSICOPEDAGÓGICO, 2017).

O ATENDIMENTO MULTIPROFISSIONAL ÀS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA

Após as primeiras descrições do autismo começaram a surgir várias pesquisas sugerindo que, para um diagnóstico de transtorno do autismo, deve-se constatar "um desenvolvimento anormal com prejuízos nas áreas de socialização, linguagem e alterações comportamentais, nos três primeiros anos de vida" (VOLKMAR *et al.*, 2005). Esse diagnóstico não é realizado com exames, mas com testes clínicos baseados em observação de comportamento e comparação com os pares cronológicos (AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION, 2013).

O atendimento multiprofissional é muito importante para o desenvolvimento do indivíduo com autismo, não só essa diretriz, mas todas as normas que garantem uma política de proteção a essas pessoas. Assim, segundo Peduzzi (2001), o trabalho de uma equipe multiprofissional "se configura na relação recíproca entre as múltiplas intervenções técnicas e a interação dos agentes de diferentes áreas profissionais". Tal equipe de saúde desenvolve ações ao longo de toda a vida para que a pessoa com autismo se desenvolva e tenha uma qualidade de vida melhor.

Nas terapêuticas do autismo, a prática revela a atuação de vários especialistas, especialmente de neurologistas e psiquiatras, para a avaliação diagnóstica e a terapia medicamentosa. Também há atuação de psicólogos no acompanhamento comportamental, de fonoaudiólogos no desenvolvimento da linguagem, de terapeutas ocupacionais no desenvolvimento da autonomia e na adequação sensorial,

de psicopedagogos no auxílio ao aprendizado e de fisioterapeutas para auxiliar nos casos em que há dificuldades motoras, entre outros profissionais essenciais para um desenvolvimento físico e social adequado, como educadores físicos e assistentes sociais; todos eles devem proporcionar atendimento individual e em equipe, de modo a abranger as especificidades de cada indivíduo e entender as necessidades da família (BRASIL, 2014).

Existem várias terapias que comprovadamente ajudam no desenvolvimento e na autonomia das pessoas com autismo. No entanto, a única certeza dos especialistas é que essas terapias de estimulação devem começar o mais cedo possível e em conformidade com as necessidades individuais de cada criança, favorecendo a autonomia e, consequentemente, a qualidade de vida (RIBEIRO, 2010).

A análise do comportamento aplicada (*applied behavior analysis*) tem sido bastante utilizada como terapêutica para pessoas com autismo, visto que identifica comportamentos e habilidades que precisam ser melhorados, a fim de que intervenções efetivas sejam proporcionadas a esses indivíduos (CAMARGO; RISPOLI, 2013).

Outra intervenção bastante aplicada ao TEA é o Treatment and Education of Autistic and Related Communication-Handicapped Children (TEACCH), um serviço e programa de treinamento profissional que teve início na Universidade da Carolina do Norte em 1972, por iniciativa do Prof. Dr. Eric Schopler, que ofereceu diversos serviços para o público com autismo, como pesquisas, treinamentos e intervenções clínicas. Essa abordagem, também conhecida como "ensino estruturado", propõe intervenções nas dificuldades dos indivíduos com base em observações e estudos (MESIBOV; SHEA, 2010).

Além das intervenções e das terapêuticas adequadas, a duração e a frequência destas também são fatores essenciais para um auxílio eficaz ao desenvolvimento das pessoas com autismo, de acordo com os especialistas da organização Autism Speaks, que criaram um *kit* de ferramentas para auxiliar as famílias nos 100 primeiros dias a partir do diagnóstico – recomenda-se uma intervenção estruturada intensiva de 25 a 40 horas por semana, especialmente no período pré-escolar, e cada tipo de terapêutica deve ter duração de cerca de 45 minutos, pelo menos 3 dias por semana (DAWSON, 2010).

Prevalência

Após apontar a importância do atendimento multiprofissional, cabe ressaltar que o autismo recebe cada vez maior atenção dos pesquisadores e sua discussão tem ganhado espaço na mídia e nos meios de comunicação, devido ao alarmante número de pessoas diagnosticadas.

Segundo Christensen *et al.* (2016), por meio dos Centers for Disease Control and Prevention (CDC), aproximadamente "1 em cada 68 crianças foram identificadas com transtorno do espectro do autismo (ASD), em crianças de 8 anos, cujos pais ou responsáveis residem nos Estados Unidos", conforme as estimativas da rede de Autism and Developmental Disabilities Monitoring (ADDM).

A prevalência do autismo no Brasil ainda não pode ser quantificada pela falta de pesquisas epidemiológicas, bem como o Censo de 2010 não contém dados

sobre o autismo. No entanto, existem algumas estimativas, como em Mello *et al.* (2013, p. 41), que coletaram dados e indicaram "a partir da média mundial de prevalência de estudos epidemiológicos [...] que o Brasil possui cerca de 1,2 milhão de pessoas com autismo e necessitaria de quase 40 mil instituições para cuidar de seus cidadãos". Tendo este estudo por base, pesquisadores apontam a existência de mais de 2 milhões de brasileiros com TEA.

No Estado de Santa Catarina, identificou-se a prevalência de autismo de 1,31 para cada 10.000 habitantes para o ano de 2006 (FERREIRA, 2008). No Estado do Ceará, também não há dados oficiais acerca do número de pessoas com autismo, no entanto, existem alguns dados sobre o número de alunos com autismo matriculados nas redes regulares de ensino da Secretaria da Educação, especificamente da Célula de Gestão de Dados e Avaliação (CEGDA), que informou terem sidos matriculados, no total, 2.548 alunos com autismo no ano de 2016.

Dificuldades enfrentadas pelas famílias

Com essa expressiva parcela da população brasileira diagnosticada com o TEA, conhecer as dificuldades que as famílias e essas pessoas enfrentam para tentar alcançar uma verdadeira inclusão social é um imperativo para realizar os atendimentos multiprofissionais preconizados pela lei.

Existem vários estudos que apontam as principais necessidades e problemas das famílias de pessoas com TEA. Pode-se dizer que a primeira dificuldade citada é *a demora do diagnóstico* ou mesmo *o acesso ao diagnóstico,* ou seja, a incerteza diante daquilo que está causando o desenvolvimento atípico em seus filhos até o fechamento do diagnóstico. Após o diagnóstico, a segunda maior dificuldade é *a aceitação da condição de autismo,* devido ao grande mistério que ainda circunda esse transtorno – não se saber o que realmente causa o TEA. Além dessas dificuldades, a falta de informações sobre os atendimentos terapêuticos necessários, a perspectiva de uma possível cura, as dúvidas sobre como serão realizadas as terapêuticas de seus filhos ou a ausência de políticas públicas de apoio são os principais obstáculos relatados pelas famílias (NOGUEIRA, 2011).

Outra grande dificuldade enfrentada pelas famílias é o custeio das terapêuticas, bem como a responsabilização da família na figura de um dos possíveis provedores, que tem de assumir o papel de cuidador, pois a grande maioria das pessoas com autismo demanda um cuidador ou mesmo um apoiador para a vida toda. Desse modo, o diagnóstico do TEA modifica a estrutura familiar. Muitos pais ou responsáveis até desistem de trabalhar ou têm de reduzir sua carga de trabalho para conseguir proporcionar apoio ao filho. Tudo isso afeta a condição econômica e a dinâmica familiar.

Um estudo realizado nos Estados Unidos da América (EUA) indicou que pais com filhos autistas trabalham 7 horas a menos por semana fora de casa do que os pais com filhos neurotípicos (BUESCHER *et al.,* 2014).

> Ao considerar a influência das dimensões do peso subjetivo sobre o bem-estar dos cuidadores, descobrimos que especialmente a realização e os problemas de saúde mental e física estavam relacionados ao

> bem-estar dos pais de crianças com Síndrome de Aspeger (SA) ASDs. Além disso, as análises de subgrupos mostraram informações interessantes sobre as várias associações entre o bem-estar dos cuidadores e as dimensões do fardo subjetivo. Embora alguns aspectos da carga subjetiva, como a saúde mental, tenham influenciado negativamente o bem-estar entre todos os subgrupos de cuidadores, os problemas financeiros foram especialmente relevantes para o bem-estar dos cuidadores com alta carga. Além disso, o cumprimento especialmente influenciou o bem-estar entre os cuidadores em uma situação relativamente ruim (ou seja, alta carga subjetiva ou baixa qualidade de vida familiar (QFV)),. Ao receber suporte, foi particularmente relevante para o bem-estar dos cuidadores em uma posição relativamente boa ou seja, baixa
> carga subjetiva ou alta Qualidade de vida familiar).
> QoL) (HOEFMAN *et al.,* 2014, p.1942 , tradução nossa).

Desse modo, a sobrecarga familiar é um grande fator vivenciado pelas famílias das pessoas com TEA, bem como as dificuldades econômicas, devido ao grande dispêndio com terapêuticas, medicamentos, transporte e, em alguns casos, alimentação especial.

> De uma forma geral os resultados encontrados através do estudo de análise multivariada confirmam a realidade perversa, já escrita, de quem mais precisa mais gasta – quem menos tem mais gasta, e de que isso representa a ausência do Estado na necessidade dessas famílias e é por isso que as estruturas denominadas Casas Lares/Residências Protegidas e Escola são demandas inelásticas, onde os gastos se impõem independente da renda. Tal realidade é diferente de vários países onde há Programas Assistenciais Públicos (CAMARGOS, 2010, p. 38).

Segundo Buescher *et al.* (2014, p.721, tradução nossa), "o custo para apoiar um indivíduo com uma deficiência intelectual ou autismo durante sua vida é de 2,4 milhões de dólares nos EUA e 1,5 milhões de libras esterlinas no Reino Unido", além disso, o autor pesquisou os principais componentes de gastos, dentre eles os serviços de educação especial para as crianças combinadas com a diminuição da produtividade trabalhista dos pais delas e dos adultos: cuidados com residência compartilhada e saúde. Nesses custos não entraram os gastos com benefícios previdenciários. Além desses gastos, o pesquisador também concluiu que os gastos médios com os adultos eram maiores do que com as crianças.

Resumidamente, pode-se inferir que as principais demandas das famílias com uma pessoa com autismo são o acesso ao diagnóstico precoce, os atendimentos multidisciplinares de saúde e o apoio governamental para lidar com essa condição. Nesse mesmo corolário, Loureiro (2015, grifo nosso) relatou alguns casos de dificuldades para um tratamento adequado:

> Depois de **três anos para conseguir o diagnóstico,** veio uma **fila de espera de dois anos para uma terapia pelo SUS.** Sem condições de pagar por um tratamento privado, Adriana foi a própria terapeuta do filho, com ajuda de mães de autistas de outros países, que disponibilizaram informações em *blogs* pessoais. Não demorou muito para ela criar o seu, chamado Autismo Projeto Integrar, com dicas para outros pais, em paralelo com sua atuação como coor-denadora do grupo de pais da ONG Autismo e Rea¬lidade.

Com todas essas necessidades, uma maneira de acalentar o estresse vivenciado pelos pais e pelos familiares das pessoas com autismo é estes serem apoiados por uma equipe multidisciplinar qualificada, que acolha a família desde o diagnóstico e ao longo de todo o processo de atendimento terapêutico, que escute as preocupações e as dúvidas desses familiares, a fim de que tais famílias se sintam mais aptas a ajudar seus filhos a enfrentar as barreiras sociais.

Locais de atendimentos específicos para pessoas com autismo: *centros de referência x centros de atenção psicossocial infantil*

Atualmente, os centros de atenção psicossocial (CAPS) realizam boa parte dos atendimentos de pessoas com TEA. Isso se consolidou após a chamada *reforma psiquiátrica,* que consistiu em *uma transformação social de saberes e práticas em relação à loucura,* com a destruição dos manicômios – os CAPS surgiram em substituição aos manicômios, regulamentados conforme a Portaria GM n. 336/2002 (BRASIL, 2004). Os CAPS "devem estar capacitados para realizar prioritariamente o atendimento de pacientes com transtornos mentais severos e persistentes em sua área territorial, em regime de tratamento intensivo, semi-intensivo e não intensivo" (CRUZ GUEDES, 2010).

No entanto, essa prática de atendimento a pessoas com TEA nos CAPS recebeu inúmeras críticas, especialmente por parte dos familiares dos autistas e até dos médicos, justamente por acreditarem que o autismo é uma deficiência e não uma doença mental:

> Por serem extremamente mal estruturados, os CAPS, na prática, estão longe do ideal para atendimento, principalmente daqueles que necessitam de tratamento mais complexo, como é o caso do autismo, conforme foi defendido até pela Associação Paranaense de Psiquiatria. O Conselho Federal de Medicina (CFM), por meio da Consulta CFM 8.589/10 também considerou antiéticas as condições de segurança do CAPS para a assistência médica aos pacientes e ao próprio ato médico (GAZETA DO POVO, 2014).

Em contrapartida, aqueles que defendem que os CAPS são essenciais para os atendimentos às pessoas com TEA, argumentam que os serviços prestados por

tais centros organizam "uma rede substitutiva ao hospital psiquiátrico no país", além de

> [...] promover a inserção social das pessoas com transtornos mentais através de ações intersetoriais; regular a porta de entrada da rede de assistência em saúde mental na sua área de atuação e dar suporte à atenção à saúde mental na rede básica (BRASIL, 2005, p. 27).

Nesse contexto, não há locais definidos como ideais para os atendimentos às pessoas com TEA, porém, a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista garante a atenção integral às necessidades de saúde via atendimento multiprofissional especializado.

Assim, militantes da causa lutam por centros especializados e clínicas-escola. A Sra. Berenice Piana, mãe de um rapaz com autismo e uma das autoras da Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, por meio de seu ativismo, criou uma clínica-escola na cidade em que reside (Itaboraí-RJ). Essa clínica-escola se mostrou um local eficaz para atender às pessoas com autismo (UOL, 2016).

Além das clínicas-escola existem diversos centros de referência em atendimento às pessoas autistas no Brasil; um deles é o Instituto de Psiquiatria (IPq) do Hospital das Clínicas (HC) da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (FMUSP), que, segundo o site da Universidade de São Paulo (USP, 2012), atende cerca de 600 pessoas autistas no Programa Autista (ProTEA).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para lograr o objetivo geral desta pesquisa foram escolhidos intencionalmente 3 grupos de pessoas como participantes para responder aos questionários.

O primeiro grupo (GRUPO A) foi formado pelos pais ou representantes legais de pessoas com autismo atendidas em 3 centros de referência em Fortaleza conveniados pelo SUS; o segundo grupo (GRUPO B) foi formado pelos profissionais que atendiam às pessoas com autismo nos 3 centros de referência. E o terceiro grupo (GRUPO C) foi composto pelos gestores e representantes dos centros de referência de autismo em estudo e pelos responsáveis pela saúde pública em Fortaleza. Assim, a aplicação dos questionários teve início no final de dezembro de 2017, perfazendo um total de 123 questionários (97 do Grupo A, 23 do Grupo B e 3 do Grupo C).

Grupo A: Possíveis problemas enfrentados pelos responsáveis das pessoas com transtorno do espectro autista em relação aos atendimentos multiprofissionais

As repostas mais comuns foram:

1. *Eu moro muito longe do centro de atendimento.*
2. *Tive que parar de trabalhar para cuidar do meu filho.*
3. *Não tenho dinheiro para alimentação durante o dia dos atendimentos.*

Outros problemas relatados se referiram à estrutura dos locais de atendimento e a falta de regularidade de oferta do medicamento Risperidona.

Boa parte dos respondentes não relatou qualquer problema.

Esses relatos demonstram haver uma preocupante dificuldade de acesso para que os pacientes cheguem até seu atendimento, pois os transportes públicos não são meios considerados ideais para pessoas com autismo por diversos fatores: a) lotação dos veículos; b) distância entre as paradas e os locais de atendimento; e c) distância entre as casas dos pacientes e os centros de atendimento. Nesse sentido, deve-se pôr em prática políticas públicas de transporte voltadas ao público autista, já que ainda há poucos centros de atendimento à pessoa com autismo.

Uma alternativa seria o Estado oferecer transporte público acessível voltado especificamente à demanda daqueles pacientes e de seus acompanhantes que moram longe das instituições de atendimento, como prevê o art. 21 da Lei Brasileira de Inclusão (BRASIL, 2015). Nesse sentido, outra importante norma deve ser executada com urgência para auxiliar a acessibilidade dos usuários do transporte público com autismo, o Estatuto Municipal da Pessoa com Deficiência (FORTALEZA, 2018), o qual regulamentou a chamada *livre parada às pessoas com deficiência:*

> Art. 36. Os veículos de transporte coletivo urbano do Município de Fortaleza ficam autorizados a parar fora das paradas obrigatórias para desembarque dos passageiros com deficiência física, sensorial, intelectual, do espectro autista ou múltipla.
> Parágrafo único. O local da parada será o indicado pelo passageiro com deficiência, desde que respeitado o itinerário original da linha.

Além de maior acessibilidade dos transportes, as famílias precisam de maior apoio das instituições de atendimento para levar seus parentes com autismo às terapêuticas, como a oferta de refeições e ações voltadas aos familiares cuidadores, que ficam aguardando ociosos por um bom período de tempo durante o atendimento aos seus familiares. Ações como oficinas de artesanato, oficinas profissionalizantes, palestras sobre autocuidado e sobre TEA, orientações jurídicas e apoio psicológico.

Grupo B: Possíveis dificuldades enfrentadas pelos profissionais para garantir um atendimento adequado aos autistas

As seguintes afirmações foram obtidas no Centro A:

> A demanda é maior do que o limite de atendimentos permitido.
> [Há] falta de recursos físicos e humanos para os atendimentos, como jogos, materiais coletivos, multimídia...
> [Há] falta de materiais, como jogos educativos e esportivos.
> [Há] falta de cognição e cooperação de alguns pacientes.
> [Há] dificuldade de realizar o vínculo com o paciente e a aceitação aos atendimentos.

> [Há] comprometimento da família com as orientações interventivas.
> *A família tem participação importante no processo de desenvolvimento da criança, não adianta a criança ter um atendimento de qualidade se a família não ajuda nesse processo.*
> *[Há] superproteção familiar.*
> *[Há] dificuldade de vínculo com o paciente.*

No Centro B, as principais repostas foram:

> *[Há] adesão e continuidade ao tratamento.*
> *É necessária uma formação teórica de todos os profissionais envolvidos na equipe.*
> *[Há] falta de materiais para utilizar nas sessões, muitas vezes preciso fazer adaptações para não se tornarem repetitivas.*
> *[Há] falta de assiduidade dos pacientes e ausência de comunicação com os pacientes que não apresentam linguagem oral e escrita.*
> *[Há] pouca participação da família.*
> *[Há] falta de compromisso com os atendimentos, não realização das orientações profissionais pelas famílias.*
> *É necessário acompanhamento psicológico para as famílias...*
> *[Há] ausência de instrumentos que possam viabilizar os sinais do autismo para realizar um prognóstico, para um plano de desenvolvimento individual (PDI).*
> *A frequência das crianças aos atendimentos deveria ser maior e a participação familiar.*
> *[Há] maior preparação para atender os diversos tipos de autismo.*

Já os profissionais do Centro C relataram os seguintes problemas:

> *[Há] estrutura precária, carência de profissionais e materiais de apoio deficientes.*
> *[Há] falta de estrutura física, de materiais pedagógicos e acessibilidade.*
> *[Há] ambiente inadequado, ausência de materiais, falta de cursos sobre o TEA e acessibilidade inadequada.*

Os relatos acima indicam que os profissionais precisam de maior apoio para realizar os atendimentos, especialmente no que concerne a insumos de trabalho, estrutura organizacional e acessibilidade dos locais de atendimento. Além disso, para o bom desenvolvimento das terapêuticas, deve haver mais ações que promovam maior interação entre as famílias dos usuários e os profissionais.

Grupo C: Possíveis dificuldades enfrentadas pelos gestores para garantir o atendimento multiprofissional aos autistas

As seguintes opiniões foram expressas:

> 1. *Recursos financeiros. Há cinco anos não existe reajuste nos preços dos procedimentos realizados pelo SUS.* (Centro A)
> 2. *Não dispomos de vagas para atender à demanda de pacientes com TEA e atrasos no repasse do recurso do SUS.* (Centro B)
> 3. *Capacitação dos profissionais desta instituição.* (Centro C)

Pode-se inferir dos relatos dos gestores dos centros em estudo que o Estado precisa revisar os valores dos procedimentos realizados pelos centros, além da necessidade de maior organização no que tange aos repasses de recursos. Outro ponto indicado é a qualificação dos profissionais, corroborando os relatos mostrados acima, que demonstram a necessidade de maior investimento na educação continuada e na educação permanente dos profissionais da saúde.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em alguns aspectos, o TEA continua sendo um mistério quanto à sua causa e às formas de lidar com ele. No entanto, trata-se de um fato que várias são as pessoas afetadas pelo TEA, por isso o Estado e a sociedade devem criar mecanismos para amenizar os impactos e as consequências desse transtorno.

Observou-se nesta pesquisa que a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista conta com diretrizes bem formuladas, como a diretriz de atendimento multiprofissional, porém, para que tais diretrizes sejam efetivamente executadas, faz-se necessária maior articulação em rede por parte do Poder Público, em todas as esferas. Nota-se que não existe regulamentação estadual ou municipal especificamente voltada à atenção integral às pessoas com TEA. Assim, essa falta de especificidade faz com que haja uma desorganização em rede. Constata-se isso nos centros em estudo, que vêm operando mediante estruturas precárias e falta de insumos, além de oferecerem atendimento sem equipes multiprofissionais devidamente qualificadas e estabelecidas.

Outro aspecto a destacar é a atualização e a revisão das informações e dos repasses de insumos por parte do Estado aos centros de atenção à pessoa com autismo. Vale notar que o TEA passou a ser mais investigado e, consequentemente, mais pessoas vêm sendo diagnosticadas – assim, o Estado deve procurar ser mais atento e mais parceiro diante dos centros de atendimento, para que a demanda seja realmente suprida e os atendimentos consigam prover as reais necessidades dos usuários dos serviços.

Nesta pesquisa, o papel da família se revelou indispensável nos atendimentos às pessoas com autismo: como a maioria dos pais teve de parar de trabalhar para assumir o papel de cuidador(a) daquele indivíduo com TEA, é indispensável fortalecer a relação da família com a equipe multiprofissional para que haja ações que integrem essas pessoas no contexto de desenvolvimento do autista, bem como

são necessárias ações para que essas pessoas resgatem sua autonomia e sua individualidade.

Por fim, apesar dos problemas enfrentados, conclui-se que, em muitos fatores, a diretriz dos atendimentos multiprofissionais à pessoa com TEA vem sendo executada, que os centros de atenção e o Estado vêm tentando cumprir a política pública em questão, mas que há necessidade de maior organização e articulação entre o Estado e os centros de atendimento. Além disso, mais centros específicos devem ser criados para que as pessoas com TEA consigam desenvolver-se e consigam ver-se verdadeiramente incluídas na sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. **Autism spectrum disorder.** Washington, DC: American Psychiatric Pub, 2013.

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. **DSM-5:** Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais. Porto Alegre: Artmed, 2014.

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In:* BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, 2001. p. 43-56.

AUTISMO BRASIL. **A Casa da Esperança:** um pouco de história. 2012. Disponível em: http://autismobrasil.org/. Acesso em: 28 out. 2017.

BRASIL. Portaria GM n. 336, de 19 de fevereiro de 2002. Estabelece que os Centros de Atenção Psicossocial poderão constituir-se nas seguintes modalidades de serviço: CAPS I, CAPS II e CAPS III. *In:* BRASIL. **Legislação em saúde mental 1990-2004.** 4. ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2004. p. 125-136.

BRASIL. **Reforma psiquiátrica e política de saúde mental no Brasil.** Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2005.

BRASIL. Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 26 ago. 2009.

BRASIL. Lei n. 12.764, de 27 de dezembro de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; e altera o § 3º do art. 98 da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 28 dez. 2012.

BRASIL. **Diretrizes de atenção à reabilitação da pessoa com transtorno do espectro autista.** Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 7 jul. 2015.

BUESCHER, A. V. S. *et al.* Costs of autism spectrum disorders in the United Kingdom and the United States. **JAMA Pediatrics,** Chicago, v. 168, n. 8, p. 721-728, 2014.

CAMARGO, S. P. H.; RISPOLI, M. Análise do comportamento aplicada como intervenção para o autismo: definição, características e pressupostos filosóficos. **Revista Educação Especial,** Santa Maria, v. 26, n. 47, p. 639-650, 2013.

CAMARGOS, J. W. **Custo familiar com autismo infantil.** Belo Horizonte: Instituto de Previdência dos Servidores de Estado de Minas Gerais, 2010.

CHRISTENSEN, D. L. *et al.* **Prevalence and characteristics of autism spectrum disorder among children aged 8 years:** autism and developmental disabilities monitoring network, 11 sites, United States, 2012. 2016. Disponível em: http://www.cdc.gov/mmwr/volumes/65/ss/ss6503a1.htm. Acesso em: 26 jun. 2017.

CRUZ GUEDES, A. *et al.* A mudança nas práticas em saúde mental e a desinstitucionalização: uma revisão integrativa. **Revista Eletrônica de Enfermagem,** Goiânia, v. 12, n. 3, p. 547-553, 2010.

DAWSON, G. **Treatments & therapies:** Autism Speaks 100 day kit. New York: Autism Speaks, 2010.

FERREIRA, E. C. V. **Prevalência de autismo em Santa Catarina:** uma visão epidemiológica contribuindo para a inclusão social. Orientador: Emil Kupek. 2008. 148 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

FORTALEZA (Município). **Catálogo de serviços.** Disponível em: https://catalogodeservicos.fortaleza.ce.gov.br/categoria/saude/servico/321. Acesso em: 28 out. 2017.

FORTALEZA (Município). **Lei n. 10.668, de 2 de janeiro de 2018.** Consolida a legislação municipal e dispõe sobre o Estatuto Municipal da Pessoa com Deficiência e dá outras providências. 16 jan. 2018. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=355609#:~:text=Consolida%20a%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20municipal%20e,Defici%C3%AAncia%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.&text=Art.,Defici%C3%AAncia%20%2D%20Lei%20Nadja%20Pinho%20Pessoa. Acesso em: 10 set. 2018.

GAZETA DO POVO. Autistas dizem não ao CAPS. 2014. Disponível em: http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/autistas-dizem-nao-ao-caps-926mfthoff0s724x1cxdvqs0e. Acesso em: 12 nov. 2017.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar.** 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

HOEFMAN, R. *et al.* Caring for a child with autism spectrum disorder and parents' quality of life: application of the CarerQol. **Journal of Autism and Developmental Disorders,** Geneva, v. 44, n. 8, p. 1933-1945, 2014.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

KANNER, L. Autistic disturbances of affective contact. **The Nervous Child,** Baltimore, v. 2, n. 3, p. 217-250, 1943.

LOUREIRO, G. **Crianças autistas têm dificuldade de passar por tratamento adequado no Brasil.** 2015. Disponível em: https://revistagalileu.globo.com/Revista/noticia/2015/07/criancas-autistas-tem-dificuldade-de-passar-por-tratamento-adequado-no-brasil.html. Acesso em: 5 jan. 2018.

MELLO, A. M. *et al.* **Retratos do autismo no Brasil.** São Paulo: Associação dos Amigos do Autista, 2013.

MESIBOV, G. B.; SHEA, V. The TEACCH program in the era of evidence-based practice. **Journal of Autism and Developmental Disorders,** Geneva, v. 40, n. 5, p. 570-579, 2010.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. Quantitative and qualitative methods: opposition or complementarity. **Cadernos de Saúde Pública,** Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 239-262, 1993.

NOGUEIRA, M. A. A.; RIO, S. C. M. M. A família com criança autista: apoio de enfermagem. **Revista Portuguesa de Enfermagem de Saúde Mental,** Porto, n. 5, p. 16-21, 2011.

O POVO. Casa da Esperança é referência no tratamento. 2012. Disponível em: https://www20.opovo.com.br/app/opovo/fortaleza/2012/03/31/noticiasjornalfortaleza,2812380/casa-da-esperanca-e-referencia-no-tratamento.shtml. Acesso em: 28 out. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU BRASIL. **Especialistas da ONU em direitos humanos pedem fim da discriminação contra pessoas com autismo.** 2015. Disponível em: https://nacoesunidas.org/especialistas-em-direitos-humanos-da-onu-pedem-fim-da-discriminacao-contra-pessoas-com-autismo/. Acesso em: 1º maio 2017.

PEDUZZI, M. Equipe multiprofissional de saúde: conceito e tipologia. **Revista de Saúde Pública,** São Paulo, v. 35, n. 1, p. 103-109, 2001.

RECANTO PSICOPEDAGÓGICO. **Sobre o Recanto.** Disponível em: http://www.recantoce.org/empresa. Acesso em: 28 out. 2017.

RIBEIRO, S. ABA: uma intervenção comportamental eficaz em casos de autismo. **Revista Autismo,** São Paulo, v. 5, n. 2, 2010.

SERAPIONI, M. Métodos qualitativos e quantitativos na pesquisa social em saúde: algumas estratégias para a integração. **Ciência & Saúde Coletiva,** Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 187-192, 2000.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP. **IPq é centro de referência no tratamento de portadores de autismo.** 2012. Disponível em: http://www5.usp.br/8746/ipq-e-centro-de-referencia-no-tratamento-de-portadores-de-autismo/. Acesso em: 5 jan. 2018.

UNIVERSO ONLINE – UOL. Cidade fluminense vira "meca" no tratamento de autismo no Brasil. 2016. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2016/02/05/cidade-fluminense-vira-meca-no-tratamento-de-autismo-no-brasil.htm. Acesso em: 11 nov. 2017.

VOLKMAR, F. R. *et al.* (ed.). **Handbook of autism and pervasive developmental disorders.** Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2005. p. 335-364.

A POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA:
da exceção à busca da normalidade

Cyro Regis Castelo Vieira
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Francisco Horácio da Silva Frota
Universidade Estadual do Ceará – UECE

INTRODUÇÃO

Neste capítulo se procede a uma análise inicial do processo que demarcou a edição da Política de Transporte Urbano em 1979, bem como o encaminhamento de sua implementação, por parte do regime militar brasileiro.

A análise do período 1970-1987 projetou as ações dessa política diante de uma democracia representativa em crise.

A narrativa do período seguinte (1988-2011) mostra outro cenário: pré e pós-formulação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Nesse período se conviveu com as democracias representativa e participativa.

Aborda-se, aqui, a Lei n. 12.587 (BRASIL, 2012), que instituiu a PNMU, e sua implementação na Região Metropolitana de Fortaleza - RMF.

ABORDAGEM DA POLÍTICA DE TRANSPORTE URBANO (1970-1987)

No período entre 1970 e 1987, o Governo Federal firmou uma relativa integração da questão urbana a partir da existência do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). O CNDU surgiu da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), que atuou entre 1974 e 1979, cuja criação decorreu do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que previa a criação de nove *regiões metropolitanas* no país –inclusive a RMF. (BRASIL, 2004).

A década de 1970 se caracterizou pela crise internacional de petróleo e pelo desenvolvimento desordenado dos centros urbanos no país – situações que ensejaram "a adoção de uma política nacional de desenvolvimento urbano, através da criação da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos [EBTU]" (VASCONCELLOS; MENDONÇA, 2010, p. 78).

Segundo Vasconcellos e Mendonça (2010), em 1978, 85% do petróleo era importado e seu custo já correspondia a 30,7% das importações brasileiras.

O documento da EBTU aponta, ainda, o agravamento das dificuldades financeiras dos governos locais, decorrentes do crescimento demográfico, pois eles tinham uma limitada capacidade de investimento e teve início uma crescente dependência do Governo Federal.

Segundo Vasconcellos (2013, p. 211),

> [...] o desenvolvimento das políticas analisadas gera uma pergunta essencial: como foi a participação da sociedade na discussão dos temas e na formação da questão? Entendendo essa participação como ação organizada de grupos que lutam por um ideal comum e pressionam o Estado para o atendimento de seus interesses (CASTELLS, 1983; CARDOSO; ABIKO, 1994), existiram os movimentos sociais urbanos de transporte, de forma semelhante aos movimentos de habitação e saneamento, amplamente documentados na sociologia? A resposta que podemos dar é clara. À exceção do movimento contrário ao aumento das tarifas, até a década de 1980 não houve mobilização popular relevante com relação aos problemas da mobilidade. Entretanto, [houve] intensa mobilização de entidades civis e de associações de defesa de interesses específicos.

Acentua Vieira (2018) que outro quadro marcante na década de 1970, como ressaltado em Vasconcellos (2013), consistiu nos movimentos populares surgidos nos grandes centros urbanos, os quais, voltados a combater a elevação do custo de vida, organizaram-se em diversas áreas específicas, como *saúde, educação, habitação* e *transporte urbano*. Nesta última, os movimentos populares eclodiram de modo violento, com diversos episódios de destruição de trens e estações dos sistemas de trilhos e, ainda, de ônibus urbanos. Com as reivindicações baseadas na melhoria da qualidade e na redução do custo (tarifa), o componente de redução de custo era primordial em função do movimento geral de contenção da elevação do custo de vida.

Segundo Vasconcellos (2013, p. 217),

> [...] o momento definitivo na mudança de postura do governo foram os protestos de julho de 1975, que levaram à depredação no Rio de nove estações no dia 11 daquele mês, seguida pelo desastre na Estação Magno no dia 18 de julho, com 14 mortos e 370 feridos que, finalmente, fez o Presidente Ernesto Geisel tirar o governo federal do imobilismo, determinando a realização de dois planos, um de implantação imediata (segurança na operação) e outro para implantação a médio e longo prazos (ampliação e melhoria da qualidade).
> Essa atitude por parte do regime militar pode ser considerada o ponto de inflexão no tratamento do transporte público nas grandes cidades do Brasil.

O referencial de ordem institucional que deflagrou a participação federal na área de transporte urbano foi a promulgação da Lei n. 6.261 (BRASIL, 1975), que instituiu a EBTU e o Sistema Nacional de Transportes Urbanos (SNTU).

Dessa maneira, o Governo Federal passou a assumir a competência de atuar nos transportes urbanos, com destaque para a formulação de políticas e dire-

trizes, além do apoio técnico e financeiro. A Lei n. 6.261 (BRASIL, 1975) também criou o Fundo Nacional de Transportes Urbanos (FNTU), constituído com recursos federais, estaduais e municipais gerido pela EBTU.

No contexto institucional, em nível nacional, o SNTU era composto pela EBTU; já nos âmbitos estadual, metropolitano e municipal, consistia nas Empresas Metropolitanas de Transportes Urbanos (EMTU). À EBTU era atribuída a função central de promoção da Política Nacional de Transportes Urbanos, com poderes de decisão sobre projetos e investimentos (VASCONCELLOS; MENDONÇA, 2010).

Com a criação da EBTU e do SNTU, o Governo Federal articulou suas ações para lidar com os elementos associados à crise internacional do petróleo, a dificuldade de atuação dos governos locais nos transportes urbanos e as principais reivindicações dos movimentos populares de transporte, principalmente quanto a qualidade e tarifa (VIEIRA, 2018).

A ação da EBTU foi pautada pela implementação de um planejamento composto por estudos e planos de curto, médio e longo prazos. Além dos programas geridos pela EBTU, em setembro de 1979, o Ministério dos Transportes estabeleceu, para os diversos órgãos envolvidos em transportes, nos níveis federal, estadual e municipal, as Diretrizes Gerais da Política de Transporte e o Controle do Dispêndio de Energia, com vistas a reformular a estrutura dos transportes de passageiros e de cargas no país (VIEIRA, 2018).

O movimento de protesto contra o custo elevado e as más condições do transporte público foi muito forte em alguns períodos, mas o transporte coletivo perdeu paulatinamente seu espaço no atendimento dos deslocamentos das pessoas. Uma das principais causas foi a criação do vale-transporte (VT) em 1985 e a decretação de sua obrigatoriedade em 1987, que eliminou a enorme pressão sobre os usuários em decorrência do contínuo aumento das tarifas (VASCONCELLOS, 2013).

Em 1986 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano, que reunia as políticas de saneamento, habitação, política urbana e transportes urbanos, também englobando o Banco Nacional de Habitação (BNH), a EBTU e o CNDU. Por razões políticas, tal conformação foi alterada diversas vezes ao longo dos cinco anos de governo que se sucederam, gerando ineficiência na capacidade formuladora de uma política pública para a questão urbana.

Ao final desse longo período de várias mudanças institucionais na condução da política urbana e, principalmente, no final dos anos 1980 e no início dos anos 1990, quando o processo de urbanização atingiu proporções ainda mais extraordinárias, percebeu-se que o tratamento inadequado da questão urbana pelo Poder Público foi um dos fatores que contribuíram para a consolidação de padrões de desenvolvimento urbano que se configuram como grandes problemas a enfrentar na atualidade (VIEIRA, 2018).

Ressalta-se que, no final dos anos 1980, com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), que definiu como uma das competências da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive os transportes urbanos, o Governo Federal extinguiu a EBTU e, desde então, os transportes vêm sendo tratados de maneira pontual e dissociada das políticas de habitação e

saneamento, além da falta de diálogo com as políticas energética, tecnológica, ambiental, regional, econômica e social.

O primeiro período do processo de desconstrução do aparelho institucional responsável pela implementação das Diretrizes Gerais da Política de Transporte e o Controle do Dispêndio de Energia se deu a partir da criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano, em 1986, até o início dos anos 2000 (VIEIRA, 2018).

A conclusão mais importante sobre os movimentos sociais na área da mobilidade é que eles não ocorreram de modo permanente e sistemático no Brasil. O único movimento que teve maior expressão foi o de protesto contra as más condições do transporte coletivo e a desproporcionalidade entre as tarifas e a renda dos usuários. Esse movimento se manteve atuante por várias décadas – entre 1940 e a metade dos anos 1980 –, até que a decretação do VT obrigatório, em 1987, eliminou a principal causa dos protestos – o custo das tarifas (VASCONCELLOS, 2013).

As Diretrizes Gerais da Política de Transporte e o Controle do Dispêndio de Energia, implementadas entre 1979 e 1985, coincidiram com a gestão do país exercida pelo regime militar. O Brasil viveu um período conturbado, notadamente na década de 1970, com movimentos populares reivindicando a melhoria da qualidade do transporte e a redução de seu custo (tarifas) em uma fase de democracia representativa fragilizada.

A política de transporte formulada e colocada em prática pelo governo decorreu mais da pressão dos movimentos populares do que de uma política pública, na qual os problemas concernentes ao Estado fossem discutidos e amadurecidos junto com as entidades representativas da sociedade civil para, então, encaminhar as propostas de solução para a agenda de decisão governamental.

Assim, considerando o fato da política de transporte ter sido elaborada e contar com sólida fundamentação técnica, refletindo o encaminhamento de soluções, programas e projetos, decorrentes do planejamento exercido pelo Ministério dos Transportes, por meio da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT)[1] , contando com recursos para a implantação pela EBTU, que procedia à gestão do FNTU e, ainda, tendo em vista que essa política de transporte refletia a problemática da época, ela no entanto se revestiu de caráter impositivo por parte do governo.

O PROCESSO INSTITUCIONAL DOS TRANSPORTES URBANOS (1988-2011)

Durante 17 anos nosso país contou com a área de transportes urbanos, apresentando-se em um *estado de exceção* que não se baseava em um *estado de necessidade,* pois, com a promulgação da CF de 1988 (BRASIL, 1988), definia-se como uma das competências da União instituir diretrizes e exercer o papel de formuladora da política de transportes urbanos em nível federal (AGAMBEN, 2004).

1 A sigla se refere ao Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes (GEIPOT), convertido em Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes por meio da promulgação da Lei n. 5.908 (BRASIL, 1973).

O estado de exceção pelo qual passava a área de transportes se apresentava como forma legal daquilo que não pode ter forma legal, contrapondo-se ao que preceitua nossa Carta Magna (BRASIL, 1988), ou seja, um período oposto ao estado normal (AGAMBEN, 2004).

O advento do Ministério das Cidades, em 2003, marcou o início do segundo período do processo de desconstrução, que se estendeu até o final de 2011.

O surgimento desse órgão no Governo Federal possibilitou que ele congregasse todas as políticas públicas de trânsito e transporte urbano, as quais se encontravam dispersas em outros ministérios, como o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), no Ministério da Justiça, o empresa como a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) no Ministério dos Transportes, que passaram a compor a estrutura do Ministério das Cidades, articuladas à Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMob), criada junto com o Ministério das Cidades.

Comenta Vasconcellos (2013) que, na prática, entre 2003 a 2011, a política de transporte e mobilidade foi trabalhada de modo extremamente limitado no Ministério das Cidades.

Dois motivos principais são mencionados para explicar tal limitação. Inicialmente, a área de mobilidade precisou disputar espaço dentro do mesmo ministério com as áreas de habitação e saneamento, que têm recursos muito superiores e, portanto, atraem muito mais atenção e interesse dos políticos, dos técnicos e dos setores organizados da sociedade.

O segundo motivo da limitação da atuação na área de mobilidade é que as novas forças políticas dominantes mostraram não considerar o tema essencial. A área de mobilidade foi esvaziada de qualquer poder efetivo e manteve-se limitada em seu escopo de atuação.

Assim, o estado de exceção teve continuidade com a tendência de transformar-se em prática duradoura de governo (AGAMBEN, 2004).

Estávamos nesse segundo período, em um Estado democrático de direito, portanto, sob um governo mais forte, com maior poder, mas os cidadãos seguem não contando com um transporte urbano à altura de suas necessidades (AGAMBEN, 2004).

POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

A PNMU, instituída pela Lei n. 12.587 (BRASIL, 2012), visa a contribuir com o acesso universal à cidade e concretizar as condições que efetivem os princípios, os objetivos e as diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, serviços e infraestruturas, responsáveis pelos deslocamentos de pessoas e de cargas dentro dos municípios.

A PNMU se fundamenta nos seguintes princípios: a) acessibilidade universal; b) equidade no acesso ao transporte público coletivo; c) eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; e d) equidade no uso

do espaço público de circulação, das vias e dos logradouros.
Ao ser sancionada, a Lei n. 12.587 (BRASIL, 2012) não deixou que algumas questões ascendessem à agenda governamental (IPEA, 2012).

O § 1º do art. 8º da Lei n. 12.587 (BRASIL, 2012), objeto de veto presidencial, afirmava que a concessão de benefícios tarifários a determinados grupos sociais seria custeada com recursos financeiros específicos previstos em lei, impossibilitando que tais recursos fossem pagos via subsídio cruzado pelos demais usuários do serviço.

Assim, ainda se comete uma injustiça contra aqueles usuários que não usufruem de benefícios e descontos tarifários e encontram-se subsidiando a parcela dos usuários que recebem benefícios tarifários (policiais militares e civis, carteiros e fiscais do trabalho, estudantes etc.).

A nova lei da mobilidade urbana deixou de lado outra questão crucial para a política de mobilidade urbana. O setor permanece sem mecanismos permanentes de financiamento da infraestrutura, que poderia ser estabelecido, por exemplo, pela definição de uma parcela das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) – combustíveis que deveriam ser destinados para esse fim. A vinculação de uma parcela de arrecadação da CIDE – combustíveis para investimentos em modos coletivos e não motorizados – poderia ser amplamente explorada como mecanismo perene de financiamento setorial.

Segundo o IPEA (2012), outro ponto desconsiderado pela então nova lei foi a questão do transporte urbano em cidades de patrimônio histórico. Desde 2004, o Ministério das Cidades reconhece como uma das diretrizes da política de mobilidade urbana a importância de regular a circulação de veículos em determinadas áreas das cidades, com a finalidade de preservação do *patrimônio histórico, cultural e ambiental* dos centros urbanos. Esse ponto também tem sido foco de diversas ações do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), com o intuito de adequar o sistema de mobilidade de cidades históricas às suas necessidades de preservação do acervo cultural das cidades.

Por fim, não foi acolhido pela agenda governamental o disciplinamento das condições de acesso a fundos, garantias públicas, transferências financeiras, empréstimos, avais e financiamentos, inclusive para a aquisição e a renovação de frotas por parte de instituições federais.

Um dos pontos de relevância na Lei n. 12.587 (BRASIL, 2012) é aquele que concerne às diretrizes estabelecidas para o planejamento e a gestão dos sistemas de mobilidade urbana, com a adoção do Plano de Mobilidade Urbana – o principal instrumento de efetivação da PNMU.

O Plano de Mobilidade Urbana deve ser elaborado em municípios com mais de 20.000 habitantes, integrado com o Plano Diretor Físico do Município.

Assim, a lei avança quando dispõe de instrumentos concretos de interlocução com gestores como órgãos colegiados, ouvidorias, audiências e consultas públicas. Os municípios brasileiros criaram os Conselhos Municipais de Transportes, compostos por entidades representativas da sociedade civil, que cumprem a importante interlocução com os gestores dos sistemas de transportes.

Apesar de termos em fase de implementação uma política pública de mobilidade urbana, em junho de 2013 se deflagrou um movimento composto por centenas de milhares de pessoas nas ruas de todo o país, o que incluiu o transporte público na pauta de reivindicações e obrigou o Governo Federal a repensar sua estratégia de fixação de tarifas e a se comprometer a tornar esse processo transparente. Seguiram-se redução das tarifas de ônibus em várias cidades. No entanto, não se percebeu nas manifestações populares qualquer tentativa de contestar o modelo de mobilidade existente, apesar da questão tarifária representar, a nosso ver, todo um simbolismo da questão da mobilidade urbana (VASCONCELLOS; MENDONÇA, 2010).

De acordo com Castells (2013), um grito de indignação contra o aumento do preço dos transportes se difundiu pelas redes sociais e se transformou no projeto de esperança de uma vida melhor, por meio da ocupação das ruas em manifestações que reuniram multidões em mais de 350 cidades em todo o país.

Castells (2013) também acentua que a mobilidade é um direito universal e a imobilidade estrutural das metrópoles brasileiras resulta de um modelo caótico de crescimento urbano produzido, em parte, pela especulação imobiliária e pela não consonância do uso e da ocupação do solo e de seu sistema viário com a realidade da mobilidade urbana da população das cidades.

Segundo Avritzer (2016), o ponto de partida das manifestações de junho de 2013 foi a ruptura do campo político da participação social no Brasil – verificada entre 2011 e 2013.

Avritzer (2016) afirma, ainda, que tal ruptura foi paulatina e ocorreu à medida que se acumularam conflitos entre movimentos sociais, como o ambientalista e o indígena, e o Governo Federal. A motivação foi sequenciada com a aprovação da legislação para a Copa do Mundo FIFA de 2014, que gerou muitas críticas e a mobilização de organizações que lutam pela reforma urbana. Por fim, houve conflito entre o Movimento Passe Livre (MPL) e os governos locais.

O MPL surgiu em 2005 e conta com militantes de diversos partidos políticos de esquerda (CHAUI, 2013). Segundo dados do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), os manifestantes tinham as seguintes características socioeconômicas: divisão entre ambos os sexos (50% de cada); 63% tinham entre 14 e 29 anos; 43% tinham Ensino Superior completo; 24% declararam não trabalhar; e 52% declararam estudar (AVRITZER, 2016). E 23% declararam ter renda familiar acima de 10 salários mínimos.

Esses dados viabilizam uma caracterização: o perfil central dos manifestantes consistiu em jovens de classe média. Avritzer (2016) conclui ser possível que tais dados variem regionalmente, no entanto, não há dados regionais disponíveis para uma análise aprofundada.

Vale lembrar o fato de que nosso país vivenciou uma fase de democracia participativa na primeira década do século XXI. As discussões com as entidades representativas da sociedade civil (reuniões, seminários, audiências públicas etc.) alinharam e direcionaram questões à agenda governamental para a formulação da PNMU.

Houve certa participação da sociedade, reivindicando e protestando nas ruas de todo o país em junho de 2013, incluindo na pauta inicial dos protestos a redução das tarifas de ônibus em várias cidades do país. Mencionamos outro item dessa pauta: a crítica aos excessivos investimentos da União nos sistemas viários e nos estádios de futebol das cidades-sedes da Copa do Mundo FIFA de 2014.

O que se observou foi um exercício aliado a um aprendizado da sociedade civil, com encaminhamento de questões de ordem e reivindicações para a melhoria da qualidade da mobilidade urbana nas cidades brasileiras.

Chamamos atenção para a questão tarifária, que, a exemplo do primeiro período analisado (década de 1970), persiste como um problema do sistema de mobilidade urbana a ser enfrentado pelo Estado.

As lideranças dos protestos de junho de 2013 desconheciam o fato de que a União havia sancionado no ano anterior uma política pública de mobilidade urbana (BRASIL, 2012) e que esta contém instrumentos que dão ao Governo Federal a prerrogativa da redução do custo das tarifas, por meio de um recurso de gestão operacional denominado "modicidade tarifária" (VIEIRA, 2018).

Acreditamos que boa parte da população brasileira desconheça a Emenda Constitucional n. 90 (BRASIL, 2015), que garante *o transporte como direito social*.

Além desse tema, a CF de 1988 (BRASIL, 1988) já previa como direitos dos cidadãos: a) a educação; b) a saúde; c) a alimentação; d) o trabalho; e) a moradia; f) o lazer; g) a segurança; h) a previdência social; i) a proteção à maternidade e à infância; e j) a assistência aos desamparados.

A população brasileira apresenta acentuada dificuldade de reivindicar seus direitos e exercitar seu protesto, além de desconhecer a natureza e a dimensão dos problemas que a afligem.

Voltamos a comentar a questão do custo das tarifas: esta entrou em pauta nas manifestações da década de 1970 e retornou como problema inicial (bandeira de luta) cerca de quarenta anos depois, em junho de 2013.

A difícil realidade da população brasileira é seguir sem contar um transporte urbano à altura de suas necessidades (ou seja, com qualidade, conforto e tarifas compatíveis com sua renda), mesmo em um Estado democrático de direito com governo popular eleito.

ASPECTOS DECORRENTES DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA - RMF

A partir da segunda década do século XXI, a população da RMF passou a contar com a Linha Sul do Metrô de Fortaleza, que iniciou sua etapa de operação assistida em junho de 2014. Atualmente opera com um intervalo entre os trens (denominado *"headway"*) de 17 minutos, transporta cerca de 30.000 passageiros por dia. Com a conclusão dos sistemas de telecomunicação, sinalização e bilhetagem eletrônica, a Linha Sul do Metrô deverá operar com um *headway* de 8 minutos e atender a uma demanda de 100.000 passageiros por dia.

O Plano Estratégico eElaboração de Projetos para Implementação do Estudo de Integração do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana de Fortaleza, elaborado pela Companhia Cearense de Transportes Metropolitano(Metrofor), prevê um cenário no qual a Linha Sul e Linha Oeste sejam integradas com as linhas de ônibus metropolitano e urbano de Fortaleza e com o transporte complementar metropolitano e urbano de Fortaleza, atingindo, demandas de passageiros de 43.505 no horário de pico e 333.248 dia.

O veículo leve sobre trilhos (VLT) Parangaba-Mucuripe foi implantado para adequar a atual via férrea de transporte de cargas, em um corredor ferroviário para transporte de passageiros, integrado à malha urbana, oferecendo tempo de viagem competitivo junto com os outros modos de transporte. Tem uma extensão total de 12,7 km (11,3 km em superfície e 1,4 km em elevado), distribuídos em 10 estações. O material rodante é composto por composições de 4 carros, com tração a diesel hidráulica e capacidade de 766 passageiros por carro.

O VLT Parangaba-Mucuripe deverá transportar, no ano inicial de sua operação, 51.066 passageiros por dia. A integração com os demais modais de transporte público da RMF ocorrerá na Estação Parangaba (com a Linha Sul do Metrô), nos terminais integrados de ônibus de Parangaba e Papicu e nas estações do VLT ao longo do percurso.

Em junho de 2016 foi implantado o Bilhete Único Metropolitano (BUM), que considera a integração entre as linhas de ônibus metropolitano e urbano de Fortaleza.

O usuário do serviço metropolitano utiliza o serviço urbano de Fortaleza mantendo seu custo de viagem inalterado e disporá de 3 horas para proceder à integração passando do ônibus metropolitano para o ônibus urbano de Fortaleza, e vice-versa.

Desde 2013, os sistemas de ônibus regular e de transporte complementar (com veículos denominados “topics”) de Fortaleza contam com integração temporal e tarifária, por meio do bilhete integrado, na qual o usuário pode trocar de veículo pagando uma única passagem dentro do intervalo de 2 horas.

Em julho de 2014 foi criado o Programa de Implantação de Faixas Exclusivas de Ônibus em Fortaleza. Foram implantados 116 km de vias com tratamento preferencial para ônibus(dez. 2019), inclusive o Corredor Expresso da Av. Bezerra de Menezes e da Av. Aguanambi.

A adoção desse programa contribuiu para que os resultados operacionais fossem alcançados: a priorização do transporte público coletivo em vez do transporte individual proporcionou maior velocidade média operacional ao transporte coletivo, com consequente diminuição do tempo de viagem e do tempo de espera dos usuários.

O Plano Diretor Cicloviário Integrado (PDCI) prevê 500 km de ciclovias e ciclofaixas. Já foram implantadas mais de 100 estações para bicicletas e 278,5 km (dez.2019) de ciclovias, ciclofaixas e ciclorotas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No primeiro período analisado, o transporte urbano nas cidades brasileiras foi alvo de movimentos de protesto e manifestações de descontentamento por parte da população, sobretudo em relação ao seu custo (tarifas) e à sua qualidade.

O sistema apresentava uma série de deficiências no que concerne à cobertura física das linhas e à falta de racionalidade em termos de integração entre os diversos modais.

A ampla discussão em torno da política de mobilidade fez com que ela fosse formulada mediante diretrizes que viabilizaram o estabelecimento do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

Foi assegurada segurança jurídica aos gestores municipais, para tratar o espaço viário de modo equitativo, possibilitando a convivência democrática entre a população e os veículos motorizados e não motorizados.

O processo percorrido partiu de um quadro confuso (estado de exceção) no transporte urbano em direção a um quadro de normalidade (estado de necessidade).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, G. **Estado de exceção.** São Paulo: Boitempo, 2004.

AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BRASIL. Lei n. 5.908, de 20 de agosto de 1973. Autoriza o Poder Executivo a transformar o Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes em empresa pública, sob a denominação de Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 21 ago. 1973.

BRASIL. Lei n. 6.261, de 14 de novembro de 1975. Dispõe sobre o Sistema Nacional dos Transportes Urbanos, autoriza a criação da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 17 nov. 1975.

BRASIL. C**onstituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável.** Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 4 jan. 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 90, de 15 de setembro de 2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 16 set. 2015.

CARDOSO, L. R. A.; ABIKO, A. K. **Construção habitacional por mutirão:** gerenciamento e custos. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994. (Boletim Técnico PCC n. 111).

CASTELLS, M. **A questão urbana.** 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTELLS, M. **Redes de indignação e esperança:** movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CHAUI, M. **As manifestações de junho de 2013 na cidade de São Paulo**. 27 jun. 2013. Disponível em: https://teoriaedebate.org.br/2013/06/27/%ef%bb%bfas-manifestacoes-de-junho-de-2013-na-cidade-de-sao-paulo/. Acesso em: 24 nov. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **A nova lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.** Brasília, DF: IPEA, 2012. (Comunicados do IPEA n. 128).

MANIN, B. **As metamorfoses do governo representativo.** Disponível em: https://www.passeidireto.com/arquivo/54064786/manin-bernard-as-metamorfoses-do-governo-representativo/4. Acesso em: 10 set. 2018.

VASCONCELLOS, E. A. V. **Políticas de transporte no Brasil:** a construção da mobilidade excludente. Barueri, SP: Manole, 2013.

VASCONCELLOS, E. A.; MENDONÇA, A. Política Nacional de Transporte Público no Brasil: organização e implantação de corredores de ônibus. **Revista dos Transportes Públicos,** v. 33, p. 73-95, 2010.

VIEIRA, C. R. C. **Avaliação dos resultados da política pública de transporte e mobilidade urbana no âmbito da região metropolitana de Fortaleza.** Orientador: Francisco Horácio da Silva Frota. 2018. 162 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – Unive

A OUTORGA ONEROSA COMO INSTRUMENTO DE URBANIZAÇÃO DA CIDADE

Maria do Socorro de Morais Silva Pinho Camurça
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Roselane Gomes Bezerra
Universidade Federal do Ceará – UFC

INTRODUÇÃO

O processo de urbanização das grandes cidades brasileiras, na grande maioria dos casos, ocorreu ao largo das políticas públicas de planejamento. Fenômenos como a industrialização, o fluxo migratório e até o aumento da expectativa de vida contribuíram para um crescimento desordenado e desigual de nossas cidades. Em vez das pequenas vilas do início do século XX, o Brasil passou a ter cidades e regiões metropolitanas muito adensadas ao final desse mesmo século.

Em virtude de todas as mudanças decorrentes desse processo surgiu a necessidade, por parte do Poder Público, de adotar ferramentas que possibilitassem determinada interferência nesses processos de urbanização, com o fito de adequá-los e organizá-los. Destarte, o planejamento estatal se inseriu nesse contexto de organização e estruturação do espaço urbano e um exemplo de ferramenta que atendeu a essas necessidades foi o Plano Diretor Municipal (PDM), mecanismo legal que visa a orientar a atuação do Poder Público e dos entes privados na construção e no uso do espaço urbano, bem como na organização espacial dos usos do solo urbano, da infraestrutura e de outros elementos da estrutura urbana.

Ainda nesse contexto, sabe-se que o direito à cidade consiste no poder da sociedade diante da formulação dos processos coletivos de urbanização. Considerando o fato de ser regido pelo capital, tal direito deve ser interpretado como progressista (participação proativa para fazer algo no futuro).

Sabe-se que o direito à propriedade também representa um tema de grande relevância no mundo inteiro, uma vez que faz parte do cotidiano dos indivíduos em suas mais diversas interpretações ou formas de ser ou ter. É notório que a propriedade alcançou um destaque ainda maior na Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), a qual incorporou esse direito tanto em seu preâmbulo quanto no âmbito do art. 5º, XXII. Dessa maneira, a proteção à propriedade está assegurada na CF de 1988 (BRASIL, 1988) como um direito e uma garantia fundamental.

Assim, em face dessas importantes transformações e movimentações sociais e jurídicas, foram criadas e postas à disposição do Estado ferramentas com o fito de viabilizar a organização dos espaços, destacando-se aquelas dispostas no

arcabouço legislativo próprio do direito urbanístico. De fato, o art. 4º da Lei n. 10.257 (BRASIL, 2001) – o Estatuto da Cidade – enumera uma série de instrumentos à disposição da Administração Pública. Em face disso, este capítulo examina especificamente uma dessas ferramentas jurídicas: a outorga onerosa do direito de construir (OODC), prevista no art. 4º, V, n, da Lei n. 10.257 (BRASIL, 2001).

Inicialmente, o instituto da OODC pode ser definido como a autorização para construir acima do limite do coeficiente de aproveitamento básico estabelecido pelo PDM, mediante remuneração destinada aos cofres públicos paga pelo beneficiário. Tal instrumento vem se consolidando ao longo do tempo e tem demonstrado resultados positivos e negativos em virtude da sua aplicabilidade em alguns municípios.

Nesse sentido, a regulamentação da OODC é realizada especificamente pelo PDM, de acordo com as peculiaridades de cada território.

Apesar da previsão desses instrumentos normativos se mostrar adequada, em muitas ocasiões, para trazer benefícios na área de urbanização, faz-se necessária a análise da possibilidade de contrapartidas negativas, uma vez que nem sempre a aplicação de tais institutos representa a melhor ou mais adequada opção em todos os casos, não se podendo ignorar tal problemática. A abordagem se justifica nesse contexto e devido à relevância de um estudo relativo ao instituto jurídico no setor de controle urbano de Maracanaú-CE.

O ambiente escolhido para realizar as investigações relativas ao uso da OODC foi a Secretaria do Meio Ambiente e Controle Urbano de Maracanaú (SEMAM), uma vez que o referido instrumento é disponibilizado em legislação específica: a Lei Municipal n. 1.945 (MARACANAÚ, 2012) – Plano Diretor Participativo de Maracanaú.

A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

É sabido que manter e gerir uma sociedade, no que concerne ao bom andamento de suas políticas públicas e privadas, é algo oneroso, levando em consideração a complexidade de ter de lidar com e sanar as constantes demandas de cada setor de uma cidade. No que concerne às fiscalizações territoriais, imobiliárias e suas utilizações, tais como construções, reformas e demais implementações, faz-se necessário impor limites a cada uma, com o fito de preservar o ordenamento urbano, devendo os proprietários de cada espaço físico zelar e moldar-se aos princípios e às regras das legislações vigentes.

Nesse contexto, as iniciativas relativas à correta administração e fiscalização dos territórios urbanos são debatidas há muito tempo. Por constituírem uma questão de bem-estar de toda a sociedade, as adaptações jurídicas para o bom andamento da vida em coletividade se mostram indispensáveis.

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) elenca os instrumentos jurídicos à disposição dos gestores públicos para proporcionar o desenvolvimento urbano – dentre eles o instituto da OODC (art. 4º, V, n).

A OODC configura uma concessão autorizada pelas leis municipais, por meio da qual se possibilita a cada pessoa que detém o direito de propriedade a

construção ou a edificação acima do limite estabelecido por lei, mediante uma contrapartida financeira a ser custeada pelo beneficiário.

É válido ressaltar, ainda, que as potencialidades dessa construção/edificação em determinada propriedade sempre estarão sujeitas às peculiaridades da infraestrutura pública, à previsão legal acerca do direito dos possuidores e, sobretudo, à fiscalização das entidades responsáveis pelo cumprimento das leis.

Assim, pode-se verificar a coexistência e a relação harmônica entre proprietários de terras e gestões públicas incumbidas de manter a ordem jurídica – sem a qual a propriedade individual não se viabiliza. Contudo, tais relações podem afetar drasticamente os meios urbanos ao permitirem edificar e/ou construir, assim como demandam significativas alocações de materiais e pessoas, o que pode ocasionar certos transtornos para a coletividade, como o aumento exacerbado das infraestruturas públicas.

> Na cidade, a propriedade privada do solo urbano vai revelando sua função econômica como realização continuada do valor sustentada pela função jurídica que a impõem enquanto direito garantido institucionalmente, tornando inquestionável [tanto] sua existência mental (plano do conhecimento) quanto prática (na vida cotidiana). Como consequência, o processo de reprodução do urbano revela sua contradição fundamental, que reside na reprodução do espaço sob o capitalismo: sua produção é social, enquanto sua apropriação é privada. Isso explica, na escala do lugar, a justaposição entre morfologia social (de uma sociedade dividida em classes) e morfologia espacial (a cidade segregada pela existência da propriedade privada da riqueza que define acessos desiguais), como a expressão material dessa contradição. Nessa escala, o espaço urbano torna-se um meio e um poder nas mãos de uma classe dominante que, através das políticas públicas, direciona e regula os fluxos, centralizando, valorizando e desvalorizando os lugares da vida, e aprofundando as desigualdades. (CARLOS; ALVES; PÁDUA, 2017, p. 134).

Como precedente histórico da OODC, pode-se mencionar a França de 1975, onde foram dados os primeiros passos para uma política desse porte. Procurava-se, por intermédio dessa iniciativa, observar na prática novas diretrizes fundiárias e urbanas, cujo propósito era o aumento eficiente e eficaz do controle dos espaços físicos.

A redução das desigualdades sociais, uma preocupação existente já naquela época, também contextualizava os objetivos almejados com essas ações. Ao trabalhar com esses novos métodos de zoneamento físico dos territórios se obtinha um planejamento mais ordenado e participativo com as camadas populares, as quais seriam as mais beneficiadas com tais medidas.

> A terra é um dos elementos fundamentais dos assentamentos humanos. Todo Estado tem direito a tomar as medidas necessárias para

> manter sob fiscalização pública o uso, a propriedade, a disposição e a reserva de terras. Todo Estado tem o direito a planejar e administrar a utilização do solo, que é um de seus recursos mais importantes, de maneira que o crescimento dos centros populacionais tanto urbanos como rurais se baseiam num plano amplo de utilização do solo. Essas medidas devem assegurar a realização dos objetivos básicos da reforma social e economia para cada Nação, de conformidade com seu sistema e suas leis de propriedade da terra. (LIRA, 1981, p. 2).

De acordo com Azevedo Netto (1977), as experiências estrangeiras contribuíram fortemente para o nascimento e a moldagem das leis brasileiras no que concerne à OODC. Por meio delas foram obtidos os embasamentos e as orientações acerca do cuidado e da manutenção das ocupações territoriais no Brasil, de modo a manter um equilíbrio entre todos os que têm o direito constitucional de usar o solo e de gerar crescimento social e econômico.

Verifica-se, ainda, a trajetória inicial das tentativas de controle dos meios construtivos em meados do final do século XIX, na qual foram instaurados mecanismos com o fito de usar determinado zoneamento funcional da cidade. Assim, houve o surgimento de uma forma mais atuante do Estado sobre a manutenção e a fiscalização das áreas urbanas.

Muito antes do final do século XIX, a ideologia do solo criado havia surgido na Grande Roma, em meados de 1971, por iniciativa de alguns técnicos ligados à Comissão Econômica da Europa da Organização das Nações Unidas (ONU) e outros especialistas na área de planejamento urbanístico, habitação e métodos construtivos. Nessa ocasião, firmaram um documento que defendia expressamente a necessidade do entendimento entre separar o direito de propriedade do direito de construção. Desse modo, deveria passar para as mãos da coletividade, mediante concessão autorizada do Poder Público.

Logo após essas iniciativas, em 1975, o governo italiano promulgou uma lei que separou, de modo conclusivo e definitivo, o direito de propriedade do direito de construção, sendo passado para a coletividade, desde que o interessado contribua financeiramente com os custos de ampliação dos equipamentos urbanos.

Faz-se, ainda, muita alusão ao termo *solo criado* quando se analisam os contextos jurídicos referentes à distribuição territorial brasileira, à OODC, à urbanização etc. Assim, mostra-se pertinente tecer algumas considerações sobre esse tema, levando em conta as atuais preocupações quanto à decorrente regulação pública do uso do solo urbano, sendo imprescindível a análise de medidas eficazes para o controle de seu uso.

Luiz César de Queiroz Ribeiro, Professor do Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), traz a seguinte consideração sobre a origem do solo criado na Europa e nos Estados Unidos da América (EUA):

> O solo criado começa a surgir como um novo instrumento no início dos anos [19]70. É curioso notar que a sua origem está associada

> a dois tipos distintos de avaliação dos efeitos da regulação pública do uso do solo. Na Europa, especialmente na França e na Itália, seu fundamento é a constatação dos estreitos limites dos instrumentos urbanísticos, basicamente o zoneamento, para conter a elevação dos preços da terra, dos imóveis e dos equipamentos e serviços urbanos e, dessa forma, reverter a segregação urbana. Há uma sincronia entre a emergência do solo criado e o crescimento das lutas urbanas nas cidades europeias no bojo do movimento de maio de 1968 e o surgimento da possibilidade de um governo popular, fundado na aliança entre comunistas e socialistas. Nesse sentido, o solo criado aparece como uma proposta de enfrentamento dos efeitos perversos da dinâmica capitalista de produção do espaço urbano. Já nos [EUA], tratava-se de criar um mecanismo que promovesse a adaptação do zoneamento à lógica do mercado imobiliário (RIBEIRO; LAGO, 1992, s.p).

No Brasil, o instrumento do "solo criado" foi abordado em São Paulo, em 1976, quando o prefeito Olavo Setúbal lançou a proposta de estabelecer um sistema que assegurasse a todos os proprietários de terrenos urbanos o direito de construir uma área proporcional à área do terreno (coeficiente de aproveitamento ou índice de aproveitamento igual a 1). O termo *solo criado* traduz a ideia de aumento do solo edificável, ao mesmo tempo que *outorga onerosa do direito de construir* implica, necessariamente, a ideia da imposição de uma contrapartida pela aquisição do direito de construir.

O interessado em construir além da área de seu terreno adquiriria do Poder Público o direito de construção na área excedente. O valor a ser pago pela aquisição desse direito de construção se destinaria à requalificação urbana, ou seja, a dotar a região de equipamentos urbanos necessários para suprir a demanda oriunda do adensamento provocado pelas novas construções.

> O instituto da Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado) muito antes de ser positivado no nosso ordenamento jurídico, que veio a ocorrer com a Lei Federal n. 10.257/2001, já possuía seus contornos e delimitações muito bem definidos pela doutrina, desde os idos da década de 1970, até o ponto culminante em 1976 com a formulação da Carta de Embu. Nesse sentido, prelecionava José Afonso da Silva que o conceito e os contornos do instituto estão precisamente formulados pela doutrina. Resta ao legislador dar-lhe normatividade jurídico-positiva. (AZEVEDO *et al*., 1977, s.p).

Ainda em relação às teorias, aos debates conceituais e aos referenciais históricos relativos ao instituto da OODC (ou solo criado), também se mostra necessário consignar que a Carta de Embu teve extrema importância na regulamentação de premissas e de fundamentos doutrinários e jurídicos.

A chamada Carta de Embu pauta as seguintes considerações:

> (i) há no território urbano áreas favoráveis a diferentes tipos de atividades; (ii) a maior propensão a algumas atividades tende a incrementar o valor dos imóveis em algumas áreas, nas quais haverá forte pressão pró um maior aproveitamento – ensejado pelo avanço tecnológico nas técnicas construtivas – destes terrenos, levando a um maior adensamento nestas áreas; (iii) este processo sobrecarrega a infraestrutura urbana; (iv) a possibilidade de adensamento, trazida pelo avanço tecnológico, não é necessariamente inconveniente; (v) no entanto, as normas urbanísticas habitualmente limitam tal adensamento, gerando uma valorização desigual dos imóveis, favorecendo aqueles que podem ser mais aproveitados do ponto de vista de multiplicação da utilização de sua área pela ocupação do espaço aéreo ou do subsolo; (vi) o direito de propriedade é condicionado pelo princípio da sua função social, o que permite a adstrição do seu uso e disposição a limites ou condições ditados por critérios de relevância social; (vii) exemplos desses condicionamentos são encontrados na legislação de parcelamentos do solo, pela qual se condiciona a divisão dos imóveis urbanos à doação de áreas para uso público e social. (AZEVEDO *et al.*, 1977, s.p).

Dessa maneira, podemos denotar a importância dos ideais formulados e integrados em tal documento no que diz respeito à inclusão de certos tipos de ferramentas em diversas legislações municipais. Instrumentos que objetivam a recuperação, por parte do Estado, dos benefícios trazidos pela valorização diferenciada causada pela atribuição de limites superiores ao coeficiente de aproveitamento básico previamente estabelecido para territórios urbanos. Dessa forma, a Carta de Embu consolidou a construção um cenário bastante diverso no que se refere ao uso de ferramentas ligadas à noção do solo criado, tornando-se uma grande referência sobre o tema.

EXEMPLO DE APLICAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM MARACANAÚ-CE

Considerando que o objeto de estudo deve ser contextualizado no espaço e no tempo, o que lhe confere sentido e significado, a referida pesquisa se desenvolveu no Município de Maracanaú – emancipado por meio da Lei Estadual n. 10.811/1983, estando o seu nome intimamente relacionado aos primeiros povos e grupos étnicos que ali se estabeleceram. Em língua tupi, *maracanaú* significa lugar onde bebem as maracanãs, em alusão à lagoa de mesmo nome, em cujas imediações esses pássaros vinham se abrigar e onde teve início o povoamento da região.

Para compreender as modificações do espaço urbano, bem como os problemas socioeconômicos que o Maracanaú enfrenta atualmente, faz-se necessário conhecer brevemente seu perfil, situando-o na Região Metropolitana de Fortaleza (Grande Fortaleza), formada pelos municípios de: 1) Aquiraz; 2) Caucaia; 3) Chorozinho; 4) Eusébio; 5) Fortaleza; 6) Guaiúba; 7) Horizonte; 8) Itaitinga; 9)

Maranguape; 10) Maracanaú; 11) Pacajus; 12) Pacatuba; e 13) São Gonçalo do Amarante.

A área territorial do município é de 105,70 km², segundo dados do Perfil Básico Municipal (PBM) de 2007, e sua população é a terceira maior da Grande Fortaleza: 224.084 habitantes – atrás apenas de Fortaleza (2.627.402 habitantes) e Caucaia (325.441 habitantes).

A OODC constitui uma opção, com anuência da Administração Municipal de Maracanaú, para que o proprietário do imóvel construa uma área superior à anteriormente permitida, desde que atenda a todos às exigências do Plano Diretor Participativo de Maracanaú (MARACANAÚ, 2012) e que respeite o índice de aproveitamento máximo (relação entre a área construída da edificação e a área do terreno) estabelecido na legislação municipal. Isso deve ser viabilizado por meio de estudo de impacto de vizinhança (EIV), para que seja demonstrado que a infraestrutura local (redes de água, esgoto, eletricidade, malha viária etc.) comporta a edificação de porte maior do que o previsto, já que haverá uma sobrecarga do sistema.

Assim, permite-se a construção de uma área maior que a máxima prevista, como se houvesse um acréscimo de terreno, condicionada ao pagamento de um valor em dinheiro ao município pelo beneficiário. Esse valor é calculado por meio de uma equação, prevista em lei, que leva em consideração diversos fatores, dentre eles o acréscimo de área construída acima do índice de aproveitamento básico e o valor venal do imóvel.

Ainda no âmbito do Setor de Controle Urbano, mostra-se relevante explicitar a fórmula usada para obter o valor da contrapartida da OODC. A fórmula apresentada pelos legisladores está expressamente disposta no art. 175 da Lei n. 1.945/2012:

> Art. 175. A outorga onerosa do direito de construir dar–se–á mediante contrapartida financeira do proprietário, a ser paga ao município, sendo calculada com base na seguinte equação: CF = F x (Aexc. / Cam)
> Onde:
> CF = Contrapartida financeira
> F = Valor venal do metro quadrado do imóvel
> Aexc. = Área acima do coeficiente de aproveitamento básico que pretende construir
> Cam = Coeficiente de aproveitamento máximo. (MARACANAÚ, 2012, s.p).

Há que se notar que a variável F, qual seja, o valor venal do metro quadrado do imóvel, não apresenta uma verdadeira compatibilidade com a realidade econômica e imobiliária do município, uma vez que é um valor que não acompanha fatores importantíssimos, tais como a valorização imobiliária do imóvel em questão. Assim, evidentemente seria mais proveitoso e adequado à Administração

Pública usar o valor de mercado, e não o valor venal, pois isso ocasionaria em uma contrapartida mais condizente com a realidade do caso.

Assim, o uso do valor venal – obtido junto à Secretaria de Gestão, Orçamento e Finanças de Maracanaú e frequentemente bastante inferior ao efetivo valor de mercado – na fórmula se traduz em um resultado contábil não economicamente interessante à municipalidade, tornando essa transação mais onerosa do que proveitosa para a Administração Pública.

Em virtude disso, a contrapartida em pecúnia feita pelo proprietário não traz vantagens para a Administração Pública, tendo em vista que os valores calculados de acordo com a equação apresentada são absolutamente incompatíveis com a demanda de infraestrutura necessária para o real adensamento causado pela área construída. Dessa forma, nota-se que, em termos de contrapartida financeira, não é vantajoso para Administração Municipal de Maracanaú usar a OODC.

Vale destacar, ainda, que, a partir do estudo dentro da SEMAM, mais especificamente no Setor de Controle Urbano, constatou-se que houve três requerimentos para uso da OODC, os quais não lograram êxito por conta da falta da criação do Fundo de Desenvolvimento Municipal Urbano (FDMU) – especificamente destinado a receber os valores das contrapartidas em pecúnia. Em consequência disso, ocorreu a desistência da OODC e procedeu-se ao uso de um termo de ajustamento de conduta (TAC) para a conclusão dos empreendimentos.

Apesar dessas dificuldades de implantação da OODC em Maracanaú, o uso desse instrumento apresenta potencial para ser bastante promissora em determinadas regiões do município, tais como as áreas compreendidas pelo Conjunto Jereissati e pelo Conjunto Timbó, as quais já apresentam rede de infraestrutura e de serviços urbanos que viabilizam o possível adensamento desses bairros.

A instalação de equipamentos como o North Shopping Maracanaú e o empreendimento Business Place Maracanaú dinamizaram economicamente a região, tornando-a um centro de atração regional, polarizando os municípios vizinhos (como Maranguape, Pacatuba e Guaiuba). Outrossim, o PDM vigente reconheceu a centralidade desses bairros, mediante inúmeras viagens intermunicipais direcionadas a eles para atividades de comércio e serviços educacionais e de saúde.

Ademais, o PDM de Maracanaú trouxe como diferencial a criação dos Corredores Prioritários de Projetos Diversificados de Urbanização, áreas com parâmetros urbanísticos diferenciados, inseridas nessas regiões e compostas por faixas de 100 m nas principais avenidas dessas regiões. Isso é evidenciado pelo índice de aproveitamento máximo acima do permitido para a zona em que se inserem, o que estimula a implantação de edifícios de gabarito mais alto, favorecendo o adensamento da região e aproveitando o potencial de infraestrutura existente para aumentar o uso do solo.

Apesar do incentivo aberto pelo PDM à aplicação da OODC nesses locais, é essencial que se proceda a uma atualização da planta de valores do município e à articulação das demais secretarias para a exploração do potencial construtivo municipal em virtude das variadas possibilidades de usos.

Maracanaú conta com legislação pertinente para o uso e a adequação urbana de seu território, no que concerne às construções e às suas utilizações pelos

moradores, principalmente diante dos impactos gerados pelas intervenções construtivas.

O PDM de Maracanaú estabelece uma divisão física de seus territórios, por meio do *macrozoneamento*, ou seja, macrozonas urbanas e ambientais que consideram os seguintes aspectos, nos termos do art. 61 da Lei Municipal n. 1.945 (MARACANAÚ, 2012):

> I – As características do meio ambiente natural e construído;
> II – A capacidade de suporte da infraestrutura;
> III – As características de uso e ocupação do território do município;
> IV – A implementação de ações de planejamento, consolidadas nesta Lei.

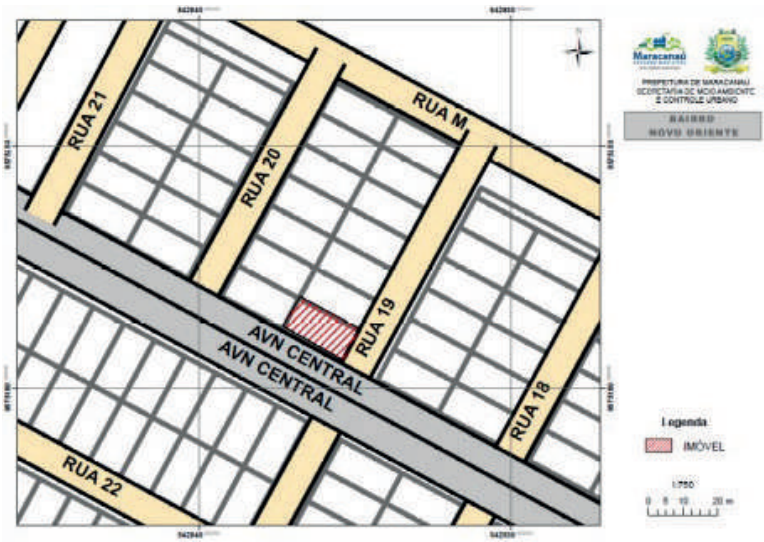
No exemplo aqui analisado, o tipo de imóvel da OODC, objeto de estudo dentro da SEMAM, é um empreendimento localizado na Rua 19, no bairro Novo Oriente, que se encontra na Zona de Requalificação Urbana (ZRU). O tipo de edificação é o M1 (misto1), ou seja, o uso no mesmo lote de uma edificação classificada como residencial 1 e de uma edificação destinada a comércio ou serviço com área de até 150 m.

No referido caso, a proprietária construiu uma edificação que pôde contar com 3 pavimentos onde, a princípio, só seria permitido 1 pavimento. Assim, diante dessa situação, a Administração Municipal de Maracanaú usou o instituto da OODC para proceder à necessária regularização da edificação, por meio da prestação da contrapartida, em pecúnia, pela referida beneficiária, no valor de R$ 3.809,15.

Assim, aplicando ao referido caso a fórmula prevista no art. 175 para obter o valor da contrapartida estabelecida pelo PDM de Maracanaú, temos CF= F (Aexc X Cam):

> Valor venal do imóvel: R$ 25.151,12 (dado obtido pela SEFIN)
> Valor do terreno: R$ 3.438,13
> Valor da edificação: R$ 21.712,99
> F = 25.151,12/192 m2 (valor venal do imóvel)
> F = 131,00 R$/ m2 (valor venal do m² do imóvel)
> Aexc = 308,31 m2 – 192,00 m2 (área acima do coeficiente de aproveitamento básico que pretende construir)
> Aexc = 116,31 m2
> CF = F * (Aexc/Cam) (contrapartida financeira)
> CF = 131,00 * (116,31/4)
> CF = R$ 3.809,15. (MARACANAÚ, 2012, s.p).

Figura 1 - Localização do imóvel.



Fonte: SEMAM

Vale salientar que, no caso em tela, o imóvel no qual se aplicou o instituto se encontra em área de grande densidade urbana, próximo à Avenida Central, a qual conta com grande circulação de automóveis, e também se encontra nessa área grande quantidade de empreendimentos comerciais e outros imóveis residenciais, o que evidencia que tal área já apresenta uma intensa movimentação de pessoas.

Em face disso, a permissão para a construção de um imóvel que exceda os limites previamente estabelecidos para a área poderá gerar impactos negativos para a vizinhança (que já está saturada).

Ao mesmo tempo, faz-se necessário consignar que o valor obtido no cálculo apresentado, em termos da contrapartida a ser paga em pecúnia, mostrou-se ínfimo em relação a todos os gastos por parte da Administração Pública decorrentes dessa nova construção de pavimentos adicionais, no que concerne a novos investimentos financeiros em infraestrutura de saneamento básico, pavimentação e abastecimento de água e energia, além de toda a nova poluição visual que poderá surgir na área. Nesse sentido, Furtado *et al.* (2006, s.p) mostram que esse problema não é exclusivo do município cearense:

> Diversos fatores contribuem para a baixa arrecadação. O primeiro deles se refere à própria incidência determinada para o instrumento, ou seja, as isenções ou usos sobre os quais ele não se aplica. Em diversos municípios, a OODC só se aplica ao uso residencial de grande porte, ficando de fora os usos comerciais e de serviços. Nesse caso se encontram os municípios de Curitiba, Goiânia e São Luís. Em Niterói há isenção para a atividade hoteleira.

> Outro fator são os redutores, em geral introduzidos na fórmula de cálculo por ocasião do processo de aprovação do instrumento como forma de viabilizá-lo junto aos setores imobiliários – empreendedores e proprietários de terrenos. Exemplos são os casos de Goiânia (deflator inicial de 0,025 e 0,2 a partir de 1998), Natal (1% do orçamento do empreendimento), Curitiba (fator de correção de 0,75 para aquisição de coeficiente e 0,15 para aquisição de pavimento), Florianópolis (taxa de remuneração que varia de 1 a 4 % do CUB), Santo André (índice de planejamento fixado em 0,3 para os dois primeiros anos de aplicação e 0,4 a partir de então).
>
> A fórmula de cálculo baseada no valor venal dos terrenos é também um fator que concorre para a baixa arrecadação, tendo em vista que tradicionalmente as plantas de valores dos Municípios se encontram defasadas em relação aos preços de mercado praticados. Aqui cabe registrar as iniciativas das Prefeituras de São Luís e de Porto Alegre de editar uma planta de valores específica para fins de aplicação da OODC, atualizada periodicamente.

O que se almejou demonstrar, no exemplo aqui estudado, foi que, embora tenha sido paga a contrapartida pela beneficiária nos exatos termos da legislação pertinente, chega-se a uma situação em que o uso desse instituto para a construção de mais 2 pavimentos em imóvel que originalmente só comportaria 1 pavimento, pode acarretar consequências nocivas no que se refere às repercussões dessas novas edificações na dinâmica urbana da área em que se encontram, uma vez que a área de edificação já está saturada de imóveis comerciais, trânsito de automóveis, densidade e movimentação populacional etc. Assim, a aplicação do referido instituto se mostrou mais desvantajosa do que vantajosa.

CONCLUSÃO

Pode-se concluir, a partir da análise da OODC em Maracanaú, que esse instituto ainda não se mostra efetivamente aplicável nesse município. Considerando que o exemplo foi o único caso de aplicação identificado no âmbito da SEMAM, resta evidente a dificuldade da Administração Pública usar tal instrumento.

A OODC, fundamentada na Lei Municipal n. 1.945 (MARACANAÚ, 2012), tem por objetivo captar a mais-valia urbana de uma área bem estruturada para sua aplicação em áreas carentes de urbanização, mediante a criação de um *fundo de desenvolvimento urbano*, também previsto pelo PDM. Contudo, essas construções podem trazer consequências negativas à urbanização – de fato, quando uma cidade não tem muitos terrenos vagos, isso pode sobrecarregar a infraestrutura em vez de evitar a subutilização de terrenos centrais, o que pode levar a OODC a contribuir apenas para a verticalização dos empreendimentos.

Desse modo, a eventual preferência da política urbana municipal pela adoção do referido instrumento deve trazer consigo, necessariamente, preocupações relativas ao planejamento e à gestão da atividade urbanística. Resta indubitável que a OODC é responsável por aumentar o adensamento populacional na área em

que a construção se situa, acarretando desequilíbrio nas vias públicas e exigindo do Poder Público o incremento de toda a infraestrutura urbana em seu entorno, como o abastecimento de água e a rede de esgoto, transporte público, saneamento básico etc.

Sob essa ótica, é cada vez mais necessário fundamentar-se em subsídios legais e jurídicos que garantam o bom funcionamento dos espaços urbanos em cada cidade. Nesse sentido, os legisladores (nas esferas federal, estadual e municipal) devem ser mantenedores da ordem e do cumprimento da lei que resguardam os deveres e os direitos de toda uma sociedade.

Diante do exposto, espera-se que este capítulo contribua tanto para o aprimoramento desse instrumento jurídico da Administração Pública quanto para o estímulo à realização de novos estudos que demonstrem a necessidade de adotar políticas públicas municipais capazes de efetivar adequadamente a OODC.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Á. V. *et al*. **Solo criado/Carta de Embu.** São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, 1977.

AZEVEDO NETTO, D. T. Experiências similares ao solo criado. **Revista de Arquitetura, Planejamento e Construção,** São Paulo, n. 16, p. 44-54, 1977.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2001.

CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PADUA, R. F. (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade.** São Paulo: Contexto, 2017.

FURTADO, F. *et al*. **Outorga onerosa do direito de construir:** panorama e avaliação de experiências municipais. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2006.

LIRA, R. P. Liberdade e direito à terra. **Revista Direito Administrativo,** Rio de Janeiro, v. 143, Número, mar./1981, p. 1-36.

MALUF, A. C. R. F. D. **Limitações urbanas ao direito de propriedade.** São Paulo: Atlas, 2010.

MARACANAÚ (Município). **Lei Municipal n. 1.945, de 28 de dezembro de 2012.** Institui o Plano Diretor Participativo de Maracanaú e dá outras providências. Disponível em: https://www.maracanau.ce.gov.br/wp-content/uploads/filebase/legisla%C3%A7%C3%A3o/plano_diretor/lei_1945_plano-diretor.pdf. Acesso em: 10 set. 2018.

RIBEIRO, L. C. Q.; LAGO, L. C. **Acumulação urbana e a cidade.** Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1992.

DESAPROPRIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO:
caso de obra em área de proteção ambiental

Nádia Maria Frota Pereira
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Maria Helena de Paula Frota
Universidade Estadual do Ceará - UECE

INTRODUÇÃO

Este capítulo analisa a desapropriação como instrumento de gestão da política pública de urbanização, tomando como caso de estudo a construção da Rodovia CE-010 na Área de Proteção Ambiental (APA) da Sabiaguaba, em Fortaleza-CE.

Procuramos refletir sobre o embate entre Estado e sociedade e o papel do Poder Judiciário nessa questão, instado a dirimir conflitos por meio de decisões e sentenças envolvendo o próprio Estado e a sociedade. A área atingida pela obra declarada de utilidade pública teve desapropriações oficializadas por meio do Decreto Estadual n. 31.317/2013. A meta do governo foi a pavimentação e a duplicação da rodovia mencionada, em trecho compreendido entre a ponte sobre o Rio Cocó, em Fortaleza, e a conexão com outra rodovia (CE-040), em Eusébio-CE.

A ligação entre os dois municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (Grande Fortaleza) foi destacada pelo Poder Público como estratégica, pois facilita o acesso ao polo de desenvolvimento econômico e social e atrai empresas de construção civil, comércio e serviços. A nova estrada facilita, ainda, o fluxo de veículos entre os portos marítimos cearenses (Mucuripe e Pecém).

A Grande Fortaleza detém mais de 3 mil empresas, sendo 150 indústrias de grande porte, distribuídas em 3 polos industriais; 2 desses polos se localizam nos bairros Jabuti e Pedras, na confluência entre os municípios de Fortaleza, Eusébio e Itaitinga. A nova estrada abre acesso às rodovias federais BR-116 e BR-222, além das rodovias estaduais com as quais faz conexão, facilitando o escoamento de bens para outras regiões brasileiras.

A pesquisa documental e a revisão teórica refletem sobre o direito à propriedade, bem como sua relação com a desapropriação adotada pelo Estado para instaurar obras públicas, observando aspectos de consonância e dissonância com os interesses da sociedade civil.

Ao tomar como ponto de partida a propriedade, buscamos refletir sobre o surgimento dessa categoria, que remonta aos primeiros agrupamentos humanos não nômades, ao demarcar espaços para cultivo vegetal e a domesticação de animais. Mais adiante na história, Locke (2005) reflete sobre o estado de natureza, no

qual se dá a condição para aproveitar a vida, a liberdade e a propriedade. Ali, o estado de natureza é considerado limitado, em razão da escassez de recursos, daí a necessidade da criação do Estado social:

> Tudo isso deve ser feito em prol do bem público da sociedade, prestando-lhe assistência e fazendo com que as leis sejam cumpridas. Isso desloca os homens do estado de natureza para a comunidade civil, ao estabelecer um magistrado local, investindo-o de autoridade para ajuizar sobre todas as controvérsias e corrigir as ofensas que podem ocorrer a qualquer membro da comunidade civil (LOCKE, 2005, p. 14).

O entendimento do que seria propriedade, após o advento do Estado social, passou por restrições que alteraram características de absolutismo, exclusividade e perpetuidade. Houve uma transformação da ordem absolutista até um novo ordenamento jurídico, cujo escopo é a função social. Harada (2015, p. 8) explicita que é "forçoso reconhecer, pois, que a propriedade de base individualista cedeu lugar à propriedade de finalidade social".

O ato de desapropriar pressupõe que, antes dele ocorrer, exista um direito de propriedade assegurado pela Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), que nos parecer ser o mais importante dentre os direitos subjetivos materiais:

> É absoluto, à medida que oponível erga omnes, e apresenta caráter de plenitude. O proprietário dispõe da coisa como bem lhe aprouver, sujeitando-se, apenas a determinadas limitações impostas no interesse da coletividade, ou decorrentes da coexistência do direito de propriedade dos demais indivíduos (HARADA, 2015, p. 2).

Outro atributo do direito de propriedade é a exclusividade de pertença a um indivíduo. Em decorrência desses atributos advém a irrevogabilidade, pois, uma vez adquirida, a propriedade não pode ser perdida senão pela vontade do proprietário ou por meio de uma ação do Poder Público, quando a área precisa atender ao uso comum da população.

Os casos de necessidade ou de utilidade pública são descritos na CF de 1988 (BRASIL, 1988). Por atingir o caráter perpétuo da propriedade privada, essas condições só se regerão pelo estrito limite constitucional. A perda da propriedade nessas condições acarreta um direito de indenização, que deverá ser prévia, justa e em dinheiro. A exceção ocorre quando a gleba é para fins de política urbana e/ou de reforma agrária, cuja indenização se dá via pagamento em títulos da dívida pública.

No ato de desapropriar configuram-se 4 efeitos imediatos: a) a propriedade fica atrelada ao processo de desapropriação, ou seja, todos os atos necessários à efetiva extinção do direito de propriedade do particular sobre o bem não poderão mais ser evitados para o ingresso do bem no patrimônio do Estado; b) as caracte-

rísticas do bem à época da declaração são determinadas de modo preciso, isso é importante porque o cálculo da indenização pelo bem perdido não incluirá o valor de melhorias posteriores à data da desapropriação; c) a permissão para que o governo entre no imóvel que está sendo desapropriado; e d) depois de expedido o decreto que dá início à desapropriação começa a viger um prazo para que ela chegue ao fim.

Outros dois aspectos de relevância neste estudo dizem respeito à função social da propriedade e à questão urbana. Na CF de 1988 (BRASIL, 1988), o tema "Da Política Urbana" dispõe de instrumental para a efetivação da propriedade, com o escopo de atingir uma política de desenvolvimento urbano tal como preceitua o art. 182, no sentido de "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes".

Também se estabelece constitucionalmente que "cidades com mais de [20] mil habitantes" devem elaborar um Plano Diretor, que deverá ser aprovado pela Câmara Municipal ou editado por lei, que consistirá no "instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana" (BRASIL, 1988).

Sobre a função social, remetemos aos fundamentos constitucionais da necessidade ou utilidade pública, que deve ser consideradas as únicas hipóteses de desapropriação. No caso em questão, o Governo do Estado do Ceará procurou desapropriar bens imóveis de propriedade privada para os fins indicados, com destaque para a política de mobilidade urbana.

A mobilidade urbana também é um direito constitucional, regulamentado pela Lei n. 12.587 (BRASIL, 2012), que traz as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), que são obrigatórias para os municípios quando da elaboração de normas e que, da mesma forma, funcionam para os estados. A mobilidade urbana sustentável é o grande desafio em todas as cidades do mundo.

Já o direito ao meio ambiente deve fazer parte de todas as ações governamentais, evitando as más condições de vida na cidade, tais como a poluição, a falta de saneamento básico e, ainda, a preservação e a conservação da fauna e flora existentes.

Diante do exposto, o interesse em conhecer e discutir aspectos da Cidade de Fortaleza, com destaque para o bairro Sabiaguaba, em cujo território se situa uma reserva ambiental, levou-nos a pautar as categorias *desapropriação, política urbana* e *função social* – que possibilitaram analisar e compreender o processo de desapropriação no bairro, envolvendo a obra de mobilidade urbana e interurbana.

Ao investigar a desapropriação para a realização de uma obra de utilidade pública cujo enfoque recai sobre o desenvolvimento econômico, apontado pelo agente estatal, observamos e dialogamos com a população sobre problemas sociais e ambientais no território da intervenção urbanística.

Além do estudo teórico, este artigo reflete o investimento empírico em entrevistas e observações de campo de viés qualitativo. Escutamos lideranças comunitárias, técnicos de órgãos governamentais e moradores da área afetada pelas obras rodoviárias de infraestrutura urbanística. Auscultamos, especialmente por meio de oitivas de processos, pessoas envolvidas no processo de desapropriação.

Procuramos compreender a intervenção pública naquele território à medida que colhemos e sistematizamos informações sobre: a) os impactos sociais e ambientais da obra; b) as condições das famílias que ali vivem; c) a existência de estudo de impacto ambiental e os benefícios ou malefícios àquela região de preservação ambiental; e d) o motivo da obra ter sido considerada de utilidade pública.

OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO URBANO

O vocábulo *espaço* pode referir-se a *qualquer região ou fração do planeta* ou, ainda, pode tratar do *meio físico público,* que é de uso comum e de posse coletiva. Aqui, discorremos sobre o espaço em termos geográficos, com esteio na reflexão de Santos (2006, p. 63):

> O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá. No começo era a natureza selvagem, formada por objetos naturais, que ao longo da história vão sendo substituídos por objetos fabricados, objetos técnicos, mecanizados e, depois, cibernéticos, fazendo com que a natureza artificial tenda a funcionar como uma máquina. Através da presença desses objetos técnicos: hidroelétricas, fábricas, fazendas modernas, portos, estradas de rodagem, estradas de ferro, cidades, o espaço é marcado por esses acréscimos, que lhe dão um conteúdo extremamente técnico.

Tratamos da dinâmica transformadora de espaço, podendo ser "um sistema de objetos cada vez mais artificiais, povoado por sistemas de ações igualmente imbuídos de artificialidade e cada vez mais tendentes a fins estranhos ao lugar e aos seus habitantes" (SANTOS, 2006, p. 63).

Ao seu tempo, os "sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações e, de outro lado, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes" (SANTOS, 2006, p. 63).

Portanto, Santos (2006) indica que espaço não é só um lugar, ele também abriga objetos e ações, que se entrelaçam e formam um todo que se transforma e evolui, fazendo surgir conglomerados humanos. Ressaltamos que os objetos e ações de determinado espaço ensejam a forma como cada povoação irá desenvolver-se. É a partir do espaço que se configuram os territórios e destes surgem cidades. Sob o ponto de vista econômico, várias são as interpretações quanto ao surgimento das cidades.

Para Marx (*apud* SANTOS, 2006, p. 63):

> [...] teríamos um sistema de objetos, sinônimo de um conjunto de forças produtivas e um sistema de ações que nos dariam um conjunto das relações sociais de produção. Mas vale a pena lembrar que a interpretação simplória da relação dialética entre forças produtivas e relações de produção há muito tempo deixou de ter vigência plena.

> É insuficiente dizer que há, de um lado, forças produtivas e, de outro lado, relações de produção, e se tornou irrelevante afirmar que o desenvolvimento das relações de produção conduz ao desenvolvimento das forças produtivas e, ao revés, que o desenvolvimento das forças produtivas conduz ao desenvolvimento das relações de produção.

Sem dúvida, as forças de produção foram responsáveis pelo desenvolvimento e pela evolução da sociedade e, como consequência, isso se reflete na evolução das cidades. Com a conscientização das pessoas, a tendência é de que elas cobrem cada vez mais do Poder Público ações e políticas voltadas ao bem-estar de todos.

A distinção entre *cidade* e *campo* facilita a compreensão dessa dinâmica. Em Singer (1973), a origem da cidade se confunde com a origem da sociedade de classes. Nas sociedades rurais, uma classe passa a se dedicar a certas atividades não produtivas, em geral à guerra e à religião, recebendo do restante da sociedade seu sustento material.

Em Singer (1973), constatamos que a cidade, em sua origem, constitui ao mesmo tempo uma técnica de dominação e uma organização de produção. A cidade concentra parte de seus habitantes em um ponto do espaço, ocupado por soldados, representando uma potência militar diante da população rural que ocupa esparsamente o território.

O crescimento da população e a ocupação mais densa do solo, no que concerne à agricultura, multiplicam as exigências relativas às atividades de preservação e o centro de produção se transfere do campo para a cidade quando o mais-produto se transforma na mão de uma nova classe dominante, cujo valor de troca se converte em mercadoria. A partir daí, a cidade se insere na divisão social do trabalho.

A origem das cidades retrata muito bem como a evolução da produção e dos objetos determinou o que são hoje as sociedades e as cidades (SANTOS, 2006). Entretanto, como as cidades se organizaram? Como os governantes passaram a se preocupar com sua territorialidade, suas políticas, para torná-las um lugar agradável em termos de sustentabilidade? Uma das respostas advém do direito urbanístico.

O direito urbanístico se inicia com a Revolução Industrial, ganhando impulso a partir da segunda metade do século XX, com o êxodo rural após as duas guerras mundiais, quando a vida nas grandes cidades passa a ser um fator preponderante para a realização de sonhos profissionais por parte dos jovens que, atraídos pelos empregos no setor industrial e de serviços, fugiam do campo para a cidade. Assim, as cidades passaram a crescer concentrando grande parte da população mundial.

A normatização do urbanismo ensejou o surgimento do direito urbanístico, sendo para alguns apenas um ramo do direito administrativo e, para outros, um capítulo do direito ambiental. Ao tratar da política urbana, a CF de 1988 (BRASIL, 1988) preceitua em seu art. 182 a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. É dever

do Poder Público, em todas as esferas, implantar a política urbana com vistas à consecução das funções sociais.

Dentre tais fundamentos, destacamos o papel do Plano Diretor, instrumento básico da política urbana. O § 2º do art. 182 da CF de 1988 (BRASIL, 1988) predispõe que a propriedade urbana cumpre sua função social quando satisfaz exigências, diretrizes e disposições expressas no Plano Diretor, tornando-o um instrumento básico de ordenação e gestão dos espaços urbanos.

No Plano Diretor, a propriedade urbana deve ser sempre considerada e usada quanto aos interesses do proprietário e da coletividade, equilibrados pela Administração Pública; mesmo que não haja Plano Diretor, a Administração Pública deve criar instrumentos, procedimentos e planejamento urbanístico, sempre visando ao bem-estar social e à qualidade de vida nas cidades, efetivando o direito dos cidadãos ao lazer, ao trabalho, à moradia e à circulação.

A ordem urbanística é sustentada por 2 pilares jurídicos: a) a função social da cidade; e b) a função social da propriedade. Esses 2 princípios constitucionais sustentam o regime jurídico, que conforma a ordenação dos espaços urbanos e os deveres impostos a todos, em especial para a consecução das diretrizes que levem à garantia do direito e da cidade sustentável, ao saneamento ambiental, ao trabalho, ao lazer e ao planejamento do desenvolvimento das cidades, corrigindo as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos ao meio ambiente.

Além do Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257 (BRASIL, 2001) –, outras leis tratam da proteção do meio ambiente urbano: a) Lei n. 10.406 (BRASIL, 2002) – Código Civil; b) Lei n. 12.651 (BRASIL, 2012) – Código Florestal; c) Lei n. 9.985 (BRASIL, 2000) – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; e d) Lei n. 11.428 (BRASIL, 2006) – lei sobre o uso e a proteção da Mata Atlântica.

EVOLUÇÃO ESPACIAL E HISTÓRICA DE FORTALEZA

Para contextualizar este estudo, empreendemos uma síntese da evolução urbanística de Fortaleza. As primeiras tentativas de ocupação e colonização do Estado do Ceará tiveram início no território onde surgiria Fortaleza. Em 1603, o português Pero Coelho de Souza fundou o Fortim de São Tiago, próximo à foz do Rio Ceará, abandonando-o dois anos depois e seguindo para Recife-PE. Em 1612, outro português, Martim Soares Moreno, fixou-se no mesmo local, ali erguendo o Forte de São Sebastião, onde permaneceram até 1631. Em 1649, o holandês Matias Beck aportou na praia do Mucuripe, construindo o Forte Schoonenborch próximo à foz do Riacho Pajeú (POMPEU SOBRINHO, 1955).

Com a expulsão dos holandeses do território brasileiro, os portugueses voltaram ao Forte Schoonenborch e o transformaram em povoado, que em 1726 passou a se chamar Vila de Nossa Senhora da Assunção, ficando vinculada por longo período à Capitania de Pernambuco (FARIAS, 2015).

Na segunda metade do século XIX, Fortaleza assumiu protagonismo no comando das atividades econômicas do Estado do Ceará. Para isso, mostrou-se imprescindível o progresso da cidade, que se acentuou a partir de 1866. Foi criada de uma linha de navios que tinham como destino a capital cearense. A estrada de ferro foi ampliada, criando destinos entre Fortaleza e as cidades de Sobral (1891),

Quixadá (1891), Iguatu (1910), Crateús (1912) e Crato (1926). A expansão da cultura do algodão foi responsável por aquele progresso (DANTAS; COSTA; SILVA, 2009).

Com seu crescimento econômico, Fortaleza iniciou sua expansão espacial com planejamento por parte dos governantes. Inácio Sampaio (1812-1820) contratou o engenheiro Silva Paulet, que fez a primeira planta da cidade, que não ia além das ruas Barão do Rio Branco e Senador Alencar (DANTAS; COSTA; SILVA, 2009).

Na administração de Boticário Ferreira houve maior disciplinamento do núcleo urbano. Proibiu-se a construção de becos estreitos e ruas tortuosas no centro da cidade. Outra planta da cidade foi elaborada pelo arquiteto Adolfo Herbster, em 1859. À época, a cidade crescia para o oeste até a Rua Senador Pompeu; ao sul, atingia a Praça do Ferreira, terminando na Rua Pedro Pereira. Em 1875, Adolfo Herbster traçou outro projeto urbanístico para Fortaleza, incluindo estrada de ferro, serviço de iluminação pública, calçamento nas ruas centrais e os primeiros projetos para a construção do porto (DANTAS; COSTA; SILVA, 2009).

Na administração do prefeito Raimundo Girão (1933-1934), o urbanista Nestor de Figueiredo elaborou o "Plano de Remodelação e Extensão de Fortaleza", que tratava da malha viária e do zoneamento de uso e ocupação da cidade (DANTAS; COSTA; SILVA, 2009).

A partir dos anos de 1930, Fortaleza passou a receber grande número de migrantes do interior do estado. Começava o inchaço urbano. Faltava infraestrutura (energia elétrica, água encanada, vias pavimentadas). Os migrantes iam para a periferia, originando favelas como Cercado do Zé Padre (1930), Mucuripe (1933), Lagamar (1933), Morro do Ouro (1940), Varjota (1945), Meireles (1950), Papoquinho (1950) e Estrada de Ferro (1954) (DANTAS; COSTA; SILVA, 2009).

Na década de 1940, o Porto do Mucuripe substituiu o velho porto da Ponte Metálica. Em 1943 foi construída a Base do Cocorote, uma pista de pouso de aviões para dar apoio aos aliados na Segunda Guerra Mundial. Naquela década começou a substituição do bonde sobre trilhos pelo transporte sobre pneus (DANTAS; COSTA; SILVA, 2009).

Em 1945, o prefeito Clóvis de Alencar Matos contratou o engenheiro urbanista José Otacílio Saboia para elaborar o Plano Diretor de Remodelação e Expansão de Fortaleza. Os principais elementos estruturantes da proposta espacial foram: a) a divisão da malha urbana em bairros demarcados por cintas de áreas verdes; b) o sistema viário hierarquizado com avenidas radiais, sub-radiais e as avenidas canais; c) a implementação de um centro cívico na área marginal ao Riacho Pajeú; e d) a urbanização do Arraial Moura Brasil (DANTAS; COSTA; SILVA, 2009).

Em 1963 foi elaborado um novo Plano Diretor, que adotou um zoneamento funcional, no qual as proposições urbanísticas só levaram em conta a estrutura socioeconômica da cidade, de acordo com as formas e tendências de uso e ocupação do solo. "A proposta de zoneamento desse plano, baseado na rede, é a oficialização da segregação socioespacial" (DANTAS; COSTA; SILVA, 2009, p. 158).

O plano estabeleceu uma classificação de quatro zonas diferenciadas baseada no nível de renda da população. Ampliou-se a possibilidade de verticalização, principalmente das zonas consideradas nobres da cidade, como a Aldeota, que foi beneficiada pela captação de água subterrânea das dunas do Papicu.

O ano de 1973 foi marcado pela implantação da região metropolitana, dela fazendo parte Fortaleza e os municípios de Aquiraz, Pacatuba, Maranguape, Caucaia, Maracanaú e Eusébio. Em 1980 foi instalado o Distrito Industrial de Fortaleza no Município de Maracanaú, para onde convergiu o antigo distrito industrial, localizado anteriormente na zona oeste de Fortaleza. A industrialização do Município de Maracanaú contribuiu para a construção de conjuntos habitacionais pelo Sistema Financeiro de Habitação (DANTAS; COSTA; SILVA, 2009). Os planos da cidade de Fortaleza, durante décadas, foram elaborados apenas para tornar a cidade urbanizada, levando em conta ruas e praças, preocupando-se apenas com o aspecto estético e não com o bem-estar das pessoas.

No século XXI, com 2,5 milhões de habitantes (IBGE, 2010), Fortaleza se converteu de cidade em metrópole. Dentre os desafios urbanísticos se encontra a mobilidade urbana e a ocupação do solo. A expectativa é que o projeto municipal Fortaleza 2040 viabilize políticas mais humanizantes e sustentáveis.

A OCUPAÇÃO DA SABIAGUABA

A história da ocupação e povoamento da Sabiaguaba tem relação com a matriz indígena da região da Paupina. No início do século XVII, o Siará-Grande acolhia povoações indígenas, espalhadas entre o litoral e as serras próximas a Maranguape. A etnia Potiguara é fundamental para o entendimento da história social e cultural de Fortaleza. Aqueles indígenas viviam na Parangaba e na Paupina (hoje, o bairro Messejana) (FORTALEZA, 2010).

Entre 1656 e 1759 ocorreram os pedidos de sesmarias dos índios da Paupina, solicitando terras na região entre o Rio Cocó e a Serra da Pacatuba. Paupina foi elevada ao *status* de vila, com o título de Villa Nova de Messejana. Surgiu um novo período dos aldeamentos sob a égide das leis do Diretório Pombalino, em que um diretor era responsável pelos índios. No século XIX ocorreu o processo de esbulho e apropriação das terras dos índios da Paupina. Os índios da Paupina, nos anos de 1707, 1708 e 1722, reivindicavam o território junto ao Rio Cocó (FORTALEZA, 2010).

Depois dos Potiguara, as famílias da Virgínia, do Zacarias Nunes, do Geraldo Saúno e do Nivardo, foram os primeiros moradores do atual bairro Sabiguaba. Este último pai de Rocimar, fonte dessas informações. A povoação inicial se localizava em um dos morros, ampliando-se pouco depois até a atual praça, à margem direita da via que leva à praia, no interior do Parque Municipal de Dunas (FORTALEZA, 2010).

O bairro Sabiaguaba tem características próprias que o diferenciam do restante do Município de Fortaleza, por seus aspectos naturais preservados pelo Plano Natural Municipal das Dunas da Sabiaguaba e da APA de Sabiaguaba.

PROPRIEDADE E DESAPROPRIAÇÃO

À primeira vista, a propriedade era prevista de modo absoluto, segundo a qual o direito por parte do seu dono de usar, gozar e abusar da propriedade era de caráter personalista oponível a todos. Ainda na Roma Antiga, a propriedade era dividida em quiritária, pretoriana, peregrina e provincial. A propriedade quiritária era a mais ampla, própria dos romanos. A propriedade peregrina era conferida ao estrangeiro, garantida pelo direito peregrino local ou por autoridades romanas. A propriedade provincial não assegurava o pleno domínio, mas apenas os direitos correlatos, como o uso da terra (MATIAS; ROCHA, 2018).

No direito português, ainda sob a influência germânica, surgiu o sistema de sesmarias, que era uma forma de distribuição de terras com forte influência no Brasil. Nesse período, a divisão de propriedade era repartida em domínio direto e útil. As tendências predominantes eram o uso e gozo da terra de terceiros, por longos períodos, podendo ser alienado a terceiros (MATIAS; ROCHA, 2018).

A propriedade no estado de natureza em Locke (2005) lida com seu sentido mais restrito, ou seja, as terras, os frutos e, a partir do trabalho humano, surgiu o direito de propriedade. Locke (2015) defende a valorização da terra pelo trabalho.

A função social da propriedade, na reflexão de Harada (2015), tem 3 traços característicos: a) absolutismo; b) exclusividade; e c) perpetuidade.

> As restrições ao uso e gozo da propriedade, impostas por lei de luvas, lei de inquilinato, legislação de uso e ocupação de solo urbano etc., afastam o caráter absoluto do domínio. As servidões do direito privado e as de direito público, bem como quaisquer outras formas de utilização de propriedade privada, asseguram ao proprietário indenização ulterior se houver dano. O caráter perpétuo da propriedade também está diretamente afetado, não só pelo confisco genérico decretado pelo art. 118 da Constituição Federal de 1934, que transferiu para o patrimônio do Estado as minas e demais riquezas do subsolo e as quedas d'agua, como também pelo movimento de nacionalização e pelas desapropriações com fins distributivos da propriedade (HARADA, 2015, p. 5).

Para garantir o bem-estar social é necessário expropriar determinado bem não usado pelo proprietário como preceitua a CF de 1988 (BRASIL, 1988) e a legislação infraconstitucional. Tal premissa, segundo Harada (2015, p. 62), não alcança apenas os bens de natureza imobiliária, mas todos os bens que

> [...] poderão ser desapropriados, o que abarca os bens móveis e imóveis, os direitos autorais (aspecto patrimonial), os privilégios de invenção, os semoventes, às ações de sociedades anônimas, os arquivos e documentos de valor artístico ou histórico, enfim, tudo aquilo que for necessário para atingir uma finalidade de interesse público (necessidade ou utilidade e interesse social).

O instituto da desapropriação está imbricado ao instituto da propriedade, encontrando-se em todas as constituições brasileiras – nelas há previsão da desapropriação, a ser realizada mediante indenização prévia, um princípio consagrado no direito brasileiro. O art. 5º, XXIV, da CF de 1988 (BRASIL, 1988) preceitua que a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos no próprio texto constitucional (BRASIL, 1988).

O DIREITO À PROPRIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

O direito de propriedade no Brasil foi consagrado desde a Constituição Política do Império do Brazil de 1824 – Constituição Brasileira de 1824 (BRASIL, 1824) – que considerou inviolável e sagrado o direito de propriedade. A propriedade privada foi regulamentada posteriormente no país por meio da Lei de Terras – Lei n. 601 (BRASIL, 1850) –, que surgiu pela pressão da aristocracia rural. O objetivo era impedir que os imigrantes tivessem acesso às terras. A Lei de Terras (BRASIL, 1850) proibia que as terras fossem doadas e os preços para venda eram calculados em valores muito elevados.

Em 1889, ao ser proclamado o Brasil República (sob a designação oficial Estados Unidos do Brasil), foi extinta a Constituição Brasileira de 1824 (BRASIL, 1824). Em 1891 foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brazil de 1891 – Constituição Brasileira de 1891 (BRASIL, 1891), convertendo o Brasil em uma República Federativa. Além de definir a estrutura do Estado e de suas instituições, a Constituição Brasileira de 1891 assegurava a todos os residentes no país, brasileiros ou estrangeiros, os direitos relativos à liberdade, à segurança individual e à propriedade.

No caso do direito de propriedade, continuava a ter características de direito absoluto:

> Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no país, a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade.
> [...]
> § 17 – O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia.
> a) A minas pertencem ao proprietário do solo, salvo as limitações estabelecidas por lei, a bem da exploração das mesmas;
> b) As minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros (BRASIL, 1891).

Nas primeiras décadas após a proclamação do Brasil República, a população crescia a uma taxa média de 2,5% ao ano, aumentando o conglomerado urba-

no com intensidade maior em algumas cidades, como São Paulo e Rio de Janeiro, com o surgimento da industrialização nessas duas cidades (CANOTILHO *et al.*, 2013).

Getúlio Vargas assumiu o poder provisoriamente com a Revolução de 1930 e convocou uma Assembleia Nacional Constituinte após a Revolução Constitucionalista de 1932. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 – Constituição Brasileira de 1934 (BRASIL, 1934) consolidou Vargas no poder. Houve algumas inovações no direito de propriedade, como a inclusão de estrangeiros e a inclusão da desapropriação por interesse social ou coletivo. Porém, a desapropriação por necessidade ou utilidade pública não se efetivou por falta de uma lei complementar para regulamentá-la.

Em 1937, com outro golpe de Estado, Vargas instaurou a ditadura do Estado Novo, ordenando o fechamento do Congresso Nacional, a extinção dos partidos políticos e a suspensão da Constituição Brasileira de 1934 (BRASIL, 1934). Foi outorgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937 – Constituição Brasileira de 1937 (BRASIL, 1937), inspirada na legislação fascista da Polônia e da Itália. Nela, o direito de propriedade sofreu um retrocesso, assegurando-se apenas o caráter não absoluto desse direito.

Em 1945, no pós-guerra, por pressão popular, Getúlio Vargas assinou um Ato Adicional à Constituição de 1937, estabelecendo que a data das eleições para Presidente da República e para o Congresso Legislativo fosse definida em 3 meses. O resultado das eleições levou Eurico Gaspar Dutra à vitória como Presidente do Brasil. Adveio a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946 – Constituição Brasileira de 1946 (BRASIL, 1946), que manteve as conquistas sociais obtidas ainda na década de 1930 e trouxe a democracia de volta ao país (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Durante a ditadura militar, a Emenda Constitucional n. 1 (BRASIL, 1969) modificou a Constituição do Brasil de 1967 – Constituição Brasileira de 1967 (BRASIL, 1967), estabelecendo:

> [...]
> Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:
> [...]
> III – função social da propriedade;
> [...] (BRASIL, 1969).

Assim, o termo *função social da propriedade* apareceu pela primeira vez em um texto constitucional brasileiro.

Finalmente, a CF de 1988 (BRASIL, 1988) consagrou o *direito de propriedade:*

> Art. 5º 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:

> [...]
> XXII – é garantido o direito de propriedade;
> [...].

Como direito fundamental, a garantia da propriedade, em sua primeira dimensão, reúne: a) a esfera patrimonial de natureza material ou imaterial, como os bens materiais de consumo ou duráveis, móveis ou imóveis; e b) os bens imateriais, como a propriedade científica, artística, informática, industrial, autoral e os bens equiparados. Todos eles traduzem esse direito fundamental tutelado pelo Estado, apontando uma dimensão que trata de suas características sociais na CF de 1988 (BRASIL, 1988). Entretanto, a propriedade só é compreendida como direito fundamental quando atende à sua função social (CANOTILHO *et al.,* 2013).

O direito de propriedade abarca: a) o princípio da garantia da propriedade privada, que representa o princípio geral da liberdade; e b) o princípio de sua função social, que concretiza o princípio da igualdade.

E, ainda, inserido na ordem econômica e social, o direito de propriedade fica condicionado à sua função social:

> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
> [...]
> III – função social da propriedade
> [...] (BRASIL, 1988).

O direito de propriedade e sua função social também se encontram inseridos no Capítulo I do Título VII da CF de 1988 (BRASIL, 1988) – "Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica".

Assim, aos proprietários urbanos cabe o dever de submeter-se aos ditames de ordenação da cidade, conforme o respectivo Plano Diretor. Aos proprietários rurais cabem: a) os critérios mínimos, inspirados no Estatuto da Terra – Lei n. 4.504 (BRASIL, 1964); e b) a observância no que tange à função social do proprietário, incluindo a proteção ambiental, o uso racional das reservas naturais e as relações de trabalho dos trabalhadores da propriedade, rechaçando o trabalho análogo à condição de escravo. Tudo isso sob pena de aplicar-se a desapropriação, com respaldo no art. 185 da CF de 1988 (BRASIL, 1988).

CONCEITO E FUNDAMENTOS DA DESAPROPRIAÇÃO

A desapropriação é uma intervenção do Poder Público na propriedade privada, prevista na CF de 1988 (BRASIL, 1988), retirando daquele proprietário ou possuidor seu bem privado para solucionar um problema de ordem pública, por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante pagamento prévio de justa indenização em dinheiro.

Para Uyedá (1988), a desapropriação representa um complexo procedimento do direito público, no qual o Estado assume a propriedade de bem móvel ou imóvel tendo por base o interesse público, indenizando aquele que era detentor da propriedade.

Em seu art. 5º, XXIV, a CF de 1988 (BRASIL, 1988) destaca como escopo da desapropriação a necessidade ou utilidade pública e o interesse social. Faz referência direta à lei, atribuindo a esta a função de definir o procedimento de expropriação, indicando as situações de necessidade ou utilidade pública e de interesse social (BRASIL, 1988).

A outra fundamentação constitucional da desapropriação está prevista no art. 182, § 4º, III, onde se faculta a medida expropriatória, quando há contrariedade ao Plano Diretor. Inserido no Capítulo II do Título VII da CF de 1988 (BRASIL, 1988) – "Da Política Urbana", o teor desse comando constitucional se afigura como sanção ao não cumprimento da função social da propriedade e, também, do uso do solo nas cidades, nas situações em que o proprietário não tenha observado o objetivo previsto pelas medidas administrativas, como: a) parcelamento; b) edificação ou uso compulsório; e c) Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo (BRASIL, 1988).

A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou para condicionar seu uso ao bem-estar social. Esse tipo de desapropriação é disciplinado pela Lei n. 4.132 (BRASIL, 1962):

> Art. 2º Considera-se de interesse social:
> I – o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;
> II – a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola;
> III – o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;
> IV – a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habilitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;
> V – a construção de casa populares;
> VI – as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;
> VII – a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais;
> VIII – a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.

Os casos mais comuns de desapropriação por interesse social estão elencados no art. 2º, IV e V, da Lei n. 4.132 (BRASIL, 1962). Na hipótese do inciso IV, a desapropriação é decretada para impedir a reintegração de posse por parte do proprietário do imóvel, que causaria sérios transtornos sociais, razão pela qual a lei exige como requisito para desapropriar a existência de núcleos residenciais com mais de 10 famílias. Na hipótese do inciso V, as desapropriações se intensificam em períodos de governos comprometidos com a melhoria de condições de vida dos hipossuficientes (BRASIL, 1962).

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária tem como condão atingir apenas o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. Nesse caso, o requisito de justa indenização será pago em títulos da dívida agrária, resgatáveis em até 20 anos, com exceção das benfeitorias úteis e necessárias, que serão indenizadas em dinheiro. Esse tipo de desapropriação exclui a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não tenha outra e que a propriedade seja produtiva.

No art. 182, § 2º, da CF de 1988 (BRASIL, 1988) se indica que: "propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor". Também se impõe nessa questão a elaboração de um Plano Diretor nas cidades com mais de 20 mil habitantes.

A função social da propriedade urbana difere da função social da propriedade rural, uma vez que a primeira perpassa múltiplas facetas, como a previsão da aprovação de um Plano Diretor previsto em lei, dando supremacia e maior estabilidade às regras e diretrizes do planejamento, e atende às funções elementares, como habitação, trabalho, lazer e mobilidade, aliadas à preservação e ao equilíbrio ecológico. Já a segunda promove a justa distribuição da propriedade ou por interesse social para fins de reforma agrária.

O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS CONSELHOS

O ciclo da política pública apresenta os seguintes estágios: a) agenda; b) formulação; c) implementação; e d) avaliação. Alguns desses estágios se misturam e podem ocorrer de modo simultâneo, nem sempre seguindo a ordem proposta. Na formação da agenda são selecionadas as prioridades, dada a impossibilidade de que todos os problemas da sociedade sejam solucionados. Por isso se estabelece um rol de prioridades diante dos problemas sociais, excluindo aqueles que não serão atendidos. A formulação de políticas públicas é a fase na qual são apresentadas soluções ou alternativas para as demandas.

A avaliação das alternativas deve ocorrer de modo objetivo, levando em conta a viabilidade financeira, legal e política. A implementação das políticas públicas se dá em seu planejamento e execução, em dois tipos ou modalidades: a) a implementação de cima para baixo; e b) a implementação de baixo para cima. No modelo de cima para baixo, poucos participam das decisões e formas de implementação e a população não é consultada. No modelo de baixo para cima, os favorecidos pelas políticas públicas são chamados a participar no processo. A avaliação de uma política pública se dá com a análise das medidas adotadas e dos resultados alcançados.

A democratização do país tornou viável a democratização dos processos decisórios, com a descentralização e a participação popular. O envolvimento da sociedade e dos cidadãos na implementação das políticas públicas confere maior legitimidade ao processo, pois o cidadão é o destinatário das ações governamentais. A formação dos conselhos os torna eficazes, uma vez que sua atuação vai além da formulação e da tomada de decisão, atingindo o controle, a gestão dos recursos e a fiscalização dessas políticas.

Os conselhos, nas diversas áreas, são mais do que um canal de comunicação entre o Poder Público e a sociedade. Têm uma dimensão jurídica e podem tornar efetivos os anseios da sociedade. Quando o Poder Público elege determinada política pública, no caso deste estudo a construção de uma rodovia, antes de implementá-la ele deveria ouvir os conselhos que representam certa comunidade. Só a partir da consulta deveria dar-se sequência à obra pública, pugnando pela eficiência e eficácia da política pública.

DESAPROPRIAÇÃO NA SABIAGUABA: EMBATE ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

A obra de pavimentação e duplicação da Rodovia CE-010 foi uma das ações governamentais que mais impactou a Sabiaguaba, bairro de Fortaleza que abriga uma APA. Considerada uma obra de utilidade pública, essa ação de gestão urbana teve por escopo facilitar a mobilidade intermunicipal entre Fortaleza, Eusébio e os municípios do interior do Ceará.

A justificativa da obra tem um arrazoado de estudos, dentre eles se aponta a redução do tráfego de veículos pesados por dentro de Fortaleza. A nova via vai facilitar a conexão entre os portos de Mucuripe e Pecém, com acesso pelo litoral, seguindo as rotas facilitadas pela CE-040, conectada à nova rodovia. A obra também possibilitou melhor fluidez do trânsito de veículos entre a Zona Leste de Fortaleza e localidades como o Beach Park e as praias da Costa Leste do Ceará. A nova via facilitou, ainda, o acesso às novas instalações da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) no estado (FIOCRUZ CEARÁ, 2018).

Essa obra pública, em sua quase totalidade, perpassa o bairro Sabiaguaba, cuja área é constituída por dunas, manguezais e extensas áreas verdes – ecossistemas vitais para o equilíbrio do meio ambiente. Ali habitam 2.117 pessoas, distribuídas em 582 domicílios particulares permanentes (CAMPOS, 2014).

Neste estudo tomamos como objeto de análise 2 ações de desapropriação que tramitam na 12ª Vara da Fazenda Pública, tendo no polo ativo da ação o Estado do Ceará e no polo passivo, o cidadão. As desapropriações atingiram propriedades privadas cujos donos não eram nativos ou moradores efetivos do bairro, mas moradores eventuais em finais de semana, férias e/ou feriados.

No entanto, para os moradores nativos e residentes no bairro de Sabiaguaba, a rodovia trouxe danos de ordem ambiental, comprometendo a pesca artesanal nos estuários marinho e pluvial. O isolamento estratégico dos mananciais e os serviços de gastronomia oferecidos pelos nativos em suas barracas de praia também foram atingidos negativamente. Poluição atmosférica e desses mananciais e impacto negativo no turismo estão entre as queixas dos habitantes, como apu-

ramos em entrevistas e observações *in loco,* tabuladas e analisadas no último item deste capítulo.

PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA EFETIVAÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO

A Lei n. 12.153 (BRASIL, 2009) estabeleceu a necessidade da criação do Juizado Especial da Fazenda Pública, visando à maior celeridade nos processos que envolvem o particular e o Poder Público – de acordo com o art. 2º, § 1º, dessa lei, as causas cíveis de interesse do Estado do Ceará e do Município de Fortaleza, suas autarquias, fundações e empresas públicas, até o valor de 60 salários mínimos, são dirimidas nesse juizado especial, excluindo de sua competência:

> [...]
> I – as ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, por improbidade administrativa, execuções fiscais e as demandas sobre direitos ou interesses difusos e coletivos;
> II – as causas sobre bens imóveis dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, autarquias e fundações públicas a eles vinculadas;
> III – as causas que tenham como objeto a impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou sanções disciplinares aplicadas a militares (BRASIL, 2009).

Tramitam atualmente nas varas de Fazenda Pública na Comarca de Fortaleza 783 processos de desapropriação. Tais ações se dividem em ações de desapropriação, cuja parte interessada em promovê-las pode ser tanto o Município de Fortaleza (com 337 processos ao todo) quanto o Estado do Ceará (com 446 processos em andamento na data da coleta de dados desta pesquisa). Acrescente-se que as demais entidades da Administração Indireta também são responsáveis por outras ações de desapropriação.

Duas ações de desapropriação tramitaram na 12ª Vara da Fazenda Pública, ocorridas no bairro Sabiaguaba – a primeira, já arquivada, foi instruída no:

> Processo n. 0910899-02.2014.8.06.0001, no qual o Estado do Ceará, por meio da Procuradoria do Patrimônio e do Meio Ambiente (PROPAMA), com fundamento no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, e no Decreto-Lei n. 3.365/41, interpôs a desapropriação de um imóvel, cujo terreno com área de 401,23 m² e benfeitorias, sem edificações, toda ela incluída na área declarada de utilidade pública pelo Decreto Estadual n. 31.317, publicado no Diário Oficial do Estado do Ceará, em 29 de outubro de 1993 (CEARÁ, 2018).

O imóvel foi declarado de utilidade pública diante da necessidade de implantação da obra de pavimentação e duplicação da Rodovia CE-251 (atual CE-

010), no trecho compreendido entre a ponte sobre o Rio Cocó (Sabiaguaba), no Município de Fortaleza, e seu entroncamento com a CE-040 (Anel Rodoviário), no Município de Eusébio. A desapropriada concordou expressamente com o valor oferecido pelo Estado do Ceará a título de justa e prévia indenização, o que tornou o processo mais célere. No caso de não concordância quanto ao valor da indenização, o juiz deve nomear um perito e este deve apresentar um laudo, passível de questionamento por parte dos assistentes técnicos escolhidos pelas partes.

No caso em tela, quando o expropriado concorda com a indenização ofertada pelo Estado do Ceará, o acordo é homologado pelo juiz, findando o processo, sendo declarada na sentença homologatória a incorporação do bem expropriado ao patrimônio do Estado do Ceará, que deve implementar uma obra de utilidade pública.

A segunda ação de desapropriação no bairro Sabiaguada, ainda tramitando na 12ª Vara da Fazenda Pública, corresponde ao:

> Processo de n. 0174357-89.2015.8.06.0001, no qual o Estado do Ceará, por meio da Procuradoria do Patrimônio e do Meio Ambiente (PROPAMA), com fundamento no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, e no Decreto-Lei n. 3.365/41 requereu a desapropriação de um imóvel, no caso, um terreno com área de 433,99 m², sem edificações, só com benfeitorias, com as medidas coordenadas e confrontações descritas no memorial descritivo, juntado aos autos, sendo o imóvel declarado de utilidade pública pelo Decreto Estadual n. 31.317 de 29 de outubro de 2013, face à necessidade da implantação da obra de pavimentação e duplicação da Rodovia CE-251 (atual CE-010) no trecho compreendido entre a ponte sobre o Rio Cocó (Sabiaguaba), no Município de Fortaleza, e o seu entroncamento com a CE-040 (Anel Rodoviário), no Município de Eusébio. O processo se encontra em sua fase inicial, pois envolve um imóvel enfitêutico, necessitando, portanto, da participação no processo, caso tenha interesse, do senhorio direto (CEARÁ, 2018).

Esse processo deve passar pela fase instrutória até o julgamento final.

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS DESAPROPRIAÇÕES DA RODOVIA CE-010

No bairro Sabiaguaba, por onde passa a Rodovia CE-010, existem 3 unidades de conservação criadas pelo Poder Público e 1 unidade de conservação criada pela iniciativa privada, todas localizadas no município de Fortaleza: a) o Parque Natural Municipal das Dunas da Sabiaguaba, com 467,60 ha, administrado pela Secretaria do Meio Ambiente e Controle Urbano de Fortaleza (SEMAM); b) a APA de Sabiaguaba, com 1.009,74 ha, administrada pela SEMAM; c) o Parque Ecológico do Cocó, com área de 1.155,20 ha, administrado pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (SEMACE); e d) a Reserva Ecológica Particular,

com 58,76 ha, administrada pela Fundação Maria Nilva Alves. As 2 primeiras tiveram seus territórios interceptados pelo traçado da rodovia.

A rodovia apresenta boa parte de seu traçado interceptando áreas com características rurais, constituídas por sítios, chácaras e loteamentos, e apresentando densidade demográfica bastante rarefeita. Existem trechos onde se constatam extensas glebas de terras sem exploração, com possibilidade de especulação imobiliária. Há, ainda, setores ocupados por bosques de cajueiros e mangueirais, áreas de hortas e pequenos cultivos de agricultura familiar. Os aglomerados urbanos posicionados ao longo da rodovia se encontram principalmente nas imediações dos entroncamentos com as principais vias interceptadas, destacando-se as avenidas Sabiaguaba e Manoel Mavignier/Maestro Lisboa.

Sobre os imóveis, objetos da desapropriação na área da praia da Sabiaguaba, apenas 3 habitações foram atingidas – eram imóveis de médio padrão e um pequeno comércio. No trecho compreendido entre a Estrada da Gerereba e a Av. Manoel Mavignier/Maestro Lisboa, muitos imóveis de baixa renda foram desapropriados, além de uma igreja evangélica e um depósito de material de construção.

Na intersecção com a Estrada do Fio foram objeto de desapropriação 1 metalúrgica e 1 pequena fábrica de adesivos. No restante do traçado da rodovia foram atingidas habitações esparsas ou pequenos agrupamentos de casas posicionados nas intersecções da via com ruas transversais.

No trecho final da rodovia estava prevista a desapropriação de parte do terreno pertencente ao Loteamento Jardim Ibiza, localizado na confluência da Rodovia CE-040 com o Anel Rodoviário. Algumas habitações atingidas pela rodovia apresentam ocupação mista (residência/comércio), contando indenização e apoio técnico para a reinstalação do negócio por meio da oferta de orientação e capacitação ao afetado.

Sobre as condições de ocupação dos imóveis, mais de 80% são próprios, sendo o número de imóveis cedidos ou alugados mais representativo em aglomerados urbanos nas imediações da Av. Manoel Mavignier/Maestro Lisboa. Sobre o *status* jurídico dos imóveis, a maioria conta com escritura em cartório ou documentação equivalente, embora tenham sido constatados casos de ocupação de áreas públicas.

A pavimentação e a duplicação da Rodovia CE-251 (atual CE-010) gerarão impacto em termos de influência indireta sobre os municípios de Fortaleza e Eusébio. Segundo o IBGE (2010), esses 2 municípios contavam com uma população de 2.493.456 habitantes (29,52% da população do Estado do Ceará).

Das 5 comunidades mais diretamente afetadas pelo processo desapropriatório, 70% são servidas pela coleta pública de resíduos sólidos; os outros 30% não participam do manejo adequado dos resíduos sólidos, promovendo o aterramento deles nos quintais ou incinerando-os.

Com a análise dos dados coletados, verificou-se que as comunidades atingidas pela desapropriação constituem aglomerado populacional que estava em declínio, formado em sua grande maioria por pessoas mais velhas que já moravam no local há décadas, o que deveria ser levado em consideração quando da implementação de políticas públicas no local, visto que a implementação de políticas públi-

cas para a população jovem é significativamente diferente das políticas voltadas à população idosa.

ANÁLISES DAS ENTREVISTAS COM OS LÍDERES COMUNITÁRIOS E OS MORADORES DO BAIRRO SABIAGUABA

Dialogamos com 2 líderes comunitários e com outras 10 pessoas. Os líderes e parte dos entrevistados são nativos da Sabiaguaba. Outros habitam ali por período que varia entre 18 e 66 anos – portanto, têm vivência equivalente a várias gerações na região.

Ao valorizar essas opiniões, de modo qualitativo, concordamos com o posicionamento defendido por DaMatta (1997), de que a primeira interpretação é a do informante que vivencia o fenômeno. Para o autor, "quando apresento minha teoria ao meu 'objeto' eu não só estou me abrindo para uma relativização dos meus parâmetros epistemológicos, como também fazendo nascer um plano de debate inovador" (DAMATTA, 1997, p. 26).

Acerca da realidade local, vale rememorar que o Rio Cocó, que vara uma parte do bairro, era fonte de extrativismo, possibilitando a pesca artesanal (cujos cardumes se tornaram escassos diante da intensa ação poluente observada há décadas e intensificada pelas obras em questão).

No dizer dos moradores, a poluição do rio vai em um crescendo após a pavimentação e duplicação da Rodovia CE-010, em razão do intenso tráfego de veículos e da dispersão de dejetos. Os benefícios que a obra trouxe dizem respeito à mobilidade urbana, tornando mais rápido o acesso a outros bairros, como Sapiranga, Messejana e Praia do Futuro. Embora se tenha verificado que o transporte público ainda é incipiente para a maioria dos habitantes do bairro, que não possui automóvel.

O tráfego de bicicletas se tornou mais intenso e a falta de acostamento na estrada tem causado acidentes. Em contraponto vieram benefícios à comunidade, como a melhor distribuição de hortaliças, uma das fontes de renda dos moradores, por meio das novas possibilidades rodoviárias.

Surpreendeu-nos perceber que o turismo teve diminuição diante do rompimento do isolamento natural, primeiro provocado pela ponte sobre o Rio Cocó, em 2010; depois pela ampliação e pelo fluxo de tráfego da nova rodovia.

Na orla da Sabiaguaba existem 25 barracas e somente 3 não são de nativos. Tais barracas são diferentes daquelas existentes na Praia do Futuro – são rústicas e a cozinha têm como pratos principais peixe, caranguejo ou camarão. Uma das donas de barraca às margens do Rio Cocó relatou que, depois da pavimentação da Rodovia CE-010, o movimento de clientes caiu muito. Verificamos, ainda, que a clientela das barracas é composta por pessoas da Sabiaguaba e de bairros adjacentes, não havendo fluxo significativo de turistas.

Depreendemos que, mesmo com os atrativos naturais, aquela área carece de investimentos e políticas públicas, como urbanização litorânea, projeto paisagístico e manejo adequado de recursos ambientais, capazes de ampliar o fluxo de turistas.

Na comunidade, as lideranças ressaltam a necessidade de instalação de farmácia, praça, equipamentos de lazer, posto de saúde etc. Também verificamos que, de acordo com a amostra populacional ouvida, predomina a existência de imóveis sem registro de propriedade – os respondentes afirmaram deter apenas a posse.

Dentre as categorias elencadas, tratamos da desapropriação descrevendo os caminhos jurídicos e processuais, bem como as responsabilidades fiscais impostas aos proprietários mediante pagamento de impostos e, ainda, a compensação financeira nos casos de perda compulsória da propriedade para o Estado por força de lei, para fins de realização de políticas públicas. Destaca-se, aqui, um questionamento acerca da necessidade de regularização fundiária nos casos identificados junto aos moradores entrevistados.

Já para a categoria política urbana, dentre as opiniões dos moradores predominou um estágio de insatisfação maior do que aquele que seria satisfatório. As entrevistas revelaram predominância de críticas à obra. Manifestou-se insatisfação quanto à ausência de políticas públicas prioritárias, como as de saúde, educação, lazer e meio ambiente.

No que diz respeito à função social da propriedade, no âmbito jurídico, destaca-se a preservação do direito de propriedade privada; a exceção se dá quando se faz necessária ao uso da coletividade, visando ao bem comum. Com respeito às políticas públicas, a função social se estende ao retorno que é dado ao viver da população quando da efetivação e de obras e serviços. Nesse sentido, a insatisfação dos moradores sugere uma ampliação dos serviços essenciais no entorno da obra em questão, fazendo valer a integração de políticas complementares tanto de infraestrutura, quanto daquelas outras citadas.

CONCLUSÕES

Observamos e analisamos a repercussão da intervenção, movida pela política pública de infraestrutura do Estado do Ceará, cuja execução necessitou da participação do Poder Judiciário ao acolher, escrutinar e decidir acerca de ações movidas entre entes privados e o Estado, no necessário embate pela via legal e democrática.

Restou evidente que uma política pública não pode ser implementada de modo isolado em um contexto integrado de investimentos públicos. Na efetivação de uma política de mobilidade que permeia um bairro, a exemplo da Rodovia CE-010, em que pese a fundamentação do governo de que o propósito da obra é ampliar o desenvolvimento econômico com a diminuição dos engarrafamentos por dentro de Fortaleza, facilitando, ainda, a interligação dos portos Mucuripe e Pecém, um segmento da população atingida, ofereceu um contraponto divergindo, em parte, da obra e elencando suas próprias prioridades.

Ao exigir outras políticas públicas essenciais e complementares, como a construção de um posto de saúde e de uma praça, a instalação de equipamentos de lazer para os jovens, uma delegacia, urbanização das margens do Rio Cocó, cuidado ambiental da orla marítima e incremento dos serviços privados como farmácia, padaria etc., os moradores da Sabiaguada, discordaram em parte da política pública ali executada.

A obra em si aciona a expectativa dos moradores por outras políticas. Enquanto o movimento de forças entre o Estado e a sociedade não se restringe aos embates específicos mediados pelo Poder Judiciário nos casos de expropriação e indenização, indo além, desperta a opinião pública dos moradores. Segmentos organizados se manifestaram. Uma ação de política pública abre um leque para o surgimento de outras, à medida que causa determinado impacto no território em que é construída e implementada.

O Estado brasileiro evoluiu com a CF de 1988 (BRASIL, 1988); o surgimento de conselhos populares que buscam contribuir para a formulação e o acompanhamento das políticas públicas em diversas áreas, como saúde, assistência social, habitação etc., viabilizou uma evolução do campo cidadão e participativo. Embora, tenhamos percebido que não é um caminho fácil. Nem sempre o governo aciona a participação, por vezes, a política é posta em prática de cima para baixo.

No Estado moderno, as políticas públicas se mostram imprescindíveis à vida das pessoas e ao funcionamento e desenvolvimento das cidades. O espaço de convivência dos habitantes de uma cidade requer, por parte dos governantes, investimento continuado, ora garantindo a manutenção do bem-estar, ora investindo em novas alternativas de progresso e sustentabilidade ambiental.

A gestão urbana transcende a mera atividade de administrar uma cidade e gerir seus recursos. Na efetivação das políticas públicas, o governante dispõe de instrumentos regulamentados pela CF de 1988 (BRASIL, 1988) e pela legislação infraconstitucional, que tornam possível a organização dos espaços, levando em conta o cumprimento das funções da propriedade e da cidade; dentre estes instrumentos, usa-se tanto a desapropriação quanto os mecanismos de natureza tributária e financeira.

A organização dos espaços habitáveis é essencial para o melhor ordenamento urbano. Para isso foram criadas leis municipais, entre elas o Código de Postura do Município, que regulamenta o uso do espaço no que concerne à propriedade e à boa convivência entre os cidadãos, sempre levando em conta a função social. Fazer cumprir a função social da propriedade remete à CF de 1988 (BRASIL, 1988), na qual o direito de propriedade é considerado, junto com a vida e a liberdade, um direito fundamental, que perdeu seu caráter absoluto ao priorizar a função social, acertadamente, porque vivemos em coletividade deve-se priorizar o bem-estar de todos.

Quando, para construir uma estrada, um hospital ou uma escola, o Poder Público necessita desapropriar determinado bem particular, ele tem de tornar público tal ato por meio de um decreto, declarando que aquele bem é de utilidade pública e, caso não haja acordo entre expropriante e expropriado, deve-se recorrer ao Poder Judiciário. Aí tem início um processo de desapropriação, cujo procedimento é norteado pelo Decreto-Lei n. 3.365 (BRASIL, 1941).

A desapropriação não ocorre apenas por utilidade pública, pode dar-se também por sanção para finalidade urbanística, ao apenar o proprietário pelo mau uso de sua propriedade, quando não observa os ditames do Plano Diretor do Município. Ao desapropriar um bem particular, o Poder Público se obriga a pagar

uma justa indenização ao proprietário. Tudo isso envolve verba pública, recursos financeiros arrecadados por meio de tributos.

A pesquisa de campo no bairro Sabiaguaba também nos permitiu dialogar com os moradores sobre propriedade e desapropriação como instrumentos de gestão urbana. No caso da política em questão, guardadas as divergências, pareceu-nos que sua eficácia em relação ao bem-estar social foi satisfatória. Constatamos que a obra da pavimentação e duplicação da Rodovia CE-010 preencheu a demanda por mobilidade urbana naquele território, em face da melhoria do acesso ao Município de Eusébio por fortalezenses; no outro sentido, o deslocamento de eusebianos em direção a Fortaleza pelo litoral. No que se refere ao turismo, a nova via facilitou o acesso à localidade do Porto das Dunas, com interligação ao Anel Rodoviário (que conecta rodovias estaduais e federais).

O aspecto positivo descrito pelo Poder Público é dissonante da visão dos líderes comunitários e de alguns moradores do bairro Sabiaguaba, como apontamos. Daí, concluirmos que o exercício da participação popular nas políticas públicas é fundamental, por permitir que Estado e sociedade caminhem mais próximos em termos de planejamento, monitoramento e execução de obras públicas.

Mesmo percebendo que o campo de força entre Estado e sociedade persistirá, faz-se necessário que a sociedade civil organizada participe das decisões governamentais, principalmente no que concerne às políticas públicas, por meio de grupos comunitários, associações de bairro e lideranças comunitárias – representações mais próximas ao cotidiano da comunidade local.

Por ser a Sabiaguaba um bairro com áreas de conservação ambiental e algumas glebas ainda sem exploração, parece-nos ser urgente que o Poder Público invista em políticas voltadas à urbanização sustentável, contribuindo para a preservação dos mananciais, da flora e da fauna ali subsistentes, em consonância com a APA e o parque natural do município. Assim se evitará a especulação imobiliária desordenada e danosa ao ambiente natural.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONAVIDES, P. **Ciências políticas.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BONAVIDES, P. **Ciências políticas.** 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil de 1824.** Rio de Janeiro: Secretaria de Estado dos Negócios do Império do Brazil, 1824.

BRASIL. Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de extrangeiros, autorizado o governo a promover a colonização extrangeira na forma que se declara. **Coleção de Leis do Império do Brasil,** Rio de Janeiro, 18 set. 1850.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brazil de 1891.** Rio de Janeiro, DF: Congresso Nacional, 1891.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.** Rio de Janeiro, DF: Congresso Nacional, 1934.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937.** Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1937.

BRASIL. Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 22 jun. 1941.
BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.** Rio de Janeiro, DF: Congresso Nacional, 1946.

BRASIL. Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. **Diário Oficial da União,** seção 1, Brasília, 11 set. 1962.

BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 30 nov. 1964.

BRASIL. **Ato Institucional n.º 1, de 9 de abril de 1964.** Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Rio de Janeiro, 1964.

BRASIL. **Ato Institucional n.º 2, de 27 de outubro de 1965.** Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964. Brasília: Presidência da República, 1965.

BRASIL. **Ato Institucional n.º 3, de 5 de fevereiro de 1966.** Fixa datas para as eleições de 1966, dispõe sobre as eleições indiretas e nomeação de Prefeitos das Capitais dos Estados. Brasília: Presidência da República, 1966.

BRASIL. **Ato Institucional n.º 4, de 7 de dezembro de 1966.** Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discursão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República. Brasília: Presidência da República, 1966.

BRASIL. **Constituição do Brasil de 1967.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 1967.

BRASIL. **Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968.** São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais. Brasília: Presidência da República, 1968.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 20 out. 1969.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III, e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 19 jul. 2000.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 26 dez. 2002.

BRASIL. Lei n. 12.153, de 22 de dezembro de 2009. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 23 dez. 2009.
BRASIL. Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 4 jan. 2012.

BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis ns. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis ns. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 28 maio 2012.

CAMPOS, F. **Anuário de Fortaleza 2012-2013.** 2014. Disponível em: http://www.anuariodefortaleza.com.br/a-cidade/. Acesso em: 14 set. 2018.

CANOTILHO, J. J. G. *et al.* (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2013.

CEARÁ (Estado). **Lei N.º 16.397, de 14.11.17,** dispõe sobre a Organização Judiciária do Estado do Ceará, publicado no Diário Oficial do Estado do Ceará em 16.11.2017. Fortaleza, Governo do Estado: 2017.

CEARÁ (Estado). **e-SAJ: Portal de Serviços.** Disponível em: http://esaj.tjce.jus.br/esaj/portal.do?servico=740000. Acesso em: 12 set. 2018.

DAMATTA, R. **Relativizando:** uma introdução à antropologia social. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DANTAS, E. C.; COSTA, M. C. L.; SILVA, J. B. **De cidade a metrópole:** (trans)formações urbanas em Fortaleza. Fortaleza: Ed. UFC, 2009.

FARIAS, A. **História do Ceará.** Fortaleza: Armazém da Cultura, 2015.

FORTALEZA (Município). **Plano de Manejo:** Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba – Área de Proteção Ambiental de Sabiaguaba. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2010.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ NO CEARÁ – FIOCRUZ CEARÁ. **Fiocruz Ceará inaugura novas instalações.** 2018. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-ceara-inaugura-novas-instalacoes. Acesso em: 12 ago. 2018.

GOMES, L. **1889:** como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da Monarquia e a Proclamação da República no Brasil. São Paulo: Globo Livros, 2013.

HARADA, K. **Desapropriação, doutrina e prática.** 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

HUMBERT, G. L. H. **Curso de direito urbanístico e das cidades.** Rio de Janeiro: Mundo Jurídico, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo 2010:** Ceará. 2010. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_ceara.pdf. Acesso em: 12 set. 2017.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo civil.** São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil.** São Paulo: Edipro, 2015.

MARX, K. **Sobre a questão judaica.** São Paulo: Boitempo, 2010a.

MARX, K. **Glosas críticas marginais ao artigo O rei da Prússia e a reforma social:** de um prussiano. São Paulo: Expressão Popular, 2010b.

MATIAS, J. L. N.; ROCHA, A. P. P. **Repensando o direito de propriedade.** Disponível em http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/reconst_da_dogmatica_joao_luis_matias_e_afonso_rocha.pdf. Acesso em: 2 jul. 2018.

NUNES, P. B. **Direito ambiental.** 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração dos Direitos Humanos.** 10 dez. 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm. Acesso em: 14 set. 2017.

POMPEU SOBRINHO, T. **História do Ceará.** Fortaleza: Instituto do Ceará, 1955.

SANTOS, M. **A natureza do espaço:** técnica e tempo, ração e emoção. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006.

SANTOS, M. **O espaço dividido.** 2. ed. São Paulo. Edusp, 2008.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. 11. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. **Brasil:** uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, E. F. **Meio ambiente & mobilidade urbana.** São Paulo: Ed. SENAC, 2014.

SINGER, P. **Economia política da urbanização.** São Paulo: Brasiliense, 1973.

SOUZA, M. S. Fortaleza: uma análise da estrutura urbana (guia de excursão). *In:* ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 3., 1978. Fortaleza. **Anais** [...]. Fortaleza: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1978.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Súmula n. 561.** Brasília, DF: STF, 1977.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – **STF. Súmula n. 618**. Brasília, DF: STF, 2007.

UYEDÁ, M. **Da desistência da desapropriação.** São Paulo: Aquarela, 1988.

A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA E A GESTÃO DA CIDADE NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Pedro César da Rocha Neto
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Roselane Gomes Bezerra
Universidade Federal do Ceará – UFC

INTRODUÇÃO

Este capítulo trata do instituto jurídico-urbanístico denominado operação urbana consorciada (OUC) como instrumento de gestão da cidade. A partir de um estudo de caso da primeira experiência ocorrida em Fortaleza-CE, a Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió (OUC Parque Foz do Riacho Maceió) e as nuances para sua implementação como mecanismo alternativo de financiamento direcionado, para mitigar problemas decorrentes do crescimento desordenado da urbe. Para tanto, realizamos entrevistas, bem como uma avaliação sistemática das bibliografias técnicas sobre a temática.

Vale destacar que esta pesquisa se justifica pela necessidade de compreender os motivos das dificuldades na condução da urbe, observando e descrevendo os mecanismos alternativos capazes de financiar os vários "r" (requalificar, revitalizar, renovar e reabilitar) da pauta urbanística-política, no âmbito do "planejamento estratégico", enquanto modelo de gestão da cidade.

Contudo, as definições temáticas, a formatação do campo de concentração científica, bem como as limitações temporais e locacionais, foram lapidadas e balizadas por uma profunda e desgastante catarse. Dito isso, apresentam-se os diferentes olhares, sejam conflitantes ou harmônicos, na parte ou no todo, proposituras ou antíteses, tudo a partir da análise de entrevistas desenvolvidas em campo, com os diferentes atores desse processo truncado, ou seja, de árdua compreensão, em que foram observadas divergências acerca dos benefícios ocasionados pela implementação da OUC aqui estudada.

Metodologicamente, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, bem como um estudo de campo com aplicação de abordagem qualitativa e descritiva, com perspectiva histórica, por meio de entrevistas com gestores públicos, representantes do Parlamento Municipal, entes privados e moradores da comunidade das áreas de influência da OUC Parque Foz do Riacho Maceió.

A pesquisa aplicada teve por objetivo extrair as impressões aprofundadas dos participantes acerca de sistemas de espaços livres, sustentabilidade urbana, gestão compartilhada da cidade, parcerias público-privadas e OUC como mecanismos indutores (ou não) de desenvolvimento da urbe.

Para tanto, definiu-se a amostragem de 4 grupos de indivíduos, divididos em: a) Gestores Públicos Municipais de Fortaleza (GPMFOR); b) Parlamentares Municipais de Fortaleza (PMFOR); c) Consorciado Privado da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió (CP); e d) moradores das áreas de influência da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió (MOR).

Primeiro foram realizadas 7 entrevistas em profundidade, com o objetivo de entender a realidade do extrato social vivenciado nas áreas de influência da operação urbana *in casu*. Buscou-se identificar indivíduos (como ex-moradores das áreas de risco nas margens do Riacho Maceió). Em seguida, aplicaram-se 8 entrevistas em profundidade, com o escopo de entender e identificar as diferentes visões técnicas do processo de evolução urbana e as políticas públicas desenvolvidas em Fortaleza – em especial as ações de Gestão Consorciada da Cidade e o uso dos instrumentos jurídico-urbanísticos disponíveis da OUC Parque Foz do Riacho Maceió (na visão de todos os ângulos envolvidos).

Vale destacar que, ao longo deste capítulo se encontram trechos de respostas às perguntas das entrevistas, conforme a necessidade de conceituação do tema. Por fim, aponta-se a aplicação de dois tipos de questionários distintos, caracterizados por questões abertas, com roteiro estruturado e abordagem em profundidade, e baseados em vasto levantamento dos instrumentos usados para a melhoria das cidades, aprofundado em Fortaleza e em suas singularidades.

Além disso, duas técnicas foram usadas no recrutamento: a) visita domiciliar – para o grupo MOR; e b) agendamento prévio – para os grupos GPMFOR; PMFOR; e CP.

Os sujeitos foram selecionados, em parte, aplicando uma amostragem aleatória estratificada para os moradores das áreas de influência da OUC em estudo, haja vista que foi respeitada a proporção de 57% de indivíduos do sexo feminino e 43% do sexo masculino, todos identificados como pertencentes à população economicamente ativa (PEA) que, à época da intervenção urbana, eram maiores de idade.

Para estruturar territorialmente os estudos, os indivíduos entrevistados foram escolhidos nos territórios delimitados pelas áreas de influência da OUC Parque Foz do Riacho Maceió como Área de Influência Direta (AID) e Área de Influência Indireta (AII), bem como a delimitação da Área Diretamente Afetada (ADA) ou Área de Estudo (AE).

FUNDAMENTOS PARA A PESQUISA

Para entender melhor como foi formulada a OUC em Fortaleza e os motivos para a implementação no Parque Foz do Riacho Maceió, mostra-se necessário contextualizar o escopo desse instrumento urbanístico e compreender seus principais conceitos, bem como observar os desafios diante da infraestrutura municipal, além de delimitar o aprofundamento metodológico concernente à pesquisa.

Para tanto, observa-se que a OUC Parque Foz do Riacho Maceió foi desenvolvida em uma área de mais de 20.000 m2, encravada parte no bairro Mucuripe, parte no bairro Meireles. A OUC *in casu* teve como ente privado consorciado

a empresa privada Nordeste Participações Ltda. (NORPAR), que, por sua vez, contratou a empresa Ambiental Assessoria[1], para desenvolver e apresentar um Estudo de Impacto Ambiental e um Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). O EIA/RIMA, desenvolvido sob a coordenação do Prof. Gustavo Amorim Studart Gurgel, com resultados balizados por estudos qualitativos e quantitativos, apresentando dados sobre a estrutura urbana, os antecedentes históricos, o projeto arquitetônico do Parque do Riacho Maceió, o paisagismo, as especificações para urbanização, as emissões sonoras, os efluentes atmosféricos, os resíduos sólidos e as demais análises.

Observa-se, ainda, que as áreas de influência são delimitadas em 3 âmbitos: a) AII; b) AID; e c) ADA. Os subespaços aludidos recebem impactos nas fases de construção e operação *in casu* da OUC Parque Foz do Riacho Maceió, ora com relações causais diretas, ora indiretas – daí a denominação – além da ADA onde se localiza o empreendimento propriamente dito, muitas vezes denominada *área de intervenção*.

> Dito isso, o EIA/RIMA se delimitou como:
> a) ADA ou AE: polígono formado pelo trecho da Av. Presidente Kennedy (Beira Mar), junto à R. Manoel Jesuíno (Tereza Hinko), à R. Sen. Machado e à Trav. Caetano (onde se situa o Riacho Maceió);
> b) AID: polígono formado pelo trecho da Av. Presidente Kennedy (Beira Mar), junto à R. Senador Machado e à Travessa Caetano (onde se situa o Riacho Maceió), bem como sua vizinhança imediata, no bairro Mucuripe (sentido norte), até o ponto inicial;
> c) AII: formada pelos bairros Mucuripe e Meireles.

Contudo, percebeu-se que a comunidade pertence ao bairro Vicente Pinzón, bem como, em parte, ao bairro Papicu, sofrendo influência indireta dos "benefícios" e das "mazelas" da OUC Parque Foz do Riacho Maceió.

Portanto, incorporam-se os bairros Vicente Pinzón e parte do Papicu como AII da OUC. Consolidando as informações, representamos a ADA, a AID e a AII que serviram de base territorial para este estudo.

Em oportunidade diversa, os representantes dos grupos GPMFOR, PMFOR e CP foram selecionados mediante amostragem por conveniência, a partir da posição estratégica que ocupam, seja na esfera pública ou privada. No entanto, buscou-se garantir um leque de opiniões técnicas dos mais variados setores da Administração Pública Municipal de Fortaleza, tais como: a) representantes da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA); b) representantes do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR); c) representantes da Procuradoria Geral do Município (PGM); e d) representantes da Coordenadoria Especial de Parceria Público-Privada. Outrossim, buscou-se garantir a presença do responsável técnico pela elaboração do EIA/RIMA contratado pelo ente privado, bem como do represente legal da empresa consorciada privada NORPAR.

1 Ambiental Assessoria, Comércio e Representação Ltda., inscrita no CNPJ n. 35.026.293/0001-60, com sede na R. Visconde de Mauá, 1.525, Aldeota, Fortaleza-CE.

Contudo, pode-se conceber, na sequência deste capítulo, a indispensabilidade de contextualizar os desafios para a gestão das cidades – sobretudo Fortaleza.

A CIDADE E OS DESAFIOS DE GESTÃO

Deve-se destacar a contextualização da cidade e seus desafios para conduzir os destinos da urbe. Do mesmo modo, demonstra-se a importância do planejamento urbano como forma de antever e/ou mitigar as mazelas que assolam as cidades modernas. A análise das nuances e das particularidades que cercam as cidades e as dificuldades de gerir o espaço urbano se fazem presentes nesta pesquisa.

Para Ermínia Maricato (2003, p. 152):

> A segregação urbana ou ambiental é uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma. À dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer.

Verifica-se, portanto, a necessidade preeminente do gestor municipal planejar a urbe com projeções de curto, médio e longo prazos. Pode-se afirmar que o planejamento urbano tem no urbanismo o meio que proporciona aos citadinos o acesso ao direito ao bem-estar urbano. Assim, pode-se definir o urbanismo como "um conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade" (MEIRELLES, 2007, p. 511). Sobre esse tema, Rodrigues (2007) afirma que o urbanismo envolve o diagnóstico dos problemas das cidades e a avaliação dos meios para solucioná-los.

Dessa forma, tem-se que o urbanismo se refere a um elemento de significativa transformação das cidades, promovido por meio de atividades próprias e aplicáveis (em seus princípios e na realização de seus fins). Nesta seção se apresenta o Município de Fortaleza e as diferentes "fortalezas" que compõem a megalópole alencarina.

A Cidade de Fortaleza

Fortaleza é a capital do Estado do Ceará, localizado na Região Nordeste do Brasil; a cidade tem 314.930 km² de área e 2.452.185 habitantes. Os municípios que compõem a Região Metropolitana de Fortaleza (Grande Fortaleza) totalizam 3.818.380 habitantes, constituindo uma megalópole (IBGE, 2010).

Fortaleza se destaca bastante na economia regional. Dados do IBGE (2010) indicam que seu produto interno bruto (PIB) chega a R$ 37,1 bilhões, o que equivale a quase metade do PIB do Estado do Ceará (48%), o que posiciona Fortaleza com o maior PIB entre as capitais do Nordeste e com o oitavo PIB entre as capitais do país.

O índice de desenvolvimento humano (IDH) municipal é 0,732, fato que deixa a Grande Fortaleza na 17ª colocação entre as metrópoles brasileiras. Tal índice indica que o município se encontra na faixa de alto desenvolvimento humano. O elevado IDH do município decorre de fatores como Longevidade (índice de 0,814), Renda (índice de 0,716) e Educação (índice de 0,672) (IBGE, 2010). Entretanto, o IDH dos bairros da cidade revela uma profunda desigualdade, decorrente da falta de planejamento urbano. Nesse sentido, temos alguns bairros que apresentam alto desempenho em detrimento de outros com baixo desempenho.

Segundo um estudo realizado pela Prefeitura de Fortaleza, os 10 melhores bairros de Fortaleza em termos de desenvolvimento humano são: a) Meireles (0,953); b) Aldeota (0,867); c) Dionísio Torres (0,860); d) Mucuripe (0,793); e) Guararapes (0,768); f) Cocó (0,762); g) Praia de Iracema (0,720); h) Varjota (0,718); i) Fátima (0,695); e j) Joaquim Távora (0,663). Vale salientar que, à exceção de Fátima, pertencente à Regional IV, os demais bairros se concentram na Regional II. No tocante aos bairros com baixo desempenho temos o Conjunto Palmeiras (0,119), último colocado do ranking, seguido de Parque Presidente Vargas (0,135), Canindezinho (0,136), Genibaú (0,139), Siqueira (0,149), Praia do Futuro II (0,168), Planalto Ayrton Senna (0,168), Granja Lisboa (0,170), Jangurussu (0,172) e Aeroporto – Base Aérea (0,177).

Fortaleza se divide administrativamente em 7 secretarias regionais (SER), além da Secretaria Regional do Centro de Fortaleza (SERCE). A capital tem 121 bairros, segundo a cartografia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ressalta-se, ainda, que a cidade passou por um desastroso processo de urbanização em seus 2 séculos de fundação e que recebeu um volume enorme de indivíduos dos vários municípios cearenses, fruto do êxodo rural, em especial em anos de grandes secas. As provisões habitacionais não foram suficientes para albergar os "sertanejos", assim, o processo de "favelização" e os chamados assentamentos precários cresceram em projeção geométrica na urbe.

Acerca do processo de urbanização, Maricato (2000, p. 140) observa que o crescimento urbano se deu a despeito de qualquer norma, diploma legal ou plano urbanístico, de sorte que a velocidade do processo de urbanização desordenado fez nascer outra cidade, paralela à cidade oficial, composta pelos moradores das favelas e dos aglomerados subnormais. Essas afirmações encontram ressonância nos relatos do grupo técnico GPMFOR, como se depreende da seguinte fala:

> *O processo de evolução urbana do Município de Fortaleza há muito tempo vem sendo trabalhado de uma forma segregadora, ou seja, ele sempre segregou as classes sociais. É claro que no início da cidade, a questão do núcleo central muito pequeno fazia com que a cidade toda caminhasse, todos moravam perto um dos outros, ricos ou po-*

> *bres. No entanto, depois de certo tempo, quando começaram a vir grandes grupos de imigração da seca para Fortaleza, a cidade se ocupou, inclusive, de fazer verdadeiras muralhas, até zonas de campos de concentração, para poder segregar essas populações que vinham de baixíssima renda e vinham para subsistir e sobreviver em bairros periféricos* [...]. (GPMFOR – 02)

No entanto, também se observa que elementos como a incipiente ou até imperceptível política de controle urbano, desenvolvida ao longo dos anos na capital cearense, foi fundamental para culminar nesse quadro desastroso, um verdadeiro caos urbano:

> *Fortaleza, assim como outras capitais, tem crescido de forma muito desordenada, ainda que isso vá mudar em curto prazo, porque não basta ter uma legislação como o Plano Diretor, não basta ter legislação do uso do solo, porque uma coisa muito importante que nós não temos é uma efetivação do poder de polícia e, por outro lado, nós não temos uma política pública séria de regularização fundiária, esses são os grandes problemas de todas as cidades do país, então, acho que Fortaleza precisa mudar nesse sentido.* (GPMFOR – 01)
> […] *Ele [cidadão] não sabe distinguir o que é público e o que é privado, pois não tem a noção do que é uma rua, para que serve, e até onde vai o seu pertence, o seu pertencer, o seu lote, a sua propriedade. Isso causa uma série de dificuldades para o Poder Público e também, a própria cidade perde com isso.* (GPMFOR – 03)

No tocante à região objeto deste estudo, nota-se que ela é dotada de componentes naturais favoráveis a usos diversos do processo de degradação urbana no local. O Riacho Maceió se localiza na orla marítima de Fortaleza, no bairro Mucuripe, sendo abrangido pela Secretaria Executiva Regional II, um lugar de muitos contrastes que concentra, ao mesmo tempo, favelas (porção sul do bairro) e áreas de grande valorização imobiliária (porção norte do bairro), especialmente no setor correspondente à Av. Beira Mar.

O processo de transformação desse manancial hídrico em um espaço de desvalia urbana é retratado de modo claro pelos grupos do Consorciado Privado (CP) da OUC Parque Foz do Riacho Maceió, bem como pelos moradores das áreas de influência da OUC Parque Foz do Riacho Maceió (MOR).

> […] *não havia saneamento básico, o lixo era jogado no meio das plantas. As casas eram de tábuas, pouquíssimas eram de alvenaria, para chegar à Beira Mar tínhamos que passar por dentro de algumas casas de palha e era muito perigoso devido ao matagal muito denso e não havia energia elétrica, por esse motivo também se tornava perigoso.* (MOR – 03)

Ao longo dos anos, esse espaço urbano representou uma "mancha territorial" em nossa urbe, haja vista a ocupação irregular das margens do riacho, bem como a urbanização desordenada do território. Maricato (2010) destaca que a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, como encostas, várzeas inundáveis e morros, é a alternativa que resta aos excluídos do mercado e da cidadania.

Cabe destacar que Fortaleza sempre teve um planejamento urbano, mesmo que tímido, contudo, voltado a uma pequena parcela da sociedade alencarina, a mais abastada e representada na cidade oficial, que não se comunicava com a "fortaleza" das franjas territoriais.

A degradação ambiental e o descaso do Poder Público fizeram de diversas áreas da cidade um grande espaço de desvalia, haja vista o abrigamento habitacional precário dos ribeirinhos, sem a mínima infraestrutura para garantir sua qualidade de vida, sujeitos às intempéries da natureza, tudo em dissonância com os preceitos do plano urbanístico de Fortaleza (ZAITTER; ULTRAMARI, 2010).

A partir do que já foi abordado neste capítulo, observou-se que o crescimento urbano desordenado, somado à implantação de políticas públicas desconexas dos anseios urbanos e aos períodos de ausência, quase que total, do Poder Público Municipal, fizeram surgir uma "fortaleza" incapaz de atrair investidores, sejam privados ou sociais, decididos a envidar capital em solo alencarino. Na atualidade, o desafio do gestor urbano é planejar a cidade para o futuro, sem esquecer de dar respostas emergenciais às questões do dia a dia da urbe.

Fortaleza, mesmo com seu potencial natural, perdeu esse protagonismo tanto para outras cidades da Grande Fortaleza quanto para outras cidades do interior do estado. Os gestores municipais, ao longo dos mais de dois séculos de sua existência, não atentaram para esse viés da economia urbana. Assim, pode-se afirmar que Fortaleza perdeu oportunidades de gerar mais empregos, maior renda e, em especial, maior desenvolvimento municipal.

A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA COMO MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE

A crise financeira pela qual passa o Estado brasileiro faz com que haja cada vez menos capacidade de investimentos em áreas como urbanismo e infraestrutura para a promoção das intervenções necessárias ao bem-estar social, o que forçou a criação de normativas voltadas a regulamentar a crescente atuação de particulares no domínio público – seja se valendo do instituto das parcerias público-privadas (PPP), seja, no caso específico das cidades, socorrendo-se no instrumento viabilizado pelo art. 32 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a, 2001b).

Deve-se entender as PPP no sentido mais amplo da expressão, não se limitando a uma interpretação exegética do texto da Lei Geral das PPP (BRASIL, 2004). Por honestidade intelectual, deve-se afirmar que o direito brasileiro detém diversos mecanismos de financiamento para intervenção urbana. Dessa forma, a OUC foi uma alternativa encontrada para solucionar diversos problemas. O setor público, de modo isolado, não dispunha de condições para realizar esse processo de urbanização dentro dos parâmetros exigidos. O uso das OUC aparece como me-

canismo indutor para geração de transformações urbanísticas, outrora sobrestadas na agenda dos gestores públicos:

> […] *O benefício é que o Poder Público tem que fazer e não tem dinheiro para tal. Então, busca-se um parceiro que banque 50%, 70% e às vezes até 100% daquela obra para dar a cidade um equipamento, uma área urbanizada sem o Poder Público gastar.* (PMFOR – 01)
> *Há muitas oportunidades de melhorias para o município, cuja solução passa pelas operações urbanas consorciadas, eu diria que, para quase todos os desafios da atual gestão, a uma resposta a ser oferecida pelas operações urbanas consorciadas é realmente um instrumento extraordinário, esse instrumento serve para tudo.* (CP – 01)
> *É um instrumento importantíssimo, se bem utilizado é uma grande chance de realmente o Poder Público poder utilizar e operar em áreas degradadas da cidade.* (GPMFOR – 02)

Obviamente, o uso de instrumentais decorrentes da OUC, até por sua característica mais marcante, a atuação dos particulares, como proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, poderá intensificar as diferenças sociais na cidade, já tão dramaticamente marcantes, sedimentando a segregação dos espaços públicos e em nada contribuindo para a obtenção dos benefícios almejados.

Diante desse novo desafio para a gestão das cidades, não podemos fugir de tal temática e, enquanto estudiosos das políticas urbanas, devemos buscar cada vez mais elementos que contribuam para o entendimento da OUC como mecanismo de desenvolvimento da urbe.

O Riacho Maceió e as razões para implementação da operação urbana consorciada

O Riacho Maceió é um afluente que nasce no bairro Papicu e sua foz se localiza no bairro Mucuripe (área de maior abrangência), com todo o seu percurso em área urbana. O bairro Mucuripe, um dos 121 bairros de Fortaleza, se localiza na zona leste e sua origem remonta à época do descobrimento do Brasil.

O bairro, que por um longo período foi habitado massivamente por pescadores (patrimônio imaterial da região), ainda resiste à exploração econômica (a área é objeto de especulação imobiliária) – com o crescimento de Fortaleza, houve maior valorização da área litorânea próxima a um importante corredor turístico (a Av. Beira Mar) a partir dos anos 1950. O bairro conta com uma população de 13.747 habitantes e densidade demográfica de 192,56 habitantes/km² (IBGE, 2010).

Pode-se destacar como espaços urbanos característicos da região: a) o Porto do Mucuripe; b) a Igreja Nossa Senhora da Saúde; c) o Cemitério São Vicente de Paula; d) uma das estátuas de Iracema; e e) o Morro Santa Terezinha. Alguns desses locais deixaram de ser tão visitados devido à falta de segurança.

De tal feita, o legislador municipal, cônscio da importância do manancial hídrico e de sua contextualização histórico-social, tratou de instituir o Parque Ecológico do Riacho Maceió, criado por meio da Lei Municipal n. 7.549/1994 e regulamentado pelo Decreto Municipal n. 9.456/1994 (atos da lavra do então prefeito Antônio Elbano Cambraia).

Contudo, a instituição do Parque não saiu do papel. Assim, o processo de urbanização desenfreado e desordenado da cidade trouxe diversas mazelas urbanas, dentre elas a degradação do Riacho Maceió. A ocupação precária de suas margens, somada à deposição criminosa de dejetos e de resíduos sólidos, provocou um desastroso assoreamento, bem como rotineiros alagamentos em toda a região. A comunidade ribeirinha e circunvizinha sofria, ano após ano, com essa mazela urbana. As águas desse riacho têm altíssimo nível de contaminação e colocam em risco a vida da comunidade local.

As ocupações irregulares das margens do leito do Riacho Maceió ocasionaram a terraplanagem de toda a área, prejudicando seu sistema de drenagem natural. Dentro da área de influência direta do Riacho Maceió temos um dos maiores polos geradores de turismo de Fortaleza: a Av. Presidente Kennedy (ou Av. Beira Mar). Segundo as informações do EIA/RIMA (GURGEL, 2008, p. 20), o trecho do Riacho Maceió tem uma largura média de 8,25 m e uma extensão de aproximadamente 190,0 m, em uma área de cerca de 16.691,77 m², no eixo macrodrenante da Sub-Bacia A-6, conforme a classificação do Plano de Drenagem da Grande Fortaleza.

ESTUDO DE CASO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA PARQUE FOZ DO RIACHO MACEIÓ EM FORTALEZA

As normas que regem o direito urbanístico visam a garantir melhores condições de vida à sociedade, usando uma organização eficiente dos espaços, apesar do prejuízo à coletividade devido ao fato de seu direito vir sendo negligenciado.

Tudo que se refere ao uso e à ocupação do solo urbano concerne ao âmbito municipal. Assim, a contextualização histórica da OUC Parque Foz do Riacho Maceió neste capítulo apresenta alguns dos processos administrativos, legislativos e jurídicos que permearam o processo de sua implementação – a primeira experiência dessa natureza em Fortaleza.

Os estudos para a implantação da OUC Parque Foz do Riacho Maceió datam de meados de 1997 (GURGEL, 2008). Tiveram início com o interesse do proprietário dos terrenos, a empresa privada NORPAR, que buscou tratativas junto à Prefeitura Municipal de Fortaleza em 1999, por meio do extinto Instituto de Planejamento do Município (IPLAM) (Processo Administrativo n. 378/99), verificando as contrapartidas necessárias e a legalidade para efetuar uma intervenção urbana naquela área, permitindo a ocupação dos terrenos na margem do riacho (área de proteção ambiental), bem como de imóveis da empresa que se encontravam invadidos por ocupações irregulares.

À época, o IPLAM já tinha a intenção de realizar uma urbanização no Parque Foz do Riacho Maceió, especialmente em virtude de promover a continuidade das obras de saneamento realizadas a montante do Riacho Maceió pelo

Governo do Estado, mediante o Programa de Infraestrutura Básica de Saneamento de Fortaleza (SANEAR). Assim, a obra de requalificação da foz passaria para a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Fortaleza, possibilitando a reabilitação ambiental desse trecho amplamente degradado ao longo de seu leito e de sua foz.

De tal sorte, a primeira OUC da cidade foi aprovada por legislação municipal, com supedâneo nos arts. 10, 11 e 12 da Lei Complementar n. 7.061, de 16 de janeiro de 1992 (FORTALEZA, 1992) – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDUFOR) – e no art. 11 da Lei de Uso e Ocupação do Solo (FORTALEZA, 2000); teve como escopo principal a revitalização ambiental e a urbanização da foz do Riacho Maceió, com criação e manutenção de um parque público urbano, a serem concretizadas pela empresa NORPAR, requalificando um importante recurso hídrico da cidade.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo (FORTALEZA, 2000) estabeleceu diretrizes para a realização da OUC Parque Foz Riacho Maceió, compreendendo um conjunto integrado de intervenções coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação de recursos do grupo empreendedor da iniciativa privada – NORPAR.

A área objeto da proposta de OUC está inserida na poligonal formada pelas seguintes vias: Av. Presidente Kennedy (Av. Beira Mar); R. Senador Machado; Trav. Caetano; e R. Tereza Hinco. Encontra-se localizada, segundo a Lei n. 7.987 (FORTALEZA, 1996), parte em *área de preservação ambiental* e parte em *área de proteção ambiental*. O projeto está em uma área de mais de 20.000 m2, constituídos em terras do empreendedor, bem como do Município de Fortaleza. Ressalta-se que, com o escopo de gerar uma transformação urbana, a partir da efetivação do Parque do Riacho Maceió, com abertura de via paisagística e implantação de equipamentos comunitários, criaram-se controvérsias políticas e embates nas esferas legislativas e jurídicas. Contudo, o projeto é qualificado como intervenção de interesse público.

Nas digressões dos moradores das áreas de influência da OUC in casu se destaca que ela tomou de assalto os residentes daquela porção da cidade, haja vista que os moradores não participaram dos estudos e da concepção do projeto, mas tão somente da implantação:

> *Nós tivemos na assembleia e na casa da Raimundinha (líder comunitária), e tivemos orientação dos vereadores, existiam pessoas responsáveis da própria comunidade que ajudavam na negociação, junto da empresa na compra dos imóveis, teve gente que ganhou mais dinheiro que outras.* (MOR – 03)

Todavia, a OUC Parque Foz do Riacho Maceió pertenceu ao grupo de obras mistas, na forma de um Parque Público Municipal, uma vez que ao parceiro privado coube a obrigação de dar uma área de 19.873,10 m², tornando-se de domínio útil da municipalidade. Salienta-se, ainda, a obrigação acessória de manter o parque pelo prazo de 10 anos, a contar da data de efetiva entrega à municipalidade.

Na proposta da NORPAR, enviada ao IPLAM, constam: a) a doação das terras do empreendedor para o Município de Fortaleza; b) a execução das obras de drenagem do Riacho Maceió no trecho da OUC; c) a implantação do Parque do Riacho Maceió; d) o estabelecimento das vias e dos passeios circundantes ao parque; e e) a aquisição e desocupação dos imóveis edificados em terrenos de propriedade do empreendedor.

Mostra-se oportuno descrever que a área total do empreendimento é de 26.690,31 m², sendo 16.691,77 m² (62,54%) destinados à implantação do Parque Urbano Foz do Riacho Maceió, outros 3.181,42 m² (11,92%) destinados ao sistema viário básico e 6.187,12 m² (23,18%) localizados na vizinhança imediata, ocupada por empreendimentos de natureza privada (complexo hoteleiro e edifício de apartamentos), exploráveis comercialmente.

O processo para execução da OUC Parque Foz do Riacho Maceió foi hercúleo e muito traumático para todas as partes envolvidas, notadamente, para as famílias residentes nas moradias às margens do riacho. Um processo que totalizou mais de uma década, com querelas administrativas e judiciais. As intervenções propostas ocorreram em terrenos próprios da empresa, cuja parcela foi doada ao município e incorporada à área do parque, nos termos daquilo que foi ajustado com o ente público.

Como obrigação do ente público, no caso a Prefeitura Municipal de Fortaleza, atribuiu-se a responsabilidade de liberar o terreno remanescente de propriedade da NORPAR para a construção de edifício com índice de aproveitamento[2] quatro, de acordo com o Zoneamento Urbano vigente à época para a Zona de Orla Marítima Meireles/Mucuripe.

De posse dos fundamentos elencados nos itens anteriores, foi elaborada uma minuta de Projeto de Lei e enviada à Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza, com o intento de ser revisada e formatada como Mensagem do Chefe do Poder Executivo.

Entretanto, a lei de criação da OUC foi atacada judicialmente, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade(Adin) n. 0028413-06.2008.8.06.0000. O órgão ministerial entendeu haver dissonância entre a instituição de OUC e as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a). Segundo a Procuradoria-Geral de Justiça, a lei municipal *in casu* não previu alguns requisitos essenciais do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a): a) estudo prévio de impacto de vizinhança; b) programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; e c) forma de controle pela representatividade da sociedade civil. Igualmente, apontou a afronta direta ao disposto no art. 130 da Lei Orgânica do Município de Fortaleza (FORTALEZA, 2014).

Em sua análise minuciosa, a Procuradoria-Geral de Justiça teceu duras críticas ao bojo da legislação municipal. Dentre elas, destacam-se as seguintes: a) existência de "vícios insanáveis"; e b) tentativa de promoção de transformações urbanísticas sem a devida consideração dos impactos que tais mudanças provocariam na vida das pessoas, dentre outras.

2 Índice de aproveitamento: o quociente entre a área parcial de todos os pavimentos do edifício e a área total do terreno – art. 2, LXXXIV, da Lei n. 7.987 (FORTALEZA, 1996).

O órgão ministerial afirmou a incompetência legislativa do município para a edição de matéria que trate de direito urbanístico, tendo por fundamento a disposição do art. 24, I, da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988). Não poderiam os municípios, portanto, editar normas que afrontassem diretamente as disposições estabelecidas por legislação federal e/ou estadual.

Por fim, a Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Ceará pediu, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade retro mencionada, a concessão de medida liminar para a suspensão imediata do teor da Lei Municipal n. 8.503 (FORTALEZA, 2000) e, consequentemente, a declaração de inconstitucionalidade da lei, atribuindo à decisão efeitos *erga omnes*[3] e *ex tunc*[4], por afronta direta aos arts. 26, 28, II, 154, 213, 288 e 289 da Constituição do Estado do Ceará de 1989 (CEARÁ, 2016).

Em 22 de fevereiro de 2010 os autos processuais foram encaminhados para a Seção Judiciária Civil, para a juntada de petições e a realização de expedientes necessários. Tratava-se da juntada da petição da empresa NORPAR, requerendo ao juízo a sua admissão como *amicus curiae*[5], a extinção do processo sem resolução do mérito em razão da impossibilidade jurídica do pedido e a improcedência da Adin n. 0028413-06.2008.8.06.0000 pelo reconhecimento da constitucionalidade da Lei Municipal n. 8.503 (FORTALEZA, 2000). Depois de relatados os fatos, a NORPAR alegou a competência do município para legislar sobre direito urbanístico. Alegou, ainda, que a Lei Municipal n. 8.503 (FORTALEZA, 2000), em período anterior ao da vigência do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a), e sua republicação, trataram de incorreção formal.

Em 21 de junho de 2015 os autos processuais foram redistribuídos para a Relatoria da Desembargadora Lisete de Sousa Gadelha, sendo-lhes conclusos em 4 de agosto de 2015. A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0028413-06.2008.8.06.0000ainda carece de julgamento e a lei vergastada se encontra em plena vigência normativa.

Após diversos imbróglios jurídicos, administrativos e políticos, a OUC Parque Foz Riacho Maceió cumpriu seus objetivos e suas diretrizes em 1º de agosto de 2014, esgotando, assim, seu escopo.

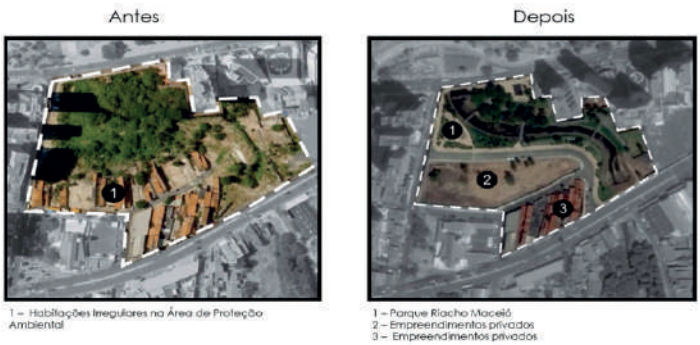
Às circunstâncias, os ocupantes dos imóveis na área de intervenção da OUC pertenciam, basicamente, a 2 grupos distintos: a) indivíduos de baixa renda, que ocupavam as áreas precarizadas encravadas na faixa de preservação permanente do riacho, denominados "ribeirinhos"; e b) indivíduos ocupantes da quadra destinada ao empreendimento de natureza privada, sendo a maioria formada por pessoas de alta renda e comerciantes locais.

3 *Erga omnes:* que tem efeito ou vale para todos (diz-se de ato jurídico).

4 *Ex tunc:* com efeito retroativo.

5 *Amicus curiae* – amigo da corte ou amigo do tribunal (*amici curiae*, no plural) – é uma expressão em latim usada para designar uma instituição que tem por finalidade fornecer subsídios às decisões dos tribunais, oferecendo-lhes melhor base para questões relevantes e de grande impacto.

Figura 1. Antes e depois da retirada de habitações irregulares na área de proteção ambiental.



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

A partir do exposto, resta evidente que o parceiro privado já teria recebido um beneplácito grandioso da Administração Pública, à época, haja vista que o terreno de propriedade da NORPAR não detinha condições urbanísticas que agregassem valor econômico.

Também vale destacar a recente polêmica envolvendo a OUC em questão, com a alteração do projeto de construção do empreendimento privado anteriormente aprovado. Em resumo, o projeto aprovado no bojo da Lei 8.503 (FORTALEZA, 2000) ilustrava a edificação de empreendimento multifamiliar e hoteleiro com 2 torres de 24 andares. No entanto, a empresa NORPAR apresentou pleito junto à Prefeitura Municipal para edificar no local um empreendimento multifamiliar, composto por torre única de 48 andares.

A operação urbana consorciada Parque Foz do Riacho Maceió como instrumento para a concretização do bem-estar urbano

Como restou demonstrado ao longo deste capítulo, a OUC, *in casu* foi permeada de imbróglios jurídicos, administrativos e políticos, passando por 3 gestores municipais até sua entrega. A urbanização da área foi entregue ao Poder Público de Fortaleza 14 anos após a edição da lei de criação da OUC Parque Foz do Riacho Maceió. Deve-se destacar que a regulação da OUC foi anterior à vigência do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a), bem como do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, os quais trazem mecanismos técnicos que possibilitariam uma quantificação e qualificação das possíveis transformações urbanísticas e paisagísticas desse local (Estudo de Impacto de Vizinhança, Controle Social etc.).

Em linhas gerais, podemos destacar que a área diretamente afetada pela OUC Parque Foz do Riacho Maceió foi vítima de uma das grandes contradições que os críticos ao instituto elencam: processo de nobilização, enobrecimento urbano ou, ainda, *gentrification*[6].

David Harvey (1992, p. 82) ensina que os processos de *gentrification* são favorecidos por "forças poderosas", os detentores de grandes capitais representam essas "forças", que pautam os gostos e a vida da urbe, assim, conseguem influenciar os decisores políticos urbanos em favor dos desejos e dos padrões de embelezamento da cidade. Podemos destacar que a área pública do Parque Municipal Otacílio Teixeira Lima Neto (Bisão), à primeira vista, representa um espaço de convivência visitado diariamente por pessoas de classes sociais mais elevadas.

Pode-se concluir que o instituto logrou êxito para aquilo a que se propôs "visando à revitalização da área ambiental degradada e sua respectiva urbanização", esculpida no art. 1° da Lei n. 8.503 (FORTALEZA, 2000). No entanto, o Poder Público Municipal, à época, foi comedido na instituição de contrapartidas, haja vista não ter conseguido capturar a mais-valia urbana que o parceiro privado conquistou.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresenta um estudo baseado em entrevistas em profundidade, com aplicação de questionário semiestruturado, realizadas com diversos atores de visões distintas. No tocante à impressão sobre como a área do Riacho Maceió era antes, todos concordaram com a falta de infraestrutura no local. Mencionaram, ainda, as enchentes, a água dentro de suas casas e, não no sentido figurado, o lixo que acompanha a correnteza.

A OUC Parque Foz do Riacho Maceió deu origem ao Parque Otacílio Teixeira Lima Neto (Bisão). Portanto, foi debatido se todo esse trabalho trouxe bem-estar urbano aos munícipes. Foi unânime, entre os entrevistados que o Parque do Bisão proporcionou melhoria para a cidade como um todo e que ele pertence a toda a população fortalezense e não somente à sua vizinhança, pois as áreas de lazer estão abertas a todos aqueles que estiverem passeando pela área.

Pode-se afirmar que a possibilidade da PPP, introduzida pela Lei n. 11.079 (BRASIL, 2004), abriu uma nova forma de instrumentalizar a gestão de modo consorciado, em especial na cidade, trazendo parcerias entre o Poder Público e diferentes agentes sociais.

A OUC Parque Foz do Riacho Maceió, demonstra a requalificação de um espaço de desvalia urbana, onde uma área outrora devastada pela ação desordenada de urbanização foi catapultada à condição de área de convívio social. As nuances legais que cercaram a lei de criação da OUC, como a não imposição de constituição de mecanismo de controle social e de acompanhamento das ações mitigadoras a serem implementadas pelo ente privado, são apresentadas no decorrer deste capítulo.

6 Expressão cunhada pela socióloga britânica, Ruth Glass em 1964, no bojo da obra *"London: aspects of change"* (LEES; SLATER; WYLY, 2008, p. 5).

Ademais, por sua vez, as intervenções podem preceder de obras vultosas, cuja implementação demanda longo período de tempo para sua execução. A regulamentação aplicável poderá sofrer alterações ao longo dos anos, impactando direta ou indiretamente os projetos das intervenções previstas na lei da OUC Parque Foz Riacho Maceió.

Como se observou no bojo deste estudo, a OUC Parque Foz do Riacho Maceió não foi inserida no rol das áreas para OUC, haja vista que o PDDUFOR, vigente à época era lacunoso ao extremo, pois não delimitava nem conceituava de modo claro as possibilidades de uso do instrumento *in casu*.

Em síntese, pode-se dizer que a Gestão Municipal de Fortaleza, ao se deparar com um manancial hídrico de vital importância para a cidade, o Riacho Maceió – com suas margens tomadas por moradias precárias, que em todos os momentos de chuva colocavam os cidadãos que faziam (por necessidade) daquele local seu domicílio, passando por momentos de angústia e desespero – viu no instrumento jurídico-político, a partir de experiências exitosas na Região Sul do país, uma motivação para tentar solucionar tal problema.

Não se pode analisar a OUC Parque Foz do Riacho Maceió olhando somente o Parque do Bisão e o projeto das torres residenciais, mas sim verificando o Riacho Maceió em 1999 e nos anos seguintes. É necessário olhar a OUC *in casu* à luz da legislação vigente à época: o Plano Diretor de 1992, 4 anos após a promulgação da CF de 1988 (BRASIL, 1988). No plano nacional, é necessário observar que a OUC Parque Foz do Riacho Maceió foi gestada em um período entre a renúncia do primeiro Presidente da República do período pós-redemocratização e o segundo governo de um Presidente da República tido como liberal. No plano local, observa-se que a OUC em estudo nasceu no segundo governo de Juraci Vieira Magalhães, adversário político do então governador Tasso Jereissati.

Finalmente, dito isso, tal instituto desperta temas polêmicos e relevantes para os estudos urbanos, constituindo um desafio afirmar até que ponto gera um bem-estar urbano para todas as partes envolvidas. No caso estudado, houve requalificação de um espaço urbano, gerando novos usos naquele espaço, mas a pesquisa constatou, também, que a remoção da população envolve opiniões divergentes. Nesse sentido, acredita-se que a aplicação desse instituto venha, no futuro, a solucionar as ambiguidades ainda existentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 11 jul. 2011a.

BRASIL. **Estatuto da Cidade:** guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001b.

BRASIL. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 31 dez. 2004.

CEARÁ (Estado). **Constituição do Estado do Ceará de 1989.** Fortaleza: Ed. INESP, 2016.

FORTALEZA (Município). **Lei Complementar n. 7.061, de 16 de janeiro de 1992.** 16 jan. 1992. Disponível em: http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor. Acesso em: 17 nov. 2017.

FORTALEZA (Município). **Lei Ordinária n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996.** 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.cauce.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/LEI-MUNICIPAL-7.987-LUOS.pdf. Acesso em: 17 nov. 2017.

FORTALEZA (Município). **Lei Ordinária n. 8.503, de 26 de dezembro de 2000.** 26 dez. 2000. Disponível em: http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_N%C2%BA_8503_de_26_de_dezembro_de_2000. Acesso em: 17 nov. 2017.

FORTALEZA (Município). **Lei Orgânica do Município de Fortaleza.** 17 jul. 2014. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/lei-organica-fortaleza-ce. Acesso em: 10 set. 2018.

GURGEL, G. A. S. **Estudo de impacto ambiental:** EIA e Relatório de Impacto do Meio Ambiente – RIMA, para o Projeto de Recuperação Ambiental do Riacho Maceió. Fortaleza: NORPAR, 2008.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo 2010.** 2010. Disponível em: http://www.censo2010.ibge.gov.br/. Acesso em: 20 fev. 2017.

LEES, L.; SLATER, T.; WYLY, E. **Gentrification.** New York: Routledge, 2008.

MARICATO, E. (org.). **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados,** São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.

MARICATO, E. O Estatuto da cidade periférica. *In:* CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (org.). **O estatuto da cidade:** comentado. São Paulo: Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro.** 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

RODRIGUES, F. L. L. (org.). **Estudos de direito constitucional e urbanístico.** São Paulo: RCS, 2007.

ZAITTER, B. A. H.; ULTRAMARI, C. Grandes projetos urbanos e sua compreensão pela academia brasileira. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales,** Barcelona, v. 15, n. 883, 2010. Disponível em: http://www.ub.es/geocrit/b3w-883.htm. Acesso em: 2 out. 2017.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE RECONHECIMENTO AO DIREITO À FILIAÇÃO

Aníbal Marcondes Furtado Dias
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Maria Helena de Paula Frota
Universidade Federal do Ceará – UFC

INTRODUÇÃO

O termo *Estado democrático de direito,* adotado pela República Federativa do Brasil, guarda estreita relação com o princípio da divisão de poderes proposto por Montesquieu (1689-1755). Tal princípio se encontra no art. 2º da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), proporcionando o chamado *sistema de freios e contrapesos,* favorável à garantia das liberdades políticas e sociais. Tal sistema é adotado por quase todas as democracias ocidentais, onde o Poder Público é exercido por órgãos diversos do Estado, no âmbito do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou do Poder Judiciário, construindo, nos termos do art. 3º da CF de 1988 (BRASIL, 1988), "uma sociedade livre, justa e solidária", como reflexo de um regime político democrático capaz de promover a cidadania.

Como decorrência desse fundamento de nossa República, mostra-se oportuna a alusão aos novos movimentos sociais como principais responsáveis pela pauta de discussões sobre cidadania, em defesa dos segmentos excluídos da sociedade. Vale ressaltar que o interesse dos diversos movimentos sociais, embora já integrem o discurso das correntes conservadoras, só alcançou destaque na agenda política contemporânea com o discurso e a atuação das correntes políticas denominadas de esquerda.

Portanto, já não se pode conceber no Estado brasileiro que quaisquer segmentos se vejam excluídos do pleno exercício da cidadania. É imperativa a atuação estatal voltada à concretização dos preceitos constitucionais para dar eficácia aos direitos fundamentais inerentes à dignidade da pessoa humana.

Sob essa perspectiva, faz-se necessário destacar que as políticas públicas, meios de atuação do Estado e da sociedade civil, são os principais instrumentos responsáveis pela promoção da cidadania no âmbito do ordenamento jurídico nacional.

Para contextualizar o objeto aqui proposto, empreende-se uma análise das políticas públicas como área autônoma do conhecimento, enfatizando iniciativas concernentes à cidadania. Neste capítulo, realçamos sua importância para viabili-

zar o direito à paternidade, elemento basilar na construção de uma sociedade cooperativa diante dos direitos fundamentais, a partir da compreensão do Programa Pai Presente – implementado no Estado do Ceará.

Com base no exposto, nossa abordagem histórica do tema contempla os vários conceitos de políticas públicas, cuja diversidade justifica sua caracterização como área autônoma do conhecimento.

ABORDAGEM CONCEITUAL: COMPREENDENDO O SENTIDO DE POLÍTICA PÚBLICA

Adentrar o campo das políticas públicas implica, primeiro, destacar conceitos que, de certa maneira, alicerçam a discussão da relação entre *política pública* e *Estado*.

É comum no cotidiano das pessoas o uso do vocábulo *político(a),* assumindo diferentes significados, sendo raro seu emprego no sentido original. Segundo Veiga-Neto (2014, p. 211), são atribuídos vários sentidos ao vocábulo política, que "vão de uma dimensão estritamente jurídico-institucional até uma dimensão estritamente social. E como se isso ainda fosse pouco, encontram-se várias combinações entre ambas as dimensões".

Nesse passo, é bastante arriscado comprometer-se com uma definição única do termo *política*, isso porque seu conteúdo conceitual é objeto de discussão em diferentes âmbitos, sendo abordado tanto no *corpus* da filosofia política quanto da teoria política moderna. Além disso, autores tradicionais, como Georg Hegel, Karl Marx, Jean-Jacques Rousseau e Hannah Arendt, ampliam a diversidade conceitual do termo política. Nessa pluralidade de concepções, torna-se difícil extrair uma definição precisa, capaz de espelhar de modo amplo e pacífico tal terminologia. Entretanto, a fim de situá-la na proposta deste capítulo, abordam-se conceitos trazidos pelos autores da literatura pertinente.

Friede (2007) esclarece que são atribuídas várias interpretações ao vocábulo política. Pode-se sintetizar tais interpretações em duas grandes correntes de pensamento: a) uma ligada à *política* enquanto ciência do Estado; e b) a outra *ligada à política* enquanto ciência do poder. Segundo Scheeffer (2014, p. 2), o "mais comum é compreendê-la enquanto *ciência do Estado*, visto que a compreensão da mesma como *ciência do poder* englobaria um objeto extremamente amplo e absorvendo todas as espécies de poder existentes". É esta a vertente adotada em nosso estudo. Mas, de fato, de que se trata a política?

Ao longo dos tempos, o conceito de política tem adquirido diferentes significados, dada sua dinâmica de constituição e, sobretudo, de acordo com P. A. P. Pereira (2009), devido à configuração e ao interesse que o Estado assume enquanto protagonista, cujas formas e motivos levam os governos a optarem por determinados modos de intervenção, com imediata repercussão em suas próprias ações.

Segundo P. A. P. Pereira (2009, p. 87), o vocábulo política tem origem grega, associada a *pólis* (cidade), que, por sua vez, refere-se "a toda atividade humana que tinha como referência a esfera social, pública e cidadã". Desse modo, a política se associa à arte de governar, ou seja, ao gerenciamento daquilo que seja público.

Expõe-se, ainda, que política apresenta dois significados importantes, um associado a temas clássicos, como partidos políticos, eleições, voto, governo etc., e outro mais restrito e atual, envolvendo as ações do Estado como interventor, voltadas a atender às demandas e às necessidades da sociedade (P. A. P. PEREIRA, 2009). Nosso estudo adota este último sentido (isto é, associado a política pública).

Depreende-se que o conceito originário do termo política remonta à Grécia Antiga, constituindo-se, segundo Wolff (2003, p. 29),

> [...] a partir do momento em que uma comunidade se coloca a questão do poder ou desde que o poder exercido por alguns (tais indivíduos, tais castas ou tal classe social) se exerça no quadro de uma comunidade e tendo em vista o seu modo de vida.

Em inglês, o vocábulo *politics* diz respeito às atividades políticas: o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder, ou seja, buscam influenciar o comportamento das pessoas, destinando-se a alcançar ou até produzir soluções pacíficas de conflitos relativos a decisões públicas (RUA, 2009).

Desse modo, quando a política passou a assumir o papel de mediadora de conflitos, buscando pacificá-los, evidenciaram-se as relações entre diferentes ou desiguais e seus aspectos destoantes que refletem o equilíbrio, a gerência e a administração do Estado. Então, quando surgem conflitos de interesses se faz necessário resolvê-los, cabendo ao Estado, mediante a política, fazer essa mediação entre o espaço da individualidade do homem e os espaços coletivos da convivência humana, para equalizar as mais variadas divergências inerentes à convivência entre os indivíduos. Por isso, a política deve pautar-se por atividades formais – normas estabelecidas – e informais – acordos em um contexto de disputa de poder – para a resolução pacífica de conflitos quanto aos bens públicos (P. A. P. PEREIRA, 2008).

No tocante ao adjetivo público aplicado ao substantivo política, segundo P. A. P. Pereira (2008, p. 94),

> [...] não tem identificação exclusiva com o Estado. Sua maior identificação é com o que em latim se denomina de *res pública,* isto é, res (coisa), pública (de todos), e por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado quanto à sociedade.

Nessa mesma linha de raciocínio, Cavalcanti (2012, p. 31) explica que combinar o adjetivo público ao substantivo política faz "referências às decisões e ações realizadas por uma instituição pública [Estado], e que terão impacto sobre uma determinada população ou sobre os atores diretamente envolvidos na sua elaboração".

Assim, o público se refere tanto ao Estado como à sociedade, mas não somente isso, a *res publica* determina as diretrizes, visando a uma organização política da sociedade e do Estado, cuja intervenção resulte em ações capazes de orientar a ação pública voltada ao atendimento dos interesses da soberania popular e à satisfação das necessidades sociais.

Por sua vez, o conceito de política pública também não é uníssono, não há consenso na literatura especializada, como aponta C. Souza (2006, p. 22-25), ao afirmar que "não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública". E, embora não seja nosso objeto principal, é importante aludir aos conceitos mais relevantes daquilo que se possa considerar uma modalidade de política pública.

O surgimento do que se conhece como política pública ocorreu nos Estados Unidos da América (EUA) e na Europa, no segundo pós-guerra[1] – buscava-se compreender a dinâmica das relações entre governo e cidadãos, sendo "o objeto privilegiado desse ramo do conhecimento [a] política pública [...] o que os governos efetivamente fazem" (P. A. P. PEREIRA, 2008, p. 93).

Segundo P. A. P. Pereira (2008, p. 96), política pública se refere "a medidas e formas de ação formuladas e executadas com vista ao atendimento de legítimas demandas e necessidades sociais (e não individuais)".

Ressalta-se que uma política pública não se restringe necessariamente à esfera pública, mas também pode contar com a participação do setor privado, envolvendo "diferentes agentes em todo seu processo de elaboração e implementação, inclusive da sociedade civil, com alocação de recursos financeiros e humanos" (CALABRE, 2009, p. 263).

A propósito, aborda-se o conceito de política pública formulado por Rodrigues (2010, p. 13):

> Política Pública é o processo pelo qual diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade. Quando decisões coletivas são tomadas, elas se convertem em algo a ser compartilhado, isto é, em uma política comum.

Outra definição de política pública é expressa no plural por Guareschi *et al.* (2004, p. 180):

> […] o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público.

Nessa lógica, as políticas públicas são ferramentas que visam a atender às demandas sociais, sem considerar qualquer vinculação de caráter individual ou particular. Revela-se que as políticas públicas são ações propriamente públicas,

1 Sob a denominação *policy sciense:* "a língua inglesa faz uma distinção entre *politics*, quando se referem à política, no sentido relativo aos fenômenos de poder (representação política, partidos, eleições, conflitos relativos ao poder, entre outros), e *policy* (ou *policies*), para referirem-se adoção de formas de ação, linhas de atuação, que dizem muito mais a condutas eletivas para solução de problemas, que beiram muito mais o campo da administração" (DI GIOVANNI, 1998).

que envolvem o interesse coletivo, para garantir a efetivação de direitos historicamente conquistados. Portanto, as políticas públicas refletem um direito universal à satisfação de necessidades biológicas, pois "o ser humano, seja ele quem for, é um ser social e, como tal, é dotado de dimensões emocionais, cognitivas e capacidade de aprendizagem e desenvolvimento, que devem ser consideradas pelas políticas públicas" (P. A. P. PEREIRA, 2008, p. 102).

Conclui-se ser extenso o debate sobre política pública. Contudo, compreendemos que políticas públicas são ações articuladas no plano teórico e prático, com alguma duração e capacidades diversas de impacto na sociedade. Pode-se dizer que são ações norteadas e implantadas pelo Estado com o objetivo de interferir em determinados problemas, visando a alcançar certo acordo social a partir do desenvolvimento de programas, projetos e serviços que busquem minimizar as desigualdades sociais, buscando assegurar a garantia de acesso aos direitos fundamentais por todos os cidadãos.

Nesse contexto, pode-se afirmar que as políticas públicas têm como principal função dar efetividade aos direitos conquistados pela sociedade descritos na legislação (Constituição e ordenamento jurídico como um todo), que sinalizam a consecução de diversos direitos, mediante o estabelecimento de ações públicas em busca da equidade e da justiça social, pautada pelo princípio de que a igualdade deve ser proporcionada na medida das desigualdades verificadas – razão pela qual o Estado, no campo das políticas públicas, é fundamental como regulador, provedor ou como garantidor do acesso aos bens públicos como direito de todos. No plano concreto, as políticas públicas se operacionalizam segundo as forças que atuam no âmbito do Estado, principalmente na máquina governamental.

CONTEXTUALIZANDO ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

O debate sobre a terminologia do Estado se mostra muito conflituoso, há diferentes correntes teóricas que tratam de sua concepção. Este capítulo demarca o Estado como espaço historicamente construído a partir de suas relações com a sociedade (contexto permeado por conflitos e interesses das classes sociais).

O conceito evoluiu ao longo do tempo e contempla as noções de *pólis* (Grécia), *civitas* (Roma) e *Estado* (Idade Média). Embora exista ampla variação conceitual, de modo geral, emprega-se o termo Estado como toda associação ou grupo de pessoas alocadas em determinado território dotado de poder soberano (FRIEDE, 2007).

Como expõe P. A. P. Pereira (2009, p. 146), Estado é um conceito complexo que decorre de um fenômeno histórico e relacional:

> Por ser um processo histórico que contempla passado, presente e futuro, além da coexistência de antigos e novos fatores e determinações, a relação exercitada pelo Estado tem caráter dialético – no sentido de que propicia um incessante jogo de oposições e influências recíprocas entre sujeitos com interesses e objetivos opostos. Ou, em outros termos, a relação dialética realizada pelo Estado comporta simultanea-

> mente antagonismos e reciprocidades e, por isso, permite que forças desiguais e contraditórias se confrontem e interajam de forma que uma deixa sua marca na outra e ambas contribuem para um resultado final.

Embora se possa aparentar que o Estado exerce um papel contraditório diante da sociedade, no exercício de suas funções ele "abrange todas as dimensões da vida social, todos os indivíduos e classes" (P. A. P. PEREIRA, 2009, p. 146). Nesse aparente antagonismo, o Estado busca, ao mesmo tempo, atender a interesses diversos, ainda que opostos entre si, recorrendo à coerção e à autoridade:

> Sendo assim, o Estado, apesar de possuir autonomia relativa, em relação à sociedade e à classe social com a qual mantém maior compromisso e identificação, tem que se relacionar com todas as classes sociais para se legitimar e fortalecer a sua base material de sustentação. Além disso, não se pode esquecer que ele é criatura da sociedade, pois é esta que o engendra e o mantém e não o contrário (P. A. P. PEREIRA, 2009, p. 147).

No contexto capitalista, o Estado se transforma em uma arena de disputa tensa e contraditória, pois precisa conciliar os interesses de viés econômico e financeiro (de caráter privado) com os interesses coletivos (de caráter público). Nesse confronto tem prevalecido o capital – a garantia ou ampliação dos direitos sociais exige luta permanente. Battini e Costa (2007, p. 21-22) concordam com esse raciocínio:

> […] o Estado não é um campo neutro em que impera o interesse geral; constitui-se como uma arena de lutas em que se colocam em disputa os diferentes interesses que revelam a divisão da sociedade em classes e um sistema de dominação política. É a própria interdependência entre as classes sociais que torna necessária a existência de uma esfera de pactuação política capaz de organizar as relações sociais.

As políticas públicas retratam as relações de pactuação estabelecidas pelo Estado e as lutas sociais travadas ao longo da história para garantir os direitos sociais. Os autores se preocupam em estabelecer diferenças entre Estado e governo para melhor compreensão da dimensão das políticas públicas. O Estado garante "organização política à sociedade. Já o governo é corpo intermediário entre Estado e cidadão. Tendo como função realizar o exercício do poder político conforme foi pactuado na constituição do Estado" (BATTINI; COSTA, 2007, p. 22). Assim, Estado e governo exercem funções complementares: o primeiro organiza a estrutura política e o segundo garante, via políticas públicas, os direitos dos cidadãos.

Para melhor compreensão do papel do Estado diante das relações sociais e da promoção das políticas públicas, faz-se necessário conhecer a perspectiva da

teoria social de Karl Marx, considerando a luta de classes, como observa Fleury (1994, p. 11):

> […] esfera do social constitui-se em *locus* privilegiado para se desvendar a contradição principal que movimenta esta sociedade. Isto porque a crescente intervenção estatal por meio das políticas sociais é em si mesma a manifestação da natureza contraditória do capitalismo, que tem origem na necessidade do Estado de atuar como forma de atenuação dos efeitos mais destrutivos da ordem capitalista sobre os fatores de produção, mas cuja intervenção torna-se, por sua vez, elemento de potencialização e agudização da contradição básica deste modo de produção entre a socialização das forças produtivas e a apropriação privada da riqueza social.

É inquestionável o papel do Estado na persecução da garantia de direitos. Ao estabelecer relações com a sociedade, exerce o poder de dominação e busca alternativas consensuais para atender demandas diversas das classes sociais e conquistar sua legitimidade perante a sociedade que reflete tal diversidade.

Em relação à origem daquilo que se entende por Estado, Dallari (2009) aponta duas grandes correntes de pensamento: a) uma concebe que a formação do Estado se deu de forma natural ou espontânea, em decorrência de atos puramente voluntários; e b) a outra prevê a formação contratual do Estado, partindo da premissa de que a vontade de alguns ou de todos os homens levou à sua criação.

Em outro plano, Streck e Morais (2001) explicam o surgimento do Estado sob dois pontos de vista: a) a premissa positiva explica o surgimento do Estado como consequência de um duplo efeito (ele surge da sociedade para atender às suas demandas – a partir do consenso ou da unanimidade dos indivíduos); e b) a visão negativa, defendida por Karl Marx e Friedrich Engels, ao argumentarem que em todas as épocas conhecidas o Estado tem um único propósito (a opressão de uma classe por outra – buscar-se-ia atender aos interesses da classe dominante para controlar os conflitos e manter a sociedade ordenada).

Entretanto, vale notar que a definição de política pública decorre da própria estrutura da teoria de Estado, ou seja, como se concebe a lógica de Estado e suas contradições: nele estão inseridas forças cujo embate determina a própria definição das políticas públicas e a forma como tal Estado se posiciona concretamente diante das lutas de classes, por meio de toda a sua estrutura jurídica, administrativa e política que condiciona a realização aquilo que se convencionou denominar políticas públicas.

De acordo com o modelo de Estado se verificam divergências quanto ao papel do Estado na oferta de políticas públicas. Partindo da premissa de que o Estado é tanto o principal agente promotor das políticas públicas quanto aquele que enfrenta seus efeitos, é relevante compreender a dinâmica das políticas públicas no âmbito de 3 grandes modelos teórico-práticos: a) o liberalismo/neoliberalismo; b) o socialismo/comunismo; e c) a social-democracia.

De acordo com Gramsci (1990), a política assume contornos conflituosos, constitui-se a partir de uma relação cujos interesses envolvem pessoas diferentes e desiguais. Em virtude disso, homens e mulheres se organizam politicamente para evitar que seus interesses individuais promovam o caos na sociedade as ser exigidos. Portanto, o Estado se mostra o mediador ideal na gestão de tais conflitos.

C. N. Coutinho (1995) aponta que a política tem por base os escritos de Aristóteles, John Locke e Jean-Jacques Rousseau. Em Aristóteles, a noção de política está necessariamente ligada a questões de interesses de cunho comum. Rousseau amplia o sentido de política incluindo as questões materiais e pessoais. Contudo, é somente a partir de Locke que se pode falar na consolidação do termo política, posto que suas considerações incorporam as perspectivas de interesses contrapostos à política, atribuindo ao Estado a prerrogativa de preservar e assegurar a expansão dos direitos naturais do indivíduo.

Desse modo, pensar a política significa pensar a própria consolidação do Estado. Cunha e Martins Cunha (2002) ressaltam que as políticas públicas representam as respostas do Estado às demandas da sociedade, traduzidas em uma espécie de compromisso público de atuação em determinada área a longo prazo. Nesse sentido, a função do Estado, em uma dimensão positiva, seria implementar ações com vistas a levar a sociedade gradualmente a um estágio de ordem, com a garantia abrangente do direito de todos, contemplando a diversidade sem proteger apenas os interesses de segmentos sociais majoritários.

Por outro lado, contrariando tal proposição, historicamente o Estado liberal tem empregado mecanismos de ação inclinados a limitar a garantia das liberdades individuais, ou seja: em caráter omissivo, o Estado deixa de cumprir suas obrigações e contraria seu caráter comissivo (isto é, adoção de ações voltadas a garantir esses direitos). Nesse caso, o Poder Público não foi condicionado ao caráter prestacional comum à Administração Pública contemporânea.

A respeito do Estado liberal, expõe Scheeffer (2014, p. 6):

> O termo "liberalismo" deriva do latim liberal e significa liberal, livre. Sucintamente, podemos afirmar que o liberalismo clássico é uma ideologia ou corrente do pensamento político surgida no século XVII e que se sustenta como princípio fundamental que, no contexto da relação do indivíduo com o Estado, a liberdade do indivíduo é o que deve ser privilegiado. Defende a maximização da liberdade individual, só alcançada com a minimização do Estado. Didaticamente podemos dividi-lo em liberalismo político e liberalismo econômico. Na esfera política, defende que o Estado não deve interferir na vida privada dos indivíduos.

No Estado mínimo se busca restringir as funções estatais. Em linhas gerais, via liberalismo, o Estado deve abster-se e não interferir na vida das pessoas e cobraria menos impostos, mas, em consequência disso, ofertaria menos serviços (políticas públicas). Segundo a doutrina liberal, os direitos não seriam universais: a) no caso da doença, ter-se-ia de pagar pelos serviços necessários; b) no caso da

aposentadoria, caberia ao indivíduo fazer seu plano de poupança para acessar tal benefício no futuro.

No Estado liberal, segundo Breus (2006, p. 185), "a posição social de cada um dos cidadãos era derivada [do] grau de sua inserção no mercado. Os cidadãos ausentes do mercado eram excluídos, tanto da produção, quanto do uso dos bens e serviços indispensáveis à própria sobrevivência".

Na concepção de Karl Marx e Friedrich Engels, o Estado liberal não representa o interesse coletivo, mas seria uma espécie de "comitê" voltado à gerência dos negócios da burguesia. O Estado liberal não defende o interesse do indivíduo, mas o interesse de uma classe: "o Estado é a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns" (MARX; ENGELS, 2008, p. 35). Isso explicaria o fato do Estado defender o interesse da classe dominante – seu elemento de referência não seria a questão do interesse, mas a luta de classes.

Esse cenário de tensão ocasionado pela própria estrutura do Estado liberal, decorrente da "luta de classes" fomentou, "um movimento contraditório à ordem e ao instigar o caos pôs em cena questões sociais sem precedentes na historicidade da sociedade moderna [...] que impulsion[aram] o redimensionamento do Estado" (SCHEEFFER, 2014, p. 4). Com isso, pôde-se ampliar a expressividade do Estado via expansão dos direitos políticos, implantação de uma nova democracia e formulação de políticas públicas condizentes com as demandas da sociedade, exigindo de seus sujeitos a ocupação dos espaços políticos para assegurar na esfera da coisa pública a defesa de seus interesses.

Tendo como plano de fundo o modelo de Estado liberal, pode-se afirmar que a política é uma arena de conflitos de interesses, mas também uma estratégia para ampliar a cidadania, visto que é nesse campo conflituoso que a política viabiliza o surgimento de poderes voltados à promoção da cidadania.

Não se pode desconsiderar que a realização das atividades estatais se materializa mediante a atuação dos governantes, os quais decidem segundo suas convicções pessoais, o que geralmente leva em conta as políticas públicas cuja implementação se considere mais adequadas e oportunas e, ainda, a disponibilidade de recursos econômicos, financeiros, humanos, dentre outros.

Até o início do século XX, predominaram as ideias em torno de um Estado mínimo que assegurasse somente a ordem, disponibilizando os aparatos de segurança pública e a garantia da propriedade privada, além de não se interferir no mercado, o qual era considerado autônomo, sendo desnecessária sua regulação pelo Estado – cabendo a este apenas normatizar as relações sociais (FRISCHEISEN, 2000).

A crise financeira de 1929 nos EUA, conhecida como a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, criou um novo cenário e deu lugar ao Estado neoliberal, uma adaptação e atualização do liberalismo clássico às condições socioeconômicas, ou seja, uma nova roupagem do modelo liberal diante das novas conjunturas no capitalismo vigente, procurando aperfeiçoar a doutrina liberal para responder aos questionamentos dos socialistas e daqueles que defendiam maior intervenção do Estado na economia.

As diretrizes do Estado neoliberal se fundamentam na redução dos gastos públicos, no repasse dos serviços estatais à iniciativa privada (via privatização) e na não interferência estatal na economia.

Blackburn (1999, p. 144) afirma que o neoliberalismo deve ser compreendido "como uma filosofia econômica com a pretensão de restabelecer níveis de lucratividade que permitam criar condições orientadas a uma explosão global de desenvolvimento".

Segundo Höfling (2001), para os neoliberais, as políticas públicas representavam um dos maiores entraves ao desenvolvimento responsável, haja vista a crise que atravessava toda a sociedade. A intervenção do Estado ameaçava os interesses e as liberdades individuais por prejudicar a livre inciativa, a concorrência e o equilíbrio do mercado (sendo este a matriz da riqueza, da eficiência e da justiça).

Nesse passo, o neoliberalismo se refere à retomada intensificada dos ideais liberais, com a consequente diminuição do Estado, propiciando maior liberdade aos mercados e às liberdades individuais, além da autorregulamentação dos mercados, do distanciamento do Estado da economia e da supervalorização da economia em detrimento das políticas públicas.

Na mesma linha, Calabre (2009) aduz que o foco do neoliberalismo é reduzir o tamanho do Estado, ou seja, suas funções e competências, segundo uma visão negativa das políticas de bem-estar social, visto que se tratam de uma ameaça às liberdades individuais, impedem a concorrência privada e maximizam a burocracia estatal. O Estado deveria atuar na área social apenas: a) de modo emergencial, quando necessário; e b) de modo complementar às medidas fomentadas pela filantropia privada.

O Estado regido pelo socialismo/comunismo, proposto pela doutrina marxista, apresenta-se em contraposição ao Estado liberal, visto que este não trouxe o equilíbrio prometido com a livre concorrência do mercado – pelo contrário, instaurou uma ordem imoral e injusta. O enfoque marxista busca a construção de uma nova ordem que privilegia a igualdade:

> A forma indicada por Marx para se chegar nessa nova ordem envolveria duas etapas que popularizaram dois termos muito usados e muitas vezes confundidos: socialismo e comunismo. Na primeira fase, o socialismo (ditadura do proletariado), haveria necessidade da existência de um Estado controlado pelo proletariado para organizar o funcionamento da sociedade. A propriedade dos meios de produção seria estatal e coletiva. A próxima fase seria o comunismo, na qual o Estado seria extinto e cada pessoa seria remunerada de acordo com suas necessidades. Nessa sociedade, valores como o consumismo e o desejo de acumular dinheiro ou propriedades e aparentar símbolos de riqueza não mais existiriam (SCHEEFFER, 2014, p. 9).

As dificuldades enfrentadas pelas pessoas não poderiam ser explicadas no plano individual, elas seriam decorrentes da própria estrutura na qual se fundou o Estado. Scheeffer (2014, p. 10) adverte que "as próprias políticas públicas ameni-

zariam algumas questões sociais, embora a resolução da maioria das problemáticas vivenciadas hoje seria impossível com a manutenção da lógica a que somos submetidos".

Na visão marxista, as políticas públicas não são mecanismos do Estado voltados a auxiliar os excluídos a ascender socialmente, mas se busca assegurar que uma parcela da população não venha a questionar a lógica do Estado – as políticas públicas não passariam de um "faz de conta", pautadas por um mecanismo controlador bastante eficiente diante das massas, que nutrem a ilusão de virem a ver suas vidas melhoradas no futuro (MEKSENAS, 2002).

Percebe-se, assim, que a visão do Estado socialista/comunista se limita às políticas públicas como mecanismos de acomodação dos diversos problemas sociais oriundos da própria estrutura do sistema capitalista. Sob a perspectiva marxista, as políticas públicas apenas amenizam as relações díspares nas quais uma minoria usufrui das riquezas e a grande maioria permanece distante delas.

Do ponto de vista do modelo de Estado social-democrata, o mercado é gerador de diversos problemas, como os socialistas haviam diagnosticado. Entretanto, a social-democracia acredita ser possível minimizar ou até superar os problemas decorrentes do sistema capitalista com a intervenção do Estado no mercado e na vida das pessoas. Em virtude disso, o Estado tem a obrigação de ofertar os bens públicos não supridos pelo mercado e tornam-se marcantes as intervenções governamentais em diversos setores da sociedade para servir determinado grupo social (GIDDENS, 1998). Portanto, "benefícios estatais são essenciais para o auxílio às famílias em necessidade, e o Estado deveria intervir onde quer que os indivíduos, por uma razão ou outra, sejam incapazes de se defender" (SCHEEFFER, 2014, p. 11).

Segundo Setembrini (1997), os diversos modelos de Estado social-democrático variam substancialmente, contudo, estão fundados essencialmente na filosofia política que busca implementar o Estado de bem-estar social (o *welfare state*), no qual o Estado deve garantir o mínimo de renda e o acesso à saúde, à educação e à habitação a todos os cidadãos – não como favor, mas como direito político.
No Estado social-democrata, as políticas públicas buscam combater os efeitos nefastos do capitalismo e são, de acordo com Nogueira (2015, p. 64):

> Intervenções governamentais dedicadas a criar vida coletiva, proteger a sociedade e imprimir direcionamento a uma dada coletividade, mitigando as consequências danosas de certos riscos, de certos acidentes de percurso, assim como os efeitos colaterais das escolhas políticas ou econômicas. Poderão prover bem-estar e melhoria das condições de vida, mas isso não necessariamente. Têm um foco ativo nos governos e no aparelho de Estado, que em boa medida respondem por sua definição e execução. Mas não se limitam a eles e encontram na vida social mais ampla, nos diferentes atores sociais e nas sociedades civis, importantes fatores de formatação e dinamização. Atravessam e são atravessadas pelos conflitos e contradições que cortam as sociedades,

> mostrando-se como um decisivo fator de distribuição de poder e também como recurso de poder.

As políticas públicas guardam estreita relação com o Estado e, segundo o modelo pactuado, assumem aspectos diferenciados a depender dos interesses e das forças políticas na estrutura do Estado.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DO ESTADO BRASILEIRO

O Estado brasileiro, como instância reguladora e organizadora, surgiu somente no século XIX. Seu plano de fundo adveio de acordos entre as classes e os partidos que disputavam o poder – as estratégias reguladoras foram implantadas pela elite oriunda das oligarquias agrárias e da burocracia estatal.

Diante disso, nem sempre as políticas públicas foram concebidas aqui como um direito, mas como um favor, sob a perspectiva das diretrizes liberais. Por isso, historicamente, o Estado brasileiro se portou de maneiras diferentes no que diz respeito aos serviços (políticas públicas) ofertados à população.

Durante os três séculos nos quais o Brasil permaneceu como colônia de Portugal predominou a política de exploração do Império Português, que se apropriava de nossas riquezas e tinha unicamente a função de atender aos interesses externos da Metrópole, deixando de lado qualquer estrutura voltada ao atendimento das necessidades básicas da sociedade local em formação (RIBEIRO, 1995).

Pode-se afirmar que a formação do Estado brasileiro foi forjada de fora, priorizando interesses do colonizador português, cujas diretrizes eram organizadas "em função das necessidades, dos interesses e das ações dos outros. E ainda hoje temos dificuldade de gerar formas próprias de organização, de renová-las e adequá-las à realidade mutante, ou de fazê-las funcionar a contento" (BRUM, 2003, p. 125).

Essa estrutura do Brasil colonial só passou a ser questionada quando "grupos da sociedade colonial, nascidos na Colônia, e mesmo alguns portugueses nela residentes, começaram a pensar o Brasil como uma unidade diversa de Portugal" (FAUSTO, 1983, p. 113).

Mesmo diante da emancipação política, com o episódio histórico denominado Independência do Brasil, da mesma maneira que no Brasil Colônia, no Brasil Império (1822-1889) e na Primeira República (1889-1930), o país permaneceu orientando sua atuação com base nos mesmos moldes forjados na estrutura colonial. A simples transferência de ideais políticos e liberais das matrizes não foi capaz de romper com a estrutura colonial e o país permaneceu "numa posição subalterna, mero reflexo das necessidades, dos interesses e das ações dos centros de poder mundial" (BRUM, 2003, p. 154). Enquanto isso, o liberalismo se alastrava no mundo e apenas na década de 1920, decorridos 100 anos da independência política, iniciou-se de fato o processo de ruptura com o passado colonial.

Nesse contexto, Janczura (2008, p. 81), faz alusão ao cenário histórico do Brasil na década de 1920:

> Na década de 1920, emergiu uma fase importante de transição da evolução histórica brasileira. Sua primeira grande crise foi manifestada pela insatisfação e urgência de independência econômica e cultural, tendo como mote a eclosão da Primeira Guerra Mundial e, em nível interno, a Semana de Arte Moderna em São Paulo, a fundação do Partido Comunista do Brasil e a revolta do Forte de Copacabana, desencadeando o Movimento Tenentista que abriu a participação dos militares na vida política e administrativa do país.

Nosso contexto socioeconômico sofreu mudanças mais profundas desencadeadas, principalmente, pela quebra da Bolsa de Valores de Nova York em 1929 e, ainda, pela desconfiança de alguns setores da sociedade quanto ao liberalismo econômico. Isso provocou uma forte crise em nossa exportação de café, obrigando as forças políticas a passar da economia agrária exportadora para a economia industrial voltada ao mercado interno. Segundo Janczura (2008, p. 82), "com essas mudanças econômicas vieram as sociais, como o surgimento de novas classes sociais (burguesia e operariado), dando início também às reivindicações operárias e à luta social, características do processo de urbanização".

As políticas públicas se inscreveram de maneira mais marcante na agenda do Estado a partir da Revolução de 1930, quando teve início a Era Vargas. Embora o princípio organizador da agenda política para atender às demandas públicas se voltasse à integração social na construção de um novo modelo de Estado, as políticas públicas da Era Vargas foram empreendidas de modo excludente, pois ainda visavam a interesses de grupos específicos. Para Freitas (2009), "havia programas assistenciais e pontuais, exclusivos para determinados grupos de interesse e de profissionais (bancários, ferroviários etc.)".

A Era Vargas foi um período da história do país que trouxe um novo cenário sociopolítico, pois teve início um sistema de proteção social visando a atender diversas demandas resultantes da pauperização da classe trabalhadora, que se estenderam até a década de 1960. Também na Era Vargas, a questão social passou a ser vista com problema de política do Estado e não como caso de polícia (JANCZURA, 2008).

No período entre 1945 e 1960 se ampliou a participação e as políticas públicas eram regidas segundo a lógica do mercado político, ou seja, "serviam como moeda de troca política" (M. A. MELO, 1999, p. 12). A Era Vargas foi marcada pelo populismo, mecanismo pelo qual o governo aliciava as camadas sociais de menor poder aquisitivo mediante favores/proteção social. Na primeira metade da década de 1960, com a crise do populismo, a redistribuição foi a tônica das políticas públicas, que tinham por objetivo a "expansão organizacional do aparato público das políticas" (M. A. MELO, 1999, p. 12).

Em 1964 teve iníciou no Brasil o Regime Militar, período marcado por autoritarismo, centralização política do poder, perseguição aos contrários ao regime, controle estatal dos sindicatos e da liberdade de expressão e, ainda, censura aos meios de comunicações em geral. Tais ações objetivavam "despolitizar a sociedade,

tomando o Estado as suas decisões ao nível da cúpula do governo, sem participação da sociedade organizada" (BRUM, 2003, p. 304).

Somente a partir da década de 1980, com o fim do regime militar, as políticas públicas brasileiras ganharam nova roupagem, sendo repensadas e ampliadas com o advento da CF de 1988 (BRASIL, 1988). A partir desse marco, o Estado passou a ser mais responsabilizado pela regulação, implantação e gestão das políticas públicas. E também foi a partir dela que surgiram as políticas sociais universalistas.

Com a promulgação da atual Carta Magna, o Estado brasileiro passou a contar com um modelo democrático de seguridade social: houve priorização dos direitos e das garantias fundamentais dos indivíduos; consagrando-se uma gestão pública de assistência social, com financiamento via contribuições sociais; estabeleceu-se uma ordem econômica, tributária e financeira capaz de viabilizar a promoção do bem-estar da sociedade e, finalmente, uma ordem social que "tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais" (BRASIL, 1988, art. 193).

Ela também estabeleceu novos princípios e diretrizes para as políticas públicas realizadas pelo Estado, trazendo consideráveis avanços no campo dos direitos sociais. Contudo, os direitos declarados e garantidos pelas leis só terão efetividade com a implementação de políticas públicas capazes de atender às demandas da sociedade.

Segundo Arantes (2008, p. 43), na história constitucional brasileira, "a Constituição de 1988 não é apenas a maior de todos os tempos, como acolheu uma quantidade extraordinária de políticas públicas, que totalizam praticamente 30% do texto constitucional", o que representa um grande desafio ao Estado e ao governo, sendo responsabilidade deste "coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados".

É nesse contexto que a CF de 1988 (BRASIL, 1988) assume uma importante função: declarar e assegurar os direitos humanos fundamentais, compreendidos como a *igualdade, liberdade* e *fraternidade,* relacionando-se diretamente à promoção da igualdade material (direitos sociais e econômicos), da liberdade individual (direitos civis e políticos) e da tutela dos direitos humanos em amplo sentido, ou seja, aqueles que transcendem a individualidade, considerados direitos difusos e coletivos, sempre com o propósito de atingir o bem comum do povo.

Destaca-se que, nos termos do art. 6º da CF de 1988 (BRASIL, 1988), são reconhecidos como direitos sociais oponíveis ao Estado brasileiro por todos quantos vivam em nosso território: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados – ou seja, abstraem-se do próprio ordenamento jurídico pátrio os mecanismos de eficácia e a previsão de ações afirmativas para sua efetividade prática.

Nessa nova ordem constitucional há uma inversão na relação entre Estado e sociedade. Antes predominava a ideia de que a sociedade deveria estar a serviço do Estado; na contemporaneidade, entretanto, o entendimento consagrado é de que o Estado deve estar a serviço da sociedade, buscando garantir todos os direitos

positivados na Carta Magna. Portanto, as novas agendas de governo devem ser capazes de implementar políticas públicas, com base no modelo de atendimento e alcance de uma vida digna e de justiça social alinhado aos reais e urgentes interesses da sociedade brasileira.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO AO RECONHECIMENTO À PATERNIDADE

Há uma crescente preocupação por parte do Estado no tocante à garantia do direito à paternidade. Por isso, nas últimas décadas, as leis e as políticas públicas de reconhecimento da paternidade têm convergido para garantir o exercício desse direito de modo irrestrito. Ademais, dada a complexidade socioeconômica, cultural e histórica e as características familiares e pessoais, o Estado vem adotando políticas públicas para conferir o pleno exercício da cidadania, garantindo o cumprimento dos preceitos e das normas fundamentais – como o pleno exercício do direito de ser pai e de ser filho.

Decerto, a implementação de políticas públicas para a promoção da paternidade se mostra de grande importância para o fortalecimento dos vínculos familiares e isso, sem dúvida, restaria comprometido diante da ausência paterna no seio familiar, amenizando no inconsciente o ideário do pai distante da prole e da mãe cuidadora e reproduzindo o binômio dominação/subordinação entre os sexos.

Nesse contexto, o Estado precisa implementar e aprimorar políticas públicas capazes de assegurar o pleno exercício do direito à paternidade, que envolve a ruptura de paradigmas históricos, principalmente dos papéis sociais que determinam o comportamento adulto masculino perante a família e a sociedade. O homem precisa ser chamado ao exercício responsável da paternidade, reconhecendo seus filhos com todas as implicações inerentes.

A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E O DIREITO À FILIAÇÃO

No Brasil, a dignidade da pessoa humana é um princípio fundamental do ordenamento jurídico – positivado no art. 1º, III, da CF de 1988 (BRASIL, 1988), considerado base de nosso Estado democrático de direito, expressando o respeito, a proteção e a intocabilidade essenciais a todos os seres humanos. De modo que não há como aceitar atos e condutas que possam violar tal princípio.

Na filosofia, o princípio da dignidade se associa à ideia do virtuoso, bom e justo, com os valores de segurança, justiça e solidariedade, tornando-se referência dos demais direitos e garantias do homem nas Constituições dos Estados democráticos e nos documentos de órgãos internacionais (BARROSO, 2010).

No plano conceitual, segundo Piovesan (1998, p. 143), a dignidade da pessoa humana seria:

> O valor da dignidade humana – ineditamente elevado a princípio fundamental da Carta, nos termos do art. 1º, III – impõe-se como núcleo básico e informador do ordenamento jurídico brasileiro, como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação e compreen-

> são do sistema constitucional instaurado em 1988. [...]. Na ordem de 1988, esses valores passam a ser dotados de uma especial força expansiva, projetando-se por todo universo constitucional e servindo como critério interpretativo de todas as normas do ordenamento jurídico nacional.

Assim, como princípio constitucional, a dignidade da pessoa humana deve ser considerada norteadora de "todas as normas jurídicas existentes, uma vez que têm influência direta no conteúdo e no alcance das normas" (RIZZATO NUNES, 2002, p. 5), inclusive, é um princípio fundamental "maior", norteador dos direitos e das garantias constitucionais para a proteção das pessoas.

Dessa maneira, a dignidade humana se coloca no patamar principiológico na CF de 1988 (BRASIL, 1988), com caráter fundamental, que se irradia por todo o ordenamento jurídico e determina todas as diretrizes de elaboração, interpretação e aplicação das demais normas. Atua como espécie de "bússola" dos Poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário) na execução das normas e na elaboração de políticas públicas.

Resta evidenciar nesta seção a vinculação entre o princípio da dignidade da pessoa humana com as relações familiares, em particular com os aspectos inerentes à filiação.

Os direitos humanos infantojuvenis têm como referência a doutrina da proteção integral estabelecida pela CF de 1988 (BRASIL, 1988) e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei n. 8.069 (BRASIL, 1990). Nesse passo, é imperativo reconhecer a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, sendo o Estado, a sociedade e família responsáveis pela proteção e garantia, com prioridade absoluta, dos direitos humanos fundamentais dessa população. Isso implica que o escopo maior de proteção se irradia a partir da dignidade da pessoa humana.

O direito à filiação, por ser um direito humano inerente ao aspecto conformador da dignidade da pessoa humana, goza de garantias individuais, que também devem ser asseguradas pelo Estado, como agente precípuo, capaz de implementar políticas públicas para que todos tenham direito ao seu reconhecimento paterno. Para tanto, no caso de resistência injustificada por parte do pai biológico, nosso sistema jurídico dispõe da investigação de paternidade como medida judicial, independente do beneficiário ter sido concebido ou não no âmbito de uma relação conjugal reconhecida.

São constitucionalmente proibidas quaisquer designações discriminatórias quanto à filiação. Portanto, todos os filhos gerados por um indivíduo são legítimos, independente de terem sido concebidos ou não mediante relação oficialmente reconhecida pelo Estado. A concepção, ainda que indesejada, não pode resultar em negligência no reconhecimento de paternidade, o que impõe uma mácula desarrazoada ao ser humano, devido à sua condição de impotência diante dos fatos que resultaram em sua concepção e sua identidade como pessoa humana.

O princípio da dignidade humana trouxe importantes reflexos à família, com aspectos que orientam a promoção da igualdade com equidade, mediante critérios de moderação com imparcialidade e equivalência para tornar iguais os direi-

tos em determinada situação, considerando as nuances da realidade. Desse modo, entre homens e mulheres, nas relações afetivas que resultaram em filho(s), deve-se garantir o reconhecimento desse(s) novo(s) ser(es), pouco importando a qualidade de tais relações afetivas, pois, no contexto social contemporâneo, coexistem os mais diversos padrões de família (união estável, incluindo uniões homoafetivas, ou famílias monoparentais).

Dessa maneira, o direito à filiação é corolário do princípio da dignidade da pessoa humana, garantia fundamental assegurada por nossa Carta Magna, razão pela qual o ordenamento jurídico pátrio garante esse direito (como se tem decidido reiteradamente em nossos tribunais, nas mais diversas instâncias):

> APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO DE PATERNIDADE. INDISPONIBILIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL AO RECONHECIMENTO DA FILIAÇÃO. BUSCA DA VERDADE REAL. REALIZAÇÃO DE TESTE DE DNA. NECESSIDADE. CERCEAMENTO DE DEFESA CARACTERIZADO. ANULAÇÃO. RECURSO PROVIDO EM PARTE. I. "Não se deve perder de vista que a pretensão deduzida na investigação fundamenta-se no direito personalíssimo, indisponível e imprescritível de conhecimento do estado biológico de filiação, **consubstanciado no princípio constitucional da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III)**, encontrando apoio na busca da verdade real." [1] Precedente do STJ. II. A ausência de manifestação do magistrado condutor do feito no tocante à produção do exame de DNA nega o exercício de direito indisponível do menor, impondo, assim, a nulidade do comando sentencial recorrido, em razão da caracterização do cerceamento de defesa. III. Apelação a que se dá parcial provimento (TJ – MA – APL 0000082013 MA 0003474-83.2012.8.10.0004; Relator: Vicente de Paula Gomes de Castro; Data do julgamento: 10/06/2014; 2a Câmara Cível; Data da publicação: 10/06/2014).

> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAR AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO DE PATERNIDADE. FILIAÇÃO. DIREITO INDISPONÍVEL. INEXISTÊNCIA DE DEFENSORIA PÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO. 1. A Constituição Federal adota a família como base da sociedade, a ela conferindo proteção do Estado. Assegurar à criança o direito à dignidade, ao respeito e à convivência familiar pressupõe reconhecer seu legítimo direito de saber a verdade sobre sua paternidade, decorrência lógica do direito à filiação (CF, arts. 226, §§ 3º, 4º, 5º e 7º; art. 227, § 6º). 2. A Carta Federal outorgou ao Ministério Público a incumbência de promover a defesa dos interesses individuais indisponíveis, podendo, para tanto, exercer outras atribuições prescritas em lei, desde que compatíveis com sua finalidade institucional (CF, arts. 127 e 129).

> **3. O direito ao nome insere-se no conceito de dignidade da pessoa humana e traduz a sua identidade, a origem de sua ancestralidade, o reconhecimento da família, razão pela qual o estado de filiação é direito indisponível, em função do bem comum maior a proteger, derivado da própria força impositiva dos preceitos de ordem pública que regulam a matéria (Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 27).** (STF – RE: 248869; Relator: Ministro Maurício Corrêa; Data do julgamento: 07/08/2003; 2a Turma; Data de publicação: 12/03/2004).

> APELAÇÃO CÍVEL. **DIREITOS DA PERSONALIDADE.** INVESTIGAÇÃO DE PATERNIDADE. EXAME DE CÓDIGO GENÉTICO. LAUDO CLÍNICO QUE É PONTUAL EM DEFINIR A PROBABILIDADE DE VÍNCULO GENÉTICO EM PATAMAR SUPERIOR A 99,99% DE SER NETO DO CASAL GENITOR DE SEU SUPOSTO PAI. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. DIREITO AO ESTADO DE FILIAÇÃO, CARACTERIZADO COMO PERSONALÍSSIMO, INDISPONÍVEL E IMPRESCRITÍVEL, O QUAL SE INCLUI DENTRE OS DIREITOS DA PERSONALIDADE. O ORDENAMENTO JURÍDICO ASSEGURA A **TODA PESSOA OS DIREITOS DA PERSONALIDADE, COMO FORMA DE INSTRUMENTALIZAR A EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. PROVA PERICIAL CIENTÍFICA ALIADA ÀS DEMAIS PROVAS PRODUZIDAS NOS AUTOS SUFICIENTES EM COMPROVAR A PATERNIDADE.** NEGADO SEGUIMENTO AO RECURSO, NA FORMA DO ART. 557, *CAPUT,* DO CPC (TJRJ – Apelação 0036023-93.2007.8.19.0001; Relator: Des. Antônio Saldanha Palheiro; Julgamento: 19/04/2013; 5a Câmara Cível).

Vale lembrar que, antes da CF de 1988 (BRASIL, 1988), o direito à filiação tinha outros aspectos. Os filhos havidos fora da relação do casamento não tinham a possibilidade de inserir-se na linhagem de parentesco consanguíneo paterno para que pudessem acessar, além do direito à filiação, o direito ao nome, à convivência familiar, aos alimentos e à herança, dentre outros. Infere-se que o direito à filiação suscita o reconhecimento de outros direitos de ordem social e patrimonial.

Historicamente, a filiação serviu para assegurar a preservação da família tida como "legítima". Em virtude disso, os filhos havidos no casamento e aqueles concebidos em relações extraconjugais eram divididos em categorias, como explicam C. B. I. Silva e Pena (2008, p. 4):

> Os advindos do matrimônio legalmente constituído eram tidos como legítimos, possuindo assim uma relação jurídica correlata à situação de fato, ligando aquele filho àquele pai, já que a paternidade era presumida nesse caso. Todos os outros nascidos fora de um matrimônio eram considerados de uma categoria inferior – os naturais – que recebiam rótulos conforme sua concepção: adulterinos, incestuosos, bas-

> tardos. Nesse caso o pai era sempre "incerto". A essa segunda categoria era negado qualquer tipo de direito, já que nosso ordenamento continha a proibição do reconhecimento destas crianças.

Essas categorias de filiação permaneceram válidas durante grande parte do século XX. Entretanto, mudanças graduais nas leis acabaram por desvincular o estado de filiação da situação conjugal dos pais, além de equiparar direitos entre os filhos concebidos em uma união oficialmente reconhecida ou não.

Como bem se assentou, a CF de 1988 (BRASIL, 1988) consagrou a dignidade humana como princípio fundamental da República brasileira, vedando qualquer tipo de discriminação no tocante à condição de filho. Assim, a filiação é um direito normativo que assegura a identidade moral, o amparo econômico, a socialização e a plenitude da cidadania, começando pelo registro de nascimento.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – Decreto n. 4.377 (BRASIL, 2002b, art. 5º, *caput* e *b*) – estabelece orientações semelhantes:

> Os Estados-Partes tornarão todas as medidas apropriadas para:
> [...]
> *b*) Garantir que a educação familiar inclua uma compreensão adequada da maternidade como função social e o reconhecimento da responsabilidade comum de homens e mulheres no que diz respeito à educação e ao desenvolvimento de seus filhos, entendendo-se que o interesse dos filhos constituirá a consideração primordial em todos os casos.

E, ainda,

> [...]
> Artigo 16
> 1. Os Estados-Partes adotarão todas as medidas adequadas para eliminar a discriminação contra a mulher em todos os assuntos relativos ao casamento e às ralações familiares e, em particular, com base na igualdade entre homens e mulheres, assegurarão:
> [...]
> *d*) Os mesmos direitos e responsabilidades como pais, qualquer que seja seu estado civil, em matérias pertinentes aos filhos. Em todos os casos, os interesses dos filhos serão a consideração primordial;
> [...]
> (BRASIL, 2002b, art. 16, *caput* e *d*).

Durante o período de 1916 a 1988, a família passou por intenso processo de transformação, tanto social quanto jurídico. No âmbito jurídico, tinha-se o Código Civil de 1916 – Lei n. 3.071 (BRASIL, 1916) –, criado sob a influência do patriarcado, que contemplava a *família-instituição,* sendo o Direito de Família o

"conjunto de regras aplicáveis às relações entre pessoas ligadas pelo casamento ou pelo parentesco" (O. GOMES, 1978, p. 13). No aspecto social, a família também sofreu mudanças quanto à sua função, natureza e composição.

Com a CF de 1988 (BRASIL, 1988), a família adquire importância jurídica, também se tornando alvo de proteção em sua diversidade de composição. O art. 226 da CF de 1988 (BRASIL, 1988) aduz que a família tem proteção especial do Estado, de modo a evitar violações e trazer garantias à família. Há preocupação no Código Civil de 2002 – Lei n. 10.406 (BRASIL, 2002a) –, que contempla um livro específico sobre o tema, intitulado "Direito de Família"; e, ainda, há outras legislações esparsas que versam sobre tal proteção.

A Lei n. 8.560 (BRASIL, 1992), que regula a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento e dá outras providências, versa sobre o procedimento de investigação da paternidade extramatrimonial, evidenciando ser inevitável a igualdade jurídica entre os filhos havidos fora do casamento, em união estável ou em qualquer relação. Portanto, essa lei possibilitou, sobrepondo a imposição de quaisquer barreiras, o reconhecimento de filhos por um ou ambos os pais, conjunta ou separadamente, garantindo à mãe o direito de buscar oficiosamente o reconhecimento da paternidade.

Nas últimas décadas, depreende-se que as leis e as políticas públicas brasileiras de reconhecimento de paternidade têm caminhado rumo a uma proposta de universalização do reconhecimento paterno, tendo como vetor o direito fundamental à dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, todo ser humano tem o direito de ver constar em seu registro de nascimento o nome do pai e da mãe, visto que ninguém é filho do "vento" e de uma mãe. E quando se tem esse direito negado, principalmente em relação à paternidade, poder-se-á recorrer à Justiça contra o suposto pai, buscando o reconhecimento de sua paternidade, que, caso seja reconhecida por sentença judicial, imporá ao pai a obrigação de registrar o filho e cumprir com todas as obrigações previstas em lei.

Nesse passo, Brendler e Bolz (2013, p. 10) explicam que, mediante o reconhecimento, o pai assume sua paternidade em um ato "não negocial, pois os efeitos resultantes estão dispostos em lei, sendo assim independentes da vontade ou de algum acordo firmado entre as partes, não sendo cabíveis condições ou cláusulas no ato do reconhecimento".

O reconhecimento de paternidade pode ser feito de duas maneiras: a) voluntariamente; ou b) por imposição judicial. No primeiro caso, o reconhecimento da paternidade é feito de forma extrajudicial, quando não constando na certidão de nascimento o registro relativo à filiação de um dos genitores, geralmente o pai, este provoca positivamente o Oficio de Registo Civil para superação da lacuna. Trata-se de uma liberalidade espontânea. Já no que se refere ao reconhecimento judicial, há que se considerar que será feito via de investigação, pela qual o filho ou representante legal propõe ação visando a obter a declaração de paternidade, conforme o caso.

O nome do pai no registro de nascimento faz uma grande diferença na vida da pessoa, sobretudo no caso de uma criança ou um adolescente, pois, no âmbito

social, essa pessoa é identificada pela figura materna e paterna. Assim, é dever do Estado brasileiro dispor de políticas públicas voltadas à efetivação do reconhecimento à filiação, uma vez que a própria Carta Magna determina que a sociedade e a família promoverão conjuntamente e de maneira prioritária o atendimento dos direitos infantojuvenis.

Portanto, não resta qualquer dúvida quanto à imprescindibilidade de efetivar políticas públicas com fundamento na dignidade humana sob o viés da isonomia de tratamento. Para tanto, o ordenamento jurídico pátrio, por meio de aspectos ético-jurídicos, deve assegurar o direito ao reconhecimento da paternidade/filiação a todos que se enquadrarem na situação de omissão em tal registro, independente da razão que ocasionou esse fato.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formação da sociedade brasileira foi fortemente influenciada pelo sistema patriarcal, que colocava o homem em posição de superioridade em quase todos os setores onde podia exercer influência, inclusive nas relações de gênero, que impunham regras sociais às mulheres cuja desobediência poderia custar sua própria vida. Ao homem tudo era permitido; à mulher, em contrapartida, tudo lhe era proibido. Entretanto, essa mentalidade, com o passar dos tempos, ganhou outros contornos, embora, em pleno século XXI, ainda se observem reflexos de tal regime na sociedade brasileira.

Até pouco tempo, a mulher era considerada uma pessoa relativamente incapaz para os atos da vida civil, precisando ser assistida ou ter seus atos ratificados pelo cônjuge varão. A ela era imposta uma situação de extrema subordinação: para praticar qualquer ato, dependia da anuência do pai e, quando casada, do marido. Ou seja, a mulher estava sempre na dependência da figura masculina. Tal sujeição limitava o crescimento intelectual feminino, pois não havia liberdade para a tomada de suas próprias decisões.

Até o fim da década de 1980 era possível a coexistência de vários tipos de filiação, com destaque para os filhos legítimos, decorrentes do matrimônio, e os filhos ilegítimos, oriundos de relacionamento extraconjugal. A legislação da época, o Código Civil de 1916 (BRASIL, 1916), não assegurava nenhum direito aos filhos ilegítimos. Essa distorção só veio a ser corrigida com a promulgação da CF de 1988 (BRASIL, 1988), que completou 30 anos em outubro de 2018 – ou seja, ainda é bem recente.

Na sociedade atual, a mulher conquistou espaço em praticamente em todos os setores, passando, inclusive, a ter voz expressiva dentro do lar – cenário que, até pouco tempo, era determinado exclusivamente pela plenitude da autoridade masculina. Com a consagração da CF de 1988 (BRASIL, 1988), homens e mulheres passaram a ter os mesmos direitos e deveres. Assim, aos homens se passou a impor as mesmas responsabilidades nos cuidados com os filhos. Entretanto, ainda se verifica uma verdadeira epidemia de abandono paterno, caracterizado pela ausência do pai na vida dos filhos.

Mesmo com a mudança de paradigmas, na sociedade atual ainda persistem as heranças do passado, quando se constata o grande contingente de filhos que não veem o nome do pai em seu registro de nascimento. Esse fato alarmante demonstra a necessidade de maior atenção por parte do Estado na consecução dos objetivos relativos à política pública de reconhecimento da paternidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, R. B. Constituição sem fim. *In:* DINIZ, S.; PRAÇA, S. **Vinte anos de Constituição.** São Paulo: Paulus, 2008.

BARROSO, L. R. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo:** natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. 2010. Disponível em: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf. Acesso em: 22 jun. 2018.

BATTINI, O.; COSTA, L. C. Estado e políticas públicas: contexto sócio-histórico e assistência social. *In:* BATTINI, O. **SUAS:** Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veras, 2007.

BLACKBURN, R. Estado, democracia e alternativa socialista na era neoliberal. *In:* SADER, E.; GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo:** que Estado para que democracia? Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. v. 2.

BRASIL. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União,** Rio de Janeiro, seção 1, 5 jan. 1916.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei n. 8.560, de 29 de dezembro de 1992. Regula a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 30 dez. 1992.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 11 jan. 2002a.

BRASIL. Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto n. 89.460, de 20 de março de 1984. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 16 set. 2002b.

BRENDLER, K. M.; BOLZ, F. **Projeto quem é meu pai? e sua relação com o direito à filiação.** Curitiba: Edunisc, 2012.

BREUS, T. L. **Políticas públicas no estado constitucional:** a problemática da concretização dos direitos fundamentais sociais pela administração pública brasileira contemporânea. Orientadora: Angela Cassia Costaldello. 2006. 253 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

BRUM, A. J. **Desenvolvimento econômico brasileiro.** 23. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

CALABRE, L. Políticas culturais: situação nacional e contrapontos latino-americanos. *In:* MARCO, K.; REIS, A. C. F. **Economia da cultura:** ideias e vivências. Rio de Janeiro: Publit, 2009.

CAVALCANTI, P. A. **Análise de políticas públicas:** o estudo do Estado em ação. Salvador: Ed. Uneb, 2012.

COUTINHO, C. N. Representações de interesses, formulação de políticas e hegemonia. *In:* TEIXEIRA, S. **Reforma sanitária:** em busca de uma teoria. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995. .

CUNHA, E. P.; MARTINS CUNHA, E. S. Políticas públicas sociais. *In***:** CARVALHO, A. *et al*. **Políticas públicas.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

DALLARI, D.A. **Elementos de teoria geral do Estado.** 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marco A. de. (org.) **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil.** Campinas-SP: Unicamp-IE, 1998.

FAUSTO, B. **Trabalho urbano e conflito social:** 1890-1920. 3. ed. São Paulo: Difel, 1983.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos:** seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1994.

FREITAS, M. O. **Políticas públicas:** experiências em educação, cultura, comunicação e cidadania. 2009. Disponível em: http://mestrado.fic.ufg.br/uploads/76/original_politicas_publicas_experiencias_educacao_cultura.pdf. Acesso em: 8 jun. 2018.

FRIEDE, R. C**iência política e teoria geral do Estado.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

FRISCHEISEN, L. C. F. **Políticas públicas:** a responsabilidade do administrador e do Ministério Público. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GIDDENS, A. **A terceira via.** São Paulo: Record, 1998.

GOMES, O. **Direito de família.** Rio de Janeiro: Forense, 1978.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno.** 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1990.

GUARESCHI, N. *et al*. Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência. *In:* STREYI, M.N. **Violência, gênero e políticas públicas**. Porto Alegre: Ed. PUCRS, 2004.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes,** Campinas, v. 21, n. 55, p. 23-28, 2001.

JABLONSKI, B. Paternidade hoje: uma meta-análise (O que dizem as últimas pesquisas). In: SILVEIRA, P. **Exercício da Paternidade.** Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

JANCZURA, R. **Abrigos e políticas públicas:** as contradições na efetivação dos direitos da criança e do adolescente. Orientadora: Leonia Capaverde Bulla. 2008. 275 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã.** 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

MEKSENAS, P. **Cidadania, poder e comunicação.** São Paulo: Cortez, 2002.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995).** São Paulo: Ciência Política, 1999.

NOGUEIRA, M. A. Estado de bem-estar, compromisso social-democrata e segunda modernidade. **Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília,** Marília, v. 1, n. 1, p. 64-84, 2015.

PEREIRA, P. A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. *In:* BOSCHETTI, I. *et al*. **Política social no capitalismo:** tendências contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PIOVESAN, F. A constituição brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. *In:* MARCÍLIO, M. L.; PUSSOLI, L. **Cultura dos direitos humanos.** São Paulo: LTr, 1998.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro:** a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RIZZATO NUNES, L. A. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.** São Paulo: Saraiva, 2002.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas públicas.** São Paulo: Publifolha, 2010.

RUA, M. G. **Políticas públicas.** Florianópolis: Ed. UFSC, 2009.

SCHEEFFER, F. O papel das políticas públicas: uma questão controversa. In: VIII Encontro de Economia Catarinense, 2014, Rio do Sul. Anais dos resumos do VIII Encontro de Economia Catarinense, 2014.

SETEMBRINI, D. Social-democracia. *In:* BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política.** 9. ed. Brasília, DF: Ed. UnB, 1997.

SILVA, C. B. I.; PENA, L. C. **Paternidade e seus aspectos registral, socioafetivo e biológico:** a viabilidade jurídica de seus desmembramentos e os efeitos jurídicos decorrentes. 2008. Disponível em: http://www.arpensp.org.br/principal/index.cfmtipo_layout=SISTEMA&url=noticia_mostrar.cfm&id=6497. Acesso em: 22 jun. 2018.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias,** Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 22-28, 2006.

STRECK, L. L.; MORAIS, J. L. B. **Ciência política e teoria geral do Estado.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

PEREIRA, P A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

VEIGA-NETO. A. Ecopolítica: um novo horizonte para a biopolítica. **REMEA: Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental,** Rio Grande, Edição Especial, p. 208-224, 2014. Disponível em: https://periodicos.furg.br/remea/article/view/4860/3045. Acesso em: 17 set. 2018.

WOLFF, F. A invenção da política. *In:* NOVAES, A. **A crise do Estado-nação.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
Defensoria Pública e o direito à saúde

Aruza Albuquerque de Macedo
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Erasmo Miessa Ruiz
Universidade Estadual do Ceará – UECE

INTRODUÇÃO

Este capítulo aborda a atuação da Defensoria Pública do Estado do Ceará, especificamente do Núcleo de Defesa da Saúde (Nudesa). Discorre-se acerca da contribuição da instituição na elaboração e implementação de políticas públicas de saúde mais adequadas à sociedade. O estudo foi realizado com foco na instituição, devido à sua participação prospectiva na efetivação dos direitos fundamentais sociais. Todavia, a abordagem do tema não se restringe a ela, sendo tanto um direito quanto um dever de todos os atores jurídicos e sociais contribuir para a exaltação do Estado democrático de direito.

A Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988) trouxe grandes avanços no que se refere à preservação e efetivação da dignidade da pessoa humana, principalmente dos direitos fundamentais, dentre os quais o direito à saúde – foram previstos mecanismos e instituições que visam a garantir ao cidadão seus direitos, independente de suas condições materiais.

Nesse contexto, a Defensoria Pública, prevista no art. 134 da CF de 1988 (BRASIL, 1988), desempenha importante papel no sistema de Justiça do país e sua missão constitucional é prestar orientação jurídica aos assistidos, promover os direitos humanos e/ou defender direitos individuais e coletivos dos necessitados, constituindo ferramenta de viabilização do acesso à Justiça.

O acesso à Justiça é uma garantia fundamental – art. 5º, XXXV, da CF de 1988 (BRASIL, 1988) – que assegura ao indivíduo seu exercício de cidadania. Para tanto, a Defensoria Pública atua como mediadora de conflitos e instrumento para solução de questões apresentadas pelos cidadãos, como, por exemplo, a prestação material do serviço de saúde.

> [...] (o Brasil) opta por uma política preventiva e informativa de atuação, por meios jurídico-sociais, dotada de métodos multidisciplinares e participativos de prevenção e de solução de conflitos, bem como de uma gestão democrática, com objetivos e metas dialeticamente definidas. De fato, o Brasil opta por um modelo de afirmação do direito de acesso à Justiça em benefício das chamadas "minorias" (não em ter-

> mos de quantidade, mas de poder), com declarado foco no interesse público à efetiva e substancial igualdade (RÉ, 2011, p. 95).

Diante do quadro insatisfatório de políticas públicas que atendam ao usuário que necessita da prestação material do serviço de saúde é que a instituição atua para minimizar os danos decorrentes dessa triste realidade de total exclusão à qual se submete grande parte da população brasileira.

Este estudo foi desenvolvido mediante pesquisa bibliográfica (obras adquiridas em caráter particular), além de pesquisa *on-line* (textos disponíveis na *internet*). Houve seleção e estudo de bibliografias, com leitura de obras relativas à discussão levantada, em especial daquelas que dizem respeito à Defensoria Pública, ao acesso à Justiça, às políticas públicas e ao direito à saúde.

DEFENSORIA PÚBLICA E ACESSO À JUSTIÇA

O art. 134 da CF de 1988 (BRASIL, 1988) define a Defensoria Pública como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, nos termos do art. 5º, LXXIV, da Carta Magna (BRASIL, 1988). A Lei Complementar n. 80 (BRASIL, 1994), em seu art. 1º, disciplinou-a como órgão de prestação jurídica gratuita ao hipossuficiente.

Sobre o papel da Defensoria Pública, Maria Tereza Sadek (2016, p. 2) discorre:

> Nesta acepção mais ampla sobressai o papel da Defensoria Pública, como instituição absolutamente primordial. Não se trata apenas de um organismo incumbido de defender aqueles que não têm meios materiais de se fazer representar junto à Justiça estatal, mas de instituição com potencial de atuar em todo processo de construção da cidadania: da concretização de direitos até a busca de soluções, quer sejam judiciais ou extrajudiciais.

Assim, pode-se dizer que cabe à instituição a assistência aos necessitados de baixa renda em amparo aos direitos e às garantias fundamentais, uma vez que não podem constituir advogado particular para atuar administrativa e judicialmente em sua defesa.

Como dispõe o art. 3º-A da Lei Complementar n. 80 (BRASIL, 1994), constam como objetivos da instituição: a) a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; b) a afirmação do Estado democrático de direito; c) a prevalência e efetividade dos direitos humanos; e d) a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. O alcance das metas traçadas, certamente, contribui para o processo de consolidação do regime democrático no Brasil e, por consequência, assegura o pleno exercício da cidadania à parcela da população menos favorecida.

Segundo F. R. A. Silva e Esteves (2014, p. 316):

> Por serem todas as pessoas iguais em dignidade, a atuação funcional da Defensoria Pública deve garantir o respeito recíproco de cada pessoa à dignidade alheia, além de assegurar o respeito e a proteção da dignidade humana pelo Poder Público e pela sociedade em geral. Nesse âmbito de proteção fundamental da pessoa humana se inclui a tutela do mínimo existencial, que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas necessárias à subsistência digna e indispensáveis ao desfrute dos direitos em geral.
> Partindo da ideia de que todas as pessoas possuem idêntico valor intrínseco, o art. 3º-A, I da LC 80/1994 indica também como objetivo institucional da Defensoria Pública a redução das desigualdades sociais. Esse dispositivo legal reafirma o art. 3º, III, da CRFB e qualifica a Defensoria Pública como instrumento implementador do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de 'erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

A CF de 1988 (BRASIL, 1988) consagra o princípio da dignidade da pessoa humana, o direito à vida, à saúde e ao acesso à Justiça. Por outro lado, a realidade demonstra a dificuldade do cidadão para efetivar tais direitos. Em razão disso, deve-se cobrar do Estado o cumprimento da prestação material de sua obrigação constitucional.

Em relação ao acesso à Justiça, vale destacar o conceito de Cappelletti e Garth (1988, p. 8):

> A expressão "acesso à [J]ustiça" é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

Destarte, para reduzir as desigualdades sociais existentes é preciso fortalecer as instituições que viabilizam o acesso universal do cidadão aos direitos fundamentais previstos na CF de 1988 (BRASIL, 1988), como é o caso da Defensoria Pública, que viabiliza que o necessitado alcance o direito que lhe cabe, seja por meio de pedidos administrativos junto aos órgãos responsáveis pela prestação material buscada ou por medidas judiciais. Portanto, tem-se reconhecido o acesso à Justiça, ainda que o necessitado alcance seu pleito na esfera administrativa, visto que a concepção de Justiça difere da judicialização de demandas.

NÚCLEO DE DEFESA DA SAÚDE DO ESTADO DO CEARÁ

A Defensoria Pública do Estado do Ceará, por meio da Resolução n. 74 (CEARÁ, 2013), criou o Nudesa, instalado em 4 de fevereiro de 2013, para oferecer orientação jurídica ao assistido no que diz respeito à saúde pública e privada no Município de Fortaleza, capital do Ceará. Na solicitação feita pelo usuário e nega-

da pela Administração Pública, a Defensoria Pública atua buscando a solução das demandas do modo mais célere e racional, avaliando a situação do Poder Público, agindo dentro do princípio da legalidade e da capacidade técnica do órgão.

O Nudesa busca contribuir para o acesso da população mais pobre aos serviços de saúde, atuando administrativa ou judicialmente. Além disso, esse núcleo tem a função de transformar os pedidos individuais recorrentes em orientação aos órgãos de saúde, constatando as principais necessidades dos indivíduos, o que viabiliza a elaboração de políticas públicas mais adequadas. A aproximação entre os atores envolvidos – paciente e gestores do Sistema Único de Saúde (SUS) – confere celeridade à efetivação da pretensão material, à racionalização dos recursos e à redução das ações judiciais, tendo em vista a atuação da Defensoria Pública na valorização da solução extrajudicial das demandas sanitárias.

A ineficiência administrativa na concessão das demandas de saúde faz com que os usuários do SUS recorram, cada vez mais, ao Poder Judiciário para solucionar o conflito, pois, por se tratar de preceito fundamental, o direito à saúde pode ter sua efetivação consagrada na seara judicial, em respeito ao exposto no art. 5º, XXXV da CF de 1988 (BRASIL, 1988), "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça ao direito", bem como ao § 1º do mesmo art. 5º, que diz: "as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata".

Os altos números de ações e a baixa efetividade das decisões judiciais demonstram a necessidade de enxergar novas saídas para o problema. Com isso, vê-se na atuação da Defensoria Pública uma alternativa à possibilidade de concretização do direito fundamental à saúde, seja intermediando o diálogo entre as partes, acompanhando os serviços públicos prestados, buscando compreender melhor as necessidades apresentadas e, especialmente, na solução administrativa desses impasses, sem que cada demanda se torne um processo judicial.

Ainda que infinitas sejam as necessidades dos usuários do sistema público de saúde, a atuação do Nudesa tem sido bastante satisfatória, segundo os números apresentados no *site* da Defensoria Pública do Estado do Ceará. Até maio de 2016, esse núcleo havia contabilizado 1.609 atuações. De 2013 a 2015 foram 9.573 atuações, sendo 3.946 ações judiciais e o restante consiste em demandas administrativas.

Diante do aumento das demandas de saúde, com o intuito de possibilitar ao assistido o alcance do direito que lhe cabe e, ainda, com vistas a compreender as dificuldades e as intenções do gestor do SUS no atendimento dos pedidos formulados, o Nudesa assinou um convênio em 19 de maio de 2016 com as Secretarias de Saúde do Município de Fortaleza e do Estado do Ceará. O documento estabelece medidas administrativas para a solução de demandas de saúde dos assistidos, especialmente na seara administrativa.

O projeto prevê que medidas administrativas sejam adotadas para a solução das demandas de saúde dos assistidos. Portanto, busca-se de modo prioritário a solução extrajudicial dos conflitos.

O programa funciona da seguinte forma: o assistido é atendido por um Defensor Público, que ouve seu relato e encaminha o caso para os órgãos de saúde

conveniados. Nessa hipótese, o que se almeja, mediante reunião entre os envolvidos, é solucionar administrativamente a demanda. O grupo consiste em Defensor Público, usuário, médico e Procurador do Estado ou Município e deve discutir sobre a melhor maneira de atender às partes. Impõe-se nessa situação que a câmara de conciliação possa deliberar acerca de questões relevantes que digam respeito aos interesses públicos e do usuário, inclusive àqueles que tratam dos custos e da eficácia do serviço almejado.

Por ocasião do lançamento do programa, a Defensora Pública Geral, Mariana Lobo, consignou que:

> As ações na Justiça na área de saúde podem ter trâmite lento, o que pode comprometer a saúde do paciente, além de ter custo financeiro alto para o Estado. Temos uma média de 60 atendimentos diários desta área e isso gera um engarrafamento de pautas de saúde na Justiça. Desta forma, pensando em uma solução que promova agilidade e resolutividade no cumprimento dos pedidos, a Defensoria apresentou ao poder público um projeto que estabelece um fluxo contínuo entre as Secretarias de Saúde e os defensores públicos com objetivo de, antes de judicializar uma ação, seja possível, através do diálogo, encontrar uma solução extrajudicial (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ, 2016).

Ora, quando o cidadão requer a prestação material do serviço de saúde, em regra, sua necessidade é urgente e a negativa pode causar-lhe risco de vida ou agravar sua situação. Nesse sentido, não se pode conceber a recusa, por parte do Poder Público, daquilo que prevê a CF de 1988 (BRASIL, 1988), devendo a Defensoria Pública agir em defesa dos direitos de seus assistidos.

POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À SAÚDE

O texto constitucional e as leis infraconstitucionais estabelecem como obrigação do Estado o dever de prestar ao cidadão alguns serviços básicos de fornecimento imediato. É nesse sentido que Oliveira (2008, p. 64) aduz: "quando a Constituição Federal estabelece que à União *compete* cuidar de determinado assunto, cria um *dever,* no sentido de que esta passa a estar obrigada a fazer determinada atividade".

O direito à saúde, por expressa previsão da CF de 1988 (BRASIL, 1988), é considerado um dever do Estado e a este cabe, em regra, sua prestação. Isso se dá mediante decisões de cunho político, nas quais o administrador/legislador escolhe aquilo que melhor atende aos interesses sociais.

Dentre as atividades que o administrador público desempenha se encontram a formulação e a execução das políticas públicas adotadas para alcançar a efetivação dos direitos sociais e garantir o desenvolvimento e bem-estar da sociedade.

Nesse sentido, mostra-se interessante apresentar o conceito de políticas públicas. Appio (2008, p. 136) as define como

> [...] instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo como escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos.

Dessa forma, pode-se vislumbrar sua relação com os direitos sociais, tendo em vista que é por meio dos programas de governo que se resguarda, por exemplo, o direito à saúde – via fornecimento gratuito de vacinas e atendimento médico básico, por exemplo. É por meio das políticas elaboradas que são traçados os objetivos e alcançadas as metas essenciais relativas aos valores estabelecidos na Carta Magna (BRASIL, 1988).

Deve-se assegurar as condições necessárias para a sobrevivência dos indivíduos. Para isso, cabe ao Estado, mediante planejamento e execução de ações, proporcionar os meios de proteção e exaltação do princípio basilar constitucional – a dignidade da pessoa humana. Diz Barcellos (2008, p. 223):

> [...] a Constituição de 1988 efetivamente ocupou-se das condições materiais de existência dos indivíduos, pressuposto de sua dignidade, dedicando-lhe considerável espaço no texto constitucional e impondo a todos os entes da Federação a responsabilidade comum de alcançar os objetivos relacionados com o tema.

A CF de 1988 (BRASIL, 1988) reservou especial espaço ao direito à saúde. O art. 196 é claro ao estabelecer que a saúde é direito dos cidadãos e que o Estado tem a obrigação de fornecer os aspectos materiais essenciais para sua efetivação. Há mais de 30 anos, a Carta Magna (BRASIL, 1988) busca um Estado intervencionista para assegurar nossa democracia, visando a combater as desigualdades sociais existentes.

A esse respeito, J. A. Silva (2006, p. 699) dispõe:

> [...] a saúde é concebida como direito de todos e dever do Estado, que a deve garantir mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos. O direito à saúde rege-se pelos princípios da universalidade e da igualdade de acesso às ações e serviços que a promovem, protegem e recuperem, sendo que mais adiante assevera que o Sistema Único de Saúde, integrado de uma rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços de saúde, constitui o meio pelo qual o Poder Público cumpre o seu dever na relação jurídica de saúde que tem no polo ativo qualquer pessoa e a comunidade, já que o direito à promoção e à proteção da saúde é também um direito coletivo.

A efetivação do direito à saúde necessita de diversos mecanismos, sejam eles medidas que previnam doenças e promovam saneamento básico e higiene, enfim, alternativas que evitem as enfermidades que acometem o cidadão – principal-

mente aquele de baixa renda, que não tem condições de tratar sua saúde na rede particular e depende da atividade pública ou do desembolso de verba destinada a tratamento específico para ver seu direito constitucional assegurado.

A CF de 1988 (BRASIL, 1988) reproduz o ideário de um verdadeiro Estado democrático de direito, mas deixa de ter qualquer significado prático se suas normas não forem concretizadas. Viabilizar a exigibilidade de determinado direito constitucional significa dar força jurídica ao texto da Carta Magna (BRASIL, 1988) e tal possibilidade é uma forma de exaltar a democracia. Cunha Júnior (2009, p. 609-610) dispõe:

> Outra importante consequência da dimensão objetiva valorativa dos direitos fundamentais reside na eficácia dirigente que eles produzem em relação aos órgãos do Estado. Com base nela, podemos sustentar que os direitos fundamentais impõem ao Estado o dever permanente de concretizá-los e realizá-los. É nessa perspectiva que se vislumbra com mais exatidão o direito fundamental à efetivação da Constituição que encarrega todos os órgãos do Estado do dever-poder de concretizar e realizar, não só os direitos fundamentais, como toda a Constituição.

Aqui, cabe discorrer a respeito da consagração do Estado democrático de direito previsto na Carta Magna (BRASIL, 1988). Nesse sentido, F. R. A. Silva e Esteves (2014, p. 319) pontuam:

> Apesar das pequenas variações semânticas em torno do conceito de Estado Democrático de Direito, essa fórmula condensa duas qualidades importantes do Estado Constitucional contemporâneo: (i) O Estado Democrático, que denota a organização política em que o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou através de representantes eleitos, mediante sufrágio universal e voto direto e secreto, em eleições livres e periódicas; e (ii) O Estado de Direito, que proclama a primazia da lei e a observância obrigatória da legalidade pela administração pública, concretizando o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais incorporados à ordem constitucional. Como função essencial à Justiça, a Defensoria Pública possui a irrenunciável incumbência de garantir a perpetuidade da democracia e a continuidade da ordem jurídica, afastando a tendência humana ao autoritarismo e à concentração de poder.

Considerados verdadeiros direitos fundamentais, os direitos sociais, são acionáveis e podem ser reivindicados por sua natureza constitucional – não se trata de mera generosidade do Estado:

> Direitos sociais são aqueles direitos advindos com a função de compensar as desigualdades sociais e econômicas surgidas no seio de so-

> ciedade seja ela de uma forma em geral, seja em face de grupos específicos; são direitos que têm por escopo garantir que a liberdade e a igualdade formais se convertam em reais, mediante o asseguramento das condições a tanto necessárias, permitindo que o homem possa exercitar por completo a sua personalidade de acordo com o princípio da dignidade humana (MEIRELES, 2008, p. 88).

O SUS foi promulgado pelo art. 198 da Carta Magna (BRASIL, 1988), consistindo em importante política pública de inclusão social no que tange à saúde – ele representa a institucionalização desse direito ao garanti-lo a todos os habitantes do país.

A implementação do SUS demonstra a importância da saúde como direito a ser prestado pelo Poder Público em caráter efetivo, com base nos princípios: a) da universalidade; b) da descentralização dos serviços; c) da não concorrência entre os entes (mas, sim, da unidade e da hierarquização entre as ações); d) da participação complementar do setor privado nos serviços de saúde; e) da prioridade da atividade de prevenção e controle social do sistema.

O SUS é formado por um conjunto de serviços de saúde e encontra-se organizado mediante redes regionalizadas e hierarquizadas com atuação em todo o país. Buscou-se, por meio da integração dos três entes, a implementação – eficiente, unificada e abrangente – de uma política pública voltada a esse direito. Foram priorizadas as ações preventivas, porém, sem prejuízo aos serviços assistenciais.

Acerca do SUS, J. A. Silva (2006, p. 699) ressalta que:

> [...] o Sistema Único de Saúde implica ações e serviços federais, estaduais, distritais e municipais, regendo-se pelos princípios da descentralização, com direção única em cada esfera de governo, de atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, e da participação da comunidade, que confirma seu caráter de direito social pessoal de um lado, e de direito social coletivo, de outro lado.

A Carta Magna (BRASIL, 1988) dispôs, em termos gerais, sobre essa política pública e a Lei Orgânica de Saúde – Lei n. 8.080 (BRASIL, 1990) – estabeleceu suas diretrizes, garantindo a prestação de serviços de saúde por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, tanto da Administração Pública direta quanto da indireta, além da participação da iniciativa privada, em caráter complementar. Já a Lei n. 8.142 (BRASIL, 1990) regulariza o SUS, dispondo sobre a participação da comunidade em sua gestão.

De acordo com o art. 198 da CF de 1988 (BRASIL, 1988), a política pública deve seguir algumas diretrizes elencadas no art. 7º da Lei n. 8.080 (BRASIL, 1990), bem como diversos princípios: a) universalidade de acesso aos serviços de saúde; b) integralidade de assistência; c) preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral; d) igualdade da assistência à saúde; e) direito à informação; f) divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e seu uso pelo usuário; g) uso da epidemiologia para o estabelecimento de

prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática; h) participação da comunidade; i) descentralização político-administrativa; j) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios; k) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde; l) integração em nível executivo das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico; m) conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população; n) capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência; e o) organização dos serviços públicos, de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos.

Quando a CF de 1988 (BRASIL, 1988) faz alusão ao direito à saúde, assegura que será regido pelo princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, da igualdade de acesso às ações e aos serviços que promovam, protejam e recuperem, especialmente, a saúde do cidadão carente.

Ainda que haja previsão constitucional da universalização do direito à saúde, bem como diversos dispositivos legais apontem essa obrigação estatal, sabe-se da dificuldade de concretizar as ações sanitárias e atender às necessidades de saúde dos hipossuficientes, ainda que todos tenham direito aos serviços de saúde. Enormes são as filas nos hospitais, diversas são as negativas na prestação material do serviço de saúde e muitos são os prejudicados por tal situação (efetivamente, poucos têm acesso integral).

É esse cenário de controvérsias que atua o Nudesa, buscando dirimir os conflitos e alcançar os melhores resultados para as partes. Ainda que não caiba à Defensoria Pública a elaboração de políticas públicas, vê-se que assume um importante papel para garantir a execução desses programas de governo, especialmente quando a solução da demanda ocorre na seara administrativa. Portanto, a exigibilidade dos direitos do assistido via Defensoria Pública pressupõe a realização de melhores escolhas e melhor destinação dos recursos por parte do Poder Público.

DEFENSORIA PÚBLICA E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE

Por se tratar de preceito fundamental e ausente o cumprimento do dever estatal, o cidadão pode requerer a prestação material do serviço de saúde no Poder Judiciário, em atenção ao art. 5º, XXXV, da CF de 1988 (BRASIL, 1988).

No entanto, a esfera judicial é apenas excepcional, ou seja, na ausência injustificada da atuação do Estado na realização dos preceitos constitucionais estaria, sim, habilitada para garantir o cumprimento da tutela pleiteada.

Ocorre que o Poder Judiciário se encontra superlotado de ações que dizem respeito à efetivação de alguns dos direitos constitucionalmente previstos e, muitas vezes, a prestação jurisdicional é morosa, o que conflita com a necessidade da pretensão do necessitado e a urgência das demandas de saúde. No entanto, recorre-se à esfera judicial na tentativa de alcançar ações eficazes para efetivar os valores constitucionais.

Sobre o assunto, Zaffaroni (1995, p. 22) conclui:

> De fato, ante a necessidade de atuação do Estado e a garantia de direitos nunca efetivados pelas políticas públicas inexistentes, registra-se uma crescente "demanda de protagonismo" dirigida aos judiciários, para que estes garantam que o Estado-providência prometeu, mas não cumpriu.

É na dormência do Poder Público – que se exime de elaborar e executar políticas públicas – que o Poder Judiciário dá respostas aos jurisdicionados, decidindo nos casos concretos.

> Se a Constituição é norma jurídica, cabe ao Poder Judiciário aplicá-la diretamente, assegurando a sua eficácia. No campo da hermenêutica clássica, o reconhecimento da Constituição como norma jurídica terá como imediata consequência à aplicação dos métodos tradicionais de interpretação. [...] O papel do intérprete é apenas revelar a vontade do legislador expressada na norma constitucional (ato de conhecimento), aplicando-as, pelo mecanismo da subsunção, às situações concretas (VIDAL, 2009, p. 109).

Na ausência injustificada da atuação do Estado para realizar os preceitos constitucionais, o Estado-juiz busca garantir o cumprimento da tutela pleiteada. Jorge Neto (2008, p. 65) discorre sobre essa ideia:

> O desafio que se apresenta, para garantia dos direitos de segunda e terceira dimensões, está em um ponto de interseção importante e aparentemente incontornável entre as funções legislativas e executiva, que autorizam, planejam e executam as políticas públicas, e a judiciária, que deve garantir a efetivação desses direitos.

O direito à saúde, além de preceito fundamental, é indissociável da dignidade da pessoa humana, bem como do direito à vida. Com isso, o Poder Público, qualquer que seja sua esfera de atuação, não pode eximir-se do caos na saúde, pois sua omissão incide em grave comportamento inconstitucional (BARROSO, 2008).

A demanda apresentada corresponde, muitas vezes, a uma verdadeira ameaça ao direito à vida, seja à prestação farmacêutica ou à intervenção cirúrgica e, na ausência do fornecimento desse tipo de serviço, o cidadão poderá ter lesões difíceis de reparar. Desse modo, mostra-se legítima a intervenção judicial. Acerca da judicialização do direito à saúde, Boaventura de Souza Santos (2007, p. 19) diz:

> As pessoas, que têm consciência dos seus direitos, ao verem colocadas em causa as políticas sociais ou de desenvolvimento do Estado, recorrem aos tribunais para as protegerem ou exigirem a sua efectiva execução.

Todavia, ao compelir a Administração Pública a realizar um pedido específico, os cofres públicos sofrem alterações, podendo comprometer o funcionamento dos demais serviços prestados e já orçados.

A concretização do direito fundamental à saúde se submete, de fato, à disponibilidade de recursos financeiros para a execução das políticas públicas. Esse é o maior entrave à aplicação dos programas essenciais voltados ao bem-estar social – sua limitação material.

Diante das imensas necessidades dos cidadãos, aparentemente, o Estado brasileiro não dispõe de recursos financeiros suficientes para abranger todos os pedidos a ele apresentados.

> Os direitos sociais condicionados à prestação do Estado (como é o caso da saúde) sujeitam-se à reserva do possível, que está vinculada ao limite de recursos do Estado, significando, em síntese, que a pessoa somente pode exigir do Estado uma prestação que seja razoável para o Estado cumprir. A cláusula da reserva do possível abrange a possibilidade e o poder de disposição do Estado, colocando os direitos sociais prestacionais na dependência da conjuntura socioeconômica (RIGO, 2007, p. 177).

Cabe ao Estado aplicar as receitas públicas com o intuito de garantir a prestação material dos serviços. Para tanto, deve-se realizar a gestão racional e eficiente dos recursos existentes. De modo que a negativa da execução de políticas públicas só pode ser arguida "diante da total ausência de recursos financeiros, ou da demonstração de que os recursos empregados na realização da prestação pretendida farão falta a outras prestações, igualmente certas, prioritárias e urgentes" (GOUVÊA, 2003, p. 32).

Diante desse impasse, vale destacar as boas práticas do Nudesa na priorização da mediação extrajudicial dos conflitos, que pode contribuir para a prestação mais célere do serviço de saúde, voltada à redução dos gastos com tal fornecimento, uma vez que é realizado um estudo mais apropriado do caso, bem como das demais necessidades dos cidadãos e, portanto, podem ser elaboradas e implementadas políticas públicas mais adequadas. Por fim, pode contribuir para a redução da judicialização das ações, pois apenas aquelas demandas não resolvidas no âmbito administrativo chegarão ao Poder Judiciário.

Ademais, cabe ressaltar que a judicialização das demandas sanitárias não soluciona a questão, ainda que o usuário alcance seu pleito. Por isso é que se almeja, por meio da Defensoria Pública, buscar alternativas que garantam ao cidadão a efetivação de seus direitos – como, por exemplo, estimular a participação social nas questões sanitárias e fiscalizar os gestores do SUS e os recursos, além de colaborar com a elaboração das políticas públicas de saúde.

O papel da Defensoria Pública em defesa dos mais carentes decorre, dentre outros aspectos, do fato dessa população ser mais vulnerável às violações aos seus direitos e a solução administrativa da questão sempre se vê dificultada ou até invi-

ável. A burocracia e a falta de informação distanciam o usuário da realização do serviço de que necessita.

Sua atuação permite que os excluídos tenham efetivamente a prestação material pretendida no sistema público de saúde, seja por via judicial ou na seara administrativa. Com todo o exposto em vista, resta demonstrado o protagonismo da Defensoria Pública do Estado do Ceará na concretização do direito à saúde.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou a atuação da Defensoria Pública, especialmente do Nudesa, no sentido de garantir o acesso do cidadão a um sistema de saúde eficaz, seja pela via administrativa ou judicial, com o intuito de concretizar o direito fundamental à saúde, previsto no art. 196 da CF de 1988 (BRASIL, 1988), norma de caráter imperativo de aplicabilidade imediata.

A busca pela satisfação da pretensão do usuário diante da ausência de políticas públicas adequadas tornou necessária a intensa atuação da Defensoria Pública para transpor os obstáculos ao acesso à Justiça e à efetividade da tutela pretendida. A instituição desempenha importante papel na articulação entre os atores envolvidos na questão, com vistas a contribuir para o oferecimento de melhores serviços de saúde e, consequentemente, a redução dos danos ao usuário.

O trabalho desempenhado pela instituição potencializa o alcance do SUS, uma vez que as demandas individuais se transformam em vetores dos programas a realizar. Assim, com a colaboração da Defensoria Pública e de seus núcleos especializados, o gestor do SUS pode elaborar e implementar políticas públicas mais adequadas a toda sociedade, beneficiando, inclusive, aquele cidadão que não buscou essa instituição para prover suas necessidades de saúde.

Diante das dificuldades vivenciadas pelo setor saúde de nosso país, que beira o caos, a atuação de instituições engajadas com a parcela menos favorecida da população, como a Defensoria Pública, possibilita vislumbrar o Estado democrático de direito previsto no constitucionalismo brasileiro e acreditar que os obstáculos que se encontram diante dele serão transpostos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APPIO, E. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil.** Curitiba: Juruá, 2008.

BARROSO, L. R. **O direito constitucional e a efetividade das normas:** limites e possibilidades da Constituição brasileira. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 20 set. 1990.

BRASIL. Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 31 dez. 1990.

BRASIL. Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos estados, e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 13 jan. 1994.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CEARÁ (Estado). **Resolução n. 74, de 1º de fevereiro de 2013.** Institui e regulamenta no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Ceará, o Núcleo de Defesa da Saúde (Nudesa), e dá outras providências. Disponível em: http://www.defensoria.ce.def.br/wp-content/uploads/downloads/2015/02/resoluo-74.pdf. Acesso em: 12 set. 2016.

CUNHA JÚNIOR, D. **Curso de direito constitucional.** 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ. **Programa 'Defensoria em Ação Por Mais Saúde' será lançado dia 19 de maio, Dia do Defensor.** 13 maio 2016. Disponível em: http://www.defensoria.ce.def.br/noticia/programa-defensoria-em-acao-por-mais-saude-sera-lancado-dia-19-de-junho-dia-do-defensor/. Acesso em: 21 set. 2016.

GOUVÊA, M. M. **O controle judicial das omissões administrativas.** São Paulo: Forense, 2003.

JORGE NETO, N. M. **O controle jurisdicional das políticas públicas:** concretizando a democracia e os direitos sociais. Salvador: Juspodivm, 2008.

MEIRELES, A. C. C. **A eficácia dos direitos sociais.** Salvador: JusPodivm, 2008.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

RÉ, A. I. M. R. **A dimensão quântica do acesso à Justiça.** 5 dez. 2011. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=13131. Acesso em: 21 set. 2016.

RIGO, V. Direito de todos e de cada um. *In:* ASSIS, A. (coord.). **Aspectos polêmicos e atuais dos limites da jurisdição e do direito à saúde.** Porto Alegre: Notadez, 2007. p. 177.

SADEK, M. T. **A Defensoria Pública no sistema de Justiça brasileiro.** Disponível em: http://www.defensoria.ce.def.br/wp-content/uploads/2015/02/A-Defensoria-P--blica-no-Sistema-de-Justi--a-Brasileiro.pdf. Acesso em: 20 set. 2016.

SANTOS, B. S. **Para uma revolução democrática da Justiça.** São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, F. R. A.; ESTEVES, D. **Princípios institucionais da Defensoria Pública.** Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo.** 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

VIDAL, J. N. **Elementos da teoria constitucional contemporânea:** estudos sobre as constantes tensões entre política e jurisdição. Salvador: Juspodivm, 2009.

ZAFFARONI, E. R. **Poder Judiciário:** crises, acertos e desacertos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

NÚCLEOS DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR: *política pública de desjudicialização*

Átila Gomes Ferreira
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Francisco Josênio Camelo Parente
Universidade Estadual do Ceará – UECE

INTRODUÇÃO

No contexto atual, é inegável o aumento das demandas judiciais envolvendo temas relacionados ao direito do consumidor, especialmente aquelas derivadas de defeitos ou perda da qualidade de produtos ou mesmo de má prestação de serviços.

Com isso, o objetivo deste capítulo é discutir e avaliar o trabalho dos núcleos de proteção e defesa do consumidor, sob a ótica das políticas de estado como mecanismos de acesso à Justiça, mediante técnicas de trabalho que visam a solucionar conflitos instaurados, como é o caso da conciliação. Esta se molda como instrumento acessível, prático e menos oneroso para promover a discussão das problemáticas do tema consumerista, viabilizando a proteção dos hipossuficientes e a redução do exacerbante número de ações litigiosas, de modo a desafogar o Poder Judiciário de ações de menor complexidade, repetitivas e, muitas vezes, de simples solução.

De outro modo, vale notar que tais núcleos foram instituídos no mesmo contexto da construção social do Estado contemporâneo, com a função de propiciar a democratização do acesso à Justiça e, consequentemente, a conformação dos direitos sociais insculpidos em nossa Constituição Federal, especialmente conjecturados sobre as demandas consumeristas, atendendo aos anseios da sociedade em geral como política pública de Estado.

NÚCLEOS DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR: DESJUDICIALIZAÇÃO, SOLUÇÃO ALTERNATIVA DE CONFLITOS, CELERIDADE, EFICIÊNCIA E GRATUIDADE DA JUSTIÇA

O direito do consumidor nasceu do interesse da regulamentação de relações comerciais, expresso inclusive no Código de Hamurabi (por volta do século XVIII a.C.), e seu propósito seria evitar o lucro abusivo. Por essa razão, o tema era posto como alicerce da proteção do consumidor. No mesmo sentido, referia-se às preocupações com as garantias na fabricação de produtos que, naquela época, envolvia a figura dos construtores de barcos, a ponto de dispor que o artesão

refizesse, às suas expensas, os trabalhos considerados defeituosos, como medida assecuratória sobre a qualidade empregada nos produtos.

No Brasil, desde os tempos do império, já eram observadas, ainda que timidamente, iniciativas de proteção do consumidor, em razão de fortes influências do direito português, em um primeiro momento, e do direito europeu, posteriormente. As Ordenações Filipinas, publicadas em 1603, influenciaram a regência dos ordenamentos jurídicos privados no Brasil até 1822, quando da Proclamação da República, marcados por fortes influências do direito romano, canônico e germânico, que, somados, constituiriam a base de fundamento do direito português.

Assim, o direito do consumidor foi formado no mesmo contexto da construção do Estado contemporâneo, cuja função é assegurar o equilíbrio entre as relações de direitos individuais e coletivos e o modo imperativo das possibilidades do implementação de tal direito, mediante as condições de democratização do acesso à Justiça. Ou seja, permite-se a validação de regramentos nas relações comerciais intrinsicamente ligadas ao próprio negócio jurídico, com proteção diante do defeito de produção, da quantidade menor do que a esperada, da má prestação dos serviços contratados etc. Tal proteção se tornou acessível a todas as classes populares ao longo da história do Estado, refletindo os avanços alcançados na Europa e o crescimento do capitalismo em todo o mundo. Em suma, deve prevalecer a vontade da maioria, tendo como limites o respeito a direitos e garantias fundamentais.

Ainda no curso histórico, passamos a depositar confiança no tema como desdobramento dos direitos individuais (pessoa física ou jurídica) e coletivos, com o escopo de desenvolver a tutela jurisdicional fora do campo da Justiça propriamente dita, mediante sistemas céleres e órgãos específicos, como no caso do Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON) e do Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (DECON) – adaptados aos mais diversos centros urbanos do território nacional.

Nesse sentido, compreender a importância prática dos espaços de defesa do consumidor na promoção da Justiça, por exemplo, o DECON, vinculado ao Ministério Público estadual, e o PROCON, conveniado com o Poder Executivo municipal, impõe a exposição dos motivos para o desenvolvimento deste estudo prático, cujo propósito é servir de parâmetro para a adoção de técnicas extrajudiciais de solução de conflitos como meio de democratizar o acesso à Justiça.

A legitimidade e as formas de trabalho do DECON e do PROCON no resguardo de direitos individuais e coletivos não envolvem vultosos passos, procedimentos e rigores, conferindo maior importância ao contexto democrático, via acesso universal à Justiça, gratuita e eficiente, particularmente fortalecido com o advento do Código de Defesa do Consumidor (CDC) – Lei n. 8.078 (BRASIL, 1990b) – que criou a figura do *microssistema jurídico*.

Vale lembrar que a *justiça* pode ser alcançada por vários caminhos, muitas vezes até desconhecidos dos usuários, reforçando a ideia de ampliação, difusão e orientação desses programas e, também, o propósito de dispor do maior apoio à formação de suas estruturas de trabalho, que, a cada dia, busca tanto melhorias assistência e renovação quanto incentivo e expansão até os municípios mais afastados do país.

DAS GARANTIAS E DA TUTELA EM DEFESA DO DIREITO DO CONSUMIDOR

Passamos a destacar que o advento e a aplicabilidade do direito do consumidor nasceram de conceitos próprios que originaram os atuais parâmetros do mercado de bens e consumo, em um cenário marcado por diversos episódios, fatos e inspirações que se difundiu com base na garantia de direitos e obrigações. O sucesso dessa empreitada veio com o aprimoramento da segurança e da qualidade, a substituição de produtos defeituosos, a propaganda verídica, a exigência do cumprimento das obrigações acordadas e até o reembolso, além da adoção de meios para exigir o cumprimento das normas e dos costumes, por meio de mecanismos facilitados, tudo isso evidenciando a proteção do indivíduo e da coletividade, sob a ótica das relações de consumo com a outorga do Estado.

Portanto, cabe ao Estado proteger o consumidor, agindo com o estrito dever de intervir no domínio econômico para: a) garantir a justiça social; b) coibir abusos nos campos da concorrência e dos contratos; c) investir com eficiência em políticas públicas de acesso à Justiça, assistência judiciária, controle, fiscalização, normatização e punição; d) coibir atos que violem os direitos do consumidor; e) criar políticas econômicas compatíveis com os anseios das massas de consumidores; f) disciplinar leis especiais, como é o caso da Lei dos Juizados Especiais nº 9.099 (BRASIL, 1995); bem como, g) criar estruturas físicas de funcionamento dos órgãos da justiça e de proteção e defesa do consumidor acessíveis a todas as classes sociais.

O direito do consumidor é um campo de atuação abrangente e difuso, pois se relaciona com tudo o que envolve os atos de adquirir, comprar, dispor, gozar, negociar e usufruir, com dispêndio de recursos econômico-financeiros para atingir determinado grau de satisfação ou atender a certa necessidade.

O art. 5º, XXXII, da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), dispõe que "o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor" e a interpretação desse dispositivo constitucional leva a importantes conclusões sobre o direito do consumidor. Já o *caput* do art. 170 da CF de 1988 (BRASIL, 1988) estabelece que "a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social", observado, dentre outros, o princípio da defesa do consumidor.

De igual modo, é inevitável que o direito do consumidor seja estudado e compreendido como um direito social, que se vale da necessária intervenção do Estado mediante políticas públicas que estabeleçam condições materiais propícias ao estabelecimento de igualdade entre os fornecedores e os consumidores de produtos e serviços, além de ações de amparo ao consumidor, como meios de fiscalização, punição e acesso à Justiça. Partindo dessa premissa, pode-se assegurar o aperfeiçoamento político, definidor dos direitos do povo, estabelecendo metas, princípios e programas que o Poder Público deve tornar acessíveis a todos os cidadãos em formato simples e com custos baixos (ou sem custos).

Neste ponto, voltamos nossa atenção diretamente à atuação do DECON e do PROCON, que buscam garantir um equilíbrio nas relações entre os fornece-

dores e os consumidores de produtos e serviços, visto que o consumidor, apesar de seu maior número, assume o *status* inicial de hipossuficiente técnico e econômico. Nos termos do CDC (BRASIL, 1990b), a igualdade vale para todos, independente de condição social, capacidade física, gênero, idade etc. A ideia propiciar uma Justiça ao alcance de todos de modo simples, rápido e eficiente, sem procedimentos rigorosos, possibilitando que as partes resolvam seus conflitos relativos a temas de consumo em comum acordo, incita a importância do tema.

Nesta análise, observamos certas desconfianças diante do atual cenário de crise das instituições do Poder Judiciário que comprometem a busca do devido processo legal, tanto devido a questões de ordem financeira quanto de ordem procedimental, isto é, as dificuldades impostas pelos tribunais judiciários. Tal crise reflete, de certo modo, a incapacidade do Estado no sentido de administrar, com eficácia, aquilo que se arrecada e gerenciar, com eficiência, seus gastos para superar os inúmeros desafios aos quais se obriga.

Daí o motivo de incentivar e fazer uso de novas técnicas de trabalho na promoção da assistência social e no acesso à Justiça, embora a política judiciária já tenha criado mecanismos para garantir o acesso ampliado à Justiça (p. ex., juizados especiais e assistência judiciária gratuita aos economicamente hipossuficientes, disciplinada pela Lei nº 1.060 (BRASIL, 1950), em que pese as dificuldades persistirem a ponto de gerar outros entraves a buscada da satisfação desse direito. Segundo Pastore (2006, p. 154):

> [...] o acesso à Justiça pode ser enfocado ao abranger tanto o ingresso o indivíduo em juízo, transformando o processo em instrumento para realização dos direitos individuais, como também a funcionalidade do Estado, no sentido de proporcionar a realização da Justiça aos indivíduos, além de garantir a eficiência do ordenamento jurídico.

Dentre outros fatos, Rodrigues (1994) entende que a desigualdade socioeconômica gera, em termos de acesso à justiça, dois grandes problemas: a) dificulta o acesso ao Direito e ao Judiciário, tendo em vista a falta de condições materiais de grande parte da população brasileira para fazer frente aos gastos que impõe uma demanda judicial; e b) mesmo quando há esse acesso, a desigualdade material, em contraste com a desigualdade formal prevista no ordenamento jurídico, acaba colocando o mais pobre em situação de desvantagem dentro do processo.

Neste apego, revelar-se-á um conjunto de problemas à efetivação do acesso à Justiça e que envolvem: a desigualdade socioeconômica, a ausência de informações e orientações jurídicas, a legitimidade para agir; a capacidade postulatória; a necessidade de técnica e assistência processual, quando incorre o apoio de assistente jurídico; e o próprio Poder Judiciário. Logicamente, ao Estado compete proporcionar as condições necessárias para garantir a melhor eficiência da tutela jurisdicional.

Com base na necessidade de atendimento à população, em especial aos mais vulneráveis e àqueles que se ligam diretamente aos temas do direito do consumidor, a inserção de políticas públicas que viabilizem a desjudicialização de confli-

tos por meio do DECON e do PROCON, com seu importante papel na construção do acesso à Justiça, com foco na resolução de conflitos e na relevância jurídico-social na defesa do consumidor sem maiores esforços.

Constata-se que o CDC (BRASIL, 1990b) se pauta pela harmonização dos interesses nas relações de consumo, adotando os princípios da isonomia de tratamento e da boa-fé no processo de produção e oferta de produtos e serviços, tendo em vista a viabilidade e o compromisso da execução e do fornecimento alinhados às expectativas dos adquirentes.

Nesse ímpeto, a Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC) foi insculpida com marco no art. 4º do CDC (BRASIL, 1990b) e seu objetivo é: "o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo".

Diante dessa preocupante situação, torna-se imprescindível a existência de mecanismos que possam viabilizar critérios de equilíbrio nas relações de consumo, como propaganda não abusiva, garantias quanto à qualidade dos produtos, clareza informativa e divulgação da oferta e da garantia, ou seja, a tutela do consumidor diante das situações envolvidas nos movimentos de consumo.

A existência de caminhos simples e acessíveis para buscar remediações quanto aos danos decorrentes de tais movimentos de consumo, que ligam figuras marcantes no direito do consumidor, como os sujeitos, o fato e o nexo causal, tornam-se ações concretas no contexto das políticas públicas de harmonização dos interesses dos participantes nas relações de consumo.

O direito do consumidor prestigia a proteção à vulnerabilidade – art. 4º, I, do CDC (BRASIL, 1990b) – também como principio. Muitas vezes o vulnerável se vê tolhido ou prejudicado por desconhecer as informações ou apresentar certa incapacidade técnica, que condiciona o consumidor ao erro na escolha, no aceite da proposta ou em suas expectativas. São conceitos relativos à vulnerabilidade fática, técnica, jurídica ou científica (esse conjunto empírico configura a hipossuficiência do consumidor).

DA ATUAÇÃO DIRETA DOS NÚCLEOS DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR

O DECON e o PROCON, por sua vez, assumem importantes funções diante desses direitos básicos, atuando via ações de prevenção, controle, fiscalização e punição.

Tal campo é revelado por Grinover *et al.* (2007, p. 146), ao expor que:

> [...] igual responsabilidade [cabe] aos órgãos públicos de proteção e defesa dos consumidores, bem como às entidades privadas, no sentido de promoverem debates, simpósios sobre os direitos dos consumidores, pesquisas de mercado, edição de livretos e cartilhas, enfim, tudo que esteja à sua disposição para bem informar o público consumidor.

Em uma matéria específica, como a tutela do consumidor, cujas diretrizes fundamentam o trabalho dos órgãos de defesa e garantem o pleno exercício da cidadania e da exigibilidade de direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), as práticas visam: a) ao direito de petição; b) ao devido processo legal; c) o contraditório e à ampla defesa; e d) ao acesso, à gratuidade, à celeridade e à eficiência da Justiça.

Dentre as estruturas organizacionais desses núcleos se encontra, ainda, o Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC), criado a partir da promulgação do CDC (BRASIL, 1990b), que interage tanto com os órgãos federais, estaduais e municipais quanto com entidades civis de defesa do consumidor – como o Fórum Nacional das Entidades Civis de Defesa do Consumidor (FNECDC), a Associação Brasileira de PROCONs (PROCONBrasil) e a Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor (MPCON) –, cujos trabalhos integram o SINDEC, que são ferramentas importantes e imprescindíveis dos PROCONs em todo o país. Isso porque o SINDEC garante recursos para a inserção de dados e reclamações, além de acompanhar as demandas, os dados estatísticos, os números de ocorrências e os registros de cada ato praticado ao longo da demanda instaurada, geram a inclusão de todas as informações das demandas administrativas instauradas a partir da provocação do consumidor, com a conclusão de seus resultados e encaminhamentos.

Em ato conjunto, o SINDEC funciona como instrumento de gestão eletrônica, facilitando o controle das demandas e aumentando a celeridade dos atos a praticar. Está disponível para a elaboração dos cadastros estaduais e municipais dos órgãos de proteção ao consumidor e sua disciplina jurídica está disposta na própria lei consumerista (arts. 105 e 106), como norma programática a ser executada nos incentivos à construção de sistemas que auxiliem os núcleos e referendem as tutelas consumeristas.

Com esse conjunto de ferramentas tecnológicas, aumenta a possibilidade de registro dos atendimentos individuais, de instrução dos procedimentos e de eventuais reclamações administrativas, além de promover-se a gestão de políticas de atendimento e de bancos de dados no âmbito do Ministério da Justiça. Segundo dados do próprio Ministério da Justiça (BRASIL, s. d.),

> [...] o Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – SINDEC consolida informações de 363 PROCON, em 27 Unidades da Federação. Tais informações se configuram em amostra bastante qualificada das diversas demandas e reclamações de consumidores levadas diariamente aos órgãos de defesa do consumidor.

Assim, os cadastros das reclamações fundamentadas por intercessão do SINDEC passaram a ser registradas desde o ano de 2006. Essa ferramenta se insere no trabalho dos PROCONs, com os objetivos de proteger, auxiliar, orientar e fiscalizar a defesa dos direitos do consumidor, em um microssistema jurídico célere, confiável e sem custos, condicionado à busca de solução das demandas ligadas aos temas de consumo envolvendo o fornecimento de produtos ou serviços. Quando

não há acordo entre as partes, a orientação é promover a reclamação perante o Juizado Especial mais próximo do consumidor.

Como ação prática, uma lógica se aperfeiçoa no processamento das demandas diante de tais órgãos, se não bastarem os canais de telefone (disque denúncia: 151), as páginas eletrônicas (p. ex., o portal Consumidor.gov.org), os aplicativos eletrônicos, a possibilidade de realização de audiências por videoconferência, a abertura das reclamações administrativas físicas ou, ainda, as reclamações centralizadas pela carta de informações preliminares (CIP), para atendimento rápido ou mediante a instauração de processo administrativo, que ficará registrado junto ao SINDEC, propiciando através desses formatos, um trabalho prático e de qualidade na busca por soluções alternativas de conflitos. Mesmo ultrapassando essas etapas, haverá a designação de audiência de conciliação, previamente agendada entre as partes, exercida com a presença do conciliador do órgão, do usuário/reclamante e da empresa/fabricante, tendo por escopo compreender a situação esboçada na reclamação e, com isso, estimulando uma composição amigável.

Portanto, mostra-se justificável que se empreenda a análise do direito e da Justiça como exteriorização da Lei da Mediação – Lei n. 13.140 (BRASIL, 2015a), a Lei de Arbitragem – Lei n. 9.307 (BRASIL, 1996) – e, também, da Lei n. 13.460 (BRASIL, 2017) – que "dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública". Segundo o art. 5º, XIII, da Lei n. 13.460 (BRASIL, 2017), os agentes públicos e os prestadores de serviços públicos devem observar a "aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações" –, ou seja, incentiva-se a valorização dos núcleos de proteção e defesa do consumidor como mecanismos de fomento dos métodos alternativos de solução de conflitos e facilitadores do acesso à Justiça, lastreados como verdadeiras políticas públicas.

Assim, passamos a compreender a importância do uso de técnicas eficazes para apontar as práticas voltadas à medição e à conciliação, efetivamente instrumentalizada pela atuação desses órgãos. Se não bastasse a preocupação de evitar a ocorrência de problemas que insuflem os direitos do consumidor, deve-se pensar em como resolver as questões e os impasses que acompanham o dia a dia do consumidor.

Logicamente, os núcleos de proteção do consumidor assumem papel de destaque quanto à capacidade de gerenciar os assuntos ligados às demandas consumeristas, adotando práticas eficientes para a solução das causas, quer mediante simples fiscalização ou por meio de estratégias procedimentais que poderão resultar no chamamento prévio da parte adversária e, também, no convite para a designação de audiência específica, que poderá envolver medida punitiva administrativa (como a imposição de multa).

Em outro modo de atuação, métodos de conciliação são postos em prática pelos núcleos de proteção e defesa do consumidor, como meios de democratização do acesso à Justiça enquanto políticas públicas, especialmente em vista das inúmeras dificuldades para o ingresso de ações judiciais. Por esse motivo, assumem destaque os meios alternativos de solução de conflitos disponíveis aos jurisdicionados:

> [...] os meios informais gratuitos (ou pelo menos baratos) são obviamente mais acessíveis a todos e mais céleres, cumprindo melhor a função pacificadora, (...) constitui característica dos meios alternativos de pacificação social também a delegalização, caracterizada por amplas margens de liberdade nas soluções não jurisdicionais (juízo de equidade e não juízos de direito, como processo jurisdicional) (CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER, 2007).

O trabalho do DECON e do PROCON também garante auxílio nas instruções e no esclarecimento de dúvidas sobre os atendimentos que não requerem intervenção do órgão perante o fornecedor. Dependendo da situação, o consumidor será direcionado ao órgão responsável, como é o caso do Poder Judiciário, ou as agências de regulamentação e de fiscalização. Tais ações, além de auxiliarem o consumidor de modo rápido e eficiente, garantem um atendimento de qualidade e o envio dos questionamentos aos órgãos competentes, evitando demandas reprimidas por incompetência material.

Em outro quesito de importante projeção, firma-se a *expertise* dos núcleos de proteção e defesa do consumidor diante do setor apropriado para a elaboração de cálculos para o pagamento de prestações, dívidas e taxas incidentes em contratos de consumo. São, portanto, bases de cálculo de cobranças que, muitas vezes, mostram-se exacerbadas e causadoras de prejuízos ao consumidor.

Esse setor, além de garantir maior segurança e confiança diante dos resultados, possibilita que o consumidor obtenha uma análise considerada favorável às suas premissas e contrária aos métodos irregulares ou desvantajosos, em linha com as técnicas voltadas ao benefício do consumidor, em caráter consultivo, o que não significa necessariamente uma demanda em desfavor do fornecedor, cujos parâmetros poderão ser adotados na abertura de reclamação administrativa ou mesmo judicial.

Desse modo, partindo de uma compreensão mais ampla do acesso à Justiça, entende-se que é o direito fundamental que depende, em grande parte, da atuação do Poder Público, podendo ser exercido junto ao Poder Judiciário via ação ou uma das formas complementares de prestação jurisdicional.

DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À JUSTIÇA PELOS NÚCLEOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Como política pública, a atuação dos órgãos de defesa do consumidor retrata bem a atuação do Estado, pois espelham um conjunto de atribuições no campo interdisciplinar da sociologia, da antropologia, do direito e da economia, sob a ótica da prestação de serviço e da proteção em benefício da sociedade, evitando conflitos que poderiam recair sobre o Poder Judiciário, como irretocável política de assistência, limitando determinadas atuações, em especial no âmbito da economia, e projetando formas de resolução dos problemas enfrentados pelos consumidores, o que compreende seu acesso facilitado à Justiça, caracterizando o fenômeno da desjudicialização, com vistas a evitar a "cultura da litigância". A bem da verdade,

"com a solução de disputas pela via consensual, é possível aliviar sobrecarga do Judiciário" (SALLES, 2006).

Por óbvio, rememoremos a distinção entre o acesso à Justiça e o acesso ao Poder Judiciário. Acesso à Justiça significa a possibilidade de ser alcançada determinada ordem de valores na esfera dos direitos fundamentais, como exercício de cidadania, mediante uma estrutura jurídica. Por outro lado, o Poder Judiciário tem como função a prestação jurisdicional, aplicando a lei no caso concreto, por meio de sua estrutura, como ferramenta de pacificação social, de solução de conflitos, com resultados objetivos para as partes envolvidas, significando, pois, o acesso ao processo, como procedimento.

O acesso ao Poder Judiciário é uma via privilegiada para que se alcance a Justiça, porém, está longe de ser a via exclusiva para tanto, diante das múltiplas facetas da sociedade em modo geral, aos quais, múltiplos também devem ser os mecanismo a serem adotados para a solução dos conflitos. Com escopo lógico, de acordo com os apontamentos de Cappelletti e Garth (1988, p. 11-12), "o acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos."

Necessário rever o Poder Judiciário e suas dificuldades, valendo-se do uso de mecanismos práticos e eficientes, como as técnicas de acordo extrajudicial. Segundo Vasconcelos (2008, p. 20), "o conflito, quando bem conduzido, pode resultar em mudanças positivas e novas oportunidades de ganho mutuo".

Doutro modo, expõe Boaventura de Sousa Santos (2003, p. 167), que o "problema do acesso à justiça se tornou sociologicamente divisado, equacionando as relações entre o processo civil e a justiça social, entre igualdade jurídico formal e desigualdade sócio econômica", o que impera ação que devem ser experimentadas e exercidas de forma constante.

Neste estudo, optou-se pela análise de políticas públicas de cunho social e, em alguns momentos, setoriais, sejam de abrangência definida ou indefinida (focalizadas ou universalistas), implementadas ou a partir de ações desenvolvidas pela atuação do DECON e do PROCON, cujo trabalho amolda a importância prática e construtiva do acesso facilitado à Justiça.

A importância da instrumentalidade do acesso à Justiça ou de formas abrangentes da plena aplicabilidade desse direito se relaciona com a consagração constitucional de direitos econômicos e sociais e com sua expansão paralela ao Estado-providência, que resguarda as camadas menos favorecidas da sociedade. No plano infraconstitucional há uma série de direitos e deveres que passaram a ser garantidos pela letra da lei ao longo do processo histórico de luta por avanços sociais, como: a) o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei n. 8.069 (BRASIL, 1990); b) o Estatuto do Idoso – Lei n. 10.741 (BRASIL, 2003); c) o Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei n. 13.146 (BRASIL, 2015b); e d) o CDC (BRASIL, 1990b). Tais direitos e deveres se tornam efetivos quando a democracia é evidenciada como eixo modal, algo indispensável para todos o Estado Democrático de Direito.

Alguns autores apontam que impera no PROCON a mitigação da imparcialidade, visto que o órgão trabalha no sentido de proteger e resguardar os direitos

do consumidor, desse modo, haveria uma predileção por solucionar os conflitos com a tutela do consumidor.

Nesse cenário, começa a reverberar o entendimento de que as demandas judiciais só devem ser acolhidas e processadas quando buscam, necessariamente, determinado direito, evitando-se a promoção de ações judiciais que se caracterizem como aventuras jurídicas. A falta de boa técnica processual ou o estímulo ao conflito, observados com frequência em nosso meio, afastarão a garantia do direito em vista.

Nesse sentido, há enorme preocupação em adotar um "filtro" prévio de análise, a fim de enxugar o número de ações no crivo do Poder Judiciário. Inúmeras são as vantagens que se passa a vislumbrar, especialmente com os diferenciais apontados pelos órgãos de proteção e defesa do consumidor, pois, mesmo com certa mitigação da imparcialidade por parte de seus agentes, aumenta a proteção não só do consumidor individual, mas do consumidor coletivo (ainda que de modo indireto).

Vale destacar os custos e as despesas para a manutenção das atividades do Poder Judiciário. Há necessidade de maiores investimentos e, via de regra, isso impacta diretamente o jurisdicionado. Tal incremento faz-se necessário para custear a atividade jurisdicional prestada com qualidade e celeridade. Com frequência, faltam recursos para garantir o devido processo legal, que demanda, por exemplo: a) perícias médicas e contábeis; b) exames em geral; c) inspeções *in loco;* e d) expedição de mandados e cartas de citação, dentre outros procedimentos jurisdicionais.

Sabe-se da ineficiência do Estado no sentido de garantir uma estrutura adequada ao Poder Judiciário, o que compromete a ampliação do acesso à Justiça.

O próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a título de exemplo, classificou a Justiça do Estado do Ceará, em seus relatórios anuais de 2017 e 2018 (DIÁRIO DO NORDESTE, 2017; CNJ, 2018), como o tribunal com pior índice de produtividade do país, o que modela a grave situação enfrentada pelos jurisdicionados cearenses. De acordo com o relatório de 2018 (CNJ, 2018), em nível estadual, a maior produtividade por magistrado é a do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, com 3.321 processos, enquanto o Tribunal de Justiça do Ceará totalizou 908 processos.

Talvez por desesperança ou receio de que as demandas possam elidir-se ao longo do tempo, o trabalho conciliatório vem crescendo e modelando-se como ferramenta eficiente para a solução de conflitos. Notadamente, o direito serve como instrumento para manter a ordem e a segurança social e também mostra o caminho para efetivar a paz, a harmonia e a igualdade em uma sociedade. Por isso, em um movimento sem precedentes, uma Justiça igualitária tenta se erguer a partir da CF de 1988 (BRASIL, 1988), proporcionando ao cidadão diversos meios para resolver problemas e fazer valerem seus direitos.

Assim, com o mesmo propósito de solucionar os impasses via ação conciliatória nos juizados, o DECON e o PROCON absorvem instrumentalidade para evitar a continuidade do ato que viola o direito do consumidor, evitando um eventual julgamento e constituindo uma solução mais célere e efetiva.

Com esse enfoque, a sociedade brasileira passou a se acostumar com o rito de trabalho dos órgãos de defesa do consumidor como promoção da justiça alternativa, destacando-se o emprego dos instrumentos conciliatórios na ação social célere, coletiva, eficaz, gratuita e participativa em temas de baixa complexidade, dispensando assistência de profissional jurídico ou judiciário.

Nesse sentido, Liberati (2013, p. 87) afirma que:

> A implementação ou execução de políticas públicas derivam de escolhas, pois envolvem conflitos entre as camadas sociais que têm interesses diferentes. Essas escolhas por sua vez dependem dos recursos disponíveis que privilegiarão uns em detrimento de outros direitos. De certa forma, as escolhas significam o conteúdo ético das decisões políticas, que, por vezes, podem ser trágicas no sentido de que algum dos direitos não será atendido.

Destarte, inúmeras são as estruturas de suporte e auxílio adotadas como políticas públicas de defesa do consumidor. Elas proporcionam o trabalho extrajudicial e complementar ao das esferas do Poder Judiciário, com maior autonomia, visto que neste as demandas são contextualizadas em juízos inferiores e eventualmente revisadas nas instâncias seguintes – algo bem diferente do que ocorre nos órgãos de defesa do consumidor, que vão muito além das demandas solucionadas em si, com análise extra-autos judiciais.

Quanto aos órgãos de proteção e defesa do consumidor, resta-nos destacar: a) as atividades dos órgãos diante do recebimento de denúncias; b) a legitimidade para propor ações civis públicas; c) as inspeções *in loco*; d) o envio da carta de informações preliminares; e) a abertura de reclamações; f) o agendamento de audiências conciliatórias; g) a apuração de cálculos em defesa do consumidor, por parte de setor de contabilista; h) a aplicação de pena; i) o julgamento de recursos por turma superior; j) o gerenciamento das reclamações *on-line* por meio do SINDEC (em Consumidor.gov.org); k) o programa Consumidor Itinerante; l) as campanhas educativas com presença de empresas etc. Tais órgãos se encontram próximos às comunidades e também agem para evitar riscos à saúde dos consumidores, contando com o apoio de associações de consumidores e organizações da sociedade civil organizada (OSCIPs), bem como da própria Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e das esferas federal e estadual do Ministério Público (por meio de suas promotorias especializadas ou não).

Portanto, a atuação dos órgãos de proteção e defesa do consumidor ultrapassa seu espaço físico e sua estrutura de trabalho, potencializando os programas de defesa do consumidor junto a outros setores e outros órgãos, como é o caso cearense, criado pela Lei Complementar n. 30 (CEARÁ, 2002). Com coordenação do Ministério Público do Estado do Ceará e atuação na Região Metropolitana de Fortaleza (Grande Fortaleza) e no interior do estado, os cidadãos que enfrentaram algum problema com fornecedores e prestadores de serviços contam com atendimentos específicos, campanhas, cartilhas e materiais educativos nas comunidades, nos bairros, nas escolas e em centros comerciais.

Sob essa perspectiva, um exemplo prático foi a criação do programa DECON Viajante, cujos resultados se mostram positivos (CEARÁ, 2018): no período de 16 de maio de 2016 a 28 de junho de 2017 houve 1.596 registros, sendo 678 em 2016 e 918 em 2017; 638 demandas foram atendidas em 2016 e 603 reclamações foram abertas em 2017. Nesse percurso de trabalho, em 2016 foram visitadas 33 cidades e 1 bairro atendido, ao passo que em 2017 esses números passaram para 69 cidades visitadas e 4 bairros atendidos. A maioria das queixas envolvem questões ligadas a assuntos financeiros (42,6%), serviços essenciais (30,8%), produtos (7,6%) e serviços privados (6,6%).

Tais números evidenciam a necessidade de garantir a descentralização das atividades do núcleo, para que o atendimento alcance as mais diversas regiões e áreas cearenses. Esses números revelam, ainda, o primor das ações voltadas à defesa do consumidor: se não fosse pela atuação desses órgãos, certamente os cidadãos se sentiriam desencorajados a buscar seus direitos na sofrível seara judicial.

Vale salientar que toda essa redoma de trabalho parte do princípio de que defender o consumidor envolve a educação e a ética no mercado de consumo, com vistas a nele fomentar a cooperação, a informação, a moralidade, a normatização, a organização, a orientação, a responsabilidade, a segurança e a urbanidade. Os órgãos de defesa encontram embasamento no direito do consumidor, mas este também pode fazer recorrer a outros recursos específicos, não se limitando ao CDC (BRASIL, 1990b), como, por exemplo: a) o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990); b) o Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003); c) o Estatuto do Índio – Lei n. 6.001 (BRASIL, 1973); d) o Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei n. 13.146 (BRASIL, 2015); e e) a Lei dos Planos de Saúde – Lei n. 9.656 (BRASIL, 1998), além de regulamentações específicas.

Notadamente, o socorro judicial talvez fosse o único recurso disponibilizado ao mercado de consumo caso não existissem núcleos de proteção e defesa do consumidor modelados especificamente para atender suas necessidades, que aumentaram o equilíbrio, a harmonia e a transparência nas relações de consumo, para pacificar e compatibilizar interesses eventualmente em conflito com esforços que favoreçam a solução do impasse no menor tempo possível, cujos efeitos favoreçam todos os outros consumidores (ainda que indiretamente). Eis, portanto, um exemplo de política pública eficiente que inspira novos projetos voltados ao tema em questão dia após dia.

CONCLUSÃO

Restou claro o quão valioso é o trabalho dos órgãos defesa ao propiciar uma Justiça rápida, gratuita e eficiente, pois alcança um número significativo de consumidores e apresenta resultados extremamente positivos diante das demandas, promovendo a desjudicialização e o amplo acesso à discussão de queixas e problemáticas (mesmo no campo privado).

Certamente, tais repercussões sociais assumem um valor incalculável para a sociedade em geral, simplificando a visão de como oferecer uma Justiça prática e eficiente, mediante diversos métodos voltados à solução de conflitos, com amplo destaque para a conciliação. Restou nítido que o DECON e o PROCON, apesar

de sua criação relativamente recente, merecem todo o reconhecimento por seu trabalho de apoio e tutela do consumidor, reflexo de verdadeira política pública de Estado, presente em todo o Brasil e que amplia cada vez mais seu campo de atuação, garantindo uma justiça social de amplo escopo, constituindo um exemplo a ser replicado nas mais diversas áreas e arenas de políticas públicas.

Diante do exposto, concluímos que sempre se faz necessário voltarmos ao tema, na medida em que ele inspira a construção de plataformas de exercício da democracia. Trata-se de dever do Estado fomentar as estruturas de acesso à Justiça, indispensáveis para a assistência social e o pleno gozo dos direitos garantidos pelo Estado contemporâneo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei de Assistência Gratuita nº 1.060 de 05 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, 13 fev.1950. Seção 1, p.5.

BRASIL. Lei n. 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 21 dez. 1973.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 16 jul. 1990a.

BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 12 set. 1990b.

BRASIL. Lei dos juizados Especiais nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, 27 set.1995. Seção 1, p.3.

BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Lei de Arbitragem. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, 24 set.1996.

BRASIL. Lei n. 9.656, de 3 de junho de 1998. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 4 jun. 1998.

BRASIL. Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 3 out. 2003.

BRASIL. Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 7 jul. 2015.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto n. 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 29 jun. 2015a.

BRASIL. Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 7 jul. 2015b.

BRASIL. Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 27 jun. 2017.

BRASIL. **O que é Sindec.** Brasília, DF: Ministério da Justiça, [s. d.].

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça.** Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Frabis, 1988, p. 11-12.

CEARÁ (Estado). Lei Complementar nº 30 de 26 de julho de 2002. Cria o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor - DECON, nos termos previstos na Constituição do Estado do Ceará, e estabelecem as normas gerais do exercício do Poder de Polícia e de Aplicação das Sanções Administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado,** Fortaleza, 02 ago.2002.

CEARÁ (Estado). **DECON Viajante:** balanço geral. Disponível em: http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/07/BALAN%C3%87O_GERAL-Decon-Viajante-2016-2017.pdf. Acesso em: 30 abr. 2018.

CINTRA, A. C. A.; DINAMARCO, C. R.; GRINOVER, A. P. **Teoria geral do processo.** São Paulo: Malheiros, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Justiça em números.** Relatório Anual do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF: CNJ, 2018.

DIÁRIO DO NORDESTE. TJCE tem pior índice de produtividade do país. 5 set. 2017. Disponível em: http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/cidade/tjce-tem-pior-indice-de-produtividade-do-pais-1.1815548. Acesso em: 23 mar. 2018.

GRINOVER, A. P. *et al*. **Código brasileiro de defesa do consumidor:** comentado pelos autores do anteprojeto. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

LIBERATI, W. D. **Políticas públicas no Estado constitucional.** São Paulo: Atlas, 2013.

PASTORE, S. V. N. O direito de acesso à Justiça: os rumos da efetividade. **Revista de Direito Constitucional e Internacional,** São Paulo, v. 12, n. 49, 2006, p. 154-190.

RODRIGUES, H. W. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro.** São Paulo: Acadêmica, 1994, p. 36.

SALLES, C. A. **Mecanismos alternativos de solução das controvérsias e acesso à Justiça: inafastabilidade da tutela jurisdicional.** *In:* FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. (coords.). Processo e constituição: estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: RT, 2006, p. 790.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003, p. 167.

VASCONCELOS, C. E. de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas.** São Paulo: Método, 2008, p. 20.

PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO LGBT NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA INCLUSIVA: *estudo de caso em Massapê-CE*

Kamyla Brito Lessa
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Hermano Machado Ferreira Lima
Universidade Estadual do Ceará – UECE

INTRODUÇÃO

BREVE TRAJETÓRIA DE CONTEXTUALIZAÇÃO

Este capítulo analisa a formulação da política pública de inclusão em benefício da população LGBT[1] existente em Massapê, município localizado no noroeste do Ceará, com 37.892 habitantes (IBGE, 2017), no sentido de apreender as Leis Municipais ns. 679/2012, 697/2013 e 768/2017, relacionadas direta ou indiretamente à discriminação em decorrência de orientação sexual e identidade de gênero.

O desafio do estudo foi apurar se as leis mencionadas nasceram de debates da sociedade massapeense – sendo frutos de reais reivindicações sociais que respeitam as diferenças de seus habitantes – ou se outros vetores sociais e políticos foram determinantes para suas aprovações pelos vereadores. Levou-se em consideração, principalmente, o fato dessas leis viabilizarem a inovação da legislação municipal, com típico viés democrático e civilizatório (DALLARI, 2009).

Outrossim, investigou-se a influência dessa política de inclusão da população LGBT[2] adotada no Município de Massapê sobre as práticas discriminatórias sofridas pelas lésbicas, pelos gays, pelos bissexuais e pelos transexuais (estes englobando os travestis e os transgêneros). Portanto, foram trabalhadas as categorias *participação social, gênero, política pública inclusiva e poder local.*

1 Por ocasião da I Conferência Nacional, em 2008, aprovou-se a sigla LGBT, visando a conferir maior visibilidade às lésbicas, substituindo a sigla GLBT. Sendo "L" de lésbica, "G" de gay, "B" de bissexual e "T" de transexual, ou seja, travesti e transgênero. Assim, adotamos essa sigla mesmo cientes das diversas possibilidades, atuais como: GBLT, LGBTT, LGBTTT, LGBTQ e LGBTI.

2 Lésbica: pessoa do gênero feminino que tem desejos, práticas sexuais e relacionamento afetivo-sexual com outras pessoas do gênero feminino. Gay: pessoa do gênero masculino que tem desejos, práticas sexuais e relacionamento afetivo-sexual com outras pessoas do gênero masculino. Bissexual: pessoa que tem desejos, práticas sexuais e relacionamento afetivo-sexual com homens e mulheres. Transexual: pessoa que nasce caracterizada como do sexo masculino ou feminino, mas que tem sua identidade de gênero oposta ao seu sexo biológico, assumindo papéis de gênero diferentes daquele imposto pela sociedade. Transgênero: terminologia que engloba tanto os travestis quanto os transexuais. Travesti: é um homem no sentido fisiológico, mas se relaciona com o mundo da mulher (CÂMARA, 2004).

Para a escolha do local de pesquisa e interesse sobre a temática, mostrou-se decisiva a circunstância de que, no período de aproximadamente 2 anos (de 2012 a 2013), um dos autores deste capítulo atuou como promotora de justiça[3] na Comarca de Massapê, ocasião em que teve a oportunidade de participar de eventos socioculturais promovidos pelo Grupo VOOS – sempre tendo por objetivo unir esforços na luta de resistência pela aceitação social das pessoas não heterossexuais na comunidade.

Foi perceptível nos diálogos com os populares que compareceram à Promotoria de Justiça, para tratar de vários problemas do cotidiano, que essas pessoas, apesar de sofrerem preconceitos[4] sociais causadores de danos físicos e psicológicos, preferiam o silêncio, com a tomada de medidas conciliatórias, no sentido de cessar a conduta discriminatória. Esse tipo de atitude reflete o mascaramento das estatísticas sobre a quantidade de pessoas com orientação sexual diferente da hétero[5] , visto que ainda se prefere a clandestinidade, prejudicando o pleno exercício de suas capacidades como sujeitos de direitos garantidos pela Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988).

Naquilo que concerne aos procedimentos metodológicos, mostraram-se úteis os ensinamentos de Gatti (2005) e Godoy (2006). O método qualitativo foi abordado sob 3 enfoques: a) análise documental; b) etnografia; e c) estudo de caso – o que caracterizou nossa pesquisa como exploratória, pois proporciona maior familiaridade com o problema, visando a torná-lo mais explícito.

A pesquisa documental proporcionou a compreensão do fenômeno em sua complexidade e suas peculiaridades, tendo sido explorada a legislação municipal inclusiva e alguns dados estatísticos (GODOY, 2006).

Enquanto a pesquisa etnográfica possibilitou a descrição de eventos do cotidiano da população massapeense, em especial dos ativistas com participação da vida política do município, com análise de comportamentos e interpretação desses episódios (GODOY, 2006). Cabe esclarecer que este não é um estudo etnográfico puro, mas uma pesquisa com direção etnográfica, em uma perspectiva crítico-dialética, já que houve descrição dos significados culturais da referida minoria LGBT.

O estudo de caso também permitiu o aprofundamento no conhecimento das razões que levaram as legislações inclusivas serem votadas e aprovadas, me-

3 Na condição de mulher, heterossexual, mãe de duas filhas, residente na comarca, atuando diretamente no combate aos crimes e em defesa da sociedade massapeense. Tais requisitos imantavam de certa imparcialidade essa atuação perante a sociedade no apoio do grupo.

4 Os preconceitos surgem e se disseminam no cotidiano, em uma categoria do pensamento e do comportamento na esfera do cotidiano, com caráter individual ou social (HELLER, 1992). Os preconceitos fazem parte da própria interação social, "servem para consolidar e manter a estabilidade e a coesão da integração dada" (HELLER, 1992, p. 54), nessa esteira, a autora argumenta que a maioria dos preconceitos emana das classes dominantes, que desejam manter a coesão de uma estrutura social que lhes beneficia. Assim, as classes dominantes produzem mais preconceitos em detrimento das outras classes, usando o poder do pensamento hegemônico para universalizar o preconceito e manter o *status quo* de dominação.

5 Essa problemática foi comprovada na pesquisa de campo, quando dois membros do grupo VOOS revelaram que só recentemente tinham "se assumido" para a própria família, apesar de já fazerem parte do grupo.

diante contato com a atuação do Grupo VOOS. Isso proporcionou uma compreensão integrada da realidade, com foco nas circunstâncias determinantes para o poder político local formular uma política pública de inclusão da população LGBT (GODOY, 2006).

Pesquisadora com ativistas no Centro de Formação Padre João Batista Frota em Massapê, no dia 12 de agosto de 2017.

Fonte: Pesquisadora.

Foi realizado grupo focal[6] para coleta de dados acerca da influência exercida pelos agentes sociais na implementação da política pública de inclusão da população LGBT em Massapê, com base nas Leis Municipais ns. 679/2012, 697/2013 e 768/2017. Esse grupo focal contou com a participação de dez ativistas declaradamente não héteros (vinculados ao Grupo VOOS). Procurou-se atuar com imparcialidade, na posição de moderador(a), sem interferir de modo positivo ou negativo sobre o objeto analisado, mas mantendo os objetivos de trabalho do grupo focal (GATTI, 2005, p. 1):

> A utilização do grupo focal, como meio de pesquisa, tem de estar integrada ao corpo geral da pesquisa e a seus objetivos, com atenção às teorizações já existentes e às pretendidas. Ele é um bom instrumento de levantamento de dados para investigações em ciências sociais e humanas, mas a escolha de seu uso tem de ser criteriosa e coerente com os propósitos da pesquisa.

6 Segundo Powell e Single (1996 apud GATTI, 2005, p. 1), um grupo focal "é um conjunto de pessoas selecionadas e reunidas por pesquisadores para discutir e comentar um tema, que é objeto de pesquisa, a partir de sua experiência pessoal".

A fundamentação teórica deste estudo se baseia na perspectiva sistêmica proposta por Vasconcelos (2002), já que foram considerados os 3 pilares do atual estado da arte da ciência:

> 1. O pressuposto da complexidade tem o condão de clarear as *inter-relações de fato existentes entre todos os fenômenos do universo* (VASCONCELOS, 2002). Portanto, o fenômeno estudado é compreendido no contexto de uma sociedade predominantemente heterossexual (BUTLER, 2015), que recebe influências do Grupo VOOS[7], o qual se mobiliza instigando os representantes do povo a legislarem em defesa da minoria;
>
> 2. O pressuposto da instabilidade do mundo. *Daí decorre necessariamente a consideração da indeterminação, com a consequente imprevisibilidade de alguns fenômenos, e da sua irreversibilidade, com a consequente incontrolabilidade desses fenômenos* (VASCONCELOS, 2002). Os fenômenos são objeto de alterações no decorrer do tempo, como a percepção da homossexualidade que, na Grécia Antiga, era aceita e tida como normal para quem exercia o papel ativo, dominante, enquanto o passivo era o submisso e socialmente considerado inferior (DOVER, 1994). Na atualidade, as estatísticas não confirmam tal diferenciação e os dois polos da relação homossexual sofrem discriminação e violência;
>
> 3. O pressuposto da intersubjetividade. Sob o enfoque das Ciências Humanas, o desafio era alcançar a objetividade diante da dificuldade do observador se manter equidistante, com a mudança da dimensão para a intersubjetividade, conquanto, "continua-se recomendando ao antropólogo o princípio do *bracketing out* (estranhamento, distanciamento), ou seja, nem aceitar nem negar o sistema de crenças dos membros da tribo que está estudando" (VASCONCELOS, 2002, p. 132). Ademais, é plausível a possibilidade de *haver diferentes representações da realidade por diferentes observadores* (VASCONCELOS, 2002).

A nova perspectiva da intersubjetividade, porém, não chega a excluir a necessidade da *distância mínima que garanta ao investigador condições de objetividade em seu trabalho* (VELHO, 1978). Nas Ciências Sociais, como o pesquisador geralmente integra a sociedade onde se insere o objeto de pesquisa, manter a neutralidade diante do estranhamento do familiar e da aproximação do exótico ainda se faz necessário para reafirmar o primeiro pressuposto da ciência – a complexidade.

ASPECTOS DAS CATEGORIAS ELEITAS

O Grupo VOOS teve início no ano de 2011, quando Luis Carlos Gloss, funcionário público do Município de Massapê, sofreu discriminação por parte de

7 Grupo de pessoas LGBT que atuam no Município de Massapê visando à proteção dos direitos da minoria LGBT.

sua superior hierárquica. Tal fato o motivou a presidir um agrupamento de pessoas LGBT[8], que passaram a se encontrar informal e frequentemente para discutir temáticas de interesse da minoria.

Até hoje, o Grupo VOOS mantém uma organização informal, tendo o mesmo presidente desde seu surgimento. Realizam-se reuniões periódicas em locais diversos, sempre cedidos por terceiros, pois o grupo não conta com recursos financeiros para custear um local específico. As reuniões vêm ocorrendo com frequência no Centro de Formação Padre João Batista Frota, no centro do município, disponibilizado gratuitamente pelo Sindicato dos Trabalhadores.

Apurou-se a participação de ativistas do Grupo VOOS no processo legislativo, principalmente em decorrência de sua influência na estrutura do poder local, para viabilizar a aprovação das Leis Municipais ns. 679/2012, 697/2013 e 768/2017. Com efeito, algumas perspectivas da política pública inclusiva foram consideradas com foco na atuação do grupo (rede de agentes relevantes para a implementação legislativa).

Massapê é um município localizado no interior do Ceará, cuja principal fonte de renda é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – já que não conta com indústrias, comércio próspero ou outra atividade relevante que represente fonte privada de recursos.

Portanto, torna-se palco permanente de misérias de todas as ordens, como ineficiência dos serviços públicos – por exemplo, deficitário investimentos na área da saúde, da educação, constante falta de água (consequência da parca estrutura do órgão responsável pela captação e distribuição de água potável para a população) e escassez de empregos[9]. Contexto social que cria um ambiente propício para a manipulação da população e a permanência de um grupo político no poder (LEAL, 1976).

Em pleno século XXI, ainda se faz necessário analisar um fato social fortalecido com a globalização: a intolerância às diferenças, que atinge pessoas em todos os cantos do mundo (MORIN, 2001), vítimas de uma gama inesgotável de ataques motivados por preconceitos relacionados a orientação sexual e causadores de injustiça social (FRASER, 2008).

Pesquisas no campo social indicam fortes razões para enfatizar que se estabeleceram mitos e símbolos preconceituosos em relação à homossexualidade, com respaldo no poder da Ciência e da Religião. Estimula-se a interpretação da *Bíblia* com extremo viés preconceituoso, condenando toda orientação sexual diversa da

8 Sigla cada vez mais empregada a partir da metade dos anos 1990 e fortemente ligada às políticas de identidade. LGBT apresenta muitas variantes, inclusive com ordens diferentes das letras. Em algumas delas se acrescenta 1 ou 2 "T" (para distinguir travestis, transexuais e transgêneros). Em outras, 1 ou 2 "Q", para *queer* e *questioning*, às vezes abreviado com um ponto de interrogação; "U" para *unsure* (incerto) e "I" para "intersexo". No Brasil, também se empregam o "S" ("simpatizantes") e o "F" ("familiares"). Nos Estados Unidos da América (EUA) se empregam outro "T" (ou "TS" ou o número 2: "*two-spirit*") e "A" ("aliados/as hétero"). A revista **Anything that Moves** (publicada entre 1990 e 2002) cunhou a sigla FABGLITTER (*fetish*, aliado/a, bissexual, gay, lésbica, intersexo, transgênero, transexual *engendering revolution*), que não entrou em uso comum.

9 Constatou-se a referida problemática no período de atuação na Comarca de Massapê: recebiam-se constantes reclamações por parte da população local. Diante da frequente interrupção da distribuição de água foi proposta uma ação civil pública para tentar sanar tal irregularidade.

hétero, já que a família patriarcal deveria ser adotada como padrão de normalidade (HELMINIAK, 1998, p. 35).

> O estudo científico da sexualidade teve início há cerca de um século. Hoje sabemos que a homossexualidade é um dos aspectos básicos da personalidade, provavelmente fixado na primeira infância, tem base biológica e afeta uma parcela significativa da população em praticamente todas as culturas conhecidas [...]. Tudo isso é recente. Alguns destes fatos são absolutamente novos para a história da humanidade. Eles fazem parte de uma situação nunca imaginada pelos autores bíblicos, portanto, não devemos esperar que a *Bíblia* expresse uma opinião sobre eles.

Referidas interpretações servem a determinados grupos dominantes, contestavelmente majoritários, seja quantitativa ou qualitativamente. Malgrados os indicativos de certa decadência dos paradigmas sexistas, observa-se um crescente número de formalização de relações homoafetivas após a possibilidade da celebração de casamento, consoante estatística do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2013 a 2015 (AGÊNCIA BRASIL, 2016).

A atitude discriminatória se choca com o fundamento de toda a doutrina católica, baseada na bondade, na aceitação e no amor ao próximo. Essa realidade foi corroborada pelas declarações do Papa Francisco, quando disse a jornalistas italianos após chegar da visita ao Brasil: "se uma pessoa é gay, busca Deus e tem boa vontade, quem sou eu para julgá-la?" (MAISONNAVE, 2013).

O enfrentamento dos símbolos e mitos que permeiam a sexualidade passou a ser abordado, pois as influências da atualidade também estão propícias ao reequilíbrio social, principalmente levando em conta a perspectiva global, em que a maioria das constituições ocidentais é democrática.

No contexto nacional, isso é reforçado pelo posicionamento do Poder Judiciário acerca do reconhecimento das relações homoafetivas como família, com a permissão para o casamento de homossexuais e a adoção por pessoas do mesmo sexo, a autorização para mudança de sexo nos documentos dos transexuais e outras possibilidades efetivadas com suporte em uma exegese pautada pelo desenvolvimento genético e pela evolução da sociedade contemporânea – que absorveu a flexibilização do modelo de família a ponto de considerá-la o núcleo de pessoas ligadas por vínculo puramente afetivo (DIAS, 2013).

O vocábulo *gênero* ainda é usado no cotidiano de modo equivocado, sendo confundido com o sexo biológico ou como sinônimo de mulher - conquanto seja essa categoria bem mais complexa. Foi Scott (1990) quem sistematizou a categoria gênero.

O *essencialismo biológico* foi adotado pela teologia católica no século XVI e pelas ciências no século XIX. Segundo tal teoria, o gênero é definido com suporte nos órgãos biológicos, ou seja, quem tem um pênis é considerado homem e quem nasce com uma vagina é considerada mulher e como tais devem comportar-se socialmente. O órgão biológico coincide com a identidade de gênero, prevalecendo

o binário, e as demais situações que fogem desse padrão são consideradas doenças ou desvios.

Freud (2016), instado a se manifestar sobre a homossexualidade em oportunidades diversas, como quando recebeu uma carta do presidente da International Psychoanalytical Association (IPA), deixou claro seu posicionamento de que a homossexualidade era uma função abrangente em que o prazer é sua finalidade, enquanto a reprodução é uma meta secundária. Advogou a noção de que a orientação sexual não é doença, nem crime e que a pessoa deve ser avaliada por suas qualidades e não por sua sexualidade (CECCARELLI, 2008).

O gênero passa a ser analisado em sua dimensão social, em prejuízo do determinismo puramente biológico. Nesse sentido, a sistematização realizada pela historiadora Joan Scott, estruturada na percepção e organização concreta e simbólica da vida social, como esclarece Frota (2004):

> Na sua construção teórico-metodológica, a autora reafirma que a definição de gênero está consubstanciada em duas partes e diversas subpartes que são ligadas entre si mas que devem ser distinguidas na análise. O núcleo essencial repousa em duas proposições: primeiro, o gênero é um elemento constitutivo de relações sociais fundadas sobre as diferenças percebidas entre os sexos; e segundo, o gênero é um primeiro modo de dar significado às relações de poder.

Com base no conceito das feministas, no sentido de ser o gênero uma elaboração cultural do sexo da pessoa, Butler (2015) faz uma crítica a esse sistema. A autora alerta para a necessidade de perceber que esse emprego parte de eixos universais estabelecidos por pessoas sujeitas a todas as vicissitudes – desse modo, só se retira a importância da biologia e passa para a cultura, portanto, a cultura se torna o destino.

Realmente, ao considerar que a própria cultura é um conjunto de leis que preexistem à pessoa, esta perde sua plenitude de escolha, já que a cultura hegemônica ainda se baseia em estruturas predominantemente binárias, repassadas de geração para geração (BUTLER, 2015).

A necessidade de designar a pessoa humana por sua cor, condição social ou sexualidade nada mais é do que uma maneira de manter a dominação, pois tudo o que não se enquadrar no conceito tido como paradigmático naquela sociedade será diferente e possível objeto de discriminação. Na medida em que se nomeia um evento, um fenômeno ou uma atitude, fica implícita a intenção de limitar outras possibilidades e essa é uma forma de aprisionamento da pessoa humana.

Como explicitado por Butler (2015), a própria formação cultural de um povo é objeto de manipulações e consequência de leis do sistema dominante. Isso porque, *a cultura tem se colocado hegemonicamente no mundo contemporâneo a partir dos paradigmas econômico e social, ou melhor, da geração de renda e de inclusão social, paradigmas que longe de se excluírem, são, no caso cultural, interdependentes* (BARBALHO, 2016).

Pode-se dizer, então, que suprimindo a perspectiva sociocultural como elemento do conceito, o gênero há de ser considerado como a organização simbólica do comportamento sexual da pessoa, marcado por sua livre escolha, que deve ser respeitada pelos seus pares por ser um direito fundamental.

As pessoas estão inseridas em sociedades onde predominam certas convenções culturais. Por conseguinte, ao se guiarem pela cultura dessa sociedade em que se encontram, as pessoas perdem ou veem diminuída sua capacidade de analisar criticamente o fato de que as normas culturais também podem ser usadas como mecanismo de controle. Nessa vertente já tinha se expressado Foucault (1985), ao presumir que a categoria sexo (masculino ou feminino) é produto de uma economia reguladora difusa da sexualidade, mantendo o foco de sua análise nas *relações poder* (BUTLER, 2015).

O preâmbulo da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) faz referência à prática da tolerância e convivência pacífica. Os 30 artigos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948) estão fundamentados na *dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais,* não cabendo distinção de qualquer natureza.

O Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (CDH/ONU) é responsável por promover e fiscalizar a proteção dos direitos humanos e propor tratados internacionais sobre o tema. Em 2011, esse colegiado aprovou, após intensos debates, a resolução de defesa de direitos LGBT, com 23 votos favoráveis, 19 contrários e 3 abstenções.

Esse fato é relevante por elevar o problema ao nível de discussão internacional e por pacificar a ideia de que *ninguém deve ser submetido à discriminação ou violência por causa da orientação sexual,* como afirmou Jerry Mathews, representante da África do Sul, quando das discussões da Resolução – em que pese o posicionamento contrário dos demais países africanos.

> Convém frisar, outrossim, que o postulado proclamado pela Assembleia das Nações Unidas – da igualdade em dignidade de todas as pessoas – e, portanto, a vedação de discriminações decorrente do princípio isonômico, não conflita com a identidade única e irrepetível de cada pessoa (SARLET, 2015, p. 132).

O Direito Internacional estabelece obrigações aos governos no sentido de proteger os direitos humanos, exigindo ações preventivas e punitivas ou abstenções de atos considerados violadores dos direitos humanos. Os Estados signatários de tratados internacionais assumem compromissos, podendo ser punidos em caso de infringência das determinações dos organismos internacionais, cabendo aos interessados o encaminhamento das denúncias. Por vezes, também são nomeados representantes do organismo internacional para investigar violações dos referidos direitos.

A Resolução n. 17/2019, aprovada em 2011, sobre *Direitos Humanos, orientação sexual e identidade de gênero,* demonstra a crescente preocupação dos organismos internacionais com a violência e discriminação contra pessoas, com

fundamento na orientação sexual e identidade de gênero. Seguindo no enfrentamento dessa temática, em 2014 a ONU aprovou outra resolução, que visa a monitorar as violações contra homossexuais.

Ainda assim, mesmo quando a resolução não tem efeito legal sobre os Estados[10], representa amplo consenso da comunidade internacional e é considerada uma declaração de princípios com efeitos morais.

Malgrado, contudo, o número considerável de países que fazem parte da ONU, *entre as ratificações e as práticas concretas dos Estados vai uma enorme distância* (SANTOS; CHAUI, 2013), como demonstra a pesquisa realizada pela International Lesbian, Gay, Bissexual Trans and Intersex Association (ILGA) sobre a criminalização da homossexualidade no mundo.

Ao Estado cabe assegurar o mínimo existencial para que as pessoas possam desenvolver-se com dignidade[11], cuja responsabilidade é administrar os conflitos por meio da coerção e da política (RUA, 2012). O que torna essa tarefa complexa é o fato de a sociedade ser composta por pessoas com diferentes características físicas, sociais e intelectuais, sendo a convivência social apimentada, ainda, por bagagens valorativas e por interesses particulares mais diversificados.

O direito à igualdade é o fundamento para a política pública inclusiva para a população LGBT, de modo que o Estado tem a responsabilidade de realizar o controle social para que a convivência das pessoas seja pacífica e viável.

> A administração do conflito, por sua vez, pode ser obtida por dois meios: a coerção e a política. A coerção consiste na ação de reprimir, de refrear. Já a política corresponde à força exercida pelo Estado para fazer valer o direito. Como a aplicação da força pode gerar reações, o custo da coerção pode ser muito elevado, e o seu uso, demasiado desgastante para quem aplica. Por isso, as sociedades recorrem à política, seja para construir os consensos, seja para controlar o conflito. Cabe indagar, então, o que é a política. Uma definição bastante simples é oferecida por Schmitter que diz que "a política é a resolução pacífica para os conflitos" (RUA, 2012, p. 15).

O ser humano tem o direito fundamental de escolher sua orientação sexual. Assim, apesar de movimentos da população LGBT considerarem incorreto o termo *opção sexual*, dando prioridade a *orientação sexual,* o certo é que a CF de 1988 (BRASIL, 1988) garante a liberdade de escolha. Nessa toada, deve-se permitir que todos os brasileiros ou os estrangeiros residentes no País sejam respeitados ao exercerem esse direito fundamental.

Parcela do Poder Judiciário, no exercício de sua função precípua, demonstra que a flexibilização de modelos petrificados pelo preconceito é um direito fundamental, estando as decisões norteadas por situações reais vivenciadas pelas pes-

10 Relações entre pessoas do mesmo sexo são consideradas crime em 73 países, segundo dados recentes da ILGA, que monitora as leis relativas ao tema há 11 anos. É a chamada "homofobia de Estado" – que representa 37% do total de Estados-membros da ONU (MANTOVANI, 2016).

11 O art. 1º, III, da CF de 1988 (BRASIL, 1988) prevê a dignidade humana como fundamento do Estado democrático de direito.

soas no cotidiano. Tem-se como exemplos: a) o reconhecimento da paternidade baseada na posse do estado de filho ou socio afetividade; b) o reconhecimento da família homoafetiva; c) a relativização de conceitos de que a pessoa só pode ter um pai e uma mãe, quando a própria ciência tem demonstrado que esse perfil é ultrapassado, inclusive biologicamente, exigindo uma atuação coordenada da sociedade e de instituições que viabilizem a aceitação das diferenças pautadas pela sexualidade.

A CF de 1988 (BRASIL, 1988), com seu sistema igualitário, libertário, democrático e laicista, fertilizou o terreno de vários campos e não se descurou da própria base da sociedade, que é a família, onde se inicia a socialização da pessoa humana. E, ao reconhecer os direitos iguais entre homens e mulheres, na busca pela extirpação do preconceito de gênero, viabilizou a mudança da perspectiva jurisprudencial nessa época de neoconstitucionalismo.

Por vezes, o exercício da dignidade reclama do Estado uma prestação, visando a preservá-la e/ou promovê-la mediante políticas públicas. Em Massapê, tomou-se uma decisão política com o intuito de enfrentar a injustiça cultural para reprimir administrativamente condutas omissivas e comissivas discriminatórias. Tal fenômeno também é constatado em outros locais e inclusive em metrópoles[12], seguindo diretrizes e recomendações da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e, principalmente, do CDH/ONU.

A população LGBT, inclusive na condição de consumidora[13], passou a influenciar o sistema capitalista com seu poder de compra, também compondo a força de trabalho. E, pela análise da democracia, que é um sistema baseado em princípios igualitários, sustenta o acolhimento da diversidade, como corroboram decisões do Poder Judiciário e algumas leis e políticas públicas já em curso no país.

Esse contexto coincide, ainda, com o momento de avanço científico, no qual a procriação deixa de depender das relações heterossexuais, sendo que o homem ou a mulher pode ser substituído por manipulações de óvulos e espermatozoides *in vitro*.

É reconhecida a premissa segundo a qual política pública é tudo que o governo delibera fazer ou deixar de fazer em nome dos cidadãos para intervir na vida deles. Assim, na medida que a população LGBT cresce e demonstra seu poder de consumo, cai nas graças do sistema capitalista, que vislumbra o latente potencial de lucro. E, por outra vertente, os princípios democráticos da igualdade e liberdade

12 Como, por exemplo, a capital cearense, que conta com legislações inclusivas em benefício da minoria LGBT. Fortaleza tem um Plano Municipal de Políticas Públicas para LGBT, iniciado em 2005, com a gestão Fortaleza Bela.

13 "O chamado *pink market* tem ensejado pesquisas no segmento mercadológico, que vem revelando que há um grande grupo com preferências, atitudes e hábitos de compra, que formam um conjunto de especificidades. Considerado o público homossexual mais consumista que o heterossexual, aumenta a movimentação dos setores de bens de consumo e abre novas perspectivas, em face da procura por serviços específicos, o que gera maiores investimentos e faz surgir produtos e comércio especializado" (DIAS, 2013, p. 49).

protegem as escolhas individuais das pessoas, vetores que passam a interferir nos fatos sociais, com reflexos nos paradigmas heteronormativos[14].

O tema relativo à sexualidade foi incluído na agenda governamental, influenciando a tomada de decisão, a formulação e a implementação da política pública. Acendeu-se, assim, a faísca que deu início ao ciclo político-administrativo. Nesse panorama, o Grupo VOOS se mobilizou em 2012, 2013 e 2017, participando efetivamente do modelo democrático instalado, pressionando os representantes do povo de Massapê a votarem e aprovarem legislações inclusivas.

A Lei Municipal n. 679/2012, promulgada em 12 de junho de 2012, dispõe sobre *as penalidades a serem aplicadas a pessoa física ou jurídica, que por seus agentes, empregados ou dirigentes, que praticarem ou concorrerem, por propaganda ou qualquer outro meio, discriminação em razão de orientação sexual.*

Já a Lei Municipal n. 697/2013, que veio à lume em 20 de junho de 2013, dispõe sobre a *inclusão de medidas de conscientização, prevenção e combate ao bullying escolar no projeto pedagógico elaborado pelas instituições de ensino público e particulares no município de Massapê.* São arroladas as condutas consideradas *bullying* e medidas a serem adotadas pelas instituições, embora não tenham sido previstas penalidades. Ademais, o art. 5º dessa lei, diz que *ao Executivo Municipal caberá a regulamentação desta Lei* – o que não ocorreu até o momento.

A Lei Municipal n. 768/2017, sancionada em 26 de junho de 2017, *dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica, fundacional e nos registros escolares do sistema municipal de Massapê.*

A pesquisa apontou que o Grupo VOOS, apesar da informalidade que caracteriza sua constituição, mantém uma atuação política incisiva na luta pelos direitos da população LGBT no município, o que demonstra sua resistência contra os paradigmas heterossexuais. Sob esse enfoque, Rua (2012) esclarece que a implementação de uma política pode ser compreendida como *o conjunto de decisões e ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores sobre determinada política pública.*

Em relação ao motivo determinante para as votações e aprovações das leis inclusivas mencionadas, vale observar o poder de mobilização do Grupo VOOS, que se reuniu na Câmara Municipal para cobrar dos vereadores uma posição de respeito à dignidade, com a adoção de políticas de reconhecimento da minoria LGBT. Assim, dentre as três dimensões apontadas por Fraser (2008) para superar injustiças – a redistribuição, o reconhecimento e a representação – em Massapê, isso foi comprovado pelos relatos no grupo focal, a representação da população LGBT quanto à capacidade de mobilizar o Poder Legislativo para aprovar leis que preveem instrumentos de reconhecimento de desigualdades culturais relativas à orientação sexual e à identidade de gênero.

14 A afirmação quanto à mudança de paradigmas se baseia nas decisões judiciais, que reconhecem diversos direitos à população LGBT, assim como na visibilidade que se constata diuturnamente na mídia.

A inércia do prefeito municipal para criar a estrutura necessária para viabilizar a apuração da conduta determinada como socialmente nociva e sua devida punição tornou a lei quase uma *letra morta,* uma *folha de papel* (LASSALLE, 2002), sem a força coercitiva, requisito típico das ordens coativas advindas do Direito. Se não fosse a resistência do Grupo VOOS ao acompanhar as vítimas, tomando as providências possíveis, muitas vezes mostrando a legislação, procurando o Ministério Público, cobrando posicionamento da municipalidade, mobilizando a minoria, tudo com o intuito de cessar a infração, as leis não teriam tido a mínima eficácia.

A pesquisa demonstrou que os participantes do Grupo VOOS mantêm a crença de que as leis não são passíveis de regulamentação, portanto, apresentam as leis e exigem sua observância, circunstância que acaba tendo um efeito moral e determinada forma de obediência à legislação por parte da sociedade massapeense, mesmo sem punição efetiva. As falas dos participantes do grupo focal corroboram parte do posicionamento defendido por Beccaria (2005), no sentido de que a divulgação e o entendimento da legislação estimulam sua observância.

Pôde-se verificar que a formulação constituiu parte essencial para a consolidação da política pública, iniciada por leis municipais que, mesmo sem regulamentação, possibilitaram avanços na tutela dos direitos da população LGBT no município.

A sociedade, à medida que vai tomando conhecimento do teor das referidas leis, respeita os direitos da minoria, mesmo em momento posterior, quando diversas vezes já as tenham inobservado. Por isso, faz-se necessária a atuação do Grupo VOOS para apresentar a legislação ao infrator que, em muitos casos, retrata-se, cessando a conduta hostil.

De modo contraditório, a sociedade massapeense mantém posição fundada em arquétipos consolidados, ainda adotando práticas preconceituosas, arraigadas no seio da sociedade, e atingindo pessoas que assumem orientação sexual diversa da hétero, ou seja, que façam escolhas fora dos padrões tidos como normais e naturais. Ao mesmo tempo permite, por se manter de certo modo passiva, a implementação de uma política pública de inclusão, na medida em que não atua para impedir a aprovação, pelos vereadores, da legislação protetora da minoria LGBT, nem desaprova a posição dos vereadores nas urnas.

A hipótese no tocante ao interesse dos vereadores na reeleição que se avizinhava, em outubro de 2012 e outubro de 2016, ou seja, nos períodos que antecederam a aprovação das leis mencionadas, não foi confirmada, fato que causou certa surpresa, diante da preocupação dos políticos com os votos dos eleitores. Por um lado, tem a força da minoria, destemida e realizando cobranças aos políticos, por outro, parcela da população tradicional, local em que ainda prevalece os preconceitos sexistas.

Quanto à inércia do Poder Executivo em momento posterior, quando deveria regulamentar a legislação inclusiva e não o fez, percebeu-se que tal omissão se deu por conta do próprio desconhecimento dos componentes do Grupo VOOS sobre a necessidade desse ato seguinte, já que os vereadores só aprovaram as men-

cionadas leis quando instigados a fazê-lo e o Prefeito, com atribuições para regulamentar, não recebeu esta demanda, optando pela inércia.

Mesmo sendo os vereadores estimulados a atuar mediante a pressão da minoria LGBT interessada, observa-se, em conformidade com as estatísticas apresentadas - 69,23% dos vereadores reeleitos participaram da votação e aprovação das referidas leis -, a ausência de comprovação de que a postura dos políticos não foi objeto da discriminação pelos eleitores tradicionais massapeenses.

Outro instigante fato diz respeito a postura dos *edis,* ao aprovarem a legislação por unanimidade, não sendo colhido nenhum voto contrário no plenário da câmara municipal, o que de certa forma revela organização no exercício da atividade legislativa, fato relevante diante de uma matéria tão controvertida no seio da própria sociedade local.

Visualizou-se também os conflitos e papéis desempenhados pelas pessoas afetadas pelo emaranhado jogo de interesses que envolve o poder local na implementação de uma política pública sobre questões de gênero que é, segundo a historiadora Scott (1990), em sentido literal, *uma maneira de referir-se à organização social da relação entre os sexos.* Para a autora, gênero é *um elemento constitutivo de relações sociais fundadas sobre as diferenças percebidas entre os sexos, e o gênero é um primeiro modo de dar significado às relações de poder.*

A própria mobilização do grupo e o debate que veio à tona no processo legislativo da temática inclusiva possibilitaram que os representantes da sociedade massapeense enxergassem a violência sofrida pela população LGBT, dando visibilidade à problemática e não cessando o processo de implementação da política pública com a Lei n. 679/2012. Portanto, deu-se continuidade em outras duas oportunidades, com a votação das Leis Municipais ns. 697/2013 e 768/2017. E, ainda, encontra-se em debate o projeto "Cabide Cor de Rosa", que trata sobre mecanismos de estimulo da oferta emprego e obtenção de renda para a população LGBT.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pôde-se ilustrar com clareza a dimensão da luta do Grupo VOOS e seu diferencial em acreditar nessa empreitada, assim como, na paixão pela causa que move a minoria, pois, quando uma pessoa sofre algum preconceito relativo ao gênero ou à orientação sexual, todos se unem para combater a discriminação, fortalecendo a ação. Tal fato corrobora as considerações de Pateman (1992) acerca da importância da participação social como mecanismo democrático.

Constatou-se que o vetor social determinante para a tomada de decisão por parte dos agentes políticos na aprovação das Leis Municipais ns. 679/2012, 697/2013 e 768/2017, que tratam sobre a política pública de inclusão da população LGBT, foi a pressão e a resistência impostas pelo movimento organizado pelo Grupo VOOS.

Digno de registro a constatação de que, apesar das vitórias relativas à aprovação das leis municipais inclusivas, os preconceitos ainda se mostram presentes e frequentes no cotidiano do município. Esse fato social vem confirmar a necessidade

de observar a mudança dos pressupostos epistemológicos da contemporaneidade, de simples, estáveis e objetivos para complexos, instáveis e intersubjetivos.

Conquanto alguns pontos críticos, vislumbrou-se, ainda, ser possível romper mitos e símbolos que permeiam a homossexualidade, mediante participação social como meio de fortalecimento da democracia. Para ultrapassar obstáculos enraizados na sociedade, entretanto, impõe-se reconstruir paradigmas e ressignificar conceitos petrificados, o que exige ação; porém, não é qualquer ação, mas a ação organizada, entusiasmada e resistente, já que são fortes as barreiras formadas pelos preconceitos.

Viabilizou-se, ainda, a compreensão das dificuldades enfrentadas para implementar uma política pública inclusiva em um local onde ainda predominam práticas sexistas. De um lado, uma minoria lutando por seus direitos vinculados à dignidade da pessoa humana; de outro - que não se pode afirmar como dissonante, na medida em que a referida minoria também faz parte da população massapeense -representantes da sociedade na qual ocorrem práticas discriminatórias.

Como disse o físico alemão Albert Einstein, *é mais difícil quebrar um preconceito do que um átomo*. Ora, considerando que o cientista conseguiu tantas façanhas no início do século XX, com tão poucos recursos tecnológicos, em comparação aos da atualidade, não se pode acreditar em empecilho ao homem em romper os preconceitos ligados à sexualidade no século XXI, em uma sociedade que se intitula democrática, com a presença de condicionantes favoráveis.

Por essas razões, espera-se que as constatações aqui registradas contribuam para incentivar a sociedade massapeense a debater e continuar evoluindo na temática inclusiva - principalmente os componentes do Grupo VOOS, que participaram ativamente desta pesquisa. Nessa mesma vertente, que outros municípios possam seguir essa trilha rumo à efetivação da dignidade da pessoa humana no campo da sexualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASIL. **Uniões homoafetivas somam 5.614 e têm aumento de 15,7%, diz IBGE.** 24 nov. 2016. Disponível em: https://www.folhape.com.br/noticias/brasil/unioes-homoafetivas-somam-5614-e-tem-aumento-de-157-diz-ibge/7638/. Acesso em: 17 set. 2018.

BARBALHO, A. **Política cultural e desentendimento.** Fortaleza: IBDCult, 2016.

BECCARIA, C. **Dos delitos e das penas.** 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BUTLER, J. **Problemas de gênero:** feminismo e subversão da identidade. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Brasil sem homofobia:** programa de combate à violência e à discriminação contra GLBT e de promoção de cidadania homossexual. 2. Ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação Publicações, 2004.

CECCARELLI, P. R. A invenção da homossexualidade. **Bagoas**, Natal, v. 2, p. 71-93, 2008.

DALLARI, D. A. **Elementos da teoria geral do estado.** São Paulo: Saraiva, 2009.

DIAS, M. B. **Manual de direito das famílias.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

DOVER, Kenneth James. **A homossexualidade na Grécia antiga.** Tradução: Luis Krausz. São Paulo: Nova Alexandria, 1994.

FOUCAULT, M. **História de sexualidade.** A vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, 1985. v. 1.

FRASER, N. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais,** Coimbra, v. 63, p. 7-20, 2008.

FREUD, S. **Neurose, psicose, perversão.** Belo Horizonte: Autêntica, 2016. (Obras Incompletas de Sigmund Freud).

FROTA, M. H. P. (org.). **Família, gênero e geração:** temas transversais. Fortaleza: Ed. UECE, 2004.

GATTI, B. A. **Grupo focal na pesquisa em ciências sociais e humanas.** Brasília, DF: Liber Livro, 2005.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. *In:* GODOI, C. K.; BANDEIRA DE MELLO, R.; BARBOSA DA SILVA, A. (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais.** São Paulo: Saraiva, 2006, Cap. 4.

HELLER, A. **O cotidiano e a história.** 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

HELMINIAK, D. A. **O que a Bíblia realmente diz sobre a homossexualidade.** São Paulo: Summus, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades@.** Disponível em: http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php. Acesso em: 28 abr. 2017.

LASSALLE, F. **O que é uma Constituição.** Belo Horizonte: Cultura Jurídica, 2002.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto:** o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

MAISONNAVE, F. **'Se uma pessoa é gay e busca Deus, quem sou eu para julgá-la?'.** 29 jul. 2013. Disponível em: https://m.folha.uol.com.br/poder/2013/07/1318313-se-uma-pessoa-e-gay-e-busca-deus-quem-sou-eu-para-julga-lo-diz-papa.shtml. Acesso em: 17 set. 2018.

MANTOVANI, F. **Relação homossexual é crime em 73 países; 13 preveem pena de morte.** 21 jun. 2016. Disponível em: http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/relacao-homossexual-e-crime-em-73-paises-13-preveem-pena-de-morte.html. Acesso em: 17 set. 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Pesquisa social.* 30. ed. Petrópoles, RJ: Vozes, 2011.

MORIN, E. **Terra pátria.** 2. ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 10 dez. 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf. Acesso em: 17 set. 2018.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RUA, M. G. **Políticas públicas.** 2. ed. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

SANTOS, B. S.; CHAUI, M. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento.** São Paulo: Cortez, 2013.

SARLET, I. W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade,** Porto Alegre, n. 2, p. 5-2, 1990.

VASCONCELOS, J. M. E. P**ensamento sistêmico:** o novo paradigma da ciência. 5. ed. Campinas, SP: Papirus, 2002.

VELHO, G. Observando o familiar. *In:* NUNES, E. O. **A aventura sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

UM ESTUDO SOBRE RESERVA DE VAGAS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

Sarah Benvinda Castro Figueiredo
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Francisca Rejane Bezerra Andrade
Universidade Estadual do Ceará – UECE

INTRODUÇÃO

Este estudo investigou como seria implementada a política inclusiva de cotas na Universidade Federal do Ceará (UFC), dada a sanção da Lei n. 13.409 (BRASIL, 2016a), que ampliou a reserva de vaga social (negros, pardos, indígenas, egressos de escola ou pertencentes a família inscrita em programas de baixa renda) para albergar candidatos com deficiência.

Ora, se partirmos da premissa de que a sociedade civil vive uma era que reza por maior igualdade de direitos diante de entraves arquitetônicos, culturais, financeiros e pedagógicos e menor discriminação de raça, gênero, classe, determinante social ou orientação sexual.

Segundo Omote (1994), as diferenças individuais são características apresentadas por pessoas específicas e, na balança em que sopese as vantagens de umas de um lado, do outro serão atribuídas desvantagens e descrédito social. Para o autor, a deficiência foi por muito tempo vista sob a ótica da biomedicina como atributo descrito e estudado de modo a solucionar uma problemática mental, física ou sensorial. Ora, se o ponto de encontro entre os "estigmatizados" e seus "outros" ocorre no cenário das relações sociais, é nele que se deve assegurar a democracia os unindo como iguais em termos de indivíduos com suas particularidades.

A problemática da deficiência não estaria em um impedimento (físico, mental ou sensorial), mas no juízo de valor que a sociedade faz daquela pessoa. A representação de uma pessoa não está circunscrita a seu organismo, mas sofre influência quanto ao tratamento que recebe daquelas que a cercam. O fato do portador de deficiência adquirir um "status distintivo" perante a sociedade é menos em face de suas diferenças pessoais e mais como uma resposta de sua "audiência" que o "diagnostica e rotula". Sua percepção mais impactante situa ambiguidades sobre sua compreensão (OMOTE, 1994).

Quando se compreende que a deficiência é uma construção social trazida pelos estudos das ciências sociais, toma-se consciência de que ela não cria uma barreira limitada ao indivíduo, mas uma barreira externa que o impede de exercer sua

cidadania plena – como as barreiras de natureza estrutural, atitudinal, dialógica (LEITÃO, 2014).

Sob essa perspectiva, a transformação conceitual da pessoa com deficiência pelos seus aspectos corpóreo, mental ou sensorial, transforma-se concebendo políticas públicas que permitem seu acesso no ambiente em que se encontram, inserindo-os nas relações sociais de maneira equânime.

Daí a sanção legal que impôs a ampliação da reserva social de vagas nas instituições federais de ensino superior (IEFES) do país, passando a incluir as pessoas com deficiência, o que reflete o dinamismo sociocultural que permeia a política brasileira na última década. A propagação do acolhimento à diversidade de raça, cor, gênero e religião também proporcionou uma abertura inclusiva da diferença física e cognitiva.

Consoante o Censo Escolar (BRASIL, 2016b) há um crescente número de alunos com deficiência ingressantes no Ensino Superior; esses alunos perfizeram 518,66% das solicitações de reserva de vagas, atingindo 33.377 matrículas. Dados que comprovam que políticas públicas afirmativas já vinham ampliando o acesso acadêmico de pessoas com deficiência por meio de programas governamentais, como o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Programa de Financiamento Estudantil (FIES), em parceria com instituições de ensino superior (IES).

Outra ação que contribuiu com as propostas inclusivas fomentando a educação de pessoas com deficiência foi o Plano Nacional de Qualificação (PQN). Esse projeto foi desenvolvido com o fito de promover um incremento de profissionais qualificados no mercado de trabalho. Para tanto, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), por meio da Resolução n. 679/2011, permitiu a transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) aos estados, aos municípios, às organizações governamentais, às organizações não governamentais (ONG) ou às organizações intergovernamentais, com vistas à execução de cursos tecnológicos, na modalidade presencial, certificados pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, por escolas estaduais e por unidades dos serviços nacionais de aprendizagem, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço de Aprendizagem Rural (SENAR). Pela Resolução, é obrigatória uma reserva de vagas não inferior a 10% para pessoas com deficiência (BERNARDES, 2012).

Especificamente no tocante à acessibilidade no Ensino Superior, vale destacar o Aviso Circular MEC/GM n. 277 (BRASIL, 1996) dirigindo-se aos magníficos reitores de IES para adequarem seus vestibulares de modo a avaliar apropriadamente o candidato com deficiência. Salientando o elevado número de solicitações da sociedade civil no que tange à via de acesso desse candidato, passou-se a sugerir que as IES acatassem as seguintes orientações quanto aos seus processos seletivos:

> – Na elaboração do edital, para que possa expressar, com clareza, os recursos que poderão ser utilizados pelo vestibulando no momento

da prova, bem como dos critérios de correção a serem adotados pela comissão do vestibular;
– No momento dos exames vestibulares, quando serão providenciadas salas especiais para cada tipo de deficiência e a forma adequada de obtenção de respostas pelo vestibulando;
– No momento da correção das provas, quando será necessário considerar as diferenças específicas inerentes a cada portador de deficiência, para que o domínio do conhecimento seja aferido por meio de critérios compatíveis com as características especiais desses alunos.

Ressalta-se que, paralelamente aos planos de ação traçados para o ingresso no Ensino Superior, outras estratégias governamentais foram adotadas com o escopo de viabilizar sua permanência nas IES, como o Programa de Acessibilidade na Educação Superior (INCLUIR). Apesar de preservar a autonomia de cada instituição, o INCLUIR tem por objetivo principal a criação e consolidação de núcleos de acessibilidade nessas IES, que responderão pela garantia da integração de pessoas com deficiência à vida acadêmica, eliminando barreiras comportamentais, pedagógicas, arquitetônicas e de comunicação (BRASIL, 2008).

Criado desde o ano de 2005, o programa INCLUIR é uma ferramenta para implementação dos Decretos ns. 5.296 (BRASIL, 2004) e 5.626 (BRASIL, 2005), que dispõem sobre direitos dos portadores de deficiência à acessibilidade. O programa INCLUIR prevê repasses por meio de editais nos quais as IEFES interessadas se candidatam a receber o aporte recursal, apresentando propostas articuladas que incrementem a inclusão social e educativa do portador de deficiência em seu centro. As seleções são anuais e o apoio financeiro só é concedido àquelas que atendem às exigências do programa INCLUIR (BRASIL, 2008).

Lançando mão de indicadores pré-existentes sobre a cota social nas IEFES do país (negros, pardos e índios autodeclarados e alunos egressos de instituições públicas de Ensino Médio), pode-se ficar otimista em relação à abrangência da reserva de vagas albergando pessoas com deficiência.

A pesquisa de Waltenberg e Carvalho (2012) apresenta dados sobre o perfil dos universitários cotistas no Brasil, suas notas de entrada nas universidades e seu desempenho acadêmico. O universo dessa pesquisa considerou desde as universidades pioneiras na adoção da medida social em caráter volitivo: a) Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) – início em 2001; b) Universidade de Brasília (UnB) – início em 2002; c) Universidade Federal do Paraná (UFPR) – início em 2004; e d) Universidade Federal da Bahia (UFBA) – início em 2005. Waltenberg e Carvalho (2012) identificaram notas de acesso e históricos curriculares parecidos entre "alunos cotistas" e "alunos não cotistas".

Uma análise mais recente, após a imposição legal obrigatória para a abertura de reserva de vagas sociais nas IEFES (BRASIL, 2012), foi ganhadora do Prêmio George Stigler de 2017 (CAMARGO *et al.,* 2017) e assemelha-se em achados a Waltenberg e Carvalho (2012). Avaliando a política de cotas em nível federal, Camargo *et al.* (2017) considerou a medida um mecanismo eficaz de combate às desigualdades sociais, já que constatou que a nota de entrada nas IEFES não dimi-

nuiu e que os alunos cotistas não só garantiram seu acesso ao Ensino Superior, mas apresentaram bom desempenho acadêmico sem índices relevantes de evasão.

Vale destacar que ambos os trabalhos, internacionalmente reconhecidos, indicam que estudantes negros, pardos, índios e pobres necessitavam apenas de oportunidade para demonstrar suas capacidades.

Desse modo, justificamos este estudo pelo ineditismo de uma resposta legal a movimentos sociais em prol da igualdade, ressaltando que a acessibilidade é um direito que a própria teoria bioética revela ser necessário ao ser humano em algum momento de sua vida, independente de ter nascido com ou sem deficiência, além de apontarmos estudos sobre programas anteriores à legislação relatando serem positivos os resultados da reserva de vagas social já difundida.

Analisamos a seguir os mecanismos usados para a implementação da política de acesso a pessoa com deficiência na UFC, a partir do discurso dos docentes e discentes do curso de graduação em Letras.

A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ACESSO À PESSOA COM DEFICIÊNCIA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ: BASE METODOLÓGICA

Caracterizada por uma metodologia descritiva (estudo de caso), com abordagem qualitativa, esta pesquisa consistiu em observação de fatos e fenômenos espontâneos durante a coleta de dados, com registro tanto das respostas diretas quanto de suas circunstâncias e variantes (MINAYO, 2001).

Dentre as fases desta pesquisa destacamos, inicialmente, um estudo bibliográfico, com levantamento na base de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) das teses e dissertações ali disponibilizadas no período de 2013 a 2017, por meio de busca com as seguintes palavras-chave: a) aluno com deficiência; b) educação superior; e c) políticas educacionais para alunos com deficiência. Foram identificadas 48 dissertações de mestrado e 14 teses de doutorado.

Na fase seguinte, buscamos informações primárias *in loco* – nesse momento, optamos pela investigação exploratória para esclarecer conceitos e aumentar nossa familiaridade com a temática. Para tanto, concentramos a amostragem no primeiro edital de abertura de vagas para a UFC (2017), após a sanção da Lei n.13.409 (BRASIL, 2016a).

Pelo Edital UFC n. 28/2017, verificamos a seleção de apenas 30 candidatos para o provimento do curso de graduação presencial de Licenciatura em Letras com Habilitação em Língua Brasileira de Sinais (Libras), oferecido no Centro de Humanidades da UFC, em Fortaleza. Ele possuía 15 vagas destinadas a ampla concorrência e outras 15 para cotistas, dentre eles: negros, pardos, indígenas, renda mínima e, precipuamente, pessoas com perda auditiva bilateral (surdas ou ensurdecidas).

Uma vez concedida a autorização, por parte da coordenação do Departamento de Letras/Libras (DELLES), para a realização de entrevistas com os alunos com deficiência beneficiados pela reserva de vagas para ingresso na UFC, determi-

nou-se seu horário e local e disponibilizou-se intérprete em Libras, caso necessário, para a pesquisa de campo. Após as apresentações pessoais foram informadas as condições para essa pesquisa, sendo a participação dos sujeitos entrevistados confirmada por meio da assinatura de um termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE). Optamos por uma entrevista com roteiro flexível, cobrindo assuntos relevantes não previstos de antemão.

Nossa pesquisa de campo circunscreveu a UFC, no *campus* sediado em Fortaleza, haja vista que a reserva de vagas contempla apenas o curso ministrado no Centro de Humanidades. Sob a coordenação do DELLES, o curso de graduação presencial de Licenciatura em Letras com Habilitação em Libras abre uma única turma anual com 30 vagas (metade para alunos cotistas, como já destacado).

Após a delimitação do local da coleta de dados, entrevistamos 2 professores que ministram disciplinas do primeiro semestre do curso, ou seja, eles estabelecem um primeiro contato entre o curso e os alunos beneficiados sob a égide da Lei n. 13.409 (BRASIL, 2016a), que dispõe sobre a reserva inclusiva de vagas. Uma professora sem deficiência auditiva (Professora A) e um professor surdo de nascença (Professor B) são esses 2 entrevistados. colhemos informações sobre: a) as impressões atitudinais entre os alunos portadores e não portadores de deficiência; b) o posicionamento institucional as necessidades específicas do curso; e c) a visão sobre os diferentes níveis de aproveitamento da turma heterogênea.

Embora houvéssemos solicitado a presença do intérprete em Libras, o Professor B preferiu responder as indagações. Com certa dificuldade da nossa parte, ele recorreu a leitura labial. Tentamos falar devagar e do modo mais direto possível; ele respondeu oralizando a língua portuguesa a seu modo, sendo necessário, algumas vezes, o apoio do português escrito para esclarecimentos de ambas as partes.

Por dispor de uma carga horária mais extensa e flexível, a Professora A se dispôs a dividir seu horário de aula para a entrevista dentro da UFC. Salientando a dificuldade que encontra ao ministrar sua disciplina, apesar de sua fluência em Libras, ela sugeriu que as entrevistas fossem realizadas com auxílio do intérprete da disciplina. Ela informou estar adiantada na disciplina e admitiu sua curiosidade acerca das respostas dos alunos, que poderiam ajudá-la a construir novas pontes para a integração deles na UFC.

Desse modo, além das observações *in loco* e das entrevistas com os 2 professores (em novembro e dezembro de 2017) e com a coordenadora do curso, entrevistamos 5 alunos surdos, beneficiados com a política de reserva de vagas para pessoa com deficiência na UFC.

Em razão da comunicação entre os alunos surdos ser realizada com auxílio de intérprete em Libras, o meio de armazenamento de dados adotado foi a transcrição literal das respostas. Recorremos ao intérprete disponibilizado tanto para a melhor condução das entrevistas quanto para facilitar o registro das respostas e das observações.

Além das respostas expressas nas entrevistas, observamos as reações dos entrevistados. Tal técnica de coleta de dados é considerada por Gil (1991) um método que proporciona maior compreensão daquilo que não foi externado com palavras.

Para complementar as entrevistas, adotamos um diário de campo considerando diálogos adicionais com membros do movimento de inclusão da UFC, que inclui: a) monitores; b) bolsistas; c) intérpretes de aula do curso de graduação em Letras com Habilitação em Libras; d) a coordenadora e colaboradores do DELLES; e) assistentes sociais ligados à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP) da UFC; e f) funcionários da Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD) da UFC.

Ademais, adotamos a sistemática da abordagem reflexiva, que aumenta a fidedignidade do processo investigativo, posto que organizamos nosso recorte temporal, selecionamos os componentes elementares e analisamos o impacto da política pública de reserva inclusiva de vagas para portadores de deficiência em uma IEFES (GHEDIN; FRANCO, 2011).

O ACESSO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA AO ENSINO SUPERIOR: O CASO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM LETRAS COM HABILITAÇÃO EM LIBRAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

Não obstante a conquista da atual ordem de classificação albergar todas as deficiências na concepção biomédica, a situação do portador de deficiência auditiva ou surdo é peculiar, haja vista sua comunicação via Libras. O português é a segunda língua desse candidato, por conseguinte, sua compreensão linguística do português se limita à semântica. Expressões diretas e resolutivas facilitariam suas respostas, sem necessariamente causar prejuízos aos demais candidatos participantes do ENEM.

O Decreto n. 5.296 (BRASIL, 2005) teve por escopo implementar a escolarização bilíngue, dispondo sobre a obrigatoriedade da inserção de Libras no currículo de cursos de formação de professores para o exercício do magistério e da fonoaudiologia.

Considerando que a educação linguística não é apenas uma modalidade inclusiva de ensino, mas o reconhecimento de uma cultura cuja adequabilidade transcende direitos sociais de coexistência, a criança surda ensinada em sua língua vê respeitada sua capacidade de decodificação de expressões em palavras. Desse modo, progressivamente, a cultura de adequabilidade e aceitação possibilitou que a política de cotas tangenciasse, inclusive, os métodos de realização das provas – o marco disso veio no ano de 2017, quando foi realizado o primeiro ENEM por meio de vídeo-prova segundo Censo Educacional (BRASIL, 2017).

Segundo Censo Educacional (BRASIL,2017), cerca de 52 mil participantes solicitaram *atendimento especializado* para o Edital ENEM n. 13/2017. Dentre as pessoas que se candidataram para reserva de vagas de portadores de deficiência, 4.957 eram portadoras de deficiência auditiva e 2.184 eram surdas. Quem solicitou o recurso de vídeo-prova traduzida em Libras contou com o apoio de um *notebook* individual e tempo adicional para realização dessa prova. Cada candidato pôde escolher a ordem de resposta para cada área do conhecimento, de acordo com os trechos traduzidos em Libras de cada caderno de questões.

O último censo de alunos matriculados na UFC foi realizado em 2012, por meio de autodeclaração, atingindo um contingente de 45 alunos com deficiên-

cia dentro de um universo de 2.500 matriculados naquele ano, o que representou 1,84% do total de alunos. Dentre eles, 9 eram cegos ou tinham visão reduzida, 16 eram surdos, 17 apresentavam deficiência(s) física(s) e 3 apresentavam múltiplas deficiências. Eles ingressaram nos cursos de Ciências Contábeis, Ciências Sociais, Psicologia, Engenharia de Teleinformática, Engenharia de Alimentação, Letras, Administração, Agronomia e Biblioteconomia (LEITÃO, 2014).

Quanto às conquistas da Secretaria de Acessibilidade da UFC, com base em Leitão (2014), ressaltamos as acessibilidades físico-arquitetônicas, tecnológicas e linguísticas. Iniciou-se a adaptação estrutural em setores e em unidades acadêmicas, preferencialmente onde trafegam servidores ou alunos portadores de deficiência.

Parte da bibliografia adotada nesta pesquisa foi adquirida na própria Secretaria de Acessibilidade da UFC (durante longos e esclarecedores encontros com a diretora desse órgão). Militante dos direitos das pessoas com deficiência no Ceará, ela é autora coautora e organizadora de livros e artigos acadêmicos sobre a temática.

Ao perguntar qual é o número de pessoas com deficiência atendidas pela Secretaria de Acessibilidade da UFC ou qual é a atual quantidade de alunos portadores de deficiência nos cursos da UFC, a diretora do órgão destacou que os dados se mostram imprecisos, já que são informações colhidas por autodeclaração de alunos de todos os níveis culturais: a) os que não se enxergam como portadores de deficiência; b) os conscientes de sua deficiência, mas que não usam os recursos disponibilizados pela secretaria; c) os que querem fazer uso acadêmico da secretaria e intitulam-se portadores de deficiência, alterando seus dados *a posteriori;* e d) os que não atualizam seus dados por não se interessarem.

A diretora ressalta que certos embaraços na educação básica de alunos com deficiência se tornam visíveis durante seus estudos na UFC. Tomando por base o DELLES, a seu ver, por terem a língua portuguesa como segundo idioma, nela, os *"surdos"* apresentam defasagem de comunicação. Sua linguagem em português é essencialmente *"substantiva com ausência de conectivos"; "suas expressões faciais 'comunicam' mais do que a própria palavra",* argumentou ela. E *"sua interpretação da leitura escrita em português é falha, talvez pela ausência de expressividade",* daí boa parte da Licenciatura em Letras com Habilitação em Libras ser *"presencial, oral e suas avaliações [serem] práticas"*.

Tendo em vista sua expertise, a diretora não acredita em uma alternância de cursos por parte dos alunos *"surdos"* da UFC ou, ainda, que outros alunos *"surdos"* venham a se inscrever em cursos diferentes da Licenciatura em Letras com Habilitação em Libras. Para ela, o déficit de aprendizagem na educação básica se somará ao rigor da nota de corte imposta aos portadores de deficiência inscritos no vestibular da UFC. Segundo essa diretora, como a quantidade de *"surdos"* inscritos no curso de Letras com Habilitação em Libras é muito maior do que a quantidade daqueles que vão além da nota do ENEM, de fato, a vitória legal será mais uma ferramenta de estímulo para que os portadores de deficiência tentem ingressar no Ensino Superior, já que, a curto prazo, não se enxerga um número expressivo de alunos beneficiados com a reserva legal de vagas.

Diante do exposto, refletimos que o ingresso em uma diversidade de cursos por parte de diferentes pessoas com deficiências decorre de políticas públicas afirmativas de inclusão – desde a oferta de vagas compulsórias na educação básica, para que eles adquiram a *expertise* necessária para aproveitar as ferramentas disponíveis para seu acesso ao Ensino Superior.

Observando a forma do discurso institucional da UFC, identificamos marcas linguísticas que, predominantemente, acolhem a diferença. A linguagem informal adotada pela *tecnologia assistiva* viabiliza o tráfego pelo Portal da UFC de modo intuitivo, interativo e dinâmico. Fazem parte dos recursos: a) imagens; b) leitura digital; e c) leitura sonora.

A Licenciatura em Letras com Habilitação em Libras passou a ser oferecida pela UFC em atendimento às demandas de inclusão dos surdos na educação e de inclusão da Libras nos cursos de Pedagogia e Fonoaudiologia, bem como nas licenciaturas, nos termos da Lei n. 10.436 (BRASIL, 2002), que reconhece a Libras como sistema linguístico de transmissão de ideias e fatos por parte de indivíduos oriundos de comunidades de pessoas surdas do Brasil.

O bloco no *campus* da UFC onde se localiza a coordenação do curso de Letras com Habilitação em Libras é o mesmo onde se encontra a sala de aula, a reprografia e a lanchonete, criando um espaço autossustentável nessa IEFES e possibilitando que seus alunos, pelo menos no primeiro semestre, não sintam necessidade de explorar outros blocos, departamentos, reprografias, bibliotecas e restaurantes.

Observando os fenômenos que envolvem o cenário do aluno surdo que cursa Letras com Habilitação em Libras na UFC, identificamos a acessibilidade atitudinal como a marca precípua dessa IEFES. Longe de juízos de valor preconcebidos e parciais, que levariam a um distanciamento do foco principal (o beneficiário da política pública de inclusão), interpretamos que a boa acolhida é fundamental para que esse aluno se sinta inserido no meio acadêmico. Nenhuma outra fonte ou fenômeno aventou algo que dispusesse o contrário.

Segundo Leitão (2014), devido à complexidade dos estudos linguísticos para alunos que não têm fluência em determinado idioma, o curso de Letras com Habilitação em Libras foi concebido sob a égide de uma matriz curricular flexível. Ora, o grau de dificuldade do aluno surdo em termos de compreensão do português é a mesma do aluno sem deficiência auditiva para aprender Libras. A autora ressalta que, assim como o domínio da língua portuguesa envolve sintaxe e gramática, o domínio da Libras vai além do gestual. O curso foi criado sob a concepção de apresentar as áreas comuns às Letras: Educação, Linguística, Linguística Aplicada, Linguística da Libras, Literatura etc. (atendendo às necessidades específicas de estudantes com deficiência).

Ainda em Leitão (2014) se observa que o curso de Letras com Habilitação em Libras, além de apresentar uma matriz curricular diferenciada, tem mecanismos avaliativos próprios. Os estudantes do curso são avaliados de modo contínuo e não terão seus conhecimentos mensurados por avaliações parciais. De modo personalíssimo, cada aluno absorverá o conhecimento em uma dinâmica "formativa" que possibilita, tanto ao estudante quanto ao professor, traçar um diagnóstico entre os

objetivos e os resultados, adequando estratégias para aprimorar o desempenho de ambos e adotando um movimento de aprendizagem dinâmico, multirreferencial, crítico, construtivo e pautado pela autonomia.

Dito isso, no Projeto Pedagógico Curricular do curso de Letras com Habilitação em Libras existem disciplinas com carga horária destinada à prática como componente curricular (PCC). Trata-se de uma orientação para consolidar os diversos elos a estabelecer entre a teoria e a prática didático-pedagógicas. São características do PCC atividades que estimulem a consciência reflexiva individual e coletiva, visando à autonomia intelectual e profissional do futuro docente, com o objetivo de articular a teoria e a prática desde o início do curso.

A partir das discussões aqui colocadas, encontramos em Leitão (2014) uma reflexão sobre o bilinguismo e a cultura surda. Para a autora, um sujeito surdo pode ser fluente em duas línguas estrutural e culturalmente distintas: Libras e português. Contudo, em português, enquanto "língua estrangeira", já que se trata de uma língua "estranha" a eles ou "diferente de sua língua materna", não se pode exigir a mesma fluência desses indivíduos, já que encontram inúmeros obstáculos que são potencializados na medida em que as práticas pedagógicas convencionais preconizam o bom desempenho em linguagem oral como requisito da aprendizagem. Imaginemos, então, que a UFC deverá ter a mesma inclinação para se adequar às necessidades do aluno com deficiência, de acordo com o grau de sua limitação e o nível de suas demandas, para cooperar com sua aprendizagem (como viabilizado no curso de Letras com Habilitação em Libras).

As necessidades dos alunos com deficiência denotam sua heterogeneidade. Portanto, a Secretaria de Acessibilidade da UFC deve auxiliá-los em seu processo de aprendizagem com isso em vista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz da Lei n. 13.409 (BRASIL, 2016a), que amplia a reserva de vagas nas IEFES do país, este capítulo analisa os mecanismos que a UFC adota para implementar a política de acesso à pessoa com deficiência por meio de cotas.

No contexto institucional da UFC houve a criação de um órgão específico para o acolhimento das demandas da pessoa com deficiência, preferencialmente promovendo ações preventivas de acolhimento e planejamento intersetorial de apoio ao aluno com deficiência.

A via de acesso de alunos com deficiência na UFC vem sendo trabalhada, desde o atendimento ao Decreto n. 5.626 (BRASIL, 2005), que dispõe sobre o "bilinguismo" no Brasil, com a criação do curso de Letras com Habilitação em Libras, que privilegia o acesso de alunos surdos à formação universitária.

A atual reserva inclusiva de vagas, enquanto resposta democrática a uma demanda justa, vem concebendo seus primeiros índices e já é possível vislumbrar sua importância, diante das falas dos alunos entrevistados.

Consoante as estatísticas da reserva de vagas já instituída, espera-se que essa ampliação no decorrer de sua vigência amplie o nível cultural dos alunos com deficiência beneficiados e agregue oportunidades de carreira aos seus futuros docentes e bacharéis.

Sob nosso ponto de vista, os alunos se mostram otimistas quanto à própria capacidade de aprender o conteúdo programático da matriz curricular do curso. Estão convencidos de que a UFC propicia uma rede de apoio específica para as demandas do aluno com deficiência, em linha com suas necessidades.

Além dos alunos do curso, também foram ouvidos: a) monitores; b) bolsistas; e c) intérpretes de aula do curso de graduação em Letras com Habilitação em Libras – que relataram suas expectativas diante da política inclusiva de cotas. No tocante ao processo de aprendizagem do aluno com deficiência, a UFC conta com o apoio heterogêneo das 3 categorias: a) a primeira não remunerada, interessada na *expertise* em Libras; b) a segunda possuidora de conhecimento na língua; e c) a terceira contratada por seleção pública institucional, correspondendo às exigências de edital. Portanto, sua percepção de que a UFC tem capacidade e interesse em acolher o aluno com deficiência em suas particularidades apenas corrobora a percepção dos próprios surdos beneficiados com a via de cotas.

Considerando a percepção positiva dos alunos surdos entrevistados, pode-se deduzir que a atual política inclusiva de reserva de vagas a ser implantada nos demais cursos da UFC se revela satisfatória.

Espera-se que este capítulo contribua para que novos olhares disseminem os conhecimentos e as propostas educacionais que a população com deficiência demanda no Brasil do século XXI.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Aviso Circular MEC/GM n. 277.** Brasília, DF: Ministério da Educação,1996.

BRASIL. Lei n. 10.436, de 24 de abril de 2002. Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais – Libras e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, 25 abr. 2002.

BRASIL. **Censo Educacional:** indicadores educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 30 jun. 2016b. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais. Acesso em: 19 jan. 2017.

BRASIL. Decreto n. 5.296, de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis ns. 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, 3 dez. 2004.

BRASIL. Decreto n. 5.626, de 22 de dezembro de 2005. Regulamenta a Lei n. 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais – Libras, e o art. 18 da Lei n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000. **Diário Oficial da União,** Brasília, 23 dez. 2005.

BRASIL. **Política pública de educação especial na perspectiva da educação inclusiva.** Brasília, DF: Ministério da Educação, 2008.

BRASIL. Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de Ensino Técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, 30 ago. 2012.

BRASIL. Lei n. 13.409, de 28 de dezembro de 2016. Altera a Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. **Diário Oficial da União,** Brasília, 29 dez.2016a.

BRASIL. **Censo Educacional:** indicadores educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 30 jun. 2016b. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais. Acesso em: 19 jan. 2017.

CAMARGO, B. *et al.* **Information, market incentives, and student performance:** evidence from a regression discontinuity design in Brazil. 2017. Disponível em: http:// https://www.insper.edu.br/insper-impacto/edicao-07/conhecimento/. Acesso em: 22 jan. 2018.

GHEDIN, E.; FRANCO, M. A. S. **Questões de método na construção da pesquisa em educação.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GIL, A. C. A observação. *In:* GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social de pesquisa social.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991. p. 14-26.

LEITÃO, V. M. **Acessibilidades na UFC:** tessituras possíveis. Fortaleza: Educ, 2014.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

OMOTE, S. S. Deficiência e não deficiência: recortes do mesmo tecido. **Revista Brasileira de Educação Especial,** Piracicaba, v. 1, n. 2, p. 65-73, 1994.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC. **UFC em Números.** 2017. Disponível em: http://www.ufc.br/a-universidade/ufc-em-numeros. Acesso em: 25 jan. 2017.

A RELEVÂNCIA DA EDUCAÇÃO PARA ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA

Luênia Aderaldo de Lima
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Francisca Rejane Bezerra Andrade
Universidade Estadual do Ceará – UECE

INTRODUÇÃO

Este capítulo traça um panorama da relação entre a oferta de ensino na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) em Fortaleza-CE e os adolescentes que cumprem medida socioeducativa em meio aberto. Averigua-se como essa modalidade de ensino tem contribuído para que os jovens não voltem a delinquir.

Foi a experiência profissional ao lado desses jovens que despertou nosso interesse em saber como eles encaram a escola, as medidas socioeducativas aplicadas, o meio social em que vivem e suas perspectivas de vida e, ainda, como a escola os ajuda a manter distância de atos infracionais.

A educação assume papel fundamental em qualquer sociedade, nos mais variados aspectos, garantindo forte interação sociocultural entre os indivíduos. Diante disso, o art. 6º da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988, grifo nosso) a consagrou como direito fundamental:

> São direitos sociais *a educação,* a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Convém salientar que o direito à educação não se restringe a um público específico, mas deve abranger o maior número possível de indivíduos. Deve ter como escopo as condições para o pleno desenvolvimento de inúmeras capacidades individuais, jamais se limitando às exigências do mercado de trabalho ou aos bancos da academia, pois o ser humano é fonte inesgotável de crescimento e expansão nos planos intelectual, físico, espiritual, moral, criativo e social. O sistema educacional deve proporcionar oportunidades de crescimento nessas diferentes dimensões, preocupando-se em fomentar valores como o respeito aos direitos humanos e a tolerância, além da participação na vida pública, sempre com liberdade e dignidade. Assim, no Estado, a proteção do direito individual faz parte do bem comum.

Entendendo a educação como um valor inestimável ao ser humano, consideramos relevante investigar a EJA para identificar sua importância em um público tão vulnerável: o menor em conflito com a lei. Nessa perspectiva, aborda-se aqui a relevância dessa modalidade de ensino no meio social dos adolescentes sob a tutela jurisdicional do Estado por haverem infringido as leis.

O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

Os direitos da criança e do adolescente vêm, ao longo dos tempos, alcançando maior visibilidade nas sociedades contemporâneas. A inserção da criança, do adolescente e do jovem como sujeitos de direito no cenário jurídico nacional e mundial representa uma conquista alcançada ao longo de anos por instituições diversas da sociedade civil.

Faz-se necessário traçar uma trajetória histórica do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei n. 8.069 (BRASIL, 1990) –, trazendo à baila leis que o antecederam e que serviram de ponto de partida para o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direito. Estudantes, pesquisadores e operadores do direito são uníssonos quando se referem ao ECA (BRASIL, 1990), no sentido de que esse instrumento legal veio superar a doutrina da situação irregular e colocar as crianças e os adolescentes em posição de destaque social, tornando-os beneficiários de direitos próprios e necessários à sua peculiar condição de pessoas em desenvolvimento.

Diante disso, entendemos que essa mudança de paradigmas foi essencial para o surgimento, o desenvolvimento e a aplicação de políticas voltadas a esse público. Para fazermos um resgate histórico do ECA (BRASIL, 1990) e relacioná-lo ao nosso objeto de estudo, trataremos sobre o *modus operandi* das leis voltadas às crianças e aos adolescentes no Brasil Colônia.

Não há como negar que a questão da delinquência infanto-juvenil remonta ao Brasil Colônia, haja vista que, nesse período, a Roda dos Expostos se estabeleceu como uma prática institucionalizada de abandonar e desassistir a infância da época, gerando o aumento de atos infracionais como consequência do abandono. Segundo Lima e Minadeo (2012, p. 61), a Roda dos Expostos veio ao encontro dos novos anseios da família da época:

> Dessa forma, cria-se nas famílias o sentimento de respeito à vida e à honra familiar, e o dispositivo da Roda veio ao encontro dos anseios da época: rompia, sem escândalos, o vínculo de origem de "produtos" de alianças indesejáveis, depurando as relações sociais das mulheres que transgrediam as leis familiares.

Estava dada a largada institucionalizada do abandono à infância. No Brasil, a primeira roda foi instalada em Salvador-BA, antes do ano de 1700, sendo que o Império Português regulamentou tal prática em 1806, atribuindo às casas de misericórdia a função assistencial aos órfãos e aos abandonados. Segundo Lima e Minadeo (2012), entretanto, as Casas dos Expostos, embora instituídas com o

intuito de proteger a honra da família e a vida da infância, acabou por gerar um efeito contrário ao desejado, uma vez que passou a constituir um apoio seguro às transgressões sexuais de homens e mulheres, pois estes passaram a encaminhar seus filhos ilegítimos às casas de misericórdia.

De acordo com Costa (1998), a Roda dos Expostos[1] pode ser entendida como uma política governamental para a higienização da urbe, com o intuito de disciplinar a vida privada das famílias pobres. Completa o autor que esse mecanismo acabou por se tornar um incentivo à libertinagem, algo bem diferente do almejado inicialmente. Diante do que acabamos de expor, pode-se concluir que a gênese do problema do menor infrator se encontra na origem social e na desassistência estatal. O jovem infrator de hoje nada mais é do que a criança abandonada anteriormente.

Diante das proporções do avanço dos problemas com a infância surgia a necessidade de elaboração de leis que estabelecessem regras para ela. Advêm, então, os Códigos de Menores em 1927 e 1979, os quais "adotaram, progressivamente, políticas eminentemente estatais para o atendimento à criança e ao adolescente, concretizando-se um processo de institucionalização responsável por uma trajetória jurídica que quase sempre levava o 'menor' à condição de presidiário" (MARTINS, 2004, p. 65 grifo do autor). Com isso, pode-se refletir que esses códigos vieram de encontro a uma necessidade social de pobreza e abandono sistêmicos, pois eles não protegiam os menores, mas os lançavam em uma ala de culpados.

Não se discute que havia uma pungente necessidade de regulamentação para proteger nossa infância, entretanto, o meio encontrado desembocou na criação de um abismo social acompanhado de um estigma para a juventude até os dias atuais. Segundo Lima e Minadeo (2012, p. 63):

> O Código de Menores promulgado em 1927 desenhou uma política assistencialista de responsabilidade do Estado, em que o Poder Judiciário tornou-se ente hegemônico no trato das questões sociais referentes à criança e ao adolescente, de modo a garantir o controle social ao Estado. Para sua época, o Código de Menores de 1927 representou um avanço expressivo no tratamento da criança e do adolescente.

Em vista do exposto, vem à tona certo desconforto: primeiro devido ao termo "controle social"; segundo, pelo fato de termos conhecimento de que o avanço, na prática, foi mínimo. Embora se possa dizer que, em tese, houve avanço, a história mostra o contrário. O imbróglio desse código começa com o princípio eleito para ele, qual seja, a *situação irregular*. De acordo com o que pontuamos, esse princípio norteador do diploma elaborado especificamente para a categoria, antes do estabelecimento do atual ECA (BRASIL, 1990), admitia situações absurdas de desamparo da criança e do adolescente. À época de sua vigência, os menores

1 De origem europeia, esse dispositivo engenhoso era composto por um cilindro, fechado por um dos lados, que girava em torno de um eixo e ficava incrustado nos muros dos conventos, com uma campainha a ser acionada quando uma criança era colocada na roda e esta era girada, de modo que o "doador" do recém-nascido não fosse visto (LIMA; MINADEO, 2012).

infratores eram afastados da sociedade e de sua família, sendo segregados, de modo generalizado, em estabelecimentos como a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM), vendo desrespeitada a dignidade da pessoa humana e sendo o termo "menor" usado pejorativamente.

Vale dizer, como preceitua Holanda (2012), que, à época do Código de 1927, havia uma grande quantidade de menores infratores que, diante do problema da desigualdade social do início do século XX, recorriam a delitos de rua para prover o sustento próprio e de sua família:

> A legislação não houvera sido criada para proteger os menores, mas para garantir a intervenção jurídica sempre que houvesse qualquer risco material ou moral. A lei de menores preocupava-se apenas com o conflito instalado e não com a prevenção. Os jovens não eram tratados como sujeitos de direitos, mas sim objeto de medidas judiciais.

Ao considerar o pensamento da autora, depreendemos que o foco não era o bem-estar do menor, porquanto não se objetivava protegê-lo, mas sim salvaguardar a sociedade de uma suposta ameaça por ele representada, o que nos parece um conflito, visto ser esse "menor" vítima de uma sociedade economicamente desigual e efetivamente preconceituosa com a pobreza. Ao considerar as ideias apresentadas, torna-se mais fácil compreender o estigma que nossa juventude carrega hodiernamente.

Do Código de Menores de 1927 avançamos para o Código de Menores de 1979. Vale considerar que a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) foi criada em 1964, concretizando-se a transferência integral para o Estado da responsabilidade pelas crianças e pelos adolescentes. Nessa época, o Brasil vivia em pleno regime militar, contexto no qual vários direitos fundamentais foram negados ou negligenciados (LIMA; MINADEO, 2012).

Sobre o Código de Menores de 1979 não há muito no que se deter, por se entender que esse diploma legal manteve a política filantrópica e assistencialista do código anterior. O lapso temporal entre os dois Códigos de Menores (1927 e 1979) e o ECA (BRASIL, 1990) só serviu para comprovar que essas crianças e esses adolescentes não eram alvo de proteção estatal: o tratamento dispensado a eles objetivava tirá-los das ruas a fim de saneá-las, pois tais menores traziam intranquilidade e tornavam menos agradáveis os espaços públicos. A sociedade da época, não muito diferente da atual, vivia atemorizada pelos crescentes índices de violência e marginalização.

Em uma sociedade marcada pelo medo, pela crescente delinquência e pela ineficácia dos meios de controle que deveriam favorecer a segurança, havia de surgir uma alternativa ou algum paliativo para a gritante segregação das crianças e dos adolescentes no país. Com a promulgação da CF de 1988 (BRASIL, 1988) temos um documento inovador que traz em seu cerne a garantia de direitos fundamentais e o princípio da dignidade humana. Várias mudanças se faziam necessárias para que muitos de nossos diplomas legais se adequassem à nova ordem constitucional.

Diversas leis, resoluções e declarações exerceram forte pressão para que o Estado se posicionasse em relação às crianças e aos adolescentes. Nesse conjunto de documentos internacionais podemos citar: a) a Declaração dos Direitos da Criança – Resolução n. 1.386/1959 da Organização das Nações Unidas (ONU); b) as Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça da Infância e da Juventude, as chamadas Regras de Beijing – Resolução n. 4.033/1985 da ONU; e c) as Diretrizes das Nações Unidas para prevenção da Delinquência Juvenil, as chamadas Diretrizes de Riad de 1988, dentre outros (DAYRELL; GOMES, 2005; SPÓSITO, 2008).

Para além do contexto e da pressão internacionais, o fato do Brasil experimentar internamente um novo ordenamento jurídico possibilitou que a sociedade civil se sentisse com o direito e o dever de intervir mais fortemente na conjuntura social e política da nação. A abertura proporcionada pela CF de 1988 (BRASIL, 1988) facilitou o surgimento de uma nova legislação para a infância e a juventude:

> O ECA revogou o Código de Menores que teve vigência até 1989, superando toda uma política repressiva e de caráter assistencialista chamada de "Doutrina Jurídica do Menor em situação irregular", que, a partir de uma óptica exclusivamente jurídica, era incapaz de dar conta da realidade como um todo e de acompanhar o complexo movimento social (MARTINS, 2004, p. 63).

Ainda segundo Martins (2004, p. 4), "a nova Ordem Constitucional atribuiu à criança e ao adolescente a condição de sujeitos de direitos, declarando-lhes proteção especial e prioridade imediata e absoluta na busca da eficácia plena do direito dos quais os mesmos passaram a ser titulares".

Dessa maneira, tivemos consagrada a Doutrina da Proteção Integral. A questão não era mais apenas punir quem se encontrava em situação irregular, mas proteger um indivíduo que se encontra em circunstância especial de desenvolvimento. Cristalizou-se a ideia de que é preciso proteger esse menor, oferecendo-lhe plenas condições de desenvolvimento e possibilitando-lhe viver afastado da violência e da marginalidade. Quanto ao avanço nas instituições, pontuam Lima e Minadeo (2012, p. 66):

> No âmbito das instituições, houve a gradativa extinção dos internatos. Elevados à condição de sujeitos de direitos, criança e adolescente receberam inúmeros novos direitos – bem como deveres – que passaram a garantir-lhes um tratamento diferenciado daquele dado até então.

Dada a elevação desse público a sujeitos de direitos, nasceu a visível necessidade e obrigação de tratá-los de modo diferenciado. Não é mais o caso, pois, de meramente tirá-los das ruas, para que não atrapalhem o sossego social, mas de prevenir que sejam arrastados para as ruas. É preciso mantê-los junto às suas respectivas famílias, fazendo-se necessário educá-los e recolocá-los plenamente na

sociedade. É mister, portanto, protegê-los de toda forma de violência, não olvidando que a Carta Magna (BRASIL, 1988) relata que esses indivíduos são sujeitos de direito e assumem absoluta prioridade.

Esse breve resgate histórico-legal contextualiza o surgimento da atual legislação voltada às crianças e aos adolescentes (BRASIL, 1990). Ora, mediante a situação de sempre de nossa infância e juventude, não poderíamos ter um quadro diferente daquele noticiado todos os dias em jornais impressos e televisivos. Quando a educação, a saúde, o lazer e o bem-estar são deixados de lado, não há muito o que esperar de um público fragilizado e vulnerável às questões sociais. Ao longo da história, o Brasil prevaricou nas políticas públicas voltadas à infância e juventude.

O DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS PARA JOVENS EM CONFLITO COM A LEI NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE FORTALEZA

Segundo dados IBGE (2017), Fortaleza, capital do Estado do Ceará, atingiu uma população estimada em 2.627.482 pessoas em 2017, tornando-se a 5ª cidade mais populosa do Brasil. Em associação a essa alta taxa populacional surgem alguns problemas no município, como, por exemplo, o aumento da violência e a precarização de diversos serviços prestados à sociedade. Segundo o *Atlas de Violência 2017* (IPEA, 2017), Fortaleza é a 13ª cidade mais violenta do Brasil. Esse dado de violência se torna uma relevante questão, na medida em que lidamos, aqui, com jovens diretamente envolvidos nesse processo de recrudescimento da violência.

Posto isso, é preciso mencionar que, na atual conjuntura de crise neoliberal pela qual passa o Estado brasileiro, com reflexos diretos na saúde, na educação e nos demais setores da sociedade, não poderia deixar de haver reverberações dessa crise na educação de Fortaleza. Muitos são os embaraços para satisfazer as demandas educacionais, porém, não podem representar impedimentos para que haja a efetiva oferta educacional tanto na modalidade regular quanto na EJA.

A seguir, apresentamos os resultados de nossa pesquisa *in loco*. Dialogamos com os teóricos analisados, estabelecendo um debate para responder aos nossos questionamentos iniciais. Técnicos em educação, gestores escolares e professores compartilharam suas vivências na EJA. Buscou-se levantar dados da realidade escolar do jovem infrator com auxílio daqueles que o acompanham cotidianamete.

A experiência da Escola Luís Inácio

A Escola Municipal Luís Inácio se localiza no bairro Montese – tem 706 alunos distribuídos entre Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA (118 alunos nesta modalidade, oferecida somente no turno da noite que contou com 4 turmas no ano de 2018: EJA I, EJA II, EJA III e EJA IV).

Em conformidade com o art. 247 do ECA (BRASIL, 1990)[2] , preserva-se a identidade de qualquer um daqueles que aqui estejam envolvidos; recorremos à denominação genérica dos alunos nesta pesquisa.

Como combinado, foram enviados a essa escola questionários destinados a 2 professores e 2 profissionais do núcleo gestor. Apenas 1 dos gestores (o diretor da escola), que retornou o questionário respondido. Por sua vez os 2 professores o devolveram respondido. Denominamos o participante do núcleo gestor Gestor 1 e os professores são denominados Professor 1 e Professor 2.

Com a palavra, a gestão escolar

Iniciamos analisando a participação do Gestor 1. Ele gestor tem vasta experiência no setor educação e informou-nos, inicialmente, que recebe alunos em cumprimento de medidas socioeducativas todos os anos. Quando perguntado sobre o retorno do aluno após o cumprimento da medida, ele respondeu que a maioria tende a retornar, embora não continuem seus estudos. De modo direto e resumido, respondeu:

> *Na maioria das vezes, os alunos voltam para continuar a escola, mas muitos alunos com o cumprimento das medidas mudam de localidade e não continuam os estudos.* (Gestor 1)

Levantamos alguns questionamentos nesta simples fala.

1. Há relação entre o cumprimento da medida, a permanência na escola e a mudança de endereço?
2. A escola representa, para o jovem infrator, um meio auxiliar para satisfazer à demanda judicial?

Na primeira questão, destaca-se a segregação juvenil em virtude da moradia (NOVAES, 2006).

O segundo dado levantado foi o fato da escola representar apenas um meio auxiliar de cumprimento da medida socioeducativa. Aqui identificamos um grave problema, pois tal situação implica que o jovem infrator reduz a escola a mero instrumento. Desse modo, faz-se necessário repensar uma forma de ressignificar a educação para a juventude com políticas públicas efetivas voltadas ao desenvolvimento das habilidades desse jovem para torná-lo um cidadão ativo e arquiteto de sua própria trajetória de vida.

2 "Art. 247. Divulgar, total ou parcialmente, sem autorização devida, por qualquer meio de comunicação, nome, ato ou documento de procedimento policial, administrativo ou judicial relativo a criança ou adolescente a que se atribua ato infracional:
Pena – multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.
§ 1º Incorre na mesma pena quem exibe, total ou parcialmente, fotografia de criança ou adolescente envolvido em ato infracional, ou qualquer ilustração que lhe diga respeito ou se refira a atos que lhe sejam atribuídos, de forma a permitir sua identificação, direta ou indiretamente.
§ 2º Se o fato for praticado por órgão de imprensa ou emissora de rádio ou televisão, além da pena prevista neste artigo, a autoridade judiciária poderá determinar a apreensão da publicação ou a suspensão da programação da emissora até por dois dias, bem como da publicação do periódico até por dois números."

O enunciado da segunda questão tinha por escopo verificar o objetivo geral desta pesquisa: investigar a diminuição do retorno à delinquência do jovem infrator quando matriculado na EJA.

No tocante ao processo de inclusão, sob os aspectos institucionais e pedagógicos do jovem infrator, o gestor relata que, quando este chega à escola para se matricular há uma conversa com o núcleo gestor, momento em que as normas escolares são apresentadas e destaca-se a importância da educação para eles. Quanto ao relacionamento com os demais jovens, inicialmente, nota-se um retraimento do jovem infrator, mas depois se observa integração:

> *Então o tempo e os trabalhos em equipe favorecem a interação entre os envolvidos*. (Gestor 1)

Naquilo que concerne ao processo de aprendizagem do jovem infrator na EJA, o gestor cita aspectos já discutidos. Ele destaca que esses adolescentes vão para a EJA:

> [...] *com o perfil de várias reprovações, comportamento inadequado, várias transferências de outras escolas, e consequentemente é um jovem infrator, em alguns casos. Jovem infrator este que irá dificultar o andamento da turma, não frequentará de modo satisfatório e junto com ele carrega entre esses alguns outros agravantes, que a gestão escolar e o professor deve estar preparado, mas por vezes este também precisa de suporte*. (Gestor 1)

Esta fala corrobora o que dissemos sobre a estigmatização do jovem infrator. Além disso, percebe-se certa culpabilização ao próprio adolescente por seu fracasso escolar. Ao mencionar várias reprovações e comportamentos inadequados, nota-se como se dá essa inserção do jovem na EJA, ou seja, o aluno "não se adéqua" à escola durante o dia e, ao completar 15 anos, é automaticamente encaminhado à EJA.

> O cometimento de atos de indisciplina é, para o adolescente, o início da visibilidade na escola em que não aprende. É também o caminho para o envolvimento com o ato infracional. Assim, a violação de direitos do adolescente inicia com a não aprendizagem e se acentua nas demais relações familiares e sociais que o adolescente possui. Assim, a contradição existe no fato de que a não aprendizagem não é um condicionante para o olhar escolar, enquanto a indisciplina é (ZANELLA, 2010, p. 13).

Esta citação se contrapõe à fala do gestor: o aluno não será "um mal" para os demais da EJA, pelo contrário, dado que foi ele quem sofreu uma violação de direitos (a não aprendizagem) – eis uma das razões geradoras da indisciplina. Estabelecendo outro paralelo, Zanella (2010, p. 13) pontua:

> Com o cometimento de atos de indisciplina, a escola, mesmo não admitindo, almeja a transferência desse aluno, que se destaca como uma liderança negativa dentro do espaço escolar, para outra escola de ensino regular, ou para a Educação de Jovens e Adultos, quando a idade assim o permite.

É exatamente por ser negligenciado que o jovem infrator não adquire os conhecimentos e as habilidades de que necessita e, como uma espécie de castigo, é matriculado na EJA. Culpabilizar os jovens que não lograram sucesso em sua trajetória escolar significa retirar do Poder Público suas responsabilidades para cumprir aquilo que preceituam as leis estatais. Trata-se de transferir a culpa para aquele que é a vítima. Ao longo de todo o nosso estudo temos mencionado o abandono do Estado e a falta de políticas voltadas a esse público.

Se a exclusão escolar por falta de vagas merece atenção do Poder Público e da sociedade civil em geral, o que dizer da exclusão que ocorre de modo velado e silencioso, culminando em fracasso na vida do educando? Uma exclusão muito mais bárbara ocorre quando o aluno está matriculado e frequentando a escola, mas não adiciona conhecimentos ao seu patrimônio cultural por ingerência e precariedade da oferta educacional. Se os educadores reproduzirem a nefasta ideia de que os educandos são culpados pelo seu insucesso, estaremos concordando com o entendimento de que quem falha é o aluno enquanto ser humano na potencialização de suas atividades cognitivas.

Outra preocupação desta pesquisa, estabelecida como um dos nossos objetivos específicos, foi avaliar se o processo de inclusão do jovem infrator matriculado na EJA se realizava de maneira pedagogicamente adequada. Para obter uma resposta, perguntamos quais fatores seriam determinantes para a permanência ou não desse jovem na escola. Nesse quesito, o Gestor 1 expõe claramente que a atuação dinâmica do professor e seu interesse pela vida do aluno é um fator importantíssimo. No mesmo sentido, ele declara acreditar que o docente precisa de uma *"preparação de mediador de conflitos e inclusão social"* e complementa que, se o professor fosse preparado com formações voltadas à saúde mental, o uso do álcool e outras drogas, esse seria um fator contribuinte de grande valia.

Quanto à relação entre a matrícula do jovem infrator na EJA e seu processo de ressocialização, questionamos o Gestor 1 sobre essa condição. A resposta foi incisiva, curta e direta, porém, não menos permeada de considerações a fazer. Ele afirma:

> *Com certeza, pois é por meio desse direito adquirido que o mesmo pode ter um futuro melhor, se inserir no mercado de trabalho, poder mudar sua realidade, ajudar sua família entre outros.* (Gestor 1)

Discutimos essas considerações por partes. O primeiro dado que levantamos na fala do Gestor 1 é tratar a educação como um "direito adquirido". Já colocamos essa questão em outros momentos de nossa pesquisa, inclusive quando mencionamos a educação como um direito social positivado na CF de 1988 (BRA-

SIL, 1988). A educação é um direito público subjetivo[3] e confere ao indivíduo uma pretensão de exigi-lo do Estado. Sobre isso preceitua Duarte (2004, p. 117):

> A função de se prever de forma expressa na Constituição que um determinado direito é público subjetivo é afastar, definitivamente, interpretações minimalistas de que direitos sociais não podem ser acionáveis em juízo, nem gerar pretensões individuais. Trata-se de uma figura que vem reforçar o regime já existente, além de constituir uma baliza para a melhor compreensão dos direitos sociais, sob o prisma do seu potencial de efetividade.

Compreender a educação como um direito público subjetivo representa um avanço social e humano relevante, na medida em que isso significa que cada indivíduo, particularmente, pode acionar os órgãos do Poder Judiciário para que o Estado cumpra aquilo que está positivado nas leis. E quando nos referimos especificamente à EJA, somos capazes de dimensionar ainda mais a relevância disso, uma vez que essa modalidade de ensino foi, ao longo da história educacional brasileira, colocada em plano inferior a outros programas educacionais.

Por fim, o Gestor 1 destaca que 50% dos alunos infratores matriculados na EJA chegam a concluir o Ensino Fundamental. Ele também considera que não só a matrícula nessa modalidade de ensino vai diminuir os índices de reincidência, mas que ela terá sucesso se aliada à família. Temos nesta última consideração do Gestor 1 um indicativo daquilo que sugere nosso objetivo geral: investigar se a matrícula do jovem infrator na EJA diminui a possibilidade de retorno à infração penal. Pelas considerações do Gestor 1, evidencia-se que a educação (especificamente a EJA) é um dos instrumentos relevantes voltados à diminuição da reincidência.

Apresentamos a seguir nossa discussão com os professores que participaram na pesquisa.

A experiência dos docentes

Como mencionado, dois professores dessa escola participaram na pesquisa. Ambos têm mais de 15 anos de magistério e atuam na EJA, tendo trabalhado com adolescentes ou jovens em conflito com a lei.

O questionário aplicado a eles é semelhante ao que aplicamos ao Gestor 1, diferenciando-se nas questões que exigiam conhecimento do fluxo e da quantidade de alunos.

3 "A dicotomia [entre direito objetivo e subjetivo] pretende realçar que o direito é um fenômeno objetivo, que não pertence a ninguém socialmente, que é um dado cultural, composto de normas, instituições, mas que, de outro lado, é também um fenômeno subjetivo, no sentido de que faz, dos sujeitos, titulares de poderes, obrigações, faculdades, estabelecendo entre eles relações. Assim, quando falamos no direito das sucessões significamos algo objetivo, quando mencionamos o direito à sucessão de um herdeiro, mencionamos que algo lhe pertence. Para clarificar, lembramos que o inglês tem duas palavras diferentes para enunciar os dois termos: *law* (direito objetivo) e *right* (direito subjetivo)" (FERRAZ JR., 1994, p. 146, grifo do autor).

Quando perguntamos sobre o fato de verem de volta, no ano seguinte, o mesmo aluno em cumprimento de medida socioeducativa, os docentes responderam que aqueles que tiveram a oportunidade de acompanhar já se encontravam no EJA IV (correspondente à 8a e 9a séries), tendo, portanto, concluído o Ensino Fundamental. Reitera-se que a Prefeitura oferece apenas o Ensino Fundamental, nos termos da legislação vigente no país.

Um dos docentes complementou:

> *Os alunos que tive contato, informam que só estavam matriculados devido à medida socioeducativa, não demonstrando interesse na continuidade de seus estudos.* (Professor 1)

Aqui, vemo-nos diante de um sério desafio da escola: ser interessante para o jovem infrator. Se o aluno se comporta assim em relação à escola, faz-se necessário que o Estado responda com políticas adequadas e atrativas para esse público.

Em falas como essa percebemos o quanto reverbera na EJA o descaso do Poder Público para com essa modalidade. Destacamos que somente em 1996, com a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei n. 9.394 (BRASIL, 1996) –, a EJA alcançou destaque no setor educação. A situação poderia melhorar se houvesse maiores investimentos e políticas públicas de formação docente.

Segundo Brito *et al.* (2013), tal público não tem atendimento educacional efetivo que venha a contribuir para sua reinserção social. Pode-se sugerir que o desinteresse dos alunos está diretamente relacionado à falta de qualidade daquilo que lhe é ofertado.

O Professor 2 não mencionou que o interesse do aluno fosse apenas frequentar a escola, pelo contrário, pois menciona que o jovem infrator sempre expressava seu desejo de concluir o Ensino Fundamental e prosseguir os estudos no Ensino Médio.

Quando perguntados acerca do relacionamento do jovem infrator com os demais, os professores assumiram um ponto de vista diferente daquele expresso pelo Gestor 1. Segundo eles, o processo ocorria de modo natural, visto que a maioria não tinha conhecimento de que o jovem infrator se encontrava em cumprimento de medida socioeducativa. Então, arriscamo-nos a dizer que, em certos momentos e determinadas situações, o jovem infrator fica à margem e enfrenta estigmatização institucional, como já mencionamos.

Quanto à ressocialização do jovem infrator matriculado na EJA, as respostas dos educadores indicam que o convívio com os outros alunos é salutar. O que corrobora a ideia de que a *liberdade assistida* tem por objetivo não só evitar que o adolescente venha a praticar ato infracional novamente, mas, sobretudo, ajudar esse jovem na construção de um projeto de vida, respeitando os limites e as regras de convivência social e sempre buscando reforçar os laços familiares e comunitários (MIRANDA, 2013).

Em termos dos aspectos institucionais e pedagógicos relativos à inclusão do jovem infrator, vale destacar a fala de um dos docentes:

> *O processo de aprendizagem não ocorre de forma unilateral, porém, para que o mesmo tenha sucesso é de extrema importância o interesse do jovem, independente da situação que se encontre.* (Professor 1)

Nota-se um entendimento de que a educação deve ser *dialógica* e não *bancária*. Sobre a educação bancária, Freire (1987, p. 32), assim se pronuncia:

> Em lugar de comunicar-se, o educador faz "comunicados" e depósitos que os educandos, meras incidências, recebem pacientemente, memorizam e repetem. Eis aí a concepção "bancária" da educação, em que a única margem de ação que se oferece aos educandos é a de receberem os depósitos, guardá-los e arquivá-los. Margem para serem colecionadores ou fichadores das coisas que arquivam. No fundo, porém, os grandes arquivados são os homens, nesta (na melhor das hipóteses) equivocada concepção "bancária" da educação. Arquivados, porque, fora da busca, fora da práxis, os homens não podem ser. Educador e educandos se arquivam na medida em que, nesta distorcida visão da educação, não há criatividade, não há transformação, não há saber. Só existe saber na invenção, na reinvenção, na busca inquieta, impaciente, permanente, que os homens fazem no mundo, com o mundo e com os outros.

O educador não deve colocar-se diante dos educandos como detentor do saber, pois

> [...] o educador que aliena a ignorância se mantém em posições fixas, invariáveis. Será sempre o que sabe, enquanto os educandos serão sempre os que não sabem. A rigidez destas posições nega a educação e o conhecimento como processos de busca (FREIRE, 1987, p. 33).

Logo, entendemos que é na dialogicidade que educador e educando mudam de posição e ambos aprendem juntos, pois "já agora ninguém educa ninguém, como tampouco ninguém se educa a si mesmo: os homens se educam em comunhão, mediatizados pelo mundo" (FREIRE, 1987, p. 38).

A especial condição do jovem infrator sempre deve ser lembrada por parte daqueles que fazem a educação. Não se pode admitir que a escola seja negligente em seu papel de acolher os alunos sem distinção de raça, cor, condição social ou econômica. Segundo princípios freirianos, é na escola que o indivíduo pode ter acesso a uma educação libertadora, eficiente e transformadora de seu próprio ser.

A experiência da Escola Antônio Carlos Belchior

A Escola Municipal Antônio Carlos Belchior se localiza no bairro Prefeito José Walter. Tem 868 alunos, distribuídos entre Educação Infantil, Ensino Fun-

damental e EJA (105 nesta modalidade, que só funciona no turno da noite e tem quatro turmas: EJA I, EJA II, EJA III E EJA IV).

Participaram em nossa pesquisa 2 membros do núcleo gestor: sua diretora, que denominamos Gestora 1, e uma coordenadora pedagógica, aqui denominada Gestora 2. Uma segunda coordenadora foi convidada a participar, mas relatou que seu trabalho ocorre, predominantemente, nos turnos matutino e vespertino, não se verificando, portanto, sua participação.

Com a palavra, a gestão escolar

A princípio, destacamos que as 2 gestoras participantes em nossa pesquisa têm quase 20 anos de experiência no setor educação (tanto na modalidade regular como na EJA).

Quando perguntadas sobre o retorno do aluno após o cumprimento da medida socioeducativa, as gestoras responderam que as matrículas eram efetivadas porque eles eram orientados pelo Poder Judiciário a retornar. A Gestora 2 destaca que, se os alunos tivessem acompanhamento do Estado, tal retorno seria mais produtivo; já a Gestora 1 pontua que a medida do retorno à escola fortalece a permanência nela.

A fala da Gestora 2 indica que esse "acompanhamento do Estado" se refere a uma política pública especificamente voltada a esse grupo, ou seja, a juventude em conflito com a lei. Percebe-se que esse desejo de atividades voltadas a esse público é compartilhado por boa parte dos educadores e de outras categorias da sociedade civil. Os 2 docentes apresentados anteriormente também ressaltaram a importância das políticas públicas para a juventude.

A Gestora 1, ao pontuar que a orientação de retorno à escola *"fortalece a permanência do aluno nela",* revela a compreensão, baseada em sua própria experiência, de que a escola auxilia efetivamente o aluno a se manter distante do mundo do crime. Nesse sentido, o aluno pode ter na escola a experiência de, via educação, mudar o destino de sua própria vida, mediante uma educação baseada nos princípios freirianos. A educação libertadora, pautada pelo diálogo e capaz de direcionar o educando a entender a vida sob outro ponto de vista, leva-o a compreender seu lugar no mundo (FREIRE, 1987).

Buscou-se verificar a proposição do objetivo geral desta pesquisa naquilo que se refere à diminuição do retorno à delinquência do jovem infrator quando matriculado na EJA.

No tocante ao processo de inclusão sob os aspectos institucionais e pedagógicos do jovem infrator, a Gestora 1 relata que, quando este chega à escola para se matricular ocorre uma conversa com o núcleo gestor, momento em que se apresentam as normas escolares. Em relação ao processo de inclusão, logo que chegam à escola em cumprimento de medidas socioeducativas, destacam que isso ocorre naturalmente, pois os alunos já fazem parte da comunidade.

Quanto à inclusão, sob os aspectos pedagógicos, as gestoras colocaram que os professores trabalham com atividades escolares extras junto aos alunos, com o intuito de recuperar conteúdos já ensinados. Naquilo que concerne à aprendizagem, vale destacar a fala da Gestora 1:

> *A escola percebe seu importante papel na formação desses alunos já que muitos vivem em áreas de vulnerabilidade social, para tanto a escola procura trabalhar através de projetos e atividades pedagógicas significativas que incentivem a permanência desses alunos na instituição.*

Percebe-se o destaque atribuído à importância da formação do jovem infrator, sobretudo pela vulnerabilidade na qual se encontra. Essa visão de que a escola precisa ser acolhedora em virtude das circunstâncias sociais do aluno se mostra essencial para o aprendizado significativo. Concordando com essa ideia do olhar social, Groppo (2004, p. 11) afirma que "a juventude é uma realidade social, não apenas mera mistificação ideológica". Essa fase peculiar do desenvolvimento humano não pode estar contida em meros critérios biológicos ou psicológicos. Ainda de acordo com Groppo (2004, p. 11), "a realidade da juventude não é tão somente da ordem da 'natureza', mas principalmente da ordem do 'social' e, portanto, uma criação histórica, não uma invariante universal".

Perguntamos às gestoras sobre quais fatores seriam determinantes para a permanência ou não desse jovem na escola. Nesse quesito, obtivemos a seguinte resposta da Gestora 1:

> *O aluno passa apenas 3h30min na escola e fica ocioso no restante do tempo e é nesse tempo que o Estado deveria estar presente através das Políticas Públicas. Segundo Ledervan Vieira Cazé, as Políticas Públicas de Educação vinculadas a ressocialização do jovem infrator (Educação Inclusiva), deveriam enfatizar a plenitude de suas ações e a instrumentalização de suas ferramentas para a reconstrução deste novíssimo indivíduo dentro de uma lógica humanizadora e universal, sobretudo, no seu momento de execução final, posto que existe uma lacuna "oculta" entre a gênese da política pública, perpassando pelo seu planejamento até seu momento de execução real.*

Mais uma vez, estamos diante da questão de formulação de políticas públicas para a juventude, o que nos faz pensar em nosso vácuo estatal diante desse tema. Para R. S. Silva e V. R. Silva (2011), a proposta do Plano Nacional de Juventude, construída após um grande debate nacional com as juventudes, apontou avanços com os objetivos de incorporar integralmente os jovens ao desenvolvimento do país por meio de uma política própria e colocá-los como atores sociais estratégicos. Observamos, porém, que isso se dá de modo muito pontual e lento.

Para Abdalla (2013), a incompletude institucional e profissional no fortalecimento da interseção entre educação, saúde, Justiça e segurança pública, assim como a falta de abordagem da educação em direitos humanos enquanto eixo norteador das políticas para a ressocialização do adolescente infrator, são relevantes fatores que impedem a inserção do jovem na sociedade. Convém reforçar que a educação em direitos humanos é de suma importância para a garantia dos direitos fundamentais do adolescente em conflito com a lei. Sem a devida relevância dada

ao tema, corre-se o risco de termos uma concretude educacional do adolescente infrator inalcançável.

A Gestora 2 destacou os fatores determinantes para a permanência do jovem infrator na escola:

> *Acompanhamento de infrequência entrando em contato com a família;*
> *Projetos interdisciplinares que estimulem a pesquisa e o acesso ao conhecimento;*
> *Valorização do diálogo como processo de ensino e aprendizagem e respeito às múltiplas diferenças, sejam elas étnicas, culturais ou econômicas;*
> *Acompanhamento sistemático da Secretaria de Justiça.*

Vemos nesta fala alguns elementos importantes a discutir. Destacamos os mais pertinentes diante de nosso objeto de estudo: a) o acompanhamento familiar; b) a valorização do diálogo; e c) o acompanhamento sistemático da Secretaria de Justiça. A família é parte indispensável no processo de inclusão e na manutenção do jovem infrator na escola e no meio social. Seu apoio moral e sua presença constante propiciam ao jovem infrator um sentimento de companhia, de não estar sozinho no mundo. De acordo com Miranda (2013), a medida socioeducativa tem por objetivo ajudar o jovem na construção de um projeto de vida, respeitando os limites e as regras de convivência social, sempre reforçando os laços familiares e comunitários e destacando a importância da família para esses jovens.

Quanto à valorização do diálogo como processo pedagógico, somos remetidos aos ensinamentos de Paulo Freire (1987) sobre a educação dialógica – o diálogo é a base da educação capaz de gerar transformação, pois é o falar e o ouvir que antecede o aprender.

Por fim, as gestoras, quando perguntadas sobre a diminuição da reincidência do jovem infrator matriculado na EJA, destacaram que, em termos percentuais, 80% dos alunos infratores matriculados na EJA chegam a concluir o Ensino Fundamental. Elas também ponderam que a matrícula por si nessa modalidade de ensino não vai diminuir os índices de reincidência, mas que ela terá sucesso se houver uma parceria entre a família, a Secretaria de Justiça e a comunidade. Temos nesta última consideração das gestoras um indicativo daquilo que sugere nosso objetivo geral (investigar se a matrícula do jovem infrator na EJA diminui sua possibilidade de retorno à prática de atos infracionais). Elas acreditam que a educação, de modo geral e especificamente na EJA, constitui um dos instrumentos consideráveis e relevantes para a diminuição da reincidência.

Passamos a analisar as contribuições das duas docentes que responderam nosso questionário.

A experiência dos docentes

Como indicado, duas educadoras (identificadas como Docente 1 e Docente 2) participaram de nossa pesquisa – elas têm mais de 15 anos de experiência e demonstram ter grande compromisso com a qualidade da educação. Suas falas estão permeadas de desejo por um fazer pedagógico amoroso e efetivo.

Na ocasião em que foram perguntadas sobre terem de volta, no ano seguinte, o mesmo aluno em cumprimento de medida socioeducativa, essas docentes deram respostas bem diferentes, sendo semelhantes apenas na questão do monitoramento e da atenção a esse jovem infrator.

A Docente 1 (grifo nosso) assim respondeu:

> *Geralmente é um desafio tanto para esses alunos como para as escolas, que muitas vezes não sabem como lidar com esses adolescentes. Esses adolescentes em conflito com a lei geralmente apresentam dificuldades de aprendizagem e as causas são as mais diversas, desde as mudanças de escolas até a dificuldade que as mesmas têm em lidar com regras e seguir uma rotina, enfraquecendo assim, o vínculo escolar e tornando-os mais suscetíveis a ações conflituosas. O retorno desse adolescente a EJA é permeado de expectativas tanto da parte do mesmo, como da escola.* **Os jovens esperam uma instrução e atenção mais individualizada, ou seja, que lhes dê um ensinamento sobre a vida e incentive-os a viver sem desrespeito ou constrangimento.** *A escola por sua vez, não desenvolve ações que envolva esses jovens para que eles permaneçam na escola. Eles precisam de incentivo para se reinventarem e para criarem um recomeço com um novo projeto de vida. Esses jovens infratores devem ter uma relação de confiança com a escola para que sua escolha seja permanecer nela.*

Esta fala apresenta nuances significativas. O primeiro ponto a destacar é o fato da professora mencionar que "esses" adolescentes apresentam dificuldade de aprendizagem – trata-se de uma grande questão da EJA: atribuir ao aluno a culpa por não aprender, visto que apresentou "problemas de indisciplina" e várias repetências em sua trajetória escolar, por isso, ao completar 15 anos, foi para a EJA.

Quando perguntadas sobre o relacionamento do jovem infrator com os demais, a Docente 1 disse que no início há certa dificuldade, mas que, se a gestão souber lidar bem com a situação, o relacionamento vai se construindo aos poucos. Já a Docente 2 se posicionou assim:

> *Em minha experiência, como gestora e professora em EJA, vi e vivenciei um precário processo de inclusão de jovens infratores. Apesar de ações de acolhimento, a instituição escolar não recebe apoio. Há pouco ou nada de acompanhamento de outros profissionais ou serviços, como psicólogos, assistentes sociais. No âmbito da educação municipal inexistem projetos alternativos de esporte, arte e tecnologia...*

Evidencia-se algo já debatido: a falta de políticas voltadas à juventude e, sobretudo, a esse público.

Quanto ao objetivo de investigar os aspectos pedagógicos relativos à inclusão do jovem infrator, as duas docentes responderam que consideram a reformulação do currículo da EJA algo imprescindível para que haja aprendizado e integração mais efetiva dos educandos. Aqui, somos provocadas a falar novamente sobre a valorização que o Estado confere à EJA.

Faz-se necessária não só a reformulação do currículo da EJA, mas o trabalho junto à diversidade dos educandos da EJA – devemos entender que a diversidade implica diferenças, não importando que sejam "mulheres, homens, crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, encarcerados, pessoas com necessidades especiais, indígenas, afrodescendentes..." (BRITO *et al.*, 2013, p. 71).

Quando perguntadas acerca dos fatores que podem ser determinantes para a permanência ou não do jovem infrator na escola, obtivemos os seguintes depoimentos das docentes:

> *O fator determinante para a sua permanência na escola é dar-lhe uma real chance de participar, integrar e se envolver no ambiente escolar. A não permanência desse aluno na escola deve-se aos constrangimentos e preconceitos sofridos por colegas e às vezes, da própria gestão. O gestor deve conceder ao jovem infrator o mesmo acolhimento concedido aos outros.* (Docente 1)
> *Implementação de processo ensino-aprendizagem por meio de projeto pedagógico fundamentado na teoria de aquisição do conhecimento sociointeracionista; as relações educativas segundo Paulo Freire e a estrutura institucional compromissada com a escola de EJA.*
> (Docente 2)

Embora dito de maneiras diferentes, ambas acreditam que o fazer pedagógico é o responsável pela manutenção desses jovens na escola. Cremos que uma prática pedagógica voltada à ação transformadora da educação é realmente determinante para isso. A Docente 2 destaca as relações educativas segundo o teórico Paulo Freire e, como já falado, dá-se na prática educacional dialógica entre educando e educador, na troca de saberes e experiências, no fazer pedagógico significativo que o indivíduo toma consciência de si e do papel que desempenha no mundo (FREIRE, 1987).

Com o intuito de investigar o processo de ressocialização do jovem infrator, questionamos se a matrícula dele na EJA pode auxiliá-lo nesse processo. A Docente 2 respondeu que é o primeiro passo, porém, não determinante, pois ela também destaca a prática pedagógica como de suma relevância.

Por sua vez, a Docente 1 se pronuncia em sentido negativo, pois, para ela, deve haver uma articulação entre educação e mercado de trabalho.

O ECA (BRASIL, 1990) prevê o direito à profissionalização e à proteção no trabalho, desde que sejam observadas as características inerentes e especiais do indivíduo em desenvolvimento. Entretanto, como mencionado, as peculiarida-

des de nossa sociedade consumista e competitiva levam os jovens ao mercado de trabalho sem que se observe qualquer fator relacionado à condição de pessoa em desenvolvimento.

Evidenciou-se uma preocupação recorrente com as políticas públicas estatais voltadas ao adolescente infrator. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) é citado diversas vezes por alguns pesquisadores (MARQUES, 2013; OLIVEIRA, 2013; SALATINE, 2014). Destaca-se que o sistema não cumpre com sua finalidade de modo efetivo, mas, por outro lado, ainda se considera que seja forte aliado no auxílio a esses jovens em conflito com a lei.

Constatamos nesta análise da Escola Antônio Carlos Belchior que restou esclarecido que a EJA é um importante instrumento tanto de ressocialização quanto de contribuição para o afastamento do jovem infrator de novas infrações. No mais, outros aspectos dessas questões são discutidos nas considerações finais. Analisamos a seguir os questionários respondidos pelos técnicos em educação do Distrito de Educação 4 e da Secretaria Municipal de Educação (SME).

A experiência dos técnicos na Secretária Municipal de Educação e no Distrito de Educação IV

Analisamos nesta seção os questionários respondidos pelos técnicos em educação da SME e do Distrito de Educação 4. Quatro técnicos participaram da coleta de dados (Técnico 1, Técnico 2, Técnico 3 e Técnico 4). Salientamos que o questionário aplicado foi o mesmo para os dois órgãos.

A primeira pergunta objetivou responder à questão formulada em nosso objetivo geral: se a oferta da EJA auxilia os jovens em cumprimento de medida socioeducativa a não reincidirem. Os técnicos foram unânimes em responder afirmativamente. Em suas considerações, destacaram a importância da oferta de educação nessa modalidade de ensino junto a esse público, aliada a políticas públicas e ao encaminhamento ao mercado de trabalho (observando a Lei do Menor Aprendiz e medidas de proteção ao jovem trabalhador).

Mediante as falas dos técnicos restam demonstrados alguns elementos já discutidos ao longo deste capítulo. Sugere-se a necessidade de maior investimento em políticas públicas para a juventude (SPÓSITO; CARRANO, 2003). Os técnicos fazem referência, ainda, à colocação do jovem infrator no mercado de trabalho, o que já foi igualmente discutido (GROPPO, 2004) com os preceitos do art. 69 do ECA (BRASIL, 1990), bem como em relação à função qualificadora da EJA.

Na questão seguinte, abordamos a possibilidade da EJA ser instrumento auxiliar do Poder Judiciário no cumprimento da medida pelo jovem infrator. A resposta de todos os participantes foi afirmativa, valendo ressaltar que os técnicos apontaram os relatórios de frequência e desempenho dos alunos como dispositivo de grande utilidade para o Poder Judiciário acompanhar o desenvolvimento e a evolução do jovem infrator.

Sobre esse ponto, o Técnico 3 destaca que a educação, para o jovem infrator, funciona como um mecanismo de reabilitação social, visto que na escola ele

terá oportunidade de desenvolver suas habilidades e compreender a vida de outro modo.

Em seguida, questionamos sobre a atuação da célula de mediação. O Técnico 1 e o Técnico 2 remeteram suas respostas ao que já nos referimos, ou seja, ao fato de que não há ações voltadas especificamente para o jovem infrator. O Técnico 1 pontuou o seguinte:

> *A SME acolhe o princípio legal que considera o jovem em medida socioeducativa [MSE] como aluno tal como qualquer outro regularmente matriculado. Quando há excepcionalmente casos de indisciplina grave que o gestor escolar não consegue conduzir de forma pedagógica, o mesmo é orientado a formalizar ao referido distrito de educação e dá ciência à respectiva equipe de assistência social do CREAS responsável pelo o acompanhamento do jovem em MSE.*

Evidencia-se existir o indispensável envolvimento dos órgãos ligados ao cumprimento das medidas, de acordo com o que está posto pelo SINASE. A condição peculiar do jovem infrator demanda que todos os públicos a ele ligados tenham efetiva participação durante todo o processo.

Buscando identificar as condições de inclusão do jovem infrator na escola, questionamos quais características essa escola deveria ter. Obtivemos como resposta que as exigências se referem à padronização dos documentos a apresentar, inclusive o encaminhamento formal do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), e que a escola ofereça a EJA ou os anos finais do Ensino Fundamental. Percebemos que poucas são as exigências, e isso se dá pelo direito subjetivo à educação que todo cidadão brasileiro possui, independente das circunstâncias em que se encontre.

A pergunta seguinte se relaciona à questão de ressocialização do jovem infrator quando matriculado na EJA. Quando perguntados se acreditavam que a matrícula do jovem infrator na EJA auxiliava como instrumento de ressocialização, o Técnico 1, o Técnico 2 e o Técnico 3 responderam que sim, pois acreditam no poder transformador da educação. Entretanto, um deles complementa que é importante a interlocução entre escola, CREAS e juiz. Posto isso, reiteramos a importância do envolvimento de diversos órgãos participantes no processo de aplicação das medidas socioeducativas. O depoimento dos técnicos confirma e ilustra as necessidades postas pelo SINASE sobre o acompanhamento do jovem infrator nessa trajetória.

Restou claro que três técnicos tiveram respostas semelhantes, entretanto, destacamos a fala de um deles quando perguntado sobre o mesmo tema:

> *A vivência de muitos alunos adolescentes é permeada por conflitos familiares agravados por morarem em territórios em que os conflitos dos mais banais, podem levar a confrontos violentos. A escola é espaço de socialização e exercício de cidadania, mas ela está sobrecarregada nas suas atuais funções. O Sistema Socioeducativo está com atendimento insuficiente aos alunos em conflito com a lei, não é*

> *parceiro da escola no sentido de reorientar os projetos de vida desses adolescentes. Só estar na escola não significa ressocializar, transformar-se.* (Técnico 4)

Pode-se salientar vários pontos a tratar, mas, interpretando de maneira ampliada, vemos que tudo culmina com a questão socioeconômica do jovem infrator. A violência é fruto da inércia do Poder Público em ofertar políticas de segurança para a sociedade. Destacamos, com diversos autores (GROPPO, 2004; ZANELLA, 2010), que nossos jovens são atores em um cenário estatal que apresenta a maioria de sua população em extrema vulnerabilidade social e que, diante disso, não poderíamos almejar respostas diferentes. A juventude não é mero conceito produzido pela faixa etária; antes, ela é o retrato da sociedade que a acolhe (GROPPO, 2004).

Verificamos se o índice de reincidência diminui com a proposta educacional da EJA. Perguntamos aos participantes se eles acreditam que a evasão escolar seja um fator preponderante para a reincidência do jovem infrator. A resposta do Técnico 2 não obedeceu ao comando da pergunta, de maneira que a desconsideramos. Dentre os demais técnicos frisamos a seguinte fala do Técnico 1:

> *Pode ser um fator, mas não o principal ou único fator. A evasão escolar não se dá somente pela inabilidade do processo pedagógico escolar, mas também por fatores tais como: falta de estrutura familiar, territorialidade das facções criminosas, dependência química da criança ou adolescente, retorno ao tráfico remunerado etc.*

Verifica-se uma série de fatores para que o jovem infrator reincida, não sendo unicamente a evasão escolar um fator determinante. Os elementos que ele pontua na sequência são claros reflexos da falta de políticas públicas destinadas à juventude e aos demais públicos. Ao elencar a territorialidade das facções, compreende-se que, para além dos quesitos educacionais, tem-se a questão da violência e também faltam políticas públicas voltadas à segurança. Outro dado levantado foi a dependência química das crianças e dos adolescentes, pois temos perdido nossos jovens para o tenebroso mundo das drogas por falta de assistência, seja na educação, na segurança ou na saúde, visto que o combate às drogas faz parte da oferta de saúde pública.

Em relação à desestruturação familiar que o Técnico 1 cita, remetemos o leitor aos dados da pesquisa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), os quais esclarecem que esses jovens em conflito com a lei são adolescentes de 15 a 17 anos com famílias desestruturadas, defasagem escolar e envolvidos com drogas que cometeram, principalmente, infrações contra o patrimônio, como furto e roubo. Desse total de jovens pesquisados, 14% dos jovens infratores tinham pelo menos um filho e apenas 38% deles eram criados por mãe e pai (BRASIL, 2012).

Já o Técnico 4 faz a seguinte colocação:

> *A evasão, o abandono, é evidência de que algo não está certo na vida de qualquer pessoa. O que vai levar o adolescente a reincidir? Os*

> *mesmos fatores que o levaram a cometer o ato infracional e que com certeza não foram trabalhados.*

Identifica-se um questionamento nesta fala. Ele também exterioriza a ideia de que a evasão da escola, por parte do jovem, é sinal de que esse adolescente traz consigo outros dados que demandam atenção e conclui o Técnico 4 afirmando que os mesmos fatores que o levaram a cometer o primeiro ato infracional se repetem quando há reincidência.

Entende-se que os mesmos fatores já relacionados neste estudo sobre a delinquência juvenil se fazem presentes ao longo da caminhada do jovem infrator na instituição escolar. A EJA, enquanto modalidade de ensino e instrumento auxiliar no combate à reincidência, só logrará êxito se os demais fatores antecedentes que o levaram a infringir a lei forem trabalhados.

Nessa seara, ainda há muito a fazer, pois precisamos combater, na origem, os problemas que levam os jovens a infringir as leis. Segundo Martins (2004), o ECA trouxe novos mecanismos de atendimento à infância e à adolescência, de maneira a dar-lhes tratamento integral e completo. Não obstante, o Estado não deu conta da demanda. O autor reitera que a nova CF de 1988 (BRASIL, 1988) atribuiu à criança e ao adolescente a condição de sujeitos de direitos, declarando-lhes proteção especial e prioridade imediata e absoluta e busca da plena eficácia do direito dos quais eles passaram a ser titulares (MARTINS, 2004).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os participantes desta pesquisa pontuaram que a falta de políticas públicas voltadas à juventude culmina com a má qualidade da oferta educacional e a ineficiência do SINASE para realizar a reinserção social dos jovens em conflito com a lei. Destacamos que, ao mencionar a questão das políticas públicas voltadas à educação, não estamos falando apenas da oferta educacional com a abertura de vagas, mas desejamos evidenciar a importância de que essa oferta de ensino seja de qualidade, sendo primordial que ocorra de modo a incluir esses jovens que estão à margem das oportunidades e possibilidades de aprendizagem, considerando, inclusive, a vulnerabilidade social e a dificuldade de acesso de alguns em virtude da grande onda de violência que assola Fortaleza, inclusive com demarcação territorial por parte de facções criminosas.

Em outro ponto, observamos grande ênfase nos pilares educacionais freirianos, porquanto a concepção de uma educação dialógica e transformadora foi recorrente nas diversas considerações tecidas pelos participantes. Entendemos que essa compreensão sobre educação, por parte daqueles que atuam no sistema de ensino, oferece ao jovem infrator maior possibilidade de ressocialização e desenvolvimento.

Com este capítulo, não almejamos cristalizar certezas ou afirmar verdades incontestáveis; antes, buscamos provocar a reflexão, a leitura e o estudo da juventude que, por fatores diversos, encontra-se em situação de conflito com a lei. Estabelecer um elo entre a educação e esses jovens significa dar-lhes uma oportunidade de superar suas próprias condições de existência.

Traçar esse panorama da importância da EJA para o jovem infrator não foi tarefa fácil, porém, chegamos a esta etapa conclusiva entendendo um pouco mais sobre a necessidade de investimentos na educação voltada ao jovem infrator. Todavia, temos um cenário nacional marcado por crises em diversas áreas, o que nos deixa temerosos quanto à educação pública brasileira. Os constantes cortes em setores primordiais como a saúde e a educação revelam as características da política neoliberal aplicada em nossa economia, logo, isso se reflete na má qualidade da prestação de serviços públicos.

Ao finalizar este estudo, saímos bem diferentes de quando o iniciamos. A possibilidade de ver no jovem infrator não um delinquente consumado, mas um indivíduo que, na sociedade, ficou à margem dos direitos e garantias positivados em lei, instaura um novo conceito sobre ele e sensibiliza nossa visão. A crise pela qual passam as instituições brasileiras, movida por crescentes ondas de corrupção e culminando no desvio de verbas públicas, lança milhares de inocentes no mundo do crime e da miséria social.

Posto isso, destacamos que ainda há um longo caminho a ser percorrido em prol dessa juventude. A EJA é apenas a porta de entrada para seu encontro com a dignidade. A escola representa o caminho de volta, o recomeço, porém, só será possível continuar e aprimorar seu papel na vida desses indivíduos se a sociedade civil organizada, aliada a defensores da educação, exigir das autoridades massivos investimentos nas políticas públicas educacionais.

Por fim, vale relembrar que é por meio da educação que alcançamos as mudanças e transcendemos o mal que priva o ser humano do direito de ser livre, de saber, de conhecer, de ser e de estar no mundo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDALLA, J. F. Silva. **Aprisionando para educar adolescentes em conflito com a lei:** memória, paradoxos e perspectivas. Orientadora: Maria de Fátima Costa de Paula. 2013. 306 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 19 jan. 2012.

BRITO, C. M. M. *et al.* **Educação de Jovens e Adultos (EJA).** Fortaleza: Secretaria de Apoio às Tecnologias Educacionais, 2013.

COSTA, J. F. **Ordem médica e norma familiar.** Rio de Janeiro: Graal, 1998.

DAYRELL, J. T.; GOMES, N. L. **A juventude no Brasil.** 2005 Disponível em: https://pt.scribd.com/document/317787144/A-Juventude-No-Brasil-Juarez-Dayrell. Acesso em: 13 jun. 2018.

DUARTE, C. S. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, v. 18, n. 2, p. 113-118, 2004.

FERRAZ JR., T. S. **Introdução ao estudo do direito:** técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas, 1994.

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

GROPPO, L. A. Dialética das juventudes modernas e contemporâneas. **Revista de Educação do COGEIME,** São Paulo, v. 13, n. 25, p. 9-22, 2004.

HOLANDA, I. P. **A doutrina da situação irregular do menor e a doutrina da proteção integral.** 2012. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12051. Acesso em: 13 jun. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS – IBGE. **Brasil/Ceará/Fortaleza.** Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama. Acesso em: 17 set. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Atlas de Violência 2017.** Brasília, DF: IPEA, 2017.

LIMA, J. D. A.; MINADEO, R. **Ressocialização de menores infratores:** considerações críticas sobre as medidas socioeducativas de internação. 2012. Disponível em: http://www.revistaliberdades.org.br/_upload/pdf/12/artigo3.pdf. Acesso em: 27 set. 2017.

MARQUES, S. **Para além de vigiar e punir:** (re)ssocializar. Uma análise sobre a influência que exerce a percepção do implementador sobre a execução da medida de privação de liberdade. Orientador: Bruno Lazzaroti Diniz Costa. 2013. 126 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2013.

MARTINS, D. C. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a política de atendimento a partir de uma perspectiva sócio-jurídica. **Revista de Iniciação Científica da FFC,** Marília, v. 4, n. 1, p. 63-77, 2004.

MIRANDA, T. A. **Adolescência e medida socioeducativa de liberdade assistida:** uma perspectiva psicanalítica. Orientador: Luiz Augusto Monnerat Celes. 2013. 160 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Clínica e Cultura) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

NOVAES, R. Os jovens de hoje: contextos, diferenças e trajetórias. *In:* ALMEIDA, M. I. M.; EUGENIO, F. (org.). **Culturas jovens:** novos mapas do afeto. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. p. 105-120.

OLIVEIRA, A. P. B. **O papel das organizações conveniadas no controle social sobre a política socioeducativa em meio aberto em São Paulo.** Dissertação (Mestrado em Adolescentes em Conflito com a Lei) – Universidade Bandeirante, São Paulo, 2013.

SALATINE, A. C. G. C. P. **O jovem egresso do sistema socioeducativo e seu acesso a políticas sociais:** como prossegue a história? Orientador: José Fernando Siqueira da Silva. 2014. 129 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2014.

SILVA, R. S.; SILVA, V. R. Política Nacional da Juventude: trajetória e desafios. **Caderno CRH,** Salvador, v. 24, n. 63, p. 663-678, 2011.

SPÓSITO, M. P. Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil. *In:* FREITAS, M.V.; PAPA, F. C. (org.). **Políticas públicas:** juventude em pauta. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 57-75.

SPÓSITO, M. P.; CARRANO, P. C. R. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação,** Rio de Janeiro, n. 24, p. 16-39, 2003.

ZANELLA, M. N. Adolescente em conflito coma lei e escola: uma relação possível? **Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade,** São Paulo, n. 3, p. 4-22, 2010.

O SENTIDO DA REPRESENTAÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL: *estudo de caso*

Adriana Soares Alcântara
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Hermano Machado Ferreira Lima
Universidade Estadual do Ceará – UECE

INTRODUÇÃO

A década de 1990 marcou um período de profundas mudanças na gestão pública do Brasil, com um amplo conjunto de reformas necessárias à sociedade em função da introdução das garantias que a Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988) anunciou. Direitos individuais e coletivos e direitos sociais e políticos trouxeram novas garantias aos indivíduos, bem como novas tarefas ao Estado.
A Administração Pública adotou outro modo de relacionar-se com o indivíduo, com ações que vêm se aprimorando com o passar dos anos. A implementação de políticas públicas, seu monitoramento, com a devida fiscalização e avaliação, data do final dos anos 1990 e, em muitos casos, tem contribuído para aprimorar o desempenho das administrações públicas e, consequentemente, para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Em paralelo à implementação das políticas públicas, observa-se um aumento da participação da população, o que se mostra essencial para o maior alcance e desempenho das gestões.

Este parágrafo inicial parece coisa do passado, mas sua primeira versão foi redigida em 2017, quando desenvolvemos um estudo sobre o significado da representação política para o vereador de Fortaleza-CE. A Administração Pública mudou de lá pra cá, as relações entre administrador e administrado mudaram e vivemos tempos difíceis.

A participação política continua sendo uma necessidade. Deve ser algo que vá além do simples ato de votar, passando pela consciência de cada cidadão acerca daquilo que lhe é de direito e de suas obrigações como membro da comunidade, do município, do estado e do país. Isso requer a possibilidade de saber o que significa representar e ser representado. A relação estabelecida entre eleitos e eleitores, já em crise há algum tempo, encontra-se em franca decadência diante dos escândalos diários que envolvem a classe política, seu modo de agir e sua falta de responsabilidade diante dos desvios de recursos públicos constantemente divulgados pela imprensa.

Portanto, faz-se necessário pensar a democracia exercida no Brasil, suas características e a crise que parece ter se instaurado na democracia liberal representativa que vigora no país.

Saber quais práticas democráticas poderiam elevar a qualidade da democracia no Brasil deve começar por uma prática individual, comunitária e municipal, do representante eleito pelo povo. E saber o que é representação e quem se sente representando são questões abordadas neste capítulo.

O texto está organizado desta forma:

- Inicia-se com a delimitação teórica do termo *representação;*
- Passa-se à análise da composição da Câmara Municipal de Fortaleza (sua organização a partir do Regimento Interno e das disposições estabelecidas na Lei Orgânica do Município);
- A análise segue com os requerimentos dos parlamentares no período de fevereiro a novembro de 2017; e
- Tecemos algumas considerações finais acerca do objeto de pesquisa e dos resultados obtidos.

Consideramos relevante investigar se, sob o ponto de vista do vereador, sua atuação possibilita a melhoria de vida da população ou, em outras palavras, se ele se sente capaz de trazer algum diferencial à vida das pessoas, do bairro, da cidade em que exerce sua vereança.

A teoria de Bernard Manin acompanhou todo o desenvolvimento deste estudo. Do artigo "O princípio da distinção" (MANIN, 2010) se retira a ideia de que o governo representativo, em seu início, não era democrático em razão das muitas restrições impostas para que os direitos de votar e ser votado fossem exercidos. A Inglaterra, a França e os Estados Unidos da América (EUA) são citados como exemplos de tais restrições.

A Inglaterra impunha a necessidade de que os representantes tivessem propriedades e a França exigia que os cidadãos ativos pagassem impostos diretos em determinado valor e que os cidadãos passivos tivessem o requisito do *marc d'argent* (equivalente ao salário de quinhentos dias). Tais restrições eram excludentes em termos de participação, sem contar que mulheres, empregadas domésticas, pessoas muito pobres, aqueles que não tinham domicílio fixo e os monges não podiam votar – eles eram naturalmente excluídos desse universo de eleitores. Em 1792, os requisitos para se candidatar acabaram, mas continuou existindo a eleição indireta.

Nos EUA existiam muitas restrições à participação política e mostra-se de enorme riqueza a discussão entre federalistas e antifederalistas acerca dos obstáculos colocados à participação do povo no governo republicano. O argumento era que os representantes deveriam ter independência econômica para que não se rendessem à influência do Poder Executivo. Os antifederalistas defendiam a chamada "teoria do mandato", segundo a qual os representantes deveriam ser semelhantes aos representados, espelhando seus desejos.

Ao longo desta pesquisa, entrevistamos vereadores e analisamos documentos disponíveis no *site* da Câmara Municipal de Fortaleza. Procuramos definir o conceito de representatividade política para os vereadores de Fortaleza e a natureza do vínculo estabelecido entre os representantes e os representados, além da importância do poder local na construção do município.

O CONCEITO DE REPRESENTAÇÃO

O Brasil é um Estado democrático. Esta afirmação tem vários desdobramentos em torno do próprio conceito de democracia e dos meios usados para assegurar seu pleno exercício. Falar em democracia é falar em representatividade, livre exercício do sufrágio, participação, direitos políticos, disseminação de conhecimentos, partidos políticos, eleições, gestão administrativa, Poder Executivo e Poder Legislativo, atores políticos – elementos que aparecem, não necessariamente nesta ordem, para lembrar o que é essencial na democracia.

Não se olvida que o termo *democracia* perpassa os conceitos de *política* e *agente político*. Kuschnir (2007, p. 9) afirma que "toma a política e a sociedade em geral, como fruto da ação coletiva, isto é, de uma rede de pessoas que interagem e se influenciam reciprocamente por meio de relações complexas e dinâmicas". Segundo a antropóloga, existem na política múltiplos mundos que variam de acordo com o contexto etnográfico que se adota. Tais mundos podem ser definidos a partir de cada observador: o eleitor desiludido com a corrupção que afronta o país pode pensar e agir de modo bem diferente daquele eleitor que, engajado em movimentos sociais, mantém acesa a esperança de que dias melhores virão. A ação ou a omissão refletem opiniões diversas dos indivíduos sobre o comportamento dos políticos, sobre a política, a Administração Pública, as funções dos três poderes e o papel de cada político como ator social.

Abreu (2007), estabelecendo as diferenças entre os conceitos de representação em Jean-Jacques Rousseau e Hannah Arendt, distingue o conceito de *estado de natureza* em ambos os autores e identifica quais seriam os artifícios usados na representação para cada um deles. Abreu (2007, p. 192-193) afirma que, para Hannah Arendt, a participação seria necessária sem a exclusão da representação, além de definir a importância dos atores políticos e daqueles que seriam os espectadores para essa autora, com lugares e papéis definidos e diante da pluralidade de pensamentos, concluindo que:

> Do ponto de vista político, a principal crítica de Rousseau à representação se dá no interior de sua defesa da unidade do corpo soberano. Nesse sentido, para ele a representação deve estar ausente para que possa estar presente a unidade da comunidade política [...] A representação, nos dois sentidos, tanto de mandato político quanto de "aparecimento em público" são obstáculos para a unidade social e política. [...] Hanna Arendt, quando critica a representação política como delegação de poderes a representantes, parece ter como alvo principal o sistema representativo partidário, que traz para dentro da política o interesse e, portanto, retira dela a espontaneidade. Quanto à representação no sentido de "aparecimento" em público, esta é necessária, justamente porque aí os atores políticos, que já se tornaram iguais pela existência de leis que delimitam o espaço político, podem se singularizar e se distinguir em público.

Para Thomas Hobbes, o *estado de natureza* seria aquele em que se dominariam as paixões e a insegurança destoando do *estado de felicidade* conceituado por Rousseau, violentamente agredido pela propriedade, daí a necessidade do chamado *contrato social,* com o objetivo de preservar as vidas dos indivíduos que transferem seus poderes a outrem. A soberania seria indivisível e irrevogável, resultante da sociedade civil organizada. Os homens fariam, por consenso, um pacto pela representação da vontade de todos. Na leitura de Leivas (2005, p. 276), há 2 componentes essenciais na teoria da representação hobbesiana: a) a teoria da pessoa; e b) a teoria da autorização – entende o autor que, em Thomas Hobbes:

> O representante é então o portador legítimo da pessoa artificial do Estado, quando a pluralidade de vontades individuais se metamorfoseia numa única vontade, ou seja, numa vontade política pública que é a vontade que é própria do estado soberano moderno.

No pensar de John Locke, o direito divino é contestado e ressalta-se a ideia de liberdade e igualdade natural dos homens. Em seus dois tratados sobre o governo – que não podem, de forma alguma, ser estudados separadamente – o autor tenta estabelecer outra fonte do poder político que não a transmissão divina, rejeitando a fundamentação do poder político na autoridade paterna de Adão. Refuta as ideias firmadas na obra *O Patriarca,* de Robert Filmer, indicando o Poder Legislativo como o poder supremo e que as leis expressas e acatadas deveriam garantir a segurança dos indivíduos (LOCKE, 1994).

As leis, segundo John Locke, são o principal instrumento para assegurar o usufruto da propriedade em paz e segurança. Mostra-se interessante o modo que encontra para classificar as formas de sociedade política. Baseando-se no sujeito que elabora as leis: a) a democracia seria aquela na qual os funcionários designados pela própria comunidade são encarregados de redigir e executar as leis; b) a oligarquia seria aquela em que o poder de elaborar as leis estaria nas mãos de um pequeno número de homens seletos e de seus herdeiros e sucessores; e c) por fim, na monarquia apenas um homem tem esse poder. Para Locke (1994), "o Poder Legislativo é o poder supremo em toda comunidade civil, quer seja ele confiado a uma ou mais pessoas, quer seja permanente ou intermitente"[1] . Chama atenção, entretanto, para o perigo da arbitrariedade por parte dos escolhidos para legislar. Segundo o contratualista, há transferência de poderes aos representantes que legislarão por leis estabelecidas e promulgadas com a finalidade de proporcionar o bem ao povo representado.

Bobbio (2000) faz a distinção entre a democracia dos antigos e a democracia dos modernos apontando, para tanto, duas diferenças. Para o autor, a democracia dos antigos era aquela exercida na praça, de modo direto, na qual todos os que podiam participar decidiam sobre questões que diziam respeito ao modo de viver em sociedade (referiam-se à pólis). Essa forma de democracia – do governo direto do povo, em respeito literal à definição da palavra – atribuiu-lhe, durante muito tempo, um juízo negativo, a partir da responsabilização do povo pelos males

1 A publicação do *Segundo Tratado sobre o Governo Civil* data de 1690.

que afligiam as cidades. Bobbio (2000) cita Platão, Aristóteles e Hobbes como partidários dessa concepção de que o povo deveria ter representantes e anuncia como sendo o diferencial da democracia moderna a representação.

Destaca o autor (BOBBIO, 2000, p. 174) que "a democracia de hoje é uma democracia representativa às vezes complementada por formas de participação popular direta; a democracia dos antigos era uma democracia direta, às vezes corrigida pela eleição de algumas magistraturas".

E acrescenta, mais à frente, que:

> Hoje, "democracia" é um termo que tem uma conotação fortemente positiva. Não há regime, mesmo o mais autocrático, que não goste de ser chamado de democrático. A julgar pelo modo através do qual hoje qualquer regime se autodefine, poderíamos dizer que já não existem no mundo regimes não democráticos. Se as ditaduras existem, existem apenas, como dizem os autocratas, com o objetivo de restaurar o mais rápido possível a "verdadeira" democracia, que deverá ser naturalmente, melhor do que a democracia suprimida pela violência (BOBBIO, 2000, p. 375).

A representação é a opção que parece aproximar a população aos homens públicos que cuidam dos bens destinados à coletividade. Para que a representação se concretize existem, nos países democráticos (como o Brasil), os processos eleitorais que ocorrem de forma periódica com eleições majoritárias e proporcionais para os cargos de Presidente da República, governadores estaduais e prefeitos municipais, no primeiro caso e deputados federais, senadores, deputados estaduais e vereadores, no segundo caso.

Para Manin, Przeworski e Stokes (2006), a alegação que liga a democracia e a representação é o fato de que os governos representativos são eleitos por pessoas livres com participação ampla. A partir desse pressuposto, com liberdade para escolher e participar na vida política, os governos tenderiam a agir de acordo com a vontade dos representados. Os autores expõem dois pontos de vista: a) o primeiro fundado no mandato, em que as eleições serviriam para escolher boas políticas e os políticos que as tivessem ou se comprometessem a implementá-las; e b) o segundo supõe que o político, ao escolher políticas boas, teria a segurança de ser bem avaliado no momento da eleição – que seria uma espécie de prestação de contas para quem exerceu cargos eletivos.

Manin, Przeworski e Stokes (2006, p. 106) observam que:

> Representação é um tema de discussão porque os políticos têm objetivos, interesses e valores próprios, e eles sabem coisas e tomam decisões que os cidadãos não conseguem observar ou só podem monitorar com certo custo. Mesmo se, uma vez no cargo, os políticos possam não querer fazer nada a não ser atuar a serviço do interesse público, para serem eleitos eles podem ter que, em primeiro lugar, satisfazer certos interesses. E, uma vez eleitos, podem querer dedicar-se aos seus

> objetivos pessoais ou a alguns interesses públicos que diferem daqueles dos cidadãos. Se eles tiverem tais motivações, eles vão querer fazer outras coisas distintas de representar a população.

Para os autores, a história da representação política passa inicialmente por uma relação de confiança entre eleitor e partido político. O programa político, cuja importância já foi bem maior, consiste na proposição dos partidos a ser apresentada ao corpo de eleitores. Consideram, entretanto, duas hipóteses na representação por mandato: a) se as políticas propostas e defendidas pelos partidos serão mantidas pelos candidatos; e b) se as referidas políticas serão melhores para os eleitores.

Manin, Przeworski e Stokes (2006, p. 108) apontam que:

> As condições sob as quais a representação por mandato ocorre são de tripla natureza; quando os interesses dos políticos e dos eleitores coincidem, quando os políticos estão motivados pelo desejo de serem reeleitos e acreditam que os eleitores vão reelegê-los se eles realizarem políticas defendidas durante a campanha, e quando políticos estão preocupados com a credibilidade de suas futuras promessas.

A primeira condição, quando há coincidência entre os interesses dos políticos e dos eleitores, traz o seguinte: quando em campanha eleitoral, os pré-candidatos, os candidatos e os partidos políticos adotam várias estratégias para sondar o corpo de eleitores sobre quais seriam suas necessidades. O candidato a prefeito tem uma preocupação mais geral porque não será eleito por um bairro, por uma classe de pessoas.

Na segunda condição, os políticos, no afã de serem reeleitos, perseguem as proposições feitas à época da campanha e entendem que o mandato é um cheque em branco no qual o eleitor depositou sua confiança e quer ver o retorno. Entre alguns dos vereadores entrevistados se identificou a percepção de que há de existir o vínculo entre o representante e o representado. O retorno aos eleitores é unanimidade entre os entrevistados.

Na terceira condição, quando os políticos estão interessados em demonstrar que são minimamente críveis, há uma preocupação de que as propostas de campanha sejam cumpridas. A credibilidade no político não passa por uma avaliação do eleitor se a proposta é possível, factível, mas antes passa pela análise prévia do candidato sobre a viabilidade daquela proposta.

Nos três casos se observa um tanto de ingenuidade, uma vez que os atores políticos não se comportam seguindo uma receita. Estamos falando de candidatos que concorrem a disputadíssimos cargos eletivos, em uma disputa desigual muitas vezes iniciada com nomes e ganhos certos: as listas abertas tem seus desencantos.

Miguel (2014) relaciona vários problemas ditos fundamentais que, ligados entre si, auxiliam aqueles que objetivam se aprofundar no estudo da democracia. Esse conjunto de problemas seria, para o autor: a) a separação entre governantes e governados; b) a formação de uma elite política distanciada da massa da popula-

ção; c) a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes; e d) a distância temporal entre a campanha e o exercício do mandato.

Aos quatro problemas se adiciona a concorrência eleitoral, a competição que se constitui durante o processo de campanha que muito diz sobre o representante e o conjunto de eleitores. Os atores participantes dessa disputa são os candidatos, muitas vezes já exercendo cargos eletivos, os partidos que viabilizam todo o processo e os eleitores. A busca de igualdade por parte dos concorrentes se depara com a falta de recursos financeiros e de apoio do partido político que patrocina as candidaturas, com a ausência de democracia interna nos partidos políticos, com a influência direta dos meios de comunicação etc. Há uma confluência de questões que parecem formar um concorrente invisível que, se não ganha, faz com que vários candidatos percam muitos votos.

Enquanto o candidato a prefeito se ocupa de plataformas generalizadas em sua campanha e se beneficia das possibilidades do cargo enquanto eleito e gestor, o candidato a vereador passeia entre as diversas necessidades da população exercendo uma mediação entre a população e o núcleo da Administração Pública. No caso de reeleição, o vereador candidato tem a seu favor o fato de estar na Câmara Municipal e seu mandato pode ser uma permanente campanha. A estratégia de escolher políticas que possam conduzi-lo à reeleição. O pensamento de prestar contas referido por Manin, Przeworski e Stokes (2006) varia entre os vereadores – há quem aposte: a) na visita mensal às comunidades; b) na permanência na Casa Legislativa para sustentações que representem a população; e c) no atendimento de eleitores dentro de seu gabinete (nesse caso, mostra-se importante a disponibilidade do vereador para atender pessoalmente algumas pessoas-chave do seu corpo de eleitores). Durante a realização desta pesquisa, visitamos vários gabinetes – alguns sempre estavam tão lotados que as pessoas ficavam do lado de fora esperando ser atendidas. Outros funcionavam apenas com um grupo de pessoas que formavam uma linha de frente do representante, atendiam os líderes comunitários, anotavam os pedidos, agendavam visitas, reforçavam promessas, ofereciam café e alento (um pouco de esperança, talvez).

O vereador eleito se define, por vezes, na busca do eleitor – construída na campanha, na vivência enquanto cidadão igual, no pertencimento ao universo dos eleitores, no mandato exercido.

Na prática, uma vez eleito, os interesses de ambos (representantes e representados) coincidirão por determinado tempo, mas não indefinidamente, visto que as necessidades não são as mesmas. É nesse sentido que se observa a defesa de bandeiras, por vezes impossíveis de virem a ser realizadas, mas responsáveis pela manutenção do político no cargo por vários mandatos. Há de levar-se em conta que o político eleito não é obrigado a manter as propostas feitas em campanha, podendo ocorrer o que Manin (1995) denomina *desvio de mandato*. A prestação de contas só acontecerá na hipótese de haver uma pretensão de reeleição. Entretanto o estudo dos comportamentos eleitorais não indica predominância da memória do eleitor na escolha de seu candidato. Uma vez eleito, este pode fazer o que quiser durante seu mandato. Desde a edição da Lei n. 12.034 (BRASIL, 2009), aparece como necessária ao deferimento do pedido de registro de candidaturas a apresentação das pro-

postas defendidas pelos candidatos aos cargos majoritários de prefeito, governador e Presidente da República. Entretanto, não há o que fazer, de modo eficaz, quando a eleição ocorre e não se observa cumprimento das propostas/promessas.

Se a prestação de contas referida por Manin (1995) não dá conta de assegurar a representação ou a satisfação do eleitor, vale anotar sobre a existência de teorias do comportamento eleitoral que analisam a relação entre representantes e representados em uma busca pelos motivos que justifiquem o exercício do sufrágio, pelo eleitor, e o cumprimento do mandato, pelo representante político. O partido político assume importante lugar nessa análise e seu desempenho em eleições municipais é matriz de muitas conclusões.

Em outubro de 2019, o Brasil contava, segundo o portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com 32 partidos políticos registrados e mais de 60 em formação. No Ceará, dentre os 31 partidos que participaram das eleições majoritárias, 23 elegeram prefeitos.

Em relação às eleições proporcionais de 2016, dentre os 33 partidos que participaram do pleito em Fortaleza, 30 elegeram vereadores. Na capital cearense, dentre os participantes, 18 partidos apoiavam o candidato a prefeito eleito, Roberto Cláudio, e 18 partidos elegeram vereadores.

Fortaleza tem 43 vereadores que representam 18 partidos, tomando por base o resultado das eleições de 2016 – desconsiderando as possíveis migrações partidárias que tenham ocorrido no primeiro ano de mandato. Em 2012, 21 partidos conseguiram eleger candidatos e, em 2008, apesar da existência de 41 vagas na Câmara Municipal, 22 partidos elegeram candidatos. Nessa busca por votos, as estratégias adotadas são numerosas e variadas e têm sofrido alterações após o advento das redes sociais.

Observa-se que a alteração do modo de fazer campanha implica, de modo imediato, a mudança dos perfis do eleitor, do candidato e do vereador eleito. É difícil saber a ordem dessas alterações, mas é certo que, em busca de êxito nas urnas, os representantes recorrem a diversos artifícios, como reuniões periódicas com os líderes comunitários, divisão geográfica do município com distribuição dos apoiadores que se servem de coletores de desejos (estreitando a relação entre o político e o eleitor), realização de pesquisas de opinião, realização de audiências públicas na Câmara Municipal e, a exemplo da Câmara Municipal de Fortaleza, o uso do gabinete itinerante, que possibilita o deslocamento do político até as comunidades (para sentir de perto a realidade vivenciada por elas).

Os efeitos dessas estratégias se mostram nas urnas.

Para Manin (2006, p. 108):

> Os políticos podem se preocupar tanto com as políticas quanto em serem eleitos e reeleitos. Os políticos têm preferências sobre políticas públicas se a recompensa de manter-se no cargo ou a probabilidade de se reeleger depende das políticas por eles adotadas.

ESTUDO DE CASO: A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA

Nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Fortaleza (FORTALEZA, 2008):

> [...]
> Art. 3º Lida a relação nominal dos diplomados, o Presidente declarará instalada a Legislatura e, de pé, no que deverá ser acompanhado pelos demais Vereadores, prestará o seguinte compromisso:
> [...]
> Prometo cumprir e fazer cumprir a Constituição Federal, a Constituição do Estado do Ceará, a lei orgânica do município de Fortaleza e as demais leis, desempenhar, com ética e decoro, o mandato que me foi outorgado e promover o bem-estar geral do povo de Fortaleza, exercendo, com patriotismo, as funções de meu cargo.

Para Lopes (2005), a história contemporânea da política e das eleições municipais em Fortaleza começou em 7 de dezembro de 1947. Nesse pleito, com a eleição de 21 vereadores, a Câmara Municipal de Fortaleza era constituída, em sua maioria, por setores da classe média e genuínos representantes das camadas populares. Em sua tese, Lopes (2005) constrói a mudança do perfil dos vereadores de Fortaleza e a natureza da disputa eleitoral. Aponta o fim do clientelismo dirigido às bases territoriais e fixas e a crescente importância dos líderes comunitários para a eleição dos vereadores.

A pesquisa de Lopes (2005) é um trabalho de fôlego que analisa em detalhe os vereadores eleitos, o discurso de alguns deles e a relação estabelecida entre eles e os eleitores em cada pleito, em uma narrativa histórica que ilustra o modo de pensar e agir dos políticos fortalezenses na Câmara Municipal.

Pois bem, a Câmara de Vereadores de Fortaleza segue seu Regimento Interno (FORTALEZA, 2008). Nele observamos os direitos e deveres dos vereadores, em consonância com o compromisso firmado perante a Casa Legislativa, a duração da Sessão Legislativa, os órgãos que compõem a Câmara Municipal e as possibilidades de participação do cidadão. Logo no terceiro título da norma se encontram os deveres dos vereadores[2]. Não se constata, na referida norma, a obrigação do

2 "Art. 7º São deveres do Vereador, além dos aludidos em lei:
I – comparecer, à hora regimental, nos dias designados, às sessões da Câmara Municipal; apresentando, por escrito ou verbalmente, à Mesa justificativa pelo não comparecimento.
II – não se eximir de qualquer trabalho ou encargo relativo ao desempenho do mandato;
III – dar, nos prazos regimentais, votos e pareceres, comparecendo a esta e votando nas reuniões da Comissão a que pertencer;
III – dar, nos prazos regimentais, votos e pareceres, comparecendo às sessões e votando nas reuniões da Comissão a que pertencer; Alteração feita pelo Art. 1º – Resolução n. 1.635, de 4 de novembro de 2014.
IV – propor, ou levar ao conhecimento da Câmara Municipal, medidas que julgar convenientes aos interesses do Município e de sua população;
V – impugnar medidas e propostas que lhe pareçam prejudiciais ao interesse público" (FORTALEZA, 2008).

vereador praticar o tipo de política assistencialista, em um desvio daquilo que seria a simples intermediação entre a população e a Administração Pública. Observemos que a disposição no Regimento Interno (FORTALEZA, 2008) prescreve a proposição de medidas que o vereador julga convenientes aos interesses do município e de sua população, sem que sejam individualizados tratamentos a este ou aquele eleitor ou a esta ou aquela comunidade.

O Sistema de Apoio ao Processo Legislativo, no portal da Câmara Municipal de Fortaleza, informa a quantidade de indicações e o número de projetos de leis ordinárias e leis complementares de cada vereador, bem como seus requerimentos.

A Tabela 1 resume a produção legislativa até novembro de 2017 (classificada por matéria).

Tabela 1 – Produção legislativa na Câmara Municipal de Fortaleza

Matéria	N
Projeto de Lei Ordinária	472
Projeto de Resolução	32
Requerimento	4.163
Recurso	3
Projeto de Lei Complementar	46
Projeto de Decreto Legislativo	42
Indicação	632
Projeto de Emenda à Lei Orgânica	11
Mensagem	1
Veto	10
Protocolo da Casa Legislativa	134
Total	**5.546**

Até novembro de 2017.
Fonte: Elaborada pelos autores.

Observa-se que a maior parte da produção se refere a requerimentos de natureza variada (4.163), destacando-se dentre eles os seguintes:

a) O registro ou a inserção de matéria publicada nos anais da Casa Legislativa, quando os jornais da cidade trazem notícias consideradas de interesse da cidade ou, muitas vezes, do parlamentar, tendo a ver com sua atuação, sua plataforma de campanha. Vem em primeiro lugar em termos quantitativos (1.512) e diz muito sobre a área de atuação do vereador, por exemplo, determinado vereador que tem em sua agenda atividades concernentes à segurança pública requer o registro de matérias jornalísticas acerca da atuação da polícia e dos índices de criminalidade;

b) O requerimento de envio de ofício para a realização de obras e melhorias em praças, ruas e bairros vem em segundo lugar (1.422). O requerimento é feito pelo vereador ao prefeito, aos secretários municipais, aos

delegados de regionais e a outras autoridades encarregadas da prestação de serviços públicos. Variam entre: construção de ecopontos e areninhas, revitalização de praças, limpeza de ruas, reparo e troca de lâmpadas, instalação de academias ao ar livre, alteração de linhas de transporte, construção de quadras esportivas, sinalização (incluindo instalação de semáforos e faixas de pedestre), recapeamento asfáltico e colocação de pedra tosca, transferência de feiras livres, problemas que afetam diretamente a população mais carente;

c) O requerimento de informações, nos termos da Lei Orgânica do Município, é dirigido às autoridades municipais sobre questões de interesse da cidade. Foram somados os pedidos de elaboração de relatórios e os convites para que autoridades exponham sobre matérias que lhes são afeitas. Tais procedimentos precedem e justificam atos de fiscalização e denotam responsabilidade no agir. É uma atividade importante quanto à atividade fiscalizatória dos vereadores, exercida para o bem-estar da população. Foram 157 requerimentos dessa natureza;

d) A solicitação de estudos sobre determinados assuntos para adotar providências (56 requerimentos) se conjuga ao requerimento de informações, completando a fiscalização prévia;

e) Requerimento de sessões solenes para homenagear autoridades ou instituições públicas (128), que devem somar-se aos 290 requerimentos de congratulações – aqui se incluem moções de repúdio, votos de pesar e outorga de medalhas (p. ex., a Medalha Boticário Ferreira[3]); e

f) Requerimento de realização de audiências públicas propondo a discussão de temas os mais variados (265). A vereadora Eliana Gomes e o vereador Acrisio Sena se destacaram nesses pedidos. Há um momento único de participação da comunidade em tais audiências (ocasião em que ela se sente ouvida por seus representantes).

Entretanto, há requerimentos que fogem à competência imediata dos órgãos requeridos e significam mais uma satisfação dada ao eleitor. Pedidos como contratação de profissionais para determinado posto de saúde carecem de concurso e não serão atendidos de pronto. Nesse caso, a formulação dos requerimentos serve de alento para a população carente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de representação não varia muito entre os vereadores entrevistados durante a pesquisa na Câmara Municipal, mas sua atuação pode trazer o

3 A Medalha Boticário Ferreira é a mais alta comenda da Câmara Municipal de Fortaleza e tem o propósito de homenagear aqueles que prestaram serviços de excepcional importância à cidade e à população.

diferencial. Observou-se que o conceito de representar circula entre *legislar, fiscalizar* e *intermediar.* Cada uma dessas três atividades é exercida com intensidades diferentes e tem sentidos diversos para cada parlamentar.

As proposições registradas no portal da Câmara Municipal trazem uma variedade de itens que, embora estejam na atividade legislativa, não se incluem nela. Requerer informações e estudos é uma função que precede a fiscalização, mas as sessões solenes, não. Segundo a Lei Orgânica do Município, o requerimento de informações ou a exposição de motivos sobre certo assunto faz parte de suas atribuições.

A função de intermediar os interesses da população pode incluir os pedidos de audiência pública, estes observados entre os vereadores de esquerda, em um incentivo à participação da população nas decisões sobre o futuro da cidade. Os resultados efetivos da audiência pública parecem não interessar ou perdem-se na burocracia da Casa Legislativa. Falta, efetivamente, o retorno para a população envolvida do que resultou daquela audiência. Afinal, as pessoas saem de suas casas para participar de forma direta da discussão de assuntos de seu interesse ou do interesse da coletividade.

Ainda nessa função de intermediar, de servir de ponte entre os representados e a Administração Pública, entram os pedidos de melhorias para determinadas comunidades. Em sua maioria, os vereadores fazem requerimentos, dando encaminhamento aos pedidos que lhes são feitos. Mas se registra que há a preocupação de alguns em ouvir, responder, avaliar os pedidos, escolher, enfim, o universo que deve ser atendido no exercício de suas funções.

Mostrou-se oportuno para o estudo da Casa Legislativa o reconhecimento da classificação dos tipos de vereadores proposta por Lopes (2005), à qual fazemos alguns acréscimos:

> a) **Vereadores de bairro** são os que se identificam como pertencentes e detentores de vínculo com a comunidade, sabedores de que tal vínculo depende da atuação voltada aos interesses específicos daquele local;
>
> b) **Vereadores da cidade** são a maioria eleita pela primeira vez em 2016. Trata-se de um conceito novo, casado com a atuação do atual Prefeito de Fortaleza. São aqueles que dependem da gestão do prefeito para ter êxito em seus mandatos e postularem, inclusive, a reeleição;
>
> c) **Vereadores de categoria profissional,** apoiados por determinadas categorias ou grupos de pessoas, que defendem os interesses em questão na Câmara Municipal; e
>
> d) **Vereadores com lutas sociais,** ou seja, aqueles que abraçam bandeiras voltadas a questões socialmente discutidas (como a defesa de grupos LGBT), que delimitam espaço de modo muito marcante.

Todos os entrevistados apontam que o bom vereador deve exercer suas atividades fiscalizatórias e de intermediação entre a população e a Administração Pública. A função fiscalizatória é repetida como padrão, mas, na fala de cada um, percebe-se claramente as diferentes percepções e atuações – uma diferença percebida de modo muito claro entre o vereador da situação e aquele que faz oposição.

Kuschnir (2007, p. 36) fala da importância da pesquisa etnográfica para melhor entender a política e as relações resultantes das diferentes convivências, mapas e códigos de significação da realidade:

> Os parlamentares atuam também como mediadores fundamentais entre diferentes níveis de cultura, servindo como tradutores e agentes entre os valores, projetos e dramas da população, de um modo geral e as esferas constituídas do poder público. Por meio da análise dessas interações, podemos entender as motivações e disposições de atores sociais cuja atividade está diretamente vinculada ao exercício e controle da autoridade e do poder em nossa sociedade.

Isso mostra porque este estudo atribuiu importância ao comportamento dos vereadores em plenário, à ambiência das sessões, às conversas nos corredores.

Para conhecer o parlamentar, mostra-se importante a leitura do material gráfico distribuído periodicamente por ele, sua fala e sua pauta de defesa, bem como sua atuação nas redes sociais – o modo como usa estas também diz muito sobre ele. Os vereadores mais atuantes mantêm páginas atualizadas e uma assessoria pronta para dar conta do retorno aos eleitores que acessam tais páginas assiduamente.

O papel de intermediação é muito bem definido entre os vereadores, mas muitas vezes se confunde com o assistencialismo. A pergunta é se há como dissociar as duas coisas: os representantes se tornam reféns de seus representados por diversos motivos, que carecem de análise detalhada. Entre os motivos citamos, sem medo de errar, que a miséria e as necessidades mais básicas na população ditam o tipo de vereador do município (isso vale para qualquer cidade). As necessidades da população são capitalizadas por alguns representantes e, de certa forma, são usadas como pano de fundo de seus mandatos, como plataformas políticas e relação de promessas de palanque.

As redes sociais ajudam no acompanhamento por parte dos eleitores do exercício da vereança, mas há claramente – e isso está presente na fala de alguns vereadores – falta de participação da população nas decisões que afetam os bairros e a cidade. Os vereadores de oposição permanecem, cada um a seu modo, com a defesa de demandas coletivas, de caráter social. Instrumentos como o plebiscito, o referendo ou a Tribuna Livre (art. 112 do Regimento Interno da Câmara de Vereadores) quase nunca são usados.

Esta pesquisa deixa espaço para reflexões acerca da função exercida pelo parlamentar de Fortaleza, sobre a teoria e a prática na relação entre representantes e representados e, ainda, apresenta um esboço daquilo que pensam esses representantes em termos de exercício da representação política.

A análise das funções exercidas pelo vereador, suas proposições legislativas e a intensidade no exercício de cada uma delas (a depender do perfil do vereador e da sua "classificação" em cada um dos grupos nomeados) são tarefas que demandam uma pesquisa mais aprofundada. Assim, aqui, não se tira uma conclusão única, mas várias, que nos conduzem a novas reflexões sobre a temática e a certeza de que a representação política deve ser pensada pelos eleitores e exercida de modo efetivo e inequívoco pelos eleitos, de modo impessoal e responsável

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. A. Representação em Rousseau e Hannah Arendt. **Lua Nova,** São Paulo, n. 72, p. 175-194, 2007.

ARENDT, H. **A condição humana.** 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010;

ARENDT, H. "Será que a política ainda tem de algum modo um sentido?" In: ABRANCHES, Antônio (Org.). **A Dignidade da Política: ensaios e conferências.** Trad. Helena Martins Frida Coelho, Antônio Abranches, César Almeida, Cláudia Drucker e Fernando Rodrigues. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1993.

AVRITZER, L. "**Intituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democratico".** Rev. Opinião Pública. Jun2008, v.14 p.43-64.

AVRITZER, L. **Impasses da Democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da politica.** Rio de Janeiro: Zahar, 2000;

BOBBIO, Noberto. **Teoria Geral da Política. A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis ns. 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 30 set. 2009.

FERREIRA, B. **O risco do político. Crítica ao liberalismo e teoria politica no pensamento de Carl Schmitt.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004;

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (1995), "Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional". **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** ano 10, n. 29, p. 175-200.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva.** Plenarium, Brasília, v. 1, n. 41, nov. 2004.

FORTALEZA (Município). **Resolução n. 1.589.** 20 nov. 2008. Disponível em: https://www.cmfor.ce.gov.br/atividades-legislativas/normas-juridicas/regimento-interno/. Acesso em: 17 set. 2018.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** a genealogia filosófica de uma grande aventura humana. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Modos de representação política, o experimento da primeira república.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

KUSCHNIR, K. **Antropologia da política.** Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto:** o município e o regime representativo no Brasil. 7.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

LEIVAS, C. R. C. **Representação e vontade em Hobbes.** Orientador: João Carlos Brum Torres. 2005. 321 f. Tese (Doutorado em Filosofia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

LESSA, Renato. "Para que serve a representação: as formas da distinção", in: **Presidencialismo de Animação e outros ensaios sobre a política brasileira.** Rio de janeiro: Vieira e Lent, 2006, pp. 240 a 252.

LOCKE, J. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. (Coleção Clássicos do Pensamento Político).

LOPES, V. **As lógicas da representação política:** o processo de mudanças de lideranças políticas em Fortaleza. Orientador: Jawdat Abu-El-Haj. 2005. 268 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo.** Disponível em <http//www.anpocs.org.br/portal/publicações/rbcs>. Acesso em: 08 jun. 2017 **Rev. bras. Ci. Soc.v.10 n.29 São Paulo, out. 1995**

MANIN, B. O princípio da distinção. **Revista Brasileira de Ciência Política,** Brasília, n. 4, p. 187-226, 2010.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. Eleições e representação. **Lua Nova,** São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006.

MAUS, Ingerbog. **O direito e a politica:** teoria da democracia. Belo Horizonte: Del Rey, 2009;

MIGUEL, L. F. **Democracia e representação:** territórios em disputa. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

MILLS, C.W. **A elite no poder.** Rio de Janeiro: Zahar, 1962 (1956).

NICOLAU, J.; POWER, T. J. (org.). **Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma.** Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007. p. 11-35.

NOVARO, Marcos. **O Debate Contemporâneo Sobre a Representação Política.** Novos Estudos CEBRAP. n, 42, jul.1995.

PALMEIRA, Moacir. Voto: racionalidade ou significado? **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo, v.20, p.26-30, jul.1992.

PALMEIRA, Moacir (Org). **Antropologia, voto e representação politica.** Rio de Janeiro: Contracapa, 1996.

PINTO, J. R. S. **Poder Legislativo brasileiro:** institutos e processos. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios.** São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.

PARENTE, F.J.C. **A Fé e a Razão na Política:** conservadorismo e modernidade das elites cearenses. Fortaleza; Sobral: EdUFC; EdUVA, 2000.

MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO: *a distância entre o legal e o real*

Antonia Lima Sousa
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Francisca Rejane Bezerra Andrade
Universidade Estadual do Ceará – UECE

INTRODUÇÃO

Este capítulo analisa o atendimento socioeducativo prestado pelo Estado do Ceará, especificamente no Programa de Internação de Fortaleza, a partir: a) da análise dos relatórios oriundos das visitas de inspeções do Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), em parceria com a Universidade Estadual do Ceará (UECE), aos centros socioeducativos; e b) da escuta dos jovens internos e seus familiares, por meio de grupos focais realizados no primeiro semestre de 2018.

A pergunta que norteou o estudo foi:

> • Por que as normas descritas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei n. 8.069 (BRASIL, 1990) – e na Lei n. 12.594 (BRASIL, 2012) – que criou o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) –, encontram-se tão distantes da realidade dos centros socioeducativos?

Assim, nossa pesquisa buscou identificar as dificuldades para operacionalizar o Programa de Internação de Fortaleza e os avanços conquistados, tomando como referência os referidos documentos. Ainda com o propósito de responder tal questão: a) apresentamos o perfil dos jovens em cumprimento de medida socioeducativa de internação; b) identificamos os atos infracionais que motivaram a internação dos jovens; e c) verificamos como o processo de atendimento socioeducativo é conduzido pelo órgão gestor da política socioeducativa.

Inicialmente, vale registrar que o art. 227 da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988) fez surgir no chamado *direito positivo* o princípio da *proteção integral da criança e do adolescente,* vindo, posteriormente, a ser regulamentado pelo ECA (BRASIL, 1990).

Ao regulamentar o art. 227 da CF de 1988 (BRASIL, 1988), o ECA (BRASIL, 1990) reproduz essa norma jurídica em seu art. 4º, incluindo o termo *comunidade* como um dos segmentos com o dever de garantir direitos, por ser a parte da

sociedade mais próxima da criança e do adolescente. Esse mesmo art. 4º do ECA (BRASIL, 1990) dispõe que os referidos direitos sejam garantidos com *absoluta prioridade,* compreendendo-a: a) na primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) na precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) na preferência, na formulação e na execução das políticas sociais públicas; e d) na destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Sob o paradigma da proteção integral, o ECA (BRASIL, 1990) institui a qualidade de sujeitos de direitos ao público infanto-juvenil, até então objeto de intervenção do Estado. Usando o critério etário, define o ser criança como o indivíduo de até 12 anos de idade incompletos e o ser adolescente o indivíduo de 12 completos a 18 anos incompletos. Ao diferenciar a criança do adolescente pela faixa etária se distingue a responsabilização por seus atos, como se analisa adiante. Esse é o marco legal, a nosso juízo o mais importante, porque a definição de *sujeitos de direito* confere a eles a capacidade postulatória com visibilidade jurídica de sua existência, a saber:

> Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.
>
> Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem (BRASIL, 1990).

Sob a perspectiva da garantia dos direitos da criança e do adolescente, com absoluta prioridade, o ECA (BRASIL, 1990) definiu os papéis de cada um dos segmentos elencados no art. 4º (a família, a comunidade, a sociedade e o Estado) como detentores de deveres para com o público infanto-juvenil, posto que "a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios" (BRASIL, 1990, art. 86). Logo, o atendimento aos direitos da criança e do adolescente dar-se-á pelo trabalho articulado e integrado de todos os órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, nas áreas da promoção e prevenção, defesa e controle social.

O ECA (BRASIL, 1990) vem, pois, expressar o fim comparativo entre pobreza e delinquência, seguindo a regulamentação das políticas públicas garantido-

ras dos direitos fundamentais formalizados se contrapondo ao modelo tutelar do Código de Menores.

Dada sua condição juvenil, o jovem pode vir a transgredir normas de comportamento social, cuja conduta caracterize comportamento criminoso. A esse ato transgressor, violador do direito alheio, descrito como crime ou contravenção penal, denominamos *ato infracional* (BRASIL, 1990).

O ato infracional poderá ser cometido tanto por criança quanto por adolescente, mas, como mencionado, sob o olhar do ECA (BRASIL, 1990) a criança não é responsabilizada em razão de sua conduta, somente o jovem a partir de 12 anos completos até o menor de 18 anos de idade. Contudo, a responsabilização legal dar-se-á pelo *direito da criança e do adolescente* (DIGIÁCOMO, 2013), mais especificadamente pela Lei n. 12.594 (BRASIL, 2012), que instituiu o SINASE e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas ao jovem que pratique ato infracional.

A responsabilização do adolescente pela prática do ato infracional combina aspectos pedagógicos com a proteção de direitos violados, mediante a aplicação de medidas socioeducativas, que podem ser ou não restritivas de direitos e estão previstas no art. 112 do ECA (BRASIL, 1990): a) advertência; b) obrigação de reparar o dano; c) prestação de serviços à comunidade; d) liberdade assistida; e) inserção em regime de semiliberdade; e f) internação em estabelecimento educacional. Também há as seguintes medidas de proteção: a) encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; b) orientação, apoio e acompanhamento temporários; c) matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de Ensino Fundamental; d) inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; e) requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; e f) inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos (BRASIL, 1990).

Nesse sentido, observa-se que nem o ECA (BRASIL, 1990) nem o SINASE conceituam medida socioeducativa, apenas arrolam e definem cada uma delas, incluindo nesse rol as medidas de proteção previstas no art. 101, I a IV, do ECA (BRASIL, 1990). Vale ressaltar que os objetivos das medidas socioeducativas previstas no art. 1º, § 2º, da Lei do SINASE (BRASIL, 2012) são: a) a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação; b) a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e c) a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei.

Diante do exposto, não se deve falar em punição, mas em responsabilização do jovem autor do ato infracional. Não se trata de punição porque não estamos lidando com o direito penal, de onde deriva a pena, enquanto sanção, mas com indivíduos menores de 18 anos, inimputáveis, ou seja, que não têm responsabilidade penal. Logo, não é delito, mas conduta antissocial, juridicamente assemelhada a crime ou a contravenção. Por tal razão, o art. 52, parágrafo único,

da Lei do SINASE (BRASIL, 2012) fala em responsabilização do adolescente e de processo ressocializador do adolescente, logo, a natureza jurídica das medidas socioeducativas é sociopedagógica e não punitiva.

Discorremos a seguir acerca das juventudes que se encontram privadas de liberdade, considerando o termo *juventudes,* por entender que estamos diante de uma diversidade de interesses, como um dos grupos juvenis que se manifestam por meio de condutas rebeldes, violadoras de normas de convivência social e legal, e sobre as motivações que levaram à privação de liberdade.

JUVENTUDES PRIVADAS DE LIBERDADE

Esclarecemos, inicialmente, que optamos por usar a categoria *juventude* neste capítulo ao invés do termo *adolescente* por compreendermos que adolescente se refere às transformações do desenvolvimento físico e comportamental do indivíduo, enquanto juventude abrange um contexto sócio-histórico e geracional, considerando o modo que a sociedade constitui e atribui significado a essa fase da vida (GROPPO, 2000).

Nesse mesmo diapasão, Novaes (2006) entende que a abordagem sobre juventude deve levar em conta não só o tempo cronológico, determinada faixa etária, mas as semelhanças e diferenças entre os jovens brasileiros. De modo que não há uma juventude, mas várias juventudes, que podem ser percebidas a partir dos recortes que vão desde origem social, classe econômica, gênero, raça, local de moradia, Unidade da Federação onde se reside (disparidades regionais), a diferença entre morar no campo ou na cidade ou, ainda, a diferença entre morar em cidades grandes ou em cidades pequenas.

Desse modo, quando examinamos os dados sobre as juventudes privadas de liberdade do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), de 2016 a 2018, encontramos prevalência de jovens privados de liberdade do sexo masculino, com idades entre 16 e 18 anos ou dos 12 aos 15 anos. Logo, esses jovens devem contar com a garantia da proteção integral e a garantia da autonomia do indivíduo jovem.

Quanto aos tipos de atos infracionais motivadores da privação de liberdade, identificamos que, em sua maioria, são de natureza patrimonial, análogos a roubo, furto e latrocínio, seguidos de homicídios, tráfico de entorpecentes e porte de arma de fogo. A leitura desses dados demonstra que nosso Sistema de Justiça e Segurança Pública vem internando jovens por atos que não envolvem violência ou grave ameaça, atos análogos ao tráfico de drogas e ao porte de arma de fogo, contrariando o disposto no art. 122 do ECA (BRASIL, 1990), que define os critérios para sua aplicação:

> I – tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência a pessoa;
> II – por reiteração no cometimento de outras infrações graves;
> III – por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta.

Contudo, não temos como aferir se os jovens privados de liberdade tinham incidido em reiteração no cometimento de outras infrações graves ou descumprimento reiterado e injustificado de medida anteriormente imposta, haja vista a ausência de dados para tal.

Assim, o perfil dos jovens em cumprimento de medida de internação revela que, em sua maioria, são jovens do sexo masculino, que cometeram atos infracionais de natureza patrimonial e contra a vida, como expressão da violência. Contudo, há significativa presença de jovens, cujos atos cometidos não envolveram violência ou grave ameaça, como tráfico de drogas ilícitas e porte de arma de fogo. Quando o jovem é privado de liberdade em razão do tráfico de drogas, ele se vê duplamente punido, uma vez que a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em sua Convenção 182 – Decreto n. 3.597 (BRASIL, 2000) –, classifica esse crime praticado pelo público infantojuvenil como uma das piores formas de trabalho infantil e a Recomendação 190 (BRASIL, 2000), sugere às autoridades competentes uma atuação articulada e integrada de ações imediatas para sua eliminação.

Diante do exposto, o próximo tópico aborda a gestão estadual do atendimento socioeducativo, as alterações ocorridas nos últimos anos e as crises que provocaram mudanças visando a atender às normativas do SINASE.

CONTEXTO HISTÓRICO DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA NO CEARÁ

Atualmente, a gestão administrativa das medidas privativas de liberdade, internação e semiliberdade em Fortaleza são da alçada da Superintendência Estadual do Sistema de Atendimento Socioeducativo (SEAS). O órgão estatal está vinculado à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado do Ceará, que tem autonomia administrativa e financeira e tem atribuição para instalar e manter os centros socioeducativos, bem como os recursos humanos e materiais necessários ao desenvolvimento dos programas de internação e semiliberdade executados na capital e no interior do Estado (CEARÁ, 2016).

Fortaleza tem 8 centros de internação: a) Centro Socioeducativo Cardeal Aloísio Lorscheider (CECAL); b) Centro Socioeducativo Patativa do Assaré (CEPA); c) Centro Socioeducativo Dom Bosco (CSDB); d) Centro Socioeducativo do Canindezinho (CSC); e) Centro Socioeducativo São Miguel (CSSM); f) Centro Socioeducativo São Francisco (CSSF); g) Centro Socioeducativo Passaré (CSP); e h) Centro Socioeducativo Audaci Barbosa Mota (CSABM). O sistema socioeducativo cearense conta, ainda, com um *centro de semiliberdade* e uma *unidade de recepção,* destinados à custódia de adolescentes apreendidos em flagrante pela prática de ato infracional.

Compreendendo a importância de conhecer a realidade da socioeducação no Estado do Ceará, pontuamos elementos históricos relevantes nesse contexto. Antes da aprovação e vigência do ECA (BRASIL, 1990), a política do bem-estar do menor era executada pela Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEMCE), vinculada à Secretaria de Ação Social (SAS), que tinha o objetivo de coordenar todas as ações da área social. Com a vigência do ECA (BRASIL, 1990),

a FEBEMCE foi extinta "pelo Decreto n° 25.967, de 29.11.1999" e a então SAS passou a ser denominada Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETRA). No esteio dessas mudanças de estrutura organizacional, o referido órgão continua com a atribuição de planejar, coordenar, executar, acompanhar e avaliar as políticas de ação social da criança e do adolescente (CEARÁ, 2009). Logo em seguida, iniciou-se o processo de reordenamento do atendimento do jovem autor de ato infracional em cumprimento de medida socioeducativa restritiva ou privativa de liberdade, visando a atender as diretrizes propostas pelo ECA (BRASIL, 1990). Todo esse trabalho contou com a assessoria do Dr. Wanderlino Nogueira Neto, considerado pioneiro no país, mobilizando o Sistema de Garantia de Direitos, desde a discussão até a aprovação da Proposta Pedagógica pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), por meio da Resolução n. 041/2002, de 20.11.2002, que disciplinava as "Diretrizes Gerais para o atendimento socioeducativo dos adolescentes autores de ato infracional no Estado do Ceará". Este documento normatizava a execução das medidas socioeducativas em meio fechado, até então objeto de debate, mas não consolidada no ordenamento jurídico (CEARÁ, 2005).

O diagnóstico da época apontava uma situação crescente do envolvimento de jovens tecnicamente primários com a prática de ato infracional, o que motivou a criação e implementação do Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola, com ações preventivas e interventivas diante do processo de iniciação na prática de atos infracionais por parte de jovens. Na mesma época, avaliando o índice de reiteração/reincidência do ato infracional, precisamente em julho de 2000, a SAS implantou o Projeto Mãos Dadas, que teve por objetivo o engajamento de jovens egressos do sistema socioeducativo em atividades de geração de renda no mercado formal e informal de trabalho, ocasião em que recebiam um kit com instrumental de trabalho (CEARÁ, 2002).

As ações de cunho protetivo da infância e juventude caminharam paralelamente à implementação da Resolução n. 41/2002 do CEDCA, que dispunha sobre as diretrizes gerais para o atendimento socioeducativo, além de regulamentar as competências socioeducativas no âmbito do estado e dos municípios, dispondo sobre as atribuições dos referidos entes, bem como definiu a Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETRA) como Secretaria de Estado responsável pela execução da política socioeducativa no Ceará, por meio da Coordenadoria de Proteção Social e Medidas Socioeducativas (art. 2º da Resolução n. 41/2002, do CEDCA).

Nesse período, a Rede de Atendimento Socioeducativo em meio fechado em Fortaleza era constituída por 8 unidades: a) Centro Educacional São Miguel – destinado para cumprimento de internação de jovens, do sexo masculino, entre 16 e 18 anos; b) Centro Educacional São Francisco – destinado para cumprimento de internação de jovens, do sexo masculino, entre 12 e 16 anos; c) Centro Educacional Cardeal Aloísio Lorscheider (CECAL) – destinado para cumprimento de internação de jovens, do sexo masculino, entre 14 a 21 anos; d) Centro Educacional Patativa do Assaré (CEPA) – destinado para cumprimento de internação provisória de jovens, do sexo masculino, entre 12 e 18 anos; e) Centro Educacional D. Bosco (CEDB) – destinado para cumprimento de internação e sanção de jovens, do sexo

masculino, entre 12 a 18 anos; f) Centro Educacional Aldaci Barbosa Mota – destinado para cumprimento de todas as modalidades de internação e semiliberdade de jovens, do sexo feminino, entre 12 a 21 anos; g) Centro de Semiliberdade Mártin Francisca – destinado para cumprimento de semiliberdade de jovens, do sexo masculino, entre 12 a 21 anos; e h) a Unidade de Recepção Luís Barros Montenegro – destinada a recepcionar jovens autores de ato infracional, oferecendo atendimento de plantão até a apresentação ao MPCE, para oitiva informal e ao juiz, para audiência de apresentação (CEARÁ, 2002).

Na dinâmica do reordenamento, além das unidades indicadas, foi regionalizado o atendimento socioeducativo com a implantação de quatro unidades de semiliberdade nas cidades de Sobral, Crateús, Iguatu e Juazeiro (CEARÁ, 2009).

Vale dizer que a Lei n. 13.875 (CEARÁ, 2007) regulamentada pelo Decreto 28.658, de 28.02.2007 cria a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), que absorveu a estrutura organizacional da Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo, coordenando, assim, a execução das Políticas do Trabalho, Assistência Social e Segurança Alimentar no Estado do Ceará. De modo que, a partir de então, a STDS passou a ser o órgão responsável pela execução das medidas privativas de liberdade na capital e municípios em que se encontram implantados os centros regionais de semiliberdade (CEARÁ,2007).

Essa estrutura foi alterada novamente "por meio do Decreto 30.202, de 24.05.2010" para definir, no âmbito da STDS, a Coordenadoria da Proteção Social Especial, que passou a ser responsável pelo acompanhamento da rede socioeducativa no Estado do Ceará, por meio das Células de Atenção às Medidas Socioeducativas e de Atenção à Média Complexidade. A Célula de Atenção às Medidas Socioeducativas foi concebida como instância de assessoramento técnico, acompanhamento, monitoramento e avaliação dos Programas de Internação e Semiliberdade. Já a Célula de Atenção à Média Complexidade ficou como instância responsável pelo assessoramento e monitoramento dos Programas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade, desenvolvido por intermédio dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) municipais (CEARÁ, 2010).

Logo após a vigência da Lei do SINASE (BRASIL, 2012), dispondo sobre normas que regulamentam a execução das medidas socioeducativas, foi publicado o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do Ceará, com duração de 3 anos, cujo documento já estava alinhado conceitualmente à nova legislação. A partir desses paradigmas foram revisadas e publicadas novas normativas estaduais, tais como o Regimento Interno das Unidades Socioeducativas do Estado do Ceará (CEARÁ, 2013) e a Proposta Pedagógica Institucional, de 2015, dispondo sobre os programas de internação e semiliberdade. Todas essas ações foram financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) dentro das ações do Programa de Apoio às Reformas Sociais do Ceará (PROARES II) (CEARÁ, 2015).

Os avanços identificados nesse período podem ser percebidos por meio de propostas, por exemplo, de profissionalização dos internos, pois desenvolveu além de formação para o trabalho, parcerias com a iniciativa privada, a fim de instalar unidades fabris dentro dos centros socioeducativos do CECAL, CEPA e Dom Bos-

co, para o desenvolvimento de trabalho interno dos jovens em cumprimento de medida de internação. Tais ações perduraram até 2014, quando o sistema começou a apontar fragilidades, que culminaram com contextos de recorrentes crises que concorreram para o colapso dos programas de internação.

Em razão do agravamento das violações de direitos humanos e da ausência de respostas efetivas do Governo do Estado do Ceará, foi protocolada, em março de 2015, uma petição na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) pelo Fórum DCA, pela Associação Nacional dos Centros de Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes (ANCED) e pelo Centro de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes (CEDECA Ceará), o que deu azo para a determinação de medidas cautelares a adotar no âmbito do sistema socioeducativo cearense.

A CIDH é a entidade principal e autônoma da Organização dos Estados Americanos (OEA) que, junto com a Corte Interamericana de Direitos Humanos, integra o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, com sede em Washington, capital dos Estados Unidos da América (EUA). A CIDH aplicou medidas cautelares contra o Governo do Brasil, que consistiram em:

> **a**) Adotar medidas necessárias para salvaguardar a vida e a integridade pessoal dos adolescentes detidos no Centro Educacional São Miguel, no Centro Educacional Dom Bosco e no Centro Educacional Patativa do Assaré do Estado do Ceará, e aqueles transferidos provisoriamente ao Presídio Militar de Aquiraz, de acordo com as normas internacionais e à luz do interesse superior da criança;
> **b**) Fornecer condições adequadas em termos de infraestrutura e pessoal suficiente e idôneo, bem como nos aspectos relativos à higiene, alimentação, saúde, educação e tratamento médico, que garantam a proteção da integridade pessoal e da vida dos adolescentes;
> **c**) Assegurar a implementação de programas e atividades idôneas e adaptadas aos adolescentes para garantir o seu bem-estar e a sua integridade física, psíquica e moral, de acordo com as normas estabelecidas pelo direito internacional dos direitos humanos para adolescentes privados de liberdade;
> **d**) Implementar medidas idôneas que garantam as condições de segurança nos centros de detenção em que se encontram os adolescentes beneficiários destas medidas cautelares, seguindo as normas internacionais de direitos humanos e resguardando a vida e a integridade pessoal de todos os adolescentes;
> **e**) Executar ações imediatas para reduzir substancialmente o número de detidos nessas unidades e evitar as condições de superlotação e o uso de celas de isolamento no interior das unidades;
> **f**) Coordenar medidas a serem adotadas com os beneficiários e os seus representantes; e
> **g**) Informar sobre ações adotadas com vistas à investigação dos supostos fatos que levaram à adoção desta medida cautelar e assim evitar a sua repetição (BRASIL/CNDH, 2015, p.16/17).

Em Resposta à Medida Cautelar n. MC 60-15, o Estado do Ceará passa por um novo reordenamento da política estadual de atendimento socioeducativo, criando a SEAS, com autonomia administrativa e financeira, vinculada à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Socialpor meio da Lei Estadual n. 16.040, de 28 de junho de 2016 , tendo como responsabilidade a execução das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade. A partir de então, a SEAS vem desenvolvendo ações e projetos visando a cumprir a medida cautelar mencionada.

Contextualizado o atendimento socioeducativo, passamos à análise dos resultados da pesquisa acerca da execução do Programa de Internação de Fortaleza.

EXECUÇÃO DA MEDIDA DE INTERNAÇÃO NA CIDADE DE FORTALEZA

É sabido que, no Brasil, temos a vigência da *doutrina da proteção integral* instituída a partir da CF de 1988 (BRASIL, 1988); nosso país é signatário de normas internacionais de proteção à infância, mas o que se percebe na prática é que os marcos legais não são cumpridos integralmente pelo governo brasileiro. A responsabilização do jovem autor de ato infracional é certa, como também é certo que deve ser garantida sua dignidade, o respeito aos direitos inerentes à vida, para que o jovem possa retornar ao convívio familiar e comunitário consciente de que violou normas de convivência social, mas foi responsabilizado, ressignificou sua conduta e encontra-se apto a convivência social sadia.

No caso do Estado do Ceará, a política socioeducativa foi reordenada no início dos anos 2000, contudo, os avanços implantados não foram mantidos. Os programas de meio fechado foram alocados na Secretaria de Ação Social e posteriormente na STDS, que não priorizou os programas em meio fechado, revelando o pouco cuidado do estado com essa política, o que contribuiu para a profunda crise vivenciada nos centros socioeducativos nos anos de 2015 e 2016. A recente mudança no eixo de gestão da política socioeducativa, com a criação da SEAS, manteve sua vinculação à referida secretaria, desta vez com autonomia administrativa e financeira. Manteve-se, ainda, a cogestão com organizações da sociedade civil (OSCIP), optando pelo contrato de gestão que vincula o contratante ao cumprimento de metas. Por outro lado, imprimiu a natureza técnica no trato com o Programa de Internação de Fortaleza, mudou a forma de contratação de pessoal, redimensionou a equipe multidisciplinar e adotou metodologia de trabalho em que o jovem é o foco da ação socioeducativa, partindo do paradigma de que este é o sujeito da ação desenvolvida no projeto político pedagógico. Destacamos a permanente formação de pessoal, assim como a inclusão de novas funções no sentido de acompanhar com maior zelo a execução do referido programa, como é o caso da equipe de apoio institucional e do coordenador técnico.

Os documentos analisados apontam que os jovens autores de ato infracional têm idades entre 16 e 18 anos, que se envolveram com práticas infracionais, em sua grande maioria, de natureza patrimonial, com destaque para roubos e latrocínios, bem como crimes contra a vida (homicídios), tráfico de entorpecentes e porte de arma de fogo. Esses jovens são marcados pelo estigma de seus territórios, domi-

nados por organizações criminosas e, como forma de sobreviver no espaço institucional, autodeclaram-se membros ou simpatizantes de algumas dessas facções, de modo que o antagonismo entre seus membros passa a ser considerado pela gestão dos centros socioeducativos, que identifica a necessidade de separação dos jovens a partir do critério de pertencimento a determinada facção, como justificativa para evitar o confronto entre seus membros/simpatizantes.

Além dessa realidade, os jovens também são vítimas de violência institucional, praticada por agentes do Estado, seja a polícia militar ou os socioeducadores. A violência surge como forma de enfraquecer e esfacelar o poder que detém o jovem interno. De modo que a relação entre os agentes públicos e os jovens internos é de medo e ódio, posto que aqueles não reconhecem os jovens como sujeitos da ação socioeducativa, mas como objetos de intervenção do Estado, e estes não reconhecem a autoridade dos agentes públicos.

Em paralelo a tudo isso, os jovens têm espaço de participação no Programa de Internação de Fortaleza, que se dá mediante a realização de assembleias, espaço de diálogo acerca das condições do programa. A assembleia é um encontro entre os internos, membros da equipe multidisciplinar, diretor, coordenador de segurança e socioeducadores, consistindo em um espaço de manifestação das demandas coletivas, por meio de falas dos jovens e escuta da gestão. Na opinião dos jovens sobre esse processo de escuta, tal momento se tornou uma oportunidade para manifestarem o que precisa ser melhorado dentro da unidade.

A família assume um peso muito importante na execução da medida de internação, de modo a impactar a dinâmica do serviço. O espaço de participação da família na medida de internação emerge por meio das visitas e do Programa Abraço em Família, criado para aproximar as famílias à execução da medida de internação. As mães e avós são as mais presentes, contudo, a presença dos pais, embora tímida, já é uma realidade. Fica constatado que a família não compreende a dinâmica da execução da medida de internação, como são realizadas as atividades, por que elas são desenvolvidas e o que se busca alcançar. Desconhecem, ainda, os trâmites da medida junto ao juízo da 5ª Vara da Infância e Juventude e qual é o papel de cada ator do Sistema de Justiça e Segurança Pública, com exceção do juiz, mas em relação ao Promotor de Justiça e o Defensor Público há um vácuo de entendimento, principalmente da necessidade da defesa técnica. Restou evidenciado por meio da escuta dos familiares que os jovens têm medo dos socioeducadores, por esse motivo não relatam o que acontece durante o período de privação de liberdade. Apesar da realidade de segregação, os jovens têm sonhos – "planos para quando sair" – que relatam tanto para a família quanto para as técnicas no momento do atendimento. As famílias se destacam, prioritariamente, pela uniparentalidade, são marcadas pela pobreza, razão de sua dependência do Estado, por meio de programa de transferência de renda e, o mais preocupante, a limitação de mobilidade entre os territórios da cidade por causa do domínio de organizações criminosas.

Tanto o ECA (BRASIL, 1990) quanto a Lei do SINASE (BRASIL, 2012) preveem a responsabilidade parental, ou seja, a intervenção deve ser efetuada de modo que os pais assumam seus deveres para com o adolescente, assim como obriga a participação da família durante o processo de execução da medida de interna-

ção, mediante a construção do plano individual de atendimento (PIA), que corresponde à elaboração do projeto de vida do jovem interno. Nesse sentido, a família é concebida sob o paradigma jurídico restrito à dimensão biológica, uma vez que, ao se referir a esta, o faz como pais ou responsável (como aquele que detém a guarda judicial ou a tutela). Assim, desconsidera-se a abordagem baseada nos laços de afeto, como restou evidenciado nos grupos focais, pois a família que aparece durante a execução da medida, que visita, que participa do PIA e dos momentos festivos/comemorativos nos centros socioeducativos, são os familiares vinculados aos jovens pelo afeto. Por sua vez, acreditamos que o fortalecimento das famílias, via Programa Abraço em Família, e a articulação com a Rede da Assistência Social, por meio dos CREAS municipais nos territórios de moradia, seria um trabalho imprescindível de atenção às famílias dos jovens em cumprimento de medida de internação. Tal intervenção visa a contextualizar a situação de vulnerabilidade da juventude privada de liberdade e suas famílias, tendo em vista a necessidade do desenvolvimento de ações de proteção, principalmente do acesso, da permanência e do sucesso do jovem na escola e no contraturno, preparando, de igual modo, a família e a comunidade para recebê-lo de volta, posto que foi afastado, contra sua vontade, da convivência familiar e comunitária.

A vigência do SINASE trouxe a obrigatoriedade da existência do Plano Decenal para o atendimento socioeducativo nas três esferas de poder. No Ceará, estava em curso, à época, o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo, executado no período de 2011 a 2015, correspondente a uma gestão de governo. O referido plano tinha por objetivo a implementação de mudanças na realidade socioeducativa a partir de um diagnóstico, da definição de princípios e diretrizes que orientaram a ação socioeducativa desenvolvida a curto, médio e longo prazos, por meio de componentes que definiram como a política socioeducativa seria executada (CEARÁ, 2013) . O que se acompanhou no referido período foi o agravamento da crise que já estava instalada e que se agravou nos anos de 2014 e 2015. Entre os anos de 2016 e 2018, o Estado do Ceará não teve qualquer plano de governo enquanto política pública, apenas o Plano de Ação, focado no gerenciamento da crise – que foi debelada.

Publicado em dezembro de 2018, o Plano Decenal Estadual de Atendimento Socioeducativo (CEARÁ, 2018) mobilizou todo o Sistema de Garantia de Direitos e pode ser atestado como um documento construído a várias mãos, com ampla participação das secretarias de governos do Estado e do Município de Fortaleza, OSCIP, representantes do Sistema de Justiça e Segurança Pública, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares, familiares dos internos e, principalmente, escuta dos jovens privados de liberdade.

O Plano Decenal Estadual de Atendimento Socioeducativo é um documento que define os princípios, as diretrizes, os projetos e as ações a executar, como e com quais recursos a política pública será implementada. Revela, ainda, o grau de compromisso político de um governo com a política socioeducativa, pois define o orçamento público para tal. Daí a importância desse documento para que a política pública não dependa do humor do gestor público, mas que seja vista como uma política que garanta direitos para esse público juvenil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa aqui apresentada contribuiu para que identificássemos alguns elementos que dificultam a efetivação do SINASE, no Processo de Atendimento do Programa de Internação de Fortaleza, os quais destacamos aqui: a) a violência institucional (castigos corporais/torturas), quando praticada por agente estatal, seja policial militar e/ou socioeducador, não recebe a devida responsabilização, tanto na seara administrativa, cível, quanto na criminal, em razão das várias mudanças ocorridas nas atribuições das delegacias para apurar mediante procedimento investigatório, o que provoca lentidão na apuração da responsabilização criminal; b) as dificuldades para manejar o instrumento do processo disciplinar e apurar as condutas disciplinares dos jovens internos, uma vez que os dirigentes dos centros socioeducativos optam por meios ilegais, procedimentos autoritários, ao arrepio da lei, deixando de seguir o rito proposto na comissão disciplinar; c) a revista vexatória dos internos é usada como prática costumeira, justificada em nome da segurança coletiva, uma vez que os visitantes não são revistados; d) as afinidades dos internos com facções criminosas, que se iniciam antes de sua privação de liberdade, com a restrição de mobilidade nos territórios periféricos, comprometendo a convivência comunitária no interior das unidades; e) os cuidados com a infraestrutura física (ausência de plano de prevenção e proteção a incêndios), a ausência de sistema de informação integrado entre a entidade de atendimento, Central de Vagas e Sistema de Justiça e Segurança Pública; f) a falta de compreensão da linguagem simbólica dos jovens por parte daqueles que compõem o sistema socioeducativo, compreendendo o dirigente da entidade, os socioeducadores e os membros da equipe multidisciplinar e do Sistema de Justiça e Segurança Pública, juízes, promotores de Justiça e defensores públicos; g) a demora do juízo da 5ª Vara da Infância para julgar os relatórios de avaliação/reavaliação da medida de internação, causando um clima de tensão, ansiedade e angústia nos internos; h) a rotatividade dos socioeducadores, causada pelo desligamento por não identificação com a função, ora por violar direitos dos internos, ora porque pedem exoneração porque são aprovados em outros certames; i) as evidências da existência de equívocos na execução da medida socioeducativa, tendo início desde a abordagem policial, passando pela lavratura do Boletim de Ocorrência Circunstanciado ou Apreensão em Flagrante, dando continuidade durante o primeiro atendimento, depois pelo processo de apuração da autoria do ato infracional, da materialidade e suas circunstâncias (em todas estas etapas a lógica é a mesma, baseada na conduta do jovem sem a observação das circunstâncias que levaram ao comportamento antijurídico); j) a liberação do jovem pós-medida de internação sem o devido acompanhamento do ex-interno e da família, mantém-se a situação de vulnerabilidade e sem amparo do Estado e, como consequência, os jovens não conseguem desvencilhar-se do círculo de envolvimento com as condutas antijurídicas. De modo que a ausência de programa de egressos pode ser considerada uma das dificuldades para alcançar avanços na política de atendimento executado pelos centros socioeducativos de Fortaleza.

De outra sorte, constatam-se avanços, que indubitavelmente alavancam a execução da medida de internação ao encontro do SINASE. Os desafios são permanentes, haja vista que a ação socioeducativa atravessa os muros dos centros

socioeducativos, pois a família e os profissionais do atendimento socioeducativo são os vetores de comunicação entre o mundo externo e a realidade interna dos jovens privados de liberdade, bem como a realização de atividades externas, que contribuem para ampliar os horizontes dos jovens internos.

Dentre os avanços que definem como positivo o atendimento socioeducativo em Fortaleza, destacamos: a) o estabelecimento de rotina do atendimento, organizando o tempo para que os jovens participem de atividades e cuidados que vão desde educação básica até educação profissional/oficinas, saúde, esportes, cultura, religiosidade e momentos de convivência com as famílias, contribuindo com a efetivação das bases da ação socioeducativa no eixo da pedagogia; b) a implantação da chamada *metodologia de fases,* entendida como a divisão do público nos centros socioeducativos em fases, premiando ou regredindo conforme o comportamento participativo e colaborativo dos jovens nas atividades propostas, podendo levá-los à concessão de progressão para o meio aberto ou até à liberdade, foi uma importante mudança implementada nos últimos anos em Fortaleza, contudo em face da ausência da sistematização de dados acerca da reincidência e da reiteração de atos infracionais, tornado limitada a avaliação desta metodologia; c) a criação de espaços de participação dos jovens e das famílias (em relação à participação dos jovens, a assembleia é o espaço por excelência, pois proporciona a eles o direito a voz e avaliação e aperfeiçoa o programa de execução da medida de internação; quanto à participação das famílias, além da visitação semanal, criou-se o Programa Abraço em Família, que consiste no encontro mensal de familiares com os jovens internos, ocasião em que se apresenta um painel informativo, atividade cultural desenvolvida pelos internos, e serve-se um lanche coletivo; além desse programa, as famílias participam da construção do PIA e, quando ocorre um ato de indisciplina do jovem, a família é convidada a conversar sobre o fato e sobre o processo de execução da medida do envolvido); d) o aumento da quantidade de psicólogos e assistentes sociais nos últimos anos, refletindo a avaliação positiva por parte de todos os envolvidos no programa; e) a qualificação permanente dos profissionais (todavia, no contexto dos socioeducadores, há necessidade de uma intervenção diferenciada, diante da cultura prisional que permeia o universo desses atores); e f) por fim, a implantação do PIA, como instrumento de planejamento individual para a vida do jovem, contando com a participação da família, também inovando por meio da escuta dos avós, tios e primos e fortalecendo a dimensão da família sobre a concepção socioafetiva. Registramos que o PIA ainda não tinha sido 100% implantado em todos os centros socioeducativos quando realizamos esta pesquisa, mas avaliamos sua construção como positiva.

Antes de concluir, a título de sugestão, acreditamos que a edição de guias, tanto destinado ao jovem interno – *Guia do Socioeducando*, acerca das normas orientadoras da convivência entre pares, administração, cumprimento da medidas no que diz respeito aos seus direitos e deveres – quanto às famílias – *Guia da Família do Jovem Privado de Liberdade,* com o objetivo de orientá-las acerca da importância da sua participação nesse processo e dos papéis das instituições que compõem a execução da medida de execução – contribuiria para a melhoria das relações entre os jovens e os profissionais dos centros socioeducativos. Tais instru-

mentos contribuiriam sobremaneira para o sucesso da ação socioeducativa (tanto em relação aos jovens quanto aos seus familiares).

Finalizando, podemos perceber a vontade política do órgão gestor do atendimento socioeducativo no Estado do Ceará para corrigir os problemas diagnosticados pelo MPCE em parceria com a Universidade Estadual do Ceará (UECE), mediante a permanente realização de visitas de inspeções aos centros socioeducativos. Por conseguinte, entendemos que a efetividade do SINASE e do ECA (BRASIL, 1990) consiste na integração e na articulação entre Gestão do Atendimento Socioeducativo, Sistema de Justiça e Segurança Pública, compreendida esta no âmbito da Polícia Civil, da Polícia Militar e da Guarda Municipal, como órgãos que devem ter plena sintonia em suas áreas de atuação, visando à aplicação tanto do ECA (BRASIL, 1990) quanto do SINASE, comungando a responsabilização do jovem autor de ato infracional com sua proteção integral, pois o que a sociedade espera dessas instituições é a efetividade daquilo que dispõe o Sistema de Garantia de Direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 16 jul. 1990.

BRASIL. Decreto n. 3.597, de 12 de setembro de 2000. Promulga Convenção 182 e a Recomendação 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e a Ação Imediata para sua Eliminação, concluídas em Genebra, em 17 de junho de 1999. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 13 set. 2000.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº. 6.697, de 10 de outubro de 1979.** Institui o Código de Menores. Revogada pela Lei 8.069/90. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6697.htm>. Acesso em: 02 jun. 2018.

BRASIL. **Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura MNPCT. Relatórios de visitas ao Sistema de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente do Ceará.** 2015. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/tortura/relatorios-mnpc. Acesso em: 02 jun. 2018.

BRASIL. Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis ns. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis ns. 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 19 jan. 2012.

BRASIL. Lei n. 13.875, de 20 de setembro de 2019. Altera o § 2º do art. 63 da Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), para tratar dos prazos de exercício da profissão para participação nas eleições dos membros dos órgãos da OAB. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 23 set. 2019.

CEARÁ (Estado). **Diretrizes gerais para o atendimento socioeducativo dos adolescentes autores de ato infracional.** Fortaleza: Secretaria da Ação Social, 2002.

CEARÁ(Estado), **DECRETO N°25.967, de 29 de novembro de 1999** (D.O.30.11.1999). Dispõe sobre a extinção da Fundação Estadual do Bem Estar do Menor do Ceará - FEBEMCE, e dá outras provedências. Disponível em: http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/19991130/do19991130p01.pdf#page=2. Acesso em 02.jun.2018

CEARÁ(Estado). Secretaria da ação social. **Resolução nº 041, 20.11.2002, do CEDCA.** Disciplina as Diretrizes gerais para o atendimento socioeducativo dos adolescentes autores de ato infracional. **Proposta de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Ceará.** Fortaleza: SAS, 2005

CEARÁ(Estado). **LEI Nº 13.875, DE 07.02.07 (D.O. DE 07.02.07).** (Oriundo do Projeto de Lei nº 6.877/07-1, Executivo). Dispõe sobre o Modelo de Gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da Administração Estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências. Disponível em https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/4932-lei-n-13-875-de-07-02-07-d-o-de-07-02-07-oriundo-do-projeto-de-lei-n-6-877-07-1 Acesso em em 02.jun.2018

CEARÁ(Estado). **DECRETO Nº 28.658,** de 28 de fevereiro de 2007.(D.O. 28.02.2007). Dispõe sobre a competência, estrutura organizacional e a denominação dos cargos de direção e assessoramento superior da secretaria do trabalho e desenvolvimento social (STDS). Disponível em https://www.jusbrasil.com.br/diarios/5287238/pg-2-caderno-unico-diario-oficial-do-estado-do-ceara-doece-de-28-02-2007>. Acesso em 02.jun.2018.

CEARÁ(Estado). **Decreto nº 30.202, de 24 de maio de 2010–** Dispõe sobre a distribuição dos cargos de direção e assessoramento superior, altera a estrutura organizacional da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), e dá outras providências. Disponível em: https://www.sps.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/04/decreto30202p1.pdf. Acesso em 02.jun.2018.

CEARÁ(Estado). **Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social. Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo./** Banco Interamericano de Desenvolvimento; Governo do Estado do Ceará, PROARES II. – Ceará: Governo do Estado do Ceará, Fortaleza, 2013.

CEARÁ(Estado), **LEI N.º 16.040, DE 28.06.16** (D.O. 30.06.16). Cria a Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, os cargos de Superintendente e Superintendente Adjunto, o Conselho Gestor da Superintendência, cargos efetivos, a comissão para a elaboração do Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo, institui e autoriza a concessão de gratificações. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao>. Acesso em: 02 jun. 2018.

CEARÁ (Estado). **Ação pedagógica para o atendimento socioeducativo no Ceará.** Fortaleza: Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, 2009. 5 v.

CEARÁ (Estado). **Regimento Interno:** Unidades de Medidas Socioeducativas do Estado do Ceará. Fortaleza: Superintendência Estadual do Sistema de Atendimento Socioeducativo, 2013.

CEARÁ (Estado). **PROARES II:** proposta pedagógica da STDS para o atendimento ao adolescente em cumprimento da medida socioeducativa de internação. Fortaleza: Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, 2015.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **Resolução 71.2015 - MC 60/15 –** Adolescentes privados de liberdade em unidades de atendimento socioeducativo de internação masculina do estado do Ceará, Brasil. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/cautelares.asp>. Acesso em: 02 jun. 2018.

DIGIÁCOMO, M. J. **Diretrizes para a política socioeducativa destinada ao atendimento de adolescentes autores de ato infracional.** 2013. Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/politica_socioeducativa/doutrina/politica_socioeducativa_v2.pdf. Acesso em: 11 jul. 2016.

GROPPO, L. A. **Juventude:** ensaio sobre sociologia e história das juventudes modernas. São Paulo: Difel, 2000.

NOVAES, R. Os jovens de hoje: contextos, diferenças e trajetórias. *In:* ALMEIDA, M. I.; EUGENIO, F. (org.). **Culturas jovens:** novos mapas do afeto. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. p. 105-120.

O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE MULHERES:
uma análise das ações preventivas desenvolvidas pelo Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Ceará

Camila Facundo Lima
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Maria Helena de Paula Frota
Universidade Estadual do Ceará – UECE

INTRODUÇÃO

O tráfico de seres humanos representa um ramo bastante lucrativo do crime organizado nacional e transnacional e é uma atividade com forte presença no Brasil – que, assim como o mundo todo, vivencia várias expressões da exploração do ser humano, seja como mão de obra barata, objetificação sexual ou quaisquer outras formas de fragilização social.

O crime em questão deve ser compreendido em um contexto globalizado. A livre circulação de pessoas, característica do processo de globalização, ainda se mostra um assunto mal resolvido. O fato é que, para enfrentar o tráfico de pessoas, faz-se necessário considerar o contexto mais amplo no qual ele se insere, indo além da prostituição e da imigração irregular, pois está intrinsecamente relacionado com a exclusão social e o desemprego. Tais características são facilmente evidenciadas tanto no Brasil quanto no Estado do Ceará, refletindo-se na ignorância à qual se vê submetida a grande maioria da população e em muitos outros fatores socioeconômicos.

O Brasil é tanto exportador quanto importador de pessoas em situação de tráfico humano. Inúmeros são os desafios para superar essa triste realidade, começando pela necessidade de mudanças legislativas que contemplem as peculiaridades desse crime, passando pelo fortalecimento institucional até chegar à necessidade de apoiar e assegurar a sustentabilidade de organizações sociais voltadas à proteção dos grupos mais vulneráveis da sociedade. Assim, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi criada considerando que o fenômeno do tráfico se destaca por sua complexidade, pelas grandes proporções que tomou no contexto da crise de mundialização do capital e por seu estreito vínculo com os fluxos migratórios das últimas décadas.

Há nessa política nacional e no I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (I PNETP) um enfoque tríplice, que norteia seus fins: a) a prevenção ao tráfico, com ênfase nos grupos vulneráveis e na inibição de ações dos aliciadores; b) a repressão, consistente no combate direto aos traficantes, com aplicação

de sanções cabíveis e desarticulação das redes criminosas; e c) o acolhimento às vítimas, com amparo psicológico, jurídico e assistencial, de maneira geral, àqueles que se livram da exploração e encontram dificuldades para regressar à sua origem e/ou reinserir-se na sociedade.

Uma das metas do I PNETP foi a implementação de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP), em parceria com os governos estaduais, cabendo a esses núcleos executar, enquanto unidades administrativas, ações previstas na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. O Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Ceará (NETP/CE) atua na prevenção e assistência às pessoas em situação de tráfico por meio de diversas ações desenvolvidas, tendo como consequência o aumento do número de denúncias e, dessa maneira, colaborando para que o estado aja na coibição do crime.

TRÁFICO DE PESSOAS: DESCONSTRUÇÃO DO SER HUMANO

O crime de tráfico de seres humanos, apesar de existir desde a Antiguidade, tornou-se um problema global nas últimas décadas, devido à sua frequência no âmbito nacional e internacional. Na existência humana, sempre ocorreram profundas mudanças na organização das sociedades, também derivadas da ascensão de novas ameaças.

Na Antiguidade, sobretudo em Roma e na Grécia, já era possível ver traços da existência do tráfico de pessoas nas guerras e disputas territoriais; era comum o vencedor se apropriar dos bens e escravizar os povos vencidos pelo seu exército. Apenas a partir do século XIV o tráfico de seres humanos se tornou uma atividade comercial, em especial por conta da colonização das Américas pelos europeus (BONJOVANI, 2004, p. 17).

Entre os séculos XIV e XVII, durante o Renascimento, que estimulou o comércio e o capitalismo, o tráfico de seres humanos passou a dar lucro em cidades italianas. Já nas Américas, o tráfico se iniciou com sua descoberta e colonização por países europeus. Assim, embora presente na Antiguidade, o tráfico de seres humanos só ganhou relevância com o advento do período de escravidão. À medida que se intensificavam as grandes navegações, aumentava o tráfico negreiro e, por conseguinte, multiplicava-se o volume de pessoas traficadas.

Logo após nossa Independência, em 1822, o governo brasileiro concordou em endossar alguns acordos firmados pelo Brasil Colonial, principalmente no que se referia à escravidão e ao tráfico de escravos. Em meados de 1830, o comércio de pessoas negras passou a ser punido severamente. Em 4 de setembro de 1850 foi decretada a Lei Eusébio de Queirós, que proibia o tráfico negreiro. Em 1871 foi sancionada a Lei do Ventre Livre, concedendo liberdade aos filhos de escravos que nascessem a partir daquele momento, e em 1885, foi anunciada a Lei dos Sexagenários, que contemplava com a liberdade os escravos com mais de 60 anos. A abolição da escravatura só viria a ocorrer no Brasil em 13 de maio de 1888, com a promulgação da Lei Áurea, assinada pela Princesa Isabel.

Vale destacar que o tráfico negreiro não foi a única manifestação de mercantilização e exploração de pessoas no Brasil. Também houve o tráfico de mulheres estrangeiras para fins de prostituição, as famosas "francesas", que vieram

para o Brasil no final do século XIX e no início do século XX. Um século após a abolição da escravidão e do tráfico negreiro, a Comissão de Imigração dos Estados Unidos da América (EUA) constatou que mulheres estrangeiras, especialmente as provenientes do Leste Europeu, estavam sendo levadas para o país para fins de exploração sexual (LANDINI, 2007).

Algumas medidas foram implementadas em resposta ao crescimento da prática do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, como a assinatura da Convenção Internacional pela Supressão do Tráfico de Escravas Brancas, em 1910, promulgada no Brasil pelos Decretos ns. 4.756, de 28 de novembro de 1923 e 16.572, de 27 de outubro de 1924, a Convenção Internacional para Repressão de Tráfico de Mulheres e Crianças, promulgada no Brasil pelo Decreto n. 23.812, de 30 de janeiro de 1934, e a Convenção Internacional Relativa à Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores, promulgada no Brasil pelo Decreto n. 2.954, de 10 de agosto de 1938 (RODRIGUES, p. 62).

À medida que foi crescendo o número de pessoas traficadas, intensificou-se a preocupação com o combate a esse delito, resultando na elaboração da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), tida como um dos principais instrumentos normativos de enfrentamento ao tráfico de pessoas, da Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e Lenocínio e do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos[1].

Esse aumento dos casos de tráfico de pessoas serviu de motivação para a Organização das Nações Unidas (ONU) a criar um comitê intergovernamental[2] a fim de elaborar uma convenção global contra a criminalidade organizada transnacional e examinar a possibilidade de elaborar um instrumento para tratar de todos os aspectos relativos ao tráfico de pessoas, em especial de mulheres e crianças. Esse comitê especializado elaborou o texto que, após submetido à Assembleia Geral da ONU, foi devidamente aprovado, em 2000, como Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (Protocolo de Palermo).

A Convenção de Palermo e seus protocolos adicionais para o combate ao crime organizado transacional foi adotada em 2000. Um desses protocolos, que versa sobre o tráfico de pessoas, afirma em seu preâmbulo que:

> [...] apesar da existência de uma variedade de instrumentos internacionais que contêm normas e medidas práticas para combater a exploração de pessoas, especialmente mulheres e crianças, não existe nenhum instrumento universal que trate de todos os aspectos relativos ao tráfico de pessoas.

Durante muitos anos, o tráfico não teve um conceito unificado por nenhum instrumento internacional. Até que o art. 3º do Protocolo Relativo à Pre-

1 O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi promulgado no Brasil apenas em 6 de julho de 1992, por meio do Decreto n. 592/1992.

2 O Comitê foi criado por meio da Resolução n. 53/111 da Assembleia Geral da ONU, em 9 de dezembro de 1998.

venção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças[3], complementar à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, definiu-o como:

> Artigo 3 – Definições;
> Para efeitos do presente Protocolo:
> a) A expressão "tráfico de pessoas" significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos.

A partir da definição, vislumbra-se que, em termos práticos, o tráfico de seres humanos envolve 3 elementos: a) o ato, que consiste em recrutar pessoas, providenciar o movimento de pessoas, ou ainda alojá-las ou recebê-las; b) o controle, que consiste na violência empregada, seja na ameaça, no uso da força, no rapto, na fraude, no abuso de poder, na vulnerabilidade etc.; e c) o propósito, que trata da finalidade que será dada para aquela exploração, seja para cunho sexual, trabalho escravo, remoção de órgãos ou adoção.

TRÁFICO DE MULHERES COMO VIOLÊNCIA DE GÊNERO

Segundo o Plano Nacional de Políticas para Mulheres 2013-2015 (BRASIL, 2015), "ser mulher pode se constituir um sério fator de risco" (SPM, 2013, p. 41). Tal afirmação reflete o fato de ser a violência contra a mulher um fenômeno histórico, pois, ao longo dos anos, os papéis sociais atribuídos a homens e a mulheres foram acompanhados de códigos de conduta projetados pela educação diferenciada que limita o controle das circunstâncias ao homem, tornando o poder desproporcional entre os sexos. Tal quadro criou condições para que o homem se sentisse legitimado a fazer uso da violência e isso permitiu que a mulher assumisse uma condição de vítima. Embora violência de gênero não seja sinônimo de violência contra a mulher, esta tem sido a principal prejudicada (SAFIOTTI, 1994).
Apesar dos movimentos feministas e dos direitos humanos lutarem pela igualdade entre homens e mulheres, o sexo feminino permanece em situação hierarquicamente inferior, ocasionando a violência por condição de gênero (OIT, 2012). Isso por-

3 Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, adotado pela ONU, por meio da Resolução n. 55/25, em 15 de novembro de 2000, em Palermo (Itália) – ratificado pelo Brasil em 29 de janeiro de 2004, por meio de Decreto Legislativo n. 231, de 29 de maio de 2003, e promulgado pelo Decreto Presidencial n. 5.017, de 12 de março de 2004.

que a história da mulher é cheia de preconceitos e estereótipos, sendo o ser feminino tido como passivo, fútil, carinhoso e vaidoso. Estrela (2007, p. 26) explica que:

> A aceitação social da submissão das mulheres ao tráfico de pessoas, que inclusive podem submetê-las à situação análoga à escravidão, é a confirmação de uma cultura fundada no patriarcado. Essa relação desigual reforça e cristaliza o lugar que a mulher ocupa na esfera privada, pois reserva estereótipos socialmente construídos em que cabe à mulher assumir determinados papéis como o de prestadora de serviços sexuais.

O tráfico de mulheres é considerado um problema desde o final do século XIX, quando se iniciaram os debates e as campanhas voltados ao tema, motivados pela migração de mulheres para o comércio do sexo no cenário internacional, com o movimento conhecido por "tráfico de escravas brancas"[4], termo adotado para diferenciar a prostituição voluntária da involuntária.

Em 1950, a ONU firmou uma espécie de cooperação internacional contra o tráfico de mulheres, por meio da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, adotada pelo Brasil via Decreto Legislativo n. 6, de 12 de junho de 1958. Em 1969, o Pacto de San José da Costa Rica[5] reafirmou o compromisso dos países americanos com a defesa dos direitos humanos e a repressão ao tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual. Em 1979, a ONU adotou a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, cujo art. 1º define o crime de discriminação:

> Para fins da presente Convenção, a expressão "discriminação contra a mulher" significará toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.

Em 1993, considerando que a violência contra a mulher viola e degrada os direitos humanos da mulher em seus aspectos fundamentais de liberdade, adotou-se a Declaração sobre a Eliminação da Violência Contra a Mulher, o primeiro documento internacional de direitos humanos voltado exclusivamente à violência contra a mulher. Ainda em 1993, os direitos das mulheres foram declarados como direitos humanos durante a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em Viena.

4 O termo foi utilizado na primeira convenção internacional a respeito, qual seja, a Convenção Internacional para Repressão ao Tráfico de Escravas Brancas, 1910.

5 Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, promulgada no Brasil apenas em 6 de novembro de 1992, por meio do Decreto n. 678/1992.

Em seu art. 1º, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher[6], promulgada pelo Decreto n. 1.973, de 1º de agosto de 1996, definiu a violência contra as mulheres como "qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado".

A preocupação com o tráfico de pessoas do sexo feminino permaneceu no Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças adotado no Brasil via Decreto n. 5.017, de 12 de março de 2004.

Atualmente, não há um perfil específico para o tráfico. O que determina o perfil da pessoa traficada é a utilidade para a qual se presta. No entanto, as pesquisas apontam que as pessoas traficadas são em sua maioria do sexo feminino (BRASIL, 2013). De acordo com o Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas de 2016, elaborado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC]), mulheres e meninas correspondem a 71% das vítimas do tráfico (51% referentes a mulheres adultas e 20% a meninas). Os países da América do Sul, dentre eles o Brasil, seguem a estatística global, sendo 45% das vítimas mulheres adultas e 29% meninas (UNODC, 2016). Os dados disponibilizados pela Organização Internacional para Imigrações (IOM, 2018) também apontam mulheres e meninas como as principais vítimas do tráfico de pessoas, atingindo 70% das vítimas contra 29% de homens e 1% de casos não declarados e transgêneros.

Há marginalização da mulher vítima de tráfico – comumente confundida com prostituta. Embora as pessoas objeto de tráfico sejam designadas "vítimas", elas são tratadas como imigrantes ilegais, criminosas ou ameaças à segurança nacional, sem considerar que muitas buscam melhores condições de vida exercendo a prostituição voluntariamente e não sabem quais condições de trabalho encontrarão, vendo-se submetidas a trabalho sexual forçado e precárias condições de vida. Ao retornar aos seus lares, essas mulheres são estigmatizadas por causa da prostituição, desconsiderando-se o crime de exploração sexual que sofreram, o que só reforça o estigma social contra elas (DURÃES; PEIXOTO; COSTA, 2012).

O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL E AS AÇÕES PREVENTIVAS DESENVOLVIDAS PELO NÚCLEO DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS DO ESTADO DO CEARÁ

O tráfico de pessoas não era considerado um problema pelo Governo Federal até a recomendação da Organização dos Estados Americanos (OEA) para que fosse realizada uma pesquisa sobre o tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual em seu território (SOUZA, 2013).

A Pesquisa Sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (PESTRAF), realizada em 2002 e coor-

6 A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra Mulher ficou conhecida como Convenção de Belém do Pará.

denada pelo Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (CECRIA), identificou 241 rotas de tráfico no país, além do perfil das vítimas e algumas recomendações como possíveis propostas de combate ao crime. Isso fez com que o Governo Federal passasse a demonstrar especial preocupação com o combate ao tráfico de mulheres e meninas, definindo-o como uma das prioridades de gestão e diretrizes do chamado *plano plurianual*. Na ocasião, o Governo Federal incluiu em seu Plano Plurianual 2004-2007 (BRASIL, 2003), a capacitação de profissionais da rede de atendimento às vítimas e os diagnósticos sobre o tráfico de pessoas no país (a cargo do Ministério da Justiça).

Segundo Paiva (2008), foi justamente em 2003 que o tráfico de pessoas passou a ser tratado como política pública no Brasil, com a aprovação, por meio do Decreto Legislativo n. 231, de 29 de maio de 2003, do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, instrumento que contém normas e medidas relativas a todos os aspectos do tráfico de pessoas, quais sejam, a prevenção e o combate ao tráfico, bem como a assistência e a proteção às vítimas.

Seguindo recomendação da PESTRAF, realizou-se o I Diagnóstico sobre Tráfico de Seres Humanos no Brasil, que abrangeu os estados de São Paulo, do Rio de Janeiro, de Goiás e do Ceará, elaborado pelo jurista Colares (2004) e financiado pelo UNODC, com a coordenação da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) em 2004, que traçou o perfil das vítimas e dos traficantes, identificou os principais destinos e mostrou que o crime do tráfico de pessoas mal chegava ao conhecimento da Justiça. Ainda seguindo as recomendações da PESTRAF foi instalada uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), em 12 de junho de 2003, para investigar as situações de violência e as redes de exploração sexual de crianças e adolescentes (BRASIL, 2007).

Preocupados em combater o tráfico de pessoas, a SNJ e o UNODC se uniram, em 2003, no projeto Programa Global de Prevenção ao Tráfico de Seres Humanos – responsável pela criação dos Escritórios de Enfrentamento e Prevenção ao Tráfico de Seres Humanos (EEPTSH) nos estados do Rio de Janeiro, de São Paulo, de Goiás e do Ceará.

Assim, almejando melhorias no combate a esse crime para se adequar às políticas internacionais, o Brasil desenvolveu a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, o I PNETP, de 2008, o II PNETP, de 2013, e o III PNETP, de 2018.

Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

A criação de políticas públicas pressupõe o interesse do Estado em investir em programas e projetos que tragam benefícios para a vida da população – por isso, em dezembro de 2005, o Ministério da Justiça, junto com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e a Secretaria Especial de Direitos Humanos, iniciaram a discussão de um texto base para a política de combate ao tráfico de pessoas, contando, ainda, com o apoio de mais de 9 ministérios no âmbito da Presidência

da República, do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Federal, que se mobilizaram para os debates. O resultado inicial desse trabalho foi colocado em consulta pública à sociedade civil e em 26 de outubro de 2006 foi aprovada a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas por meio do Decreto n. 5.948/2006 (BRASIL, 2007).

O documento se divide em 3 capítulos: a) o Capítulo I – Disposições Gerais – dispõe sobre sua finalidade precípua, bem como a definição[7] adotada para o termo *tráfico de pessoas* e a definição de *tráfico interno* e *tráfico internacional,* demonstrando a preocupação em enfrentar as duas vertentes do problema no Brasil; b) o Capítulo II – Princípios e Diretrizes – trata dos princípios e das diretrizes, gerais e específicas, que orientam a política nacional; e c) no Capítulo III – Ações – consta um rol não exaustivo de ações distribuídas de acordo com a competência de órgãos e entidades públicas das áreas de Justiça e segurança pública, relações exteriores, educação, saúde, assistência social, promoção da igualdade racial, trabalho e emprego, desenvolvimento agrário, direitos humanos, proteção e promoção dos direitos da mulher, turismo e cultura.

Quanto à finalidade da política, colacionamos o art. 1º do Anexo[8] ao Decreto n. 5.948/2006, segundo o qual:

> Art. 1º A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atenção às vítimas, conforme as normas e instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos e a legislação pátria.

O art. 2º conceitua o termo *tráfico de pessoas* conforme o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, e, no que tange aos princípios, o art. 3º consagra o respeito à dignidade da pessoa, a não discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, raça, religião, faixa etária, situação migratória ou outro *status,* a proteção e assistência integral às vítimas diretas e indiretas, independentemente de nacionalidade e de colaboração em processos judiciais, a promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos, o respeito a tratados e convenções internacionais de direitos humanos, a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos e a transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas.

Os artigos seguintes explanam as diretrizes gerais da política, bem como as diretrizes específicas para cada eixo norteador (prevenção, repressão e atendimento

7 A definição de *tráfico de pessoas* adotada aqui é a do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças

8 O Decreto n. 5.948/2006 aprovou a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que vem como anexo, e instituiu um *grupo de trabalho interministerial* para a elaboração de proposta do PNETP.

às vítimas). Considerando que o objeto principal desta pesquisa se refere a ações preventivas, destaca-se o art. 5º, segundo o qual:

> Art. 5º São diretrizes específicas de prevenção ao tráfico de pessoas:
> I – implementação de medidas preventivas nas políticas públicas, de maneira integrada e intersetorial, nas áreas de saúde, educação, trabalho, segurança, justiça, turismo, assistência social, desenvolvimento rural, esportes, comunicação, cultura, direitos humanos, dentre outras;
> II – apoio e realização de campanhas socioeducativas e de conscientização nos âmbitos internacional, nacional, regional e local, considerando as diferentes realidades e linguagens;
> III – monitoramento e avaliação de campanhas com a participação da sociedade civil;
> IV – apoio à mobilização social e fortalecimento da sociedade civil; e
> V – fortalecimento dos projetos já existentes e fomento à criação de novos projetos de prevenção ao tráfico de pessoas.

As ações a desenvolver são tratadas em seguida, dentre as quais se encontram várias de caráter preventivo, como a celebração de acordos de cooperação com organizações da sociedade civil que atuam na prevenção ao tráfico de pessoas e no atendimento às vítimas, o apoio à implementação de programas e projetos de prevenção ao tráfico de pessoas nas escolas e a capacitação de profissionais.

I Plano de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, de 2008

Em 2006, após um amplo processo de diálogos que resultou em sugestões de ações a ser implementadas pelo Governo Federal por meio de políticas públicas integradas para enfrentar o tráfico de pessoas interno e internacional, a política nacional foi promulgada pelo Decreto n. 5.948, de 26 de outubro de 2008, onde se determina a elaboração de um *plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas,* com prioridades, ações e metas específicas e bem definidas. Então foi criado o I PNETP, aprovado pelo Decreto n. 6.347, de 8 de abril de 2008.

Quanto à prevenção, eixo 1 do plano, o Ministério da Justiça esclarece que a intenção não era só revelar à sociedade brasileira a existência do fenômeno, mas também "diminuir a vulnerabilidade de determinados grupos sociais ao tráfico de pessoas e fomentar seu empoderamento, bem como engendrar políticas públicas voltadas para combater as reais causas estruturais do problema" (BRASIL, 2008).

No eixo preventivo, destacam-se 4 prioridades.

A primeira é "levantar, sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas, informações e experiências sobre o tráfico de pessoas" e tem como ações o levantamento, a sistematização e a disseminação de estudos, pesquisas, informações e experiências já existentes no âmbito nacional ou internacional sobre tráfico de pessoas, bem como a realização de estudos e pesquisas sobre o tema e o incentivo à criação de linhas de pesquisa e extensão em universidades (BRASIL, 2008).

A segunda prioridade é "capacitar e formar atores envolvidos direta ou indiretamente com o enfrentamento ao tráfico de pessoas na perspectiva dos direitos humanos", por meio da realização de cursos e oficinas, com a produção de material de referência, quando necessário, para profissionais e agentes específicos (BRASIL, 2008).

A terceira prioridade seria "mobilizar e sensibilizar grupos específicos e comunidade em geral sobre o tema do tráfico de pessoas". Para tanto, seriam necessárias ações de apoio aos projetos artísticos e culturais com enfoque no tráfico de pessoas, na promoção e realização de campanhas nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas e na sensibilização dos atores de setores específicos (BRASIL, 2008).

A quarta prioridade seria "diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas de grupos sociais específicos", com a disponibilização de mecanismos de acesso a direitos, incluindo documentos básicos, preferencialmente nos municípios e nas comunidades identificados como focos de aliciamento de vítimas de tráfico de pessoas, e a regularização do recrutamento, do deslocamento e da contratação de trabalhadores (BRASIL, 2008).

Finda a vigência do I PNETP, em agosto de 2009, foram instituídas, por meio da Portaria n. 31 da SNJ, as atribuições legais dos NETP e dos postos avançados.

II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, de 2013

Por meio do Decreto n. 7.901, de 23 de fevereiro de 2013, foi instituída a Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP), a quem coube a responsabilidade de dispor acerca do II PNETP, para o período de 2013 a 2016, e instituir grupo interministerial para seu monitoramento e sua avaliação.

O II PNETP foi criado com 5 linhas operativas, cada uma com atividades e metas a cumprir. São essas linhas operativas: a) o aperfeiçoamento do marco regulatório para fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas; b) a integração e fortalecimento das políticas públicas, redes de atendimento, organizações para prestação de serviços necessários ao enfrentamento ao tráfico de pessoas; c) a capacitação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas; d) a produção, gestão e disseminação de informação e conhecimento sobre tráfico de pessoas; e e) e as campanhas e a mobilização para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

O referido plano tinha várias atividades de caráter preventivo, tendo elas sido as mais exitosas segundo a avaliação, em especial porque, no período de vigência do II PNETP, o Brasil aderiu à Campanha Coração Azul de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Implementada pelo UNODC em 10 países, essa campanha tem como símbolo o *coração azul,* que demonstra o compromisso da ONU em combater o tráfico de pessoas. O *slogan* da campanha brasileira foi:

> *Liberdade não se compra. Dignidade não se vende. Denuncie o tráfico de pessoas. Disque 100 ou Ligue 180.*

Essa campanha foi utilizada pelos NETP e PAHM nos seguintes grandes eventos: a) Copa do Mundo FIFA 2014; b) Olimpíadas Rio 2016; e c) Paraolimpíadas Rio 2016 (UNODC, 2017).

III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, de 2018

Para aperfeiçoar e reforçar as ações de combate ao tráfico de pessoas foi elaborado o III PNETP, por meio do Decreto n. 9.440, publicado em 3 de julho de 2018.

O art. 3º desse decreto dispõe sobre os eixos temáticos norteadores do novo plano, dentre os quais se destaca a prevenção e a conscientização pública.

Com prazo de execução para os 4 anos seguintes, esse plano tem 58 metas destinadas à prevenção, à repressão ao tráfico de pessoas no território nacional, à responsabilização dos autores e à atenção às vítimas e 6 eixos temáticos, dentre os quais no mínimo 2 têm caráter preventivo (capacitação e prevenção e conscientização pública), o que fortalece a ideia de que prevenir é uma das formas mais eficazes de combater esse delito.

O Enfrentamento ao Tráfico de Mulheres no Estado do Ceará e as ações preventivas realizadas pelo Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Ceará

O Ceará se destaca no cenário nacional por seu belo litoral e clima de verão durante todo o ano. O turismo, em decorrência desses fatores, seja oriundo de fluxos nacionais ou internacionais, é considerado importante fonte de geração de renda, emprego e riquezas para o estado. Entretanto, com todo esse potencial natural e econômico, caracterizando-se como um mercado em expansão, as condições de vida da população cearense envolvem altos índices de desigualdade social e pobreza, resultantes da precariedade advinda da falta de oportunidades de emprego. Há décadas, esse fato tem gerado significativos processos migratórios para locais economicamente mais desenvolvidas ou em expansão.

A inclusão do Ceará no cronograma da PESTRAF foi inesperada, pois não se tratava de um dos estados com maiores números de tráfico. Todavia, segundo Colares (2004), a inclusão se deu pela grande quantidade de mulheres e adolescentes sujeitas ao turismo sexual[9] no território cearense, fazendo com que o estado seja local de origem de muitas vítimas do tráfico humano. Consta no I Diagnóstico Sobre o Tráfico de Seres Humanos – São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará – a seguinte justificativa:

> A indicação do Ceará explica-se pelo crescimento do turismo no estado nas últimas duas décadas, o que já resultou em uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) estadual sobre a adoção internacional

9 A Organização Mundial do Turismo (OMT, 1995) define o turismo sexual como "viagens organizadas dentro do seio do setor turístico ou fora dele, utilizando, no entanto, suas estruturas e redes, com a intenção primária de estabelecer contatos sexuais com os residentes do destino".

> e outra municipal sobre a exploração sexual infantojuvenil. Entretanto, os órgãos de segurança têm detectado importante movimento de turistas envolvidos em exploração sexual e, especificamente, a Polícia Federal tem recebido relatos de pessoas mantidas em cárcere privado e sendo obrigadas a se prostituírem fora do Brasil após terem deixado o estado, aparentemente, por causa de propostas de trabalho (COLARES, 2004).

O quadro socioeconômico aqui apresentado perfaz um relevante fator criminológico, uma vez que fornece o material humano para um bem-sucedido aliciamento engendrado por agentes ligados ao tráfico de pessoas, em especial, de mulheres, considerando que, assim como as estatísticas mundiais, o perfil da vítima de tráfico no território cearense é do sexo feminino, entre 11 a 30 anos, pardas ou afrodescendentes e solteiras, conforme Costa (2012), que alerta, ainda, para o crescente número de vítimas travestis.

No Ceará, o tráfico de mulheres, ainda que não seja o único viés, está fortemente associado ao turismo para fins sexuais e, às vezes, à exploração da prostituição, uma vez que o Aeroporto Internacional Pinto Martins recebe diariamente homens de diferentes nacionalidades. Ao lado dos estrangeiros, chegam homens brasileiros que viajam pelo país com a mesma finalidade e encontram facilidade para o encontro íntimo com as cearenses, muitas vezes viabilizado por taxistas, operadoras de turismo, hotéis, restaurantes, bares e boates (SOUSA, 2013).

Assim, o tráfico de mulheres no Ceará cumpre o movimento padrão, marcado pelo deslocamento da mulher motivada por uma falsa proposta de emprego, de melhores oportunidades ou de promessas de casamento, pela presença ou não de coação, pelo endividamento e pela consequente sujeição das mulheres às pessoas e/ou aos grupos criminosos e para algum tipo de exploração em diversos lugares do mundo ou dentro do próprio território brasileiro.

Considerando as particularidades estaduais, convém tratar sobre o combate ao tráfico no Ceará.

O Programa Global de Prevenção ao Tráfico de Seres Humanos, articulado pela Secretaria da Justiça do Ministério da Justiça e pelo UNODC, em agosto de 2003, para combater o tráfico internacional de mulheres para fins sexuais, exigiu para sua efetivação a instalação de escritórios estaduais de prevenção ao tráfico internacional de seres humanos e assistência à vítima nas unidades da Federação com maior incidência (dentre elas o Ceará).

Embora o lócus da pesquisa seja o NETP/CE, cumpre relatar que o posto avançado foi inaugurado em 2006 no Aeroporto Internacional Pinto Martins, na capital cearense, uma vez que esta é considerada uma potencial porta de saída e entrada de possíveis vítimas no estado.

De acordo com Costa (2008), outro posto avançado do escritório foi inaugurado em março de 2007 na Praia do Futuro, nas dependências de uma das barracas de praia, para reforçar o combate a essa prática na região. Todavia, esse posto foi desativado no final do mesmo ano, em virtude do fim da parceria entre o Governo do Estado do Ceará e o estabelecimento.

Política Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

Em março de 2013 foi instituída a Política Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em consonância com a política nacional. A coordenação das ações está a cargo da Secretaria da Justiça e Cidadania do Estado do Ceará e o monitoramento de sua execução está sob a responsabilidade do Comitê Estadual Interinstitucional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CEIETP), instituído pelo Decreto n. 30.682, de 22 de setembro de 2011, que instituiu o Programa Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

O referido decreto estabeleceu o prazo de até 90 dias para o comitê em questão apresentar ao Secretário de Justiça e Cidadania uma proposta de Plano Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, contendo as estratégias, as ações, as metas quantitativas, os produtos, as atividades e cronogramas, as estimativas de recursos e as formas de organização, funcionamento, avaliação e controle de sua execução.

Entretanto, as ações de combate a esse delito no Ceará se iniciaram antes da implementação da política estadual, quando foram instalados os escritórios.

O Escritório de Enfrentamento e Prevenção ao Tráfico de Seres Humanos do Ceará

Em abril de 2005 foi instalado o Escritório de Enfrentamento e Prevenção ao Tráfico de Seres Humanos (EEPTSH/CE), que funcionou nos anos de 2005 e 2006 na sede do Ministério Público Estadual, sendo transferido em 2007 para a Secretaria da Justiça e Cidadania (SEJUS).

A princípio, as ações eram realizadas junto com o Gabinete de Gestão Integrada do Estado do Ceará (GGI-CE), criado por meio do Decreto n. 27.796, de 20 de maio de 2005, com a finalidade de combater e prevenir o crime organizado.

Com o objetivo de prevenir, o EEPTSH/CE fazia a distribuição de material informativo nos principais pontos de fluxo turístico e de prostituição, principalmente na Cidade de Fortaleza. Tais locais eram selecionados a partir dos registros de casos do próprio escritório. Ainda no que tange às ações preventivas, o EEPTSH/CE executava atividades educativas por meio de palestras, seminários, e simpósios.

Em 2011, após incorporação das ações do I Plano Nacional, a realização das adequações necessárias e atendendo a Portaria n. 31 da SNJ, publicada em 31 de agosto de 2009, o escritório foi transformado em NETP, funcionando na sede da SEJUS.

Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Ceará

Como indicado, o NETP/CE está vinculado à SEJUS e é composto por equipe multidisciplinar com profissionais geralmente formados em direito, psicologia e serviço social, sensibilizados a contemplar as especificidades de cada ser humano em um acolhimento inicial para encaminhá-lo à rede de atendimento.

Em março de 2013, ao ser instituída a Política Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em consonância com a política nacional, a coordenação das suas ações ficou a cargo da SEJUS e o monitoramento social de sua execução ficou sob a responsabilidade do Comitê Estadual Interinstitucional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, constituído pelo Decreto n. 30.682, de 22 de setembro de 2011.

A Portaria n. 31 da SNJ, que estabelece as diretrizes para o funcionamento dos NETP e dos postos avançados, indica como principal função a articulação e o planejamento das ações para o enfrentamento ao tráfico de pessoas no âmbito estadual.

Portanto, para cumprir seus objetivos, o NETP/CE atende às vítimas e aos seus familiares direcionando-os à rede de atendimento, promove a sensibilização e a formação da sociedade e das autoridades que trabalham, direta e indiretamente, com a temática do tráfico de pessoas, recebe e encaminha denúncias às entidades competentes e realiza o devido acompanhamento dos procedimentos.

Sobre a formação da equipe de profissionais a compor os núcleos, destaca-se o art. 6º da Portaria n. 31 da SNJ, segundo o qual, "sempre que possível, serão compostos por equipes interdisciplinares com, pelo menos, um(a) psicólogo(a), um(a) assistente social e um(a) consultor(a) jurídico(a)". Atualmente, a equipe é composta por 3 funcionários, sendo 1 advogado, 1 psicólogo e 1 técnico em atendimento, que possui formação em marketing.

Ainda segundo o relatório da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas da SNJ[10], o NETP/CE além de ser ligado à SEJUS, faz parte da Coordenação da Cidadania (COCID), junto com outras células institucionais, como o Conselho Estadual dos Direitos Humanos, o Comitê de Prevenção e Combate à Tortura, o Núcleo de Assessoria aos Programas de Proteção, o Conselho da Pessoa com Deficiência, a Comissão de Anistia e o Centro de Referência e Apoio às Vítimas de Violência, dentre outros.

Ações preventivas realizadas no Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Ceará

A prevenção ao crime de tráfico humano consiste na busca da diminuição da vulnerabilidade de determinados grupos sociais, dentre eles as mulheres, fomentando seu empoderamento e engendrando políticas públicas voltadas a combater as reais causas estruturais do problema (BRASIL, 2008).

No eixo da prevenção, segundo a Portaria n. 31 da SNJ, podemos destacar as competências dos núcleos previstas nos incisos VIII (capacitação) e IX (mobilização).

Assim, em concordância com as competências citadas, o trabalho do NETP/CE no eixo preventivo engloba essencialmente ações de divulgação e promoção da temática, por meio de palestras, seminário, capacitações institucionais e panfletagens.

10 Os relatórios são enviados semestralmente à SNJ pelo NETP/CE, bem como pelos demais núcleos existentes no país.

Segundo dados levantados por Lima (2013), de 2003 a 2012, o NETP/CE contabilizou um total de 249 processos, com esta distribuição anual: a) 1 processo para cada um dos anos de 2003 e 2004; b) 10 processos no ano de 2005; c) 52 processos no ano de 2006; d) 11 processos no ano de 2007; e) 29 processos no ano de 2008; f) 65 processos no ano de 2009; g) 48 processos no ano de 2010; h) 14 processos no ano de 2011; e i) 18 processos no ano de 2012.

Ainda de acordo com Lima (2013), o crescimento do número de denúncias em 2009 pode ser uma consequência da ampliação de atividades desenvolvidas em campo, tanto no que diz respeito às campanhas de prevenção quanto às buscas ativas por meio do Gabinete de Gestão Integrada (GGI).

No caso das ações preventivas de combate ao tráfico de pessoas, a propagação das informações tem o propósito social de educar, transmitindo o conhecimento necessário para que a população vulnerável saiba agir ao se deparar com alguma situação de risco.

CONCLUSÃO

Este capítulo tem por objeto o enfrentamento ao tráfico de mulheres no Estado do Ceará, com base na análise das ações preventivas realizadas no NETP/CE. Embora se trate de um fenômeno antigo, o capitalismo e o fluxo migratório redesenharam o tráfico de seres humanos. Atualmente, consiste em um crime multifacetado, com extenso rol de vítimas e múltiplas finalidades, que englobam: a) exploração sexual; b) trabalho escravo; c) casamento servil; d) tráfico de órgãos; e e) adoção ilegal.

Após as duas grandes guerras mundiais, assistimos à banalização da vida humana, à luta pela concretização dos direitos humanos e às mudanças de posicionamento das mulheres, que saíram do ambiente exclusivamente familiar e adentraram o mercado de trabalho. Todavia, apesar do espaço conquistado, elas ainda enfrentam grandes dificuldades, inclusive a posição de vulnerabilidade que as torna as principais vítimas do tráfico de pessoas.

No Brasil, o tráfico de seres humanos é uma prática comum desde o período colonial, quando homens e mulheres eram trazidos de países africanos e submetidos à escravidão, de forma cruel e desumana, sendo vendidos e comprados como meras mercadorias. Tal atividade persistiu até meados do século XIX, com a criação de leis abolicionistas e a chamada *abolição definitiva e imediata da escravatura* mediante a Lei Áurea, promulgada em 13 de maio de 1888. No entanto, nem a legislação abolicionista se mostrou suficiente para extinguir a escravidão por completo, pois tal prática continuou incorporando novas formas e expressões.
Diante da diversidade de suas características, o enfrentamento ao tráfico humano constitui um enorme desafio.

Tal atividade criminosa é uma violação dos direitos da pessoa e um atentado à dignidade e à integridade do ser humano por envolver situações de exploração de suas vítimas. Portanto, faz-se necessário que a comunidade nacional e internacional esteja comprometida com a melhoria das condições socioeconômicas dos grupos mais vulneráveis, uma vez que não pode haver enfrentamento ao tráfico

de pessoas sem um desenvolvimento social que proporcione o acesso de todos aos direitos fundamentais.

A criação de políticas públicas para combater esse crime busca solucionar determinados tipos de problemas enfrentados pela população. Cabe ao Poder Público elaborar, planejar e executar tais políticas – que nem sempre são planejadas e executadas de modo sistemático e eficaz.

O reconhecimento e tratamento dados ao tráfico de pessoas no Protocolo de Palermo foi um marco histórico na luta contra a violação aos direitos humanos, sobretudo naquilo que se refere à dignidade da pessoa. O referido protocolo, que tem como meta *prevenir, suprimir* e *punir* o *tráfico* de *pessoas* (especialmente mulheres e crianças), foi ratificado no Brasil em 2004. Entretanto, antes disso já havia preocupação com o tema, razão pela qual o UNODC trabalhou em conjunto com o governo brasileiro, de 2002 a 2005, mediante o Programa de Combate ao Tráfico de Seres Humanos, tendo como principais estados estudados o Rio de Janeiro, São Paulo, Goiás e o Ceará.

Então, o Brasil iniciou um processo de organização para o combate ao tráfico humano, que consistiu na instituição de uma Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e na elaboração de 3 planos com objetivos e diretrizes para a execução dessa política pública, com foco nos 3 eixos de combate: a) prevenção; b) repressão; e c) assistência às vítimas.

Várias pesquisas apontam que, assim como o Brasil, o Ceará, não obstante as mudanças ocorridas nos últimos anos, vivencia grandes desigualdades socioeconômicas, associadas a educação, segurança, saúde, desemprego, habitação e desigualdade de gênero e raça, o que aumenta a incidência dos casos no estado. Assim, buscando solucionar o problema e coadunando com a PNETP, instituiu-se a Política Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e criou-se o NETP/CE.

Este capítulo mostra que, embora seja um tema atual, o tráfico humano acompanha a história do Brasil desde seu descobrimento, quando os portugueses que aqui desembarcaram optaram por trazer, via embarcações, pessoas negras para uso como mão de obra e, também, mulheres brancas para fins de exploração sexual (uma das atividades ilícitas mais lucrativas até os dias de hoje, segundo o UNODC).

Esta pesquisa constatou o quanto o Brasil evoluiu na defesa dos direitos humanos, na proteção das mulheres e crianças e no combate ao tráfico de pessoas, especialmente após a criação da PNETP e de seus planos, além da modernização da legislação pátria com a promulgação da Lei n. 13.344/2016, que, além de anunciar os princípios que norteiam o combate ao tráfico humano: a) ressalta as diretrizes que devem ser atendidas; b) detalha a prevenção desses crimes e sua repressão; e c) cria mecanismos para agilizar a investigação desses crimes. A referida lei altera, ainda, alguns dispositivos do Código Penal (CP) – Decreto-Lei n. 2.848 (BRASIL, 1940) – para adequar a legislação brasileira aos diplomas de direito internacional dos quais o Brasil é signatário.

A pesquisa realizada no NETP/CE confirma os dados das pesquisas nacionais e internacionais anteriores e reafirma a pesquisa de Lima (2012), quanto à afirmativa de que as principais vítimas são mulheres e crianças, bem como de que

a principal finalidade à qual são destinadas é a exploração sexual. Isso decorre de sua própria vulnerabilidade e do estado de pobreza, da miséria, da discriminação de gênero e raça, do preconceito, da falta de emprego ou de qualquer motivo para situação de fragilidade.

Destacamos que a prevenção é o principal eixo de atuação do NETP/CE, que busca introduzir o assunto principalmente em escolas, universidades, organizações não governamentais (ONG), núcleos de mediação e conciliação comunitária e órgãos públicos, via palestras, seminários, oficinas, rodas de conversa e cursos de capacitação.

Embora as mulheres sigam na posição de principais vítimas desse crime no Ceará, principalmente devido ao turismo sexual (que faz parte do cotidiano cearense), esta pesquisa demonstrou que não existem ações preventivas permanentes voltadas exclusivamente a esse público. As principais ações realizadas pelo NETP/CE têm como público-alvo adolescentes e jovens adultos de ambos os sexos.
Embora existam políticas públicas em nível nacional e estadual voltadas ao combate do crime em tela, ainda há muitas dificuldades a enfrentar para o cumprimento das ações, das metas e dos objetivos.

No âmbito estadual, podemos elencar como principais dificuldades a equipe reduzida, a baixa quantidade de material de divulgação e a falta de transporte para o deslocamento dos profissionais, o que dificulta a interiorização das ações, além do pequeno espaço destinado à sala do NETP/CE. Todavia, vale elogiar o esforço da equipe multidisciplinar para superar todas as dificuldades constatadas e oferecer um tratamento humanizado e eficiente às vítimas.

Para que o governo estadual garanta a eficácia em suas campanhas, mostra-se imprescindível fazer ajustes em sua estratégia de publicidade, com a veiculação das informações necessárias em panfletos e anúncios e maior divulgação da causa, das ações, do disque-denúncia, da Política Estadual e do próprio NETP/CE.

Em suma, demonstrou-se aqui como o tráfico é um processo violento e desumano enfrentado pelas mulheres nos dias contemporâneos. A prevenção é considerada de vital importância e precisa ser intensificada, pois apenas uma ampla transformação social será capaz de garantir a corrosão das bases geradoras, produtoras e reprodutoras desse problema global.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 31 dez. 1940.

BRASIL. Plano **Plurianual 2004-2007.** Brasília, DF: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2003.

BRASIL. **Plano Nacional de Políticas para Mulheres 2013-2015.** Brasília, DF: Secretaria de Políticas para Mulheres, 2015.

COLARES, M. **I Diagnóstico sobre Tráfico de Seres Humanos:** São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Justiça, 2004.

COSTA, A. S. **O tráfico de mulheres:** o caso do tráfico interno de mulheres para fins de exploração sexual no Estado do Ceará. Orientadora: Lília Maia de Morais Sales. 331 f. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2008.

COSTA, A. S. **Núcleo de enfrentamento ao tráfico de pessoas do Estado do Ceará (NETP-CE).** 2012. Disponível em: http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=89851&tp=1. Acesso em: 28 jun. 2016.

DURÃES, Telma F. Relato de uma experiência: pesquisa sobre o tráfico internacional de mulheres. IN: DURÃES, Telma F. e outros. **Tráfico internacional de pessoas e outros trânsitos.** Goiânia: PUC/Editora Acadêmica. 2014.

DURÃES, T. F. N.; PEIXOTO, M. A.; COSTA, T. G.. Tráfico internacional de mulheres e prostituição: sentidos e significados. 2012. Disponível em: http://necrivi.fcs.ufg.br/p/11933-trafico-internacional-de-mulheres-e-prostituicao-sentidos-e-significados. Acesso em: 28 jun. 2016.

ESCRITÓRIO das Nações Unidas sobre Drogas e Crime: Brasil e Cone Sul. **Protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças.** In: Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado. Brasília: Nações Unidas, 2010, p. 45-55.

GOMES, Joaquim Barbosa. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, Renato Emerson dos; LOBATO, Fátima (Org.). **Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais.** Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Secretaria da Justiça e Cidadania. Política Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.** Disponível em: http://www.sejus.ce.gov.br/index.php/secretaria/38-instituicao/1293--politica-estadual-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoasAcesso em: 28 jun. 2016

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Secretaria da Justiça e Cidadania. Plano Estadual de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.** Disponível em: http://www.sejus.ce.gov.br/index.php/downloads/category/1-arquivos-de-notcias?download=382%3Aplano-estadual-de-prevencao-e-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas-netp. Acesso em: 28 jun. 2016

GOVERNO FEDERAL. Ministério da Justiça. **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.** Brasília, 2007.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na Sociologia./** Teresa Maria Frota Haguette, 12- ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

HAZEU, Marcel. **Políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas: a quem interessa enfrentar o tráfico de pessoas?** 2007. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília: SNJ, 2008.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION – IOM. **Human trafficking and gender:** differences, similarities and trends. Disponível em: https://www.ctdatacollaborative.org/story/human-trafficking-and-gender-differences-similarities-and-trends. Acesso em: 4 abr. 2018.

LANDINI, T. S. Infâncias em movimento (reflexões sobre os movimentos sociais do século XX). *In:* LEAL, M. L.; LEAL, M. F. (org.). **Tráfico de pessoas e violência sexual.** Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2007. p. 75-95.

LEAL, Maria Lúcia e LEAL, Maria de Fátima. **Enfrentamento do tráfico de pessoas: uma questão possível?** In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília: SNJ, 2008.

LEAL, Maria Lúcia; LEAL, M. F. (org.). **Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial – PESTRAF:** Relatório Nacional – Brasil. Brasília: CECRIA, 2002.

_____. PINHEIRO, Patrícia. **A Pesquisa Social no contexto do Tráfico de Pessoas: uma abordagem marxista.** In: _____.; LEAL, Maria de Fátima (Orgs.). Tráfico de Pessoas e Violência Sexual. Brasília: 2007.

LIMA, P. N. **Tráfico de pessoas como violência de gênero.** V Jornada Internacional de Políticas Públicas. 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/QUESTOES_DE_GENERO_ETNIA_E_GERACAO/TRAFICO_DE_PESSOAS_COMO_VIOLENCIA_DE_GENERO.pdf Acesso em: 08 de março de 2018

LIMA, P. N. **Tráfico de mulheres e exploração sexual.** Fortaleza: Ed. UECE, 2012.

LIMA, P. N. **Tráfico de mulheres para fins de exploração sexual:** um estudo no Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Ceará. Orientadora: Maria Helena de Paula Frota. 166 f. 2013. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2013.

PAIVA, L. **Uma reflexão sobre o Programa de Assistência a Crianças e Adolescentes Vítimas de Tráfico para Fins Sexuais.** 2008. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/2008_politica_nacional_TSH.pdf. Acesso em: 28 ago. 2018.

PESTRAF. **Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial - PESTRAF: Relatório Nacional - Brasil /** Maria Lúcia Leal e Maria de Fátima Leal, organizadoras. — Brasília: CECRIA, 2002.

PNET. **Relatório de Monitoramento Externo do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas –** PNET (Versão Final), 2009.

SIQUEIRA, Priscila. **Tráfico de Pessoas: comércio infamante em um mundo globalizado.** Tráfico de Pessoas: Uma Abordagem para os Direitos Humanos. Brasília, 2013. Disponível em:http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexoscartilha_traficodepessoas_uma_abordadem_direitos_humanos.pdf Acesso em 02 de abril de 2018

SIQUEIRA, Priscila. Tráfico de pessoas: um fenômeno de raízes históricas e práticas modernas.

QUINTEIRO, Maria; SIQUEIRA, P. (org.). **Tráfico de Pessoas: quanto vale o ser humano na balança comercial do lucro? A Escravidão no Século XXI.** São Paulo: Ideias & Letras, 2013.

A VISÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA RELAÇÃO ENTRE ESTADO, CORONELISMO E CANGAÇO:
a deficiência da Segurança Jurídica no Nordeste do Brasil

Diêgo Lima de Oliveira
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Alexandre Almeida Barbalho
Universidade Estadual do Ceará – UECE

INTRODUÇÃO

O objeto deste capítulo é um fenômeno do Nordeste do Brasil conhecido como *cangaço*. Ele ocorreu com maior ênfase nos estados da Bahia, do Sergipe, de Alagoas, da Paraíba, do Ceará, do Rio Grande do Norte e de Pernambuco – cada um com seu protagonista.

Discorremos aqui sobre as principais características desse fenômeno nordestino: seus protagonistas tinham uma estética própria, eram considerados *facínoras* por uns e *heróis* por outros e, em sua grande maioria, eram homens vindos de berços humildes.

Este estudo proporcionou uma compreensão mais clara desse fenômeno do século XVIII até a metade do século XX. Geralmente, os cangaceiros trabalhavam duro pelo simples direito a teto e comida.

O cangaço foi *válvula de escape* para muitos dos sertanejos e *terror* para aqueles o consideravam puro *banditismo*. Perdurou até a morte de seus últimos integrantes (como o famoso Corisco).

O banditismo rural foi tolerado em larga escala e timidamente repelido. A figura feminina veio a integrar o cangaço com a entrada espontânea de Maria Gomes de Oliveira (a Maria Bonita) e a entrada a contragosto de Sergia Ribeiro da Silva (a Dadá), conferindo-lhe uma feição mais piedosa e, muitas vezes, evitando derramamento de sangue desnecessário, mas recebendo duras críticas de chefes mais antigos.

Identificamos que a violência estava incrustada na sociedade rural nordestina e que o cangaceiro não poderia ter sobrevivido por séculos se não houvesse interesse em sua existência – que tem suas bases erigidas na indiferença à morte, bem como no destemor para a consecução de interesses escusos.

Tratou-se de uma época de homens que lutavam contra várias adversidades e obstáculos que acabariam por criar um culto à coragem e à valentia. Isso exigia o manuseio precoce de armas de todo tipo (armas brancas a armas de fogo). Não aprender a usar armas culminaria em perecimento precoce.

Um dos flagelos sociais mais nocivos e de maior repercussão é a criminalidade *lato sensu* – esse problema social assola toda a população desde as mais baixas até as mais altas camadas sociais e reflete-se nos cofres públicos, devido aos altos custos para tentar sanar seus efeitos.

Procuramos compreender os reflexos do cangaço nas searas social e jurídica, bem como as consequências da ausência de políticas públicas e da insegurança jurídica decorrente da relação entre o Estado e o coronelismo. Compulsamos a legislação pertinente à época e a viabilidade de sua aplicação, tendo como focos principais o contexto e a conduta social daquele tempo.

Ilustramos dois aspectos de suma importância para compreender a polêmica história do cangaço: a) seu lado institucional (organização, indumentária, práticas ordinárias de sobrevivência etc.); e b) sua relação com os sertanejos de diversas camadas sociais (coronéis, policiais, latifundiários), bem como sua percepção das ações do cangaço.

Nesse diapasão buscamos entender os diversos fatores relativos à origem desse fenômeno, que tem sua gênese, *stricto sensu,* em usurpações de terra e tradições de caráter moral, como honra etc. O cangaço foi fomentado pelas mesmas pessoas que o apoiaram como estorvo inicial à nossa República.

Os processos criminais, fontes oficiais produzidas pelo Poder Judiciário, mostraram-se de suma importância para esta pesquisa, pois em uma relação processual sempre se pressupõe a existência de uma parte não tendenciosa – o Estado – ilustrada na figura do julgador – o(a) magistrado(a).

Na contramão dos processos criminais está a impressa, que à época tinha o jornal como seu maior meio de propagação. As notícias jornalísticas sobre o cangaço sempre o colocavam no patamar de prática de bandoleiros, facínoras, assassinos etc. (indivíduos que perturbavam a ordem pública e o progresso da região onde atuavam).

A GÊNESE DO CANGAÇO

Este capítulo versa sobre um fenômeno nordestino que teve facetas como a luta de classes, o "robinhoodianismo" e o banditismo organizado. Tal movimento plural não poderia ter perdurado por séculos sem a conivência de interesses escusos e de outros fatores coadjuvantes.

O coronelismo, a insegurança jurídica e o Poder Judiciário foram o pano de fundo desse espetáculo hediondo vivido no sertão nordestino entre os séculos XVIII e XX. O Estado omisso, sem políticas públicas para sufocar tal movimento, teve grande parcela de culpa nessa história (talvez a maior).

Falar de um fenômeno tipicamente nordestino do século XVIII nos leva a rever todo o seu alicerce de formação populacional. Além dos escravos, havia duas camadas básicas bem definidas: a) os senhores de terras; e b) as pessoas menos abastadas.

Foi nesse século XVIII que os senhores de terra atingiram o ápice de sua prosperidade, posto que nunca enfrentaram dificuldades sozinhos: sempre tinham ao seu lado o braço forte da Coroa para todo tipo de auxílio. Mas isso não era mero acaso, posto que os senhores de terra eram muito rentáveis e leais.

A consequência dessa parceria foi um crescimento vertiginoso e a posse de grandes extensões de terra. O pensamento predominante consistia no lucro imediato e na alta exploração. Assim, os interesses dos senhores de terra estavam alinhados aos da Coroa: uma mentalidade altamente escravocrata na qual só o lucro interessava (não importava no que estava escorado).

Os explorados participaram da formação social como meros coadjuvantes, instrumentos de trabalho, não importando quaisquer de suas opiniões, pois eram excluídos de uma sociedade que só outorgava prestigio às castas que acumulavam riquezas. Mesmo após abolida a escravidão, na prática, as leis não eram iguais para todos.

Para a parte da população possuidora de bens e privilégios, o fim da escravidão foi um grande passo, porém, para o proletariado que só conhecia os ofícios do campo, persistiam tanto a realidade prática da escravidão quanto a discricionariedade da população mais abastada.

> [...] nascendo e vivendo dentro do cercado da fazenda, numa casa feita com suas próprias mãos, só possuindo de seu a tralha que ele mesmo fabrica, devotado de sol a sol a serviço do patrão, é mantido no analfabetismo e na ignorância. Jamais alcança condições mínimas para o exercício da cidadania, mesmo porque a fazenda é sua verdadeira e única pátria. Escorraçado ou fugido dela é um pária, que só aspira a ganhar o mato para escapar ao braço punitivo do patrão, para se possível submeter-se ainda mais solícito ao "amparo" de outro fazendeiro (RIBEIRO, 1995, p. 218).

O poder dos agora senhores de engenho prosperava mesmo após a proclamação da República, que continuava a explorar os estratos menos abastados da sociedade. Doravante, podiam ostentar valores específicos, mas continuavam inócuos perante o entendimento determinante. Nossa essência era fornecer gêneros alimentícios e metais preciosos para a Europa.

O sertanejo adentrou o interior, levado pelo abandono daquelas terras pelos portugueses, e resolveu praticar a agricultura e a pecuária, com o intuito de libertar-se dos grilhões que o atavam aos "patrões". Enquanto os senhores de engenho se estabeleciam no litoral, remunerava-se os trabalhadores com cabeças de gado e outros animais, o que veio a ajudar na formação de fazendas e em certa estabilidade.

Ora, o fato de não precisar receber ordens e ser humilhado, bem como a possível formação de uma propriedade, incutia no sertanejo a vontade de ser livre, apesar do clima desfavorável e do solo inapropriado para o plantio – isso não foi óbice para o crescimento populacional das faixas de terra ocupadas, principalmente aquelas que ofereciam água em abundância.

A pecuária não exige significativo número de pessoas para sua prática, posto isso, os agrupamentos rurais eram minúsculos. Em sua gênese, não havia cercas e os animais eram ferrados nas festas de apartação para facilitar sua iden-

tificação. Ocorre que, devido à falta de água, o sertão foi povoado de maneira heterogênea, tendo sua maior concentração onde havia água perene.

Aqueles que não tinham a possibilidade de instalar-se nessas faixas de terra erigiam morada em regiões favorecidas pela água, na esperança de encontrar um bom lençol freático para congregar o povoamento – assim surgiu a agricultura de subsistência, uma vida nova ao sertão inicialmente pecuarista.

A inteligência do sertanejo, embora rudimentar, proporcionou o trabalho em solo árido e a adaptação às culturas, pois nos meses mais chuvosos se plantava (agricultura praticada nas vazantes de água) e os animais eram transferidos para locais mais propícios à sua criação.

O sertanejo lutava contra o meio, vencia a fúria dos animais irracionais e racionais e, finalmente, tornava-se parte ativa da sociedade, desenvolvendo valores e padrões sociais peculiares e não hesitando em lutar até a morte para defender tais valores quanto afrontado (para não se ver "desgraçado").

Tratava-se de um povo que, na defesa de sua honra, não hesitava em fazer aquilo que o vigente art. 345 do Código Penal (CP) – Decreto-Lei n. 2.848 (BRASIL, 1940) – proíbe: "fazer justiça pelas próprias mãos, para satisfazer pretensão, embora legítima, salvo quando a lei o permite". Estaríamos diante de violência gratuita? Certamente não, pois surgiu a figura do "coronel", indivíduo que dominava determinada região com uso da força, contando com o aval do Estado.

Ao ascender ao *status* de República, nosso país atravessou uma severa crise financeira. O Presidente Campos Salles implantou uma política agrarista em detrimento da industrialização, com isso, fortaleceu as oligarquias, bem como a permuta de favores entre o poder regional e o poder central. Esse expediente garantiu a dominação oligárquica, que solucionava conflitos mediante a dominação dos resistentes.

Com o intuito de abafar qualquer manifestação de resistência foram erigidas forças paramilitares escoradas no banditismo e até nas instituições de segurança regularmente criadas, como a polícia, dando origem a milícias. O poder central não intervinha nos assuntos particulares de cada estado.

O coronelismo nasceu de uma relação espúria entre o poder público e o poder econômico local:

> O coronelismo, nessa visão, não é simplesmente um fenômeno da política local, não é mandonismo. Tem a ver com a conexão entre município, Estado e União, entre coronéis, governadores e presidente, num jogo de coerção e cooptação exercido nacionalmente (LEAL, 1976, p. 6).

O pilar que sustentava essa relação era o poder econômico do chefe local, detentor de grandes glebas, o que facilitava sobremaneira a expansão de seu território e de seu numerário. Infelizmente, tais homens não estavam preocupados em desenvolver técnicas para melhorar a agricultura ou a pecuária.

O coronel, indubitavelmente, contribuía com a renda estatal e o governo central via isso com bons olhos: o dinheiro poupado tinha um único fim, a aqui-

sição de novas terras, com isso, ganhava-se visibilidade, não importando os meios adotados para alcançar tal fim. Na grande maioria das vezes, subjugavam-se pequenos proprietários de terra na busca de benefícios político-sociais.

> Detendo, pois, a liderança econômica, os Coronéis reúnem implicitamente, o mais alto prestígio político local, disputando ou indicando protegidos para Intendência, para a Assembleia Geral ou Provincial, para o Senado, para o Conselho da Câmara Comunal, para as coletorias, para os cargos de Justiça e da polícia etc., influindo, por tais meios, de maneira mais decisiva, na elaboração das leis municipais; na imposição de tributos e na distribuição de favores; abrangendo sua influência todas as esferas do poder público que se configura, muitas vezes, não como elemento do Estado, mas como um bem privado, familiar (MORAES, 1963 *apud* MACHADO, 1973, p. 152).

Ex positis, os pequenos proprietários estavam abandonados à própria sorte, posto que sequer a Justiça lhes trazia qualquer alento:

> Dir-se-á que existe um Poder Judiciário. Sim, existe, mas na sua maior parte nos sertões remotos como figurada decorativa ou com sentido absolutamente unilateral ajustado às conveniências da chefia política da aldeia que, por sua vez vive nas graças do governo e tem prestígio para fazer pesar mais fortemente na balança de Temis, as suas preferencias e os seus caprichos pessoais (MACHADO, 1973, p. 166).

O coronel está em uma posição muito confortável, posto que além de ter o braço institucional ao seu lado, pode contar com a proteção dos jagunços, tanto contra os pequenos como os grandes proprietários de terra. Para o Estado não interessa qual coronel vença, somente interessa ajudar o vencedor. E assim se perpetuou a pirâmide do domínio político.

O jagunço recebia proteção do coronel para garantir a proteção deste e disfarçava-se sob o manto de vaqueiro, agricultor etc. Tal figura recebia asilo, muitas vezes fugindo da repressão estatal, e acabava recebendo guarida por ser assassino de coronéis inimigos. Quando o coronel perdia sua expressão política já não interessava mais ao Estado, sendo destituído de seu poder econômico de maneira violenta.

O Estado, que, em tese, deveria garantir a segurança jurídica, *a contrario sensu* fomentava a injustiça. Fustigado pelo arbítrio do mais forte e sendo um homem que prezava pela honra, não restava outra saída ao sertanejo acuado e o revide tinha uma pluralidade de formas, dentre elas o cangaço.

Oportunamente, não poderíamos nos furtar a tecer comentários sobre uma arma versátil e amplamente usada pelo coronelismo para a perpetuação no poder: o voto. No sistema representativo, quanto mais votos tivesse a oferecer a determinado candidato, mais benesses (verbas para obras, empregos públicos, favores etc.) o coronel colhia por meio desse expediente.

Todo o processo eleitoral era maculado, pois o coronel indicava nomes de amigos, parentes e até o seu para ocupar cargos eletivos. Dividia os votos e entregava as chapas eleitorais, lançava mão de vários expedientes ilegais na consecução de seu intento, escorado em coação, intimidação e, não raro, acobertado pelas autoridades judiciárias constituídas.

> O exercício da cidadania, compreendendo os direitos civis, políticos e sociais, se revelou uma bela utopia. O próprio sufrágio universal, recém-instaurado, se tornou logo cedo uma formalidade sem eficácia para as classes subalternas. As práticas eleitorais de voto a bico de pena, atas falsas e comissões eleitorais controladas pelos coronéis tornaram o sistema representativo extremamente viciado. A representação, em última instância, dependia dos coronéis. Estes impunham-se não apenas através dos votos que controlavam no meio rural, mas sobretudo pelo controle da coerção. A supremacia de um chefe político municipal sobre outros na Primeira República, e essa é nossa hipótese, não estava correlacionada com o número de votantes, mas antes com a capacidade de controlar e impor a coerção (DANTAS, 1987, p. 23).

A *política dos governadores* tornou oficial o poder do coronelismo. Todos lutavam para integrar a política em troca de favores do poder central e para este não importava se o líder do município era bom ou ruim, mas apenas a quantidade de votos que poderia oferecer ao candidato do governo. O eleitor votava no candidato do coronel e isso lhe bastava.

Todos no sertão estavam submetidos às vontades do coronel: tal figura é praticamente inalcançável na região que domina e acredita estar imune a qualquer represália. As variantes mencionadas o motivam na conquista de novas terras, mediante violência gratuita e nesse processo se acabava desobedecendo às leis do sertão, que eles mesmos foram adestrados a obedecer.

Sua força é externa, ou seja, outorgada pelo Estado por meio das autoridades constituídas e subordinadas a ele, em contrapartida, a força do sertanejo é interna e quando a aparente submissão é afrontada, eis que surge o rebelado acompanhado da mais impiedosa das armas: a justiça com as próprias mãos. Injustiça e vingança constituem a gênese da revolta.

Só resta ao injustiçado a fuga e a internação na caatinga, para escapar da perseguição contra ele intentada, e nessas condições se torna um criminoso, vivendo à margem da lei e não poupando qualquer esforço para defender sua parca existência. Dotado de extrema bravura, levanta armas em sua defesa, chegando a exigir proteção do coronel.

A sociedade acabou por gestar esses indivíduos capazes de dar a própria vida em defesa da honra porque sabia que, mesmo injustiçados, eles teriam suas vidas ceifadas impiedosamente pelos coronéis, restando-lhes somente a vindita contra o opressor. Os injustiçados não podiam voltar ao seio da comunidade, posto que o causador de sua desgraça era a parte social preponderante.

A metamorfose (sertanejo/cangaceiro) decorria de impasses culturais, sociais e econômicos. Quando engrossavam as hostes do cangaço não havia distinção: todos eram iguais e trabalhavam para atingir o mesmo fim, pois tinham um inimigo em comum e viviam às margens das urbes, diferindo apenas em sua motivação para adentrar os bandos.

Eram homens vindos de todas as classes sociais: a desonra não escolhia quem afetar. Os valores sociais foram os maiores responsáveis pela entrada no mundo do cangaço, pois atingiam indistintamente os mais e os menos abastados; já os valores de ordem econômica acabavam por atingir com maior rigor os menos abastados.

O coronel era um exemplo de sertanejo que violava o senso comum, posto que subjugava o tempo todo seu irmão mais humilde, rompendo paradigmas, desrespeitando as leis e a cultura, estabelecendo regras leoninas, inconformado com a perda abrupta dos valores cultuados.

O cangaceiro era um indivíduo egoísta, posto que vislumbrava somente seu próprio suplício – apesar de andar em bandos, não tinha qualquer senso de macroprocesso, pois o cangaço não constitui uma revolta coletiva, seus indivíduos se agrupavam apenas pela comunhão de desígnios (a vingança era a motivação predominante).

Um dos mais célebres cangaceiros, Virgulino Ferreira da Silva (vulgo Lampião), ingressou no cangaço motivado pela vingança. Sozinho, o pobre sertanejo sabia que não tinha condições de enfrentar seus algozes protegidos do Estado, assim, não lhe resta alternativa e ele buscava garantias para sua segurança ao lado daqueles que também haviam sido defenestrados.

Em análise perfunctória, poderíamos pensar equivocadamente que todo indivíduo que engrossava as hostes do cangaço era motivado por vindita. Não eram raros os casos de alarde vingativo a preceder um tiroteio, mas havia, da mesma forma, completa acomodação. Às vezes, as epopeias sertanejas ocultavam o caráter leviano que permeava o dolo do indivíduo.

Os cangaceiros tradicionais, ao alcançar seu intento, abandonavam o banditismo outrora praticado para justificar atrocidades ímpares. Merece registro o fato de que esses casos eram raros. Por sua vez, o bandoleiro profissional ingressava no cangaço seduzido pelos louros que poderia colher (de cunho material ou não).

Para o bandoleiro profissional, visto pelo sertão como um indivíduo aético, transmutar-se em cangaceiro vingador, visto pelo sertanejo como homem de princípios, fazia jus a uma evolução de seu *status* social, posto que, mesmo à margem da lei, acabaria sendo glorificado por seus ideais de vindita.

De maneira oblíqua, quando o indivíduo, em sua gênese imbuído pela vingança, sofria a metamorfose para se tornar um bandoleiro profissional, enfrentava um processo de destruição ética, posto o caráter transversal de sua nova crença, com lenta e dolorosa diminuição de sua moral de outrora.

Lampião seria um exemplo dessa metamorfose aética, posto que acabou por "esquecer" de quem o havia jogado na vida tirana, José de Saturnino. Não nos

parece leviano crer que o Rei do Cangaço foi tomado pelo sentimento de vingança e encontrou no cangaço, mais tarde, uma forma de vida rentável.

O cangaço de refúgio era, a nosso ver a forma mais "sedutora", posto que sua motivação poderia emergir de várias veredas: vingança, traição, fuga, injustiça etc. Era comum se entregar a essa modalidade de cangaço para escapar impune de uma vingança, a depender de quem seria o sujeito passivo desta.

Em tese, poderia ser uma decisão radical e podemos acreditar que seria menos traumático procurar asilo em outro coronel, porém, coronéis eram aliados políticos uns dos outros e os tentáculos do cangaço eram a única/última instância onde se socorrer. Veja-se que, para esse indivíduo, a vingança já havia sido operada e ele não desejava aquilo como meio de vida, constituindo-se como mero refúgio.

O cangaço refúgio, por sua peculiaridade, é a forma mais clara por não comportar grandes ilações: a vingança já foi alcançada, por isso, não podemos falar em confusão com o cangaço de vindita, posto que o objetivo deste já foi satisfeito e figura como um dos fatos determinantes daquele. Em comparação com o cangaço meio de vida, tampouco comporta maiores semelhanças, posto que aquele é motivado pela necessidade vital da sobrevivência imediata, por sua vez, este está intimamente interligado com o caráter mercantil.

As intempéries impostas pela vida cangaceira e a apatia motivam os indivíduos refugiados a abandonar o cangaço e o contingente restante que nele decide continuar sofre uma metamorfose ética. Adotava-se o cangaço de vingança ou o de meio de vida como um ideal, nunca se chegando a desempenhar funções importantes no bando, os indivíduos sempre estavam à deriva, porém, vivos.

Não nos surpreende que esse tipo de gente povoava em menor contingente os bandos por não ter grande utilidade no combate franco, às vezes eram vistos como meros escudos e, embora não fossem exímios combatentes, eram largamente usados em operações secundárias que não dependiam de perícia.

> Boa parte da montada compunha-se de burros, animais resistentes às longas caminhadas. Cada banido cuidou da sua cavalgadura. Depois de desarreada, era levada a pastar ou a milhar. **Alguns cangaceiros não passavam de serviçais tratadores das montarias dos chefes** (FERNANDES, 1976 *apud* MELLO, 2004, p. 137, grifo nosso).

O indivíduo que praticava o cangaço como meio de subsistência se assemelhava a um burguês que buscava ascender em uma sociedade rupestre a curto prazo por meio das armas. O cangaceiro vingador não tinha ideais de amealhar patrimônio, seu dolo era motivado pela ideia de que as armas lhe proporcionariam a justiça que o Estado deveria prover isonomicamente.

Enquanto o sequaz profissional consegue ver o cangaço como ofício, adaptando-se às adversidades que lhe eram impostas pela vida em armas, o homem sedento por vindita era dilacerado por seus desejos, agindo capitaneado pela violenta emoção, não mostra tino para a vida desgraçada que seguia.

O Poder Judiciário da época não se dedicava a disseminar as garantias constitucionais republicanas, atuava como garantista do poder oligárquico e pare-

cia cego aos preceitos institucionais emergentes, não contando com a lealdade de seus membros (atados a interesses escusos – uma justiça partidária).

O Poder Judiciário da Velha República atuava como mero coadjuvante no processo eleitoral, que tinha como protagonistas os famosos coronéis, que mantinham seu eleitorado a cabresto. A distância entre os órgãos judicantes e aquelas áreas inóspitas contribuiu sobremaneira para a manutenção dos desmandos da classe social dominante da época.

As leis eram inócuas: o Código de Processo Criminal de 1832 sofreu duras críticas, inclusive de seus apoiadores, o que culminou em sua reforma mediante a Lei n. 261, de 3 de dezembro de 1841. Na República de 1891, incumbia a cada estado organizar sua força policial que, desvirtuando a competência outorgada, acabaria por imprimir insígnias partidárias nas fardas desses militares, denotando a parcialidade partidária das forças.

Mesmo após a reforma constitucional de 1926, que outorgava aos juízes estaduais algumas benesses de que gozavam apenas os juízes federais, ainda existia a figura do juiz temporário, por seu turno, a este não foram outorgadas as benesses mencionadas, sob a batuta do aprendizado para posterior ofício, imprimindo, assim, uma conotação de dominação do capricho dos arautos antidemocratas.

A figura do magistrado temporário guardava o condão de substituição em caso de impedimento e de outras circunstâncias que vedavam a atuação do juiz vitalício na causa. Um problema recorrente dessas substituições consistia nas ideologias partidárias, bem como na ira do coronelismo local – obrigado a remunerar seus trabalhadores.

Inúmeras foram as manobras do poder estatal para subjugar o Poder Judiciário e outro fato bastante notório era a existência da figura do promotor de Justiça local. Seus representantes eram nomeados e exonerados *ad nutum*, outra manobra partidária para a manutenção de interesses escusos, assim, o poder judiciário se tornava colaborador direito do situacionismo local.

Quanto mais remoto o local, mais o potentado deixava aparente sua marca, sob a promessa de nomeação para cargos públicos, perpetuando o poder do coronel e a máxima maquiavélica de que os favores seriam ofertados aos amigos, enquanto a lei seria aplicada aos inimigos. O Poder Judiciário necessitava de algumas garantias para a manutenção de sua autonomia.

Infelizmente, tais garantias ainda não seriam suficientes para aplacar a sanha humana de obter vantagens ilícitas, a qualidade partidária não era característica exclusiva dos magistrados temporários ou mesmo os de paz e não era incomum observar os juízes de ofício trajando as cores de algum partido, certamente almejando obter algum tipo de vantagem.

O Ministério Público não gozava das mesmas prerrogativas dos juízes e padecia do procedimento de nomeação do promotor adjunto, em comarcas menores, de indivíduos sem qualquer conhecimento jurídico. Combinados todos esses fatores, deparamo-nos com uma classe humilde extremamente exposta aos desatinos dos chefes políticos do estado, que se sentiam confortáveis para assediar o funcionalismo público local (que não raro sucumbia a essas investidas).

Os costumes sempre sobrepunham as leis instituídas e a violência acabou por ser moralmente tolerada, posto a ausência do Estado naqueles sertões, o cangaceirismo se tornou a arma perfeita para materializar a angustia do populacho sertanejo, que sempre padecia da parcialidade jurídica.

O PODER JUDICIÁRIO DO SÉCULO XIX

A República trouxe consigo um novo arcabouço legal chancelado pela Constituição Federal da época, outorgando ao Estado o dever de (re)organizar o processo e o poder judicial. Reorganizar os tribunais seria uma missão árdua, posto que envolveria uma mudança radical da cultura jurídica.

Urgia reformar os diplomas legais. O Código Penal, de 11 de outubro de 1890, o Decreto n. 774, de 20 de setembro de 1890, e o Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890, puseram termo às penas de caráter perpétuo, reduzindo-as para 30 anos. E a Constituição da República de 1891 (BRASIL, 1891) extinguiu a pena de morte.

As penas passaram a ter caráter privativo de liberdade e de trabalho compulsório para determinados indivíduos e surgiu a figura da prisão disciplinar para os menores de idade. As penas de perda de emprego, suspensão e banimento permaneceram ativas, mesmo com a reforma legislativa encetada. Algumas classes científicas se insurgiram diante dos novos preceitos, suplicando novas reformas, que somente vieram a ocorrer em 1940.

Persistia o interesse privado subjugando o interesse público, posto que classes proprietárias ainda detinham o monopólio do poder estatal e sua riqueza continuava a ter o Estado como garantista, que usava os tribunais para homologar as benesses outorgadas, com o intuito de não causar depreciação patrimonial, custeadas pela classe economicamente subserviente.

Na seara criminal, no aguardo da reforma penal, promulgou-se o Decreto n. 22.213, de 14 de dezembro de 1932, intitulado Consolidação das Leis Penais, que veio para capitanear a legislação extravagante sobre a matéria. O espírito desse diploma legal era conferir maior poder ao magistrado e menor apego aos formalismos burocráticos processuais.

Na seara processual cível houve grande progresso legislativo, posto que foi desestimulada pelo Decreto-Lei n. 1.608, de 18 de setembro de 1939, a manutenção federalista republicana, porém, a prática persistiu nos anos iniciais de sua vigência. A reforma mencionada impingia ao juiz maior distinção, abreviava a carga recursal, criava a audiência instrutória, reduzia o número de testemunhas que poderiam ser arroladas etc.

No início do século XX, as modificações de cunho político, notadamente, ganharam maior vulto e impactaram o direito *lato sensu,* a ampliação capitalista esbarrava em dois ideais (socialista e liberalista), especialmente para os liberalistas, e o arbítrio judicial teria o condão de garantidor de promessas e regulador de contendas.

A Carta Magna da República Velha (BRASIL, 1891) outorgava aos estados o direito de organizar seu Poder Judiciário. O Tribunal do Júri fazia parte do Poder Judiciário daqueles idos, por conseguinte, e dada a falta de qualquer crivo

para a indicação de seus membros, a política do autoritarismo angariava uma força institucional para seus desmandos.

O Tribunal do Júri era corrompido pelos "favores" e fomentou, ainda mais, o cenário de violência e ausência de estabilidade social, mediante as injustiças perpetradas por suas decisões. O pensamento maquiavélico ainda imperava – aos amigos os favores, aos inimigos a lei. Julgamentos ilegítimos e imorais foram o vetor de grande tumulto social.

> Na organização das listas de jurados e na "preparação" dos pertencentes à sua parcialidade é que mais avultava a influência do chefe local. Dado o choque, quase sempre irredutível, das correntes políticas municipais, é fácil compreender a relevância que sempre assumiu, no interior, o princípio da recusação peremptória, que Rui Barbosa tão ardentemente defendeu. Não era, pois, somente a "lógica do sentimento" que informava as decisões do júri, senão ainda a "lógica partidária", que nem sempre funcionava para absolver, mas também para condenar (LEAL, 1976, p. 106).

Ademais, a figura do Ministério Público era meramente decorativa em alguns casos, posto sua recusa de apresentar recurso diante de decisões espúrias, que beneficiavam os vassalos dos potentados locais, bem como estimulava, ainda mais, a prática de crimes dolosos contra o maior bem tutelado pelo direito – a vida.

O poder paralelo não hesita em impor suas "leis", notadamente nos longínquos ermos nordestinos, onde a falta de Estado salta aos olhos. Em muitos deles não existia força policial institucionalizada, meros civis, sem qualquer treinamento militar, eram largamente usados na guarda de presídios e facilmente se tornavam dependentes de favores dos potentados locais.

O cangaceirismo é um exemplo clássico de uso da violência objetivando o poder, entretanto, os cangaceiros não buscavam ter seu monopólio. O Estado buscava implementar políticas mediante leis inexequíveis para a época, que acabavam por desaguar em violência institucional em busca do monopólio.

> Resultaram, do encontro entre as duas justiças, o degredo, a clandestinidade, a criminalização que encontram sua forma de expressão nos processos formulados pelo Ministério Público (VILELA, 2004, p. 108).

O Código Penal vigente na República Velha, imposto pelo Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890, foi um dos instrumentos largamente usados, posto que o pensamento imperial absolutista não tinha se dissipado. A mácula aos dispositivos penais é tratada como uma afronta ao ordenamento jurídico posto, que trazia consequências políticas e merecia reprimenda.

> Nesta estrutura normativa, percebe-se pela posição tópica dos crimes uma preocupação em criminalizar condutas que poderia colocar em

> risco a República e os poderes republicanos, comprovando a tese de que o Código Penal foi pensado com um braço de apoio ao regime que se implantava (DONADELI, 2014, p. 370).

Contudo, não seria racional imaginar que uma só lei resolveria todos os problemas, as falhas e as omissões do Diploma Criminal, que só foram suprimidos via leis penais extravagantes, funcionando como um bálsamo para a legislação primária ao evitar uma prematura revogação daquela legislação penal.

Vivíamos tempos de total insegurança jurídica: mesmo sem previsão de pena capital e embora diante de cangaceiros, seria inconcebível que um servidor do Estado, investido ou não de jurisdição, negasse aos apenados seu direito ao devido processo legal (com as garantias que lhe são inerentes).

Os direitos outorgados pela Carta Magna republicana eram ceifados por detentores de cargos públicos. Era cada vez mais nítido não existir qualquer fronteira no poder político e a legitimidade buscada pelo Estado dependia de sobrenomes – isso desaguava no total descrédito da sociedade.

As decisões emanadas pelo Poder Judiciário, de caráter discricionário, não consideravam qualquer julgamento objetivo. As sentenças ou os acórdãos dessa natureza distorciam o sistema legal e repercutiam diretamente na seara política – direito e política pareciam manter uma relação simbiótica.

OS PROCESSOS CRIMINAIS DA REPÚBLICA VELHA

Este capítulo é pautado por dados oficiais – os processos judiciais que tinham como réus integrantes do cangaço[1]. O processo é o meio usado pelo Estado para materializar o jus puniendi. O controle social formal é exercido via procedimentos definidos pelas leis que preveem sanções às condutas reprováveis. O direito penal nasceu para relativizar o direito de punir do Estado e assim doutrina Capez (2012, p. 18):

> O Direito Penal é o segmento do ordenamento jurídico que detém a função de selecionar os comportamentos humanos mais graves e perniciosos à coletividade, capazes de colocar em risco valores fundamentais para a convivência social, e descrevê-los como infrações penais, cominando-lhes, em consequência, as respectivas sanções, além de estabelecer todas as regras complementares e gerais necessárias à sua correta e justa aplicação.

Os réus mais abastados dispunham de advogados – um depoimento do próprio réu era muito raro – e quando o juiz indagava sobre algum fato, a resposta era sempre a mesma: o advogado diria.

A logística dos processos seguia um rito, iniciando-se pela autuação, que trazia as informações sobre o local, a data e a cidade onde havia ocorrido o caso,

1 Documentos do início do século XX, em sua maioria disponíveis no Memorial de Justiça de Pernambuco e, em menor escala, nas comarcas de Pau dos Ferros, no Estado do Rio Grande do Norte, e de Nossa Senhora das Dores, no Estado de Sergipe.

a manifestação da autoridade policial, o oferecimento da denúncia por parte do membro do Ministério Público, o documento com maior riqueza de detalhes, que iam da qualificação completa do réu a todos os envolvidos no processo, o dispositivo legal infringido e o rol testemunhal.

O processo era remetido da promotoria para a delegacia de polícia, com o intuito de que esta empreendesse as diligências necessárias, como a oitiva de testemunhas, que podia ter duas formas: o ponto de intercessão seria sua relação com o acusado – se a testemunha nenhum vínculo mantivesse, seria considerada juramentada, caso contrário (parentesco ou inimizade), seria mera informante.

Trata-se de ponto interessante na busca de uma solução imparcial, posto que a manutenção de relações, sejam elas de parentesco ou mesmo de desavença com o acusado, poderia comprometer a prolação de uma sentença escorreita por parte do magistrado que, via de regra, seria um polo imparcial, com o dever de julgar respeitando as balizas legais, sob pena de responsabilidade.

Resta claro que havia previsão legal para conter abusos de autoridades estatais legítimas, porém, nas pesquisas que empreendemos, não nos deparamos com qualquer processo administrativo ou criminal contra magistrados ou autoridades policiais da Velha República. A lei existia, mas não podemos afirmar que sua aplicação era isonômica.

De volta à marcha processual, após o depoimento testemunhal, caberia ao magistrado decidir sobre a pronúncia do acusado, caso optasse pelo pronunciamento deste, era acostado aos autos o exame de corpo de delito da vítima (com informações sobre as lesões e a resposta dos quesitos técnicos pelo perito).

Um dos poucos processos com sentença de magistrados da Velha República traz o futuro Rei do Cangaço sendo ouvido pelo delegado de polícia João Luiz de Carvalho – trata-se de um processo datado de 9 dezembro de 1916, onde figuram como partes a vítima Antônio Ferreira (irmão de Lampião) e o acusado José Saturnino. O Libelo Crime, peça usada pelo promotor de Justiça para a acusação, capitula em seu bojo uma tentativa de homicídio com incidência de circunstância agravante.

A escassez de sentenças proferidas por juízes da República Velha residia no fato de que, no procedimento adotado pelo processo criminal, a citação do réu/acusado deveria ser feita pessoalmente, para que pudesse vir em juízo apresentar sua defesa, ou seja, via oficial de Justiça designado para o ato. Os grupos de cangaceiros eram nômades, o que tornava quase impossível sua citação.

De um lado estavam agricultores familiares; do outro estava um grande proprietário de terras ladeado por seu advogado. Nota-se uma celeridade processual ímpar *in casu,* posto ter sido julgado em apenas 10 meses, tendo seu início em 9 de dezembro de 1916 e seu fim em 3 de outubro de 1917. Atuaram no processo 2 juízes de direito: David Rodrigues Pereira e Félix Cavalcante da Cunha Rego.

Incumbe ao Estado sancionar ou não os indivíduos que transgridam suas leis, com o intuito de prover a escorreita manutenção do ordenamento jurídico vigente, entretanto, o direito de punição por parte do Estado não é absoluto. Compulsando os fólios do processo de dezembro de 1916, não encontramos qualquer irregularidade na marcha processual.

Isso não significa que foi feita a verdadeira justiça no processo em comento, posto que o Tribunal do Júri da Velha República era um órgão que não gozava de legitimidade: seus integrantes, apesar de legalmente denominados juízes de fato, eram indivíduos escolhidos de maneira aleatória.

O clamor público foi sobejamente usado para condenações e absolvições, ora, tal clamor sofria influência dos interesses dominantes do local e, às vezes, dicotomicamente, o mesmo depoimento testemunhal que condenava também serviria para absolver o indivíduo. No caso em tela, a condição de cangaceiro, alegada pela testemunha, absolvia o réu e condenava a vítima.

Ao membro ministerial cabia a hercúlea missão de tentar extrair uma unidade dos depoimentos testemunhais das pessoas por ele arroladas. O promotor público ofereceu o libelo, no processo em comento, capitulando a conduta do réu como uma tentativa de homicídio, contudo, pelo depoimento testemunhal, salta aos olhos a ocorrência de outros ilícitos penais.

Por meio de exame acurado dos processos judiciais em nosso poder, constatamos que o maior responsável pela impunidade dos bandoleiros foi o instituto do direito penal conhecido como *prescrição*.

O direto de punir deve ser exercido pelo Estado diante do indivíduo que pratica conduta reprovável pela lei, sendo-lhe outorgadas todas as garantias do devido processo legal: ampla defesa e contraditório. Mas esse direito/dever de punir do Estado não é absoluto: é aniquilado pelo critério da tempestividade.

Ora, o Estado deve sofrer regulação no exercício de seus direitos e busca celeridade no atendimento das demandas apresentadas. A prescrição retira a legitimidade estatal, pela fixação de lapso temporal para atendimento da demanda, gerando a extinção de punibilidade para o agente causador do fato.

O Estado detém o direito abstrato de punir, que se materializa quando a norma legal é contrariada. Tal fato origina um conflito legal, diante do direito de liberdade do indivíduo. O perecimento do prazo enseja consequências jurídicas e políticas, posto que, caso não existisse regulamentação legal, o Estado incorreria em decisões teratológicas. Assim determina a máxima jurídica *dormientibus non sucurrit ius*.

POLÍTICA PÚBLICA DA VELHA REPÚBLICA: A LEI

Finda a análise dos cadernos processuais, passamos a analisar a política pública adotada na Velha República. Vale ressaltar que, por meio dessas políticas, o Estado pode mensurar o grau de evolução social, posto que a lei interfere no modo de agir de um povo. O poder fiscalizador estatal consiste em mecanismos coercitivos.

Partimos da premissa de que a lei é uma política pública:

> A sociedade outorga um poder de mando àquela entidade e procura assegurar que essas ações de poder e de mando guardem certa previsibilidade no âmbito da representação política, pela via da legalidade. Tal pressuposto permanece na ação para a construção de políticas

> públicas, que serão políticas que partem da lei, desenvolvem-se pela lei e são exigidas e reguladas com base na lei (DERANI, 2004, p. 20).

Coube ao Estado criar, naqueles idos, mecanismos para regular o comportamento social republicano, materializando-o via diplomas legais, que traziam em seu bojo os princípios norteadores da conduta humana, prevendo o procedimento a observar em caso de descumprimento da norma expressa.

Busca-se com a organização de um ordenamento jurídico o equilíbrio de uma sociedade que havia pouco se libertara dos grilhões absolutistas imperiais. A finalidade social buscava extinguir a prática da violência com supedâneo na lei, que refletia interesses individuais em detrimento do bem-estar coletivo.

A política pública ocorre como bálsamo à imposição estatal, na busca de valores naturalmente esquecidos. Um Estado democrático deve almejar a busca de uma ética que valide seu poder de polícia. O direito nasce com o intuito de homologar as ações estatais para modificar a conduta social e estabilizá-la.

A política deve ser composta por valores públicos e materializa-se na norma jurídica, que busca a equânime distribuição dos direitos e das garantias fundamentais, respeitados os direitos, os deveres e o caso concreto. A política pública se materializa nas normas do ordenamento jurídico imposto pelo Estado.

Infelizmente, naqueles idos, a feitura do arcabouço legislativo dispensava a participação social e ficava a cargo dos tecnocratas; embora a Carta Magna de 1891 perseguisse um regime democrático, ainda se vislumbrava em seus dispositivos a materialização do pensamento privado pungente.

A política é responsável pela distribuição de competências – a norma concede aos agentes públicos a legitimidade para pratica de determinados atos, assumindo o condão fiscalizador para regular sua prática. Portanto, ela cria direitos e deveres que decorrem de uma mesma conduta e eis o conceito jurídico de políticas públicas:

> Definindo-se, política pública é um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizadas, destinadas a alterar as relações sociais existentes. Como prática estatal, surge e se cristaliza por norma jurídica. A política pública é composta de ações estatais e decisões administrativas competentes (DERANI, 2004, p. 22).

Nesse diapasão, diferente das leis, as políticas visam a atingir um fim concreto. As leis são instrumentos governamentais e não trazem consigo uma verdade absoluta: em nosso ordenamento jurídico, matar alguém é uma conduta vedada por lei, mesmo que estejamos acobertados pelo manto da legítima defesa.

Não existe uma fórmula matemática a ser aplicada de maneira geral, pois cada caso é um caso. É dever do Estado realizar a política pública de maneira escorreita e sua baliza central é a Constituição Federal. Ao Poder Judiciário cabe analisar se as normas infraconstitucionais se adéquam à Lei Magna.

A norma insculpida na Carta Magna traz para o Estado um dever de cumprimento,

ao mesmo tempo que limita sua atuação. A CF de 1988 (BRASIL, 1988) emana poderio político e, naturalmente, as normas constitucionais reclamam a implementação de políticas públicas.

CONCLUSÃO

Restou demonstrado que o populacho daqueles idos (entre os séculos XVIII e XX) era seduzido pelos tentáculos do banditismo rural, devido ao abandono do Estado, em relação à camada mais humilde de seus jurisdicionados. O cangaço, portanto, seria um refúgio para as pessoas que estavam abandonadas à própria sorte, caso não possuíssem nobre estirpe ou não fossem latifundiárias.

Por seu turno, nossa pesquisa revelou que o Poder Judiciário, há muito, não cumpre com a sublime missão de distribuir escorreita justiça. Por sua vez, o Estado não garantia o necessário aparato aos seus órgãos, mormente aqueles que não se encontravam no litoral, os rincões da pátria verde amarela, pareciam não fazer parte da neófita República.

Dúvidas não nos restam: a injustiça era disseminada e imperava a parcialidade, tão combatida pelos tempos democráticos, padecendo com o verdugo imperialista. A finitude do provimento jurisdicional, bem como a celeridade da marcha processual, estava condicionada a inúmeras variáveis.

O Estado padecia nas mãos dos potentados locais, que teimavam em mostrar sua força e, às vezes, conseguiam, tendo em vista a total ausência estatal no sertão. Ora, o ente federado em comento não propiciava estruturas físicas adequadas para que se desenvolvessem serviços básicos à comunidade, bem como não oferecia condições dignas de trabalho aos servidores públicos.

A justiça era, não raro, executada pelo poder paralelo, posto que o provimento jurisdicional não trazia satisfação à população: mesmo em tempos republicanos ainda imperava a lei do mais forte e a vingança pessoal. Homens humildes cuja honra era maculada ficavam entre o rifle e o rosário. O cangaço oferecia a esses indivíduos o que o Estado deixava de prover.

Concluímos que, embora inefetiva, a política pública adotada à época era, unicamente, a lei. O ordenamento jurídico republicano não revogou leis de cunho imperial, porém, deixava claro que estas não poderiam chocar-se com seus nobres princípios. Dicotomicamente, o ordenamento jurídico vigente era eficaz, entretanto, padecia quando da aplicação da norma ao fato, devido a algumas variáveis.

Por derradeiro, esperamos que este estudo possa servir de base para futuros pesquisadores desse tão curioso tema, o cangaço, ainda pouco explorado no viés judicial aqui proposto, pois tal investigação provocou dissonância com a literatura cangaceira sedimentada.

O estudo procurou abordar o cangaço como era visto, além de seus reflexos na sociedade nordestina, que padecia diante da falta de políticas públicas eficaz, de um Poder Judiciário faccioso e de um Estado privatista, que subjugava o interesse público aos desejos dos potentados locais.

Acreditamos que o trabalho *in loco* será o ponto de partida para uma futura pesquisa sobre as omissões do Poder Judiciário, diante das questionáveis condutas estatais, que não recebiam qualquer sanção legal, bem como privilegiavam

interesses privados não condizentes com os novos tempos republicano-democráticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Rio de Janeiro, DF: Senado Federal, 1891.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União,** Rio de Janeiro, seção 1, 31 dez. 1940.

CAPEZ, F. **Curso de direito penal:** parte geral. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1.

DANTAS, J. I. C. **Coronelismo e dominação.** Aracaju: Universidade Federal de Sergipe, 1987.

DERANI, C. Política pública e a norma política. **Revista da Universidade Federal do Paraná,** Curitiba, n. 41, p. 19-28, 2004.

DONADELI, P. H. M. Cultura política republicana e o código penal de 1890. **História e Cultura,** Franca, v. 3, n. 3, p. 360-375, 2014. Edição Especial.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto.** 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

MACHADO, M. C. R. M. Aspectos do fenômeno do cangaço no Nordeste brasileiro. **Revista de História,** São Paulo, n. 95, p. 139-174, 1973.

MELLO, F. P. **Guerreiros do sol:** violência e banditismo no Nordeste do Brasil. 4. ed. São Paulo: Girafa, 2004.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro:** a formação e o sentido do Brasil. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

VILELA, J. M. **O povo em armas:** violência e política no sertão de Pernambuco. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

JUÍZES NÃO TOGADOS:
uma questão de justiça e equidade

Fábio Araújo de Holanda Souza
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Francisco Horácio da Silva Frota
Universidade Estadual do Ceará – UECE

INTRODUÇÃO

Até o momento, sabe-se que há uma crescente judicialização dos conflitos e que, apesar da redução da velocidade do crescimento da população brasileira e da implementação de meios alternativos de resolução de conflitos, nosso Poder Judiciário não consegue reduzir seu contencioso processual.

A maior demanda se encontra na Justiça de primeiro grau e, no âmbito desta, no microssistema dos Juizados Especiais, importado do modelo dos Estados Unidos da América (EUA), representa o melhor instrumento jurisdicional para aumentar a eficiência do Poder Judiciário, sem descartar a necessidade da austeridade em sua gestão (GIDI e ZANETI JR, 2016).

Compreender as possibilidades e o alcance do microssistema dos Juizados Especiais nos conduz a um prisma sociológico a estudar:

- Quando os cidadãos têm o dever moral de obedecer ao governo e apoiar as instituições da sociedade?

Essa pergunta se mostra vital para a filosofia política.

Buscamos premissas basilares no pensamento contundente de um autor que evoluiu com outros do passado, tornando o menos utópica possível cada resposta ao questionamento formulado.

ONDE ACHAR RESPOSTAS?

"Uma Teoria da Justiça", de John Rawls

Uma das principais obras da filosofia política do século XX é *Uma Teoria da Justiça* de Rawls (1999a), proposta originalmente em 1971. O livro *Justiça como equidade* (RAWLS, 2003) foi uma apresentação melhorada e mais curta dessa teoria, publicada originalmente em 2001, com apoio editorial de Erin Kelly, um dos ex-alunos de John Rawls. Eis a razão da escolha de Rawls (1999a, 2003) como base teórica deste estudo. Sua nacionalidade estadunidense? Mera coincidência!

Quando perguntado sobre como os direitos, deveres, benefícios e encargos devem ser distribuídos, os ideais de *liberdade* e *igualdade*, muitas vezes, conflitam uns com os outros. Na política interna, em recorrentes ocasiões, vemos esses con-

flitos entre os apelos por mais liberdades individuais e esquemas para acordos de bem-estar universais e igualitários (SIMMEL, 1083, p. 125). É esse conflito entre liberdade e igualdade que Rawls (1999a, 2003) tenta conciliar com sua Teoria da Justiça.

Existem 3 etapas principais na Teoria da Justiça, de Rawls (1999a, 2003). Ele assume certos traços característicos das sociedades livres, bem como algumas ideias específicas sobre como a sociedade e as pessoas devem ser entendidas:

> 1. Em primeiro lugar, Rawls (2003) acredita que mesmo pessoas com variadas crenças podem concordar com alguns princípios para resolver conflitos básicos sobre os efeitos distributivos das instituições sociais;
> 2. Em segundo lugar, ele se baseia na tradição da Teoria do Contrato na filosofia política (RAWLS, 2003), argumentando que o consentimento, em algum sentido, faz-se necessário para o legítimo exercício do poder do Estado; e
> 3. Com base na exigência do consentimento, no terceiro passo, Rawls (2003) exprime certos princípios para uma sociedade justa que os cidadãos deveriam suportar.

A principal ideia desses princípios é que os direitos políticos e civis devem ser protegidos; além disso, todas as pessoas com as mesmas habilidades e esforços devem ter igualdade de oportunidades para alcançar posições diferentes. Nesse contexto, os grupos sociais mais desfavorecidos recebem um peso decisivo na distribuição de benefícios econômicos.

A teoria de Rawls (1999a, 2003) é a alternativa ao chamado *utilitarismo,* dominante entre filósofos e pensadores políticos desde meados do século XVIII. Políticos notáveis, economistas e filósofos morais (como Adam Smith, Jeremy Bentham, John Stuart Mill e Henry Sidgwick) tinham defendido o utilitarismo de um modo ou de outro. Essa tradição afirma o princípio da maximização do bem-estar: deve-se agir para alcançar a maior utilidade esperada considerando todas as partes interessadas (FLOISTAD, 2014).

O bem-estar, entendido como felicidade ou satisfação de interesses, é a única coisa que interessa ao utilitarismo e a distribuição do bem-estar entre as partes interessadas não tem um significado essencial. O utilitarismo acentua que, se necessário, pode mostrar-se adequado deixar alguém sofrer para promover o bem-estar geral. Rawls (1981) nega isso alegando que cada cidadão tem certos direitos que não podem ser sacrificados simplesmente para que outros obtenham mais benefícios.

No século XX, *Uma Teoria da Justiça* foi uma das contribuições que mais atraiu atenção na filosofia política – o livro revolucionou a filosofia moral e os críticos de Rawls (1999a) declararam que, desde então, os filósofos políticos devem trabalhar dentro de suas respectivas teorias ou explicar por que escolheram não o fazer. Embora o livro seja longo e uma leitura reconhecidamente difícil, sua influência atingiu uma série de filósofos com foco em direito, psicologia, ciência política e economia – porém, *Uma Teoria da Justiça* foi desafiada em diversos aspectos e

Rawls (1999a) se viu obrigado a responder inúmeras críticas desde que sua obra veio a lume. Veremos em detalhe as críticas e suas respectivas referências.

Em alguns pontos, Rawls (1999a) ajustou seus modos de visão à luz de objeções e sugestões. Em algumas oportunidades modificou e explicou sua teoria, para obter um saldo melhor do que o originalmente almejado; em outras refutou a crítica. No final, optou por não revisar *Uma Teoria da Justiça,* propondo mudanças em artigos científicos, bem como no livro *Liberalismo político* (RAWLS, 1993), onde suas reflexões foram ainda mais desenvolvidas. O livro *Justiça como equidade* (RAWLS, 2003) é uma obra mais curta e atualizada que consiste, em grande parte, em notas escritas nos anos 1980 (FLOISTAD, 2014).

INTRODUÇÃO BIOGRÁFICA

Segundo Pogge (1999), John Rawls nasceu no Estado de Maryland, nos EUA, em 1921 e, com exceção de 3 anos de serviço militar durante a Segunda Guerra Mundial, dedicou sua vida profissional à filosofia. Obteve seu doutorado na mesma área, na Universidade de Princeton, em 1950, ensinando pouco tempo por lá e na Universidade de Cornell. Em 1962, assumiu uma cátedra de filosofia na Universidade de Harvard. Quando publicou Uma Teoria da Justiça (RAWLS, 1999a), ele já vinha trabalhando no livro há 20 anos (POGGE, 1999).

Com ênfase na abordagem conceitual e no argumento detalhado, por que *Uma Teoria da Justiça* (RAWLS, 1999a) chamou tanta atenção na filosofia analítica?

A filosofia política procurou ampliar a compreensão de como a sociedade é e como deve ser. Rawls (1999a) enfatizou que esse entendimento tem um objetivo prático importante: ajudar a resolver conflitos profundos entre os membros da comunidade. John Rawls, nascido e criado no sul dos EUA, sentiu fortemente que a sociedade do Tio Sam sentia falta de uma resposta bem pensada à seguinte indagação:

- Como uma sociedade justa deveria regular a distribuição dos benefícios e os encargos da cooperação entre seus membros?

Essa foi a pergunta à qual ele dedicou sua vida.

Uma das razões de tal impacto de *Uma Teoria da Justiça* (RAWLS, 1999a) é, sem dúvida, o fato de que o autor considerou seriamente as opiniões dos outros e buscou beneficiar-se do conhecimento de pensadores anteriores. Muitas vezes, John Rawls enfatizou que, se quisermos aprender uns com os outros, devemos interpretar uns aos outros sob nossa melhor luz. Com efeito, acredita-se que os filósofos políticos deram respostas diferentes às mesmas indagações ao longo da história. Entretanto, pelo contrário, muitas vezes eles escreveram sobre os conflitos políticos que surgiram em seu próprio tempo. Portanto, a visão histórica se faz necessária tanto para colocar as teorias sob uma luz clara quanto para colher os *insights* dos outros.

Quando os pensadores anteriores soam ingênuos, com frequência, nossa interpretação está incorreta. Essa atitude levou John Rawls a perguntar:

- Qual é o contexto histórico da redação desses autores e quais são as questões que os preocupam?
- Quais são as possíveis opções percebidas por eles?

Muitos dos críticos de *Uma Teoria da Justiça* (RAWLS, 1999a) não obtiveram respostas a essas perguntas sobre as próprias contribuições de John Rawls, embora esses antecedentes ajudem a entender por que o livro causou tal agitação em decorrência dos conflitos políticos e filosóficos do tempo do autor.

Em meados do século XX, os EUA foram marcados por profundos conflitos políticos. O movimento dos direitos civis, nos anos 1950 e 1960, levantou problemas fundamentais sobre a vida social e a governança nos EUA. Seu papel na Guerra do Vietnã concentrou ainda mais a atenção do público na legitimidade governamental:

- Com que direito moral as autoridades políticas podem exigir que os membros da comunidade obedeçam às regras e aos regulamentos da sociedade?

John Rawls argumenta que a legitimidade é, principalmente, uma questão de equidade: como os direitos e os benefícios são distribuídos entre as pessoas. Em uma democracia, a ordem jurídica e política deve garantir a igualdade pública. A situação dos afro-americanos, entretanto, deixou claro que direitos civis formalmente iguais são insuficientes para prevenir a discriminação racial. Falta de proteção legal e limitadas oportunidades econômicas e políticas mantinham tal minoria oprimida. Ao mesmo tempo, suas demandas por maior igualdade econômica e social ameaçavam a prosperidade e a liberdade da maioria.

ESTRATÉGIA ARGUMENTATIVA

No âmbito da filosofia política, Rawls (1999a) se baseia na tradição do contrato social – que considera as regras societárias normas que todas as partes envolvidas devem reconhecer e cumprir. Enfatiza-se o consentimento em algum sentido – pelo menos entre aqueles cujo principal objetivo é agir dentro das regras. Um conjunto de regras satisfatório ou apropriado é aquele que todos os interessados podem esperar e seguir, independente da parte do contrato que a pessoa represente[1].

Nas palavras de Rawls (1999a, p. xii, tradução nossa):

> Usei uma representação mais geral e abstrata da ideia de contrato social por meio da concepção da posição original como forma de fazer isso. Um relato convincente das liberdades e dos direitos básicos

1 As apresentações da tradição do contrato social incluem Hampton (1993) e Freeman (1990). As primeiras feições clássicas incluem Rousseau (1978), Locke (1988), Kant (1993, 1999). Hobbes (2006) também se encontra na tradição do contrato social, mas, segundo Gauthier (1986) parece justificar as normas morais das premissas não normativas. Dentre os seguidores recentes dessa tradição temos Dworkin (1981a, 1981b, 1987), Barry (1991) e Scanlon (1998).

> e de sua prioridade foi o primeiro objetivo da justiça como equidade. Um segundo objetivo foi integrar essa conta com uma compreensão da igualdade democrática, que levava ao princípio da igualdade de oportunidades justa e ao princípio da diferença.

O governo obriga seus cidadãos a seguir as leis da terra. Ainda assim, podemos dizer que as instituições respeitam a liberdade e a igualdade individuais? Sim, argumentaram Rousseau (1978), Locke (1988) e Kant (1993, 1999). Sob certas condições, podemos considerar tais regras como respeitadoras de direitos individuais, de modo livre e igual, e estamos moralmente vinculados pelas normas – mesmo se não concordarmos com elas.

Nesse sentido, a estrutura social respeita a liberdade individual e a igualdade se esse regime puder ser sujeito de consentimento voluntário de todas as partes interessadas. Os arranjos, no entanto, são ilegítimos se uma pessoa estiver em situação pior do que estaria em opções especificadas – para Locke (1988), essa linha de base era um estado natural sem instituições sociais e a autocracia absoluta era pior do que esse estado de natureza; tal arranjo não tinha o direito moral de ser obedecido (RAWLS, 1999a).

Essa tradição interpreta a norma da igualdade de todos os seres humanos de certa maneira. Todas as partes interessadas contam e fazem-no, igualmente, no sentido de que as regras e as instituições da sociedade precisam ser defensáveis por e para todos. Um conjunto satisfatório ou apropriado de regras é aquele em que todos os interessados podem juntar-se – ou seja, qualquer pessoa o aceitaria, independente da parte interessada na qual estiver.

Rawls (1999a) adota essa abordagem inspirado no contrato social. Ele propôs que uma sociedade justa deve atender aos critérios de distribuição selecionados pelas partes de modo livre e igual. Quando tais critérios são aqueles que não enfrentam grande objeção – quando podem ser considerados razoáveis – as pessoas se relacionam umas com as outras de maneira livre e igual, mesmo se forçadas a dispor de suas respectivas instituições sociais. Essa é a ideia por trás da sugestão de Rawls (1999a), de que se deve entender a justiça como equidade.

No raciocínio de Rawls (2003), o tema não se refere, como ocorria com alguns pensadores que defendiam o contrato social, a instituições sociais isoladas, mas sim consideradas como um todo. E a base da comparação para avaliar a vantagem ou a desvantagem da pessoa não é um estado natural para Rawls (2003). Embora as instituições sociais sejam "artificiais", não é sensato tentar avaliar as pessoas como "realmente" existentes fora das normas, dos laços e dos papéis em que nasceram. Em vez disso, o autor procura comparar princípios alternativos para avaliar estruturas sociais básicas.

Rawls (2003) propõe um meio para tornar mais fácil justificar e classificar tais propostas de princípios de justiça. Prevê-se uma "posição original" de negociação inicial em que todas as partes precisam concordar com princípios para avaliar se as instituições sociais são justas. Isso corresponde a uma interpretação de igualdade e liberdade de contrato social como consentimento geral. Além disso, Rawls (2003) pede-nos para pensar que as partes não estão cientes de fatos que

poderiam atraí-las a exibir argumentos injustos ou impróprios. Portanto, as partes argumentam por trás de um véu de ignorância na escolha dos princípios da justiça.

Nessa posição original, as partes sabem que as instituições sociais afetam suas vidas de maneira crucial, como indicado. Embora todos tenham uma filosofia de vida que desejam promover, não sabem o alcance que essas crenças particulares têm. Desse modo, ninguém defenderá uma distribuição específica de benefícios simplesmente porque promove certa crença. Nem alguém argumentaria que as instituições sociais deveriam favorecer certos talentos, tais como capacidade de aprendizagem, empreendedorismo ou bravura, já que ninguém sabe se tem essas características. Até concordam com a ideia de que as instituições podem recompensar alguns desses traços de caráter, mas, por certos motivos, por exemplo, para aumentar a quantidade de riqueza na qual todos terão, eventualmente, uma participação.

Rawls (2003) argumenta que a posição social mais desfavorecida terá peso decisivo na escolha dos princípios da justiça. Isso é expresso pela ideia de que as partes pensariam no pior que poderia acontecer com elas. Na ignorância de como cada um acabará na escada social, há a tendência de assegurar que os desfavorecidos sejam afastados ao máximo. Os princípios do autor seriam preferíveis em relação ao princípio do utilitarismo de maximização da utilidade, uma vez que o último permite que alguns possam ser sacrificados em benefício dos outros.

Tal escolha hipotética nessa posição original é relevante para determinar os princípios da justiça, eis que reflete a situação que acreditamos apropriada ao discutir esses temas. Nessa posição, as partes prefeririam os princípios de Rawls (2003) sobre o utilitarismo, pelo fato dos primeiros assegurarem que todos, mesmo os mais desfavorecidos, recebam uma parte dos bens sociais. O processo de escolha na posição original reflete que se está tentando encontrar princípios que geralmente podem ser aceitos e que desejamos evitar políticas nas quais alguns terão grandes objeções.

Tais queixas, geralmente, virão daqueles considerados piores. Aqueles que obtêm menos bens básicos sociais do que outros, muitas vezes, fazem contundentes objeções contra essa distribuição desigual, especialmente quando levamos em conta o fato de que esses bens são criados mediante a colaboração e, quando se perceber o enorme impacto, uma distribuição desigual já terá o padrão de vida dos desfavorecidos. Para essa abordagem de trabalho, mostra-se fundamental poder escolher entre princípios concorrentes com base em críticas razoáveis a quaisquer regras, no que diz respeito aos efeitos que essas regras têm sobre as pessoas em foco.

Tais argumentos normativos exigem comparabilidade entre as pessoas nos termos das consequências relevantes de tais regras, ou seja, aquelas que definem as práticas das instituições sociais. Os fatores mencionados, no entanto, dificultam o acordo sobre tais princípios de justiça, nomeadamente, as instituições sociais que afetam planos de vida, a pluralidade de concepções do bem e a maleabilidade de nossas preferências. Esses fatores limitam os efeitos sobre as pessoas que podem servir de base para argumentos a favor e contra esses princípios de justiça.

Neste ponto, as várias teorias da justiça distributiva têm percepções diferentes sobre os benefícios que devem ser regulados, os interesses das partes que importam e como esses interesses devem ser levados em consideração. Assim, Rawls (2003) precisa esclarecer os benefícios e encargos que os princípios da justiça devem regular.

Essa escolha deve ocorrer à luz dos vários constrangimentos citados e com base na necessidade das pessoas poderem defender a si e a tais princípios. Assim, são apenas efeitos detectáveis causados por instituições sociais que podem contar para ou contra a avaliação de variados princípios nas instituições. Além disso, os benefícios e encargos têm praticamente os mesmos efeitos em todos os assuntos.

Rawls (2003) também precisa de uma teoria para os interesses relevantes que se pode esperar, com o intuito de comandar o acordo geral. O tamanho dos benefícios e encargos suportados pelas várias partes interessadas também deve ser comparável com outras contribuições. Desse modo, é importante analisar essas premissas sobre interesses, benefícios e igualdade, como aparecem no argumento do autor.

INTERESSES: RAZOABILIDADE E RACIONALIDADE

A justiça como equidade sugere que dois interesses são primordiais (RAWLS, 1999a). Quando ocorre essa questão da justiça distributiva, o autor acredita que podemos esperar e concordar com a ideia de que a pessoa para esses fins tem duas capacidades importantes – mesmo que discordemos sobre essas habilidades relevantes em outros contextos – a racionalidade e a razoabilidade.

Em primeiro lugar, todos têm um senso de justiça, a capacidade de entender, aplicar e submeter aos princípios as regras consideradas justas. Essa sensação de justiça significa não atribuir objetivos injustos contrários aos princípios de justiça que consideramos apropriados. Note-se que tal premissa é claramente normativa. A teoria, portanto, não tenta justificar considerações morais isoladamente (RAWLS, 1999a).

Em segundo lugar, somos racionais, em certo sentido: cada um de nós tem a capacidade de formar uma opinião sobre a boa vida dentro das possibilidades previstas. Tentamos promover ou alcançar esse objetivo, sozinhos ou em colaboração com outros (RAWLS, 1999a).

Na teoria de Rawls (1999a), apenas as consequências para esses dois interesses são consideradas bases relevantes para argumentos sobre os princípios da justiça. Decerto, temos muitas outras habilidades e interesses importantes e muitos deles podem ser mais ou menos relevantes para cada um. Apenas os argumentos que dizem respeito aos efeitos distributivos nessas duas capacidades, entretanto, são tais que Rawls (1999a) acredita que se pode esperar um consenso.

BENS PRIMÁRIOS SOCIAIS

Dada nossa maleabilidade e em razão da pluralidade de concepções do bem, mostra-se difícil encontrar um conjunto adequado de benefícios e encargos cuja distribuição deva ser avaliada. O autor introduz o conceito de "bens primários

sociais" como resposta criativa a esses desafios (RAWLS, 1971 *apud* FREEMAN, 1999, p. 361). Os benefícios contemplados nesse conceito são: a) direitos políticos e civis; b) liberdades; c) poderes, posições e ocupações formais; d) renda e riqueza; e e) base social de autorrespeito. Tais benefícios são em parte intrínsecos e em parte de valor instrumental para as duas mais relevantes.

Os bens primários sociais são, destarte, condições sociais e ativos sob controle institucional que normalmente se fazem necessários para desenvolver e usar essas habilidades e promover a concepção particular da "boa vida" que se possa ter. A distribuição desses bens surge como uma reivindicação justificada. Ainda mais adequados porque se pode entender os bens básicos sociais como autoridade institucionalizada. Esses benefícios – renda, por exemplo, como no caso de dinheiro – proporcionam às pessoas o poder legal para determinar as ações de outras em áreas específicas; no entanto, existem apenas na medida em que os documentos são aceitos como legais por outros agentes sociais.

Isso significa que os benefícios em questão só existem se as regras forem seguidas e os resultados prescritos, ou seja, realmente seguidos. São, em certo sentido, as práticas comuns dos cidadãos que constituem os bens básicos sociais. A distribuição desses bens primários sociais por meio das instituições básicas da sociedade como um todo, de acordo com as expectativas e os incentivos criados, deve ser tal que exista uma linha de base para que todos obtenham partes iguais desses bens ao longo do tempo. Isso se reflete nos princípios da justiça distributiva, justiça como equidade (RAWLS, 1999a).

EVOLUÇÃO DA TEORIA: JUSTIÇA E EQUIDADE

Vale destacar o fato de que o livro mais recente do autor, *Justiça como equidade* (RAWLS, 2003), abordou algumas áreas em que o autor mudou seus pontos de vista e esclareceu alguns detalhes que ele pensava que os críticos haviam interpretado mal – como o uso de um princípio de "maximin" e se a teoria se presta a criticar os papéis opressivos de gênero.

Outros três aspectos também podem ser mencionados sucintamente. Em seu livro *Political Liberalism,* Rawls (1993) discutiu, em particular, como uma sociedade com diversidade ética pode ser justa e manter o apoio no tempo – ou seja, para que ela possa ter legitimidade tanto normativa quanto social. Existe algum motivo para acreditar que os cidadãos com diferentes concepções do bem apoiarão os princípios de justiça de Rawls (1993) e uma estrutura social justa no tempo?

Rawls (2003) argumenta que a reflexão filosófica de suas contribuições se mostra importante, precisamente, para garantir tal estabilidade ou sustentabilidade. Uma explicação comum e de domínio público das razões pelas quais as instituições merecem o nosso apoio pode dar razão para todos apoiarem os arranjos justos, assegurando que, em sua maioria, as outras pessoas pensam e fazem o mesmo – independente de seus desentendimentos. Essa justificativa deve basear-se em pressupostos sobre os quais há que se esperar um consenso. É uma base formada em um consenso sobreposto em uma variedade de crenças que, de outro modo, não concordam em muitos pontos entre si.

Em outros trabalhos, Rawls (1981, 1997) enfatizou que a teoria é "política" de certa maneira. Não se pretende usá-la como uma teoria moral abrangente ou um sistema filosófico geral do homem e da sociedade global. Em vez disso, a teoria só é aplicável a certas instituições sociais, nas quais os princípios e as premissas não são considerados verdadeiros, mas pragmaticamente úteis para alcançar o consenso.

No livro *Justiça como equidade* (RAWLS, 2003), o autor deixou bem clara a noção de que a teoria é justificada pelo equilíbrio reflexivo. Roga que não só ele se abstenha de afirmar que as premissas são definições verdadeiras dos termos "justiça", "pessoa" etc. Igualmente, enfatizou que a teoria se baseia, essencialmente, na concepção de todas as pessoas iguais e na sociedade como um sistema de cooperação entre esses cidadãos livres e iguais, duas crenças confirmadas na cultura política ocidental. Recebeu a ideia de que essas concepções também existem, são amplamente compartilhadas no resto do mundo e mostram-se importantes para a aplicação da teoria.

Começou, inexoravelmente, a explorar algumas implicações internacionais dessa teoria na Lei dos Povos (RAWLS, 1999b), em relação aos princípios que devem governar a política externa dos estados liberais. Também é evidente que não considerou que as instituições dos EUA usassem os princípios da justiça em conformidade com os que defendeu. A teoria não deve ser entendida como uma defesa da atual ordem social estado-unidense. Explicou em detalhe que dentre as liberdades às quais sua teoria dá primado não se inclui a propriedade privada dos meios de produção.

Por fim, ainda no mesmo estudo, argumentou a favor de dois outros sistemas sociais diversos do sistema de bem-estar capitalista dos EUA: tanto o que ele denomina "democracia corporativa" quanto um regime liberal, democrático e socialista poderiam satisfazer seus princípios. Observou, ainda, em relação aos EUA, que seus cidadãos se afastaram dos princípios da justiça como justos no tempo, em parte porque os partidos políticos podem usar recursos privados na campanha, reduzindo o valor real dos direitos políticos.

CRÍTICAS À TEORIA DE JOHN RAWLS

John Rawls é o mais importante e influente filósofo político e moral do século XX. Sua obra moldou profundamente as discussões contemporâneas da justiça social, política e econômica em filosofia, direito, ciência política, economia e outros ramos das ciências sociais. A leitura dos estudos de John Rawls, tanto as versões originais (RAWLS, 1981, 1993, 1997, 1999a, 1999b) quanto as traduções[2] para o português (RAWLS, 2000, 2003), demonstram a complexidade de seus corolários, o que, *de per se,* dificulta a compreensão indispensável para destilar críticas ao seu pensamento.

2 Não obstante as traduções para o português da obra *A Teory of Justice,* por Almiro Pisetta e Lenita Esteves, e, da obra *Justice as Fairness,* por Claúdia Berliner e Álvaro de Vita, terem cumprido sua finalidade de adequar as ideias ao nosso idioma, observam-se contribuições interpretativas desses pensadores nas obras de John Rawls, forçando-nos episodicamente à releitura de suas edições em inglês; isso ocorre com maior intensidade na segunda obra, para evitar imersões acidentais de Erin Kelly como ideias originais de John Rawls.

Nesse contexto, Samuel Freeman (2003), na qualidade de professor doutor em filosofia e direito na Universidade da Pensilvânia, liderou uma série de grandes filósofos (Thomas Nagel, Joshua Cohen, T. M. Scanlon, Amy Gutmann, Philippe Van Parijs, Norman Daniels, Burton Dreben, Onora O'neill, Charles Larmore, Frank I. Michelman, Samuel Scheffler, Stephen Mulhall, Adam Swift e Martha C. Nussbaum) na confecção de ensaios que, mediante uma bibliografia substancial, servem de referência para estudantes como um guia acessível para John Rawls, bem como para especialistas, como ampla discussão crítica de toda a gama de contribuição do autor quanto aos conceitos de justiça política e econômica, democracia, liberalismo, constitucionalismo e justiça internacional. Também há, no bojo desse trabalho, avaliações das relações polêmicas de John Rawls com o feminismo[3], o utilitarismo e o comunitarismo[4]. Infelizmente não temos versão em português.

Ainda que a teoria seja inteligível, não é possível seguir em frente sem anotar críticas e potenciais antes de opor-se à sua aplicação. Essa teoria faz parte da tradição analítica da filosofia, que enfatiza a razão – sua força advém do fato de que as teorias mais abertas a críticas tornam mais fácil a identificação de premissas, fraquezas e erros. John Rawls, decerto, não foi deixado inconteste, pois há ampla bibliografia anotada de artigos críticos à sua teoria.

Como anotado em apologia, o tema-alvo é específico e fez-se necessária uma triagem entre os mais diversos autores, sem comprometer a qualidade da discussão crítica e a atualidade dos argumentos trabalhados. Outras limitações resultaram de questionamentos sobre o escopo e o método.

Evidentemente, muitas foram as críticas substanciais à Teoria da Justiça de John Rawls. Confessamos que o tema é por demais aprazível, o que nos tentou a aprofundá-lo cada vez mais, todavia, muitos artigos não estão disponíveis na internet e alguns livros só podem ser adquiridos nos EUA. Assim, recorreu-se a busca por autores que reuniram críticas a essa teoria.

Floistad (2014) reuniu as mais impactantes críticas à Teoria da Justiça de John Rawls recorrendo a autores como Wellbank, Snook e Mason (1982) e Richardson e Weithman (1999).

Outros críticos foram considerados por Floistad (2014), como Sandel (1982 apud GUTMANN, 1985), Buchanan (1989), Mulhall e Swift (1996), Rasmussen (1990) e Follesdal (1998), que, em apertada síntese, propuseram uma rediscussão sobre a premissa da natureza humana usada em John Rawls. Já North (1990), Putnam (1993), Okin (1989) e Kymlicka (1991) teceram críticas à teoria por se concentrar nas instituições sociais e ignorar outras práticas. Destacamos que estes últimos chegaram a asseverar que a abordagem de John Rawls ignora os abusos que ocorrem na chamada "esfera privada", protegida do Estado como "ente público" (FLOISTAD, 2014).

3 Feminismo é um conjunto de movimentos políticos, sociais, ideologias e filosofias que tem como objetivo comum direitos equânimes (iguais) e uma vivência humana por meio do empoderamento feminino e da libertação de padrões opressores patriarcais, baseados em normas de gênero.

4 Comunitarismo é um conceito político, moral e social que surge por volta da década de 1980, em oposição a determinados aspectos do individualismo e em defesa de fenômenos como a sociedade civil.

Sen (1980, 1985, 1992, 1993), autor mais citado por Floistad (2014), criticou a Teoria de Rawls por ignorar as diferenças pessoais no metabolismo dos bens. Harsanyi (1975 *apud* FLOISTAD, 2014, p. 326), por seu turno, argumentou que a incerteza só sugere uma estratégia máxima para a pessoa se alguém estiver por demais interessado em evitar riscos.

Arrematou Scanlon (1982, 1998 *apud* FLOISTAD, 2014, p.326) a noção de que muitos dos argumentos da justiça como equidade ainda podem ser preservados. A situação do contrato deve ser especificada de modo a classificar os princípios não com base no que seria racional escolher por pessoas interessadas sob um véu de ignorância, mas com base em qual escolha não pode ser objetivada razoavelmente contra, independente da posição social de alguém (SCANLON, 1982, 1998).

Após minuciosa leitura das críticas levantadas, percebe-se que muitos dos comentadores não observaram que John Rawls abordou uma questão muito limitada. Sua teoria, obviamente, não responde a todos os desafios éticos e políticos enfrentados hodiernamente. Os princípios que o autor propõe são destinados a se inscrever no conjunto de instituições básicas da sociedade e não são necessariamente válidos para outras questões distributivas – como os serviços de saúde, a riqueza e as fronteiras.

Em grande parte, a responsabilidade das pessoas no mundo em desenvolvimento permaneceu sem resposta por parte de John Rawls até que discutisse as normas da política externa em *The Law of Peoples* (RAWLS, 1999b). Além disso, os princípios da justiça não podem ser aplicados diretamente quando se decide como se deve atuar em certas situações.

Os princípios foram destinados a ser aplicados principalmente à sociedade bem ordenada. Como as instituições sociais devem remediar as injustiças do passado e o que se deve fazer quando vivemos sob acordos injustos, estas são questões importantes que John Rawls mal abordou. A discussão sobre desobediência civil é uma dessas raras abordagens (RAWLS, 1999a). A teoria não pode responder facilmente a essas questões sem maior desenvolvimento.

John Rawls também restringiu o âmbito de aplicação dos princípios às "comunidades sob condições favoráveis". Ou seja, o autor assumiu, entre outras coisas, o fato de que existe uma base econômica suficiente para garantir as liberdades políticas e civis e o suficiente para atender às necessidades básicas (RAWLS 1999a, p. xiii *apud* FREEMAN 1999, p. 359 a 387). As prioridades entre os benefícios e entre os bens primários sociais nos países mais pobres permanecem uma questão aberta.

O fato de que a teoria de John Rawls não oferece respostas a todas as questões não é uma objeção de peso, especialmente porque partes da abordagem ainda podem mostrar-se frutíferas em relação a esses tópicos. Portanto, o tema dos próprios escritos de John Rawls é bastante estreito.

CONTRIBUIÇÕES DURADOURAS DA TEORIA DE JOHN RAWLS

As teorias éticas têm uma função que John Rawls nos ajudou a lembrar: trazer ordem e coerência a nossas diferentes crenças morais, ajudando a resolver nossos conflitos práticos. A justificação pelo equilíbrio reflexivo é uma visão im-

portante aplicável às teorias éticas em geral, não apenas à Teoria da Justiça do autor.

Diversas teorias que buscam responder a outras indagações podem fazer uso de partes da teoria de John Rawls, assim como ele elaborou o que viu como valioso na filosofia política anterior. Por exemplo, muitos consideram a ideia de posição original um frutífero meio para abordar outros problemas morais.

A Teoria da Justiça como equidade não refutou o utilitarismo ou as teorias políticas de uma vez por todas. Ainda assim, a teoria de John Rawls é uma tentativa completa e sistemática de resolver as principais questões políticas diante das quais as pessoas discordam.

O equilíbrio reflexivo e o consenso sobreposto mostram como os valores podem ser justificados, mesmo em uma sociedade com diversas crenças, para que se possa tratar todos os seres humanos livres e iguais, apesar das várias diferenças que os particularizam.

JOHN RAWLS E O SISTEMA JUDICIAL BRASILEIRO

Okin (1989) e Kymlicka (1991) assinalaram que a abordagem de John Rawls ignora os abusos que ocorrem na chamada "esfera privada", protegida pelo Estado como "ente público". Nesse contexto, é possível que sua teoria seja interpretada como a divisão do trabalho dentro da família ou em um mercado de trabalho segregado – não se trata de uma questão de justiça. Apesar de ter respondido adequadamente, John Rawls não faz uma distinção clara entre "público" e "privado".

Sob a perspectiva do autor, no entanto, essa discussão é inócua, uma vez que seu sistema se calca em um substrato mínimo para ser compreendida e aplicável em sociedades. Uma delas é que seus cidadãos livres e iguais (RAWLS, 2003), por consenso, elenquem bens sociais a tutelar e estipulem uma estrutura social básica mediante instituições concebidas para modelar direitos e deveres mediante um equilíbrio reflexivo pleno, onde os juízos particulares de generalidades carreguem o peso de uma justificação pública e um consenso sobreposto, onde a concepção política de justiça aceita por todos esteja intimamente relacionada a outras em doutrinas religiosas, filosóficas e morais mais abrangentes, tornando a sociedade bem ordenada.

De fato, concluir que a sociedade brasileira é bem ordenada e que suas instituições sociais atuam sob a égide de uma justificação pública aceita por consenso requer algumas premissas:

> 1. O Brasil adotou a república federativa como forma de governo, mas a independência de seus estados-membros é condicionada aos ditames da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988). Nossa Carta Magna materializa um consenso entre os cidadãos brasileiros livres e iguais, com o intuito de proteger bens sociais preestabelecidos. Portanto, trata-se de uma sociedade bem ordenada, nos termos de John Rawls;

2. Os Juizados Especiais criados pela CF de 1988 (BRASIL, 1988) – primeira premissa – não representam tribunais de exceção[5], eis que é facultado ao cidadão, a todo tempo, e sob qualquer circunstância, o acionamento de um sistema de Justiça Comum sempre que lesão ou ameaça de lesão a direito seu ou de outrem ocorrer. Ou seja, o cidadão brasileiro pode optar com liberdade e igualdade por quaisquer dos sistemas, revelando uma opção a mais e nunca uma substituição da jurisdição estatal;
3. Os cidadãos brasileiros elegeram encargos a ser suportados por qualquer cidadão que venha a lesionar direito, disponível ou não, tornando dispensável a condescendência do réu na escolha da corte (microssistema de Juizados Especiais ou sistema de Justiça Comum). O interesse público (ainda que o conflito seja de natureza privada) exige como condição *sine qua non* que seus funcionários sejam públicos[6].

Essas premissas fazem concluir que os Juizados Especiais e os funcionários que ali laboram gozam de múnus público[7] atribuído pela CF de 1988 (BRASIL, 1988), tornando irrelevantes as críticas da teoria de John Rawls sobre a linha que separa o público do privado, eis que os bens sociais protegidos pelo Estado já estão estabelecidos em consenso pelos cidadãos brasileiros, tornando perfeitamente aplicável a Teoria da Justiça do autor no sistema judicial do Brasil.

Até agora, a conclusão parcial é que os princípios da Teoria da Justiça como equidade de John Rawls representam a evolução de pensamentos gerais sobre o cidadão e a sociedade e estes se prestam, quando corretamente aplicados, a conferir estabilidade e legitimidade a instituições surgidas com amparo em consensos comuns de igualdade e liberdade, ainda que, no primeiro momento, não estejam voltadas à satisfação dos mais necessitados. Assim, a austeridade no processo judicial se coaduna com o meio a ser suportado por todos os cidadãos para a obtenção de prestação jurisdicional eficiente e célere como benefício dirigido diretamente a eles. A teoria de John Rawls, no entanto, assevera igualmente que, atingidos os ideais de liberdade e igualdade, as atenções devem ser voltadas a ideais utilitaristas como a garantia de assistência judiciária gratuita aos necessitados.

Eis o contexto no qual os Juizados Especiais, na qualidade de instituições hábeis para garantir efetividade da prestação jurisdicional, inserem-se. Para tanto, segundo a Teoria da Justiça de John Rawls, deve contemplar critérios austeros como meios para garantia da liberdade e da igualdade entre os cidadãos mediante eficiência: qualidade versus rapidez de suas decisões, ainda que encargos devam ser suportados pelos cidadãos.

Apesar do microssistema contribuir nesse desiderato, faz-se necessário analisar uma reforma. A escolha dos juizados para encabeçar mudanças encontra

5 Tribunal criado em caráter temporário ou excepcional.

6 Extrai-se da lei que funcionário público é todo aquele que, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública, ainda que em entidade paraestatal ou empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública, nos termos do art. 327 do Código Penal (CP) – Decreto-Lei n. 2.848 (BRASIL, 1940).

7 *Munus,* em latim, significa encargo, dever, ônus, função. Obrigação decorrente de acordo ou lei, sendo que, neste último caso, denomina-se *múnus público*.

viabilidade na informalidade de seus procedimentos processuais, na baixa complexidade dos conflitos apreciados e em seu maior potencial de capilaridade para o exercício da jurisdição.

CRÍTICAS AOS ATUAIS MODELOS DE JUÍZES LEIGOS

O papel dos chamados *juízes leigos,* não togados, pode representar pilar nevrálgico dessa análise, mormente desempenhando papel decisivo na redução da alta quantidade dos processos judiciais pendentes e novos em tramitação. Evidentemente, por hipótese, deve-se perquirir a investigação da política pública de juízes não togados e analisar a possibilidade de remodelagem da política para que a Justiça caminhe em busca da efetividade da prestação jurisdicional.

A CF de 1988 (BRASIL, 1988) faz apenas uma referência ao juiz leigo. O vocábulo "leigo" usado na Carta Magna parece ter-se deslocado do propósito do Poder Constituinte. Afinal, será que qualquer cidadão pode atuar como "juiz", praticando certos atos privativos de um juiz togado, sem ter conhecimento algum sobre as opções jurídicas para solucionar conflitos?

Por óbvio, não. Assim, a Lei n. 9.099 (BRASIL, 1995) fixou que os juízes leigos serão escolhidos dentre advogados com mais de 5 anos de experiência[8], ao passo que o conciliador deve ser, no mínimo, bacharel em direito. Acrescenta-se que é fato público e notório que o exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) é dotado de altíssimo nível técnico (RAMALHO, 2016), capaz até de servir como parâmetro para avaliação de instituições de Ensino Superior (consenso sobreposto de John Rawls).

O art. 98 da Lei n. 9.099 (BRASIL, 1995) assera que os Juizados Especiais (cíveis e criminais) poderão ser criados pela União, pelos estados e pelo Distrito Federal, concluindo-se que tais juizados podem ser instalados na esfera federal e estadual. O inciso I desse art. 98 acentua que as unidades serão conduzidas por juízes togados, que podem ser auxiliados por juízes leigos para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo.

O inciso I do art. 98 da Lei n. 9.099 (BRASIL, 1995) também inclui no rol de competências dessa unidade a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau, todavia, para tais possibilidades, hão de ser observadas as constituições estaduais, a lei orgânica do Distrito Federal e/ou as leis ordinárias federais, estaduais ou distritais que regulamentem os temas.

As disposições acerca de juízes leigos na Lei n. 9.099 (BRASIL, 1995) restam, de forma genérica, como atuação de juízes não togados no microssistema dos Juizados Especiais, o que possibilitou que normas secundárias (resoluções de tribunais, principalmente) regulamentassem o assunto. Assim, há enorme proba-

8 Esse requisito quinquenal é maior do que é exigido dos juízes togados – 3 anos, segundo o art. 93, I, da CF de 1988 (BRASIL, 1988 –, aliás, para ser juiz leigo, faz-se necessário, além do *status* de bacharel em direito, o *status* de advogado, o que corrobora o alto nível técnico exigido do juiz não togado no desempenho de suas atividades jurídicas.

bilidade de que a atuação dos juízes leigos e conciliadores apresente discrepâncias diametralmente opostas de estado para estado.

Por exemplo, nem todos os estados têm juízes leigos e dentre aqueles que os possuem alguns são remunerados, outros indenizados e, ainda, há aqueles que não oferecem qualquer compensação pecuniária. Além disso, os valores para os que remuneram/indenizam variam de modo abissal, chegando a diferenças acima de 100%[9]. Outro ponto em que os estados divergem é o nível de impedimento imposto ao advogado que opta por atuar como juiz não togado. A Lei n. 9.099 (BRASIL, 1995) aponta impedimento do advogado selecionado como juiz leigo para atuar nos Juizados Especiais. Assim, a interpretação sobre o dispositivo diverge quanto à sua abrangência: o referido impedimento se estende a todos os Juizados Especiais de uma mesma comarca, a todos os Juizados Especiais de todas as comarcas ou apenas no Juizado Especial no qual o juiz atua? Cada estado a seu modo.

A razão pela qual os Juizados Especiais somente foram regulamentados sete anos após a previsão constitucional decorre da generalidade da previsão constitucional e, ainda assim, os estados os implementaram de modo diverso um do outro. Exigiu-se muito (alto nível técnico) dos juízes leigos e não foram açambarcadas regras claras de suas prerrogativas e seus direitos, fazendo com que o microssistema dos Juizados Especiais, em alguns estados, consista em meras varas comuns, o que obstaculiza suas potencialidades.

Nesse contexto, fez-se necessária a abordagem do tema *juízes não togados* e suas raízes sociológicas. O microssistema de Juizados Especiais para resolução de conflitos de menor complexidade surgiu nos EUA, assim, não causa surpresa que um sociólogo estadunidense (John Rawls) destile corolários que viabilizam uma compreensão aprofundada do instituto e de sua aplicabilidade no sistema dos Juizados Especiais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A extensão da atividade jurisdicional parece ser o elemento que permite distinguir os juízes togados dos não togados (GUIMARÃES, 1958). Se os juízes leigos gozam da prerrogativa de praticar todos os atos necessários para a instrução de um processo – art. 37 da Lei n. 9.099 (BRASIL, 1995) –, com o intuito de formular sua visão de mérito – art. 40 da Lei n. 9.099 (BRASIL, 1995) –, com alto nível técnico – art. 7º da Lei n. 9.099 (BRASIL, 1995) –, por que submeter tal decisão ao seu supervisor (juiz de direito) para reanálise do mérito?

Borbulham outros questionamentos, decorrentes do primeiro:

- Por que possibilitar ao juiz de direito a prerrogativa de confeccionar uma decisão substituindo aquela produzida pelo juiz leigo?
- A prerrogativa que confere ao juiz de direito determinar a realização de diligência imprescindível não decorre de uma análise recursal?

9 Foram considerados para tal conclusão os estados da Bahia e da Paraíba. Não obstante a observação de que o Ceará é um dos poucos nos quais a atividade de juiz leigo é voluntária.

- Haveria outra instância dentro da primeira?
- Os advogados que atualmente desempenham atividades como juízes leigos gozam de nível técnico e isenção suficientes para exercer a prestação jurisdicional?

Há outros questionamentos que abalam as estruturas racionais:

- O legislador ordinário interpretou corretamente a vontade do constituinte?
- Seria o juiz leigo uma espécie de juiz togado com investidura limitada no tempo?
- Há uma modalidade processual de garantir a "supervisão" de um juiz de primeiro grau, sem implicar uma reanálise do mérito – o que cria uma microinstância e, portanto, demanda maior tempo?
- Se a segunda instância consiste em turmas recursais compostas por juízes togados e de primeiro grau, e a primeira instância também, como asseverar isenção de um recurso analisado por pares?
- Há ou não há nos Juizados Especiais o chamado *duplo grau de jurisdição?*
- O juiz togado pertence a uma entrância inferior à recursal?
- O juiz togado deve ter carreira e vencimentos iguais aos de juiz de carreira de primeiro grau?
- Afinal, um juiz que não julga pode ser denominado juiz?

As respostas nos levam a avaliar modelos passíveis de implementação, quando confrontadas as ideias de John Rawls sob o substrato mínimo da concepção brasileira de Justiça (estrutura) advinda do consenso dos brasileiros livres e iguais materializados em Cartas Magnas, notadamente nossa penúltima, a CF de 1967 (BRASIL, 1967), que possibilitou a criação de tribunais de pequenas causas, e a vigente CF de 1988 (BRASIL, 1988), que aperfeiçoou o instituto e criou os chamados *juízes leigos*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRY, B. **Theories of justice:** a treatise on social justice. Oakland, CA: University of California Press, 1991.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 31 dez. 1940.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Brasília, DF: Senado Federal, 1967.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 27 set. 1995.

BUCHANAN, Allen E. **Assessing the Communitarian Critique of Liberalism.** Ethics, 1989 v. 99, n. 4, p. 852-882, 1989.

DWORKIN, R. What is equality? Part 1: Equality of welfare. **Philosophy and Public Affairs,** Hoboken, v. 10, n. 3, p. 185-246, 1981a.

DWORKIN, R. What is equality? Part 2: Equality of resources. **Philosophy and Public Affairs,** Hoboken, v. 10, n. 4, p. 283-345, 1981b.

DWORKIN, R. What is Equality? Part 3: The place of liberty. **Iowa Law Review,** Iowa City, v. 73, p. 1-54, 1987.

FLOISTAD, G. (ed.). **Philosophy of Justice.** Dordrecht: Springer, 2014.

FOLLESDAL, Andreas. **Communitarian Criticisms of Liberal Contractualism:** an Account and a Defense. Memory, History and Critique: European Identity at the Millennium. Frank Brinkhuis and Sasha Talmor (red.). v. 10, Cambridge, Mass.: MIT, 1998.

FREEMAN, S. R. Reason and agreement in social contract views. **Philosophy and Public Affairs,** Hoboken, v. 19, n. 2, p. 122-157, 1990.

FREEMAN, S. R. **John Rawls:** collected papers. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.

FREEMAN, S. R. (ed.). **The Cambridge companion to Rawls.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GAUTHIER, D. **Morals by agreement**. Oxford; Oxford University Press, 1986.

GIDI, Antonio; ZANETI JR, Hermes. **Brazilian Civil Procedure in the 'Age of Austerity'?** Effectiveness, Speed, and Legal Certainty: Small Claims, Uncontested Claims, and Simplification of Judicial Decisions and Proceedings. 2016.

GUIMARÃES, M. **O juiz e a atividade jurisdicional.** Rio de Janeiro, Forense, 1958.

HAMPTON, J. Contract and consent. *In:* GOODIN, R. E.; PETTIT, P. (ed.). **A companion to contemporary political philosophy.** Malden, MA: Blackwell, 1993. p. 379-393.

HOBBES, T. **Leviathan.** London: A&C Black, 2006.

KANT, I. **Grounding for the metaphysics of morals:** with on a supposed right to lie because of philanthropic concerns. Indianapolis, IN: Hackett, 1993.

KANT, I. **Metaphysical elements of Justice:** part I of the metaphysics of morals. Indianapolis, IN: Hackett, 1999.

KYMLICKA, Will. **Rethinking the Family.** Philosophy and Public Affairs, v. 20, n. 1, p. 77-97, 1991.

LOCKE, J. Locke: **Two treatises of government.** Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

MULHALL, Stephen; SWIFT, Adam. **Liberals and Communitarians.** Revised version. Oxford: Blackwell, 1996.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OKIN, Susan Moller. **Justice, Gender and the Family.** New York: Basic Books, 1989.

POGGE, T. A brief sketch of Rawls's life. *In:* RICHARDSON, H.; WEITHMAN, P. (ed.). **Development and main outlines of Rawls's Theory of Justice.** New York: Garland, 1999. v. 1, p. 1-15.

PUTNAM, Robert D. **Making Democracy Work:** Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RAMALHO, R. **OAB certifica 139 cursos de direito com selo de qualidade; veja lista.** 13 jan. 2016. Disponível em: http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/01/oab-certifica-139-cursos-de-direito-com-selo-de-qualidade-veja-lista.html. Acesso em: 1º out. 2018.

RASMUSSEN, David. **Universalism vs. Communitarianism:** Contemporary Debates in Ethics. Cambridge, Mass: MIT Press, 1990.

RAWLS, J. The basic liberties and their priority. **The Tanner Lectures on Human Values,** Ann Arbor, v. 3, p. 3-87, 1981.

RAWLS, J. **Political liberalism.** John Dewey Essays in Philosophy. New York: Columbia University, 1993.

RAWLS, J. The idea of public reason revisited. **The University of Chicago Law Review,** Chicago, v. 64, n. 3, p. 765-807, 1997.

RAWLS, J. **A Theory of Justice.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999a.

RAWLS, J. **The Law of Peoples.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999b.

RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça de John Rawls.** São Paulo: Penso, 2000.

RAWLS, J. **Justiça como equidade:** uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RICHARDSON, H.; WEITHMAN, P. **The philosophy of Rawls:** a collection of essays. New York; Garland, 1999.

ROUSSEAU, J. J. **On the social contract:** with Geneva manuscript and political economy. New York: Macmillan, 1978.

SANDEL, Michael J. **Liberalism and the Limits of Justice.** Cambridge University Press, 1982.

SCANLON, Thomas. **Contractualism and Utilitarianism:** Utilitarianism and Beyond. Cambridge: Cambridge University Press, p. 103-128, 1982.

SCANLON, Thomas. **What we owe to each other.** Harvard University Press, 1998.

SEN, Amartya K. **Equality of What?:** Choice, Welfare and Measurement. Cambridge, Mass.: MIT Press, p. 353-369, 1980.

SEN, Amartya K. **Commodities and Capabilities.** Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1985.

SEN, Amartya K. **Inequality Reexamined.** Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1992.

SEN, Amartya K. **Capability and Well-Being:** The Quality of Life. World Institute for Development Economics Research of the United Nations University. Oxford: Clarendon Press, p. 30-53. 1993.

SIMMEL, Georg; DE MORAES FILHO, Evaristo. Georg Simmel: **Sociologia.** São Paulo; Ática, 1983.

WELLBANK, J. H.; SNOOK, D.; MASON, D. T. **John Rawls and his critics:** an annotated bibliography. New York: Garland Pub, 1982.

EDUCAÇÃO E TRABALHO COMO MEIOS DE RESSOCIALIZAÇÃO DO EGRESSO PENITENCIÁRIO NO ESTADO DO CEARÁ

Elisângela Silva Araújo
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Francisco Josênio Camelo Parente
Universidade Estadual do Ceará – UECE

INTRODUÇÃO

Sob a perspectiva sociológica, Durkheim (1978) afirma a necessidade de vivermos em sociedade a partir das relações sociais, ou seja, a sociabilidade é inerente ao ser humano. Com base nessa compreensão, analisamos, aqui, o egresso penitenciário e os impactos das políticas públicas estatais voltadas a ele, em especial a Lei de Execução Penal – Lei n. 7.210 (BRASIL, 1984) –, no contexto da ressocialização por meio da qualificação profissional, visto que essa abordagem será necessária para compreendermos se essas políticas realmente são efetivas.

Vale ressaltar, no entanto, que a legislação brasileira define quem é considerado egresso penitenciário, de fato, como depreendemos da Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984), em seu art. 26, I e II: "o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a partir da saída do estabelecimento" e "o liberado condicional, durante o período de prova". No entanto, ressaltamos que após o período indicado o egresso penitenciário perde essa nomenclatura jurídica.

Mostra-se importante ressaltar que a leitura da realidade, no contexto fático da pesquisa, visa a compreender os fenômenos sociais e suas transformações, visto que a produção do conhecimento permite nossa interação com novos paradigmas relacionados a tais transformações.

Buscando diminuir a exclusão social, o Estado tem na Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988) e na Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984) o apoio normativo para aplicá-los, rendendo diversas atividades voltadas ao egresso penitenciário. As políticas de integração buscam reduzir as desigualdades sociais, prevenir o aumento da criminalidade e promover o desenvolvimento social.

Essa lógica humanitária de valorizar o egresso penitenciário é defendida por diversos autores, no contexto da reintegração social e não da reinserção social, visto que a reintegração social analisa o rompimento entre família, Estado e sociedade. E, por vezes a integração do sujeito não foi contemplada. Com a reinserção social, a impressão que temos é que o sujeito será recolocado no seio social, de onde, na verdade, nunca saiu, pois dentro do presídio também temos uma coletividade social.

Quanto a esse aspecto, mostra-se importante destacar que o homem constrói sua vida por meio das relações sociais existentes, partindo de um princípio fundamental de existência, a dignidade humana, que vai além das necessidades básicas diárias, nas quais o homem consegue relacionar-se com o meio via oportunidades que a educação impõe, bem como suas peculiaridades advindas de toda uma preparação para viver em sociedade.

REFERENCIAL TEÓRICO

A escola assume um papel primordial na formação dos sujeitos como homens históricos, visto que sua função é bastante complexa e diversificada no trato com a sociedade, pois as conexões são essenciais sob o ponto de vista da formação, viabilizando uma prática associada à teoria, para que esses sujeito possam compreender as relações sociais. Nesse viés, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei n. 9.394 (BRASIL, 1996) – destaca em seu art. 3º os principais princípios norteadores da educação nacional, como ferramenta de valorização humana para que todos os envolvidos se sintam parte no processo de aprendizagem:

> 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 ideias e de concepções pedagógicas;
> IV – respeito à liberdade e apreço a 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 extraescolar;
> XI – vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais;
> XII – consideração com a diversidade étnico-racial.

Considerando tais princípios, verificamos que essas garantias deferidas como direitos do cidadão e deveres da escola, possibilitam melhores condições de acesso e permanência ao educando, como direito a uma educação de qualidade, consagrando uma visão mais humanística e centrada na participação ativa do cidadão, para que a percepção de todas as mudanças advindas da educação escolar possam ser compreendidas e valorizadas como ações transformadoras.

Nesse contexto, pode-se afirmar que a educação é um processo que favorece a transformação de vidas, principalmente quando temos plena consciência de que a legislação garantiu conquistas sociais e políticas. No entanto, isoladamente, a LDB (BRASIL, 1996) não resolverá todos os problemas da formação educacional dos brasileiros.

Segundo Robert Alexy (2008, p. 394-395)

> Nos detalhes, o dever de igualdade na aplicação da lei apresenta uma estrutura complicada, por exemplo quando exige a elaboração de regras vinculadas ao caso concreto, seja para a precisa determinação de conceitos vagos, ambíguos e valorativamente abertos, seja para o exercício de discricionariedade. No seu núcleo, contudo, esse dever é simples. Ele exige que toda norma jurídica seja 45 aplicada a todos os casos que sejam abrangidos por seu suporte fático, e a nenhum caso que não o seja, o que nada mais significa que dizer que as normas devem ser cumpridas. Mas o dever de obedecer às normas jurídicas é algo que elas mesmas já afirmam, na medida em que expressam um dever-ser. Nesse sentido, o dever de igualdade na aplicação da lei exige apenas aquilo que já é de qualquer forma aplicável se ar normas jurídicas são válidas. Ele reforça a vinculação dos órgãos de aplicação do direito às normas criadas pelo legislador, sem estabelecer qualquer requisito substancial para essas normas, ou seja, sem vincular o legislador. O legislador pode discriminar como bem lhe aprouver; desde que suas normas discriminatórias sejam observadas em todos os casos, o dever de igualdade na aplicação da lei terá sido satisfeito.

Contudo, a cada sanção legislativa, temos como esperança mudanças que permearão a sociedade, pois o processo estabelece contextos educacionais que vão muito além da mera formalidade legal. A sociedade é muito mais dinâmica e, de certa forma, reorganiza a sociedade por meio de leis que determinam o percurso formativo de aprendizagem.

Para tanto, mostra-se imprescindível destacar o art. 39, § 1º, da LDB (BRASIL, 1996), com sua redação atualizada pela Lei n. 11.741 (BRASIL, 2008), continua garantindo o pleno desenvolvimento do educando mediante educação profissional, que integra as diversas modalidades de ensino:

> Art. 39. A educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia.
> § 1º Os cursos de educação profissional e tecnológica poderão ser organizados por eixos tecnológicos, possibilitando a construção de diferentes itinerários formativos, observadas as normas do respectivo sistema e nível de ensino.

A abordagem da modalidade em destaque garante a continuidade dos estudos, visto que, após a promulgação da LDB (BRASIL, 1996), essa modalidade de ensino passou a ser muito mais valorada, visando a atender diretamente às demandas do mercado de trabalho relativas a profissionais qualificados.

Nesse contexto, Andrade, Santos e Cavaignac (2016, p. 30) afirmam:

> Compreende-se que todos os cidadãos têm direito de participar dos espaços e processos educativos. Para tanto, as políticas educacionais brasileiras devem ser planejadas e executadas com o objetivo de favorecer o pleno acesso e as condições de equidade, respondendo, assim, às demandas dos sujeitos sociais.

Vale frisar que, de acordo com as autoras, todo cidadão tem o direito de participar de processos educacionais, como políticas públicas planejadas e executadas, visando à igualdade de direitos, proclamada pela CF de 1988 (BRASIL, 1988). Educar envolve aprender continuamente, para que todo e qualquer nível de desigualdade social seja combatido pelo conhecimento adquirido e refletido em sala de aula, que possa ser compartilhado no meio social com base naquilo que se tem e se acredita.

Entretanto, vale ressaltar que, após a promulgação da LDB (BRASIL, 1996), a oferta de cursos de qualificação profissional cresceu vertiginosamente, atendendo à crescente demanda dos alunos que buscam melhores colocações no mercado de trabalho.

Segundo Paulo Freire (1987 p. 35)

> Desde o começo mesmo da luta pela humanização, pela superação da contradição opressor oprimidos, é preciso que eles se convençam de que esta luta exige deles, a partir do momento em que a aceitam, a sua responsabilidade total. É que esta luta não se justifica apenas em que passem a ter liberdade para comer, mas "liberdade para criar e construir, para admirar e aventurar-se". Tal liberdade requer que o indivíduo seja ativo e responsável, não um escravo nem uma peça bem alimentada da máquina.

Desse modo, percebemos que a qualificação profissional sempre esteve condicionada a atender às demandas de mercado qualificando profissionais habilitados e certificados no menor período de tempo possível, o que contribui com o desenvolvimento do país. Nota-se que a oferta de determinados cursos já estava diretamente interligada ao mercado e às perspectivas de ascensão profissional.

Entretanto, a diversidade como igualdade social permite que cursos de qualificação profissional possam existir numa perspectiva maior, com o interesse das entidades privadas, sem que o Estado assumisse seu papel de oferecê-los em grande escala e gratuitamente, face aos direitos humanos estabelecidos em sociedade, verberando como uma política pública, para todos que tivessem interesse, independente de classe social ou condição financeira.

Portanto, como indicam Clésio Arruda (2010 p. 334)

> É uma obviedade que a afirmação dos direitos humanos mais intensivamente no Brasil promoveria a equidade social, contudo, a passagem

> do discurso para a prática esbarra no preconceito e o autoritarismo dos dominantes, que elaboram políticas públicas que se transformam em peça ficcional, na medida em que são esvaziadas de recursos públicos para a sua implantação tal como planejado. A erradicação dessa prática na gestão pública brasileira depende de uma mudança cultural que, por sua vez, depende da disputa política pelo poder, da mobilização política da massa de excluídos. Em suma, são os movimentos sociais organizados que, ao pressionarem o Estado, podem influir na elaboração e execução de ações capazes de atender aos preceitos estabelecidos nos direitos humanos.

Nesse contexto, destacamos que a sociedade civil assume papel fundamental na implantação das políticas públicas, pois determinam, junto com o Estado, a dinâmica social e as necessidades cotidianas.

Todavia, faz-se necessária a oferta de uma educação de qualidade para que se possa lidar com um mercado de trabalho dinâmico, que a cada dia está à procura de novos tipos de profissionais habilitados para oferecer produtos e serviços de boa qualidade à população, que saia do discurso e venha para pratica.

Nesse viés, pode-se ressaltar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) estabelece que a educação é um direito do ser humano, bem como a doutrina majoritária de direitos humanos analisa o contexto humano como algo sagrado e essencial à vida em sociedade. No âmbito nacional, a CF de 1988 (BRASIL, 1988) preconiza:

> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção a maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Dentre esses direitos destacamos a educação e o trabalho como premissas necessárias e fundamentais à sobrevivência em sociedade, amparados por legislação infraconstitucional, a LDB (BRASIL, 1996), que afirma a continuidade dos estudos como processo amplo e progressivo.

No entanto, vale ressaltar que a educação não é um fim em si, pois proporciona reflexões críticas sobre participação social e desenvolvimento compartilhadas com o trabalho. Assim, no que se refere à educação e sua expansão para atender às demandas do trabalho, os papéis vão sendo delineados pela reorganização social para o trabalho no contexto do século XXI.

Nos dias de hoje, lidamos com uma identidade totalmente diferente de outras épocas, como o oferecimento do Ensino Superior em nível de graduação ou pós-graduação a um grande contingente populacional como política de Estado. No atual contexto educacional e laboral, outras responsabilidades passam a ser exigidas, pautadas pelo encorajamento para que se construa uma consciência reflexiva que combine a teoria à práxis, e fatores cada vez mais complexos determinam a permanência ou não dos indivíduos no mercado de trabalho contemporâneo.

Contudo, segundo Bobbio (1987, p. 19):

> Se considerarmos a realização ou não realização de uma ação como condicionada à credibilidade da verificação de uma medida de desencorajamento ou encorajamento, toda norma pode ser expressa pela fórmula de uma norma técnica, isto é, de uma norma que prescreve um meio adequado [...] para atingir um determinado fim, o qual tanto pode se evitar a desvantagem ameaçada quanto conquistar a vantagem prometida na norma secundaria.

As novas configurações do trabalho exigem novas normas que atinjam condutas de socialização e profissionalização em processos determinados pelo fenômeno da globalização – a concorrência de mercado exige uma reorganização do trabalho, deixando de lado normas primárias e passando a perseguir normas secundárias, que delinearão os meios adequados de sobrevivência.

Nota-se que a flexibilização para o trabalho determina maior nível de conhecimento adquirido via educação por aqueles que atuam no mercado de trabalho. Há possibilidade de adaptação mediante novas ferramentas tecnológicas, entretanto, funcionários capacitados e qualificados são indispensáveis para isso.

Diante dessa realidade, aumentam tanto a capacitação quanto a concorrência – em essência, a educação profissional busca aumentar consideravelmente a capacidade de produção.

Mesmo com tamanha complexidade mercadológica, a sociedade brasileira vive um intenso processo de integração global conduzido pela economia capitalista, cujo fundamento é a concorrência, o que tende a aumentar a desigualdade social e relegar o capital humano a segundo plano.

Assim para José Afonso da Silva (2002 p. 178):

> Direitos fundamentais do homem constitui a expressão mais adequada a este estudo, porque, além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível de direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados.

Faz-se necessário destacar que, apesar das mutações tecnológicas, da evolução dos tempos e das novas configurações do trabalho, não podemos excluir o capital humano do conjunto de prioridades, haja vista ser o *modus operandi* a maior preocupação das empresas, deixando-se de validar a importância contemporânea dos seres humanos nesse cenário.

Como destaca Arendet (2014, p. 220):

> O novo sempre acontece em oposição esmagadora à possibilidade das leis estatísticas e a sua probabilidade que, para todos os fins práticos e cotidianos, equivale à certeza; assim, o novo sempre aparece na forma de um milagre. O fato de o homem ser capaz de agir significa que se pode esperar dele o inesperado, que ele é capaz de realizar infinitamente o improvável.

É imperioso ressaltar as contradições existenciais do mundo contemporâneo diante do alto índice de desemprego de trabalhadores escolarizados e qualificados que não conseguem manter-se em uma condição de segurança no emprego, além do notório fato de que a educação não é acessada por todos ou conquistada pela maioria dos seres humanos.

Paulo Freire (1983, p. 28) destacam a importância da autovalorização de aprendizagem dos sujeitos ativos e alinhados pela busca de uma colocação no mercado de trabalho, haja vista as novas capacidades técnicas que passam a ser exigidas de acordo com a evolução da dinâmica social.

> O homem pode refletir sobre si mesmo e colocar-se num determinado momento, numa certa realidade: é um ser na busca constante de ser mais e, como pode fazer esta autoreflexão, pode descobrir-se como um ser inacabado, que está em constante busca. Eis aqui a raiz da educação

Os desafios se mostram enormes diante das demandas de sobrevivência mediada pelo trabalho e de trabalho mediado pela educação. A LDB (BRASIL, 1996) define em seu art. 1º, § 2º: "a educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social". O mundo do trabalho faz parte da sobrevivência humana e isso afeta a vida de cada um em diversos aspectos, como: a) relações interpessoais; b) autoestima; c) bens de consumo; d) expectativas e sonhos a realizar etc.

Nesse diapasão, vale frisar que o chamado Plano Nacional de Educação (PNE) também faz referência à valorização do ser humano inserido no mundo do trabalho e na cidadania. O PNE de 2014 –Lei n. 13.005 (BRASIL, 2014) – determina o monitoramento de diversas metas em todos os níveis de educação nacional, com destaque para seu art. 2º, V: "formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade".

Pode-se afirmar que a educação passar a ser reconhecida como mediadora do saber ser e do saber fazer, pois a dinâmica deste momento de nossa evolução permite que diferentes elementos sejam articulados para agregar conhecimentos sólidos e científicos ao mundo do trabalho.

No entanto, resta evidente que o setor produtivo precisa de práticas inovadoras que se façam presentes diariamente em vários setores da sociedade. Anísio Teixeira(2014, p. 95) afirma que:

> Dos primeiros anos aos últimos é o homem assim, o animal que se educa, adaptando-se e readaptando-se sem cessar, alargando, dia a dia, a sua compreensão, tornando-se enfim, um instrumento de progresso e mudança da própria natureza.

Nesse cenário, o trabalho contemporâneo exige um profissional polivalente, que saiba aceitar novas mudanças e esteja disposto a contribuir com seu desenvolvimento no segmento de atuação escolhido.

Portanto, o mercado de trabalho redesenha as práticas adotadas nos centros de ensino. Antunes e Pochamann (2007, p. 199) afirmam que a "sociedade do conhecimento", em suas diversas formas voltadas ao trabalho, redirecionará os interesses da coletividade.

As novas tendências de mercado de trabalho exigem novas ideias e novas nomenclaturas no ambiente de trabalho, sugerindo-se atualizações constantes para desenvolver a criatividade, a inovação e a autonomia profissional. Sobre tais relações, Andrade (2014, p. 98) destaca:

> Essas mudanças atingem de forma direta a qualificação profissional, tendo em vista que para que o trabalhador desempenhe uma atividade com domínio amplo de sua área é imprescindível que tenha uma formação profissional sólida, o que supõe uma educação que contemple a relação atividade intelectual/atividade prática.

Sob outra ótica, mostram-se necessárias para o crescimento econômico do país as demandas de pessoas especializadas em determinadas áreas do conhecimento por parte das empresas, o que envolve maior readequação aos meios de trabalho. Assim, a educação profissional assume papel de destaque nas carreiras profissionais bem-sucedidas, oferecendo a formação técnica indispensável às mais diversas profissões que surgem para atender às exigências do mercado de mercado.

A dinâmica de mercado é essencial não só para o trabalhador, mas para todos aqueles inseridos no cenário do mercado de trabalho, pois as empresas precisam de funcionários especializados e comprometidos com o desenvolvimento de determinados setores produtivos para buscar a excelência. Segundo Caires e Sales (2014, p. 59):

> O ato de educar deve ser visto como um ato de desvelamento da realidade do educando, um ato que deve levar o educando a ver, compreender e vivenciar sua realidade e, por fim, levá-lo à atitude transformadora de descobrir e assumir a responsabilidade de ser elemento de mudança, de transformação da realidade.

O profissional qualificado precisa estar preparado para enfrentar todo tipo de desafio em seu ambiente de trabalho, para tanto, deve atualizar-se em relação ao que há de melhor em termos de aprendizagem. Sabendo-se que a capacitação deverá ser permanente para garantir a busca da excelência, hoje, a atuação pro-

fissional é valorizada pelos conhecimentos adquiridos e aplicados constantemente à segurança na tomada de decisões e à resolução de problemas dentro do menor período de tempo possível.

Além disso, o profissional qualificado deve transformar todo o conhecimento adquirido em sala de aula em resultado valorizado por seu segmento de atuação, desenvolvendo competências e habilidades na prática para ampliar seu campo de visão via qualificação permanente. Para Veloso (2012,p. 67):

> Associado às mudanças macro e microeconômicos, observa-se o processo de reorganização do Estado face às necessidades criadas pela nova etapa do processo de acumulação capitalista. Novas relações entre Estado e sociedade civil são definidas, e esta última passa a ter um papel fundamental na implantação das políticas públicas.

A dinâmica social exige flexibilização da mão de obra, com reorganização das políticas públicas de desenvolvimento voltadas a evitar que o aumento da renda se concentre excessivamente na camada da população com acesso às melhores oportunidades de estudo.

Com o advento da globalização, as relações de trabalho tiveram de alcançar maiores níveis de qualidade com a disseminação da tecnologia da informação, tornando as relações de trabalho cada vez mais voltadas à aquisição de conhecimento e à especialização.

Vale frisar que, via de regra, os segmentos de atuação profissional lidam com constantes quebras de paradigmas e isso exige dos profissionais maior maturidade diante das relações laborais e da inovação – valoriza-se cada vez mais a busca pela melhor convivência laboral possível.

Para que o cidadão permaneça ativo no mercado de trabalho, faz-se necessário que tenha consciência da necessidade de investir em sua preparação. As melhores oportunidades são oferecidas àqueles que se encontram em contínua e progressiva atualização, almejando colocações que reconheçam todo o esforço empreendido nesse sentido. Segundo Berger (1983 p. 119):

> A pessoa é percebida como um repertório de papeis, cada um dos quais adequadamente equipado com uma determinada identidade. O âmbito da pessoa individual pode ser medido pelos números de papeis que é capaz de desempenhar. [...]

Como expressão de plena satisfação humana, o trabalho proporciona condições de consumo e realização pessoal, pois viver em sociedade envolve ações transformadoras voltadas ao bem-estar e à qualidade de vida. Nesse sentido, um ofício tende a garantir a dignidade humana, principalmente quando o indivíduo faz aquilo que gosta, ou seja, é importante trabalhar com a satisfação de contribuir com o segmento de atuação colocando em prática tudo aquilo que se acredita fazer melhor.

Motivados pela busca da realização profissional, estabelecemos uma relação de confiança com o mercado de trabalho via metas de estudo, de qualificação e de inserção em ambientes alinhados às nossas expectativas. Estas serão afetadas diretamente pelos contatos interpessoais nos ambientes laborais, pois o trabalho garante direitos e deveres no mundo contemporâneo.

O profissional do século XXI deve ter plena consciência de suas escolhas, pois elas serão determinantes para uma condição de vida digna, com direito à realização de projetos pessoais e profissionais, reafirmando tudo aquilo que se acredita ser melhor para si com racionalidade.

Destacamos, aqui, a importância da qualificação profissional voltada aos egressos penitenciários – no cárcere, a vida humana é brutalmente transformada ao ver negada qualquer expectativa de melhoria mediada pelo trabalho. Trata-se de uma realidade mediada pela convivência com pessoas estranhas e marcadas pelos efeitos da criminalidade, com diversos tipos de comportamentos e pensamentos que refletem aspectos extremamente negativos da convivência social.

O Estado determina as condições legais de existência dentro e fora dos presídios. Após o cumprimento de sua pena, o cidadão se torna egresso penitenciário, nos termos da Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984):

> Art. 26. Considera-se egresso para os efeitos desta Lei:
> I – o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento;
> II – o liberado condicional, durante o período de prova.

Em liberdade condicional, o egresso penitenciário não poderá cometer qualquer crime dentro de um ano após sua saída do presídio ou voltará ao cárcere na condição de detento. Para atender ao período de prova, que poderá durar entre 2 e 4 anos, conforme a Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984), esse egresso penitenciário terá de comparecer mensalmente ao cartório da vara, para assinar o livro e comprovar que não mudou de endereço; caso não o faça, poderá perder o benefício da liberdade condicional. Vale ressaltar que esse benefício decorre do devido processo legal, uma determinação constitucional. Após a saída do presídio e o reingresso na sociedade, outros tipos de suporte (educacional, jurídico, assistência social etc.) são oferecidos ao egresso penitenciário para torná-lo menos vulnerável socialmente e proporcionar oportunidades para que recomece sua vida em liberdade.

O art. 41 da Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984) determina diversas formas de assistência ao egresso penitenciário, dentre elas destacamos a assistência educacional e a assistência social, pois entendemos que a partir delas esse cidadão poderá mudar sua própria condição de vida.

Vale salientar que a condição de egresso penitenciário não traz nenhuma visibilidade positiva ao currículo do indivíduo, pois a partir do momento que a sociedade toma conhecimento de que ele saiu da prisão, mesmo cumprindo rigorosamente sua pena, ele jamais será visto com bons olhos, pois certos padrões de

convivência são determinantes dentro de um presídio e, ao sair de lá, esse perfil comportamental reprovado pela grande maioria da sociedade o acompanhará.

Os seres humanos constroem sua vida por meio de relações sociais, partindo do princípio fundamental da dignidade, que vai muito além das necessidades básicas diárias. As oportunidades educacionais e toda a preparação necessária para a cidadania veem no trabalho um pilar que favorece diretamente a convivência saudável no ambiente social. Como salienta Munoz Conde (2005 p. 22):

> Controle social é condição básica da vida social. Com ele se asseguram o cumprimento das expectativas de conduta e o interesse das normas que regem a convivência, conformando-se e estabilizando-os contrafaticamente, em caso de frustração ou descumprimento, com a respectiva sanção imposta por uma determinada forma ou procedimento. O controle social determina, assim, os limites da liberdade humana em sociedade, construindo, ao mesmo tempo, um instrumento de socialização de seus membros [...]

O trabalho promove o desenvolvimento pessoal e as relações com o meio mediante o surgimento de novas amizades e o fortalecimento dos direitos e dos deveres de cada cidadão, além de favorecer o consumo de bens, contribuindo com o desenvolvimento do país não só pela via econômica: abre-se um leque bem variado de relacionamentos dentro e fora do ambiente de trabalho.

Muitos egressos penitenciários são oriundos de famílias que não apresentam o nível de escolaridade exigido pelo mercado de trabalho. É nesse contexto que analisamos a educação como mola propulsora de um futuro melhor, pois a ideia de oferecer educação aos ex-presidiários tende a favorecer tanto a sua autoestima quanto a sua plena reintegração social. A formação educacional possibilita que o indivíduo se torne sujeito de sua própria história de vida, gerando diversas expectativas, como a busca de oportunidades de emprego e, consequentemente, maior consciência dos direitos e deveres comuns.

Ressalta-se a importância da educação pelo fato de que a maioria dos jovens envolvidos com o mundo do crime não apresentam escolaridade adequada ou nunca tiveram a oportunidade de estudar, por diversas razões (dentre elas as desigualdades econômicas ou sociais). Segundo Murilo (2007, p. 41):

> [...] pobreza e desigualdade são significantes [como] histórias diversas sedimentadas em camadas arqueológicas das memórias, tanto em nível social [quanto] subjetivo. Assim, portanto, o sentido brota numa dupla dimensão: por um lado, emerge da articulação horizontal dos significantes na cadeia dos intercâmbios discursivos, e, por outro, em cada ponto da cadeia pulsa um sedimento de histórias vividas.

Por meio de um processo de conscientização e reflexão crítica, o indivíduo detentor de direitos e deveres tende a assumir atitudes decorrentes de suas próprias escolhas, pensando tanto em suas consequências quanto nas oportunidades que

podem surgir por conta do papel desempenhado na sociedade. Condicionar a ressocialização do egresso penitenciário ao estudo/trabalho e ofertar políticas públicas específicas voltadas a isso vai ao encontro daquilo que determina nossa legislação em vigor.

Nos termos da CF de 1988 (BRASIL, 1988), o trabalho dignifica o ser humano e a LDB (BRASIL, 1996) afirma ser a educação um dever da família e do Estado, inspirado nos princípios da liberdade e da solidariedade humana, cuja finalidade é o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

No atual cenário brasileiro, a educação profissional é uma das ferramentas de ressocialização oferecidas para o egresso penitenciário tanto pelo Governo Federal quanto pelos governos estaduais, viabilizando sua reinserção na sociedade mediante oportunidades de estudo e emprego que demandam qualificação específica em determinadas áreas do conhecimento.

Nesse sentido, o Programa SENAC de Gratuidade (PSG) (SENAC, 2016) é uma "ação de inclusão social que vem transformando a vida de milhares de pessoas, oferecendo oportunidades de um futuro melhor para todos". Constatamos nessas oportunidades gratuitas de qualificação profissional voltadas ao público de baixa renda o aumento de suas chances de obter vagas de emprego, efetivando as políticas públicas de inclusão mediante a educação profissional. Como salienta Dubar (1997 p. 175):

> Identidade não é mais do que o resultado simultaneamente estável e provisório, individual e coletivo, subjetivo e objetivo, biográfico e estrutural dos diversos processos de socialização que, em conjunto, constroem os indivíduos e definem as instituições.

Aqui, vale destacar o art. 205, da CF de 1988 (BRASIL, 1988): "a educação é um direito de todos e dever do estado, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade". Desse modo, sabendo aproveitar as oportunidades de cursos gratuitos, os egressos penitenciários terão reais condições de reinserção por meio de um ofício e, consequentemente, um bom emprego. O fato da grande maioria dos egressos penitenciários nunca ter tido a oportunidade de estudar quando ainda estava presa estimula seu objetivo de tentar obter um emprego digno ao sair do presídio.

Nos termos da Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984), a parceria deve ser mediada por órgãos públicos e busca-se aumentar o nível de aprendizagem dos egressos penitenciários para construir currículos que possam vir a ser aceitos pela sociedade. Como direito inerente ao ser humano, a educação é a porta de entrada para uma condição de liberdade voltada ao bem-estar e à qualidade de vida.

Ao analisar o Censo Penitenciário Brasileiro 2013/2014, verificamos que todas as oportunidades disponibilizadas pela diretoria dentro dos presídios não são aproveitadas como deveriam por conta da condição anterior à entrada no presídio continuar latente na vida do detento. Os dados do Censo Penitenciário Brasileiro 2013/2014 indicam que 88,2% dos detentos não estudam e sua grande maioria

tem Ensino Fundamental incompleto, sabendo-se que os homens demonstram menor interesse nas oportunidades de aprendizagem. As tabelas 1, 2 e 3 ilustram a existência de políticas públicas educacionais voltadas à população carcerária, entretanto, elas não são bem aproveitadas pelos detentos.

Tabela 1 – Distribuição dos detentos por gênero e situação escolar

Situação escolar	Homens		Mulheres		Total	
	n	%	N	%	n	%
Não estuda	10269	89,6	352	60,4	10621	88,2
Estuda	1188	10,4	231	39,6	1419	11,8
Total	11457	100	583	100	12040	100

Fonte: Elaborada pelos autores.

Tabela 2 – Situação dos apenados e detentos provisórios

Situação escolar	Apenados		Provisórios		Total	
	n	%	N	%	n	%
Não estuda	4429	86,6	5310	89,8	9739	88,3
Estuda	686	13,4	602	10,2	1288	11,7
Total	5115	100	5912	100	11027	100

Fonte: Elaborada pelos autores.

Tabela 3 – Distribuição dos detentos por gênero e nível de escolaridade

Nível de escolaridade	Homens		Mulheres		Total	
	n	%	n	%	n	%
Analfabeto	1189	10,4	51	8,7	1240	10,3
Sabe ler e escrever, mas nunca frequentou a escola	174	1,5	4	0,7	178	1,5
Ensino Fundamental (1º Grau) Incompleto	6022	52,6	292	50,1	6314	52,5
Ensino Fundamental (1º Grau) Completo	1370	12,0	67	11,5	1437	11,9
Ensino Médio (2º Grau) Incompleto	1613	14,1	92	15,8	1705	14,2
Ensino Médio (2º Grau) Completo	862	7,5	48	8,2	910	7,6
Ensino Técnico Incompleto	11	0,1	---	---	11	0,1
Ensino Técnico Completo	16	0,1	1	0,2	17	0,1
Ensino Superior (3º Grau) Incompleto	83	0,7	19	3,2	102	0,8
Ensino Superior (3º Grau) Completo	37	0,3	4	0,7	41	0,3
Pós-Graduação	2	---	---	---	2	---
Não informado	78	0,7	5	0,9	83	0,7
Total	11457	100	583	100	12040	100

Fonte: Elaborada pelos autores.

A Tabela 1 reafirma o desinteresse nos estudos por parte da maioria da população, entre indivíduos de ambos os sexos, presos ou em liberdade, pois a maioria tem maior preocupação com os postos de trabalho, desvalorizando a qualificação contínua. Já as tabelas 2 e 3 destacam os índices de interesse dos apenados

e/ou detentos provisórios na escolaridade: 86,6% são apenados que não estudam e 89,8% dos detentos provisórios também não concluíram seus estudos.

O nível de escolaridade predominante na Tabela 3 é o Ensino Fundamental incompleto (52,6% entre os homens e 50,1% entre as mulheres). Vale ressaltar a quantidade de detentos com Ensino Técnico completo, constatando-se certa igualdade entre homens e mulheres (cerca de 1%). Para Foucault (1987 p. 204):

> O trabalho pelo qual o condenado atende às suas próprias necessidades requalifica o ladrão em operário dócil. E é nesse ponto que intervém a utilidade de uma retribuição pelo trabalho penal; ela impõe ao detento a forma "moral" do salário como condição de sua existência. O salário faz com que se adquira "amor e habito" ao trabalho; se dá a esses malfeitores que ignoram a diferença entre o meu e o teu o sentido de propriedade – "daquela que se ganhou com o suor do rosto", ensina-lhes também, a eles que viveram na dissipação, o que é a previdência, a poupança, o cálculo futuro enfim propondo uma média de trabalho feito, permite avaliar quantitativamente o zelo e os progressos de sua regeneração.

Pode-se afirmar que o Poder Público, em geral, precisa melhorar muito em relação à efetividade das políticas públicas voltadas aos egressos penitenciários, haja vista a Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984) necessitar de uma aplicabilidade mais eficaz – a finalidade dessa legislação também é a promoção de oportunidades para uma ressocialização mais humanizada, transformando habilidades em competências e favorecendo o desenvolvimento daquele que já cumpriu sua pena.

Nesse contexto, mostra-se de extrema importância o acompanhamento das ações por parte das instituições envolvidas, diante da perspectiva da valorização humana e do aumento da proteção social, nos termos da CF de 1988 (BRASIL, 1988) e da Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984).

Resta afirmar que a educação, enquanto ferramenta voltada à socialização e à transformação da vida humana, deve ser disponibilizada de maneira igualitária em uma democracia, com vistas a evitar a discriminação e a desigualdade social.

No âmbito das políticas públicas, entende-se que ainda há muito a fazer, pois os dados apresentados neste estudo demonstram que uma parcela da população carcerária não aceita a mudança de vida mediada pela educação, preferindo permanecer subjugada pela alteridade social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, F. R. B.; SANTOS, G. P. G.; CAVAIGNAC, M. D. **Educação em debate:** reflexões sobre Ensino Superior, educação profissional e assistência estudantil. Fortaleza: Ed. UECE, 2016.

ARENDT, Hannah, **A dignidade da política:** ensaios e conferências. Rio de Janeiro: Relume-Dumará,1993.

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARENDT, Hannah, **Condição humana,** tradução roberto raposo; revisão técnica e apresentação Adriano Correia- 12 ed. Ver. Rio de janeiro: forense universitária, 2014.

ARRUDA, Gerardo Clésio Maia. Direitos Humanos: uma reflexão plural e emancipatória. Fortaleza: EdChristus, 2010.

ADORNO, Sérgio. Cidadania e administração da justiça criminal. In: DINIZ, Eli; LOPES, José Sérgio Leite; PRANDI, Reginaldo. **O Brasil no rastro da crise.** São Paulo: Hucitec, 1994.

ALBERGARIA, Jason. Remissão (I.E. remição) parcial da pena pelo trabalho segundo a lei n. 7.210/84. **Revista de Julgados do Tribunal de Alçada do Estado de Minas Gerais,** Belo Horizonte, v.30, n.12, p. 67-88, mar.1987.

ALMEIDA FILHO, Amaro Alves de. Trabalho penitenciário. **Justitia,** v. 82, n.35, p. 20-26, mar.1973.

ANTAO, Renata Cristina do Nascimento. **O direito à educação do adolescente em situação de privação de liberdade.** São Paulo:EdUSP, 2013.

ANJOS, F. V. **Análise crítica da finalidade da pena na execução penal:** ressocialização e o direito penal brasileiro. 2009. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-13042010-145345/pt-br.php> Acesso em: 10 fev. 2018.

ADORNO, S.; BORDINI, E. B. T. Reincidência e reincidentes penitenciários em São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, v. 9, n. 3, p. 70-94, out.1989.

BAGALHO, Jaqueline Oliveira. **Sofrimento e prazer:** uma análise psicodinâmica do trabalho prisional. Vitória: EdUFES,2015.

BARATTA, Alessandro. **Ressocialização ou controle social:** uma abordagem critica da reintegração social do sentenciado. São Paulo:EAP, 2015. Disponível em:<http://www.eap.sp.gov.br/pdf/ressocializacao.pdf>. Acesso em: 12 dez.2017.

BARRETO, Vera. **Paulo Freire para educadores,** São Paulo: Arte e Ciência, 2004.

BARROS, Suzana de Toledo. **O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais.** Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

BASTOS JÚNIOR, Edmundo José de. Sobre a remição e forma de seu cômputo para os benefícios legais do condenado. **Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina,** Curitiba, v.1, n.1, p. 12-17, jun.1995.

BAUMAN, Zygmunt. **Medo líquido.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas.** São Paulo: EdCD, 2002.

BECCARIA, Cesare Bonesana; MARCHESI, Di. **Dos delitos e das penas.** São Paulo: Cid, 2004.

BERGER, PETER; LUCKMANN, THOMAS. **A construção social da realidade.** Petrópolis: Vozes, 1974.

BERGER, Peter. Perspectivas s: uma visão humanística. Petrópolis: Vozes, 1983.

BITENCOURT, C. R. **Falência da pena de prisão:** causas e alternativas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BITENCOURT, C. R. **Manual de Direito Penal:** parte geral. São Paulo: Saraiva, 2000.

BITENCOURT, C. R. **Tratado de Direito Penal:** parte geral I. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BIZATTO, Francieli Alves Correa. **A Pena Privativa de Liberdade e a ressocialização do apenado:** uma reavaliação das políticas existentes no sistema prisional. Itajaí:[s.n],2005.

BIZZOTO, Alexandre; SILVA, Denival Francisco da Silva. **Sistema punitivo:** direitos & humanos. Goiânia: Kelps, 2011.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade:** para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRANCO, Favonia Reis Castelo. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:** uma reflexão crítica da educação no Brasil. 2013. 117 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais: Cultura, Desigualdades e Desenvolvimento). Universidade Federal do Reconcavo da Bahia, Salvador, 2013.

BRASIL. Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº5.692/71 de 11 de agosto de 1971. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Brasília, 12 ago. 1971. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 13 jul. 1984.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 23 dez. 1996.

BRASIL. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Brasília,24 jul.2004. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Avaliação do atendimento à população egressa do sistema penitenciário do Estado de São Paulo.** Brasília:MJ, 2007.

BRASIL. Lei n. 11.741, de 16 de julho de 2008. Altera dispositivos da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 17 jul. 2008.

BRASIL, D. P. **Antropologia e educação:** raízes contraculturais do pensamento pedagógico de Rubem Alves. 2013. 270 f. Tese (Doutorado em Educação) . Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 26 jun. 2014.

CARVALHO, Ruy de Quadros. Capacitação tecnológica, revalorização do trabalho e educação. In: FERRETI, Celso João et al. (Org.). **Novas tecnologias, trabalho e educação:** um debate multidisciplinar. Petrópolis: Vozes, 1994.

CERVINI, RAÚL. **Os processos de descriminalização.** 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

CENSO PENITENCIARIO DO ESTADO DO CEARÀ 2013/2014.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança.** São Paulo: Zahar, 2013.

CARNELUTTI, Francesco. **As misérias do Processo Penal.** 2. ed. Campinas: Bookseller, 2002.

CARANDIRU. Direção: Héctor Babeno, Elenco: Wagner Moura, Julia Ianina, Gêneros Drama Nacional Policial, Nacionalidade Argentina, Brasil, Itália, Data de lançamento 21 de março de 2003(145min).

CANTU, Margarete. **Qualificação profissional, inserção, reinserção e Trabalho:** permanência no mercado de os egressos do Programa Integrar. Porto Alegre:[s.n],2003.

CIMADAMORE, Alberto D. **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina.** Porto alegre: Clacso, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Projeto Começar de Novo.** Brasília: [s.n],2017. Disponível em: <http://cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/sistema-carcerario-e-execuçãopenal/pj-comecar-de-novo>. Acesso em: 18 fev.2018.

COE LHO, D. V. A crise no sistema penitenciário brasileiro. São Paulo:[s.n], 2003.

COELHO, Edmundo C. **A oficina do diabo:** e outros estudos sobre criminalidade. Rio de Janeiro: Record. 2005.

CHARAM, Ram; LARRY, Bossidy. **Execução.** 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

COMEÇAR DE NOVO. **Conselho Nacional de Justiça.** Brasília: [s.n], 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/sistema-carcerario-e-execucao-penal/pj-comecar-de-novo>. Acesso em: 11 fev.2018.

CUNHA, L. A. **Educação para a democracia**: uma lição de política prática. In: TEIXEIRA, A. Educação para a democracia: introdução à administração educacional. 2.ed. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 1997.

DOTTI, René Ariel. **Curso de Direito Penal.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

DE GIORGI, Alessandro. **A miséria governada através do sistema penal.** Rio de Janeiro: Revan, 2006.

DE MASI, Domenico. **O ócio criativo.** 5. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.

DURKHEIM, E. **Da divisão do trabalho social.** São Paulo: Martins Fontes, 1978.

_____. Execução penal: o direito à remição da pena. **Revista dos Tribunais,** São Paulo, v.606, n.75, p. 30-36, abr.1986.

FARIAS JÚNIOR, João. **Manual de criminologia.** 3.ed. Curitiba: Juruá, 2006.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de Direito Penal:** parte geral. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

FREITAS, Marcos Cezar de; BICCAS, Maurilane de Souza. **História social da educação no Brasil:** (1926-1996). São Paulo: Cortez, 2009.

FELBERG, Rodrigo. **A reintegração social dos cidadãos – egressos:** uma nova dimensão de aplicabilidade as ações afirmativas. São Paulo: Atlas, 2015.

FREITAS, Ilenice Soares de. **Reintegração social de egressos do sistema prisional.** Montes Claros:[s.n], 2014.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra,1987.
_____, Paulo. Educação e mudança. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1983.

FOUCAULT, Michel, Vigiar e punir: história da violência nas prisões. Petrópolis: Vozes, 1987.

FALCONI, Romeu. **Sistema presidial:** reinserção social?. São Paulo: Ícone, 1998.

FERRETTI, C. J.; DAGMAR, M. L.; ZIBAS, F. R. M. **Novas tecnologias, trabalho e educação:** um debate multidisciplinar. Petrópolis, DF: Vozes, 1994.

FRANCO, Alberto Silva. JÚNIOR, José Silva; BETANHO, Luiz Carlos; STOCO, Rui, FELTRIN;et.al. **Código penal e sua interpretação jurisprudencial**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

GOMES, Patrícia da Silva. **Ressocialização do sentenciado.** Governador Valadares:[s.n], 2008.

GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **O Princípio da Proporcionalidade no Direito Penal.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. **Direito Penal:** parte geral. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GRUPO EDUCAÇÃO NAS PRISÕES. **O Direito à educação nas prisões no estado de São Paulo:** dados sobre a oferta educacional e a remição de pena por estudo. São Paulo: Ação Educativa, 2014.

GARLAND, David. Os limites do Estado soberano: estratégias de controle do crime na sociedade contemporânea. In: CANÊDO, Carlos; FONSECA, David. **Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal.** Belo Horizonte: EdUFMG, 2012.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal.** 17. ed. Niterói: Impetus, 2015.

HEIDEGGER, Martin. **Ser e tempo.** Campinas: EdUnicamp, 2012.

IBANEZ, Roberta Mantovani Caiaffa dos Santos. **Sobre a relação entre pena e cidadania:** forma jurídica, pena e disciplina numa perspectiva jusfilosófica crítica. São Paulo: [s.n],2014. Disponível em:<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/mobilidade_socio_ocupacional_2014/default.shtm> Acesso em: 15 jul.2017.

JESUS, Valentina Luiza de. **Ressocialização:** mito ou realidade? São Paulo:[s.n], 2007. Disponível em: <http://na1312.my1blog.com/2007/09/12/ressocializacao-mito-ou-realidade/>. Acesso em: 15 jul.2017.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho cientifico.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LEAL, João José. **Direito penal geral.** São Paulo: Atlas, 1998.

LIMA, Fernanda de Matos. **A função oculta da pena privativa de liberdade e do sistema prisional.** São Paulo: EdUNOPAR,2013.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem:** componente do ato pedagógico. São Paulo: Cortez, 2011.
LUCAS, Roahny **As palavras e as coisas:** uma arqueologia das ciências humanas. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MADEIRA, L. M. **Mudanças no sistema de justiça criminal brasileiro nas duas últimas décadas:** rumo a um Estado Penal? Salvador:[s.n], 2015.Disponível em: <http:// paperroom.ipsa.org/papers/paper_3984.pdf>. Acesso em: 15 nov.2017.

MARTINS, Fernanda Rocha. **As funções da pena e o sistema penitenciário brasileiro:** em busca de novas alternativas. São Paulo:[s.n], 2014.

MARMELSTEIN, George, Curso de direitos fundamentais, 5. Ed.Sao Paulo: atlas, 2014.

MADEIRA, Ligia Mori.**Trajetórias de homens infames:** políticas públicas penais e programadas de apoio a egresso do sistema penitenciário do Brasil. Porto Alegre:EdUFRGS, 2008.

MARTINS, Leticia Goncalves. **Entre o discurso legal e a realidade:** o caso do sistema penitenciário Paranaense. Maringá: EdUEM,Universidade, 2014.

MACHADO, Eduardo Paes; NORONHA, Ceci Vilar. A policia dos pobres: violência policial em classes populares urbanas. **Sociologias,**v.3, n.6, p. 50-56, jun. 2002.

MACHADO, Vitor Gonçalves, **A reintegração social do preso:** uma análise sobre os principais discursos contrários e favoráveis à finalidade ressocializadora da pena. São Paulo: [s.n],2009. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/18118/a-reintegracao-social-do-preso>. Acesso em: 10 nov. 2017.
MARCÃO, Flávio Renato. Curso de execução penal. São Paulo: Saraiva, 2007.

MATURANA, H. R. A. **Cognição, ciência e vida cotidiana.** Belo Horizonte: EdUFMG, 2001.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Execução Penal.** 11. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MIRANDA, Camila Maximiano.**Trabalho e Política de Qualificação Profissional do Sistema Prisional:** um estudo contextualizado no Presidio Helena Maria da Conceição de Ituiutaba/MG e nas Associações de Proteção e Assistência aos condenados (APACS) de Ituiutaba e Itauna/MG. Uberlândia: EdUFU,2014.

MEDEIROS, Rui. **Prisões abertas.** Rio de Janeiro: Forense, 1985.

MÉSZÁROS, István. Desemprego e precarização um grande desafio para esquerda. In: ANTUNES, Ricardo. **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil.** São Paulo: Bomtempo, 2005.

MESQUITA , Sídio Rosa de. **Execução Criminal.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MENTGES, Elton. **A Construção da Cidadania e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** 2003. 139 f. (Dissertação) Mestrado em Educação nas Ciências. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí,2003.

MENDONÇA, Sonia Regina de. **Estado e economia no Brasil:** opções de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MUÑOZ CONDE, Francisco. Direito penal e controle social. Tradução: Cintia Toledo Miranda Chaves. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

NETTO, J. P. **Introdução ao método da teoria social.** São Paulo:[s.n],2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 10 dez. 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 2 out. 2018.

PRETTE, Emanuella Machado. **A Clínica da Vulnerabilidade à luz de uma política criminal alternativa voltada a egressos do sistema penitenciário.** São Paulo:[s.n], 2009.

PRADO FILHO, K. E MARTINS, S. A subjetividade como objeto da (s) Psicologia (s). **Psicologia e Sociedade,** Belo Horizonte, v.5, n.7, p. 01-16, jun. 2007.

QUEIROZ, Paulo de Souza. **Funções do Direito Penal:** legitimação versus deslegitimação do sistema penal. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

REALE JUNIOR. Miguel. **Novos rumos do sistema criminal.** Rio de Janeiro: Forense, 1983.

ROCHA, Maria Zelia Borba. **Embate politico no processo de elaboracao da lei de diretrizes e bases da educação nacional - 1988/1993. 1993.** 165 f. (Dissertação) Mestrado em Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 1993.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos Humanos, democracia e desenvolvimento.** São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Júlio Cesar Furtado. **O desafio de promover a aprendizagem significativa.** São Paulo:[s.n], 2011.

SANTOS, Jocevaldo Gomes,. **Reintegração Social do preso:** utopia e realidade. Brasília:CEJ, 2001.

SANT'ANNA, Mireili Lucia. **Lei de Diretrizes e Bases:** um caminho a percorrer entre a teoria e a prática. 2008. 123 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2008.

SANTOS, Júlio Cesar Furtado. **O desafio de promover a aprendizagem significativa.** São Paulo:[s.n],2001.

SANTOS, Thalita Mara dos Santos. **Os sujeitos egressos prisionais:** o retorno à liberdade e a (re) inserção social. Uberlândia: EdUFU,2014.

SAVIANI, D. **Trabalho e educação:** fundamentos ontológicos e históricos. Caxambu:[s.n], 2006.

SAVIANI, D. **O nó do ensino de 2º grau.** São Paulo: MEC, 1986.

SANTOS, MARIA CLARA PEREIRA. **A fragmentação do conhecimento na LDB:** um olhar sobre uma educação em retalhos. 2016. 200f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal,2016.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário.** 2 ed. São Paulo: Saraiva. 2010.

SALLA, Fernando Afonso. Sobre o trabalho nas prisões. **Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária,** Brasília, v. 1, n. 5, p. 23 - 40, jan. 1995.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, João Miranda. **A responsabilidade do Estado diante da vítima criminal.** São Paulo: Mizuno, 2004.

SILVA, Wallace Christian Ricardo Da. **As parcerias público privadas no sistema prisional brasileiro.** Rio de Janeiro: [s.n], 2014.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SEGNINI, Liliana Rolfsen Petrilli. Educação e trabalho: uma relação tão necessária quanto insuficiente. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, v.14, n.2, p. 20-24, jun. 2000.

SERON, Paulo Cesar. **Nos difíceis caminhos da liberdade:** estudo sobre o papel do trabalho na vida de egressos do sistema prisional. São Paulo: EdUSP,2009.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL – SENAC. **Atividades marcam conclusão de turma do Programa de Inclusão Social do SENAC.** 5 out. 2016. Disponível em: http://www.ma.senac.br/2016/10/alunas-do-programa-senac-de-gratuidade-recebe-certificacao-em-sao-luis/. Acesso em: 2 out. 2018.

SOUZA, Nelma Dorian C. de. **Políticas de formação docente pós-LDB 9394/96:** limites e possibilidades. 2002. 79 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa,2002.

STRECK, Luiz Lenio. **Verdade e consenso:** constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

TOIGO, Renato Ramos. **Frente à realidade do sistema penitenciário brasileiro atual, o cidadão encarcerado é passível de ressocialização?** São Paulo:[s.n],2016. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/textos/x/16/80/1680/>. Acesso em:20 nov.2017.

TOLEDO, Isadora D'Avila. **O Trabalho e seus sentidos para egressos do sistema prisional:** estudo de uma experiência de reinserção no mercado formal de trabalho. São João Del-Rei:[s.n], 2012.

TOLEDO, Rosaura Rodrigues. **Os usos, significados e práticas da ressocialização do egresso do sistema prisional.** Juiz de Fora: EdUFJF, 2013.

THOMPSON, Augusto. F. G. **A questão penitenciária.** Petrópolis: Vozes, 1976.

TOURAINE, Alain, **O que é democracia?** 2.ed.Petrópolis: Vozes, 1996.

TRINDADE, Lourival Almeida. **A ressocialização:** uma (dis)função da pena de prisão. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

TRINDADE, Washington Luiz. Reflexões jurídicas sobre o trabalho do condenado. **Revista Legislação do Trabalho,** São Paulo, v.40, n.30, p. 20-27, jul.2009.

VARELA, Dráuzio. **Estação Carandiru.** São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

VASCONCELOS, Fernando Parente dos Santos. **Ressocialização do preso e do egresso:** fundamentos para a participação da sociedade à luz de aspectos social, religioso, filosófico e jurídico. Brasília: [s.n], 2014.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

_____. O lugar da prisão na nova administração da pobreza. **Novos estudos.** São Paulo, v.30, n. 80, p. 20-25, out. 2008.

WOLFF, Maria Palma; ROSA, Sônia Biehler. **Políticas de atenção ao egresso no Rio Grande do Sul.** Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2006.

WEFFORT, Francisco. **Os clássicos da política.** 14.ed. São Paulo: Ática, 2006.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. Desafios do Direito Penal na era da globalização. **Revista da Assoc. dos Magist. Brasileiros,** São Paulo, v.2, n.5, p. 2, set.1991.

ZACARIAS, André Eduardo de Carvalho. **Execução penal comentada.** 2 ed.

A MEDIAÇÃO E A CONCILIAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DE PACIFICAÇÃOE MUDANÇA SOCIAL

Maria Juracy Afonso Carneiro
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Francisco Horácio da Silva Frota
Universidade Estadual do Ceará – UECE
Maria Andréa Luz da Silva
Universidade Estadual do Ceará – UECE

INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário busca alcançar maior eficiência na promoção e proteção dos interesses coletivos e individuais dos cidadãos brasileiros e, para tanto, compreende que a resolução dos conflitos de interesses, por meio do uso de mecanismos consensuais, não só é necessária para o desenvolvimento social como seu amplo acesso constitui um direito fundamental, representando um meio capaz de reduzir as desigualdades sociais, além de atender ao ideal de promoção da dignidade da pessoa humana – um dos fundamentos do chamado Estado democrático de direito.

A resolução consensual dos conflitos não abrange apenas fatores como a aplicação de mecanismos mais céleres, a reforma de ritos, a redução de recursos financeiros, a ampliação do quadro de servidores ou quaisquer medidas extrínsecas, mas, também, fatores intrínsecos, como a pacificação social e a necessidade de mudança do papel das partes envolvidas no litígio.

A intervenção em conflitos, por meio do instituto da mediação ou da conciliação, possibilita que a mudança possa ocorrer ao permitir a participação ativa das partes, em busca de solução consensual, o que possibilita intuir que a mediação e a conciliação são instrumentos de gestão de conflitos eficientes na obtenção da desejada pacificação social.

Vale observar que tanto a mediação quanto a conciliação são mecanismos alternativos ou consensuais de autocomposição nos quais as partes, auxiliadas por um terceiro neutro, em ambiente de cooperação, são levadas a construir uma decisão em termos mutuamente aceitáveis.

A postura das partes, diante de solução obtida via imposição, pelo poder de império do Estado julgador, é completamente diferente da posição que ambas assumem ao participar da construção de uma decisão alcançada após tratamento de questões intrínsecas que motivaram o conflito entre elas.

O interesse em mecanismos alternativos ou consensuais de solução de conflitos tem sido amplamente disseminado e estudos mostram as possibilidades de uso da mediação e da conciliação para a solução pacífica de conflitos.

O Conselho Econômico e Social da Organização (The Economic and Social Council [ECOSOC]) da Organização das Nações Unidas (ONU) tem recomendado insistentemente aos Estados-membros o fomento à prática dos mecanismos, procurando, com isso, desenvolver a receptividade de autoridades e de operadores do direito aos benefícios da proposta.

A Declaração e Programa de Ação sobre a Cultura de Paz (UNESCO, 1999) afirma que, uma vez que as guerras nascem na mente dos homens, é na mente dos homens que devem ser erguidas as defesas da paz, acrescentando, em seu 2º que:

> [...] o progresso até o pleno desenvolvimento de uma Cultura de Paz se conquista por meio de valores, atitudes, comportamentos e estilos de vida voltados ao fomento da paz entre as pessoas, os grupos e as nações.

Este capítulo analisa a mediação e a conciliação de conflitos de interesses como instrumentos capazes de promover a pacificação social e a consequente economia dos recursos públicos e das partes, além da redução do uso do aparato judicial, minimizando o desgaste moral e emocional de todos os envolvidos em uma situação conflituosa.

Dessa maneira, abordam-se aqui questões que embasaram nossa pesquisa, tais como:

- O que é mediação e conciliação de conflitos?
- Como elas podem ser usadas para desafogar milhares de processos do Poder Judiciário, na qualidade de meios alternativos consensuais de solução das demandas dos jurisdicionados?

Tais meios alternativos se mostram céleres e econômicos não só para o Poder Público, mas para as partes envolvidas na lide, trazendo benefícios financeiros e morais, considerando sua efetividade e o papel do mediador e do conciliador, como catalisadores da cultura da paz e da pacificação social.

Nesse sentido, vale observar que o aumento dos conflitos sociais produz choques de natureza cultural, étnica, religiosa etc. que fazem com que a sociedade procure valer-se do Poder Judiciário para tentar alcançar seus objetivos, sob a égide da cultura da sentença, que concede a uma das partes a "vitória" e à outra a "derrota", sem que, para tanto, as alternativas conciliatórias possam ser exploradas.

Sob tal perspectiva, a cultura da sentença conduz a substancial aumento das demandas de conflito, ocasionando a multiplicação de processos e emperrando o bom funcionamento do Poder Judiciário, que se obriga a decidir sobre questões que bem poderiam ser resolvidas via diálogo entre as partes, contando, para tanto, com o suporte de um intermediário que poderia auxiliar na consecução do objetivo.

Os fatores do surgimento dos conflitos e seu próprio andamento, no seio da sociedade, referem-se às características das partes conflitantes, ao seu relaciona-

mento prévio, à natureza das questões de origem, ao ambiente social onde ocorrem os conflitos, aos espectadores interessados, à estratégia adotada pelas partes e às consequências para cada participante e as partes interessadas (DEUTSCH, 2004).

Na busca de uma saída para a crise do Poder Judiciário, a sociedade, por meio dos representantes legislativos, encontrou nos mecanismos alternativos ou consensuais de solução dos conflitos de interesses o caminho a ser percorrido para alcançar a almejada pacificação social, principalmente via práticas extrajudiciais de mediação e conciliação, que se destacam como mecanismos eficazes para atingir o fim, já que ambas concedem às partes a autonomia necessária para chegar a um entendimento e um acordo.

A PACIFICAÇÃO SOCIAL TÃO DESEJADA

A sociedade brasileira tem vivenciado o surgimento de novos conflitos, frutos de transformações da ordem política, social, econômica e cultural, além de um enorme crescimento populacional urbano, que traz como principais consequências o aumento do desemprego e dos níveis de violência.

Essas mudanças têm provocado um aumento significativo dos tipos e da quantidade de conflitos interpessoais, especialmente nas camadas sociais menos favorecidas, que se veem privadas de seus direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), o que se traduz em uma exclusão social que leva milhões de cidadãos a viver de maneira marginalizada.

Destaca-se que a democracia pressupõe uma intensa participação dos cidadãos no processo de sua construção e, nesse contexto, a CF de 1988 (BRASIL, 1988) privilegia os direitos fundamentais e a dignidade humana, de onde, portanto, constata-se que a prática da cidadania não tem se concretizado devido a problemas socioeconômicos latentes em nossa sociedade.

Com o propósito de corrigir essas distorções, nossa Carta Magna promoveu significativas alterações nas competências do Poder Judiciário, contribuindo não só para a independência da nobre carreira da magistratura como para sua autonomia administrativa e financeira.

O art. 99 da Carta Magna assegura ao Poder Judiciário poder soberano e autonomia administrativa e financeira, ao passo que o art. 96, I, a, nos mesmos termos, concede competência aos tribunais para "eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos" (BRASIL, 1988), observando, para tanto, normas de processo e garantias processuais das partes, além de dispor sobre a competência e o funcionamento dos órgãos jurisdicionais e administrativos.

Nesse contexto, o Poder Judiciário brasileiro alcançou significativa importância ao ver suas atribuições ampliadas e sua missão de guardião da Carta Magna garantida, o que lhe concedeu o status de garantidor dos direitos e pacificador social (AMARAL, 2009).

Ainda sob essa ótica, vale destacar que o art. 98 da CF de 1988 (BRASIL, 1988) prevê a criação de juizados especiais, no âmbito de atuação da União, dos estados e do Distrito Federal, dando-lhes legítima competência para a solução pacífica de conflitos de interesses – tema regulamentado pela Lei n. 9.099 (BRASIL, 1995).

Apesar dessas grandes conquistas alcançadas pelo Poder Judiciário, com as novas competências atribuídas pelo legislador, o que se observou, ao longo dos anos, foi o estabelecimento da valorização da forma e do processo, que acabou por se tornar demasiadamente formalista, com opção pela segurança jurídica, a despeito do prejuízo da celeridade da resposta jurisdicional (BAUR, 1985).

As mudanças dos paradigmas sociais, do panorama e da estrutura política do Estado de direito interferem diretamente no Poder Judiciário e são apontadas pela sociologia jurídica como fonte material do direito, ou seja, ensejo que norteia a ética, a moral e o papel do legislador no processo de elaboração das normas legais (DIMOULIS, 2011).

Ao comparar a segurança e a celeridade esperadas na processualística jurídica, compreende-se que "somente procedimentos céleres preenchem a finalidade do processo, dando-lhes efetividade" (BAUR, 1985, p. 32). O cenário, assim, impacta, negativamente a possibilidade de alcance dos objetivos a que se destinavam as mudanças da Carta Magna (CÂMARA, 1996), uma vez que, ao não cumprir com as funções no prazo razoável e justo, a Justiça, aos olhos daqueles que dela se valem, passa a se tornar inacessível e imprestável (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Observa-se, desse modo, uma preocupante e acentuada distância entre o processo e a realidade social, bem como entre as partes em situação de litígio, por motivos diversos, e o Estado e a própria legislação. Como consequência, isso traz importantes óbices à construção de uma sociedade mais justa, no contexto esperado pela chamada Constituição Cidadã (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Com o crescimento natural do número de conflitos, decorrente, sobretudo, do aumento populacional nas últimas décadas e da tensão nas relações sociais, nos mais variados campos de interação humana e institucional, a lentidão da prestação jurisdicional se tornou cada vez mais evidente, fazendo com que os litigantes tivessem de esperar por tempo demasiadamente longo para a satisfação de pretensão jurídica, gerando insatisfação e descrédito diante do processo judiciário (ACIOLI, 2017).

O Poder Judiciário, diante da notória lentidão dos processos, causa prejuízo direto ao cidadão que, muitas vezes, não tem seus direitos garantidos, e isso afronta a letra da CF de 1988 (BRASIL, 1988), que assegura a todos em seu art. 5º, LXXVIII, "a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação" (ACIOLI, 2017).

O que se depreende da busca pela plena garantia dos direitos humanos é que, no campo da prestação jurisdicional, a segurança jurídica e a celeridade processual devem necessariamente caminhar juntas (AMARAL, 2009).

No entanto, entraves e carência de recursos humanos, técnicos e materiais fizeram com que essa possibilidade ficasse cada vez mais distante da realidade, o que tornou imperioso que o Poder Público adotasse medidas urgentes para tentar sanar as deficiências da prestação de assistência jurisdicional (AMARAL, 2009).

Não obstante, surgiram situações que dificultaram o alcance da interconexão entre segurança jurídica e celeridade processual, notadamente levando em consideração o expressivo aumento do número de conflitos e a preocupante constatação de que, outrora, apenas lesões graves ou questões relevantes eram levadas ao

Poder Judiciário, mas atualmente basta que duas pessoas se desentendam ou vejam frustrada uma de suas pretensões para a situação se transformar em litígio jurídico (AMARAL, 2009).

Para esta autora:

> i) o quadro de servidores e de juízes que constituem o Poder Judiciário é insuficiente para uma prestação jurisdicional de qualidade, causando atrasos desnecessários e o acúmulo de processos em escaninhos;
> ii) o rito ordinário cível é longo e exageradamente formal, contribuindo para o aumento na demora da espera pela resposta estatal;
> iii) a mudança provocada na sociedade em razão do maior alcance dos cidadãos à informação ocasionou um fenômeno nomeado de jurisdicionalização do conflito (AMARAL, 2009, p. 24).

Esse cenário é extremamente preocupante, a despeito da CF de 1988 (BRASIL, 1988) assegurar o direito à livre demanda ao Poder Judiciário, como dispõe o art. 5º, XXXV, e esclarecer que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

Sob a vigência do Código de Defesa do Consumidor – Lei n. 8.078 (BRASIL, 1990) – o crescente número de pleitos de indenizações contribuiu sobremaneira para o aumento do número de demandas judiciais, assoberbando o Poder Judiciário e fragilizando sua relação com o cidadão (CARNEIRO, 1999).

Nesse sentido, assevera Santos (1994, p. 145):

> [...] a distância dos cidadãos em relação à administração da Justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estado social a que pertencem e que essa distância tem como causas próximas não apenas fatores econômicos, mas também fatores sociais e culturais, ainda que uns e outros possam estar mais ou menos remotamente relacionados com as desigualdades econômicas.

Diante desse quadro quase desolador, urgia que mudanças fossem implementadas, de modo a colaborar com a solução da crise de nosso Poder Judiciário, capazes de conferir a necessária celeridade às demandas judiciais menos complexas e, com isso, capazes de desonerar os procedimentos.

À luz do contexto histórico, da conceituação dos mecanismos alternativos ou consensuais de solução de conflitos e da legislação pátria que trata de sua implementação no país, busca-se explanar a problemática social da Justiça, que passa pela consolidação dos direitos humanos, apresentando, para tal fim, linhas de pensamento, análise e crítica a respeito dos mecanismos alternativos de solução de conflitos, tendo como base o instituto da autocomposição, especificamente os mecanismos relativos à mediação e à conciliação. Analisa-se sob a ótica instrumental da pacificação social, tendo como parâmetro, ainda, as diretrizes da política judiciária nacional de tratamento adequado, em que se insere o direito ao acesso à Justiça: a) medidas do Poder Público para aceleração das decisões judiciais; e b)

aplicação da conciliação e mediação para resolução pacífica de conflitos de interesses.

O ser humano depende de relações sociais, as quais podem ser harmônicas ou conflituosas. As harmônicas se caracterizam pela convivência estável entre os indivíduos, são vivenciadas dentro de parâmetros estabelecidos pelo contrato social, conforme o conceito do filósofo Thomas Hobbes. Porém, nem sempre as normas são seguidas e quando há oposição de interesses entre os indivíduos ou grupos que buscam metas diferentes entre si, o conflito se torna inevitável (MORAIS; SPLENGER, 2012).

Os conflitos surgem naturalmente no seio da sociedade, em decorrência do inevitável convívio entre seres humanos; sobretudo quando a busca frequente e incessante pela satisfação dos desejos pessoais – mesmo os menos relevantes, como uma simples colisão de veículos, com danos de pequena monta – reveste-se de preponderância nas relações interpessoais (LIEDKE; SCHIOCCHET, 2012).

Para refletir sobre como e quando os conflitos surgem, vale remeter-se à insatisfação do indivíduo, quando os interesses divergem e busca-se satisfazer pretensões simultaneamente, não aceitando perdas. Da insatisfação se origina conflito interpessoal. Em regra, aborda-se o conflito como fenômeno negativo nas relações sociais, que geralmente resulta em perda para uma das partes, o que é considerado um disparate, devido à insatisfação da parte vencida (SILVA, 2008).

A sociedade moderna, permeada de questões que conduzem o indivíduo a enfrentar seguidos e complexos problemas financeiros e sociais, tende a fazer com que as pessoas se preocupem apenas com problemas individuais e em encontrar meios de solução, o que leva ao confronto de direitos e faz surgir conflitos de personalidade, ocasionando disputas e litígios que acabam por chegar até o Poder Judiciário, onde a tônica tradicional passa a ser a reparação, evidentemente com alguma vantagem em favor do reclamante e alguma punição de um dos envolvidos na contenda (LIEDKE; SCHIOCCHET, 2012).

Parece ser tradição da sociedade, principalmente a inserida na cultura ocidental, a predisposição de converter conflito em litígio, situação que se estabelece até dentro do ambiente familiar, quando uma refrega qualquer entre irmãos gera "julgamento" paterno, diante do qual cada envolvido apresenta argumentos para convencer o "julgador" (pai ou mãe) de que está com a razão e pleiteia punição (castigo) ao outro irmão. A cultura repressiva se estabelece no ambiente escolar ou profissional e acompanha o indivíduo por toda a vida quando este começa a desempenhar o papel de "julgado", até assumir, à medida que vai atingindo posições de destaque ou de poder (pai, professor, chefe), funções de "julgador" (VEZZULLA, 2005).

A noção daquilo que seja compreendido como conflito não alcança unanimidade, no entanto, com o propósito de obter uma explicação que mais se aproxime do consenso, invoca-se o pensamento de Morais e Splenger (2012, p. 18), para quem o conflito

> [...] consiste em um enfrentamento entre dois seres ou grupos da mesma espécie, que manifestam, uns a respeito dos outros, uma intenção

> hostil, geralmente com relação a um direito e, para manter esse direito, afirmá-lo ou restabelecê-lo, muitas vezes lançam mão da violência, o que pode trazer como resultado o aniquilamento de um dos conflitantes.

De acordo com Robbins (2006, p. 78), o conflito é "um processo que se inicia quando um indivíduo ou grupo se sente negativamente afetado por outra pessoa ou grupo".

O conflito pode ser compreendido como um entrechoque de ideias ou de interesses que conduz ao embate ou à divergência entre fatos ou pessoas, configurando situações antagônicas que levam a inibir a tomada de posicionamento entre os envolvidos. Trata-se, dessa forma, de fenômeno subjetivo, às vezes, inconsciente, resultado da concorrência de respostas incompatíveis, ou seja, choque de motivos, ou de informações desencontradas (MIRANDA, 2012).

Nesse sentido, Vezzulla (2005, p. 19) esclarece que "o conflito consiste em querer assumir posições que entram em oposição com os desejos do outro, que envolve luta pelo poder e que sua expressão pode ser explícita ou ocultar por trás uma posição ou discurso encobridor".

No entanto, o conflito, de acordo com Miranda (2012, p. 2), "pode ter efeitos positivos, em certos casos e circunstâncias, como fator motivacional da atividade criadora", como ocorre, por exemplo, em determinadas escolas da sociologia, onde o fenômeno é compreendido como sendo "desequilíbrio de forças do sistema social que deveria estar em repouso, isto é, equilibrado, quanto às forças que o compõem".

Ainda de acordo com Miranda (2012, p. 2), os conflitos, não necessariamente, precisam desaguar em litígio, podendo, pois, ter solução pacífica, desde que "todos os meios possíveis de negociação de controvérsias", sejam direcionados ao diálogo leal, sincero e honesto entre envolvidos, para que se chegue a desfecho em que não haja vencidos ou vencedores.

Tal situação, nesse caso, impõe-se porque derrotar litigante oposto, na maioria dos casos, pode não representar, necessariamente, que o problema do outro tenha sido resolvido ou que a decisão judicial, tomada com base no que os autos apresentam, seja, realmente, a solução desejada (BENTES, 2012).

Fica claro que, ao viver em sociedade, o indivíduo se vincula a um contexto relacional do qual decorrem inevitáveis conflitos de interesses que podem ser resolvidos de maneira justa e pacífica, pelos mecanismos que garantam a composição das divergências. Tradicionalmente, porém, por conta da cultura arraigada na sociedade, a composição, naturalmente, sempre foi direcionada à ação do Poder Judiciário, que aplica a técnica da heterocomposição, na qual o juiz, na condição de terceiro imparcial, tem o poder de decidir o conflito (BENTES, 2012).

Destarte, a adoção do sistema de resolução dos conflitos sociais, baseada, unicamente, na forma heterocompositiva, direciona-se à relação em que não existe a preocupação com a efetivação dos direitos humanos, de maneira coexistencial, ou com o bem-estar das partes envolvidas, fazendo com que a dignidade da pessoa

humana, na sociedade, fique ainda mais fragilizada, deixando sempre a percepção, muitas vezes injusta, de que a Justiça não funciona adequadamente (SILVA, 2008).

Não obstante, ao traçar os parâmetros necessários para o Brasil se constituir, verdadeiramente, em Estado democrático de direito, após penoso interregno sofrido pela democracia, com a imposição de regime militar ditatorial, a CF de 1988 (BRASIL, 1988) propicia à sociedade a possibilidade de, por meios pacíficos e democráticos, exigir do Estado uma providência sobre os resultados da composição de conflitos, pela implantação de mecanismos alternativos para sua solução (SILVA, 2008).

Dessa maneira, o direito fundamental – o básico dos direitos humanos, por isso mesmo, não pode ficar limitado à ideia quantitativa de aumento do número de demandas perante o Poder Judiciário – conduz à conscientização de que o conflito social pode e deve ser resolvido sob a perspectiva dialogal de autocomposição que prestigie a comunicação entre conflitantes, levando-os a alcançar resultado que seja do agrado de todos, desde que possam ter acesso a uma Justiça célere e menos dispendiosa, mesmo porque o senso comum é capaz de apontar importantes obstáculos de acesso à Justiça que necessitam removidos para que se possa falar em uma sociedade justa e igual para todos (BENTES, 2012).

Não existe um padrão único ou estilo pessoal característico e invariável de resolução de conflitos, em uma diversidade de relações, dado que padrões e dinâmicas que se encontram em conflito variam em função das características específicas das relações em que emergem, ou seja, o processo, pelo qual o conflito se manifesta e se dilui, depende das características particulares das relações, podendo esperar-se variação do estilo de resolução de conflitos, em função do contexto da relação (LAURSEN, 2006).

Enquadram-se, na qualidade de direitos humanos fundamentais individuais, "aqueles direitos [como acesso à justiça] que visam à defesa de uma autonomia pessoal no âmbito da qual o indivíduo possa desenvolver as suas potencialidades e gozar de sua liberdade sem interferência indevida do Estado e do particular" (CUNHA JÚNIOR, 2008, p. 639).

Os direitos humanos fundamentais individuais, segundo Cunha Júnior (2008, p. 639) são um direito que se manifesta pela "inafastável prerrogativa de provocar a atuação do Poder Judiciário, na direção da defesa de um direito" fundamental do indivíduo, daí por que se fez premente a busca pelas formas alternativas ou consensuais que propiciassem ao indivíduo maior acesso ao Poder Judiciário, o que implicou promover-se substancial reforma do Poder Judiciário, envolvendo, inclusive, a criação de instituições de procedimentos especiais, com o propósito de solucionar casos considerados de particular importância (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

O direito ao acesso à Justiça pode ser compreendido como um direito fundamental, podendo até ser considerado o básico dos direitos humanos individuais, cujo fim efetivo é garantir o direito formal de todos os cidadãos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Nesse diapasão, a CF de 1988 (BRASIL, 1988) disciplina em seu art. 1º os fundamentos da República Federativa do Brasil, trazendo a dignidade da pessoa humana como fundamento.

Assim, o princípio da dignidade da pessoa humana, valor supremo fundamentado na CF de 1988 (BRASIL, 1988), revela proteção integral da pessoa e de seus direitos fundamentais, em que o acesso à Justiça, certamente, assume posição de destaque, mormente porque o art. 5º, XXXV, estampa que nenhuma lesão ou ameaça ao direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário, dando-lhe o monopólio de jurisdição, por meio do processo, ocorrendo, dessa forma, o acesso à Justiça mediante o próprio acesso ao Poder Judiciário – equiparam-se as duas expressões (RUIZ; NOGUEIRA, 2012).

Cappelletti e Garth (1988, p. 13) conceituam o acesso à Justiça como:

> [...] o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado e destacam ainda, que o mesmo, anteriormente influenciado pelo Estado Liberal, tinha uma conotação puramente formal, distante das preocupações reais da maioria da população, no entanto, após, o Estado do Bem Estar Social, o fundamento ganhou importância significativa uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação.

Resta, pois, pacificado no ambiente doutrinário que, pelo princípio do acesso à Justiça, é essencial a adoção de políticas públicas que devam ter como propósito primordial eliminar entraves que dificultam o acesso à Justiça e encontrar a "solução adequada aos conflitos de interesses, pela participação decisiva" das partes, na busca de "um resultado que satisfaça seus interesses, o que preservará o relacionamento delas, propiciando a justiça coexistencial", que leve a alcançar a redução do volume de serviços do Poder Judiciário (WATANABE, 2011, p. 4). Assim, "cabe ao Poder Judiciário não somente organizar os serviços que são prestados por meio de processos judiciais, como também aqueles que socorram os cidadãos de modo mais abrangentes" (WATANABE, 2011, p. 4).

Fica evidente, dessa maneira, que a morosidade do Poder Judiciário, aliada aos elevados custos e à excessiva demanda, vem dificultando que os cidadãos necessitados da prestação jurisdicional possam usufruir de acesso condizente à Justiça, o que tem estimulado o Poder Público, por pressão da sociedade, a editar legislação específica que, em certas circunstâncias, procura agilizar e tornar mais fácil o acesso à Justiça, bem como possibilitar a resolução dos conflitos fora do processo, podendo, assim, ocorrer extrajudicialmente (RUIZ; NOGUEIRA, 2012).

Com a vigência da CF de 1988 (BRASIL, 1988), no entanto, medidas foram adotadas pelo Poder Público para tentar tornar ágil e fácil o acesso à Justiça por parte dos cidadãos, buscando promover a aceleração da resolução das demandas judiciais, com criação de juizados especiais e estímulo à prática da solução de conflitos via autocomposição.

O vertiginoso crescimento das demandas judiciais trouxe, em perversa consequência, a precarização do Poder Judiciário, onde os processos se acumulam e as decisões são excessivamente demoradas, tornando premente que a sociedade exija a adoção de mecanismos alternativos para a solução dos conflitos, de modo a acelerar a resolução das lides. Nesse contexto, o Capítulo I do Título II da Carta Magna (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos) contempla dispositivos importantes que miram nessa direção. Não obstante, antes da CF de 1988 (BRASIL, 1988), o legislador havia implementado medidas que buscavam alcançar esse propósito.

A Lei n. 7.244 (BRASIL, 1984) dispunha sobre a criação e o funcionamento dos Juizados Especiais de Pequenas Causas, que tinham como razão maior tratar das soluções dos conflitos de interesses em causas de reduzido valor econômico, considerando direitos patrimoniais e pedidos que, na data do ajuizamento, não excedessem 20 salários mínimos, sendo, porém, opcional ao autor decidir pelo caminho judicial. Só poderiam ser partes, na prestação jurisdicional prevista pela lei, as pessoas naturais e capazes, por meio judicial, e a elas cabia decidir se seriam assistidas ou não por advogado (CAPPELLETTI, 1994).

Essa lei facultou ao autor da demanda a possibilidade de escolha entre o ajuizamento na Justiça Comum, mais moroso, ou no Juizado Especializado de Pequenas Causas, que almejava ser: a) célere, com a designação de audiência preliminar, pela distribuição da inicial; b) simples, na adoção dos critérios da oralidade e da informalidade; e c) econômico, com dispensa de advogado e gratuidade do processo, pelo menos, em primeiro grau, já que, em grau recursal se exigiam custas processuais (CAPPELLETTI, 1994).

O dispositivo legal apresenta resultados bastante satisfatórios e teve boa aceitação por parte da sociedade, no entanto, foi revogado pelo art. 97 da Lei n. 9.099 (BRASIL, 1995), que criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, absorvendo as atribuições dos Juizados Especiais de Pequenas Causas (CAPPELLETTI, 1994).

O sistema de Juizados Especiais Cíveis e Criminais, criado pela Lei n. 9.099 (BRASIL, 1995), em obediência ao disposto no art. 98 da CF de 1988 (BRASIL, 1988), organizado como estrutura à parte do Poder Judiciário, é dotado de proposta alternativa de tutela de Justiça, tratando-se de modelo considerado popular e participativo de fazer justiça (CUNHA JÚNIOR, 2008).

O principal intuito dos Juizados Especiais não é solucionar definitivamente os problemas crônicos do Poder Judiciário, mas buscar resolver, com menor custo e maior rapidez, litígios de pequena complexidade – assim entendidas as causas cujo valor corresponda a até 40 salários mínimos vigentes (CUNHA JÚNIOR, 2008).

Os princípios dos Juizados Especiais, elencados no art. 2º da Lei n. 9.099 (BRASIL, 1995) (oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade), levam a amplo acesso ao Poder Judiciário e à busca do entendimento entre as partes, sem violação das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (CUNHA JÚNIOR, 2008).

Os juizados especiais intentam solucionar litígios com base na simplicidade e na celeridade dos processos, sob o critério da oralidade, podendo o autor

da causa ajuizar diretamente, sem assistência de advogado, salvo em momento recursal, quando, se necessário, lhe será nomeado Defensor Público. Configura-se, dessa forma, um sistema ágil e simplificado de distribuição da Justiça nas causas cotidianas da população, independente da condição econômica de cada indivíduo (CHIMENTI, 2004).

De acordo com a lição de Carneiro (1999, p. 106-107):

> É importante destacar aqui a preocupação do legislador com a igualdade material, a igualdade de armas, visando a um adequado equilíbrio técnico entre as partes durante o processo. Assim, não bastará que o juiz alerte a parte sobre a necessidade de ser assistido por advogado, ou mesmo nomeie um defensor dativo para tanto, é preciso antes de tudo que o desempenho do representante seja razoavelmente valioso, de sorte a permitir o equilíbrio preconizado pela lei.

Os princípios da economia processual, da oralidade, da simplicidade e da celeridade e a determinação de busca, sempre que possível, do entendimento entre as partes, positivados na letra da lei, atenderam à necessidade jurídica de concluir as ações de maneira apropriada e rápida. A valoração dos princípios da Lei n. 9.099 (BRASIL, 1995), em detrimento do formalismo que vinha dominando a praxe jurídica, converteu-se em benefício da coletividade, podendo-se afirmar que o maior benefício alcançado é a possibilidade da resolução do conflito pelo entendimento direto entre as partes, em algumas situações, evitando até o início do litígio por via judicial (CHIMENTI, 2004).

Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais foram pensados e incluídos no ordenamento jurídico nacional para possibilitar que as pessoas, em situação de litígio, possam, de maneira menos burocrática e demorada, buscar a proteção de interesses individuais, considerados de menor complexidade e expressão econômica e constituem o principal celeiro das conciliações (SANTOS, 2007).

A atuação dos Juizados Especiais tem se destacado como experiência exitosa do Poder Judiciário brasileiro voltada à solução de causas de menor valor, cujos desfechos ganharam significativa celeridade na vigência da Lei n. 9.099 (BRASIL, 1995), contribuindo com a aplicação dos mecanismos consensuais de solução de conflitos para desafogar o sistema judicial tradicional (SANTOS, 2007).

Coordenado pelo Ministério da Justiça, desde o ano 2000, o Programa Justiça Comunitária com as primeiras experiências no Distrito Federal, estimula a comunidade a construir e a escolher os próprios caminhos para a realização da justiça, de maneira pacífica e solidária, pelos Núcleos Comunitários que têm desempenhado relevante papel social (TJDFT, 2017).

Nesse sentido, vale observar o entendimento de Santos (2007, p. 40):

> A experiência da Justiça Comunitária no Brasil está relacionada com o impulso dos tribunais estaduais em capacitar os membros das localidades mais pobres a prestar orientação jurídica e dar solução a

problemas que não poderiam ser solucionados devidamente no Judiciário.

A atuação do núcleo de mediação comunitária tem origem na demanda da própria comunidade, quando uma das partes busca determinada unidade e relata a questão, sendo a outra parte, posteriormente, em data previamente acertada, chamada para a tentativa de estabelecimento de acordo que ponha termo ao litígio, pelo diálogo entre as partes, sob a supervisão de orientador (AZEVEDO, 2011).

A prática da mediação comunitária surgiu em razão da própria ineficiência do Poder Judiciário brasileiro no sentido de atender satisfatoriamente às partes na solução dos conflitos, bem como devido às dificuldades de acesso a uma Justiça célere, barata e eficaz (SALES, 2007).

Um aspecto importante da mediação nas comunidades é que ambas as partes vencem, extinguindo-se a ideia de que, para solução de litígio, uma parte perca e a outra vença (MENDONÇA, 2006).

A mediação comunitária, em linhas gerais, é conceituada como processo que objetiva resolver problemas das comunidades, necessitando, para a resolução dos conflitos, apenas de um local e de pessoas dispostas a ajudar (SALES, 2007).

A Resolução n. 125 (CNJ, 2010) instituiu a Política Judiciária Nacional, voltada ao tratamento dos conflitos de interesses, com o propósito precípuo de assegurar a todos os cidadãos, indistintamente, seu direito à solução dos conflitos de interesses por meios consensuais adequados.

A política implementada pela Resolução n. 125 (CNJ, 2010) atribuiu competência ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para organizar um programa com o propósito de promover ações de incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação, estabelecendo que será implementado com a participação de rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas, parceiras, inclusive universidades e instituições de ensino (CNJ, 2010).

A Resolução n. 125 (CNJ, 2010) criou os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECS), no âmbito dos Tribunais de Justiça, aos quais atribuiu competência para o desenvolvimento e planejamento da política consensual de solução de conflitos de interesses, bem como competência de instalar, nos Juízos, Varas e Juizados, Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), órgãos diretamente responsáveis pela realização de sessões de conciliação e de mediação (CNJ, 2010).

Os CEJUSC atuam em 3 setores: a) pré-processual; b) processual; e c) cidadania.

Vejamos em detalhe:

a) A atuação pré-processual ocorre antes de ajuizamento da ação, podendo ser da área cível, em geral, e da área de família. Para a atuação, o interessado deve apresentar-se ao CEJUSC e requerer o agendamento para intentar a conciliação. Realizada a audiência e havendo concordância entre as partes, o acordo entabulado vai à apreciação e homologação do juiz. No entanto, havendo no conflito menores ou incapazes, o acordo é

> apreciado, preliminarmente, pelo Ministério Público, para depois seguir para a apreciação do magistrado;
> b) Na atuação processual, o agendamento da audiência de conciliação se dá pelo curso do próprio processo ajuizado. Intentadas, as ações são encaminhadas ao CEJUSC para agendamento da audiência de conciliação. Com acordo ou não, o processo retorna à vara de origem, para homologação, no caso de ocorrer conciliação, ou para sequência processual;
> c) A atuação na cidadania se refere à prestação de serviços relativos à obtenção de documentos, esclarecimento de dúvidas, atendimento de psicologia e assistência social (CNJ, 2010).

O Governo Federal, por meio do Ministério da Justiça (Portaria n. 1920/2012), criou a Escola Nacional de Mediação e Conciliação (ENAM), sediada em Brasília, com atuação nos estados via núcleos estaduais, com o propósito de capacitar estudantes e operadores do direito, professores e agentes de mediação comunitária, além de servidores do próprio Ministério da Justiça e integrantes de órgãos, entidades e instituições para exercício de atividades para resolução de conflitos de interesses (CNJ, 2010).

O Código de Processo Civil (CPC) – Lei n. 13.105 (BRASIL, 2015a) – determina em seu art. 165 a instalação, pelos Tribunais de Justiça, dos CEJUSC, com o propósito de realizar sessões e audiências de conciliação e mediação, além do "desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição".

Nos artigos subsequentes (arts. 166 a 173), o CPC (BRASIL, 2015a) trata da implantação, no ordenamento jurídico, dos mecanismos da conciliação e da mediação, bem como do papel a ser exercido pelos respectivos conciliadores e mediadores.

A legislação infraconstitucional trata a conciliação como instituto que tem por escopo a solução de conflito de interesses, antes do processo instaurado ou a qualquer momento do curso do processo. Nesse contexto, o CPC (BRASIL, 2015a) concede ao julgador, em várias ocasiões e em diversas oportunidades, sobretudo por meio de seus arts. 125 e 331, o poder-dever de tentar conciliar as partes envolvidas (SANTOS, 2007).

A Lei n. 13.140 (BRASIL, 2015b) dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos, no âmbito da Administração Pública. O art. 1º, parágrafo único, dessa lei, estabelece, ao conceituar o instituto ao qual faz referência direta, que "considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia" (BRASIL, 2015b).

O Provimento CSM n. 2.348/2016, do Conselho Superior da Magistratura (CSM), permitiu a criação de Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação, dotadas de personalidade jurídica definida, com ou sem fins lucrativos. Essas câmaras privadas não são órgãos julgadores, apenas ofertam serviços alternativos para a resolução de conflitos de interesses (D. FLENIK; G. FLENIK, 2015).

A criação de entidade privada de mediação e conciliação não depende de autorização especial, bastando o registro perante a Junta Comercial ou o Ofício de Registro de Pessoas Jurídicas, Títulos e Documentos, conforme a modalidade da sociedade, e ser credenciada perante um Tribunal de Justiça, com indicação prévia em qual CEJUSC há interesse na vinculação. Como contrapartida a esse credenciamento, a câmara privada deve suportar um percentual de audiências não remuneradas, a ser estabelecido pelos tribunais de acordo com parâmetros do CNJ. Segundo D. Flenik e G. Flenik (2015), as câmaras privadas têm, com as devidas adaptações, os mesmos direitos e deveres dos mediadores judiciais e conciliadores que atuam nos centros públicos, previstos no art. 175, parágrafo único, do CPC (BRASIL, 2015a).

Os CEJUSC, de acordo com o disposto no art. 33 do Provimento CSM n. 2.348/2016, são responsáveis pela capacitação e pelo cadastramento de conciliadores e mediadores para atuação nas Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação (TJCE, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tem-se enveredado por um acelerado cenário de quebra de paradigmas, em resposta às pressões exercidas pelo tecido social que tem, cada vez mais, exigido atendimentos e resultados eficientes e de maior qualidade, trazendo a necessidade de mudanças que venham a superar os gargalos até então existentes nas políticas públicas e criando uma nova dinâmica nas relações entre a população e o Estado (no caso em tela, o Estado julgador).

O termo *quebra de paradigma* envolve a presença do novo por representar a possibilidade de alteração de pressupostos básicos, a reformulação das formas de agir ou a adoção de um novo conjunto de regras (CAPRA, 1996).

O mundo contemporâneo passa por importantes mudanças sociais e econômicas, que chegam de maneira acelerada e contínua, produzindo, em contrapartida, um significativo aumento das relações jurídicas, demandando, em consequência, maior busca pela Justiça, cujo desconfortável resultado tem sido as dificuldades do Estado e os entraves de estrutura, pois não se oferece prontas respostas a uma sociedade cada vez mais exigente e participativa que tem cobrado, mais intensamente, respostas eficientes e céleres por parte do Poder Público.

Apesar de a sociedade contemporânea conviver com novos valores sociais e o próprio direito, diante das novas posturas sociais, ter-se voltado diretamente à sua integralidade, questiona-se o conceito de que apenas o Estado, na função jurisdicional, tem capacidade de dirimir conflitos.

Esse cenário, atualmente em desconstrução e passando por importante mudança de paradigma, tem demonstrado que os indivíduos, ao não confiarem em si, ao não acreditarem nas próprias capacidades para resolver suas diferenças e seus litígios, transferem comodamente ao Estado a responsabilidade de decidir, muitas vezes, interferindo no curso da história desses indivíduos.

Os mais recentes diplomas legais adotados, além de trazerem um novo ordenamento jurídico que tem permitido acelerar tal quebra de paradigma, tiveram

o propósito de tentar conscientizar a sociedade quanto à possibilidade de uso de novas ferramentas e possibilidades alternativas de solução de conflitos.

O Estado julgador brasileiro chamou para si a responsabilidade de formatar e colocar à disposição da sociedade novos mecanismos de solução de conflitos de interesses, alicerçados no entendimento e na concessão mútua por parte dos litigantes, de modo a chegarem a acordo que ponha fim ao litígio, contando, para tanto, com a estrutura do Poder Público para atuar como agente facilitador e não só como julgador.

A criação dos Juizados Especiais (estaduais e federais) representou um novo caminho a percorrer, mais eficiente e mais ágil, com o compromisso de permitir que os indivíduos, ao se sentarem à mesa de negociação, possam resolver eles mesmos suas divergências, ponderando, fazendo concessões e chegando a um entendimento que satisfaça as partes em litígio para alcançar a tão almejada pacificação social.

A marcante atuação dos Juizados Especiais representa um alargamento do acesso à Justiça, possibilitando que demandas que dificilmente chegariam à Justiça, em razão de dificuldades diversas, sobretudo a morosidade e os custos do Poder Judiciário, encontrassem uma solução definitiva.

Maior e melhor acesso à Justiça veio a permitir que divergências, algumas de pouca relevância, não mais se perpetuem, com sequelas, rixas e desavenças que poderiam resultar em conflitos graves e consequências imprevisíveis.

Conclui-se que o tema ainda carece de estudos aprofundados para aferir seu efetivo alcance no conjunto da sociedade, observando se seus resultados têm o condão de promover a tão sonhada paz social ou a paz perpétua imaginada por Kant (1988).

Resta patente que as práticas consensuais de resolução de conflitos de interesses têm beneficiado a sociedade, de modo geral, desburocratizando procedimentos e valorizando os sentimentos dos litigantes, o que viabiliza o alcance da pacificação social em sua plenitude, garantindo o que prega nossa Carta Magna: o acesso à Justiça, que faz parte do núcleo da dignidade da pessoa humana (individual e coletiva).

O acesso à Justiça se liga diretamente ao pleno exercício da cidadania, já que o Estado vem proporcionando e promovendo métodos alternativos de resolução de conflitos de interesses e a sociedade consegue participar das decisões que lhe dizem respeito, com foco em relações ganha-ganha e não mais em deletérias relações ganha-perde.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIOLI, J. A. S. **A crise do processo civil:** uma visão crítica. Disponível em: www.amatra19.org.br/artigos. Acesso em: 3 set. 2017.

AMARAL, M. T. G. **O direito de acesso à Justiça e a mediação.** São Paulo: Lúmen Juris, 2009.

AZEVEDO, L. M. X. A mediação comunitária como mecanismo extrajudicial de solução de conflitos: a contribuição do Núcleo de Justiça Comunitária do Ministério Público para o protagonismo da população do Pirambu durante o ano de 2010. **Revista Acadêmica da ESMP-CE,** Fortaleza, v. 2, p. 1-15, 2011.

BAUR, F. **Tutela jurídica mediante medidas cautelares.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1985.

BENTES, H. H. S. Direitos humanos e mediação. *In:* BENTES, H. H. S.; SALLES, S. S. (org.). **Mediação e educação em direitos humanos.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 1-25.

BRASIL. Lei n. 7.244, de 7 de novembro de 1984. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 8 nov. 1984.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 12 set. 1990.

BRASIL. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 27 set. 1995.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 17 mar. 2015a.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto n. 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 29 jun. 2015b.

CÂMARA, A. F. Novas observações sobre a efetividade do processo. *In:* TUBENCHLAK, J. (coord.). **Doutrina.** Rio de Janeiro: Instituto de Direito, 1996. p. 75-81.

CAPPELLETTI, M. Os métodos alternativos de solução de conflito no quadro do movimento universal de acesso à Justiça. **Revista de Processo,** São Paulo, n. 74, p. 81-97, 1994.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

CAPRA, F. **A teia da vida.** São Paulo: Cultrix, 1996.

CARNEIRO, P. C. P. **Acesso à Justiça:** juizados especiais cíveis e ação civil pública – uma nova sistematização da teoria geral do processo. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CHIMENTI, R. C. **Teoria e prática dos juizados especiais cíveis estaduais e federais.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010.

CUNHA JÚNIOR, D. **Curso de direito constitucional.** 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2008.

DEUTSCH, M. A resolução do conflito: processos construtivos e destrutivos. **Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação,** Brasília, v. 3, p. 5-18, 2004.

DIMOULIS, D. **Manual de introdução ao estudo do Direito:** definição e conceitos básicos. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FLENIK, D.; FLENIK, G. Câmaras de arbitragem: serviços de excelência. **Revista Catarinense de Solução de Conflitos,** Florianópolis, v. 3, n. 3, p. 30-31, 2015.

KANT, I. **À paz perpétua.** Porto Alegre: L&PM, 2008.

LAURSEN, B. **Conflitos interpessoais durante a adolescência.** São Paulo: Forense, 2006.

LIEDKE, M. S.; SCHIOCCHET, T. O futuro dos núcleos de práticas jurídicas nas universidades brasileiras. *In:* BENTES, H. H. S.; SALLES, S. S. (org.). **Mediação e educação em direitos humanos.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 139-154.

MENDONÇA, A. H. B. **Mediação comunitária:** uma ferramenta de acesso à Justiça? Orientadora: Helena Bomeny. 2006. 177 f. Dissertação (Mestrado em Bens Culturais e Projetos Sociais) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2006.

MIRANDA, M. B. Aspectos relevantes do instituto da mediação no mundo e no Brasil. **Revista Virtual Direito Brasil,** São Paulo, v. 6, n. 2, p. 1-20, 2012.

MORAIS, J. L. B.; SPLENGER, F. M. **Mediação e arbitragem:** alternativas à jurisdição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. **Declaração e programa de ação sobre uma cultura de paz.** 6 out. 1999. Disponível em: http://www.comitepaz.org.br/download/Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20A%-C3%A7%C3%A3o%20sobre%20uma%20Cultura%20de%20Paz%20-%20ONU.pdf. Acesso em: 13 out. 2017.

ROBBINS, S. P. **Comportamento organizacional.** São Paulo: Prentice Hall, 2006.

RUIZ, I. A.; NOGUEIRA, L. F. A mediação como instrumento de efetivação do direito humano e fundamental do acesso à Justiça em uma nova face: o ser humano como seu construtor e protagonista. *In:* BENTES, H. H. S.; SALLES, S. S. (org.). **Mediação e educação em direitos humanos.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 113-138.

SALES, L. M. M. **Mediação de conflitos, família, escola e comunidade.** Florianópolis: Conceito, 2007.

SANTOS, B. S. Introdução à sociologia da administração da Justiça. *In:* FARIA, J. E. (org.). **Direito e Justiça:** a função social do Judiciário. São Paulo: Ática, 1994. p. 138-156.

SANTOS, B. S. **Para uma revolução democrática da justiça.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, J. R. **Arbitragem.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS – TJDFT. **O que é Justiça Comunitária?** Disponível em: www.tjdft.jus.br/institucional. Acesso em: 12 out. 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ – TJCE. **Nupemec.** Disponível em: www.tjce.jus.br. Acesso em: 12 out. 2017.

VEZZULLA, J. C. **Mediação:** teoria e prática – guia para utilizadores e profissionais. 2. ed. Rio de Janeiro: Agora, 2005.

WATANABE, K. Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. *In:* RICHA, M. A.; PELUSO, A. C. (coord.). **Conciliação e mediação**: estruturação da política judiciária nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 3-11 .

A VIOLÊNCIA SEXUAL INTRAFAMILIAR CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: *leitura dos processos julgados na 12ª Vara Criminal de Fortaleza*

Maria Marleide Maciel Mendes
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Isaurora Claudia Martins de Freitas
Universidade Estadual do Ceará – UECE

INTRODUÇÃO

A violência sexual contra crianças e adolescentes é um fenômeno muito presente no Brasil e no mundo. Dados da Organização das Nações Unidas (ONU) revelam que, em 2014, cerca de 120 milhões de garotas com idade inferior a 20 anos no mundo todo (1 em cada 10) estiveram sujeitas a relações sexuais ou outros tipos de atos forçados de conotação sexual.

No Brasil, o Disque 100 e o aplicativo Proteja Brasil são os principais meios de denúncia dos crimes envolvendo crianças e adolescentes. Em 2015 e 2016, 37 mil denúncias de violência sexual na faixa etária de 0 a 18 anos foram recebidas pelo Disque 100. A maior parte das denúncias se refere aos crimes de abuso sexual (72%) e exploração sexual (20%).

Cerca de 67% das crianças e dos adolescentes que sofrem abuso e exploração sexual são meninas. Os meninos representam aproximadamente 16,5% das vítimas. Os casos em que o sexo não foi informado também totalizam cerca de 16,5% (REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA, 2017, p. 34).

No Estado do Ceará, segundo a Assessoria de Análise Estatística e Criminal da Secretaria de Segurança Pública (AAESC/SSPDS), foram registrados 7.269 casos de crimes sexuais contra crianças e adolescentes no período de 2010 a 2015.

Não há registros de quantos desses casos de violência sexual contra crianças e adolescentes são intrafamiliares. Sabe-se, no entanto, que esse tipo de crime é muito comum na sociedade brasileira.

A realidade de muitas famílias na cidade de Fortaleza, capital do estado do Ceará que possui, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 2.686.612 habitantes, expressa o quanto a sociedade é silente diante da violência intrafamiliar contra as crianças e os adolescentes (seja em famílias de baixa renda ou naquelas de maior poder aquisitivo). Na maioria das vezes, as denúncias de violência chegam às autoridades competentes quando se trata de famílias pobres, ao passo que, normalmente, impera o silêncio em relação às famí-

lias mais abastadas. A violência sexual contra crianças e adolescentes é um problema complexo cujas consequências se estendem do plano individual ao coletivo.

Um levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com base nos dados de 2011 do Sistema de Informações de Agravo de Notificação (SINAN) do Ministério da Saúde (MS), mostrou que 70% das vítimas de estupro no Brasil são crianças e adolescentes – e metade dos casos de estupro de crianças e adolescentes tem como autores pais, padrastos, amigos ou conhecidos da vítima.

Esses dados estatísticos gerais indicam que a violência contra crianças e adolescentes é assustadora em nosso país. O fato de que a violência sexual intrafamiliar se exprime como a mais difícil de enfrentar, seja pelo tabu e o estigma que a envolvem (o que leva ao segredo e à dificuldade de sua revelação), seja pela escassez de políticas públicas específicas para combatê-la, torna o tema cada vez mais recorrente no cotidiano das diversas instituições responsáveis pela tutela e proteção das crianças e dos adolescentes.

Neste capítulo, analisamos processos julgados no período de 2010 a 2015 na 12ª Vara Criminal da Comarca de Fortaleza, do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), sobre violência sexual contra crianças e adolescentes. O estudo, que adotou uma abordagem qualitativa, foi realizado entre os anos de 2016 e 2017 e objetivou compreender as características desse tipo de crime em Fortaleza e analisar como o Poder Judiciário cearense lida com os casos de violência sexual intrafamiliar e como vem dialogando com as instituições – a rede de proteção – criadas para prevenir, identificar e monitorar esse tipo de violência contra crianças e adolescentes.

Como juíza titular da 3ª Vara de Família da Comarca de Fortaleza, lidando há cerca de 20 anos com litígios familistas, uma das autoras deste capítulo vislumbrou a relevância de abordar esse problema social para além de sua perspectiva jurídica. Quando os juízes da família retiram o poder familiar daqueles que tinham obrigação de proteger, em virtude de abuso sexual dos protegidos, aplicam somente a sanção prevista na lei civil, porque a sanção penal já foi imposta por outro julgador, entretanto, por não ser de sua competência, não cobrem a abrangência desse tema, daí o interesse em escrever sobre o que os julgadores não fazem em suas decisões, isto é, relacionar o problema ao conceito de sociedade e provocar Estado e sociedade a desenvolverem políticas públicas capazes de assegurar maior proteção e amparo às crianças e aos adolescentes vitimizados, visando, ainda, a reconstrução da família em um contexto tão complexo.

Com base nessa motivação, recorremos ao conceito de violência sexual intrafamiliar dado por Saffioti (1997) para situar nosso objeto de pesquisa:

> [...] a violência intrafamiliar, que denota grande sobreposição com a doméstica, restringe-se a pessoas ligadas por parentesco consanguíneo ou por afinidade. Distingue a violência doméstica da violência intrafamiliar no sentido de que a violência intrafamiliar recai exclusivamente sobre membros da família nuclear ou extensa, não se restringindo, portanto, ao território físico do domicílio, enquanto a violência do-

> méstica pode ocorrer sobre vítimas não parentes consanguíneos ou afins (SAFFIOTI, 1997, p.49).

Nesse cenário, a violência sexual intrafamiliar contra criança e adolescente é aquela praticada por membro da família nuclear (pai, mãe, padrasto, madrasta, avô, avó) ou extensa (tio, tia, primo, prima), quer seja consanguíneo ou por afinidade, não sendo condição necessária que tenha sido praticada no território físico do domicílio da criança ou adolescente. Essa violência pode ocorrer sob a forma de uma ação ou omissão que envolva prática sexual, com o fim de saciar a vontade/o desejo do(a) autor(a) via coerção/sedução, ocasionando ou não consequências nefastas para o desenvolvimento psíquico e físico da vítima, principalmente quando o abusador é um familiar próximo.

Voltando ao entendimento de Saffioti (1997), vale ressaltar que o trauma decorrente de um abuso sexual intrafamiliar difere sobremaneira de uma situação na qual o agressor é desconhecido ou até conhecido, mas não um(a) parente – o fato do crime ter sido perpetrado por pai, tio, avô etc. configura circunstância agravante.

É nessa direção, da circunstância agravante da violência sexual intrafamiliar, que o tema carece de fontes na literatura pertinente: com frequência, os dados estatísticos sobre a violência sexual contra crianças e adolescentes se inserem no âmbito da violência geral. De igual modo, a literatura científica que aborda o tema como fenômeno social é escassa. Fala-se muito nesse problema no âmbito dos estudos em saúde pública/saúde coletiva.

O reconhecimento da violência contra crianças e adolescentes é uma tendência relativamente recente, recebendo influência das transformações culturais e do lugar ocupado pela criança e pelo adolescente na chamada civilização ocidental. Ariès (2012), estudando a história social da criança e da família, acentua que somente no final do século XVII as crianças passaram a assumir um papel social de relevância. No Brasil, as crianças e os adolescentes passaram a ser efetivamente reconhecidos como sujeitos de direitos com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei n. 8.069 (BRASIL, 1990).

O art. 2º do ECA norteia o critério cronológico, ou seja, a idade, para definir se a violência foi praticada contra a criança ou o adolescente: o termo *criança* compreende a faixa etária de 0 a 11 anos e o termo *adolescente* se refere à faixa etária de 12 anos a 18 anos incompletos.

Apesar daquilo que estabelece o ECA, a timidez do Poder Público – seja federal, estadual ou municipal – na efetivação de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, tende, sem dúvida, a aumentar os problemas sociais e a ampliar os indicadores de violência de todo gênero contra esses sujeitos de direitos.

Sendo o Poder Judiciário a esfera para a qual convergem os diversos casos de violência atendidos pelas instituições responsáveis pela tutela e proteção das crianças e dos adolescentes, segundo o Centro Regional de Atenção aos Maus-Tratos na Infância (CRAMI), as varas dos crimes contra as crianças e os adolescentes são consideradas indispensáveis para o chamado sistema de garantia de direitos,

assim como a integração das entidades envolvidas no enfrentamento da violência sexual se faz necessária para que os encaminhamentos sejam adequados e bem-sucedidos (UNICEF, 2004).

Em vista dessa conjunção de problemas, ou seja, a diversidade dos efeitos nefastos da violência contra a criança e o adolescente no seio da própria família e a incapacidade do Poder Público no sentido de combatê-los, entendemos que este estudo contribuirá para ajustar a tônica desse debate e estimular abordagens diferenciadas em nosso meio.

Na primeira parte do texto, apresentamos uma discussão sobre família e bem-estar social, na segunda, abordamos a violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes, a rede de proteção e a atuação do poder judiciário. Após as discussões teóricas, apresentamos os resultados da pesquisa de campo, realizada junto à 12ª Vara Criminal de Fortaleza, que nos permitiu fazer uma leitura da problemática em questão a partir dos processos julgados entre os anos de 2010 e 2015.

FAMÍLIA: FONTE PRIVADA DE BEM-ESTAR SOCIAL?

Tendo em vista suas múltiplas facetas, em sociedades e momentos históricos diversos, a família se configura como um fenômeno sociológico, cultural e social. A família se encontra em constante movimento, amoldando-se às transformações socioeconômicas e à dinâmica das relações sociais. É o decurso do tempo que dá significado diferente à família, isto é, em cada momento histórico, ela assume feições distintas. Este entendimento foi percebido por Friedrich Engels (2006), em sua obra **Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado.**

Pode-se afirmar, portanto, que, embora a sociedade ocidental tenha elegido como modelo ideal a família nuclear burguesa, formada por pai, mãe e filhos, o que chamamos de família contemporânea abriga uma diversidade de arranjos: família, homoafetiva, mosaico, anaparental, monoparental, afetiva etc.

As transformações sociopolíticas e econômicas do mundo contemporâneo demonstraram que a pretensão moderna de modelos ideais e a ilusão da existência de portos seguros a alcançar não é sustentável, levando o novo milênio a desaguar em sociedades diversas no mundo todo.

A realidade contemporânea traz a pluralidade, a rejeição de modelos singulares, apontando para a inexistência de padrões balizadores de condutas universais, muito embora a família contemporânea mantenha as função de contribuir para a reprodução biológica e social, sua existência hoje está muito mais ligada à dimensão relacional-afetiva do que à dimensão institucional. Nesse sentido, François de Singly (2011) afirma que a família contemporânea é relacional, é privada e pública, é individualista e necessita de horizonte intergeracional. É relacional porque em seu interior se estabelecem laços significativos entre seus membros que contribuem para formar a personalidade de cada um. É privada e pública porque é um espaço onde os indivíduos protegem suas individualidades e privacidades, mas, ao mesmo tempo, sofre a intervenção do Estado que regula, através de leis, as relações entre seus componentes. Por fim, a família contemporânea é individualista porque possui relações menos hierarquizadas entre os casais e entre pais e filhos, o que abre espaço para que cada indivíduo exercite com mais liberdade sua individualidade.

Por outro lado, na mesma mão da não concordância de padrões balizadores de condutas universais, sustenta-se de modo crescente a consciência de nossa coexistência e a busca pelo respeito ao outro – qualquer que seja o outro.

Ainda que estejamos vivenciando múltiplos modelos de família, em face da mutação social ocorrida no final dos anos 1970, segundo Pereira-Pereira (2010) a família é redescoberta como um importante agente privado de proteção social em diversos países do mundo. Assim, a maioria das agendas governamentais prevê medidas de apoio familiar – particularmente aquelas voltadas às crianças.

Deste modo,

> [...] todas as agendas governamentais preveem, de uma forma ou de outra, medidas de apoio familiar, particularmente as dirigidas às crianças, como: aconselhamentos e auxílios, incluindo novas modalidades de ajuda material aos pais e ampliação de visitas domiciliares por agentes oficiais; programas de redução da pobreza infantil; políticas de valorização da vida doméstica, tentando conciliar o trabalho remunerado dos pais com as atividades do lar; tentativas de redução dos riscos de desagregação familiar, por meio de campanhas de publicidade e de conscientização, que abarcam desde orientações pré-nupciais até o combate à violência doméstica, à vadiagem, à gravidez na adolescência, à drogadição e aos abusos sexuais. Alguns países dão especial apoio às famílias monoparentais com crianças e dependentes adultos. Outros incentivam a reinserção da mãe trabalhadora no tradicional papel de "dona de casa", com o chamativo apelo da importância do cuidado materno na criação saudável dos filhos. (PEREIRA-PEREIRA, 2010, p. 26).

Na esteira dessa redescoberta, a família tem constituído objeto de estudo acadêmico-científico, especialmente pelo prisma de sua relação com o Estado em ação, ou seja, com o Estado promotor de políticas públicas. Sob tal perspectiva se observa uma crescente valorização da entidade familiar como tema de pesquisas subsidiadoras de políticas voltadas à família, respeitando suas diversas modalidades (PEREIRA-PEREIRA, 2010, p. 27).

Entretanto, nem todas as políticas articuladoras contemplam a família ou mostram-se capazes de captar a realidade delas, criando-se falsas visões nas chamadas *políticas da família*. Na visão de Johnson (1990),

> [...] ainda prevalece uma visão idílica da família, das comunidades locais e de grupos informais, que deverão funcionar como fontes privadas de proteção social, tais como as que existiam há cinquenta anos. Essa visão prejudica a obtenção de um conhecimento mais realista da possibilidade de a família vir a assumir um decisivo papel de apoio aos indivíduos numa sociedade em rápida mutação (JOHNSON (1990) apud PEREIRA-PEREIRA, 2010, p.28).

Com isso, ao mesmo tempo em que o Estado privilegia as famílias como fonte privada de proteção social, põe-se de lado a formação histórico-cultural das famílias, olvidando seu caráter contraditório – o fato de que o núcleo familiar não é uma ilha de virtudes e de consensos. A família, portanto, deve ser compreendida como uma instituição complexa que abriga discrepâncias de interesses, necessidades e sentimentos, contradições internas e "jogos de poder" entre pessoas de sexo, idade e posições sociais diferentes que estão unidas por laços de consanguinidade ou dependência (ROCHA-COUTINHO, 2006, p. 96).

Nesse sentido, Pereira-Pereira afirma que

> A família, como toda e qualquer instituição social, deve ser encarada como uma unidade simultaneamente forte e fraca. Forte, porque ela é de fato um locus privilegiado de solidariedades, no qual os indivíduos podem encontrar refúgio contra o desamparo e a insegurança da existência. Forte, ainda, porque é nela que se dá, de regra, a reprodução humana, a socialização das crianças e a transmissão de ensinamentos que perduram pela vida inteira das pessoas. Mas ela também é frágil, pelo fato de não estar livre de despotismos, violências, confinamentos, desencontros e rupturas. (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 36).

É exatamente na parte frágil da família, sob seus aspectos fortes, que ocorre a violência contra a criança e o adolescente – e, ainda, contra as mulheres, os idosos e os portadores de deficiência. As leituras que embasaram este capítulo apontam no sentido de maior prevalência dessa fragilidade da família em relação a seus aspectos fortes, especialmente nas camadas mais pobres da população, onde as privações são maiores. Os dados estatísticos revelam que os maus-tratos praticados pelos próprios genitores e por padrastos/madrastas contra as crianças e os adolescentes são uma face assustadora da família. A análise feita nos processos na 12ª Vara Criminal, em Fortaleza, em que as crianças e adolescentes são vítimas de crimes contra a sua dignidade sexual, expõe um drama que vem se tornando corriqueiro no País, como veremos mais adiante.

VIOLÊNCIA SEXUAL INTRAFAMILIAR CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, REDE DE PROTEÇÃO E ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO

A violência sexual intrafamiliar contra a criança e o adolescente, em face da sua conotação incestuosa, ainda constitui um tabu. Assim, a abordagem desse tema sempre foi algo difícil. De acordo com a literatura pertinente, isso se tornou quase um pacto social, pois a manutenção do próprio conceito de família demandava o máximo de silêncio diante de qualquer possibilidade/modalidade de incesto. Segundo Guerra (1998, p. 75):

> A história da infância é um pesadelo do qual recentemente começamos a despertar. Quanto mais atrás regressamos na História, mais

> reduzido o nível de cuidado com as crianças, maior a probabilidade de que houvessem sido assassinadas, aterrorizadas e abusadas sexualmente.

Ilustrando que a infância foi duramente marcada por um longo período, Guerra (1998) aponta a existência de relatos de várias companhias religiosas no sentido de que os índios não castigavam seus filhos e que foram os jesuítas que introduziram tal prática contra as crianças no Brasil Colônia.

Situações emblemáticas justificam a necessidade da intervenção da esfera pública no meio privado, ou seja, a família é pensada como o espaço ideal para o desenvolvimento da criança e do adolescente, mas, quando se identificam casos de abuso sexual no seio familiar, o Poder Público deve ser avisado e deve intervir, pois a esfera privada já não se mostra capaz de cumprir sua função no âmbito do Estado.

A intervenção do Poder Público na esfera privada atravessa a história com certa timidez, pois o "mito da família sagrada" sempre dificultou a identificação da violência sexual contra a população infantojuvenil – a família se reveste de sigilo e segredo diante dos mais variados tipos de problemas, o que acabou alimentando as práticas de violência doméstica. Para Faleiros,

> O problema da violência sexual doméstica está envolto em relações complexas de família, pois os abusadores são parentes ou próximos das vítimas, vinculam sua ação, ao mesmo tempo, à sedução e à ameaça. A violência se manifesta pelo envolvimento dos atores na relação consanguínea, para proteção da "honra" do abusador e da subsistência da família. A família, nesse caso, funciona como um clã, isto é, fechada e articulada (FALEIROS, 1998, p.8).

O abuso sexual praticado dentro da família contra crianças, adolescentes e os demais incapazes denota uma inversão de valores: aqueles que têm a obrigação de proteger a família cometem crimes e agressões contra membro(s) da própria família.

Tanto a literatura pertinente quanto os processos julgados pela 12ª Vara Criminal de Fortaleza registram que a maioria das crianças e dos adolescentes que sofreram violência sexual no seio da família é do sexo feminino. Ou seja, esse tipo de violência também se insere no cenário da violência de gênero. Segundo Saffioti (2004), a violência de gênero é um conceito muito mais amplo. O gênero (elaboração cultural coletiva dos atributos da masculinidade e feminilidade) ordena a vida na instituição familiar e delimita o poder entre os sexos.

Ampliando o escopo desse pensamento, sob uma perspectiva histórica, na Roma Antiga e na Grécia Antiga, a violência (até o assassinato) contra menores e o abandono dos próprios filhos era algo social e politicamente aceito, na medida em que o pai era detentor do pleno poder de outorgar, ou não, o direito à vida aos seus filhos (COSTA; DUARTE, 2000). Assim, nas famílias contemporâneas maculadas pela violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes, tem-se a impres-

são de que o poder patriarcal em nada mudou – daí a maior incidência de vítimas do sexo feminino e de abusadores do sexo masculino.

Em nosso país, a Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988) é o marco normativo de combate à violência sexual contra crianças e adolescentes, trazendo menção expressa à punição para esse tipo de crime em seu art. 227, *caput* e § 4º:

> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.
> [...]
> § 4º A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.

Entretanto, o fato de constar em nossa Carta Magna não basta. Faz-se necessário abordar a violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes sob a perspectiva de políticas públicas, como a criação de redes de proteção capazes de prevenir, identificar e monitorar esse tipo de violência.

Segundo B. M. Pereira (2007), as redes de proteção surgiram nos últimos anos como padrão organizacional capaz de expressar, em seu arranjo de relações, ideias inovadoras voltadas a atender a demandas específicas da sociedade contemporânea. Busca-se representar toda a complexidade política e econômica de determinada comunidade ou grupo, desse modo, as redes de proteção não podem ser criadas artificialmente, desconsiderando processos culturais e identitários.

Entende-se ser o ECA o instrumento legal direcionador da formação das redes de proteção voltadas à infância e à adolescência – consequentemente, busca-se assegurar um conjunto integrado e articulado de ações governamentais e não governamentais, em nível federal, estadual e municipal, para salvaguardar os direitos das crianças e dos adolescentes (notadamente sua integridade física, psicológica e emocional). Vale destacar a timidez do Poder Público – seja federal, estadual ou municipal – na efetivação de políticas públicas com esse propósito, o que tende a aumentar sobremaneira os indicadores de violência contra esses sujeitos de direitos.

De uma forma ou de outra, o ECA representou um salto triplo quanto ao olhar sobre a violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes, na medida em que criou mudanças no ordenamento jurídico, fez com que as instituições se reordenassem e estabeleceu o desafio da sociedade pensar e agir de modo diferente diante dessa problemática (COSTA, 1989).

Ainda que as práticas inovadoras propostas pelas redes de proteção para combater a violência contra crianças e adolescentes se multipliquem Brasil afora, tal tarefa não deixa de ser cada vez mais complexa. Contudo, acredita-se que a atuação in-

tegrada das redes de proteção se mostre eficaz no sentido de diminuir a violência contra esses sujeitos de direitos ao longo do tempo, tendo em vista que o ECA pode ser considerado uma legislação relativamente recente.

A política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente proposta pelo ECA surgiu no sentido de conectar as ações governamentais e não governamentais em nível federal, estadual e municipal, caracterizando o trabalho em rede.

Ainda que se aponte a ausência de uma política institucional mais firme para salvaguardar os direitos das crianças e dos adolescentes, constata-se um entendimento unânime de que o chamado sistema de garantia de direitos exige atuação conjunta e articulada entre as diversas áreas do saber para prevenir, identificar e monitorar quaisquer tipos de violência sexual. Por exemplo:

> a) Os profissionais da saúde e da educação são indispensáveis, pois, de acordo com os arts. 13, 56, I, e 245, do ECA cabe a eles notificar os casos de abuso sexual ao Conselho Tutelar;
> b) De acordo com os arts. 136, I, e 101, V, do ECA, cabe ao Conselho Tutelar a tarefa de requisitar tratamento psicológico para a criança vítima de violência;
> c) Nos termos do art. 136, III, a, do ECA também é tarefa do Conselho Tutelar requisitar serviços públicos nas áreas de saúde e serviço social; e
> d) O art. 136, IV, do ECA estabelece que o Conselho Tutelar deve encaminhar ao MP notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou do adolescente.

A atuação do MP na proteção de crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual traz consequências muito graves ao acusado, pois, além do processo criminal que pode resultar em sua condenação e privação de sua liberdade, também é facultado ao MP ingressar com ação de afastamento do agressor do lar, prevista no art. 130 do ECA (BRASIL, 1990), com representação administrativa, prevista no art. 249, com suspensão ou destituição do poder familiar, prevista no art. 155, além de emitir opinião determinante nas varas de família – contra ou a favor da suspensão de visitação de um pai, de uma mãe ou de outro parente.

O Poder Judiciário é o âmbito para o qual afluem os casos de violência contra crianças e adolescentes atendidos nas mais diversas instituições. As varas de crimes contra crianças e adolescentes são consideradas vitais para o bom funcionamento do sistema de garantia de direitos. Em Fortaleza, com base nos fóruns de debates estaduais de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes e com foco na maior conscientização da população, representado pelo aumento do número de denúncias e pela formulação de políticas públicas específicas, o Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE), com fundamento no Código de Organização Judiciária, destinou uma vara criminal competente, em caráter privativo, para receber as denúncias de crimes sexuais contra crianças e adolescentes – a 12ª Vara Criminal de Fortaleza –, assim como o Estado do Ceará instituiu uma delegacia especializada de combate à exploração de crianças e adolescentes.

A rede de proteção nacional do Poder Judiciário é composta por todos os membros do Poder Judiciário Brasileiro, que realizam julgamentos no plano de jurisdição monocrática e jurisdição do segundo grau, com relação àqueles que praticaram violência sexual contra crianças e adolescente, assim como institui medidas cautelares protetivas às crianças e adolescentes, no que concerne, a sua saída ou permanência da família, para um local de abrigo, ou retirada do agressor do lar onde mora a criança ou adolescente.

Em Fortaleza, além do Poder Judiciário, compõem a rede de proteção: 08 Conselhos Tutelares, a Delegacia de Combate à Exploração Sexual Contra a Criança e o Adolescente (DECECA), a Perícia Forense do Estado do Ceará (PEFOCE), o Ministério Público (MP) e 06 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

No ano de 2008, a Secretaria da Cidadania e Direitos Humanos- SCDH, da Prefeitura de Fortaleza, criou o Programa Rede Aquarela para substituir a Fundação da Criança e da Família Cidadã – Funci. Tal rede tem por objetivo principal promover e articular atividades de prevenção, realizar mobilizações e atendimentos especializados, com acompanhamentos sistemáticos, para as vítimas de violência sexual e suas famílias, tendo como público-alvo crianças e adolescentes na faixa etária de zero a 18 anos, que são vítimas de violência sexual. O Rede Aquarela é dividido em quatro equipes: Equipe Aquarela Atendimento Psicossocial; Equipe Disseminação – PAIR[1] - Aquarela; Equipe Aquarela-DECECA e Equipe Aquarela 12 ª Vara Criminal. [2]

Os Conselhos Tutelares, a DECECA e os CREAS são as principais portas de entrada das denúncias de violência sexual contra crianças e adolescentes. Na pesquisa feita junto à 12ª Vara Criminal de Fortaleza, constatamos que, nos processos judicializados dos anos de 2010 a 2015, a principal porta de entrada das denúncias foi a Delegacia de Combate à Exploração de Criança e do Adolescente-DECECA, seguida dos conselhos tutelares. As denúncias chegam pelo telefone direto da Delegacia ou pelo Disque 100 (Disque Direitos Humanos), serviço telefônico 24 horas, que por preservar o anonimato, é a maior porta de recebimento de denúncia por parte dos familiares e da sociedade em geral, contra abuso e exploração de crianças e adolescentes.

Localizada na Rua Soares Bulcão, s/n, bairro São Gerardo, Fortaleza-CE, com horário de atendimento das 8 às 18 horas, de segunda a sexta feira. A DECECA recebe todo tipo de ocorrência e denúncia que envolva crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual, exploração sexual, maus tratos e qualquer tipo de violação ao direito desse público. É composta de vinte e oito profissionais de segurança pública, sendo duas delegadas, vinte inspetores e seis escrivães da Polícia Civil do Estado do Ceará. Atualmente tem como titular duas delegadas.

A inadequação do fluxo de informações impossibilita vislumbrar o verdadeiro quadro da violência intrafamiliar, no que se refere a dados, uma vez que são

1 O PAIR é o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infantojuvenil no Território Brasileiro.

2 Em Mendes (2018) encontra-se uma descrição detalhada de como atuam cada uma das equipes d Programa Rede Aquarela.

catalogados pelas portas de entrada, isto é, a violência de modo geral, sem particularizar a violência intrafamiliar. Até mesmo na 12ª Vara Criminal, os processos são distribuídos, sem a triagem dos casos de violência intrafamiliar, o que dificultou bastante a pesquisa, porque tivemos de ver processo por processo e fazer o filtro ao final.

Com relação aos Conselhos Tutelares, a depender de sua localização, o pessoal que neles trabalha sofre ameaças para a retirada da denúncia. Talvez seja esse o motivo do número diminuto de denúncias advindas dos conselhos. Vejamos a seguir o que os processos da 12ª Vara Criminal de Fortaleza dizem sobre a violência sexual intrafamiliar de crianças e adolescentes.

A VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA 12ª VARA CRIMINAL DE FORTALEZA – UMA LEITURA A PARTIR DOS PROCESSOS

A 12ª Vara Criminal da Comarca de Fortaleza - CE, de entrância especial, faz parte do Poder Judiciário Cearense e integra o complexo do Fórum Clóvis Beviláqua, o qual se encontra situado na rua Desembargador Floriano Benevides nº 220, bairro Água Fria, estando edificada em local de fácil acesso aos jurisdicionados. Consoante estabelecido no Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado do Ceará, Lei Estadual nº 12.342/94, à 12ª Vara Criminal da Comarca de Fortaleza compete, única e exclusivamente, processar e julgar crimes de natureza sexual contra crianças e adolescentes.

A vara é presidida por uma juíza titular, possui dois Promotores de Justiça, três servidores efetivos do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará e um estagiário. Conta também com uma equipe psicossocial, composta por uma psicóloga e uma Assistente Social, e duas estagiárias, ambas cedidas pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, através do Programa Aquarela.

Da estrutura disponibilizada no Fórum Clóvis Beviláqua, a 12ª Vara Criminal da Comarca de Fortaleza possui salas destinadas ao atendimento psicossocial de crianças e adolescentes, assim como de suas famílias, de modo a minimizar os danos que possam vira a sofrer as vítimas menores.

Foi implantada no ano de 2017, na 12ª Vara Criminal, a Sala de Depoimento Especial da Criança e Adolescente, com gravação através de sistema audiovisual, com o auxílio da psicóloga.

Apesar de implantada e inaugurada em 18 de maio de 2017, até a data de 03 de março de 2018, só havia sido realizada uma audiência com a tomada de depoimento especial, uma vez que o equipamento instalado na sala não era condizente com o sistema de gravação, ficando quase inaudível dentro dos processos. O depoimento especial de crianças e adolescentes consiste em procedimento de oitiva por profissional previamente capacitado do serviço de apoio psicossocial na respectiva metodologia de oitiva, assegurada a participação do juiz e das partes na formação da prova, mediante videoconferência.

Conforme relatório gerencial extraído do Sistema de Automação da Justiça - SAJ 1º grau, tramitavam na 12ª Vara Criminal em:

- Dezembro de 2010: 2.028 (dois mil e vinte e oito processos)
- Dezembro de 2011: 2.343 (dois mil trezentos e quarenta e três processos)
- Dezembro de 2012: 2.202 (dois mil duzentos e dois processos)
- Dezembro de 2013: 1.729 (mil setecentos e vinte e nove processos)
- Dezembro de 2014: 1.416 (mil quatrocentos e dezesseis processos)
- Dezembro de 2015: 1.220 (mil duzentos e vinte processos)

O número dos processos envolve as cartas precatórias, os inquéritos policiais recebidos, os **habeas corpus,** pedido de relaxamento do flagrante, pedido de liberdade provisória.

Em dezembro de 2017, data de encerramento da nossa pesquisa, a 12ª Vara criminal tinha o acervo processual de 1.390 processos em tramitação.

A análise procedida foi feita somente nas ações judiciais já julgadas, nos anos de 2010 a 2015. Para tal, elaboramos um instrumento que destacou, além do número do processo e o tipo penal, o perfil socioeconômico e familiar das crianças e adolescentes que sofreram abuso sexual intrafamiliar, residentes em Fortaleza; o perfil socioeconômico do vitimizador; o sexo das vítimas; a idade das vítimas; o sexo do abusador; o parentesco do abusador e da vítima; a pessoa que levou o conhecimento do fato à autoridade;
a porta de entrada da denúncia do fato; se o réu foi condenado; se o réu se encontra em liberdade; o tipo penal e a data do fato; o que alega o réu como defesa; o local do ato criminoso.

Foram examinados 200 processos, dos quais 110 são de violência intrafamiliar, ou seja, mais de 50% dos casos de violência sexual doméstica contra crianças e adolescentes são de natureza intrafamiliar.

Observamos que a maioria das denúncias teve como portas de entrada a rede, a exemplo os conselhos tutelares, o Disque-100, os CREAS e a DECECA. Constatamos, entretanto, em maior número das denúncias judicializadas, que as famílias se dirigiram diretamente à DECECA, conforme exposto anteriormente.

Fato que nos chamou muito a atenção foi que o silêncio das famílias está sendo quebrado pela própria família, pois, na maioria das vezes, os denunciantes são familiares da vítima.

A análise dos dados considerou o universo de abuso sexual contra crianças e adolescentes denunciados e julgados pelo Poder Judiciário, nos anos de 2010 a 2015, embora não possa representar o universo dos casos ocorridos em Fortaleza, porque sabemos que o pacto de silêncio estabelecido constitui uma das principais dificuldades de se combater esse tipo de violência. O silêncio ocorre por variados fatores relacionados ao medo das ameaças ou de que ninguém acredite no que está sendo revelado, vergonha, culpa dentre outras causas, conforme afirmam, Prado e Oliverira (2003):

> Infelizmente, ainda são poucas as famílias que de forma corajosa trazem este problema à tona e buscam ajuda, já que denunciar o abuso sexual implica em ultrapassar as barreiras dos tabus, preconceitos e,

> principalmente, do medo de sofrer represálias por parte do agressor, o que comumente acontece. Aliás, a ameaça é a principal arma que esse agressor possui para continuar impune, enquanto a denúncia é o único meio que as famílias têm para que ele venha a ser responsabilizado (PRADO; OLIVEIRA, 2003, p.87).

Observamos que não denunciar a violência sexual contra criança e adolescente é tentar estabelecer fronteiras, buscando proteger a estruturação da família, no entanto, há fronteiras que se hão de tomar por intransponíveis: a tutela da integridade sexual física e psíquica de crianças e adolescentes é uma delas. Não transigir com a defesa da dignidade sexual de seres humanos em desenvolvimento é o que diferencia, em última instância, a civilização da barbárie.

Os dados confirmam o aporte teórico doutrinário de que o crime sexual praticado contra crianças e adolescentes, em sua maioria, é o estupro, previsto no artigo 217- letra A, do Código Penal Brasileiro, estupro de vulneráveis, menores de 14 anos.

Observa-se que, no ano de 2011, a violência intrafamiliar praticada foi 100% de estupro a vulnerável. Para Leal (2010), "violência é uma relação de dominação e força, imposta, historicamente, através de um poder desigual entre adultos e crianças, homens e mulheres, brancos e pretos, ricos e pobres" (LEAL, 2010, p.43). Nesse entendimento, afirmamos que o estupro é um crime de poder; do poder de que se utiliza o agente (que pode ser físico e/ ou psicológico) para impor sua vontade à vítima.

No que se refere ao sexo do "vitimizador", há uma predominância quase que absoluta dos abusadores serem do sexo masculino: 100% nos anos de 2010 a 2014 e 90% no ano de 2015. Quanto às vítimas, a grande maioria (85,6%) era do sexo feminino. Tais dados demonstram que a violência sexual é, também, um problema de gênero, corroborando, assim, os resultados de outros estudos realizados nesta área, como trabalhos sobre violência de gênero elaborados por Saffioti (2004, 2011). Nesse sentido, é preciso refletir sobre o processo de construção do patriarcado, cuja prática da violência se revela desde a infância, a evidenciar a questão cultural da relação desigual de poder, característica da sociedade brasileira, patriarcal, machista e excludente. Podemos afirmar, portanto, que, nas famílias marcadas pelo abuso sexual intrafamiliar, o machismo e a inferioridade do gênero feminino predominam, conforme salienta Bourdieu (2002), "....as mulheres são efetivamente vítimas deste estado de coisas". Em outras palavras, as mulheres, crianças e adolescentes passam a ser consideradas como propriedades do homem- provedor da família.

A maioria das vítimas (58,10%) foram crianças do sexo feminino, até 12 anos , coincidindo com o resultado do sistema de informações e Agravos de Notificação (SINAM), em 2016, a revelar que foram notificadas em todo o País 100 mil casos de violência sexual contra crianças e adolescentes, e que a maioria das vítimas era do sexo feminino, na faixa etária dos 6 a 14 anos. A incidência desse tipo de violência em mulheres, para Saffioti (2004), constitui o que a autora chama de dominação exploração, processo implicado nas relações desiguais de gênero,

em que os homens recorrem à violência para a realização de seu projeto masculino associado à concepção do poder de dominação sobre a mulher.

Conhecer a idade dos "vitimizados" na data da denúncia é importante como indicador de situações de risco. Concluimos que a maioria das experiências sexuais de crianças e adolescentes com adultos ocorreu na infância antes dos sinais da puberdade aparecerem. Outro detalhe importante percebido é que, mesmo que a violência tenha iniciado na infância, a denúncia do abuso, na maioria dos casos, ocorreu somente na adolescência.

Os dados referentes à condição socioeconômica do abusador revelaram que a maioria é de pessoas com pouca instrução e com baixa renda. A idade dos abusadores indica um percentual bem elevado de maiores de 30 anos. Reunindo os dados analisados, o "vitimizador" é, na maioria quase absoluta, do sexo masculino, de baixa escolaridade, baixa renda e, em quase todos os processos judicializados, adultos. Observamos também homens de menos de 20 anos já exercendo o papel de "vitimizadores" contra os seus parentes consanguíneos ou por afinidade, a exemplo, irmãos, primos e sobrinhos crianças. É um dado a ser analisado com um olhar mais aguçado e crítico, dentro da teoria da transgeracionalidade (estudada na Psicanálise), ou seja, por terem sido abusados, tornar-se-ão abusadores.

Nesse sentido Amaro (2003, p. 51) afirma que "Quando uma criança é submetida à situação de violência física ou sexual, tende a responder, expressar-se por meio de condutas anti sociais e transtornos de conduta, os quais podem desencadear a prática de atos infracionais".

Fazendo a leitura dos depoimentos dos abusadores, alguns afirmaram que sofreram abuso sexual por parentes quando eram crianças. Nesse sentido, os estudos de Freud (1974) sobre a transgeracionalidade são perfeitamente aplicáveis a esses casos, isto é, o legado nocivo herdado dos antepassados.

A leitura dos processos apontou que 86,67% das denúncias violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes foram feitas pela família, sendo a mãe o membro da família que mais denuncia. Este dado nos processos judicializados causou-nos curiosidade, porque vai de encontro às conclusões teóricas de que a mãe seria a pessoa que mais velaria esse segredo, especialmente quando o "vitimizador" da criança e adolescente fosse o pai. De fato, este dado induz a pensar o despertar das mães na defesa de suas crianças e adolescentes, embora saibamos que, muitas vezes, a mãe pode ser conivente com a situação.

Segundo Eva Faleiros (2003),

> [...] a denúncia é uma das questões cruciais para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, bem como para elucidação de todo e qualquer crime. O que implica pessoas dispostas a correr riscos e a romper com o pacto de silêncio que alimenta a impunidade e desprotege as vítimas. (FALEIROS, 2003, p.84).

Ao serem lidos os dados do local da ocorrência da violência, observamos que em 64,44% dos casos o ato ocorreu dentro da própria casa dos "vitimizados", ou seja, espaço privado, lugar da intimidade e, supostamente, da proteção. Portan-

to, o local que deveria acolher a criança e o adolescente passa a ser o ambiente do medo e da insegurança, daí é que muitas crianças e adolescentes vitimizados pela violência sexual no ambiente doméstico, quer seja a intra ou extrafamiliar, quando não enfrenta o problema, denunciando aos outros membros da família ou a terceiros, convive com a violência de modo repetido, tornando uma relação incestuosa, como já nos reportamos. Como afirma Bastos (2006, p. 45), "na contramão de seu papel protetor, a família aparece, muitas vezes e em variadas condições sociais, como palco privilegiado de uma experiência de violência".

No ano de 2010 analisamos 56% das ações, porque se reportavam à violência intrafamiliar, bem como no ano de 2011, chegando a um percentual maior de 70% da violência intrafamiliar sobre as outras formas de violência. Já nos anos de 2012, 2013 e 2014, o percentual de ações que tratam da violência intrafamiliar diminuiu para menos de 50%, ocorrendo um aumento de casos no ano de 2015.

Não conseguimos encontrar justificativas para essa variável, contudo, ficam registrados os dados para aqueles que forem se aprofundar nesse assunto. As causas de redução nos anos citados nos são totalmente desconhecidas.

No que se refere à sentença dos responsáveis pela violência, 64, 52% foram condenados pelo crime e em 50% dos casos as ações receberam sentença condenatória, além do reconhecimento do aumento da pena prevista no artigo 226, II do Código Penal, isto é, a pena do crime é aumentada de metade, se o agente é ascendente, padrasto ou madrasta, tio, irmão, cônjuge, companheiro, tutor, curador, preceptor ou empregador da vítima ou por qualquer outro título tem autoridade sobre ela.

O aumento de pena deste inciso está justificado porque é maior o grau de reprovabilidade quando o agente tem o dever de proteção sobre a vítima e não o exerce. Ao contrário, o agente se aproveita da situação de proximidade ou autoridade para praticar o crime sexual. Não restam dúvidas de que a resistência da vítima fica reduzida, principalmente pelo poder exercido ou pela surpresa de ser agredido inesperadamente por pessoa próxima.

Outro aspecto da leitura deste dado é que, mesmo não estando evidente, entendemos que quis o legislador dizer que a família é local de proteção e não de desproteção e violência. Desde a aplicação do aumento da pena, a lei, que é a vontade moral da sociedade, deixou claro que os parentes devem cuidar e não descuidar, aproveitando-se da proximidade ou autoridade sobre a vítima.

Finalizando a leitura dos processos, levantamos nos processos analisados que dos julgados e condenados entre os anos de 2010 e 2015, 79, 57% dos "vitimizadores" encontrava-se em liberdade em 2017, ano em que foi realizada a pesquisa. Tal dado revela que, apesar dos esforços realizados pela rede de proteção, a justiça é lenta e faz com a violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes ainda padeça de grande impunidade no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violência é um dos problemas sociais que mais causam preocupação e é enfrentada em todo o mundo. Nossa grande inquietação de pesquisa é o fato de que inexiste uma fórmula para seu extermínio, qualquer que seja o tipo em ques-

tão, pois envolve a vontade humana e afeta determinada coletividade. No caso brasileiro, a violência se insere em um tecido social pautado por relações de forte desigualdade de gênero, idade, etnia e classe.

Particularizando o tema no contexto deste capítulo, decorridas três décadas da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, nossa sociedade ainda se mostra omissa diante desse problema. Referimo-nos a essa legislação específica porque consolida as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos em nosso ordenamento jurídico, complementando todos os avanços nesse sentido trazidos pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Conceituando a violência intrafamiliar como aquela que envolve todas as modalidades de abuso entre parentes e considerando as diferenças de poder entre esses indivíduos, dentre todos os tipos de violência intrafamiliar, a violência sexual contra a criança e o adolescente causa maior repúdio da opinião pública e é aquela que a família sente mais vergonha de ver divulgada. A violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes não ocorre de maneira fragmentada, mas contínua e dinâmica – a vítima é usada para fins de satisfação sexual hétero ou homossexual, com base em uma hierarquia de poder, recorrendo-se ou não à força física, e o agressor se encontra em estágio de desenvolvimento psicossexual mais adiantado do que a criança ou o adolescente.

Compreende-se que a vergonha de divulgar esse tipo de crime pode decorrer do fato da figura do "vitimizador" ser, na maioria das vezes, o pai, um avô, um irmão, um tio, um padrasto, um primo etc. A causa do silêncio também pode advir da relativa falta de resistência da vítima diante do exercício de certo "poder de parentalidade". O certo é que, com frequência, o medo e o silêncio levam a vítima a fugir de casa e do convívio familiar. Entendemos que uma das maneiras mais adequadas para tentar combater esse tipo de violência seria divulgá-la junto à sociedade para minimizar a omissão daqueles que têm a responsabilidade de proteger as crianças e os adolescentes no seio da família. Como bem afirma Gomide (2004), pais negligentes agem como espectadores e não como participantes ativos da educação de seus filhos e isso abre caminho para que se tornem vítimas de crimes e de injustiças de todo gênero.

Nossa análise dos processos julgados na 12ª Vara Criminal de Fortaleza no período de 2010 a 2015 indicou que o maior número de vítimas de violência sexual intrafamiliar se caracteriza como crianças com idades de 0 a 12 anos do sexo feminino. Ainda que a violência sexual intrafamiliar não escolha classe social, o maior número de casos ocorreu entre as classes de baixa renda e a denúncia foi feita predominantemente por familiares (mais de 90%). Esse achado de pesquisa indicia uma mudança de comportamento: as famílias vêm quebrando o silêncio e já não escondem tanto a violência intrafamiliar, tendo em vista que os casos que foram denunciados, mais de noventa por cento, o que também sinaliza que o problema da violência sexual vem sendo cada vez mais discutido – embora nossa sociedade ainda valorize a família imaculada, livre da violência e da violação de direitos, torna-se cada vez mais claro que a prática da denúncia é a melhor forma de prevenção de crimes.

Historicamente, observa-se no plano estatal uma crescente restrição, estagnação e desestruturação das políticas públicas voltadas à defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes e a atitude da sociedade brasileira no sentido de enfrentar a violência sexual intrafamiliar contra esses sujeitos de direitos não se mostra adequada, ainda que nossos movimentos sociais pós-redemocratização englobem a luta pela igualdade e equidade nas relações de gênero, idade, etnia e classe.

Resta evidente a necessidade de um trabalho interdisciplinar que envolva professores, médicos, psicólogos, pedagogos e assistentes sociais, além de membros do Poder Judiciário, na busca pela excelência na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Tal integração e articulação se mostra imprescindível, pois a atuação de todos esses profissionais ajuda a interromper o ciclo de violência.

Analisando de modo pragmático e objetivo, independente da condição social e financeira, as pesquisas elaboradas nas instituições que fazem parte da rede de proteção de Fortaleza, levam-nos a afirmar que o enfrentamento à violência contra a dignidade sexual das crianças e adolescentes requer ações que estruturem e sistematizem os dados disponíveis acerca da violência intrafamiliar. Somente uma unidade jurisdicional para processar e julgar os crimes dessa natureza em Fortaleza se mostra insuficiente, tendo em vista a população da capital cearense. O número de processos em tramitação confirma a necessidade de ampliar a rede de proteção estadual, embora a juíza titular considere a realidade local superior à média nacional.

Em relação aos Conselhos Tutelares, apesar de totalizarem 08, não identificamos explicação para que se localizem em cada regional da Cidade de Fortaleza. Entendemos que a localização geográfica deveria depender da população infanto-juvenil de cada região correspondendo a uma distribuição demográfica. Vale notar que 06 dentre os 08 Conselhos Tutelares da capital cearense estão concentrados em uma região central, não alcançando os cidadãos mais vulneráveis – que residem na periferia.

O número de CREAS, equipamentos do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) voltados à superação da violação de direitos, também é insuficiente, pois, conforme preconiza o Caderno de Orientações Técnicas para os CREAS, do Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome, as metrópoles devem possuir um CREAS para cada 200 mil habitantes. Considerando a população de Fortaleza (2.686.612 habitantes), a capital necessitaria de pelo menos treze centros de referência, mas há apenas seis.

Apesar da relevância dos atendimentos oferecidos, a falta de integração das redes de proteção constitui um grande entrave ao combate da violência sexual contra crianças e adolescentes, pois a ausência de dados sistematizados e confiáveis sobre o problema impossibilita que se dimensione a realidade em questão e dificulta a elaboração e execução de políticas públicas eficazes.

Por fim, esperamos que este estudo estimule a realização de futuras pesquisas capazes de aprofundar as discussões e a produção de dados sobre o tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARO, S. T.A. **Crianças vítimas de violência: das sombras do sofrimento à genealogia de resistência** - uma nova teoria científica. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

ARIÈS, P. **História social da criança e da família.** 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

BASTOS, A. C. S. - **Atenção psicossocial a criança e adolescente sujeitos a violência intrafamiliar,** 2006.

BOURDIEU, P. **A dominação Masculina.** 2.ed. Rio de janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 16 jul. 1990.

COSTA, A. C. G. Infância, juventude e política social no Brasil. *In:* **BRASIL criança urgente.** São Paulo: Ed. Columbus, 1989.

COSTA, M. E.; DUARTE, C. **Violência familiar.** Porto: Âmbar, 2000.

FALEIROS, EVA T.S. **O abuso sexual contra crianças e adolescentes:** os (des) caminhos da denúncia. Brasília: MPAS, 2003.

FALEIROS, V. P. **Circuito e curtos-circuitos.** Brasília, DF: CECRIA, 1998.

FREUD, S. Totem e Tabu. *In:* _____. **Obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud.** Rio de Janeiro: Imago, 1974. v. XIII, p. 13-194. Edição *Standard* Brasileira.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – UNICEF. **Pesquisa sobre abuso sexual de crianças e adolescentes no Estado do Ceará:** relatório final. Fortaleza: UNICEF, 2004.

GUERRA, V. N. **Violência de pais contra filhos:** a tragédia revisitada. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

LEAL ,M.L.P. Fundamentação teórico-metodológica. *In.* **Rede de Informações sobre Violência Sexual Contra Criança e Adolescente.** Brasília: CECRIA, 2010.

PEREIRA, B. M. **Violência contra crianças e adolescentes.** São Paulo: [*s. n.*], 2007.

MENDES, M.M.M. **Violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes: análise com base nos processos da 12ª ara criminal da comarca de Fortaleza do tribunal de justiça do Ceará.** Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 134 p. 2018.

PEREIRA-PEREIRA, P.A. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. S. de; LEAL, M.C. (Orgs.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos.** 6ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 25-42.

PEREIRA- PEREIRA, P. A questão do bem-estar do menor no contexto social da política social brasileira. **Serviço Social e Sociedade,** São Paulo, v. 12, n. 27, p. 12-18, 2004.

PRADO, R. & OLIVEIRA, M. L. S. **A violência sexual contra crianças e adolescentes e o contexto familiar.** Salvador: CEDECA Bahia, 2003.

REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA. U**m Brasil para as crianças e os adolescentes:** a sociedade brasileira e os objetivos do milênio para a infância e adolescência. São Paulo: Fundação Abrinq, 2017.

ROCHA-COUTINHO, M. L. Transmissão geracional e família na contemporaneidade. *In:* BARROS, M.L. (org.) **Família e Gerações.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. (Família, geração & cultura).

SAFFIOTI, H. I. B. No fio da navalha: violência contra crianças e adolescentes no Brasil atual. *In:* Madeira, F. R. (org.). **Quem mandou nascer mulher?** Rio de Janeiro: Rosa dos Ventos, 1997. p. 132-212.

SAFFIOTI, H.I.B. No fio da navalha: **Violência contra criança e adolescentes no Brasil** atual. Rio de Janeiro, 2011.

_____. **Gênero, patriarcado, violência.** Expressão Popular: Rio de Janeiro, 2004.

SINGLY, François de. **Sociologia da família contemporânea.** Lisboa: Edições Texto e Grafia, 2011.

ACESSO À JUSTIÇA NOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS DE FORTALEZA

Mário Fillipe Cardoso de Abreu
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Marinina Gruska Benevides
Universidade Estadual do Ceará – UECE

INTRODUÇÃO

As demandas processuais no Poder Judiciário brasileiro são crescentes, em decorrência dos inúmeros conflitos que permeiam diariamente a sociedade, mostrando-se necessário analisar o acesso à Justiça nos Juizados Especiais Cíveis de Fortaleza-CE, além do modo como o órgão jurisdicional vem administrando a tramitação dos processos, desde seu ajuizamento até o término definitivo.

Compreender se o Poder Judiciário pode ser considerado um órgão ineficiente depende de uma série de fatores, como morosidade, ausência de profissionais qualificados, onerosidade processual, burocracia, demanda exacerbada, ausência de gestão jurisdicional e orçamento limitado.

A partir dos incontáveis conflitos, o constituinte originário disciplinou no art. 98, I, da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988) a criação dos Juizados Especiais, cujo objeto é o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, o que foi regulamentado pela Lei dos Juizados Especiais Cíveis – Lei n. 9.099 (BRASIL, 1995).

O Poder Judiciário brasileiro se divide em Justiça Comum e Justiça Especial. De acordo com o Capítulo III – do Poder Judiciário – da CF de 1988 (BRASIL, 1988), o primeiro tipo é composto pela Justiça Federal e pela Justiça Estadual; já o segundo tipo consiste na Justiça do Trabalho, na Justiça Militar e na Justiça Eleitoral. A Justiça Comum tem como espécies a Justiça Tradicional e a Justiça Especial; os Juizados Especiais se incluem nesta Justiça Especial, nomenclatura se deve ao seu rito especialíssimo, isto é, não é regulamentado pelo Código de Processo Civil (CPC) – Lei n. 13.105 (BRASIL, 2015a) –, mas por procedimento próprio, com *status* constitucional, via rito sumaríssimo.

Os Juizados Especiais estaduais vêm apresentando deficiências em sua estrutura e organização, porquanto o tempo médio da sentença de conhecimento – fase em que o juiz analisa os fatos e as provas do processo, para em seguida proferir uma sentença – nos juizados do Ceará é de quase 3 anos; e as sentenças de execução, fase seguinte à sentença de conhecimento, em que o juiz determina que uma das partes cumpra aquilo que fora decidido anteriormente, dura 2 anos.

Uma das explicações para o aumento da demanda no sistema especial decorre das custas processuais, necessárias para o ajuizamento de ações na Justiça Tradicional, tendo em vista que no microssistema não existem custas para o ajuizamento de uma demanda, nos termos do art. 54 da Lei dos Juizados Especiais Cíveis (BRASIL, 1995). Está previsto que as demandas ajuizadas no sistema especial independem do pagamento de custas, taxas ou despesas processuais. A Lei n. 9.099 (BRASIL, 1995), como expresso em seu art. 2º, orienta-se pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual, celeridade, conciliação e transação.

Diante da importância dos Juizados Especiais, uma análise detalhada das dificuldades enfrentadas e de como esse juízo especial caminha em busca de uma efetiva prestação jurisdicional sinaliza os desafios inerentes à política pública de acesso à Justiça.

Os Juizados Especiais Cíveis foram criados para propiciar à sociedade uma solução de conflitos mais célere e menos burocrática, sem onerosidade, com o propósito de julgar e oferecer meios consensuais que promovam o acesso à Justiça.

Nesses Juizados Especiais, a partir do CPC (BRASIL, 2015a), alterou-se e inseriu-se a figura da conciliação e mediação, como maneira de solucionar o conflito ainda em sua fonte, nos termos de seus arts. 334 e 335 (BRASIL, 2015a), em consonância com a Lei da Mediação – Lei n. 13.140 (BRASIL, 2015b) – que disciplina a mediação e seu reflexo nos juizados.

Nosso interesse no tema se deve ao fato das matérias de competência dos Juizados Especiais serem destinadas aos jurisdicionados de baixo poder econômico, ou seja, partes que não têm conhecimento jurídico e que veem essas unidades judiciárias como meio de solucionar seus conflitos de maneira célere e sem custos – por meio delas se pode estabelecer uma cultura de solução pacifica de conflitos.

Este capítulo tem por objetivo geral compreender a estrutura dos Juizados Especiais Cíveis no acesso à Justiça. E os objetivos específicos são: compreender o surgimento dos Juizados Especiais Cíveis na esfera judiciária brasileira e analisar a prevalência do rito sumaríssimo em comparação aos demais procedimentos judiciais, bem como sua funcionalidade nos Juizados Especiais de Fortaleza.

Para atingir os objetivos traçados, recorremos a pesquisa bibliográfica e documental e, ainda, a pesquisa de campo com aplicação de questionários a sujeitos de processo nos Juizados Especiais Cíveis. O embasamento da pesquisa bibliográfica envolveu livros de autores clássicos e contemporâneos, bem como periódicos especializados.

JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS

Evolução e reflexos da Lei dos Juizados Especiais Cíveis – Lei n. 9.099/1995

Na década de 1980, o Poder Judiciário brasileiro recebia inúmeras demandas e isso ocasionava demora excessiva na resolução das lides. As partes litigantes aguardavam muito tempo para um posicionamento efetivo dos órgãos jurisdicionais até o deslinde da disputa e fez-se necessária a criação de uma lei para desburocratizar o procedimento judicial.

Diante da morosidade processual e da ausência de critérios específicos capazes de dirimir os conflitos mais simplórios (demandas de baixo valor e de menor complexidade), justificou-se a criação de uma legislação específica, a Lei do Juizado de Pequenas Causas – Lei n. 7.244 (BRASIL, 1984)[1].

O art. 3º da Lei do Juizado de Pequenas Causas (BRASIL, 1984) dispunha:

> Art. 3º Consideram-se causas de reduzido valor econômico as que versem sobre direitos patrimoniais e decorram de pedido que, à data do ajuizamento, não exceda a 20 (vinte) vezes o salário mínimo vigente no País e tenha por objeto:
> I – a condenação em dinheiro;
> II – a condenação à entrega de coisa certa móvel ou ao cumprimento de obrigação de fazer, a cargo de fabricante ou fornecedor de bens e serviços para consumo;
> III – a desconstituição e a declaração de nulidade de contrato relativo a coisas móveis e semoventes.

A partir da Lei do Juizado de Pequenas Causas (BRASIL, 1984), a competência dos Juizados de Pequenas Causas se limitou às causas que não ultrapassavam 20 salários mínimos, com notório enfoque no valor patrimonial do dissenso.

No Brasil, tanto na Constituição da República (CR) de 1934 (BRASIL, 1934)[2] quanto na CF de 1967 (BRASIL, 1967)[3] já havia previsão da figura dos Juizados Especiais, sobretudo na observância dos valores das causas.

Frise-se, ainda, que o Juizado de Pequenas Causas se baseou na análise dos países que adotam o sistema jurídico Common Law[4], como a Inglaterra e os Estados Unidos da América (EUA), onde foram implantados mecanismos judiciais que propiciam maior celeridade na resolução das demandas.

A principal influência da Lei do Juizado de Pequenas Causas (BRASIL, 1984) foi a Poor Man's Court of Justice (de 1934), dos EUA, na qual o Poder Judiciário analisava causas de até US$ 50. Logo em seguida surgiu a Small Claims Court, em Nova York, onde eram cabíveis conflitos na faixa de US$ 50, em decorrência das inúmeras demandas e da elevada movimentação comercial.

---

1 Entrou em vigor na vigência da Constituição Federal (CF) de 1967 (BRASIL, 1967), nos termos de seu art. 136º, § 1º, *b*:
"Art. 136. Os Estados organizarão a sua Justiça, observados os arts. 108º a 112º desta Constituição e os dispositivos seguintes: § 1º A lei poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça:
[...]
b) Juízes togados com investidura limitada no tempo, os quais terão competência para julgamento de causas de pequeno valor e poderão substituir Juízes vitalícios;
[...]".

2 Art. 113, 25, da CR de 1934 (BRASIL, 1934): "Não haverá foro privilegiado nem tribunais de exceção; admitem-se, porém, juízos especiais em razão da natureza das causas".

3 Art. 136º, § 1º, *b* da CF de 1967 (BRASIL, 1967) – citado acima.

4 Em regra, os sistemas jurídicos se dividem em Common Law e Civil Law. O Common Law se baseia em leis não escritas, por meio dos costumes e das jurisprudências. Já o Civil Law se fundamenta em leis escritas.

Desse modo, entendemos o quanto a Lei do Juizado de Pequenas Causas (BRASIL, 1984) se mostrou importante para o surgimento da resolução dos conflitos mais célere e menos burocrática em nosso país – em seguida vieram outros atos normativos que aperfeiçoaram aquela norma.

A partir do art. 98, I, da CF de 1988 (BRASIL, 1988) se criou a figura dos Juizados Especiais:

> Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:
> I – juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;
> [...]

Ademais, o art. 24, X, da CF de 1988 (BRASIL, 1988), dispõe que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre a criação, o funcionamento e o processo dos Juizados de Pequenas Causas. Ou seja, o constituinte determinou que os entes federativos, salvo os municípios, viessem a criar leis específicas para garantia da efetividade jurisdicional por meio de uma unidade judiciária célere e menos burocrática, logo refletindo diretamente a política pública de acesso à Justiça.

Diante da especificidade da matéria e da cautela do constituinte, a Lei dos Juizados Especiais Cíveis (BRASIL, 1995) determinou seu *status* constitucional, tanto no âmbito cível quanto no criminal.

Assim explanam Tourinho Neto e Figueira Júnior (2011, p. 47):

> A Lei 9.099/1995 não trata apenas de um novo procedimento; transcende essa barreira e, ancorando-se no art. 98º, I, e seu § 1º, da Constituição Federal, dispõe sobre um novo processo e um novo rito diferenciado. Em outros termos, não é apenas um procedimento sumaríssimo, é também, e muito mais, um processo especialíssimo.

Nesse mesmo diapasão indicam Honório e Oliveira (2012, p. 19) que o intuito da Lei dos Juizados Especiais Cíveis (BRASIL, 1995) foi estabelecer uma Justiça com menor formalismo e menos onerosa, devido ao crescente consumo de bens por parte da sociedade.

Vale ressaltar que a existência da Lei dos Juizados Especiais Cíveis (BRASIL, 1995) não significa uma efetiva prestação jurisdicional, trata-se de uma ferramenta legislativa que propicia ao jurisdicionado a faculdade de buscar a solução do conflito via procedimento especial em vez do procedimento ordinário.

Nesse contexto, cumpre observar, ainda, que a Lei dos Juizados Especiais Cíveis (BRASIL, 1995)[5], além de todas as suas peculiaridades procedimentais, tem em sua formação uma matriz constitucional, porquanto a Carta Magna que estabeleceu diretrizes próprias para sua criação, com aplicação de princípios constitucionais estruturantes previstos no art. 98, I: presença de juízes togados, obrigatoriedade da conciliação como procedimento inicial e princípio da oralidade e simplicidade (do rito sumaríssimo).

Diante da aplicabilidade das normas específicas sobre Juizados Especiais, criaram-se sucessivas leis estaduais – o Rio Grande do Sul foi o pioneiro: Lei Estadual n. 8.124 (RIO GRANDE DO SUL, 1986).

A partir da Lei dos Juizados Especiais Cíveis (BRASIL, 1995) se verificou uma grande evolução legislativa, no sentido de tutelar o jurisdicionado com mecanismos mais céleres de solução de conflitos, bem com a busca da conciliação no órgão jurisdicional como maneira de alcançar a pacificação social.

Em decorrência dos preceitos estabelecidos no microssistema, a ideia era incutir no seio da sociedade uma Justiça efetiva e capaz de despir-se do formalismo exacerbado voltando-se à conciliação e ao diálogo para viabilizar que as partes cheguem à solução das próprias quizílias.

Outros atos normativos foram criados com o fito da tutela efetiva do acesso à Justiça, especificamente com base na Lei dos Juizados Especiais Cíveis (BRASIL, 1995). A Lei n. 10.259 (BRASIL, 2001), que trata dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais na esfera da Justiça Federal, estabelece que o jurisdicionado pode ingressar nesse juízo nas causas que não ultrapassarem 60 salários mínimos – nos termos de seu art. 3º[6].

Em seguida, em decorrência da presença das Leis ns. 9.099 (BRASIL, 1995) e 10.259 (BRASIL, 2001), era inadmissível a ausência de uma lei que pudesse tratar de forma célere os conflitos relativos à Administração Pública – logo, sancionou-se a Lei n. 12.153 (BRASIL, 2009), que trata da seara dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, conflitos relativos aos Estados, ao Distrito Federal, aos territórios e aos municípios. Frise-se, ainda, que como a Lei do Juizado Federal, a Lei do Juizado da Fazenda Pública também tem competência absoluta – em conformidade com seu art. 2º, § 4º (BRASIL, 2009)[7].

Na sequência temporal, surgiu a Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2010)[8], que trata da adoção de políticas públicas por meio dos

5 No microssistema, as partes têm a faculdade de ajuizar uma querela, ou seja, trata-se de competência relativa, porquanto o jurisdicionado pode ingressar com uma demanda no procedimento ordinário (Justiça Tradicional), ou no rito sumaríssimo (Justiça Especial).

6 Art. 3o Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças."

7 Art. 2o É de competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública processar, conciliar e julgar causas cíveis de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, até o valor de 60 (sessenta) salários mínimos. [...] § 4o No foro onde estiver instalado Juizado Especial da Fazenda Pública, a sua competência é absoluta."

8 O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criado em 14 de junho de 2005, via Emenda Constitucional (EC) n. 45 (BRASIL, 2004), tem por escopo controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, nos termos do que dispõe o art. 103-B, § 4º, da CF de 1988 (BRASIL, 1988), porquanto não existia controle dos atos praticados

mecanismos consensuais de solução de conflitos. Essa resolução definiu a imprescindibilidade da aplicação perene dos métodos adequados de resolução de conflitos, na esfera processual e pré-processual, para oferecer à sociedade ferramentas de diálogo construtivo e colaborativo, pois são as próprias partes conflitantes as interessadas no fim da disputa.

Após a Resolução n. 125 do CNJ (2010) veio à baila o CPC de 2015 (BRASIL, 2015a), que revogou o CPC de 1973 – Lei n. 5.869 (BRASIL, 1973) –, tendo como uma de suas principais características o incentivo reiterado à conciliação e aos demais métodos consensuais, tanto no âmbito pré-processual quanto no âmbito processual, nos termos do art. 3º, § 3º, do CPC de 2015 (BRASIL, 2015a):

> Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.
> [...]
> § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Ademais, seguindo a linha da Lei n. 9.099 (BRASIL, 1995), o CPC de 2015 (BRASIL, 2015a) inseriu uma seção específica no Capítulo III – Auxiliares da Justiça –, para tratar da figura dos conciliadores e mediadores judiciais, entre os arts. 165 a 175. Outro ponto diretamente relacionado à existência da Lei dos Juizado Especiais (arts. 16 e 17)[9] é a aplicação da audiência preliminar, prevista no art. 334 do CPC de 2015 (BRASIL, 2015a)[10]. Ou seja, equivale ao primeiro procedimento judicial que deve ser realizado em juízo, com o fito de tutelar um momento de diálogo franco e frutífero, não só com o intuito de findar a demanda, mas também, precipuamente, do restabelecimento social entre as partes.

Nesse sentido, a Exposição de Motivos do CPC de 2015 (BRASIL, 2015a) explanou a importância da conciliação no rito ordinário, sob influência direta do microssistema:

> Pretendeu-se converter o processo em instrumento incluído no contexto social em que produzirá efeito o seu resultado. Deu-se ênfase à possibilidade de as partes porem fim ao conflito pela via da mediação ou da conciliação. Entendeu-se que a satisfação efetiva das partes

pelos tribunais, tendo em vista que outrora a consequência era a inobservância de gestão e reiterados abusos de autoridade praticados indiscriminadamente contra os jurisdicionados e os operadores do direito.

9 Art. 16. Registrado o pedido, independentemente de distribuição e autuação, a Secretaria do Juizado designará a sessão de conciliação, a realizar-se no prazo de quinze dias.
Art. 17. Comparecendo inicialmente ambas as partes, instaurar-se-á, desde logo, a sessão de conciliação, dispensados o registro prévio de pedido e a citação."

10 "Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência."

> pode dar-se de modo mais intenso se a solução é por elas criada e não imposta pelo juiz.

Por conseguinte, temos como reflexo da Lei n. 9.099 (BRASIL, 1995) a inserção no ordenamento jurídico da Lei da Mediação (BRASIL, 2015b), que dispõe sobre o procedimento da mediação e sua aplicabilidade na esfera pré-processual e processual (trata da figura da mediação judicial e extrajudicial).

Assim, identificamos na análise individual de cada lei exposta o quanto o Sistema dos Juizados Especiais facilita o desenvolvimento de novas regras específicas para a solução de conflitos, sobretudo na tutela do acesso à Justiça mediante conciliação, visto que cada uma tem o mister da significância. O Quadro 1 expõe a evolução do acesso à Justiça via conciliação em nosso ordenamento jurídico.

Quadro 1 – Evolução legislativa da conciliação

Nome	Ato normativo	Ano
Lei do Juizado de Pequenas Causas	Lei n. 7.244	1984
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	CF	1988
Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais	Lei n. 9.099	1995
Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal	Lei n. 10.259	2001
Lei dos Juizados Especiais da Fazenda Pública	Lei n. 12.153	2009
Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça	Resolução n. 125	2010
Código de Processo Civil	Lei n. 13.105	2015
Lei da Mediação	Lei n. 13.140	2015

Fonte: Elaborado pelos autores.

JUIZADOS ESPECIAIS DE FORTALEZA

A Lei Estadual n. 12.553 (CEARÁ, 1995) entrou em vigor no Estado do Ceará em 27 de novembro de 1995 – apenas 2 meses depois da publicação da Lei dos Juizados Especiais Cíveis (BRASIL, 1995) –, e sua finalidade foi estabelecer a competência, a organização e a composição do Sistema dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais cearense.

Inicialmente, vale salientar as especificidades dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Comarca de Fortaleza, pois sua estrutura e seu funcionamento divergem em alguns aspectos dos juizados de outros estados.

Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais compõem a Justiça de primeiro grau, bem como as Turmas Recursais dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, nos termos do art. 42, I e III, da Lei Estadual n. 16.397 (CEARÁ, 2017a), que alterou a Organização Judiciária do Estado do Ceará.

Mostra-se oportuno abordar que os Juizados Especiais de Fortaleza têm sua competência processual estabelecida por meio da circunscrição territorial,

composta por 24 unidades judiciárias distribuídas nos bairros de Fortaleza, acumulando o mesmo juízo matérias cíveis e criminais[11]. No entanto, a partir da entrada em vigor da Lei Estadual n. 16.397 (CEARÁ, 2017a), cuja *vacatio legis* fora de 60, os Juizados Especiais passam a ser divididos em matéria cível e criminal, sendo 20 no âmbito cível e 4 na esfera criminal, nos termos dos arts. 50, XVI e XVII, e 72 a 74[12], conforme a Resolução n. 2 do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (CEARÁ, 2018a).

Ademais, é importante atentarmos para o número de servidores e cargos em comissão lotados nos Juizados Especiais da Capital, porquanto percebemos via Tabelas de Lotação de Pessoal (TLP), do Poder Judiciário cearense, a existência de uma preocupação relativa à necessidade de equilibrar as forças de trabalho (proporcionalmente à demanda de processos).

As TLP se baseiam nas determinações da Resolução n. 219 (CNJ, 2016), em decorrência da necessidade de unificar a distribuição de servidores e de proporcionar acesso mais efetivo à Justiça.

O Poder Judiciário cearense atendeu aos ditames da Resolução n. 219 (CNJ, 2016) mediante as TLP de janeiro de 2017 (CEARÁ, 2017b), julho de 2017 (CEARÁ, 2017c) e janeiro de 2018 (CEARÁ, 2018b). É notório que as TLP buscam proporcionar maior equilíbrio entre os servidores das unidades judiciárias – a escassez de servidores se reflete diretamente no trâmite processual.

O art. 5º, § 2º, que trata da Lotação dos Cargos, disciplina que o número mínimo em uma unidade judiciária na capital deve ser de 8 servidores, nos termos do Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado do Ceará (CEARÁ, 2011).

---

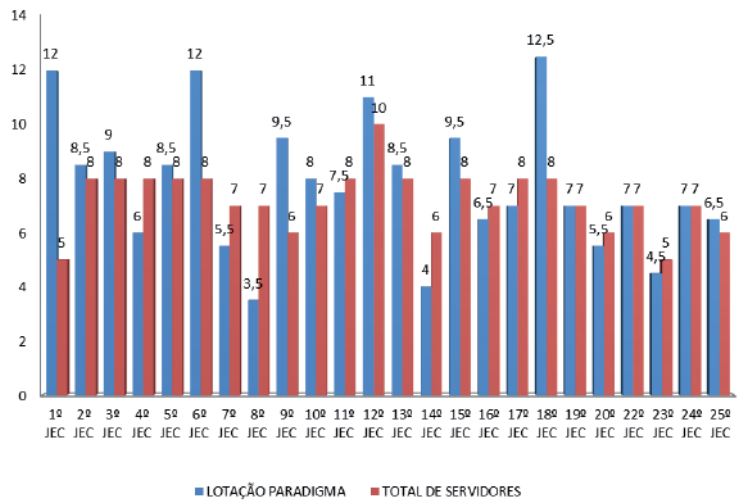
11 Além dessas unidades judiciárias, também há no Poder Judiciário o Juizado Especial Móvel, que atua especificamente nas demandas de acidente de trânsito.

12 "Art. 50. Na Comarca de Fortaleza, a jurisdição será exercida de acordo com as atribuições e competências definidas nesta Lei e nas normas pertinentes editadas pelo Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 42, § 1º, contemplando as seguintes especialidades:
[...]
XVI – 20 (vinte) Juizados Especiais Cíveis;
XVII – 4 (quatro) Juizados Especiais Criminais;
[...]
Art. 72. Na Comarca de Fortaleza haverá 20 (vinte) unidades dos Juizados Especiais Cíveis e 4 (quatro) unidades dos Juizados Especiais Criminais, cabendo ao Tribunal de Justiça disciplinar, por resolução, a distribuição das Unidades.
Parágrafo único. As respectivas jurisdições dos Juizados serão definidas em regulamento a ser editado pelo Tribunal de Justiça, o qual poderá criar anexos das unidades, bem como alterar a localização de suas sedes, priorizando as áreas de elevada densidade populacional, para maior comodidade e presteza no atendimento ao jurisdicionado.
Art. 73. Aos Juízes de Direito dos Juizados Especiais Cíveis compete a conciliação, o processo, o julgamento e a execução de causas de menor complexidade, definidas em lei.
Art. 74. Aos Juízes de Direito dos Juizados Especiais Criminais compete a conciliação, o processo, o julgamento e a execução de seus julgados, proferidos em processos relativos a infrações penais de menor potencial ofensivo, nos termos da lei, respeitadas as regras de conexão e continência e ressalvados os casos de competência da Vara de Execuções Penais e Corregedoria dos Presídios e da Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas."

> Art. 5º [...]
> § 2º A lotação básica das Unidades Judiciárias da Comarca da Capital será composta, no mínimo, por 8 (oito) servidores dentre ocupantes dos cargos de que trata o artigo 1º desta Lei, podendo esse número ser acrescido em decorrência do respectivo volume processual e das especificidades das competências.

Os Juizados Especiais de Fortaleza têm 123 servidores (média de 5 servidores por unidade judiciária), mais 50 que exercem cargos em comissão (média de 2 servidores comissionados por unidade). Logo, temos uma força de trabalho de 173 servidores – média de 7 servidores (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Lotação de servidores nos Juizados Especiais de Fortaleza em janeiro de 2018



Fonte: Elaborado pelos autores.

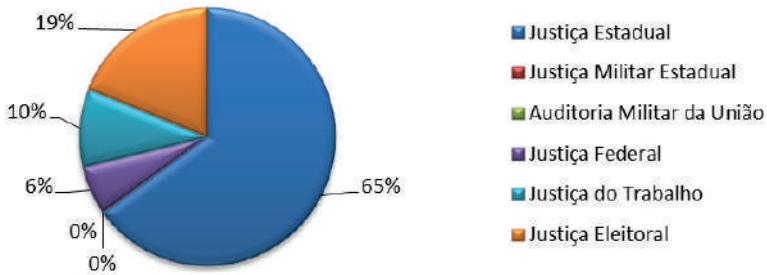
Diante dos dados apresentados, deve-se atentar ao fato de que o número total de servidores lotados nos Juizados Especiais não significa que todos exercem plenamente suas atribuições, porquanto existem formas de afastamento, como licenças e férias. Ou seja, em regra o número de servidores que compõem os Juizados Especiais acaba sendo insuficiente, uma vez que se tratam de unidades judiciárias fragmentadas, o que resulta em um acúmulo de processos, seja por excesso de demanda, ausência de gestão judiciária ou falta de qualificação técnica.

Frise-se, ainda, para configurar a relevância do Sistema dos Juizados Especiais, que só no mês de novembro de 2017 foram ajuizadas 3.162 novas ações – média de 131,75 processos por juizado especial (CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA, 2017). Logo, percebe-se o quanto os Juizados Especiais são demandados pela população, há uma oscilação de casos novos entre os juizados, por estarem

situados em variados bairros, consequentemente, cada jurisdição pode apresentar uma peculiaridade, como o 12º Juizado Especial, que recebeu 150 processos em novembro de 2017, localizando-se em uma região comercial, e o 9º Juizado Especial, cuja jurisdição é composta por residenciais verticais, que recebeu 139 casos novos em novembro de 2017.

Ressalte-se, também, que os Juizados Especiais representam 1.751 unidades judiciárias, o que equivale a 10,9% de unidades específicas em todo o Brasil (CNJ, 2017), como ilustra o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Unidades judiciárias de 1º grau



Fonte: CNJ (2017).

Para solidificar a relevância dos Juizados Especiais na estrutura judicial, analisamos os dados sobre o tempo médio de processos baixados (CNJ, 2017), onde identificamos dissonâncias entre os Juizados Especiais e a Justiça Comum. Inicialmente, destacamos que um processo judicial é dividido por fases e graus de jurisdição. As fases se dividem em conhecimento e execução (judicial e extrajudicial). A primeira se refere ao saneamento do processo, por meio da análise dos fatos e designação de audiências para escuta das partes e testemunhas; em seguida há o proferimento de uma sentença. Já a fase de execução – dividida em cumprimento de sentença e execução extrajudicial – concretiza uma satisfação.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) apresenta o tempo médio dos processos baixados na Justiça Estadual, sendo a esfera dos Juizados Especiais superior em todos os períodos quando comparada com a Justiça Comum. Nota-se, assim, a dimensão das diferenças processuais aplicadas em cada rito e a forma como se alcançam resultados, sobretudo, quando ao aplicar o rito sumaríssimo em vez do rito ordinário.

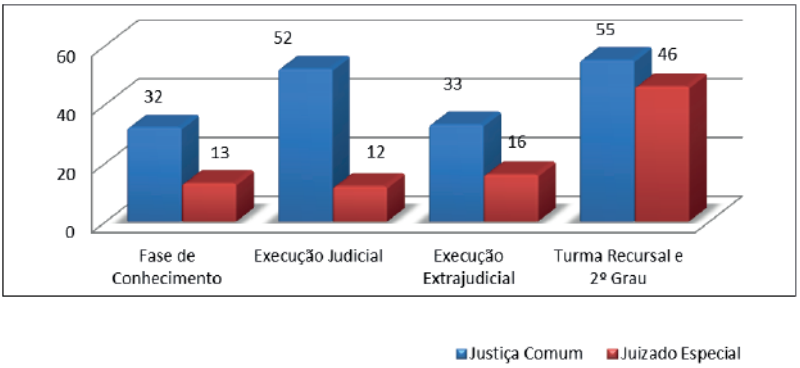
Diante da análise dos dados do CNJ (2017), referentes ao tempo médio de processos baixados, observa-se que os Juizados Especiais se sobrepõem à Justiça Comum, em todas as fases do Gráfico 3: i) na fase de conhecimento, os Juizados Especiais produzem 246%[13] a mais que a Justiça comum; ii) na fase de execução judicial, os Juizados Especiais são 425%[14] mais efetivos do que a Justiça comum

13 Para cada processo na Justiça Comum baixado na fase de conhecimento, no período de 32 meses, o Juizado Especial consegue baixar 2,46 processos, o que equivale a 246%.

14 Para cada processo na Justiça Comum baixado na fase de execução judicial, no período de 52

para findar o processo definitivamente; iii) na execução extrajudicial, os juizados são 206%[15] mais rápidos; e iv) as turmas recursais são 119%[16] mais céleres do que o 2º grau.

Gráfico 3 – Tempo médio de processo baixado no Judiciário cearense em 2016



Fonte: CNJ (2017).

Nota-se como os Juizados Especiais são mais céleres em todas as fases. Mesmo quando se verifica a fase de conhecimento, com procedimentos distintos entre a Justiça Comum e a Justiça Especial.

Como abordado, os Juizados Especiais de Fortaleza apresentam peculiaridades por se relacionarem diretamente com a jurisdição territorial – o que já ocasiona, por si, oscilações na duração da demanda.

O CNJ (2017) demonstra que o número de habitantes por vara e juizado especial estadual se encontra entre 17.450 e 21.133. Porém, se dividirmos o número total da população de Fortaleza por 20 – o número de Juizados Especiais Cíveis –, chegamos a 122.609,25 pessoas, ou seja, há um elevado número de pessoas passíveis de ingressarem com alguma demanda nos juizados.

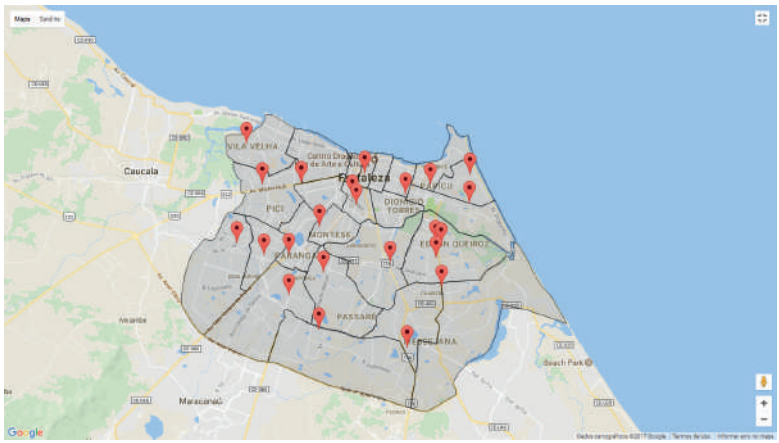
Diante do fato dos Juizados Especiais se distribuíram por território, observa-se no Sistema de Busca para os Juizados Especiais (SBJE) (CEARÁ, 2017d) que a extensão territorial dessas unidades especiais varia muito, ou seja, a depender do bairro pode surgir um número maior de ações (Figura 1). Outro ponto a mensurar se refere à renda média por habitante em determinado bairro – compreende-se dessa maneira quais matérias são mais recorrentes, bem como se os demandantes detêm condições financeiras de contratar um advogado e ser assistido por este nos atos processuais do microssistema.

meses, o Juizado Especial consegue baixar 4,25 processos, o que equivale a 425%.

15 Para cada processo na Justiça Comum baixado na fase de execução extrajudicial, no período de 33 meses, o Juizado Especial consegue baixar 2,06 processos, o que equivale a 206%.

16 Para cada processo na Justiça Comum baixado nas turmas recursais, no período de 55 meses, o Juizado Especial consegue baixar 1,19 processos, o que equivale a 119%.

Figura 1. Jurisdição territorial dos juizados da capital.



Fonte: Ceará (2017d).

Observa-se que alguns dos juizados abrangem mais de um bairro, logo, verifica-se, a título de exemplo, o 24º Juizado Especial, composto por 5 regiões: Aldeota, Cocó, Cidade 2000, Dunas e Praia do Futuro II. Já o 12º Juizado Especial é responsável pela área da Aldeota.

Salienta-se, ainda a título de amostragem, que ambos os juizados recebem um expressivo número de demandas, sendo que no 24º Juizado Especial há reiterados conflitos ligados às taxas condominiais e aos contratos locatícios, uma vez que se localiza em região predominantemente residencial. Já o 12º Juizado Especial se situa em um bairro especificamente comercial, fator resultante de litígios consumeristas, em que os demandantes são tanto pessoas físicas quanto jurídicas, sendo essas relações consideradas as mais demandadas no Poder Judiciário brasileiro, visto que se preconiza que causas relativas à responsabilidade do fornecedor e à indenização por dano moral correspondem a 1.234.983 (15,15%) do total de processos ingressados nos juizado (CNJ, 2017).

Em suma, mostra-se fundamental que a estrutura judiciária cearense, por meio do levantamento do número de habitantes de determinada região, consiga antever o crescimento do número de litígios, a partir das mudanças sociais existentes, precipuamente nas regiões residenciais, onde surgem constantemente novos empreendimentos imobiliários verticais, a exemplo da construção de um complexo residencial com diversas torres. Logo, incontestavelmente, chegarão às portas do microssistema questões relativas a ações de cobrança, execuções de títulos extrajudiciais e danos materiais e morais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito deste capítulo foi analisar a figura dos Juizados Especiais Estaduais Cíveis de Fortaleza, porquanto se nota que o sistema sumaríssimo propicia

à sociedade um efetivo acesso à Justiça.

Nota-se que a criação da Lei dos Juizados Especiais Cíveis (BRASIL, 1995) gerou, perante os jurisdicionados, advogados, defensores públicos, promotores, magistrados e demais operadores do direito, uma possibilidade de garantir a efetiva prestação jurisdicional, mesmo diante da existência de entraves administrativos, sendo uma constante a aplicação desse rito, sobretudo na conciliação nos demais procedimentos, como no CPC (BRASIL, 2015a) e na Lei da Mediação (BRASIL, 2015b).

Por conseguinte, percebe-se que o sistema dos Juizados Especiais exerce uma função indispensável à sociedade, pois sua existência faz com que se garanta o acesso à Justiça em sentido amplo, ou seja, é tutelada a celeridade processual, a duração razoável do processo e sua fase final, que ocorre via proferimento de uma sentença, sendo o rito que se destaca e se sobrepõe em nossa estrutura judiciária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.** Rio de Janeiro, DF: Senado Federal, 1934.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Brasília, DF: Senado Federal, 1967.

BRASIL. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 17 jan. 1973..

BRASIL. Lei n. 7.244, de 7 de novembro de 1984. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 8 nov. 1984.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 27 set. 1995.

BRASIL. Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 13 jul. 2001.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 31 dez. 2004.

BRASIL. Lei n. 12.153, de 22 de dezembro de 2009. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 23 dez. 2009.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 17 mar. 2015a.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto n. 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 29

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1834.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 15 jan. 2017.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1837.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 15 jan. 2017.

CEARÁ. **Órgão Especial nº 05/2016.** Disponível em: <http://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2016/06/Res052016.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2017.

CEARÁ. **CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA - PRODUTIVIDADE DOS MAGISTRADOS: NOVEMBRO 2017.** Disponível em: <http://corregedoria.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/3-Final.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2018.

CEARÁ. **Organização Administrativa do Poder Judiciário (Lei n. 16.208/17**) Disponível em: <http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20170406/do20170406p01.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2018.

CEARÁ. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. **TLP1 – Tabela de Lotação de Pessoal das Unidades Judiciárias de Primeiro e Segundo Graus de janeiro de 2017.** Disponível em: <http://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2017/03/TLP1_V2.pdf>. Acessado em: 20 de jan. 2018.

CEARÁ. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. **TLP1 – Tabela de Lotação de Pessoal das Unidades Judiciárias de Primeiro e Segundo Graus de julho de 2017.** Disponível em: <http://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2017/10/TLP1_V2-publica%C3%A7%C3%A3o-setembro-1.pdf>. Acessado em: 20 de jan. 2018.

CEARÁ. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. **TLP1 – Tabela de Lotação de Pessoal das Unidades Judiciárias de Primeiro e Segundo Graus de janeiro de 2018.** Disponível em: <http://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/TLP1_V2-publica%C3%A7%C3%A3o-JANEIRO-2018.pdf>. Acessado em: 20 jun. 2015.

CEARÁ (Estado). **Lei Estadual n. 12.533, de 27 de dezembro de 1995.** 1995. Disponível em: http://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2015/07/turmas_recursais_lei12553.pdf. Acesso em: 10 set. 2017.

CEARÁ (Estado). **Lei Estadual n. 16.397, de 14 de novembro de 2017.** 2017a. Disponível em: https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2017/16397.htm. Acesso em: 15 jan. 2018.

CEARÁ (Estado). **TLP1:** Tabela de Lotação de Pessoal das Unidades Judiciárias de Primeiro e Segundo Graus. 3 abr. 2017b. Disponível em: https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2017/03/TLP1_V2.pdf. Acesso em: 17 set. 2018.

CEARÁ (Estado). **TLP1:** Tabela de Lotação de Pessoal das Unidades Judiciárias de Primeiro e Segundo Graus. 22 set. 2017c. Disponível em: https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2017/10/TLP1_V2-publica%c3%a7%c3%a3o-setembro-1.pdf. Acesso em: 17 set. 2018.

CEARÁ (Estado). **Sistema de Buscas para os Juizados Especiais (SBJE).** Disponível em: http://sbje.tjce.jus.br/sbje-web/pages/localiza_juizado.jsf. Acesso em: 20 out. 2017d.

CEARÁ (Estado). **Resolução n. 2 do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.** 2018a. Disponível em: http://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Juizados-Especiais.pdf. Acesso em: 26 jan. 2018.

CEARÁ (Estado). **TLP1:** Tabela de Lotação de Pessoal das Unidades Judiciárias de Primeiro e Segundo Graus. 8 jan. 2018b. Disponível em: https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/TLP1_V2-publica%c3%a7%c3%a3o-JANEIRO-2018.pdf. Acesso em: 17 set. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Resolução n. 125.** 29 nov. 2010. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_125_29112010_03042019145135.pdf. Acesso em: 20 maio 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Resolução n. 219.** 26 abr. 2016. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resoluo-n219-26-04-2016-presidncia.pdf. Acesso em: 15 jul. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Justiça em números 2017 (ano-base 2016).** 2017. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/11/100d387b0339d6d8544a29e30a3b2150.pdf. Acesso em: 20 out. 2017.

CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA. Produtividade dos Magistrados: Novembro 2017. 2017. Disponível em: https://corregedoria.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/3-Final.pdf. Acesso em: 17 set. 2018.

HONÓRIO, M. C.; OLIVEIRA, J. A. **Sistema dos Juizados Especiais.** Campinas, SP: Millennium, 2012.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Lei Estadual n. 8.124, de 10 de janeiro de 1986.** Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=21485&hTexto=&Hid_IDNorma=21485/. Acesso em: 28 ago. 2017.

TOURINHO NETO, F. C.; FUIGUEIRA JÚNIOR, J. D. **Juizados Especiais Cíveis e Criminais:** comentário à Lei 9.099/95. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Azevedo, André Gomma de (Org.). **Manual de Mediação Judicial,** 5ª Edição. Brasília: CNJ, 2015.
BRASIL. **Justiça em números 2016 (ano – base 2015).** Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbff344931a933579915488.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

DEFENSORIA PÚBLICA, EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA E TUTELAS COLETIVAS

Milla de Oliveira Nogueira
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Francisco Josênio Camelo Parente
Universidade Estadual do Ceará – UECE

INTRODUÇÃO

A Defensoria Pública é relativamente recente na construção da democracia brasileira – na forma como especifica a Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988a). A Assembleia Nacional Constituinte desenhou uma inclusão social em nosso Poder Judiciário e fatos como esse assumiram tal importância, que Ulysses Guimarães, ao promulgá-la, denominou-a Constituição Cidadã.

Como instituição, a Defensoria Pública é uma novidade em comparação aos seus pares Ministério Público (MP) e a Magistratura. Faz-se necessária uma catalogação sistematizada da atuação da Defensoria Pública nos níveis estadual e federal, levantando seu impacto na realidade dos assistidos e do país como um todo, com vistas a contribuir para racionalizar sua atuação e aumentar sua eficácia.

A Defensoria Pública tem a atribuição de prover acesso à Justiça. Com foco nessa atuação, examinamos as tutelas coletivas dessa missão a partir do *II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública* (ANADEP, 2015). Nosso filtro é o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) (IPEA, 2018). A partir da Emenda Constitucional (EC) n. 80 (BRASIL, 2014), empreendemos estudo de casos examinando a contestação coletiva na Comunidade Santa Cruz em Manaus-AM, a regulação fundiária em Contagem-MG e a reforma em casa para crianças e adolescente no Pará e no Mato Grosso, entre outros. Refletimos sobre a importância desse trabalho da Defensoria Pública para com a construção de uma nação onde o excluído tenha espaço, com acesso à Justiça. São casos destacados que reforçam esse argumento.

A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 80

A EC n. 80 (BRASIL, 2014) promoveu o acréscimo do art. 98 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (BRASIL, 1988b). Esse dispositivo disciplina um número de defensores públicos proporcional à população nas unidades jurisdicionais. Além disso, estabelece que no prazo de 8 anos – que termina em 4 de junho de 2022 – a União, os estados e o Distrito Federal deverão dispor de

defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, sem deixar de observar, no entanto, sua proporcionalidade à população.

A EC n. 80 (BRASIL, 2014) também trouxe um critério para reger o interregno do início de sua vigência ao termo final do prazo de 8 anos: a lotação dos defensores ocorrerá, prioritariamente, nas regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.

ADENSAMENTO POPULACIONAL, EXCLUSÃO SOCIAL E A DEFENSORIA PÚBLICA

Os autores sociais não são uníssonos quanto ao significado de exclusão social. Todavia, agora estamos no período dos 8 anos concedido pela EC n. 80 (BRASIL, 2014) para que a União, os estados e o Distrito Federal disponham de defensores em todas as suas unidades jurisdicionais. Nesse interregno, os critérios para a distribuição territorial desses defensores são os maiores índices de exclusão social e de adensamento populacional.

Por adensamento populacional se entende a intensa ocupação do solo, de maneira ordenada ou não (CARDOSO, 2018). Exprime-se dessa definição que um maior índice de adensamento populacional se dará quando mais pessoas ocuparem o mesmo espaço, isto é, onde houver maior quantidade de pessoas por espaço territorialmente limitado, lá deverá prioritariamente atuar a Defensoria Pública.

Quanto ao que se entende por exclusão social, já é mais raro um consenso, inclusive quanto à própria dicção. Desde o final dos anos 1980, a expressão em destaque adquiriu grande visibilidade no debate político e teórico internacional. Essa visibilidade pode ser justificada pela necessidade de explicar e entender um fenômeno geral de empobrecimento e carências, mesmo para os países europeus que, desde o segundo pós-guerra, teriam estendido à maioria de sua população condições de vida e de integração social bastante positivas. Mais recentemente essa noção passou a ser criticada, tanto em virtude dos limites de sua clareza como em função do uso abusivo da expressão (ZIONI, 2006).

Martins (1997, p. 27) exprime a seguinte ideia acerca de exclusão social: "rigorosamente falando, só os mortos são excluídos, e nas nossas sociedades a completa exclusão dos mortos não se dá nem mesmo com a morte física: ela só se completa depois de lenta e complicada morte simbólica". E complementa: "a exclusão sociologicamente falando não existe [...]. Ela é, na sociedade moderna, apenas um momento da dinâmica de um processo mais amplo" (MARTINS, 1997, p. 26).

Oliveira (1997), que procura estabelecer o conceito de exclusão epistemológica e sociologicamente, mostra as feições dramáticas do fenômeno em todo o mundo, inclusive nos países desenvolvidos. Reconhece especificidade no fenômeno de exclusão como subproduto do desenvolvimento tecnológico e da precarização das relações de trabalho. Quanto aos significados da dicção, o autor lembra seu emprego para enquadrar minorias (negros, homossexuais, deficientes físicos), assim como pobres, desempregados, indivíduos em situação de rua e, tradicionalmente, favelados.

De acordo com Escorel (1999), exclusão social é um termo cada vez mais usado por governantes, jornalistas, políticos e estudiosos, assim como é tema de conferências, livros e artigos, porque denota considerável eficiência para designar toda situação ou condição social de carência, dificuldade de acesso a direitos, bens e serviços, assim como risco de discriminação, vulnerabilidade e precariedade. Nessa grande abertura, o termo corre o risco de, ao designar todos os fenômenos, não caracterizar nenhum. Reconhece, ainda, sua pertinência para caracterizar a pobreza urbana.

Para Escorel (1999), exclusão social designa um estado e um processo. Um processo porque fala em movimento que exclui, de trajetórias ao longo de um eixo inserção/exclusão e que é potencialmente excludente; estado porque tal condição resulta de um movimento: "as formas de exclusão social podem ser caracterizadas por trajetórias de labilidade dos vínculos sociais até sua ruptura completa, atravessando terrenos de dissociação ou desvinculação". Entre o início da trajetória e a ruptura total existem, certamente, situações (ou zonas) intermediárias de rupturas parciais dos vínculos, eventualmente reconstituídos com suporte na criação de vínculos, mais ou menos lábeis.

Autores brasileiros, como Martins (1997) e Demo (2003), apontam o caráter contraditório da articulação dos processos de inclusão e exclusão na sociedade brasileira. Demo (2003), explicitamente, não concorda com imagens de uma sociedade dual: os excluídos, reprimidos nas margens, estão aí incluídos, são parte intrínseca da dinâmica contraditória. Não há aí "dualismo" (dicotomia estanque), mas dualidade dialética. Considera-se, também, que não se está vivendo uma situação inédita do capitalismo, dado que o fenômeno da pobreza faz parte de sua história.

Zioni (2006) também oferece sua perspectiva, menos inquietante, de que:

> Teoricamente, só existiria um consenso: a constatação da existência empírica do fenômeno e sua relevância em termos quantitativos e qualitativos. Política e filosoficamente ou em termos de uma representação social dominante, qualquer que seja a filiação teórica ou intelectual, não se nega jamais a importância do Estado para o enfrentamento do tema.

Extraímos das noções referidas a ideia de que um conceito de exclusão social é uma elaboração que variará no contexto e no momento histórico analisado. No Brasil atual, quando se afere quais são os destinatários ou beneficiários da atuação da Defensoria Pública – instituição que exerce uma das funções essenciais à Justiça – cabe à jurisprudência definir a interpretação da CF de 1988 (BRASIL, 1988a) e da legislação infraconstitucional.

Como indicado, o termo "necessitados", constitucionalmente previsto, teve – em matéria de tutelas coletivas – seu significado ampliado do meramente econômico para abranger o que se denominou *necessitados organizacionais* ou *hipervulneráveis*. Estes últimos

> [...] são todos aqueles que, como indivíduo ou classe, por conta de sua real debilidade perante abusos ou arbítrio dos detentores de poder econômico ou político, "necessitem" da mão benevolente e solidarista do Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado (EREsp 1.192.577 – RS).

Corroborando Zioni (2006), "não se nega jamais a importância do Estado para o enfrentamento do tema". Assim, com supedâneo nesses significados e na variabilidade de constatações da exclusão social baseadas na prática, discutimos a seguir o desempenho da Defensoria Pública.

ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL

Umas das maneiras de aferir a exclusão social é o índice de desenvolvimento humano (IDH). Segundo *O Atlas: desenvolvimento humano* (ADH) (IPEA, 2013a), o desenvolvimento humano é o "processo de ampliação das liberdades das pessoas, com relação às suas capacidades e as oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter".

Em 2012, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), uma fundação pública federal vinculada ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Fundação João Pinheiro (FJP) adaptaram a metodologia do índice de desenvolvimento humano global (IDH Global) para calcular o índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) dos 5.565 municípios brasileiros. Esse cálculo foi realizado com esteio nas informações dos 3 últimos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – 1991, 2000 e 2010 – e conforme a malha municipal de 2010.

O IDHM brasileiro considera as mesmas 3 dimensões do IDH Global – Longevidade, Educação e Renda –, no entanto vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios e das regiões metropolitanas brasileiras (IPEA, 2013b).

Em sua formulação clássica, o IDH é composto por 3 indicadores que representam a oportunidade de ter uma vida longa e saudável em determinada sociedade, com acesso a conhecimento e comando dos recursos, de modo a garantir um padrão de vida digno. Por meio das 2 primeiras dimensões, almeja-se avaliar o bem-estar mediante a adoção de um estilo de vida resultante de escolhas livres e informadas, com amparo em habilidades e conhecimentos acumulados. Já o comando dos recursos indica se esse processo se viu livre de privação das necessidades básicas (como água, alimento e moradia).

O IDHM é acompanhado por cerca de 200 indicadores socioeconômicos que dão suporte à sua análise e ampliam a compreensão dos fenômenos e das dinâmicas do desenvolvimento municipal. O IDHM e os indicadores de suporte ficam reunidos no ADH (IPEA, 2013a).

O IVS (IPEA, 2018) foi estabelecido a partir do ADH (IPEA, 2013a) e busca dar destaque a distintas situações indicativas de exclusão e vulnerabilidade social no território brasileiro, sob uma perspectiva que vai além da identificação da pobreza entendida apenas como insuficiência de recursos monetários. Logo, esse índice tem tudo a ver com a perspectiva do necessitado no que toca à atuação da Defensoria Pública nas tutelas coletivas.

O IVS (IPEA, 2018) é um índice sintético, que reúne indicadores do bloco de vulnerabilidade social do ADH (IPEA, 2013a), os quais, mostrados por meio de cartogramas e estruturados em variadas dimensões, servem de suporte para a identificação de porções do território onde há sobreposição daquelas situações indicativas de exclusão e vulnerabilidade social no território, de modo a orientar gestores públicos municipais, estaduais e federais para o desenho de políticas públicas mais sintonizadas com as carências e as necessidades desses territórios (IPEA, 2015).

Complementar ao IDHM (IPEA, 2013b), o IVS (IPEA, 2018) traz 16 indicadores estruturados em 3 dimensões: a) Infraestrutura Urbana; b) Capital Humano; e c) Renda/Trabalho. Possibilita um mapeamento singular da exclusão e da vulnerabilidade social dos 5.565 Municípios brasileiros (conforme a malha municipal do Censo Demográfico 2010) e das unidades de desenvolvimento humano (UDH) das principais regiões metropolitanas do país.

O IVS (IPEA, 2018), segundo o *Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros* (AVS) (IPEA, 2015), destina-se a indicar o acesso, a ausência ou a insuficiência de alguns "ativos" em áreas do território brasileiro nas quais eles deveriam estar à disposição de todo cidadão por força da ação do Estado. O IVS (IPEA, 2018) é composto por 3 subíndices: a) infraestrutura urbana; b) capital humano; e c) renda e trabalho – ques representam 3 grandes conjuntos de ativos cuja posse ou privação determina as condições de bem-estar das populações nas sociedades contemporâneas (IPEA, 2015).

> A definição de vulnerabilidade social em que este IVS se ancora diz respeito, precisamente, ao acesso, à ausência ou à insuficiência de tais ativos, constituindo-se, assim, num instrumento de identificação das falhas de oferta de bens e serviços públicos no território nacional. Nesta medida, este índice foi pensado para dialogar com o desenho da política social brasileira, uma vez que atesta a ausência ou insuficiência de "ativos" que, pela própria Constituição Federal de 1988 (CF/1988), deveriam ser providos aos cidadãos pelo Estado, nas suas diversas instâncias administrativas.

Com assento no conceito de vulnerabilidade social citado acima foram estabelecidos 16 indicadores agrupados em 3 dimensões que, juntos, formam o IVS (IPEA, 2018).

Sinteticamente, a dimensão Infraestrutura Urbana congrega 3 indicadores: a) Coleta de Lixo; b) Água e Esgoto Inadequados; e c) Tempo de Deslocamento Casa-Trabalho.

A dimensão Capital Humano é formada, em síntese, pelos seguintes indicadores: a) mortalidade infantil; b) crianças de 0 a 5 anos fora da escola; c) pessoas que não estudam, não trabalham e tem baixa renda; d) crianças e adolescentes de 6 a 14 anos fora da escola; e) mães jovens (de 10 a 17 anos); f) mães sem Ensino Fundamental com filhos de até 15 anos de idade; g) analfabetismo; e h) crianças em domicílios onde ninguém tem Ensino Fundamental completo.

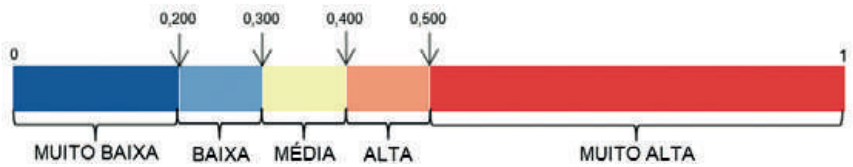
Por último, a dimensão Renda e Trabalho é composta pelos seguintes indicadores: a) renda menor ou igual a R$ 255,00; b) baixa renda, inclusive pessoas dependentes de idosos; c) desocupação; d) trabalho infantil; e e) ocupação informal em que a pessoa não tenha completado o Ensino Fundamental.

Como é construído o índice de vulnerabilidade social e como se deve lê-lo

Segundo o AVS (IPEA, 2015), o IVS (IPEA, 2018) resulta da média aritmética de seus subíndices: a) IVS Infraestrutura Urbana; b) IVS Capital Humano; e c) IVS Renda e Trabalho. Cada um deles entra no cálculo do IVS final com o mesmo peso.

O IVS (IPEA, 2018) é um índice que varia de 0 a 1. Quanto mais próximo a 1, maior é a vulnerabilidade social de um município (Figura 1). Para os municípios que apresentam IVS de 0 a 0,200 se considera que têm muito baixa vulnerabilidade social. Valores de 0,201 a 0,300 indicam baixa vulnerabilidade social. Aqueles que apresentam IVS de 0,301 a 0,400 são de média vulnerabilidade social, ao passo que, de 0,401 a 0,500 são considerados de alta vulnerabilidade social. Qualquer valor de 0,501 a 1 indica que o município tem muito alta vulnerabilidade social.

Figura 1. Faixas do IVS.



Fonte: Elaborada pelos autores.

II RELATÓRIO NACIONAL DE ATUAÇÕES COLETIVAS DA DEFENSORIA PÚBLICA

A ANADEP (2015) elaborou o *II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública* mediante seleção de casos dos defensores públicos que atenderam à sua chamada de trabalhos, bem como de casos de que teve notícia.

Foram selecionados 50 casos vindos das 5 regiões do país, divididos em 10 categorias: a) Concurso Público; b) Consumidor; c) Criança e Adolescente; d) Direito de Manifestação; e) Educação em Direitos; f) Minorias; g) Moradia; h) Mulher; i) Saúde e Assistência Social; e j) Sistema Prisional.

Da região Norte vieram casos do Amazonas, do Pará, de Rondônia e do Tocantins. Da região Nordeste vieram casos do Ceará, do Piauí e da Bahia. Da região Centro-Oeste vieram casos apenas de Mato Grosso. Da região Sudeste vieram casos de todos os estados: Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. Por fim, da Região Sul também vieram casos de todos os estados: Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Quanto às categorias que ocorreram em cada umas das regiões, no Norte houve demandas sobre Concurso Público, Educação em Direitos, Consumidor, Criança e Adolescente, Minorias e Moradia. O Nordeste apresentou casos sobre educação em direitos, mulher, consumidor, criança e adolescente, minorias, saúde e assistência e moradia. Mato Grosso, no Centro-Oeste, teve incidência sobre consumidor, criança e adolescente e saúde e assistência. No Sudeste, os casos envolveram concurso público, direito de manifestação, consumidor, criança e adolescente, minorias, saúde e assistência social e moradia. Por último, no Sul, os casos se concentraram nas categorias Direito de Manifestação, Educação em Direitos e Consumidor.

ATUAÇÕES COLETIVAS DA DEFENSORIA PÚBLICA VISTAS COM ORIGEM NO ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL

Traçaremos agora um paralelo entre os casos do *II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública* (ANADEP, 2015) com arrimo no IVS (IPEA, 2018). Nem todos os casos serão abordados, apenas aqueles que, por categoria, apontaram, respectivamente, o pior e o melhor IVS.

Vale dizer que a última medição do IVS se deu em 2015, mesmo ano do *II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública* (ANADEP, 2015).

Assim, para a dimensão Infraestrutura Urbana serão explorados casos agrupados na categoria Moradia. Para a dimensão Capital Humano optamos pelos casos agrupados na categoria Criança e Adolescente. Por último, para a dimensão Renda e Trabalho, averiguamos eventos da categoria Consumidor.

Casos de moradia

Os estados do Amazonas, do Ceará, de Minas Gerais, do Pará e de São Paulo tiveram casos agrupados na categoria Moradia. O estado com o pior IVS foi o Amazonas (0,347) e aquele que apresentou o melhor IVS foi Minas Gerais (0,211). Passamos a analisá-los.

Contestação coletiva: ação civil pública em favor da Comunidade Santa Cruz, em Manaus

O caso foi de uma ação civil pública ajuizada pelo MP do Estado do Amazonas em face do Município de Manaus e outros demandados passivos, buscando a responsabilização desses entes pela omissão em retirar os ocupantes de área de preservação permanente (APP) situada à margem do Igarapé dos Franceses. A comunidade instalada no local se chama Santa Cruz.

O MP buscava defender o interesse difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A Defensoria Pública, por sua vez, ingressou no processo em nome próprio para contestar o pedido em defesa dos direitos individuais homogêneos dos moradores daquela região que, à época, lá habitavam havia cerca de dez anos e, no entanto, não havia sido apontada nenhuma medida que os resguardasse. O local que se buscava resguardar, no entanto, era uma propriedade particular abandonada, porém, contava com anuência tácita do Poder Público, que já a havia urbanizado, asfaltado e garantido outros serviços públicos à população local.

Na contestação, a Defensoria Pública questionou a legitimidade do MP para se posicionar em um dos lados da disputa, em prol apenas do meio ambiente, sem também considerar outra função institucional, o zelo pela defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis:

> Conforme se demonstrou à exaustão, a defesa do direito constitucional à moradia, tal como se procedeu até aqui, se caracteriza inescapavelmente dentro destas funções institucionais. Não obstante a preservação do meio ambiente equilibrado igualmente se constitua em zelo pela defesa da ordem jurídica e de interesse indisponível, a sua perseguição não pode se transformar em verdadeiro permissivo ilimitado apto a promover constantemente a violação dos direitos sociais dos cidadãos.

Na contestação, a Defensoria Pública aventou a possibilidade de aplicar a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, então prevista na Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida – Lei n. 11.977 (BRASIL, 2009). O MP, após essa manifestação da Defensoria Pública, requereu o arquivamento dos autos por perda do objeto da ação, considerando que as ocupações consolidadas nas APP passaram a ter direito à regularização fundiária de interesse social prevista na legislação.

A última informação sobre o caso que consta do *II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública* (ANADEP, 2015) é que o processo se encontrava concluso para julgamento desde agosto de 2014. Não foram identificadas mais informações nesta pesquisa.

Poucas informações constam do *II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública* (ANADEP, 2015), mas seus dados indicam que cerca de 1.700 famílias foram alcançadas pela atuação da Defensoria Pública. Quando do ingresso da ação civil pública, estima-se que, em 2003, a Comunidade Santa Cruz já se encontrava instalada no local havia mais de 10 anos.

Uma das manchetes sobre o assunto no ano de 2013 informa que 86 famílias da Comunidade Santa Cruz, no bairro Flores, zona centro-sul, encontravam-se ameaçadas de ser retiradas do local onde habitavam havia mais de 20 anos à época (SILVA, 2013).

Mandado de segurança coletivo e acompanhamento do procedimento de regularização fundiária do bairro Nascente Imperial, em Contagem-MG

O segundo caso agrupado na categoria Moradia do *II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública* (ANADEP, 2015), e aqui observado na dimensão Infraestrutura Urbana do IVS, ocorreu no Estado de Minas Gerais. Esse estado obteve o melhor IVS do país – 0,211.

Aqui houve atuação de um núcleo especializado da Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG) a favor de moradores do bairro Nascente Imperial, do Município de Contagem. Eles reivindicavam a regularização fundiária da comunidade e o fornecimento de serviços públicos básicos (água, luz e saneamento).

Conforme o *II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública* (ANADEP, 2015), após encaminhamentos e atuações envolvendo a participação em audiências públicas, reuniões, expedição de ofícios e o ajuizamento de um mandado de segurança para obtenção de informações junto ao Município de Contagem – que obteve provimento total do pedido –, aquele município declarou a área como de interesse social e firmou convênio com as empresas concessionárias responsáveis pelo fornecimento de energia elétrica e água para a implantação desses serviços no local.

Considerações acerca dos casos de moradia com base na comparação do Índice de Vulnerabilidade Social

A Defensoria Pública do Estado do Amazonas (DPE-AM) data de 1990. A página eletrônica da DPE-AM não informa diretamente de quantos defensores dispõe, mas é possível chegar a essa informação contando quantos defensores se encontram na aba "Defensores" da opção "Institucional" (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO AMAZONAS, 2018). Na data da redação deste capítulo, eles totalizavam 101. Em 2013 eram 47 (ANADEP, 2013).

O Estado do Amazonas como um todo, segundo o IBGE (2018), tem uma área de 1.559.146,876 km²; tinha uma população estimada em 4.063.614 pessoas em 2017 e nesse mesmo ano o rendimento mensal domiciliar *per capita* foi de R$ 850,00. Quanto a Manaus, vê-se que sua área é de 11.401,092 km²; para 2017, sua população foi estimada em 2.130.264 pessoas e a renda mensal domiciliar p*er capita* não é informada, mas o produto interno bruto (PIB) *per capita* para o ano de 2015 foi de R$ 32.592,94.

A Defensoria de Minas Gerais, a seu turno, despontou em 1976 pela mudança de denominação da então Procuradoria de Assistência Judiciária. Em 2003, lhe foi conferida posição de órgão autônomo. Na data da redação deste capítulo tinha 638 defensores públicos (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2018). Em 2013 havia 596 (ANADEP, 2013).

O Estado de Minas Gerais tem área de 586.520,732 km²; para 2017, sua população foi estimada em 21.119.536 pessoas, e o rendimento mensal domiciliar *per capita* para 2017 foi de R$ 1.224,00. Quanto ao Município de Contagem, sabe-se que sua área é de 195,045 km²; para 2017 sua população foi estimada em

658.580 pessoas e a renda mensal domiciliar *per capita* também não foi informada, mas o PIB *per capita* para 2015 foi de R$ 40.100,98 (IBGE, 2018).

As tabelas 1 e 2 ilustram a comparação entre os estados do Amazonas e de Minas Gerais e entre os municípios de Manaus-AM e Contagem-MG.

Tabela 1 – Comparação entre os estados do Amazonas e de Minas Gerais

Estado	Ano da regulamentação da Defensoria Pública	População estimada para 2017	Área do estado	Rendimento mensal domiciliar *per capita* em 2017	Quantidade de cargos de Defensoria Pública providos em 2013	Quantidade de cargos de Defensoria Pública providos em 2018
Amazonas	1990	4.063.614 pessoas	1.559.146,878 km²	R$ 850,00	47	101
Minas Gerais	1976	3.344.544 pessoas	903.202,446 km²	R$ 1.247,00	143	638

Fonte: Elaborada pelos autores.

Tabela 2 – Comparação entre os municípios de Manaus-AM e Contagem-MG

Município	Área do município	População estimada para 2017	PIB *per capita*
Manaus-AM	11.401,092 km²	2.130.264 pessoas	R$ 32.592,94
Contagem-MG	195,045 km²	658.580 pessoas	R$ 40.100,98

Fonte: Elaborada pelos autores.

A Tabela 3 ilustra a dimensão Infraestrutura Urbana dos estados do Amazonas e de Minas Gerais.

Tabela 3 – IVS do Amazonas e de Minas Gerais (dimensão Infraestrutura Urbana e seus indicadores)

Estado	Ano	IVS	Pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados (%)	Pessoas que vivem em domicílios urbanos sem serviço de coleta de lixo (%)	Pessoas que vivem em domicílios com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo e que gastam mais de 1 hora até o trabalho (%)
Amazonas	2015	0,347	5,77	2,63	11,13
Minas Gerais	2015	0,211	0,44	1,02	5,53

Fonte: Elaborada pelos autores.

A Tabela 4 ilustra a dimensão Infraestrutura Urbana dos municípios Manaus e Contagem. Vale notar que só há dados referentes ao ano de 2010.

Tabela 4 – IVS de Manaus-AM e Contagem-MG (dimensão Infraestrutura Urbana e seus indicadores)

Estado	Ano	Nome do município	IVS	Pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados (%)	Pessoas que vivem em domicílios urbanos sem serviço de coleta de lixo (%)	Pessoas que vivem em domicílios com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo e que gastam mais de 1 hora até o trabalho (%)
Amazonas	2010	Manaus	0,387	6,45	1,71	23,49
Minas Gerais	2010	Contagem	0,300	0,23	0,43	21,7

Fonte: Elaborada pelos autores.

O Estado do Amazonas tem extensão maior do que Minas Gerais, no entanto, a quantidade de habitantes em cada um deles não é muito diferente. O que há de distinto é a renda mensal domiciliar *per capita*. Minas Gerais detém um poder aquisitivo maior do que o do Amazonas e isso se reflete na quantidade de defensores desses estados: a DPMG é mais de 6 vezes maior do que a DPE-AM (Tabela 3).

O Amazonas tem 62 municípios (62 comarcas no interior e mais a capital). A proporção é de 1 defensor a cada 40.233 habitantes. Já Minas Gerais tem 853 municípios e 296 comarcas. A proporção entre defensores e habitantes é de 1 defensor a cada 5.242 habitantes.

Passando para os municípios em tela, a diferença também é grande. Manaus é a capital do Amazonas, tem mais de 2 milhões de habitantes, no entanto, PIB *per capita* médio mensal é de apenas R$ 2.746,00. Contagem não é a capital de Minas Gerais, tem uma extensão 10 vezes menor e cerca de 1/3 da população de Manaus, no entanto, seu PIB *per capita* médio mensal é cerca de 20% maior – R$ 3.341,74.

Como um índice sintético que reúne indicadores do bloco de vulnerabilidade social do ADH, o IVS (IPEA, 2018) complementa o IDHM e destina-se a indicar o acesso, a ausência ou a insuficiência de alguns "ativos" em áreas do território brasileiro nas quais deveriam estar à disposição de todo cidadão por força da ação do Estado.

O IVS de Manaus como um todo, consideradas suas três dimensões, encontra-se na faixa média, assim como o Estado do Amazonas. Contagem se encontra no limite da faixa baixa do IVS. Entretanto, considerando apenas a dimensão

Infraestrutura Urbana do IVS, em 2010, a situação da capital do Amazonas era consideravelmente pior do que a de Contagem.

A contestação coletiva feita pela DPE-AM em favor da Comunidade Santa Cruz veio dar voz às 1.700 famílias que não contavam com proteção na ação civil pública ajuizada pelo MP. Trouxe à luz uma solução legal de acesso ao direito à moradia que não havia sido cogitada. A atuação proativa da DPE-AM diante da situação de desamparo do grupo deu a este um fôlego para reverter sua exclusão da infraestrutura urbana.

No caso de Contagem, a atuação da DPMG foi mais paradigmática: a instituição influenciou a atuação do Estado para munir a população municipal de serviços públicos básicos. Sua atuação também se mostrou proativa no sentido de estar no local do conflito, de encontrar-se em espaços de articulação da defesa dos direitos, de estabelecer interlocução com a sociedade civil, de discutir o tema em audiências públicas, de pedir informações e de mobilizar as pessoas envolvidas fizeram com que o município declarasse a área como de interesse social e firmasse convênio com as empresas concessionárias responsáveis pelo fornecimento de energia elétrica e água para a implantação desses serviços.

Em suma, a Defensoria Pública dá voz aos excluídos e abre as portas para o acesso aos direitos que pleiteiam, funcionando como um instrumento de inclusão social. Seu trabalho possibilita a participação social e cidadã – preceito estruturante na CF de 1988 (BRASIL, 1988a) – via audiências públicas. Esse mecanismo de participação social se mostra indispensável à tutela de interesses difusos e coletivos, dada sua dimensão social (atinge muitas pessoas) e política (envolve conflitos transindividuais e decorre de escolhas), ensejando maior participação da sociedade no exercício da democracia, o que enseja uma mudança de atitude do Poder Judiciário na discussão da legitimidade das decisões políticas implementadas.

Casos de criança e adolescente

Os estados do Ceará, do Espírito Santo, de Mato Grosso, do Pará e de Tocantins tiveram casos no *II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública* (ANADEP, 2015) agrupados na categoria Criança e Adolescente. O estado com pior IVS foi o Pará (0,297) e o melhor IVS foi o de Mato Grosso (0,226). Passemos a analisá-los.

Ação civil pública para reforma e melhorias na Casa de Passagem Milton Capadócio em Tomé-Açu/PA

A Defensoria Pública do Estado do Pará (DPE-PA) foi procurada pelas conselheiras tutelares do Município de Tomé-Açu, que lhe apresentaram uma demanda de carência na Casa de Passagem Milton Capadócio. Informaram, inicialmente, que o local não contava com a equipe técnica necessária. Em resposta, a DPE-PA emitiu uma recomendação para a Secretaria de Assistência Social, a fim de que fosse providenciada a contratação de 1 funcionários – 1 deles formado em psicologia.

A DPE-PA também observou outros problemas estruturais: a) falta de camas e colchonetes suficientes; b) ausência de cozinha; c) ausência de geladeira para adequado acondicionamento de alimentos perecíveis; e d) ausência de prateleiras ou armários para os alimentos não perecíveis, além de outras deficiências. Ademais, o local, que deveria servir para acolhimento momentâneo vinha sendo usado como abrigo de crianças e adolescentes abandonados e/ou vítimas de exploração.

Com base nisso, a DPE-PA ajuizou uma ação civil pública e foi-lhe deferida liminar em 8 de maio de 2013, determinando que o município providenciasse o aparelhamento pessoal e estrutural daquela casa de passagem no prazo de 60 dias, sob pena de multa diária no valor de R$ 1.000,00, a ser revertida para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Em consulta à página eletrônica do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA), constatamos que a última movimentação do Processo n. 0000216-57.2013.8.14.0060 ocorreu em 18 de agosto de 2013, concedendo vista à DPE-PA.

Ação civil pública para a proteção de crianças e adolescentes abrigados em condições precárias em Alto Araguaia-MT

Segundo o *II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública* (ANADEP, 2015), a Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso (DPE-MT) ajuizou ação civil pública em litisconsórcio com o MP estadual, buscando a mudança de imóvel onde funcionava abrigo para acolhimento de crianças e adolescentes, pois o local não dispunha da infraestrutura e dos serviços necessários.

Antes do ajuizamento dessa ação civil pública, a DPE-MT chegou a oficiar ao município, solicitando informações sobre as condições do abrigo, sua infraestrutura, suas comodidades, sua higiene, seus funcionários etc. Não houve resposta, o que dificultou a composição extrajudicial do conflito.

A Ação Civil Pública n. 881-51.2011.811.0020 tramitava na 1ª Vara de Alto Araguaia. Teve liminar deferida e foi integralmente cumprida pelo réu, o que resultou na sua extinção em fevereiro de 2015, pela desistência da ação por parte dos seus autores.

Considerações acerca dos casos de criança e adolescente com suporte na comparação de seu Índice de Vulnerabilidade Social

A DPE-PA data de 1983, não com sua atual versão institucional, mas como um serviço de assistência judiciária prestado pelo MP estadual. A instituição foi regulamentada 10 anos depois, em 1993, contudo, sua reestruturação orgânica só ocorreu em 2006. Por fim, em 2008 lhe foi assegurada autonomia orçamentária e financeira (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ, 2018).

Não foi possível identificar na página eletrônica da DPE-PA a quantidade de cargos de defensor público providos atualmente. Todavia, o *Mapa da Defensoria Pública no Brasil* (ANADEP, 2013) informa que, em 2013, havia 280 cargos de defensor público na instituição.

Segundo o IBGE (2018), o Estado do Pará tem uma área de 1.247.955,238 km², sua população foi estimada em 8.366.628 pessoas para o ano de 2017, e nesse mesmo ano, o rendimento mensal domiciliar *per capita* foi de R$ 715,00. Quanto a Tomé-Açu, vê-se que sua área é de 5.145,361 km², sua população foi estimada em 61.709 pessoas para o ano de 2017 e a renda mensal domiciliar *per capita* não é informada, mas o PIB *per capita* para o ano de 2015 foi de R$ 9.249,95.

Já a DPE-MT foi instalada em 1998, mas só começou a funcionar em 1999, com 24 defensores (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO, 2018). Também não foi possível identificar na página eletrônica da DPE-MT a quantidade de cargos de defensor público providos hoje em dia. Contudo, o *Mapa da Defensoria Pública no Brasil* (ANADEP, 2013) indica que, em 2013, havia 143 cargos de defensor público na instituição.

O Estado de Mato Grosso tem área de 903.202,446 km², sua população foi estimada em 3.344.544 pessoas para 2017 e o rendimento mensal domiciliar *per capita* foi de R$ 1.247 para esse ano. Quanto ao Município de Alto Araguaia, sua área é de 5.399,292 km², sua população foi estimada em 18.164 pessoas para 2017 e a renda mensal domiciliar *per capita* também não foi informada para esse ano, mas o PIB *per capita* para 2015 foi de R$ 45.128,00 (IBGE, 2018).

Tabela 5 – Comparação entre os estados do Pará e de Mato Grosso

Estado	Ano da regulamentação da Defensoria Pública	População estimada para 2017	Área do estado	Rendimento mensal domiciliar *per capita* em 2017	Quantidade de cargos de defensor público em 2013
Pará	1993	8.366.628 pessoas	1.247.955,238 km²	R$ 715,00	280
Mato Grosso	1998	3.344.544 pessoas	903.202,446 km²	R$ 1.247,00	143

Fonte: Elaborada pelos autores.

Tabela 6 – Comparação entre Tomé-Açu/PA e Alto Araguaia-MT

Município	Área	População estimada para 2017	PIB *per capita*
Tomé-Açu	5.145,361 km²	61.709 pessoas	R$ 9.249,95
Alto Araguaia	5.399,292 km²	18.164 pessoas	R$ 45.128,00

Fonte: Elaborada pelos autores.

A Tabela 7 ilustra o IVS dos estados do Pará e de Mato Grosso na dimensão Capital Humano.

Tabela 7 – IVS do Pará e de Mato Grosso (dimensão Capital Humano e seus indicadores)

Estado	Ano	IVS	Mortalidade até 1 ano de idade	Crianças de 0 a 5 anos que não frequentam a escola (%)	Crianças de 0 a 5 anos que não frequentam a escola (%)	Mulheres de 10 a 17 anos que tiveram filhos (%)	Mães chefes de família sem Ensino Fundamental completo e com filho menor de 15 anos de idade (%)	Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais	Crianças que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem Ensino Fundamental completo (%	Pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e têm renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo (%)
Pará	2015	0,297	16,42	65,90	2,16	3,50	12,16	9,94	24,04	12,10
Mato Grosso	2015	0,226	11,98	64,01	1,10	2,17	5,53	7,12	11,12	6,88

Fonte: Elaborada pelos autores.

Os municípios de Tomé-Açu e Alto Araguaia só têm dados do IVS para o ano de 2010 (Tabela 8).

Tabela 8 – IVS de Tomé-Açu-PA e Alto Araguaia-MT (dimensão Capital Humano e seus indicadores)

Estado	Município	Ano	IVS	Mortalidade até 1 ano de idade	Crianças de 0 a 5 anos que não frequentam a escola (%)	Pessoas de 6 a 14 anos que que não frequentam a escola (%)	Mulheres de 10 a 17 anos que tiveram filhos (%)	Mães de chefes de família, sem Ensino Fundamental completo e com filho menor de 15 anos de idade (%)	Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade	Crianças que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o Ensino Fundamental completo (%)	Pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e têm renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo (%)

Pará	Tomé-Açu	2010	0,460	19,00	70,84	4,44	6,35	24,46	16,07	52,81	17,42
Mato Grosso	Alto Araguaia	2010	0,242	18,40	70,33	3,30	5,14	19,98	8,64	29,29	7,64

Fonte: Elaborada pelos autores.

Partindo desses dados, passemos às observações.

No início deste capítulo se afirma que a EC n. 80 (BRASIL, 2014) disciplinou que o número de defensores públicos nas unidades jurisdicionais deve ser proporcional à população nas unidades jurisdicionais. Também estabeleceu que, no prazo de 8 anos de sua publicação – que termina em 4 de junho de 2022 – a União, os estados e o Distrito Federal deverão dispor de defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, sem deixar de observar, no entanto, a proporcionalidade do número de defensores públicos à população nas unidades jurisdicionais.

Além disso, a EC n. 80 (BRASIL, 2014) também trouxe um critério a reger o interregno do início de sua vigência ao termo desse prazo de 8 anos. Dispôs que, nesse período, a lotação dos defensores ocorrerá, prioritariamente, atendendo às regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.

No geral, o Estado de Mato Grosso tem valores melhores do que o Estado do Pará, apesar de ter uma área bem menor, mas a quantidade de pessoas ser bem próxima. A população do Pará ganhava bem menos do que o salário mínimo do ano de 2017 (R$ 937,00). Isso representa um público com potencial de assistência pela Defensoria Pública, o que não quer dizer que a população de Mato Grosso, por ganhar mais do que um salário mínimo em média, não seja um grupo potencialmente assistível pela Defensoria Pública; o critério não é esse, mas o primeiro grupo tem maior possibilidade em razão da menor renda.

Quando passamos para a verificação dos indicadores da dimensão Capital Humano do IVS, vislumbramos o fato de que a diferença entre os dois Estados se acentua, pois o Pará vive uma situação pior do que a de Mato Grosso. Lá: a) mais crianças morrem; b) mais crianças e adolescentes estão fora da escola; c) há maior incidência de mães chefes de família com baixa escolaridade e com filho já maior de 15 anos de idade; d) há mais analfabetos; e e) o dobro dos jovens não estudam nem trabalham.

O *Mapa da Defensoria Pública no Brasil* (ANADEP, 2013) informa que o Estado de Mato Grosso tinha 45,6% de suas comarcas atendidas pela Defensoria Pública e o Estado do Pará tinha 52,3% de suas comarcas atendidas pela Defensoria Pública. Esses percentuais se mostram coerentes, tendo em vista que a DPE-PA surgiu 5 anos antes da DPE-MT.

Analisando as informações sobre os municípios específicos onde atuou a Defensoria Pública, vemos que, apesar da área dos dois municípios ser quase a mesma, Tomé-Açu tem mais de 3 vezes mais habitantes do que Alto Araguaia, entretanto, a população do segundo município tem um PIB *per capita* cerca de 5 vezes maior do que a do primeiro município.

Quanto aos indicadores da dimensão Capital Humano do IVS desses municípios, contatamos que a situação de Tomé-Açu é bem pior (mesmo com dados para 2010).

Independente de todas as diferenças, os casos em análise buscavam as mesmas providências. Ambos requeriam a adequação estrutural e de serviços para assistir a crianças e adolescentes. A primeira, todavia, não foi finalizada. Já no segundo caso houve resposta definitiva ao problema.

Casos consumeristas

Os estados do Amazonas, do Ceará, de Mato Grosso, do Espírito Santo, de Santa Catarina, do Piauí, do Rio de Janeiro e de Tocantins tiveram casos no *II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública* (ANADEP, 2015) agrupados na categoria Consumidor. O estado com pior IVS foi o Amazonas (0,347) e o que teve o melhor IVS foi Santa Catarina (0,128). Passemos a analisá-los.

Ação civil pública para garantir o fornecimento de água para uma comunidade no Estado do Amazonas

Famílias residentes em 12 ruas que fazem parte do Loteamento São Luiz, no bairro Colônia Terra Nova, em Manaus, estavam sem fornecimento de água. Havia mais de um ano que não recebiam qualquer quantidade de água e, antes disso, o líquido chegava a elas apenas à noite.

Após terem buscado solucionar o impasse junto à concessionária responsável (Manaus Ambiental), sem obter sucesso, recorrendo, ainda, ao PROCON (Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor), e continuando a receber as faturas por serviços não prestados, essas famílias procuraram a Defensoria Pública. Esta reuniu delegados do Loteamento São Luiz e da Manaus Ambiental para discutir o assunto. A concessionária se comprometeu, então, a fornecer água via carro-pipa em dias alternados, efetuar levantamento operacional do problema para resolvê-lo em 3 meses e suspender a cobrança das faturas indevidas, entre outras medidas.

Entretanto, o compromisso não foi cumprido e a Defensoria Pública ajuizou ação civil pública em favor dos moradores para lhes assegurar: a) fornecimento mínimo de saneamento básico; b) indenização pelos danos coletivos advindos do período sem o fornecimento adequado do serviço; c) indenização pela restrição de crédito indevida pelo não pagamento de faturas de água; e d) reparação por danos sociais. Essa ação civil pública foi protocolizada em 10 de dezembro de 2013.

A Defensoria Pública requereu liminarmente: a) o fornecimento regular de água para cada uma das casas das 12 ruas do Loteamento São Luiz; b) a declaração de inexistência dos débitos das faturas de fornecimento de água concernentes a esses imóveis; e c) a exclusão do cadastro no banco de dados do Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) decorrentes do não pagamento dessas faturas.

A liminar foi parcialmente deferida, em primeiro grau, em 12 de dezembro de 2013, somente para declarar a inexistência dos débitos do fornecimento

de água. Após recurso, o Tribunal de Justiça do Amazonas (TJ/AM) concedeu o pedido liminar, em sua totalidade, em 19 de dezembro de 2013.

Em consulta aos autos da Ação Civil Pública n. 0635322-90.2013.8.4.0001, a última decisão interlocutória foi proferida em 9 de junho de 2015 para limitar a quantidade de dias da multa pelo descumprimento da liminar deferida pelo TJ/AM, intimar a Defensoria Pública para replicar a contestação da Manaus Ambiental e para que fosse certificado nos autos se a liminar do TJ/AM já fora cumprida.

Não consta nos autos se as famílias estão sendo efetivamente abastecidas de água com regularidade e se a cobrança indevida dos serviços não prestados teve fim. O último expediente data de 14 de junho de 2018 e informa à Defensoria Pública que o início de seu prazo para contestação foi 8 de junho de 2018.

Ação civil pública para reparação de danos materiais e também morais de consumidores de empreendimentos imobiliários vendidos sem registro de incorporação e sem alvará de construção em Santa Catarina

De acordo com o *II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública* (ANADEP, 2015), a Defensoria Pública de Santa Catarina (DPE-SC), na Comarca de Joinville, ajuizou ação cautelar preparatória com pedido liminar, em trâmite na 2ª Vara da Fazenda Pública, requerendo o bloqueio de bens do réu, Grupo Marcos Queiroz, no valor de até R$ 10.320.161,00 (Ação Civil Pública n. 0026675-86.2013.8.24.0038).

Após a concessão da medida liminar, a DPE-SC ingressou com uma ação civil pública requerendo a condenação das sociedades empresárias que integram o Grupo Marcos Queiroz, de seus administradores e do Município de Joinville, por danos morais e materiais decorrentes da violação do direito individual homogêneo dos consumidores lesados.

O substrato fático da questão foi a apuração, pela DPE-SC, com base em vários atendimentos individuais, de irregularidades e ilegalidades praticadas pelo Grupo Marcos Queiroz, por negociar 300 unidades imobiliárias em 6 empreendimentos sem projeto de construção aprovado e/ou alvará de construção expedido pelo Município de Joinville, ou mesmo o registro de incorporação nos cartórios de registros de imóveis. A desconfiança dos consumidores surgiu porque não haviam sido iniciadas obras em 5 dos 6 empreendimentos após quase 2 anos de anúncios ostensivos e de assinaturas de compromissos de construção e compra e venda de imóvel.

Houve pressão dos consumidores lesados e grande repercussão na cidade. O Conselho de Corretores de Imóveis da 11ª Região (CRECI 11) chegou a lavrar autos de infração pela conduta de negociar apartamentos em condomínios sem registro de incorporação. Foram registrados boletins de ocorrência pelos consumidores prejudicados; a 17ª Promotoria de Justiça de Joinville instaurou inquérito civil e a 5ª unidade policial da cidade instaurou inquérito policial.

O Município de Joinville também é réu em outro processo, que apura sua responsabilidade na possível omissão do seu dever de fiscalizar a atividade comercial do Grupo Marcos Queiroz (Ação Civil Pública n. 0032317-40.2013.8.24.0038).

A página eletrônica do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJ-SC) contém apenas uma lista de movimentações processuais, não os autos dos processos para detalhamento das informações. O que podemos extrair foi que, em ambos os processos, ainda não houve um termo final, tampouco foi encerrada a jurisdição de primeiro grau.

Considerações acerca dos casos consumeristas com apoio na comparação de seu Índice de Vulnerabilidade Social

Dentre os casos de moradia do *II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública* (ANADEP, 2015) selecionados pelo critério de melhor e pior IVS, o Estado do Amazonas lá figurou como o que teve a pior cotação. Esse estado também apresenta o pior IVS agrupado na categoria Consumidor. O local onde se desenrolaram os casos selecionados, coincidentemente, também foi na Comarca de Manaus.

Já o Estado de Santa Catarina apresentou o melhor IVS. Consoante a página eletrônica da DPE-SC, ela foi formalmente criada apenas em 2012. Tem sede em Florianópolis e 23 núcleos no estado (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2018). Identificamos na aba "Institucional – Defensores Públicos" de sua página eletrônica que a DPE-SC dispõe de 117 defensores públicos. Em 2013, havia 60 cargos, mas nenhum provido (ANADEP, 2013).

O Estado de Santa Catarina tem uma extensão de 95.737.954 km², sua população foi estimada em 7.001.161 pessoas para 2017 e a renda mensal domiciliar *per capita* foi de R$ 1.597,00 nesse ano. Já Joinville tem uma área de 1.126,106 km² e população estimada em 577.077 pessoas para 2017. Seu PIB *per capita* para o ano de 2015 foi de R$ 45.538,31 (IBGE, 2018).

Esses dados denotam que o Município de Joinville tem bons indicadores de renda, pois a média mensal de PIB *per capita* de seus habitantes é mais de 2 vezes maior do que a dos habitantes do estado.

Tabela 9 – Comparação entre o Amazonas e Santa Catarina

Estado	Ano da regulamentação da Defensoria Pública	População estimada para 2017	Área do estado	Rendimento mensal domiciliar *per capita* em 2017	Quantidade de cargos de Defensoria Pública providos em 2013	Quantidade de cargos de Defensoria Pública providos em 2018
Amazonas	1990	4.063.614 pessoas	1.559.146,878 km²	R$ 850,00	47	101
Santa Catarina	2012	7.001.161 pessoas	95.737,954 km²	R$ 1.597,00	0	117

Fonte: Elaborada pelos autores.

Tabela 10 – Comparação entre Manaus-AM e Joinville-SC

Município	Área do Município	População estimada para 2017	PIB *per capita*
Manaus	11.401,092 km²	2.130.264 pessoas	R$ 32.592,94
Joinville	1.126,106 km²	577.077 pessoas	R$ 45.538,31

Fonte: Elaborada pelos autores.

A Tabela 11 ilustra o IVS do Amazonas e de Santa Catarina na dimensão Infraestrutura Urbana.

Tabela 11 – IVS do Amazonas e de Santa Catarina (dimensão Renda e Trabalho e seus indicadores)

Estado	Ano	IVS	Proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo	Taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais	Pessoas com 18 anos ou mais sem Ensino Fundamental completo e em ocupação informal (%)	Pessoas em domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo e dependentes de idosos (%)	Taxa de atividade das pessoas de 10 a 14 anos
Amazonas	2015	0,347	43,26	11,26	30,32	2,26	5.12
Santa Catarina	2015	0,128	8,01	4,83	23,33	0,25	1,60

Fonte: Elaborada pelos autores.

A Tabela 12 ilustra os IVS de Manaus e Joinville para Infraestrutura Urbana. Observe-se que só há dados para 2010.

Tabela 12 – IVS de Manaus e Joinville (dimensão Infraestrutura Urbana e seus indicadores)

Estado	Ano	Nome do município	IVS	Proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo	Taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais	Pessoas com 18 anos ou mais sem Ensino Fundamental completo e em ocupação informal (%)	Pessoas em domicílios com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo e dependentes de idosos (%)	Taxa de atividade das pessoas de 10 a 14 anos de idade

Amazonas	2010	Manaus	0,387	33,50	10,70	25,20	1,64	6,20
Santa Catarina	2010	Joinville	0,230	7,98	4,28	19,41	0,48	4,04

Fonte: Elaborada pelos autores.

Passemos às observações.

Santa Catarina tem uma quantidade de habitantes quase 2 vezes maior do que o Estado do Amazonas em uma extensão 16 vezes menor, no entanto, seu rendimento mensal domiciliar *per capita* é quase 2 vezes maior em comparação a Manaus.

Outra discrepância se refere ao ano de regulamentação de cada Defensoria Pública e a quantidade de defensores públicos de cada uma nos dias de hoje. A DPE-SC, com menos de 10 anos de existência, tem 16 defensores a mais do que a DPE-AM, que data de 1990, ou seja, 30 anos de existência.

A relação entre o número de defensores por habitante é de 1 defensor público para quase 60 mil pessoas em Santa Catarina, enquanto no Amazonas a proporção é de 1 defensor público para cada 40 mil pessoas. Ao menos nesse quesito o Amazonas supera Santa Catarina.

No que toca ao IVS na dimensão Renda Trabalho desses estados, a exclusão do Amazonas é abissal em comparação a Santa Catarina. Os habitantes do Amazonas são bem mais pobres, lidam com maior dificuldade de encontrar ocupação profissional, têm uma educação bem mais precária acima de 18 anos e têm maior dificuldade para se inserirem no mercado formal; além disso, dependem mais da renda dos idosos e há mais crianças e adolescentes de 10 a 14 anos trabalhando.

A situação dos municípios dos casos não difere muito da comparação entre os números de seus estados. Manaus, com uma área 10 vezes mais extensa e quase o triplo da população de Joinville, tem um PIB *per capita* bem inferior àquele município. Lá as pessoas recebem têm uma renda média mensal de R$ 2.716,07, enquanto em Joinville essa quantia salta para R$ 3.794,85 (uma diferença de quase 40%).

Quanto à comparação dos IVS de Manaus e Joinville, esta última cidade tem todos os números menores do que os da outra. A exclusão em Manaus é muito superior à de Joinville, apesar de ser a capital estadual. Como já comentado, o Município de Joinville tem um bom status econômico, pois a média mensal de PIB *per capita* de seus habitantes é mais de 2 vezes maior do que a catarinense.

Nos casos em tela, apesar da categoria em que foram enquadrados ser a mesma, o caso de Manaus se tratava de uma comunidade atingida em seu núcleo básico de direitos (abastecimento regular de água), tivessem ou não os habitantes direito à propriedade daquelas terras. As pessoas daquela comunidade ainda estavam sendo vilipendiadas (cobrança por serviços essenciais não prestados).

Já no caso de Joinville, trata-se do direito de pessoas que puderam adquirir para si bem imóvel sem subsídio do governo, em caso que teve muito maior repercussão em sua respectiva localidade, como consta do *II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública* (ANADEP, 2015) e de notícias jornalísticas

que indicavam que o caso chegou a ser considerado pela polícia e pelo MP um dos maiores golpes já praticados em Joinville.

Este último caso contou com trabalho articulado entre a polícia (investigação criminal) e o MP (investigação civil), além do CRECI 11 (autuação de irregularidades técnicas), do Poder Judiciário (julgamento das acusações) e da DPE-SC (tutela do direito consumerista dos adquirentes lesados). Houve, assim, tutela jurídica global do ocorrido.

O mesmo não se pode dizer que tenha ocorrido com Manaus. Não expressa o *II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública* (ANADEP, 2015) a informação de que o MP ingressou em 2011 com uma ação civil pública similar à da DPE-AM (Ação Civil Pública n. 0252943-39.2011.8.04.0001), mas se conhece desse fato na contestação da Manaus Ambiental.

A ação civil pública do MP logrou êxito em primeiro grau, e a sentença proferida em 27 de junho de 2014 tinha o seguinte dispositivo:

> Portanto, condena-se a empresa Águas do Amazonas a: a) cancelar todos os débitos relativos ao consumo de água dos usuários cujo abastecimento em qualquer dos dias da semana, inclusive finais de semana, não atingiu a pressão mínima estabelecida no anexo I do contrato de concessão em nenhuma hora do dia, conforme levantamento apresentado, sob pena de pagamento de multa diária no valor de R$ 500,00 (quinhentos reais) por unidade de consumo, a partir da publicação desta decisão, sem limite de dias; b) a devolver os valores pagos pelos usuários a título de prestação do serviço de abastecimento de água, nos casos em que o abastecimento, em qualquer dos dias da semana, inclusive finais de semana, não atingiu a pressão mínima estabelecida no anexo I do contrato de concessão em nenhuma hora do dia, bem como ressarcir os danos materiais e morais decorrentes desse fato, com acréscimo de juros e correção monetária devidos; c) a fornecer regularmente água para as localidades das zonas Norte e Leste da cidade de Manaus, de acordo com as metas previstas no anexo I – Plano de Metas e Indicadores do Contrato de Concessão, pelo período mínimo de 12 horas diárias à pressão mínima de 10 mca, sob pena de pagamento de multa diária no valor de R$ 500,00 (quinhentos reais) por unidade de consumo. Quanto ao Município de Manaus, este é condenado a apresentar em juízo o plano de metas de qualidade anuais e quinquenais específicas para cada bairro das zonas Norte e Leste da cidade de Manaus, respeitadas as metas gerais fixadas no anexo I - Plano de Metas e Indicadores do Contrato de Concessão, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação da sentença, sob pena de pagamento de multa de R$ 100.000,00 (cem mil reais) em caso de descumprimento do prazo acima mencionado (1ª Vara da Fazenda Pública Municipal, Sentença n. 1, Réus: Município de Manaus e Empresa Águas do Amazonas, Relator: Juiz Paulo Fernando de Brit-

> to Feitoza, julgado em 27 jun. 2014, publicado no Diário da Justiça de Manaus em 15 jul. 2014).

Dessa sentença foram interpostos embargos de declaração e apelações pelos réus sucumbentes e a última movimentação que consta dos autos eletrônicos ocorreu em 25 de setembro de 2017, uma decisão monocrática do relator, não conhecendo o segundo recurso apresentado pela apelante por sua manifesta inadmissibilidade e encaminhando novamente o feito à apreciação do MP para que profira sua manifestação meritória.

Quanto ao desfecho do caso em Joinville, o TJ-SC não dispõe dos autos digitais, portanto, não tivemos acesso aos autos da ação civil pública. Contudo, noticiou-se que a acusação criminal contra Marcos Queiroz e Ana Cláudia Queiroz, diretores do Grupo Marcos Queiroz, no sentido de terem valido-se de fraude para enganar pessoas e obter vantagens econômicas, não prosperou (MACIEL, 2017).

Segundo a reportagem, na denúncia, eram atribuídos a Marcos Queiroz e Ana Cláudia os crimes de formação de quadrilha, estelionato, fraude na entrega de coisa, apropriação indébita e crime contra a economia popular. As mesmas acusações pesavam contra 5 ex-funcionários do casal. A sentença, no entanto, confirmou apenas o crime de apropriação indébita em relação a Marcos Queiroz pelo sumiço de um contêiner, e também condenou o casal por crime contra a economia popular (MACIEL, 2017).

Como o juiz César Tesseroli aponta no documento, os 2 agiram de maneira criminosa ao anunciarem 6 condomínios, divulgando informações básicas de projeto e valores sem que os empreendimentos fossem regulares e aprovados pelo Poder Público. Assim, a pena de Marcos foi fixada em 7 anos, 10 meses e 12 dias de reclusão no regime semiaberto, enquanto a sentença de Ana Cláudia foi de 6 anos, 10 meses e 12 dias de reclusão, também no regime semiaberto (MACIEL, 2017).

Logo após essa sentença, a DPE-SC, em Joinville, esclareceu em matéria jornalística que a ação penal era independente da ação civil pública ajuizada pela DPE-SC em 2013 e que a ação coletiva terá seguimento; mesmo não tendo havido reconhecimento da fraude, o Poder Judiciário ainda poderá condenar os sócios ao ressarcimento dos valores dos contratos não cumpridos (BENEDETE, 2017).

CONCLUSÃO

Mostra-se significativo assinalar que a efetivação do acesso à Justiça que aqui procuramos averiguar mediante tutelas coletivas por parte da Defensoria Pública era no sentido de acesso a uma *ordem jurídica justa,* termo cunhado por Watanabe (1988), cujo escopo vai além do Poder Judiciário, alcançando a ordem dos valores e dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Pelo que pudemos concluir diante dos casos abordados, algo marcante se fez presente nos de melhor IVS: o comprometimento mais complexo de outros órgãos públicos ou privados com a Defensoria Pública do que ocorre nos de menor IVS. Ainda assim, a Defensoria Pública cumpriu importante função ao dar voz aos desvalidos. Incluiu democraticamente os grupos vulneráveis envolvidas nesses casos, garantindo sua participação e influência político-sociais.

Entretanto, algumas observações nos parecem necessárias. De fato, a Defensoria Pública é jovem em comparação aos seus pares MP e Magistratura, mas está plenamente ciente tanto de sua relevância no sistema de Justiça ao representar interesses da parcela vulnerável da sociedade quanto de seu poder/dever de atuar quando identifique algum tipo de vulnerabilidade, além de ser influenciadora de decisões políticas e de ter uma atuação contramajoritária. Mostra-se necessária, contudo, uma catalogação mais bem sistematizada de suas atuações em âmbito estadual e federal, informando seu impacto na realidade de seus assistidos e do país como um todo. Algo como um acompanhamento posterior à sua intervenção, um "pós-venda", mantidas as devidas proporções. Para tanto, acreditamos que deveria existir um órgão nacional nos moldes do que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) representa para a Magistratura nacional – seria um Conselho Nacional das Defensorias Públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil.** Brasília, DF: ANADEP, 2013.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP. **II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública.** Brasília, DF: ANADEP, 2015.

BENEDETE, D. L. G. **Defensoria Pública em Joinville presta esclarecimentos sobre caso Marcos Queiroz.** 2017. Disponível em: http://defensoria.sc.gov.br/index.php/2013-04-04-21-03-48/617-defensoria-publica-em-joinville-presta-esclarecimentos-sobre-caso-marcos-queiroz. Acesso em: 16 jul. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988a.

BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 5 out. 1988b.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis ns. 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 8 jul. 2009.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 80, de 4 de junho de 2014. Altera o Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV – Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 5 jun. 2014.

CARDOSO, G. A. **Adensamento:** um problema que deve ser analisado de forma integrada. Disponível em: https://www.portalsaofrancisco.com.br/geografia/adensamento. Acesso em: 10 maio 2018.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO. **História da Defensoria.** 2018. Disponível em: http://www.defensoriapublica.mt.gov.br/portal/index.php/institucional/historia-da-defensoria. Acesso em: 9 jul. 2018.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Transparência:** detalhamento do quadro de pessoas. 2018. Disponível em: https://www.defensoria.mg.def.br/transparencia/detalhamento-do-quadro-de-pessoas/. Acesso em: 9 jul. 2018.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Institucional: história.** 2018. Disponível em: http://www.defensoria.sc.gov.br/index.php/site-map/historico. Acesso em: 16 jul. 2018.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO AMAZONAS. **Transparência:** detalhamento do quadro de pessoas. 2018. Disponível em: https://www.defensoria.mg.def.br/transparencia/detalhamento-do-quadro-de-pessoas/. Acesso em: 9 jul. 2018.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ. **História.** 2018. Disponível em: http://www2.defensoria.pa.def.br/portal/historia.aspx. Acesso em: 8 jul. 2018.

DEMO, P. **Pobreza da pobreza.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

ESCOREL, S. **Vidas ao léu:** trajetórias de exclusão social. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estatísticas por cidade e Estado.** 2018. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estado-estatisticas.html?t=destaques&c=1302603. Acesso em: 4 jul. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **O Atlas:** desenvolvimento humano. 2013a. Disponível em: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/desenvolvimento_humano/. Acesso em: 11 maio 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **O índice de desenvolvimento humano municipal.** 2013b. Disponível em: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/. Acesso em: 11 maio 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros.** 2015. Disponível em: http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/Ivs/publicacao_atlas_ivs.pdf. Acesso em: 16 out. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **IVS:** Planilha. 2018. Disponível em: http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/planilha. Acesso em: 3 jul. 2018.

MACIEL, R. **Justiça descarta prática de fraude na venda de apartamentos pelo grupo Marcos Queiroz em Joinville.** 2017. Disponível em: http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2017/05/justica-descarta-pratica-de-fraude-na-venda-de-apartamentos-pelo-grupo-marcos-queiroz-em-joinville-9803285.html. Acesso em: 16 jul. 2018.

MARTINS, J. S. **Exclusão social e a nova desigualdade.** São Paulo: Paulus, 1997.

OLIVEIRA, L. Os excluídos existem? Notas sobre a elaboração de um novo conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, v. 12, n. 33, p. 49-61, 1997.

SILVA, C. **Famílias temem despejo de área em que residem há 20 anos em Manaus:** mais de 80 famílias da Comunidade Santa Cruz, no bairro de Flores, Zona Centro-Sul, serão retiradas do local pela Semmas por estarem em Área de Preservação Permanente (APP). 2013. Disponível em: https://www.acritica.com/channels/manaus/news/familias-temem-despejo-de-area-em-que-residem-ha-20-anos-em-manaus. Acesso em: 14 jun. 2018.

WATANABE, K. **Acesso à Justiça e a sociedade moderna:** participação e processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

ZIONI, F. **Exclusão social:** noção ou conceito? 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902006000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 10 maio 2018.

CRIMINOLOGIA E A CRIMINALIDADE ORGANIZADA

Isabelle Lucena Lavor
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Francisco Horácio da Silva Frota
Universidade Estadual do Ceará – UECE

INTRODUÇÃO

A criminologia é um saber intrinsecamente interdisciplinar, sendo, portanto, indispensável que se transmita por diversas disciplinas. Este capítulo tem como recorte metodológico uma aproximação entre a realidade das facções criminosas e a análise de discurso, concentrando-se em uma abordagem teórica a partir Cohen (1955), criador da teoria criminológica da subcultura criminal.

Dessa feita, o compartilhamento de estudos propicia maior conhecimento das questões interdisciplinares, cujos reflexos atingem os fenômenos da violência urbana e suas motivações envolvendo: a) a criminologia; b) a sociologia; e c) o direito. Isso se mostra indispensável no sentido de que a criminologia deve estudar as razões e as motivações dos comportamentos sociais e a sociologia invoca a identificação e a otimização da realidade social dentro dos limites impostos pelo direito.

Vale considerar que a sociologia, como ciência que identifica e explica os fenômenos sociais, viabiliza tal pesquisa com base no enquadramento normativo já proporcionado pelo direito, de modo que não seja redundante como as análises cujo recorte se limita a apenas um campo de conhecimento.

Para reger o convívio social, as pessoas deixam de agir com base em sua vontade e realizam aquilo que é definido pelo Estado. Para Norbert Elias, o processo civilizador do indivíduo tem como característica o controle dos afetos (sentimentos) por meio da incorporação de regras de civilidade, o que gera novas formas de conduta e interdependência nos contatos sociais estabelecidos. Esse controle de condutas se dá pelo Estado moderno, que detém o monopólio legítimo da força e é responsável pela integração do território nacional (RONDON FILHO, FREIRE, 2009).

Portanto, deixa-se a justiça privada (imediata, desproporcional) para dar lugar à justiça por parte do Estado (institucionalizada, com regras, definida socialmente), a fim de pautar a justiça pelo melhor enquadramento social, tornando-a efetiva no combate à criminalidade em todos os seus aspectos. Entretanto, para Chevigny (1995 *apud* PAES MACHADO; NORONHA, 2002, p. 188),

> [...] esta variação de comportamentos, da polícia e do público, remete para, pelo menos, quatro aspectos fundamentais, que são: a orientação governamental no uso da violência; a consciência de cidadania; o nível de aceitação social da violência para resolver conflitos e o padrão de relacionamento entre governo e população visando regular a cidadania e possibilitar o controle social sobre os órgãos governamentais.

Assim, podemos entender o direito como uma compartição de liberdade, não existindo definição de um padrão como algo pronto e acabado, obtendo apenas uma única opção de conduta, mas um campo particular de atuação de cada indivíduo. Ou seja, o direito existirá como a limitação do ato social, definindo um conjunto de normas que, ao ser ultrapassado, levará ao desvio.

Fazemos uma breve análise de discurso de carta publicada pela facção criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC), à luz da teoria sociológica do crime *subcultura delinquente*. Tal teoria identifica seus seguidores como indivíduos que, por não atingirem as metas culturais (poder, riqueza, *status* social etc.), mediante os meios institucionalizados (escola, trabalho etc.) disponíveis, rompem com o sistema como uma espécie de frustação e acabam por ter a sociedade e o Estado como inimigos, opressores e, consequentemente, corruptos. O que repercute na desordem social pela quebra de normas, com o intuito de chegar às metas culturais pelo caminho mais curto e mais fácil: a criminalidade.

Ressalta-se que este estudo tem natureza teórico-empírica, com base no argumento adotado pelas teorias criminológicas. Este capítulo traz algumas inquietações iniciais de pesquisa, desse modo, ainda almeja ser desenvolvido em outras etapas de investigação de seu objeto.

SUBCULTURA DELIQUENTE E O PRIMEIRO COMANDO DA CAPITAL

Este capítulo discorre sobre teorias e perspectivas sociológicas sobre a criminalidade a partir de 2 concepções básicas: a) de que maneira o tipo de diagnóstico apresentado por sociólogos e criminólogos influencia a definição desses problemas; e b) como se dá a relação entre as explicações sociológicas do crime e a proposição de políticas públicas de controle.

A teoria da subcultura delinquente é tida como teoria de consenso, criada pelo sociólogo Cohen (1955). Subcultura significa *pessoas que se retiraram da sociedade* e que passaram a aceitar a violência como um modo normal de resolver os conflitos sociais.

Por outro lado, cabe salientar que a cultura é o conjunto de costumes, códigos morais e jurídicos de conduta, crenças, preconceitos etc. que as pessoas de uma comunidade compartilham e aprendem no convívio social. Sem dúvida, esses teóricos das subculturas acreditavam que, dentro da cultura geral, podem existir subgrupos que, embora identificando-se, em geral, com esses valores fundamentais, dela se distinguem em algumas questões relevantes. Conforma-se, assim, uma subcultura. Quando essa subcultura valoriza ou tenta justificar aquelas condutas

que, na cultura geral, são delitivas, estamos diante de uma subcultura criminosa (ANITUA, 2008).

A evolução das subculturas delinquentes, na visão de Richard Cloward e Lloyd Ohlin, supõe pelo menos 3 condições de modelos coletivos de conduta delinquente: a) negação de legitimidade ao sistema de normas estabelecidas (processo de alienação); b) atribuição do fracasso a si (o que implica reconhecer a legitimidade das normas estabelecidas); e c) atribuição do fracasso à ordem social (com consequente impugnação da mencionada legitimidade). A atribuição da culpa do fracasso à ordem social, condição para a negação de legitimidade do sistema, advém de 2 variáveis: a) o sentimento de ser injustamente privado do acesso às oportunidades a que qualquer um tenha direito em uma sociedade presidida por uma ideologia democrática de igualdade; e b) o sentimento de discriminação (encontrar um suporte coletivo: se o fracasso for atribuído a deficiências pessoais). Surgem adaptações individuais ou deriva-se da ordem social estabelecida (aparecem adaptações coletivas), dado que a alienação gera uma tensão no indivíduo que só pode acalmar-se via suporte coletivo que lhe proporcione confiança e segurança. Encontrar técnicas de defesa contra o sentimento de culpabilidade, porquanto o repúdio explícito de Cohen (1955) aos "modelos" da classe média, é algo mais aparente do que real, porque as normas morais, uma vez internalizadas, são difíceis de esquecer e essa assunção da ambivalência que ameniza a estabilidade da adaptação delinquente introduz o conceito de reação-formação, para explicar a malícia e o negativismo do comportamento delinquente. Não encontrar barreiras de comunicação entre aos alienados indica escassez de possibilidades de uma solução coletiva (MADRENAS I BOADAS, 1982).

Sutherland (1940)[1] considerava o crime um comportamento aprendido a partir do grupo direto em que o indivíduo se encontra, com quem estabelece relações sociais mais próximas. Trata-se de aprender a técnica, porém, mais do que isso, de encontrar no grupo as motivações e justificativas necessárias para o comportamento criminoso. Essa teoria, denominada *associação diferencial* foi construída em 1939 e uma de suas heranças para as teorias futuras foi justamente pensar o crime a partir de microrrelações sociais.

Com isso, pretendia-se explicar a criminalidade de forma mais ampla do que a Escola de Chicago, porque os autores dessa escola explicavam apenas os delitos dos pobres, ao passo que Sutherland (1940) deixou claro que a criminalidade perpassa toda a escala social e que há tanto delito de pobres quanto de ricos e poderosos. Assim, a única cara visível dos prisioneiros deixa de ser a dos delinquentes (ZAFFARONI, 2013).

Desse modo, para Sutherland (1940), a influência de agências impessoais, como os meios de comunicação ou o cinema, é secundária. O que se aprende não são apenas as técnicas para cometer os delitos – que, frequentemente, são muitos

1 Edwin Sutherland foi um sociólogo estadunidense que ganhou notório reconhecimento pela criação do termo *crime do colarinho branco* e pelo desenvolvimento da teoria criminal da associação diferencial. Contribuiu para a teoria das subculturas criminais, principalmente com a análise das formas de aprendizagem das várias associações diferenciais que o indivíduo tem com outros indivíduos ou grupos (BARATTA, 2011).

simples –, mas também os motivos e as racionalizações para isso. O posto-chave da teoria é que uma "pessoa se converte em delinquente devido a um excesso de definições favoráveis à infração da lei em face de definições desfavoráveis à infração da lei".

O autor denomina esse critério *princípio da associação diferencial:* nas sociedades contemporâneas, não existe homogeneidade diante da dúvida se todas as normas devem ser respeitadas ou não, de modo que todos estamos expostos a definições que podem ser favoráveis ou não à obediência das normas. Quando as definições favoráveis à norma a que se encontra exposta uma pessoa são as que prevalecem, então, essa pessoa tende a delinquir. Naturalmente, nem todas as associações têm o mesmo peso, mas dependem de sua *frequência, duração, prioridade* e *intensidade* – ainda que não sejam termos aproblemáticos – as associações menos inteligíveis são as de prioridade, o que quer dizer que as associações que tenham lugar em idades mais prematuras terão um peso superior e as associações de intensidade são interpretadas em relação ao afeto e ao respeito da pessoa para com quem se associa (SERRANO MAÍLLO; PRADO, 2013).

Disserta Sutherland (1940, p. 11, tradução nossa):

> A hipótese aqui sugerida em substituição das teorias convencionais, é que a delinquência de colarinho branco, propriamente como qualquer outra forma de delinquência sistemática, é aprendida em associação direta ou indireta com os que já praticaram um comportamento criminoso, e aqueles que aprendem este comportamento criminoso não tem contatos frequentes e estreitos com o comportamento conforme a lei. O fato de que uma pessoa se torne ou não um criminoso é determinado, em larga medida, pelo grau relativo de frequência e de intensidade de suas relações com os dois tipos de comportamento. Isso pode ser chamado de associação diferencial.

Como ressalta Baratta (2011), a constituição das subculturas criminais representa a reação das minorias desfavorecidas e a tentativa, por parte delas, de orientarem-se dentro da sociedade, não obstante as reduzidas possibilidades legítimas de agir de que dispõem.

Richard Cloward expõe uma teoria mertoniana da anomia, e as de Sutherland (1940) e de Cohen (1955) sobre subculturas criminais propõem uma síntese, estendendo o conceito de distribuição social das oportunidades de acesso aos meios legítimos, já usados por Merton (1958), ao acesso aos meios ilegítimos. Isso permite aperfeiçoar a explicação estruturalista da criminalidade de colarinho branco, sem se limitar ao nível das técnicas de aprendizagem e da associação diferencial (BARATTA, 2011, p. 70):

> Entre os diversos critérios que determinam o acesso aos meios legítimos, as diferenças de nível social são, certamente, as mais importantes [...] também no caso em que membros dos estratos intermediários e superiores estivessem interessados em empreender as carreiras

> criminosas do estrato social inferior, encontrariam dificuldades para realizar esta ambição, por causa da sua preparação insuficiente, enquanto os membros da classe inferior podem adquirir, mais facilmente, a atitude e a destreza necessárias. A maior parte dos pertencentes às classes média e superior não são capazes de abandonar facilmente sua cultura de classe, para adaptar-se a uma nova cultura. Por outro lado, e pela mesma razão, os membros da classe inferior são excluídos do acesso aos papéis criminosos característicos do colarinho branco.

Richard Cloward e Lloyd Ohlin apresentam uma interessante crítica às proposições de Merton (1958) – os meios legítimos seriam escassos, mas os ilegítimos estariam à disposição de qualquer um que por eles optasse. No entanto, Cloward e Ohlin consideram que os meios ilegítimos também são escassos. Estariam à disposição do indivíduo apenas em situações específicas. Para Cloward e Ohlin, a disponibilidade relativa de meios ilegítimos afeta a escolha do desvio ou do crime como modo de vida. O tipo de comportamento adotado por um indivíduo depende de qual tipo de atividade é suportado pelo segmento da estrutura social ao qual pertence (MAGALHÃES, 2006).

A questão fundamental posta por Cohen (1955) se refere às razões de existência da subcultura e de seu conteúdo específico – que são individualizadas de modo diferente, mas complementar, diante da teoria de Merton (1958) reportando a atenção às características da estrutura social, o que nos leva aos adolescentes da classe operária, à incapacidade de adaptar-se aos padrões da cultura oficial e, além disso, faz surgir neles problemas de *status* e de autoconsideração. Daí deriva uma subcultura e um "negativismo" que permite exprimir e justificar a hostilidade e a agressão contra as causas da própria frustação social.

O desequilíbrio é comum, segundo Merton (1958), em sociedades como a norte-americana – por que não a brasileira? –, onde há grande ênfase no sucesso pessoal (representado pela acumulação de riqueza e prestígio) e pouca ênfase na necessidade de seguir os meios normativamente justos para conquistar o sucesso. Deve-se destacar que, para o autor, não há sociedade que não controle, de alguma forma, a conduta de seus membros. Entretanto, nas diferentes sociedades, o grau de integração dos constrangimentos institucionais com as metas culturais varia (MERTON, 1958).

É Cohen (1955) quem desenvolve completamente esse aspecto problemático da teoria das subculturas em um famoso livro que trata de um sistema de crença e de valores, cuja origem é extraída de um processo de interação entre rapazes que, no interior da estrutura social, ocupam posições semelhantes. Para o autor, essa subcultura representa a solução de problemas de adaptação para os quais a cultura dominante não oferece soluções satisfatórias:

> A delinquência não é uma expressão ou uma invenção de uma forma particular de personalidade se as circunstancias favorecerem a associação com modelos delinquentes. O processo de chegar a ser um delinquente é o mesmo que se chegar a ser um escoteiro. A única dife-

> rença é o modelo cultural com o qual os jovens se associam (COHEN, 1955, p. 155, tradução nossa).

Neste ponto, Durkheim (2012, p. 82) traz outra questão – o crime como algo patológico, ou seja, não se trata de algo aprendido ou aderido, de acordo com a subcultura delinquente, partindo da premissa de que *o crime é um fato normal, pois uma sociedade dele isenta é algo impossível:*

> Se há um fato cujo caráter patológico parece incontestável é, sem dúvida, o crime. Todos os criminólogos estão de acordo sobre esse ponto. Apesar de explicarem esta morbidez de maneiras diferentes, são unânimes na sua constatação. Contudo, o problema merecia ser tratado com menos superficialidade. Com efeito, apliquemos as regras precedentes. O crime não se produz só na maior parte das sociedades desta ou daquela espécie, mas em todas as sociedades, qualquer que seja o tipo destas. Não há nenhuma em que não haja criminalidade. Muda de forma, os atos assim classificados não são os mesmos em todo o lado; mas em todo o lado e em todos os tempos existiram homens que se conduziram de tal modo que a repressão penal se abateu sobre eles.

Essa teoria iniciada com as pesquisas do sociólogo e criminologista Cohen (1955) decorre de um estudo criminológico específico, destinado a estudar o delito como opção coletiva, sendo considerada crime somente a manifestação de valores em condutas consideradas legítimas pelo respectivo grupo, por exemplo, torcidas organizadas, facções ou mesmo aqueles que vão à noite a boates com o intuito de provocar brigas – os chamados *"playboys"* – porém, tais valores não são aceitos pela maioria.

Cabe depreender que todas essas teorias sobre a criminalidade de grupo parecem padecer de uma mesma lacuna: não se dispõem a explicar o que leva uma pessoa a morrer em nome de uma facção e não explicam, sobretudo, qual espécie de solidariedade se desenvolve no seio de uma organização criminosa (SHIMIZU, 2011).

No mesmo sentido, Anitua (2008) entende que o contato diferencial varia de acordo com a frequência, a prioridade e a intensidade do contato favorável ao crime. Nem todos os contatos influem da mesma maneira. Um indivíduo não adota o modelo de conduta de outro a quem não confere prestígio, ou que se encontra isolado em uma subcultura favorável à norma ou que não seja muito íntimo. Não será fácil, porém, medir empiricamente o grau de influência do contato. Essa dificuldade tornará inviável a aplicação prática da teoria, embora dela surja a necessidade de desestruturar determinados guetos, ou a inconveniência do método de reclusão penitenciária para apreender alguns valores favoráveis à norma, todas elas premissas do Estado de bem-estar.

Apesar de serem violentas, as condutas desses "agressores subculturais" não são consideradas ausência de valores, mas princípios exteriorizados por seus

integrantes, no sentido de que seus ideais devem ser defendidos mediante uso da força física, o que, para eles, é absolutamente normal. Trata-se de algo que faz parte da cultura deles. Esse processo se estabelece em determinada sociedade, pois se dá muito valor a algumas metas cujos meios legítimos de alcance são escassos, assim, alguns indivíduos de certa maneira predispostos, procurarão meios legítimos para chegar ao seu objetivo. É nessa lógica que entende Magalhães (2006) ao dizer que o problema surge quando são enfatizadas intensamente, para a população inteira, ideias de sucesso, afluência e ambição ao passo que a estrutura social restringe, ou até impede, o acesso aos meios aprovados de conquista das metas para grande parte da mesma população.

Vale ressaltar que as escolas seguidoras da subcultura delinquente recebem diversas críticas, por se tratar de uma teoria muito reducionista, e defender tal teoria, *grosso modo,* não justifica os delitos provocados fora das realidades subculturais. Considera-se, ainda, que nem sempre há harmonia de valores dentro do mesmo grupo, ou seja, é possível que integrantes não comunguem com todos os princípios nele desenvolvidos. Isso quer dizer, por exemplo, que nem todos os frequentadores de bailes funk sejam traficantes ou usuários de drogas ou que nem todos os participantes de uma organização criminosa concordem com determinados delitos.

Uma importante correção da teoria das subculturas criminais se deve a Gresham M. Sykes e David Matza (1957), obtida pela análise de neutralização, ou seja, daquelas formas de racionalização do comportamento desviante que são aprendidas e usadas ao lado dos modelos de comportamento e valores alternativos, de modo a neutralizar a eficácia dos valores e das normas sociais aos quais, apesar de tudo, em realidade, o delinquente geralmente adere.

Segundo Baratta (2011), à primeira vista a teoria de Sykes e Matza (1957) se apresenta como uma teoria da delinquência, alternativa à das subculturas. De fato, observam os autores, o elemento característico de uma subcultura criminal não é, como afirma uma teoria largamente aceita, um sistema de valores que representa uma reviravolta dos valores difusos na sociedade respeitosa da lei e, por isso, "respeitável".

Nessa significação, Baratta (2011, p. 78) esclarece:

> Essa teoria leva a considerar a delinquência como forma de comportamento baseado sobre normas e valores diversos dos que caracterizam a ordem constituída e, especialmente, a classe média, em oposição a tais valores, do mesmo modo que o comportamento conformista se baseia sobre a adesão a estes valores e normas. Mas esta oposição de sistemas de valores e de normas não ocorre sempre, porque o mundo dos delinquentes está, normalmente, submetido a mecanismos de socialização que não são todo específicos e exclusivos de modo a não lhes permitir interiorizar valores e normas colocados na base do comportamento conformista.

Diante da definição e da dedução baseada na teoria da subcultura delinquente, adere-se perfeitamente à ideologia apresentada pela facção criminosa PCC, objeto de análise deste tópico. O PCC é uma organização criminosa fundada no ano de 1993, no anexo da Casa de Custódia de Taubaté[2], e tem como principais condutas a prática dos seguintes crimes: a) homicídios; b) roubos; c) extorsão; d) tráfico de drogas; e) ataques terroristas; e f) rebeliões. É considerada uma das maiores organizações criminosas do país, sendo financiada, principalmente, pelo tráfico de maconha e cocaína.

Com base em entrevistas com integrantes do PCC encarcerados em São Paulo, Dias (2011, p. 54) destaca que

> [...] é por meio da fala desses sujeitos, que podemos compreender melhor a perspectiva de um poder que busca se legitimar a partir de um suposto consenso entre a população carcerária e da busca de objetivos coletivos, mas é exercido por meio de violência difusa, não explicitada e mascarada.

De fato, o discurso de legitimação observado na fala desses sujeitos denota sua ideologia, um tipo de violência formulada por eles como uma espécie de seita ou até religião, motivo pelo qual têm até simpatizantes, pessoas que não são integrantes, mas admiram a facção, os chamados *companheiros do PCC* ou *população*. Como define Lombroso (2016, p. 114) "são vaidosos pela própria força, da própria 'beleza', da própria coragem, das más conquistas, e pouco duradoras riquezas, e o que é mais estranho e mais triste, da própria habilidade em delinquir".

Segundo Misse (2010, p. 19), "esquadrões e grupos de extermínio não poderiam existir durante tanto tempo se não existisse algum tipo de ambientação social em busca de sua legitimação". É o que se percebe na resposta de Marcola, em entrevista realizada por O Globo (2018):

> **O GLOBO:** Você é do PCC?
> – Mais que isso, eu sou um sinal de novos tempos. Eu era pobre e invisível… vocês nunca me olharam durante décadas… E antigamente era mole resolver o problema da miséria… O diagnóstico era óbvio: migração rural, desnível de renda, poucas favelas, ralas periferias… A solução é que nunca vinha… Que fizeram? Nada. O governo federal alguma vez alocou uma verba para nós? Nós só aparecíamos nos desabamentos no morro ou nas músicas românticas sobre a "beleza dos morros ao amanhecer", essas coisas… Agora, estamos ricos com a multinacional do pó. E vocês estão morrendo de medo… Nós somos o início tardio de vossa consciência social… Viu? Sou culto… Leio Dante na prisão.

2 Local onde os condenados mais perigosos sofriam constantes torturas e maus-tratos, métodos de reabilitação tradicionais no sistema penitenciário brasileiro. Acredita-se ter ocorrido uma grande revolta entre os detentos, resultando na criação do PCC.

Preambularmente, cabe perguntar:

- O Estado pode favorecer ou contribuir para o fenômeno da criminalidade?

Romagnosi (1857) dividia as causas mais comuns de criminalidade em 4 categorias: a) a falta de condições de subsistência; b) a falta de condições de vigilância; c) a falta de condições de educação; e d) a falta de condições de justiça. A primeira, afirmava o autor, é uma causa econômica, a segunda é uma causa moral e as duas últimas são causas políticas. Em todas elas, assinalava Romagnosi (1857), é manifesta a participação omissiva do Estado, principalmente pela inexistência de qualquer planejamento.

Inclusive, um estudo recente indicou que, se fosse uma empresa, o PCC seria a 16a maior do país, à frente de gigantes como a montadora Volkswagen. Trata-se de um império corporativo no qual: a) os produtos são as drogas ilícitas; b) os clientes são os consumidores dessas drogas; c) os fornecedores são criminosos paraguaios, bolivianos e colombianos; d) os métodos são o assassinato, a extorsão, a propina e a lavagem de dinheiro; e) as áreas de diversificação são os assaltos a banco, o roubo de cargas e o tráfico de armas; f) a meta, coerente com as exigências da globalização, é internacionalizar-se; e g) para chegar à tão sonhada internacionalização, os líderes do PCC vêm selando alianças com quadrilhas africanas e com terroristas do Oriente Médio (UOL, 2017).

Apesar da relevância do estudo das facções criminosas para a compreensão do atual momento político e social brasileiro, é notório que a academia ainda não se mostrou suficientemente sensível ao fenômeno. Na seara do direito penal e do direito processual penal – ferramentas legislativas e supostamente democráticas para o controle da criminalidade –, o que se assistiu foi uma proliferação desordenada do que se convencionou denominar "legislação de pânico", de caráter marcadamente repressivo e ineficaz, sem um norte calcado em diretrizes político-criminais (SHIMIZU, 2011, p. 6).

Relata Dias (2011, p. 55):

> Tive a oportunidade de entrevistar um ex-integrante da cúpula do PCC que estava preso na P3 em razão de ter se desentendido com seus companheiros (principalmente com Marcola, seu mais conhecido expoente) e, em consequência, foi excluído da organização, tendo sua vida ameaçada em função da posição importante que ocupava, conferindo-lhe acesso privilegiado às atividades do PCC e profundo conhecimento de sua dinâmica – especialmente na parte econômica, que denominou "PCC empresa". Este entrevistado relatou todo o funcionamento comercial do PCC, que envolve essencialmente a arrecadação por meio da distribuição de drogas, do pagamento de mensalidade dos irmãos soltos, rifas e contribuições "voluntárias" de companheiros ou irmãos que tinham obtido sucesso em assaltos envolvendo grande volume financeiro. Também relatou os gastos da

> organização com pagamento de "funcionários", advogados, cestas básicas para as famílias de alguns presos, investimento em armas e drogas, e em empresas de lavagem de dinheiro, empréstimos a irmãos etc. Ainda que se possa questionar a veracidade das informações prestadas por uma determinada pessoa, é importante frisar que tais relatos vão ao encontro de documentos e investigações das autoridades públicas que foram divulgados na imprensa. Além disso, muitos outros presos e também diretores e funcionários dos presídios fizeram relatos semelhantes, ainda que sem tanto detalhamento e amplitude.

Ainda segundo Dias (2011, p. 165),

> [...] o processo de expansão do PCC no interior do sistema carcerário teve início no ano de 1994 e sua influência começa a ser percebida a partir de 1995. Decorrente do aumento das rebeliões – repetidas ano após ano culminando com a megarrebelião de 2001[3] –, com a exponencial ampliação do seu tempo de duração e das suas reinvindicações, que iam além das queixas pontuais, adquirindo caráter estrutural, sinalizava as profundas alterações em curso. Além das rebeliões, o aumento das ações de resgate de presos – que demandam organização e posse de pesado armamento –, do número de assassinatos no interior das prisões e de fugas espetaculares evidenciavam não só a capacidade de planejamento da organização, mas também seu potencial corruptor, possibilitado pelos lucros auferidos pelo tráfico de drogas e de outros crimes empreendidos por seus membros, como sequestros e roubos. O crescimento significativo desses eventos indicava que o sistema carcerário estava passando por um processo de refiguração das relações de poder.

Foi assim que surgiu o PCC, um grupo criado para defender aqueles que deveriam ser reabilitados mediante políticas públicas decentes. Então, foi nesse cenário de degradação e violência que Misael Aparecido da Silva, um dos mentores do PCC, escreveu uma carta de fundação do "partido", em 1995:

> Não somos uma organização criminosa, muito menos uma facção, não somos uma Utopia e sim uma transformação e uma nova filosofia: Paz, Justiça e Liberdade. Fazemos parte de um comportamento carcerário diferente, aonde um irmão jamais deixará outro irmão sobre o peso da mão de um opressor, somos um sonho de luta, somos uma esperança permanente de um sistema mais justo, mais igual, aonde o oprimido tenha pelo menos uma vida mais digna e humana. Nascemos num momento de opressão em um campo de concentração, sobrevivemos através de uma união, a semente foi plantada no

3 Em 18 de fevereiro de 2001, presos de 29 penitenciárias de todo o Estado de São Paulo iniciaram uma megarrebelião – a maior já registrada no país – sob a coordenação da facção criminosa PCC.

> asfalto, no cimento, foi regada a sangue, a sofrimento, ela gerou vida, floresceu, e hoje se tornou o "braço forte" que luta a favor de todos oprimidos que são massacrados, por um sistema covarde, capitalista e corrupto, um sistema que só visa massacrar o mais fraco. O sistema insiste em nos desmoralizar com calúnias e difamações, nos rotulam como monstros, como antissociais, mas tudo isso é parte de uma engrenagem que só visa esconder uma realidade uma verdade ou seja o sistema precisa de um bode-expiatório. Muitos irmãos já morreram nessa luta desigual muitos se sacrificaram de corpo e alma por um ideal. Hoje o que o sistema negava, o que ele repudiava. Hoje ele é obrigado a admitir a sua existência. O próprio sistema criou o "Partido". O "Partido", é parte de um sonho de luta, hoje somos fortes aonde o inimigo é fraco, a nossa revolução está apenas começando, hoje estamos preparados, psicologicamente, espiritualmente e materialmente, para dar nossa própria vida em prol da causa. A revolução começou no sistema penitenciário e o objetivo é maior, revolucionar o sistema, governamental, acabar com este regime capitalista, aonde o rico cresce e sobrevive, massacrando a classe mais carente. [Enquanto] crianças morrerem de fome, dormirem na rua, não terem oportunidade de uma alfabetização, de uma vida digna, a violência só se tornará maior, as crianças de hoje, que vendem "doces" no farol, que se humilham por uma esmola, no amanhã bem próximo, através do crime, irá pôr todo ódio, toda rebeldia para transformar seus sonhos em realidade, pois o oprimido de hoje será, o opressor de amanhã, o que não se ganha com palavras se ganhará através da violência e de uma arma em punho. Nossa meta é atingir os poderosos, os donos do mundo e a justiça desigual, não somos criminosos por opção e sim somos o que somos por uma sobrevivência somos subversivos e idealistas. Se iremos ganhar essa luta não sabemos, creio que não, mas iremos dar muito trabalho, pois estamos preparados para morrer e renascer na nossa própria esperança de que nosso grito de guerra irá se espalhar por todo país. Pois se derramarem nosso sangue, e o nosso partido [for] escutado, com certeza aparecerão outros que irão empunhar armas em prol de uma única filosofia: Paz, Justiça e Liberdade – SE TIVER QUE AMAR, AMAREMOS, SE TIVER QUE MATAR, MATAREMOS (CAMPOS, 2006).

Inicialmente, cabe inferir que, como descreve Pêcheux (1990, p. 18),

> [...] o discurso é um dos aspectos da materialidade ideológica, por isso, ele só tem sentido para um sujeito quando este o reconhece como pertencente a determinada formação discursiva. Os valores ideológicos de uma formação social estão representados no discurso por uma série de formações imaginárias, que designam o lugar que o destinador e o destinatário se atribuem mutuamente.

Uma primeira leitura desse texto mostra que nele se defende uma ideia baseada em argumentos ideológicos – é, portanto, um texto dissertativo. A história relatada na carta é relativamente simples:

- Trata-se de detentos integrantes/seguidores do PCC em defesa de um sistema mais justo e igualitário, fazendo oposição ao Estado opressor e a políticos corruptos, intitulando-se de oprimidos na busca de igualdade, liberdade e justiça;
- Eles criticam o regime capitalista e afirmam que, enquanto houver mi séria, educação defasada, ou seja, falta dos meios institucionais, haverá crime, ódio, rebeldia e violência.

De maneira análoga, Sack (1993) parte de uma criminologia marxista bastante radical, que vê o crime como uma revolta das pessoas oprimidas economicamente contra o sistema capitalista. Os partidários dessa corrente marxista entendem que o "estudo do crime e do controle social se baseia na divisão da sociedade em classes (estrutura econômica)" (SANTOS, 1981, p. 29). Daí a abordagem deles se denominar *criminologia radical*, no sentido de ver as coisas econômicas pela raiz, de maneira "inseparável da posição de classe", o quer dizer exclusivamente para eles a "relação trabalho-capital, no capitalismo" (SANTOS, 1981, p. 29), tese que não explica, entretanto, crimes sexuais (estupro e atentado violento ao pudor), passionais (homicídio motivado por ciúme), tráfico de drogas, homicídios seriais, crimes de racismo, crimes motivados por religião ou lesões e homicídios praticados pelo marido contra a mulher, só para citar alguns exemplos (BACILA, 2008).

Pode-se dizer que esse discurso tem em sua base certos valores antagônicos – violência 9 paz – e que esses valores podem aparecer em muitos outros textos e criar muitos outros discursos. Isso leva à conclusão de que um texto é formado por uma estrutura que articula diferentes elementos e constitui um sentido coeso e coerente (GREIMAS, 1975).

Como dito, aparentemente, a carta se destina à classe política do Brasil, ao Estado como monopólio da violência. Segundo Weber (1946), o Estado moderno é uma associação compulsória que organiza a dominação e tem êxito ao buscar monopolizar o uso legítimo da força física como meio de domínio dentro de determinado território, certamente mediante sistema seletivo, desigualdade social e/ou corrupção, mas não se limitando a isso, também recorrendo a coerção, tortura e/ou maus-tratos contra os detentos do país. Ao ser questionado sobre o que deveria ser feito no que diz respeito à criminalidade comandada pelo PCC, Marcola alerta, uma vez mais:

> **O GLOBO:** Mas o que devemos fazer?
> – Vou dar um toque, mesmo contra mim. Peguem os barões do pó! Tem deputado, senador, tem generais, tem até ex-presidentes do Paraguai nas paradas de cocaína e armas. Mas quem vai fazer isso? O Exército? Com que grana? Não tem dinheiro nem para o rancho dos recrutas… O país está quebrado, sustentando um Estado morto

> a juros de 20% ao ano, e o Lula ainda aumenta os gastos públicos, empregando 40 mil picaretas. O Exército vai lutar contra o PCC e o CV [Comando Vermelho]? Estou lendo o Klausewitz, "Sobre a guerra". Não há perspectiva de êxito… Nós somos formigas devoradoras, escondidas nas brechas… A gente já tem até foguete anti-tanques… Se bobear, vão rolar uns Stingers aí… Pra acabar com a gente, só jogando bomba atômica nas favelas… Aliás, a gente acaba arranjando também "umazinha", daquelas bombas sujas mesmo. Já pensou? Ipanema radioativa? (O GLOBO, 2018).

Para combater esse tipo de organização criminosa, faz-se necessário um policiamento repressivo com base em departamentos de inteligência policial, bem como policiais treinados para tal fim. Atualmente, como salienta Gillin (1923), não há país algum civilizado que não mantenha estabelecimentos de ensino especializados no preparo técnico e profissional de seus policiais. Nada mais prejudicial ao Poder Público do que o policial e o profissional despreparado e sem vocação. Inversamente, todavia, a polícia pode, mediante maus elementos que venham a integrar seus quadros, favorecer a prática de crime, por via de ações delituosas individuais e até coletivas de seus membros.

Dessa maneira, Michel Misse defende uma reformulação geral da concepção de polícia:

> O uso da força letal deveria ser o último recurso. Ao fazer isso, o policial sinaliza ao criminoso que suas chances de morrer são baixas. Sinaliza que é mais vantajoso se entregar que responder a tiros. No Brasil, há a suspeita, por parte dos criminosos, de que eles podem morrer caso se entreguem. Essa crença faz algum sentido: vem de uma cultura antiga, de tortura em delegacias, algo que existia antigamente e que, em alguns casos, ocorre ainda hoje. Por isso, os criminosos reagem. Os policiais, na forma da lei, se defendem. Parte das mortes que resultam desses confrontos são legais, são reações legítimas dos policiais. Mas raramente há provas dessa legitimidade. Não há investigação – a política é a de que, se o policial diz que matou em confronto, a instituição deve acreditar nele. Essa está longe de ser uma postura adequada. É preciso haver ampla investigação das circunstâncias da morte, algo que não acontece no Brasil. Em meio às mortes em confronto, há casos de execução de que nunca saberemos, porque não foram investigados (CISCATI, 2014).

Voltando à análise da carta de Misael Aparecido, observa-se que o discurso não se desenvolve com a intenção de construir um "eu", mas sim de construir uma identidade nacional. Com uma linguagem bastante informal, o discurso reclama do sistema nefasto e corrupto usando uma estrutura frásica bem elaborada e com recurso à voz ativa, criticando o poder do Estado, da polícia e/ou dos políticos e o regime capitalista pela desigualdade social e as injustiças. O autor adotou

um discurso direto recorrendo a metáforas como "nascemos num momento de opressão em um campo de concentração", que diz respeito às penitenciárias, onde diuturnamente ocorrem os maus-tratos e/ou as mortes dos detentos, por exemplo. Vale destacar, na visão de Garland (1999, p. 75), que

> [...] há uma "criminologia do eu" que faz do criminoso um consumidor racional, à nossa imagem e semelhança, e uma "criminologia do outro", do pária ameaçador, do estrangeiro inquietante, do excluído, do rancoroso. A primeira é invocada para banalizar o crime, moderar os medos despropositados e promover a ação preventiva, ao passo que a segunda tende a satanizar o criminoso, a provocar os medos e as hostilidades populares e a sustentar que o Estado deve punir ainda mais.

Por todo o exposto:

- Poder-se-ia considerar o PCC, como organização, uma expressão da subcultura delinquente segundo os critérios de Cohen (1955)?

O autor determina que subcultura delinquente se caracteriza por 3 fatores: a) o não utilitarismo da ação (muitos delitos não têm motivação racional); b) a malícia da conduta (o prazer de desconcertar, de prejudicar o outro); e c) o negativismo da conduta (um polo oposto aos padrões da sociedade).

Em crítica ao o primeiro fator, o argumento defendido na carta (a motivação do grupo para ocasionar rebeliões, desordem e violência), justifica-se, segundo eles, pela ausência de respostas às suas frustrações decorrentes do descaso estatal, pela busca de êxito econômico, de igualdade social, de justiça, o que denota a racionalidade deles, uma vez que o Estado, mesmo dispondo de políticas públicas para diminuir as desigualdades sociais, não conta com governantes preocupados com tal realidade nem comprometidos com a efetividade dessas políticas diante dos problemas em questão.

A facção se intitula um grupo revolucionário que traz uma nova filosofia, com valores distintos, mas que, para eles, mostram-se corretos. São excluídos do corpo social e são vistos com maus olhos. A existência da subcultura delinquente se prova uma maneira de reação necessária das minorias desfavorecidas em relação às exigências sociais de sobrevivência, pois, como destaca Magalhães (2006), por um lado, são levados a ter ambições, a almejar altos padrões de bem-estar e de aquisição; por outro, veem negadas suas oportunidades de fazer isso institucionalmente, raros são os postos profissionais e/ou empresariais que possibilitam a afluência. Os meios legítimos são escassos, na medida em que variam de acordo com a estrutura social.

Nesse sentido, para Merton (1958), a consequência do desequilíbrio é uma alta taxa de comportamentos desviantes. Cada vez mais, o equilíbrio entre metas culturais e meios institucionalizados se desestabiliza. A ênfase na meta/no sucesso se mantém, embora os meios legítimos inexistam; com isso, a obrigação de usar o

meio legítimo diminui: no caso do PCC, o que importa é a conquista da meta, não os meios para isso.

Quanto ao terceiro fator criado por Cohen (1955), argumenta-se mediante aquilo que questiona Clinard (1967) – crítico de Merton (1958): como seria possível sustentar que sociedades contemporâneas, urbanas, seculares, têm uma hierarquia comum de valores culturalmente transmitidos e estruturalmente induzidos? Em uma sociedade estratificada, os atores, antes de sofrerem as influências de metas culturais abstratas, são constrangidos pelo fato de pertencerem a grupos sociais específicos. Além disso, com uma concepção normativa, perde-se a oportunidade de analisar as implicações simbólicas dos atos desviantes.

Assim, Clinard (1967, p. 43) conclui:

> O problema técnico não se restringe à descoberta das origens da conduta desviada, como quer Merton. A questão mais abrangente seria a de como certos desvios conduzem a uma reorganização simbólica no nível dos objetivos, das atitudes e dos pares, e por que outros não o fazem.

Quanto ao último fator, mostra-se relevante questionar:

- O que vem a ser o polo oposto aos padrões da sociedade?
- Quem estabeleceu esse padrão?
- Qual lado está errado?

Caso esteja o autor se referindo àqueles que praticam condutas criminosas, é relevante observar que toda a sociedade se enquadraria, pois, certamente, alguma vez na vida, todo indivíduo já difamou, caluniou, dirigiu alcoolizado, usou cheque sem fundos etc. Todas essas são condutas criminosas, partindo de uma análise normativa, pois estão previamente descritas no Código Penal (CP) – Decreto-Lei n. 2.848 (BRASIL, 1940). E se o crime for questionado em seu aspecto natural? Nesse ponto, destaca Thompson (2007, p. 30), "observe-se o beco sem saída em que ficaria encalhada a criminologia se as coisas fossem colocadas de maneira franca", pois:

> – O que é crime, em sentido natural, isto é, não normativo (jurídico ou ético)?
> – Não sabemos.
> – E quem é criminoso?
> – É quem pratica crime.
> – Mas se não sabemos o que é crime, também ignoramos o que seja criminoso, uma vez que o reconhecimento deste depende da definição daquele (THOMPSON, 2007, p. 30).

Segundo Baratta (2011), mediante pesquisas empíricas sociológicas realizadas nos últimos 20 anos, consolidou-se a consciência de que uma interpretação

literal da definição de crime de Hellmer (1966, p. 1) – "criminalidade – no sentido jurídico – [...] é um comportamento (ação ou omissão) que viola uma norma penal" – leva à consequência de que não a minoria de uma sociedade, mas a maioria de seus membros, deveria incluir-se entre os criminosos.

É em conformidade com isso, diz Cunha (1979, p. 118), que a maioria das pessoas acredita piamente, sem vacilação, dúvida ou questionamento, em certas "crenças jurídicas ", inculcadas de maneira enfática pela ideologia, tais como: a) existe um legislador racional produzindo um sistema jurídico coerente, econômico, preciso etc.; b) o ordenamento jurídico não apresenta contradições e redundâncias e, especificamente, o direito penal não tem lacunas; c) a ordem jurídica é finalista, justa e protege indistintamente os interesses de todos os cidadãos; d) o julgador é, axiologicamente, neutro enquanto decide, portanto, não há arbítrio na aplicação da Justiça; e e) o julgador, no direito penal, busca a verdade real e não o preferível sob o ponto de vista valorativo.

Usando o conceito legal de crime e os dados estatísticos, que não constituem um retrato fiel da realidade, as abordagens consideradas tradicionais, de acordo com Santos (1981), contribuem com a criminalização da pobreza, pois praticamente todos os criminosos contabilizados são oriundos das classes inferiores. O autor também explica, com base em G. Rusche, que o fato do monopólio da punição praticamente se restringir às classes subalternas é usado para justificar as condições de vida na prisão. Atribui-se uma ideia ao senso comum, muito bem apropriada pelo Estado, de que o local onde as pessoas cumprem suas penas deve ser pior do que o local no qual elas vivem normalmente, pois, caso contrário, a punição não surtiria efeito e as prisões estariam ainda mais cheias do que já estão (SANTOS, 1981).

Em continuidade, diante dos dados estatísticos imprecisos, o autor diz:

> A criminologia radical define as estatísticas criminais como produtos da luta de classes, nas sociedades capitalistas: a) os crimes da classe trabalhadora desorganizada (lumpemproletariados, desempregados crônicos etc.), integrantes da criminalidade de rua (de natureza essencialmente econômica e violenta) são super-representados nas estatísticas criminais porque apresentam (em um primeiro nível de análise) os seguintes caracteres: constituem uma ameaça generalizada ao conjunto da população, são produzidos pelas camadas mais vulneráveis da sociedade e apresentam maior transparência ou visibilidade, com repercussões e consequências mais poderosas na imprensa, na ação da polícia, do judiciário etc.; b) os crimes da classe trabalhadora organizada, integrada no mercado de trabalho (furtos, danos), não aparecem nas estatísticas criminais pelas obstruções dos processos criminais sobre os processos produtivos; c) a criminalidade da pequena burguesia, geralmente danosa ao conjunto da sociedade (a dimensão inferior da criminalidade do colarinho branco), raramente aparece nas estatísticas criminais, e a grande criminalidade das classes dominantes (as burguesias financeira, industrial e comercial), definida

> como abuso de poder [...] produtora do mais intenso dano à vida e à saúde da coletividade, e ao patrimônio social e estatal, está excluída das estatísticas criminais (SANTOS, 1981, p. 110-111).

Consequentemente, não se pode concluir que os fatores elencados por Cohen (1955), no que diz respeito à subcultura delinquente, enquadrem-se no perfil do PCC, uma vez que não há como responder a todos esses questionamentos com precisão. Talvez o PCC tenha seu valor simbólico de existência. Alguém precisaria se impor diante de um governo corrupto e um sistema seletivo. Não justificando a violência, claro, mas levando em consideração os argumentos apresentados na carta, de modo que os olhares não permaneçam somente nos criminosos aparentes (pobres), mas nos criminosos ocultos ou invisíveis aos olhos da sociedade: classe média/alta, políticos, empresários etc.

Entretanto, pode-se concluir que, na percepção de Misse (1999), a facção em tela se enquadraria naquilo que diz respeito à definição de *sujeição criminal:*

> É importante frisar que a sujeição criminal é o resultado, numa categoria social de indivíduos, de um processo social de constituição de subjetividades, identidades e subculturas do qual participam como fatores: 1) designações sociais que produzem uma específica "exclusão criminal" (através de acusações e incriminações) de agentes que caiam na classificação social do que seja delito (crime ou contravenção); 2) atribuições ao agente (baseadas na crença de que sua trajetória confirma, nesse caso, regras sociais de experiência) de uma tendência a praticar crimes, isto é, de seguir um curso de ação incriminável, geralmente com a expectativa de que esse curso de ação venha a ter (ou já tenha) regularidade; 3) [autorrepresentações], no agente, ou representações nos seus familiares, ou mesmo nos seus grupos de referência ou na comunidade em que vive, que, ora demandam ou tentam "justificar" ou "explicar" suas práticas e escolhas individuais, ora as atribuem à sua singularidade ou concluem pela impossibilidade dessa justificação. A inexistência de quaisquer dessas dimensões exclui um agente da situação de sujeição criminal, mas não necessariamente da incriminação. Indivíduos que são eventualmente incriminados podem não incorporar (ou não serem socialmente incorporados) na sujeição criminal. As práticas criminais não produzem sempre sujeição criminal (MISSE, 1999, p. 73).

Ao prescindir de outros fatores sociais, a subcultura delinquente provoca uma sensação estranha, pois parecem sugerir pistas técnicas para provocar conformismo, consenso, homogeneização, o que nem sempre é saudável, porque, ao não se ocupar da maior parte dos problemas sociais, dariam por certo que a sociedade funciona muito bem e que a única coisa que se deve fazer é domesticar prematuramente as pessoas. Se o conformismo fosse o ideal e houvesse um modo infalível de obtê-lo, a humanidade ficaria órfã de inovadores em todas as áreas e o delito, sem

dúvida, não desapareceria, pois o conformismo com o poder que dirige a punição deixaria os crimes do poder impunes (ZAFFARONI, 2013).

Além disso, a realidade nos revela que os efeitos do direito penal não são aplicados de maneira igualitária para todos. Ao contrário, no direito penal despontam com clareza as desigualdades e as injustiças sociais da atualidade e, admitida essa verdade, impõe-se a necessidade de modificar o mais intensamente possível o sistema econômico que condiciona o direito penal (MUÑOZ, 2005).

Desse modo, ainda que não se tenha, até o momento, vislumbrado um esforço satisfatório das ciências criminais para a investigação do fenômeno das facções criminosas, o fato é que a criminalidade de grupo, genericamente considerada, tem sido uma das preocupações da criminologia desde os seus primórdios. A obra de Cesare Lombroso já apontava a associação como uma característica comum à criminalidade (SHIMIZU, 2011):

> Essa associação para o mal é um dos fenômenos mais importantes do triste mundo do crime, não só porque no mal se verifica a grande potência da associação, mas porque da união dessas almas perversas brota um fermento maligno que faz ressaltar as tendências selvagens (LOMBROSO, 2016, p. 185).

De modo consequente, todos os governantes sabem que o sistema prisional brasileiro se encontra em falência absoluta, mas pouco ou nada fazem para solucionar o problema, que tende a se agravar: centenas de milhares de mandados de prisão não são cumpridos, entre outras razões, por falta de local (N. FERNANDES; V. FERNANDES, 2002). A conclusão a que se chega é de lógica irretorquível:

- Esse tipo de clausura funciona como forte fator de reincidência criminal, contribuindo vigorosamente com o aumento da criminalidade e a legitimação das facções criminosas.

Garland (1999), com base em análise das modificações no sistema punitivo que ocorre desde a década de 1970, nos Estados Unidos da América (EUA) e no Reino Unido, argumenta que a *modernidade tardia* tem desenvolvido uma série de riscos, inseguranças e problemas, gerando respostas cada vez menos tolerantes e mais hostis ao crime por parte desses dois países e, ao que parece, tal tendência tem se manifestado em vários outros lugares. O autor demonstra como o desmantelamento do Estado de bem-estar social, voltado ao avanço das políticas neoliberais, também afetou o sistema penal:

> Esta nova cultura no sistema penal destes países, criada pelas implementações das políticas neoliberais, parte do pressuposto de que o Estado de bem-estar social é uma burocracia pouco eficiente que faz uso do dinheiro dos trabalhadores *de bem* para beneficiar os *vagabundos*. Os benefícios sociais passam a ser vistos como as causas dos problemas da sociedade, e não como sua solução. Assim, os países neolibe-

> rais tardo-modernos garantem uma forma concebida como civilizada e legal para segregar as populações tidas como problemáticas, como se estas soluções não passassem por mudanças sociais e econômicas estruturais da sociedade (GARLAND, 1999, p. 295-297).

Dessa maneira, a exemplo das outras teorias subculturais, a teoria da neutralização de Merton (1958) faz parte do pensamento criminológico que insiste nos fatores econômicos da criminalidade e propõe a redução das desigualdades sociais como melhor alternativa para erradicar o delito. Esta, como qualquer um pode perceber, não é uma tarefa viável dentro das prisões (ANITUA, 2008).

É comum às duas abordagens, a Richard Cloward e Robert K. Merton, a ideia de que a conduta criminosa é motivada por fatores sociais independentes da vontade individual. De acordo com Merton (1958), o indivíduo se torna propenso ao crime porque a contradição, decorrente de sua posição na estrutura social, entre a internalização de metas culturais relativas ao sucesso pessoal e a ausência dos meios legítimos de alcançá-las, levá-o à adaptação desviante. Segundo Richard Cloward e Lloyd Ohlin, faz-se necessário acrescentar apenas que o indivíduo, além de não ter acesso aos meios legítimos, deve encontrar-se em uma subcultura que proporcione o aprendizado de que precisa para o acesso aos meios ilegítimos – e vale destacar que os objetivos podem ser alterados nessas subculturas.

Embora significativamente influenciados por alguns aspectos da sociologia durkheimiana, os autores discutidos aqui não atentaram para as implicações da tese da normalidade do crime: eles buscaram compreender a motivação para o comportamento criminoso a relacionando causalmente com aspectos estruturais e/ou culturais da sociedade abrangente ou de grupos circunscritos. Tais características, que seriam internalizadas via socialização por alguns indivíduos, explicariam a propensão para o crime ou a criminalidade. Mantiveram-se, assim, presos ao fundamento da criminologia positivista lombrosiana, que buscava *explicar o crime* por meio da *explicação da criminalidade* (MAGALHÃES, 2006).

Nesse aspecto, crê-se que as facções, a exemplo do PCC, apresentam grande poder de convencimento de indivíduos fragilizados por conta do descaso do atual sistema penitenciário brasileiro. A falta de estrutura e de amparo por parte do Estado abre margem para que as facções adquiram cada vez mais força, uma vez que é esse "partido" que acolhe e supre as cerências não só dos presidiários, mas das famílias deles, extramuros. A única forma de combater a hegemonia do PCC, segundo o ex-Secretário de Segurança de Bogotá, Hugo Acero[4], seria "atacando as suas finanças, congelando os seus bens, realizando trabalhos de inteligência para deter e processar seus líderes e os castigando de maneira exemplar em prisões de segurança máxima, onde se restrinjam contatos com o mundo exterior" (REDUÇÃO da Criminalidade, 2007).

4 Ele defendeu um sistema de combate ao crime com base em uma administração eficaz e repressão mínima, o que desencadeou em grande diminuição dos índices de homicídio (declínio de 80 para 18 por 100 mil habitantes). O plano foi considerado bem-sucedido e suas principais estratégias consistiram no aparelhamento da polícia e no combate à corrupção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De início, esta pesquisa buscou realizar uma breve revisão da literatura da criminologia sociológica relativa à criminalidade. Percebeu-se que a teoria da subcultura delinquente e o discurso estabelecido na carta de inauguração do PCC, apesar de apresentarem argumentos válidos e dotados de certa racionalidade, não podem justificar a propagação do medo, do terrorismo, da desordem e da insegurança na sociedade como um todo. A título de exemplo, as facções criminosas atuantes em Fortaleza vêm alastrando uma onda de terror mediante reiteradas chacinas, ocasionando a morte de inocentes e uma sensação de terror sem precedentes. Não se pode considerar válido qualquer tipo de argumento que almeja legitimar-se mediante a violência, pois esta nunca foi e nunca será uma solução positiva no mundo civilizado.

Em terras alencarinas, crê-se que a criminalidade seja pautada por disputas de território entre as principais facções atuantes nas cidades, visando à propagação do tráfico de drogas com propósitos de lucro, aumentando o número de crimes dolosos contra a vida e gerando atos de terror como o fogo ateado em meios de transporte e em órgãos públicos. Não se limitando a isso, passou-se a atingir os particulares, destruindo seus bens e privando-os do direito de sair de suas próprias casas.

Outro ponto a destacar é a falta de investimento na Polícia Civil, incumbida de investigar e prevenir, mediante seu Departamento de Inteligência, os delitos orquestrados pelas organizações criminosas, uma realidade prevalente no Estado do Ceará. Os fatores criminais vão muito além daquilo que defendem as teorias aqui analisadas, posto que a pobreza, o meio social e a identificação com outros grupos criminosos não justificaram, por si, o aumento da criminalidade, bem como esses argumentos não foram considerados suficientes para explicar isoladamente porque algumas pessoas que vivem em ambientes degradados não enveredaram para o crime, porém, eles podem ser esclarecedores diante do fenômeno da violência urbana. De igual modo, tais teorias, não bastam para explicar porque nem todo detento se filia às facções criminosas, a não ser por questões de sobrevivência, nem para evidenciar que o processo de rotulação dos pobres e negros talvez decorra da impossibilidade de corrupção por parte desses indivíduos, justamente pela falta de poder aquisitivo para tal finalidade.

Por fim, apesar do tráfico de drogas ser um crime contra a saúde pública e o homicídio ser um crime contra a vida, obviamente, este último, aparece nas estatísticas com maior evidência, sob o argumento de ser a vida um direito inviolável, o que é um fato, porém, se o primeiro crime ajuda a alastrar o segundo, porque não o combater mais eficazmente para alcançar resultados mais satisfatórios no sentido de diminuir a prevalência de outro crime? Porque não apontar o tráfico de drogas nas estatísticas criminais com a mesma clareza dos demais crimes? Evidentemente, os números poderão mostrar-se alarmantes, mas isso evitaria o mascaramento de uma realidade conhecida de todos. Não será alocando uma polícia repressiva em cada esquina da cidade que sua população se sentirá segura.

Para combater o tráfico de drogas também se faz necessário combater a corrupção, principalmente daqueles que se encontram na linha de frente do combate à criminalidade. Como reflexo das atitudes corruptas e amorais, as facções se tornam cada vez mais fortes, pois encontram apoio no próprio Estado. Crê-se que a principal solução para essa realidade seria uma sanção que acarretasse a perda da função pública e a proibição de participar de qualquer outro certame para reingressar o serviço público, seja ele qual for, pois é por meio desses agentes que o tráfico de drogas cresce de maneira desmedida e ocasiona, a exemplo de Fortaleza, uma desordem social generalizada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANITUA, G. I. **História dos pensamentos criminológicos.** Rio de Janeiro: Revan, 2008.

BACILA, C. R. Reescrevendo a história do direito penal a partir dos estigmas: o roteiro de uma tese. **Direitos Fundamentais e Democracia,** Curitiba, v. 4, p. 10-11, 2008.

BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do direito penal.** Rio de Janeiro: Renavan, 2011.

BISSOLI FILHO, Francisco. **O ESTIGMA DA CRIMINALIZAÇÃO NO SISTEMA PENAL BRASILEIRO:** DOS ANTECEDENTES À REINCIDÊNCIA CRIMINAL. 1997, 360f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Santa Catarina. Ed. FURB, 1997.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 31 dez. 1940.

BRASIL. Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 13 out. 1941.

CAMPOS, A. P. **A lógica do PCC.** 2006. Disponível em: http://outravia.blogspot.com.br/2006/08/lgica-do-pcc.html. Acesso em: 6 ago. 2017.

CAVALIERI FILHO, S. **Programa de Sociologia Jurídica.** Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CISCATI, R. **Michel Misse:** "a polícia brasileira é construída para o combate". 2014. Disponível em: http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2014/11/michel-misse-policia-brasileira-e-construida-para-bo-combateb.html. Acesso em: 24 set. 2017.

COHEN, A. K. **Delinquent boys:** the culture of the gang. Glencoe, Ill.: The Free Press. 1955.

CUNHA, R. M. C. **O caráter retorico do princípio da legalidade.** Porto Alegre: Síntese, 1979.
DIAS, C. C. N. **Da pulverização ao monopólio da violência:** expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista. Orientador: Sergio França Adorno de Abreu. 2011. 386 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

FERNANDES, N.; FERNANDES, V. **Criminologia integrada.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GARLAND, D. As contradições da "sociedade punitiva": o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política,** Curitiba, n. 13, p. 59-80, 1999.

MADRENAS I BOADAS, C. Una visión de la teoría de las subculturas criminales: Albert K. Cohen y Richard A. Cloward y Lloyd E. Ohlin. **Revista Doctrina Penal,** Buenos Aires, v. 5, n. 17, 1982.

MAGALHÃES, C. A. T. **O crime segundo o criminoso:** um estudo de relatos sobre a experiência da sujeição criminal. Orientador: Michel Misse. 2006. 234 f. Tese (Doutorado em Sociologia e Antropologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

MERTON, R. K. **Social theory and social structure.** Glencoe, Ill.: Free Press, 1958.

MISSE, M. **Sobre a construção social do crime no Brasil:** esboços de uma interpretação. Disponível em: https://www.tigurl.org/images/resources/tool/docs/1835.pdf. Acesso em: 16 out. 2020.

MUÑOZ, F. C. **Direito penal e controle social.** Rio de Janeiro: Forense, 2005.

O GLOBO. Líder do PCC, Marcola, diz que o Brasil é um "inferno presente". 2018. Disponível em: http://odocumento.com.br/entrevista/lider-do-pcc-marcola-diz-que-o-brasil-e-um-inferno-presente-,4171. Acesso em: 21 jan. 2018.

PASTANA, Debora Regina. **Estado punitivo e pós-modernidade:** Um estudo metateórico da contemporaneidade. Revista crítica de ciências sociais (online), 98 | 2012 p. 25-44. Disponível em: https://rccs.revues.org/5000. Acesso em: 15/10/2017.

PÊCHEUX, M. Apresentação da AAD. In: GADET, F.; HAK, H. **Por uma análise automática do discurso (uma introdução à obra de Michel Pêcheux).** Campinas, SP: Pontes, 1990.

REDUÇÃO da Criminalidade em Bogotá: um plano bem-sucedido. 2007. Disponível em: https://www.clubedasluluzinhas.com.br/noticia.asp?id=62648. Acesso em: 4 fev. 2018.

RONDON FILHO, E. B.; FREIRE, F. X. Monopólio legítimo da força como processo civilizador: Weber e Elias em perspectiva. 2009. Disponível em: https://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/Monop%C3%B3lio-Leg%C3%ADtimo-Da-For%C3%A7a-Como-Processo/40164295.html. Acesso em: 16 out. 2018.

SANTOS, J. C. **A criminologia radical.** Rio de Janeiro: Forense, 1981.

SERRANO MAÍLLO, A.; PRADO, L. R. **Curso de criminologia.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SHIMIZU, B. **Solidariedade e gregarismo nas facções criminosas:** um estudo criminológico à luz da psicologia das massas. Orientador: Alvino Augusto de Sa. 2011. 48 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SUTHERLAND, E. H. Is white-collar crime? **American Sociological Review,** Thousand Oaks, v. 1S, p. 11, 1940.

SYKES, M.; MATZA, D. Techniques of neutralization. A theory of delinquency. **American Sociological Review,** Thousand Oaks, v. 22, n. 6, p. 664-670, 1957.

THOMPSON, A. **Quem são os criminosos?** Crime e o criminoso: entes políticos. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

UNIVERSO ONLINE – UOL. **PCC já é a 16a maior empresa em faturamento do Brasil, à frente de gigantes como a Volkswagen.** 2017. Disponível em: http://forum.jogos.uol.com.br/pcc-ja-e-a-16-maior--mpresa-em-faturamento-do-brasil-a-frente-de-gigantes-como-volkswagen_t_4049898?page=1. Acesso em: 22 jan. 2018.

ZAFFARONI, E. R. **A questão criminal.** Rio de Janeiro: Revan, 2013.

AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA:
compreendendo sua implementação no estado do Ceará

Fabricia Ferreira de Freitas
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Antônio Germano Magalhães Júnior
Universidade Estadual do Ceará – UECE

INTRODUÇÃO

Este capítulo enfoca a implementação da audiência de custódia no Estado do Ceará, como parte de uma política pública na área de segurança.

Recente pesquisa sobre a violência realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2015) apontou que quase 16 mil pessoas foram assassinadas nas 27 capitais brasileiras em 2015. Fortaleza foi a cidade mais violenta dentre elas: quase 2 mil pessoas foram assassinadas naquele ano – esses números revelam o ápice da escalada da violência ao longo da última década.

Em mais uma tentativa de combater a escalada de violência foi lançado, em agosto de 2015, o chamado Pacto por um Ceará Pacífico (CEARÁ, 2015). Seu objetivo é unir o Poder Judiciário, o Poder Executivo e o Poder Legislativo, além da sociedade civil e das empresas privadas, para prevenir e reduzir a criminalidade, construindo uma cultura de paz (TJCE, 2015). Na ocasião, o Poder Judiciário apresentou os projetos implementados com essa finalidade, dentre os quais, a Audiência de Custódia, que objetiva garantir a presos provisórios a apresentação a um juiz no prazo máximo de 24 horas. Essa medida visa a reduzir a entrada de presos provisórios no sistema penitenciário e busca inibir a violência estatal (tortura e maus-tratos promovidos por agentes policiais, no momento da prisão, quer em flagrante, quer em razão de cumprimento de mandado de prisão preventiva ou temporária). A iniciativa faz parte de um sistema legislativo internacional de proteção aos direitos humanos – uma determinação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) –, e está em fase de implementação em todas as Unidades da Federação.

No entanto, até o momento, não se identificou qualquer estudo que se debruçou sobre as audiências de custódia para entender como elas vêm sendo postas em prática.

O objetivo geral deste estudo foi responder à seguinte pergunta:

- Como tem ocorrido a implementação das audiências de custódia no Estado do Ceará, enquanto ação de uma política pública de segurança e à luz das diretrizes de adoção de políticas públicas?

De maneira secundária, descreveu-se a implementação da audiência de custódia a partir de seus documentos regulamentadores, realçando suas particularidades no Estado do Ceará e em sua capital.

ESTEIO TEÓRICO

Frey (2000) leciona que, no Brasil, os estudos na área de políticas públicas são recentes e destacam a análise das estruturas e das instituições ou os processos de negociação das iniciativas setoriais. Não obstante a relevância da crítica, não se pode olvidar que a essência da *policy analysis* (análise das políticas) é a prática política. Pode-se destacar dois momentos da análise das políticas públicas no país: a) o primeiro na década de 1980, impulsionado pela redemocratização do país: e b) na década de 1990, o Estado deixou de ser o único foco de estudo e a sociedade civil passou a ocupar lugar de destaque.

Na década seguinte, como observa Arretche (2003 *apud* TREVISAN; VAN BELLEN, 2008), verificou-se grande interesse da academia nas políticas públicas, consubstanciado: a) na multiplicação do número de dissertações e teses sobre políticas governamentais; b) na criação e inserção de disciplinas de políticas públicas nos programas de graduação e pós-graduação; e c) na criação de linhas de pesquisa e fomento na área.

Como peculiaridade de uma nova área do saber, verifica-se uma multiplicidade de conceitos. Alguns deles já são consagrados e, aqui, destaca-se inicialmente aquele formulado por Dye (2005) para descrever política pública como tudo aquilo que um governo decide realizar ou não. Embora conciso, esse conceito oferece importantes elementos para a compreensão das políticas públicas: a) o agente primário da *policy making* (elaboração das políticas) é um governo; e b) a política pública envolve uma decisão consciente e deliberada dos atores governamentais. Analisar a evolução do conceito de políticas públicas e as diferentes abordagens dos pesquisadores ajuda a entender não só a complexidade do tema, mas sua importância. É crucial para o fortalecimento da cidadania saber por que alguns problemas da sociedade entram na agenda pública e outros não, quais medidas adotar para superar esses problemas e como implementar tais medidas.

As políticas públicas podem ser apresentadas a partir do *modelo de ciclo das políticas*. A despeito das críticas, esse modelo se configura como ferramenta para a compreensão da dinâmica das políticas públicas. Ao destacar o momento da concretização da ação governamental – implementação – como etapa desse ciclo, tal modelo se mostrou de extrema utilidade para esta pesquisa que se debruçou sobre a implementação das audiências de custódia no Estado do Ceará.

Secchi (2014) explica que o ciclo de políticas públicas é um esquema composto por diversas fases sequenciais e interdependentes que se inicia com a identificação do problema e passa para as etapas de: a) formação da agenda; b) formulação de alternativas; c) tomada de decisão; d) implementação; e e) avaliação. O autor trata, ainda, de uma possível extinção da política. O modelo de ciclo das políticas, que não está isento de críticas, é uma forma de simplificar o estudo da *policy making,* que foi pensada inicialmente por Harold Lasswell (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Dye (2005) defende que se trata de um modelo útil para tentar entender as várias decisões e atividades envolvidas na formulação de políticas. Ao longo dos anos, vários estudiosos adotaram um tratamento diferente do modelo inicial engendrado por Harold Lasswell e as transformações terminaram por afastar, em parte, as críticas ao sistema. Isso porque a visão essencialmente pragmática da *policy making* deu lugar a uma perspectiva mais flexível e abrangente.

O estudo do ciclo da política só assume importância quando se vê a divisão de forma não linear, como afirma Rua (2012, p. 35), mas, ao contrário, "como uma unidade contraditória, em que o ponto de partida não está claramente definido e as atividades de etapas distintas podem ocorrer simultaneamente ou as próprias etapas podem apresentar-se parcialmente superpostas".

Januzzi (2011) traça, em linhas gerais, as características de cada uma das etapas e ensina que a primeira etapa – agenda *setting* (definição da agenda das políticas) – corresponde aos múltiplos caminhos e processos que culminam no reconhecimento de uma questão social como problema público e da necessidade da ação governamental para sua solução – isto é, a legitimação em determinado momento dessa questão na pauta pública ou na agenda das políticas públicas do país.

Segue Januzzi (2011) explicando que a etapa seguinte – *policy formulation* (formulação das políticas) – refere-se aos processos e às atividades relativas à construção de possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão recém-legitimada na agenda.

É preciso, então – na *decision making* (tomada de decisão) –, escolher qual rumo seguir, de ação efetiva ou não, decidindo-se por uma ou algumas das alternativas traçadas.

E a quarta etapa – *policy implementation* (implementação das políticas) – corresponde aos esforços de efetivação da ação governamental na alocação de recursos e no desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e nos programas escolhidos anteriormente.

Por fim, Sechhi (2014) explica que é preciso analisar se os esforços empreendidos estão atuando no sentido esperado para solucionar o problema original – *policy evaluation* (avaliação das políticas). É necessário: a) verificar se é preciso realizar mudanças nos programas implementados para garantir sua efetividade; b) descontinuá-los, se o problema deixou de compor a agenda; ou c) adaptá-los a uma nova realidade, reiniciando o ciclo.

Segundo Moraes Sobrinho e Helal (2014), a etapa mais problemática, de maior complexidade no ciclo de políticas públicas, e uma daquelas que ainda recebe menor atenção por parte dos pesquisadores de políticas públicas, é a fase de implementação – que trata da execução das decisões, quando estas deixam de ser meras intenções e transformam-se em ações concretas (SECCHI, 2014). E é exatamente por isso que este capítulo se detém na fase de implementação, uma vez que se analisa a implementação do instrumento de audiência de custódia em Fortaleza.

Como dito, frequentemente a etapa de implementação das políticas se caracteriza como menosprezada. A ênfase nas etapas anteriores – formação da agenda, formulação de alternativas e tomada de decisão – e em suas complexida-

des levam a crer que o momento da implementação é simples e revestido de certo automatismo.

Para Rua (2012), o processo de implementação deve ser acompanhado para que se possa identificar por que muitas coisas dão certo enquanto outras tantas dão errado, desde a formulação da política até seu resultado concreto. Com base em uma revisão bibliográfica aprofundada, a autora identificou variáveis importantes para uma implementação perfeita (Quadro 1). Ao lado de cada uma dessas recomendações se faz uma reflexão acerca de seu fator-chave.

Quadro 1 – Variáveis importantes para a implementação de uma política pública

Recomendações	Fator-chave
Dispositivos legais da política para estruturar favoravelmente o processo de implementação.	Legislação
O programa deve dispor de recursos suficientes que devem estar disponíveis em cada estágio da implementação.	Recursos
A política deve basear-se em uma teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução proposta).	Causa e efeito
Deve haver uma agência implementadora que não dependa de outras agências para ter sucesso.	Agência implementadora
Deve haver compreensão quanto aos objetivos a atingir.	Clareza dos objetivos
Deve ser possível especificar as tarefas a realizar por cada participante.	Clareza dos papéis
Faz-se necessária uma perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa.	Comunicação e coordenação
Os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência de seus comandados.	Controle

Fonte: Elaborado pelos autores.

No que diz respeito aos recursos, trata-se de uma variável-chave já identificada por outros autores que estudaram as políticas públicas em áreas diversas. Eis o caso de Ferraz e Vieira (2009, p. 226), que alertam para o setor saúde: "enquanto as necessidades de saúde são praticamente infinitas, os recursos para atendê-las não o são". Botelho (2001, p. 78) também trata da importância dos recursos na implementação das políticas públicas e vai além, ao destacar a relevância de conhecer quais são as prioridades e as metas a alcançar: "como toda política pública, as políticas culturais também necessitam prever, em seu planejamento, as suas fontes e mecanismos de financiamento".

O que exsurge das variáveis relacionadas é a constante presença da necessidade de dispositivos legais e administrativos que favoreçam o processo de implementação e o apoio à consecução dos objetivos. Esses fatores exercem um alto nível de influência no sucesso da implementação de uma política. Ademais, o enga-

jamento necessário aos implementadores da política demanda a compreensão dos objetivos que se almeja alcançar. A política demasiadamente abstrata ou vaga pode levar ao fracasso de sua implementação, assim como a falta de colaboração entre os diversos implementadores também poderá redundar no insucesso da política.

Não sem motivo, Carvalho, Barbosa e Soares (2010, p. 7) ensinam que a comunicação entre os atores responsáveis pela implementação da política é fator-chave para o sucesso: "a chave do sucesso é o enfrentamento contínuo com os contextos, personalidades, alianças e eventos". A partir dos estudos sobre a implementação de política, verifica-se que não é uma etapa linear. Há casos em que a implementação se confundirá com o próprio processo de formulação. Rua (2012, p. 99) alerta para o fato da implementação se configurar como "a formulação em processo". Essa ideia fica mais clara quando se verifica que nem todas as decisões relevantes são tomadas na etapa de formulação da política, o que ocorre, segundo Rua (2012): a) porque existem conflitos que não puderam ser resolvidos no estágio de formulação; b) por ser necessário deixar que decisões fundamentais só sejam tomadas quando todos os fatores estiverem à disposição dos implementadores; c) por existir a crença de que os implementadores estarão mais bem preparados para certas decisões; d) pelo pouco conhecimento sobre o impacto efetivo de novas medidas; e) em razão do reconhecimento de que as decisões cotidianas envolverão negociações e compromissos com interesses poderosos; e f) por ser inconveniente tentar resolver todos esses conflitos.

TRAJETO DA COLETA DE DADOS

Tomando por base a tipologia proposta por Vergara (2012), quanto aos seus fins, este estudo assume caráter exploratório, à medida que procura compreender em profundidade o fenômeno em análise, enfocando sua dinâmica em condições particulares. Retomando as lições de Vergara (2012), quanto aos meios, esta pesquisa pode ser classificada como documental, posto que se alicerça sobre os documentos obtidos junto a diversos órgãos públicos. É de se imaginar que a implementação de uma política pública deverá ocorrer sobre bases documentais claras e detalhadas. Essa ilação não é desarrazoada: os princípios da Administração Pública (como legalidade e publicidade) nos conduzem a ela.

Por ter sido a audiência de custódia apresentada no Estado do Ceará como parte do programa Pacto por um Ceará Pacífico, foi mantido, inicialmente, contato com servidor ligado ao governo do estado, o qual informou que os dados estariam disponíveis na vice-governadoria. Porém, na sede da vice-governadoria não foram disponibilizados documentos atinentes à audiência de custódia, que, conforme informações obtidas nesse órgão, estariam no âmbito da Secretaria da Justiça e Cidadania e do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE). Após reunião na Casa Militar com o secretário da respectiva pasta foram repassados documentos referentes ao Pacto por um Ceará Pacífico, além de dados sobre as audiências de custódia realizadas em Fortaleza.

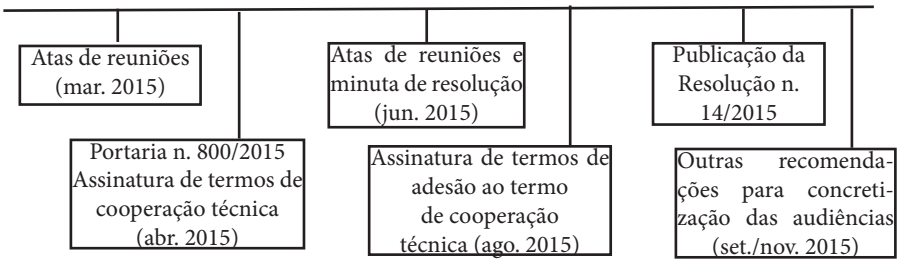
Dentro do TJCE, os documentos foram buscados junto à sua presidência, que, não dispondo da documentação, fez encaminhamento para a Consultoria Jurídica do TJCE, seção na qual restou disponibilizado o Termo de Cooperação n.

02/2017, celebrado entre o TJCE, a Secretaria da Justiça e Cidadania do Estado do Ceará (SEJUS) e a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. No âmbito do CNJ, um documento produzido em setembro de 2014 apresenta a contextualização do Projeto Audiência de Custódia. Em 2015, o CNJ apresentou o Projeto Audiência de Custódia com seus fundamentos fincados no art. 9º, 3, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e no art. 7º, 5, do Pacto de San José da Costa Rica. Em dezembro de 2015, a Resolução n. 213 (CNJ, 2015) veio para dar concretude às normas internacionais, determinando que toda pessoa presa em flagrante seja apresentada, em até 24 horas da comunicação do flagrante, à autoridade judicial competente e ouvida sobre as circunstâncias em que se realizou sua prisão ou apreensão. A Resolução n. 213 (CNJ, 2015) determina que a apresentação do preso seja precedida de cadastro no Sistema de Audiência de Custódia (SISTAC), ao tempo em que descreve o funcionamento desse sistema eletrônico disponibilizado pelo CNJ a todas as unidades responsáveis pela realização de audiência de custódia, mencionando desde seus objetivos até a responsabilidade da autoridade judiciária na correta e contínua alimentação do sistema.

É a Resolução n. 213 (CNJ, 2015) que prevê a obrigatoriedade da presença de representante do Ministério Público e da Defensoria Pública, caso o custodiado não tenha constituído defensor no momento da lavratura do flagrante, em audiência e, por outro lado, proíbe a presença dos agentes policiais responsáveis pela prisão ou pela investigação. Os deveres da autoridade judicial, além de estarem espraiados por diversos artigos da Resolução n. 213 (CNJ, 2015), encontram-se descritos no art. 8º. O ato normativo prevê, ainda, que o acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão, aplicadas em sede audiencial, ficará a cargo dos serviços de alternativas penais, denominados Centrais Integradas de Alternativas Penais, estruturados preferencialmente no âmbito do Poder Executivo estadual.

Em âmbito estadual, a Resolução n. 14 (TJCE, 2015) é o ato normativo que, dentre outras providências, institui a obrigatoriedade da realização de audiência de custódia, na Comarca de Fortaleza, bem como altera a competência e denominação do Juízo de Direito da 17ª Vara Criminal da Comarca de Fortaleza. Revolvendo os documentos atinentes à implementação das audiências de custódia no Estado do Ceará, pode-se organizá-los em uma linha do tempo, que auxilia na compreensão dos motivos ensejadores das providências adotadas. A Figura 1 resume, em perspectiva longitudinal, os documentos que deram base para as análises empreendidas.

Figura 1. Documentos da implementação das audiências de custódia em Fortaleza.



Fonte: Elaborada pelos autores.

AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA: UMA ANÁLISE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO

Esta seção traz as diretrizes traçadas por Rua (2012), que servem de base comparativa para a análise do processo de implementação das audiências de custódia no Estado do Ceará, cotejadas com os documentos reunidos ao longo da pesquisa. A análise parte de cada diretriz identificada no Quadro 1. Primeiro, da *diretriz da legislação,* os dispositivos legais da política devem ter a capacidade de estruturar favoravelmente o processo de implementação, de acordo com Rua (2012). Enquanto os tratados internacionais, ao preverem a apresentação da pessoa presa à autoridade judiciária, no prazo de 24 horas, fazem-no de maneira lacônica e objetiva, os atos normativos de regência do Projeto Audiência de Custódia formam um arcabouço detalhado de seu conteúdo e da divisão de atribuições e competências. Tanto a Resolução n. 14 (TJCE, 2015) quanto a Resolução n. 213 (CNJ, 2015) oferecem estrutura para o ato processual, desde a remessa do auto de prisão em flagrante ao Juízo competente até as providências a adotar em caso de suspeita de tortura ou maus-tratos.

O grau máximo de detalhamento da Resolução n. 213 (CNJ, 2015) vem expresso nos protocolos que a acompanham. São dois protocolos analisados neste estudo que descem a detalhes sobre o procedimento para a aplicação de medidas cautelares diversas da prisão para os custodiados apresentados nas audiências de custódia e acerca do procedimento para a oitiva, o registro e o encaminhamento de denúncias.

A segunda *diretriz de recursos* envolve a necessidade de tempo e recursos suficientes para a implementação da política. Em relação à primeira, verifica-se que o projeto foi lançado em fevereiro de 2015 pelo CNJ e a primeira audiência foi realizada no Estado do Ceará em agosto do mesmo ano, antes da publicação da Resolução n. 213 (CNJ, 2015).

A percepção de insuficiência do tempo para a implementação do projeto exsurge da análise de documentos que indicam o sucessivo aumento do número de juízes necessários para atender à demanda, no descumprimento do prazo de 24 horas para a apresentação do preso, no adiamento de audiências aprazadas em razão da não apresentação do preso, além da alteração do próprio local de realização das audiências de custódia, saindo do Fórum Clóvis Beviláqua para a DECAP.

As atas de reuniões para implementação do Projeto Audiência de Custódia sugerem a complexidade de sua concretização, pois revelam a necessidade de articulação entre poderes, integração dos sistemas do TJCE, da SEJUS e da SSPDS, readequação do espaço existente no Fórum Clóvis Beviláqua para a permanência dos presos, disponibilização de equipamento e pessoal, normatização jurídica do projeto, além de estudo sobre a viabilidade de realização de exames periciais nas dependências do fórum.

Destarte, a conjugação de esforços e ações concretas para a implementação das audiências apontam a importância de contar com maior tempo para a maturação de ideias e planos de trabalho. A suficiência de recursos aparece como mais uma importante diretriz para o sucesso da implementação da política. No projeto em análise, os Termos de Cooperação Técnica ns. 005/2015, 006/2015 e 007/2015, firmados entre o CNJ e o Ministério da Justiça – o último (Termos de Cooperação Técnica n. 007/2015) envolvendo, também, o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) – fazem menção ao tema. Os três instrumentos dispõem sobre a obrigação do Ministério da Justiça apoiar os estados com aporte financeiro, ao tempo em que expressam que os termos de cooperação não englobam a transferência de recursos, estabelecendo que as ações deles resultantes que implicarem transferência ou cessão de recursos serão viabilizadas mediante instrumento apropriado.

Em nível estadual, o único documento levantado sobre recursos traz a previsão do valor de R$ 2,5 milhões relativo à obra das novas instalações da DECAP e da Vara Única de Audiência de Custódia, além da aquisição de computadores, móveis e outras ferramentas de trabalho, despesa custeada pelo Governo do Estado do Ceará.

Quando se expande a visão de recursos para além de uma dimensão meramente financeira vêm à tona os recursos humanos. Sobre isso, a ata da reunião ocorrida em 6 de novembro de 2015 menciona a necessidade do aumento de recursos humanos para suprir as demandas da Central Integrada de Apoio à Área Criminal (CIAAC). A análise dos documentos também reforça a necessidade de ampliar o número de magistrados e servidores que atuam na Vara Única de Audiência de Custódia com vistas a adequar a demanda da unidade jurisdicional.

No mais, o silêncio sobre o tema é ensurdecedor. Botelho (2001) e Ferraz e Vieira (2009) já apontavam a importância de recursos suficientes quando do estudo sobre políticas de saúde e políticas culturais, respectivamente. Extrapolando para a situação ora estudada, pode-se prever que nela também ocorrem consequências negativas.

No que diz respeito à *diretriz sobre a relação entre causa e efeito,* os documentos analisados traçam uma estreita relação entre a audiência de custódia e a redução tanto do número de casos de tortura e maus-tratos quanto de prisões provisórias. O que se verifica nos registros levantados é a correlação entre a apresentação do preso à autoridade judiciária, no prazo de 24 horas, e o propósito de indagar sobre as circunstâncias da prisão e o desestímulo à prática de tortura e maus-tratos no momento da prisão (e logo depois desse ato de constrição).

Da mesma maneira, faz-se uma correlação entre a melhor avaliação da necessidade de decretação de prisão preventiva, com o custodiado na presença do

juiz de direito, e a redução no número de prisões provisórias. Entretanto, não se localizou qualquer pesquisa que comprove a eficiência da medida para a redução da tortura, dos maus-tratos e das prisões ilegais. Em nível estadual não se tem notícia de comparação entre dados já existentes e aqueles reunidos depois da instalação da Vara Única de Audiência de Custódia que sejam capazes de demonstrar a efetiva redução do número de prisões preventivas.

Outra série de dados de que ainda não se tem notícia são aqueles referentes à redução das práticas de tortura e maus-tratos. Aqui, pode-se antecipar que o caminho deve ser mais sinuoso, uma vez que se encontra entrelaçado com a conclusão de investigações perante a Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e junto à Procuradoria-Geral da Justiça para, a partir do resultado de procedimentos administrativos e judiciais instaurados contra agentes estatais suspeitos das práticas ilegais, poder-se analisar a audiência de custódia como fator inibidor da violência estatal.

No que diz respeito à *diretriz da necessidade de uma agência implementadora independente,* a audiência de custódia foi apresentada dentro do Pacto por um Ceará Pacífico, programa do governo estadual. Não obstante a participação do Poder Executivo estadual, notadamente sua Secretaria de Justiça e Cidadania e sua Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, os documentos revelam que a força motriz da implementação das audiências de custódia foi o TJCE, capitaneado pela desembargadora que coordenou o grupo de trabalho instituído pela Portaria n. 800/2015.

As ações e a logística foram delineadas no âmbito do TJCE a partir de reuniões de trabalho que contaram com a presença de representantes das instituições que assumiriam papel de relevo na concretização do projeto. As decisões sobre a implementação foram tomadas de acordo com os parâmetros apontados pelo CNJ e levando em consideração as particularidades do estado.

Em termos da *diretriz da compreensão dos objetivos,* estes se mostram claros na maioria dos documentos descritos. Persegue-se, com a implementação das audiências de custódia, a redução da tortura e dos maus-tratos por parte de agentes estatais e a diminuição do número de prisões provisórias. Os agentes implementadores envolvidos alertam e são alertados quanto a esses objetivos nos principais documentos acerca do tema. A Resolução n. 14 (TJCE, 2015), ato regulamentador inaugural das audiências de custódia no Ceará, expressa como fundamentos o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a Convenção Contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, o respeito à dignidade da pessoa humana encartado na Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), o Código de Processo Penal (CPP) – Decreto-Lei n. 3.689 (BRASIL, 1941) –, no tocante à aplicação de medidas cautelares diversas da prisão, e os esforços empreendidos mediante iniciativa do CNJ e do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário para implementar o Projeto Audiência de Custódia em todo o território nacional.

De toda forma, por estarem envolvidas na implementação do projeto instituições e pessoas ligadas ao sistema de justiça, e, considerando a clareza expres-

sa nos principais documentos levantados, verifica-se que a diretriz em análise foi observada. Como indica Botelho (2001), ao discorrer sobre o financiamento de políticas culturais, em patamar ainda superior ao dos recursos se encontra a clareza daquilo que a política almeja alcançar.

No que diz respeito à *diretriz de especificação de papéis,* estes estão dispostos de maneira translúcida nos documentos pesquisados. Logo nas primeiras reuniões sobre a implementação da audiência de custódia no Ceará, especificamente na Comarca de Fortaleza, percebeu-se o papel do TJCE na alteração de competência da 17ª Vara Criminal, que passaria a funcionar como Vara Única de Audiência de Custódia, na adequação do espaço para a realização das audiências de custódia, na disponibilização de servidores e de equipamentos mobiliários e de informática, bem como na pesquisa sobre antecedentes e restrições dos presos em flagrante e na normatização jurídica do projeto. À SEJUS se reservou o transporte dos presos, sendo que a escolta dos custodiados ficou a cargo da SSPDS, bem como a manutenção dos presos após a audiência no 26º Distrito Policial (DP).

A análise dos documentos sugere que, no curso da implementação das audiências de custódia, os papéis previamente definidos, não foram executados a contento. Isso porque se verificou excessiva demora na apresentação dos presos, demonstrando que a logística de transporte não foi eficiente.

Da mesma maneira, a necessidade de dividir a tarefa de reunir informações sobre antecedentes criminais e restrições do custodiado (entre TJCE, SEJUS e SSPDS) foi uma modificação no plano inicial, na qual a atribuição caberia, exclusivamente, ao Poder Judiciário. Os registros revelam sistemático atraso na pesquisa de antecedentes e restrições, o que contribuiu para o atraso na apresentação dos presos.

Em relação à *diretriz da comunicação e coordenação,* os documentos coligidos refletem o esforço de coordenação, a partir da estruturação de um grupo de trabalho no âmbito do TJCE. As atas das reuniões havidas demonstram que os envolvidos estavam empenhados em iniciar as atividades dentro do prazo de 90 dias indicado pelo CNJ e coincidente com o anúncio do Pacto por um Ceará Pacífico. Os registros evidenciam que as reuniões eram fecundas, com identificação de barreiras, deliberações, proposição de soluções e distribuição de atribuições.

Sobre a *diretriz controle,* trata-se de um fator que orienta a necessidade dos atores que exercem posições de comando serem capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados. No projeto em análise, essa é uma diretriz de difícil mensuração. A conjugação de esforços dos envolvidos assume contornos de cooperação entre poderes do Estado que não se sobrepõem. O Projeto Audiência de Custódia nasceu de um esforço do CNJ, órgão administrativo máximo do Poder Judiciário, para dar concretude a tratados internacionais e encontrou no Ceará um ponto de intercessão no Pacto por um Ceará Pacífico, um programa do Poder Executivo estadual. A colaboração que se forma a partir daí é de natureza voluntária e não impositiva, sendo inadequado falar em comando e comandados.

Em relação ao Ministério Público e à Defensoria Pública, uma vez superada a discussão acerca da constitucionalidade da audiência de custódia, seu papel institucional impõe a presença de seus representantes ao ato processual. Esses

órgãos têm mecanismos de controle interno que podem ser acionados em caso de descumprimento de deveres funcionais por parte de seus membros (que fogem ao escopo deste estudo).

No âmbito do Poder Judiciário houve adesão da Juíza Titular da 17ª Vara Criminal, quando do encerramento da distribuição de novos feitos para essa unidade jurisdicional, na assunção da titularidade da Vara Única Privativa de Audiência de Custódia.

Após o início das audiências de custódia, o documento intitulado Aperfeiçoamento do Projeto Audiência de Custódia apresenta um relatório de monitoramento das audiências e formula recomendações. O teor desse registro sugere frouxidão no controle exercido pelos juízes que atuam na Vara de Custódia naquilo que diz respeito à não apresentação dos presos. Tanto é assim que uma das recomendações à Vara Única Privativa de Custódia é que os juízes de custódia realizem o devido controle da apresentação dos presos e, caso não apresentados injustificadamente, determinem sua imediata apresentação, bem como averiguem a necessidade de apuração e eventual violação de direito.

O Quadro 2 sintetiza as análises a partir das diretrizes adotadas. As variáveis sugerem a contínua necessidade de mecanismos legais e administrativos que favoreçam o processo de implementação e, como consectário lógico, a concretização dos objetivos delineados nas políticas públicas.

Quadro 2 – Articulação comparativa entre as diretrizes e o contexto real

Diretrizes	
Legislação	As Resoluções ns. 14/2015 do TJCE e 213/2015 do CNJ estruturam favoravelmente o processo de implementação.
Recursos	Previsão em termos de cooperação técnica.
Relação entre causa e efeito	Previsão sem comprovação científica.
Agência implementadora	Desembargadora coordenadora do grupo de trabalho para implementação da audiência de custódia no estado.
Clareza de objetivos	Presente na quase totalidade dos documentos.
Clareza de papéis	Os papéis são colocados de maneira clara. Não obstante, houve alterações no curso da implementação.
Comunicação e coordenação	Esforço – grupo de trabalho e múltiplas reuniões.
Controle	Colaboração entre poderes. Frouxidão no controle da não apresentação de presos.

Fonte: Elaborado pelos autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os documentos elencados evidenciaram a sucessão de atos que foram e vêm sendo praticados ao longo da implementação da audiência de custódia no Estado do Ceará. O primeiro documento é a ata da reunião para implementação do projeto, realizada em 18 de março de 2015. Nessa oportunidade, as presenças registradas e a matéria tratada já indicavam os principais desafios para a concretização do projeto. Na mesma direção, os documentos intitulados Projeto Audiência de Custódia e Aperfeiçoamento do Projeto Audiência de Custódia são registros identificadores dos obstáculos enfrentados na implementação das audiências de custódia no Estado do Ceará.

Dentre o arcabouço documental analisado se faz necessário registrar que há perda de precisão na cronologia das ações de implementação, em decorrência do fato de alguns documentos não se encontrarem datados. Também há alguns documentos apócrifos e outros cujo destinatário não é claro. Essas lacunas nos registros chamam atenção diante do notório formalismo que impera nas ações que envolvem o Estado.

Não obstante a falta de precisão de alguns documentos, analisá-los à luz das diretrizes sintetizadas por Rua (2012) possibilita a identificação de acertos e desacertos no processo de implementação do Projeto Audiência de Custódia, além de contribuir para seu aprimoramento. Nessa senda, observa-se que um lapso temporal mais elástico para o início das audiências de custódia poderia ter viabilizado o melhor dimensionamento das dificuldades de implementação do projeto.

Um dado importante como a quantidade diária de prisões em flagrante poderia ter sido mais bem sopesado com a necessidade de: a) espaço para a permanência dos presos; b) maior profundidade de pesquisa para a localização de antecedentes criminais e a identificação de restrições em desfavor do custodiado; e c) levantamento do número de audiências necessárias – e toda a estrutura envolvida – para dar vazão ao contingente de presos. A demanda de sucessivos incrementos no número de juízes e servidores para cumprir com eficiência o prazo de 24 horas para a apresentação do preso ao juiz indica que a quantidade diária de prisões em flagrante delito pode ter sido um dado negligenciado no estudo sobre a logística do projeto.

As possíveis reflexões sobre o tema passam pela necessidade de maior envolvimento dos atores responsáveis pela prática diária do ato audiencial. Pouco foi visto da participação de magistrados, promotores, defensores e servidores que passaram a atuar na Vara Única de Audiência de Custódia, ao longo de seu processo de implementação.

Na medida em que foram investigados, desde documentos que estão na gênese do Projeto Audiência de Custódia até o registro de monitoramento das audiências já em curso, entende-se que foi possível compreender a implementação das audiências de custódia no Estado do Ceará enquanto ação de uma política pública de segurança e à luz de uma diretriz de implementação de políticas públicas. Também se constatou que a implementação vem sendo realizada de maneira relativamente exitosa, considerando as diretrizes teóricas para implementação de uma

política pública que conta com restrita disponibilidade de recursos – financeiros e humanos – e mecanismos de controle.

Dentre os principais resultados se destacam como positivos, ainda, a clareza dos objetivos e a legislação – que deixam bem delineado o fulcro da política. Como fragilidades, constatou-se que os documentos existentes não mostram de maneira clara as evidências entre a causa e o efeito e o controle também se mostra pouco estruturado ou incapaz de corrigir as distorções no processo.

Os elevados efeitos que se almeja alcançar com a audiência de custódia e seus fundamentos principiológicos exigem a ampliação da pesquisa sobre o tema – procedendo-se a uma investigação dos procedimentos instaurados para a apuração de suspeitas de tortura e maus-tratos, levantando dados relativos ao número de prisões preventivas anteriores e posteriores à implementação das audiências de custódia, aferindo a atuação dos atores envolvidos no ato audiencial (juízes, promotores, defensores públicos e advogados constituídos), identificando eventuais mudanças nas rotinas procedimentais das audiências de custódia desde seu ato inaugural (em 21 de agosto de 2015) na cidade de Fortaleza e, finalmente, analisando sua implementação no interior do Estado do Ceará.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOTELHO, I. Dimensão da cultura e políticas públicas. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, v. 15, n. 2, p. 73-83, 2001.

BRASIL. Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União,** Rio de Janeiro, seção 1, 13 out. 1941.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário 163.231-3.** Brasília: Rel. Min. Maurício Corrêa, 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo Penal. Habeas Corpus nº 119095 da 2ª Turma. Brasília, DF, 08 de Abril de 2014. **Lex:** jurisprudência do STF, Brasília, DF, 2014.

CARVALHO, M. L.; BARBOSA, T. R.; SOARES, J. B. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. *In:* COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICA DEL SUR, 10., 2010, Mar Del Plata. **Anales [...].** Mar Del Plata: [s. n.], 2010.

CEARÁ (Estado). **Comitê do "Pacto por um Ceará Pacífico" define expansão de medidas preventivas de cidadania.** 2015. Disponível em: https://www.ceara.gov.br/2015/10/09/comite-do-pacto-por-um-ceara-pacifico-define-expansao-de-medidas-preventivas-de-cidadania/. Acesso em: 20 jun. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **CNJ divulga dados sobre nova população carcerária brasileira.** 5 jun. 2014. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61762-cnj-divulga-dados-sobre-nova-populacao-carceraria-brasileira. Acesso em: 23 jun. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Novo diagnóstico de pessoas presas no Brasil.** Jun. 2014. Disponível em: http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21714:audiencia-de-custodia-contribui-para-revogacao-de-prisao-preventiva&catid=79&Itemid=220. Acesso em: 23 jun. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Resolução n. 213, de 15 de dezembro de 2015.** 2015. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_213_15122015_22032019145102.pdf. Acesso em: 23 jun. 2016.

FERRAZ, O. L. M.; VIEIRA, F. S. Direito à saúde, recursos escassos e equidade: os riscos da interpretação judicial dominante. **Dados,** Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 223-251, 2009.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015.** 2015. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPCRIM/9o_anuario_2015.pdf. Acesso em: 25 jun. 2016.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à pratica da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas,** Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública:** seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JANUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas,** Brasília, v. 1, n. 36, 2011.

MORAES SOBRINHO, J.; HELAL, D. H. A implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato: análise do programa de artesanato da Paraíba. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2010, Rio de Janeiro. **Anais [...].** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2014.

RUA, M. G. **Políticas públicas.** Florianópolis: Ed. UFSC, 2012.

SECCHI, L. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ – TJCE. **Resolução n. 14, de 10 de agosto de 2015.** 2015. Disponível em: https://caiofarias.adv.br/uploads/6/0/2/3/60238685/resolucao_do_orgao_especial_n_142015.pdf. Acesso em: 20 jun. 2016.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

O DIREITO AO FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS DE FORTALEZA

Pedro Eduardo Pompeu de Sousa Brasil
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Erasmo Miessa Ruiz
Universidade Estadual do Ceará – UECE

INTRODUÇÃO

O direito ao fornecimento gratuito de medicamentos consagrado na Lei Orgânica da Saúde – Lei n. 8.080 (BRASIL, 1990b) – configura-se como um dos terrenos fundamentais do Sistema Único de Saúde (SUS), indispensável para se garantir o direito à saúde e à vida humana digna, como estabelecido na Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988)[1]. Tal direito demanda ações concretas do Poder Público, que se materializam em políticas públicas que visam à satisfação das pessoas, haja vista ser a saúde um direito fundamental, cumprindo ao Estado provê-lo em sua integralidade.

A partir dessas balizas, o Ministério da Saúde (MS) instituiu a Política Nacional de Medicamentos (PNM), por meio da Portaria MS n. 3.916 (BRASIL, 1998), que estabeleceu como uma de suas prioridades a necessidade de contar com uma assistência farmacêutica que atenda a todos os cidadãos. Essa portaria dispõe que:

> A Política de Medicamentos aqui expressa tem como base os princípios e diretrizes do SUS e exigirá, para a sua implementação, a definição ou redefinição de planos, programas e atividades específicas nas esferas federal, estadual e municipal (BRASIL, 1998).

De fato, a implementação do fornecimento gratuito de medicamentos por parte do Poder Público exige um planejamento eficiente de metas, planos e programas de cada ente federativo para viabilizar o pleno fornecimento de medicamentos, englobando todos os casos no âmbito do SUS.

Com efeito, ainda que haja permanente atualização e reorientação do fornecimento de medicamentos pelo Poder Público, a escassez de recursos, a recente crise mundial e a consequente restrição aos direitos econômicos e sociais, tendo

1 "Art. 196. 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 igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."

em vista o desaparelhamento estatal, têm sido frequentes causas de maior litigação junto aos tribunais pátrios. No Brasil, especialmente a partir da consagração do Estado social, em 1988, houve ampliação do rol de direitos sociais, aumentando a expectativa dos cidadãos diante de seu maior acesso à Justiça.

Verificou-se intensa migração do sistema da Administração Pública para o sistema judicial, com o propósito de concretização da prestação social. Deu-se, pois, um deslocamento de legitimidade do Poder Executivo e do Poder Legislativo para o Poder Judiciário, esperando-se que este resolva todos os problemas que o sistema político não se mostre capaz de resolver.

Este capítulo tem por objeto o estudo de casos em que o Poder Judiciário teve de enfrentar a problemática da implementação das políticas públicas de saúde constitucionalmente consagradas diante da referida omissão administrativa e da crise institucional dos poderes, principalmente quando o Estado alega enfrentar déficit orçamentário.

Segundo números atualizados acerca da judicialização da saúde no Brasil, dados publicados na 13ª edição do relatório *Justiça em Números* (CNJ, 2017), somente no ano de 2016, foram ajuizadas 269.704 novas ações envolvendo demandas de saúde. Considerando todos os processos ajuizados até 31 de dezembro de 2016 chegamos ao total de 775.715 demandas judiciais acerca de serviços de saúde em trâmite no 1º ou 2º graus, nos Juizados Especiais, no Superior Tribunal de Justiça (STJ), nas Turmas Recursais e nas Turmas Regionais de Uniformização (CNJ, 2017).

Ainda segundo o CNJ (2017), tomando como critério ações que buscam o fornecimento de medicamentos, chegamos ao número de 312.147 processos judiciais em tramitação até 31 de dezembro de 2016 nas mesmas esferas de competência judiciária mencionadas, sendo que, dentre estas, somente na Justiça Federal atingimos o número de 60.176 ações em andamento. Em 2016, apenas nos Juizados Especiais Federais (JEF) houve 6.004 casos novos.

Tendo como embasamento a atuação da Justiça Federal no Ceará (JFCE) nas políticas públicas, este capítulo tem como objetivo principal o estudo da dinâmica da judicialização da saúde por meio de amostra constituída por processos cíveis que estejam ou estiveram em tramitação nas varas de JEF de Fortaleza, no período entre 2014 e 2016, de modo a compreender o acesso à Justiça e sua inserção na esfera da política pública de fornecimento gratuito de medicamentos, especificamente na Região Metropolitana de Fortaleza (Grande Fortaleza). Nossa análise afere se a atuação do Poder Judiciário Federal, nas demandas de fornecimento gratuito de medicamentos, pode contribuir para a melhoria do SUS, já que, verificando a cartografia dos números, incluindo-se quantidade, tipologia e frequência de pedidos, o estudo pode contribuir para o aprimoramento da política pública de fornecimento de medicamentos diante das demandas sociais regionais.

Realizou-se levantamento bibliográfico para fins de embasamento teórico das relações institucionais entre o Poder Judiciário e os demais poderes da União. Procurou-se averiguar o contexto histórico dos direitos sociais e os conceitos de Justiça sem deixar de lado questões mais específicas, como capacidades institucionais, escassez de recursos e decisões trágicas. Foram usados livros, artigos, periódi-

cos e dissertações de autores que constituem o estado da arte da judicialização da saúde e da atuação do Poder Judiciário e de instituições paralelas nesse âmbito.

A CONTEXTUALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS: O DIREITO À SAÚDE NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

A partir da reconstrução de nosso Estado democrático de direito, com a CF de 1988 (BRASIL, 1988, art. 6º, *caput*), o direito à saúde foi consagrado no rol dos direitos sociais fundamentais. Com a reabertura política, intensificou-se o debate nacional sobre a universalização dos serviços públicos de saúde, os quais, até então, eram garantidos apenas àqueles que tinham trabalho formal, por meio do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o que mantinha grande parte da população brasileira excluída dos serviços públicos de saúde.

Houve grande evolução e ampliação dos direitos sociais no pós-guerra a partir do chamado Estado de bem-estar social (Welfare State). Segundo Carvalho (2001, p. 170), "ao mesmo tempo em que cerceavam os direitos políticos e civis, os governos militares investiam na expansão dos direitos sociais". E prossegue o autor:

> Em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que acabava com os IAPs e unificava o sistema, com exceção do funcionalismo público, civil e militar, que ainda conservava seus próprios institutos. As contribuições foram definidas em 8% do salário de todos os trabalhadores registrados, descontados mensalmente da folha de pagamento; os benefícios, como aposentadoria, pensão, assistência médica, foram também uniformizados (CARVALHO, 2001, p. 171).

De fato, com a instituição do SUS, a CF de 1988 (BRASIL, 1988) estabelece em seu art. 198 que "as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, e constituem um sistema único", além de instituir o "acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação". Desse marco em diante, ou seja, a partir de 1988, todos os brasileiros, independente de vínculo empregatício, passaram a ser titulares do direito à saúde.

Segundo Sarlet (2001), a saúde é considerada um bem essencial da pessoa humana e, devido a isso, tem sido objeto de tutela como direito fundamental, assim como os demais direitos sociais – arts. 6º e 196 da CF de 1988 (BRASIL, 1988). Além de ser um direito fundamental brasileiro, a saúde também é um dever fundamental do Estado. Assim, com essa nova perspectiva constitucional dos direitos sociais e com a necessidade de atuação positiva por parte do Estado, o direito à saúde passou a depender de programas constituídos pelos governos. Segundo a Carta Magna, o Estado deve garanti-lo por meio de "[...] políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação" (BRASIL, 1988, art. 196).

As políticas sociais, entendidas como modalidades de política pública, são ações governamentais destinadas a um fim específico – garantir direitos e criar condições propícias ao seu exercício pelos cidadãos. Ademais, permitem a realização do princípio da dignidade da pessoa humana, no mesmo contexto do art. 196 da Carta Magna.

Política social é um conceito não muito preciso no campo das ciências sociais. Segundo M. L. W. Vianna (2002), "como política pública, portanto, a política social deve ser entendida em sua dimensão política e histórica". Mais do que conferir rigor ao conceito de política pública, vale considerar seu caráter político.

Tendo por base o período pós-constituinte, após a redemocratização no Brasil, verifica-se que a implementação dos direitos sociais sofreu grandes dificuldades, já que surgem no contexto neoliberal de defesa do "Estado Mínimo". Carvalho (2001, p. 225), assevera:

> Os direitos sociais também são afetados. A exigência de reduzir o déficit fiscal tem levado governos de todos os países a reformas no sistema de seguridade social. Essa redução tem resultado sistematicamente em cortes de benefícios e na descaracterização do Estado de bem-estar.

Diante dessas mudanças, países como o Brasil, cuja implementação de políticas sociais chegaram de maneira tardia, veem-se diante de uma ironia, já que buscaram no Ocidente, junto aos chamados países desenvolvidos (NEWIKIS, 2018), modelos que viabilizem o exercício da cidadania e possibilitem a efetivação dos direitos necessários ao desenvolvimento social do país, mas que, agora, convivem com a lógica capitalista e o renascimento do liberalismo em um cenário internacional desfavorável.

A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL DE SAÚDE E DO FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS

A atuação judicial

O direito à percepção dos medicamentos sob determinação do Poder Judiciário decorre, primeiro, do direito à vida, garantido no *caput* do art. 5º da CF de 1988 (BRASIL, 1988).

Também consta no rol dos direitos fundamentais da Carta Magna o direito à saúde (art. 6º), reforçado em seu art. 196. Assim, firmou-se o compromisso estatal para com a promoção da saúde.

Na busca da efetivação dos direitos fundamentais elencados, a CF de 1988 (BRASIL, 1988, art. 198, II) sufragou, ainda, o princípio do atendimento integral, que garante a todos o acesso a hospitais, tratamentos, medicamentos etc., enfim, a tudo aquilo que se fizer necessário à tutela do direito à saúde.

O redimensionamento e a inserção dos direitos sociais fundamentais na Carta Magna, como responsabilidade do Estado perante os cidadãos, fizeram com

que a CF de 1988 (BRASIL, 1988) fosse dotada de um caráter essencialmente programático. Nesse sentido, consagra-se uma ampla gama de direitos, dentre eles os direitos sociais e coletivos, dependentes de programas políticos e com prescrições extremamente genéricas, vagas e abstratas. Além disso, tais programas têm a missão de resolver os temas considerados relevantes via especificação de metas, regras e políticas de governo (SADEK, 2004).

Como se pode antever, o principal fator limitante dos sistemas de saúde em todo o mundo é, sem sombra de dúvida, o orçamentário – e isso não é diferente no Brasil. Santos (2007) nos oferece a perfeita compreensão do problema da implementação dos direitos sociais entendendo que, no caso do Brasil, mesmo descontando a fragilidade dos mecanismos de implementação, a CF de 1988 (BRASIL, 1988), símbolo de nossa redemocratização, tende a aumentar as expectativas dos cidadãos no sentido de verem cumpridos os direitos ali consagrados, de tal forma que a execução deficiente ou inexistente de muitas políticas sociais pode transformar-se em motivo de procura dos tribunais.

Prossegue o mestre aduzindo, em outro momento, que há confronto político entre o Poder Judiciário e outros poderes do Estado, diante da apatia ou da incapacidade dos poderes políticos no sentido de resolverem as demandas, o que leva o Poder Judiciário a interferir nas políticas públicas e nas condições de sua efetivação.

Para Barroso (2009), o controle jurisdicional em matéria de entrega de medicamentos deve ter por fundamento, como todo controle jurisdicional, uma norma jurídica, fruto da deliberação democrática. Assim, se uma política pública, ou qualquer decisão nessa matéria, é determinada de maneira específica pela CF de 1988 (BRASIL, 1988) ou por leis válidas, a ação administrativa correspondente poderá ser objeto de controle jurisdicional como parte do natural ofício do magistrado de aplicar a lei. Também será legítimo o uso de fundamentos morais ou técnicos quando for possível formular um juízo de certo/errado em face das decisões dos poderes públicos.

Dessa forma, os direitos sociais se converteram em direitos subjetivos, em sentido pleno, comportando tutela judicial específica. A intervenção do Poder Judiciário, mediante determinações à Administração Pública para que forneça gratuitamente medicamentos em uma variedade de hipóteses, procura realizar a promessa constitucional de prestação universalizada do serviço de saúde. Nesse contexto, a decisão judicial sempre deve ser circunstancial, cabendo ao magistrado questionar as razões apresentadas pela administração estatal, ponderando entre o nível de essencialidade do caso concreto e o grau de excepcionalidade para, então, decidir acatando ou não a justificativa do Estado.

A atuação judicial excessiva (críticas)

A primeira e mais frequente crítica oposta à jurisprudência brasileira se apoia na circunstância da norma constitucional aplicável estar positivada sob a forma de norma programática. O art. 196 da CF de 1988 (BRASIL, 1988) deixa claro que a garantia do direito à saúde se dará mediante políticas sociais e econô-

micas em vez de decisões judiciais. A possibilidade do Poder Judiciário concretizar, independente de mediação legislativa, o direito à saúde encontra forte obstáculo no modo de positivação do art. 196, que defere claramente a tarefa aos órgãos executores de políticas públicas democraticamente legitimados.

De fato, segundo Barroso (2009, p. 35), o ativismo judicial na saúde começa a dar sinais de excessos e inconsistências:

> No limite, o casuísmo da jurisprudência brasileira pode impedir que políticas coletivas, dirigidas à promoção da saúde pública, sejam devidamente implementadas. Trata-se de hipótese típica em que o excesso de judicialização das decisões políticas pode levar à não realização prática da Constituição Federal. Em muitos casos, o que se revela é a concessão de privilégios a alguns jurisdicionados em detrimento da generalidade da cidadania, que continua dependente das políticas universalistas implementadas pelo Poder Executivo.

Ainda, segundo Barroso (2009), a intensificação do fenômeno nos últimos anos se deu pelo fato de que, no contexto democrático brasileiro, houve significativo aumento do número de cidadãos demandando Justiça. Tal fato se deve à redescoberta da cidadania e à conscientização das pessoas em relação aos próprios direitos. Esses fatores se aliaram à circunstância do texto constitucional permitir o surgimento de novos direitos e novas ações, além da ampliação da legitimidade ativa para a tutela de interesses por meio de representação ou substituição processual, sendo que "nesse ambiente, juízes e tribunais passaram a desempenhar um papel simbólico importante no imaginário coletivo" (BARROSO, 2013, p. 410).

Vale notar que as decisões judiciais, sobretudo na 1a instância, tendem a não verificar a questão da escassez de recursos, talvez presumindo que haja recursos ou mesmo considerando imoral qualquer consideração orçamentária.

Segundo Amaral (2001, p. 177):

> Na doutrina, como demonstramos no primeiro capítulo, os autores mais preocupados com a efetividade das normas constitucionais não se ocuparam detidamente das questões alocativas. A nota central parece ser um otimismo positivista, onde a inserção no campo do direito positivo afastasse conjecturas sobre possibilidades fáticas. Ressalva-se que o direito não pode tudo, mas não são fornecidos maiores detalhes sobre como encontrar esses limites de possibilidades do campo normativo.

Outra questão bastante discutida nos tribunais é o embate entre o chamado *mínimo existencial* e a *reserva do possível*. Barcellos (2002) afirma que os direitos fundamentais correspondentes ao mínimo existencial são formados pelas condições materiais básicas para a existência, correspondendo a uma fração nuclear da dignidade da pessoa humana à qual se deve reconhecer a eficácia jurídica positiva ou simétrica. Ainda segundo a autora:

> [...] o mínimo existencial que ora se concebe é composto de quatro elementos, três materiais e um instrumental, a saber: a educação, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à Justiça. Repita-se, ainda uma vez, que esses quatro pontos correspondem ao núcleo da dignidade da pessoa humana a que se reconhece eficácia jurídica positiva e, *a fortiori, o status* de direito subjetivo exigível diante do Poder Judiciário (Barcellos, 2002, p. 258).

Merece destaque o fato de que não se pode olvidar que todos os direitos fundamentais podem implicar um custo, de maneira que tais circunstâncias não se limitam aos direitos de caráter prestacional, entretanto, é nestes últimos que seu custo assume especial relevância no âmbito de sua efetivação, dependendo, em última análise, da conjuntura econômica (SARLET; FIGUEIREDO, 2008).

Assim, a crítica mais frequente à atuação judicial é de natureza financeira, formulada com base no termo *reserva do possível*. Os recursos públicos seriam insuficientes para atender às necessidades sociais, sempre impondo ao Estado a tomada de decisões difíceis. Investir recursos em determinado setor sempre implica deixar de investi-los em outros. De fato, o orçamento se apresenta, em regra, aquém da demanda social por efetivação de direitos, sejam individuais, sejam sociais. É que o princípio da reserva do possível leva em consideração o fato do orçamento do Estado ser fixado previamente no início do exercício do ano fiscal, com base na expectativa de arrecadação pelos fatos geradores que serão realizados pelos contribuintes.

Sobre o tema, registrem-se as relevantes ponderações de Barcellos (2002, p. 236):

> A expressão reserva do possível procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por eles supridas. No que importa ao estudo aqui empreendido, a reserva do possível significa que, para além das discussões jurídicas sobre o que se pode exigir judicialmente do Estado – e, em última análise, da sociedade, já que é esta que o sustenta –, é importante lembrar que há um limite de possibilidades materiais para esses direitos.

Essa linha de argumentação predominava em diversos julgados mais antigos. Segundo Barroso (2009), em 1994, por exemplo, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), ao negar a concessão de medida cautelar a paciente com insuficiência renal, alegou o alto custo do medicamento, a impossibilidade de privilegiar um doente em detrimento de outros, bem como a impropriedade do Poder Judiciário se intrometer na Administração Pública.

Para Sarlet (2001), que divide os direitos fundamentais em direitos de defesa e direitos prestacionais, os direitos fundamentais sociais têm certos limites de eficácia, sobretudo a reserva do possível e a competência do Poder Legislativo. Assim assevera o autor:

> Assim, em todas as situações em que o argumento da reserva de competência do Legislativo (assim como o da separação dos poderes e demais objeções aos direitos sociais na condição de direitos subjetivos a prestações) esbarrar no valor maior da vida e da dignidade da pessoa humana, ou nas hipóteses em que, da análise dos bens constitucionais colidentes (fundamentais, ou não) resultar a prevalência do direito social prestacional, poder-se-á sustentar, na esteira de Alexy e Canotilho, que na esfera de um padrão mínimo existencial, haverá como reconhecer um direito subjetivo definitivo a prestações, admitindo-se, onde tal mínimo é ultrapassado, tão somente um direito subjetivo *prima facie,* já que – nesta seara – não há como resolver a problemática em termos de tudo ou nada (SARLET, 2001, p. 324).

De maneira geral, observou-se que os juízes, sobretudo os de primeiro grau, têm, mais recentemente, afastado a reserva do possível, alegando, em apertada síntese que atenta ao princípio constitucional de relevo maior que consiste na dignidade da pessoa humana, a jurisprudência brasileira já vem, em renovadas ocasiões, consolidando o entendimento de que o Poder Judiciário pode e deve, em casos excepcionais, imiscuir-se nas ações próprias das políticas públicas de saúde, para determinar fornecimento de medicamentos ou tratamentos para pacientes necessitados.

Ao lado de tais políticas há, igualmente, críticas de cunho ideológico, que veem no Poder Judiciário uma instância tradicionalmente conservadora das distribuições de poder e de riqueza na sociedade. Nessa perspectiva, a judicialização seria uma reação das elites tradicionais contra a democratização, um antídoto contra a participação popular e a política majoritária (L. W. VIANNA, 1999, p. 28).

Nesse mesmo sentido, quanto ao excesso de judicialização e os perigos para a democracia, pontua Avritzer (2016, p. 118):

> É muito importante para o Brasil hoje uma reorganização do Poder Legislativo, uma vez que a perda da legitimidade do Congresso e o aumento do ativismo do STF poderão lançar o país e a sua democracia em uma crise política. Essa recuperação da legitimidade do sistema político passa também pelo reforço da participação popular.

Corroborando essa crítica de caráter ideológico, Santos (2007) entende que o ativismo judicial, na verdade, é um entendimento tácito das elites sobre decisões concretas que levam a uma posição de conservadorismo nas conquistas democráticas. É o conceito de contrarrevolução jurídica, um movimento inverso ao ativismo judicial. Segundo o autor, trata-se de:

> [...] uma forma de ativismo judiciário conservador que consiste em neutralizar, por via judicial, muito dos avanços democráticos que foram conquistados ao longo das duas últimas décadas pela via política,

> quase sempre a partir de novas constituições (Santos, 2007, p. 110-111).

Vale destacar que compete aos três poderes interpretar a CF de 1988 (BRASIL, 1988) e pautar sua atuação com base nela, mas, em caso de divergência, a palavra final é do Poder Judiciário. Tal posição de guardião da Carta Magna não significa, porém, que toda e qualquer matéria deva ser decidida em um tribunal. Para evitar que o Poder Judiciário se transforme em uma indesejável instância hegemônica, a doutrina constitucional tem explorado duas ideias voltadas a limitar a ingerência judicial: a de capacidade institucional e a de efeitos sistêmicos.

Há, ainda, a crítica técnica, que se apoia na percepção de que o Poder Judiciário não é aquele mais habilitado a produzir a melhor decisão em matéria de saúde. Temas envolvendo aspectos técnicos ou científicos de grande complexidade podem não ter no magistrado seu mediador mais qualificado, por falta de informação ou de conhecimento específico.

Faz-se necessário verificar que, segundo os formuladores da teoria das capacidades institucionais – Sunstein e Vermeule (2003) –, muitas vezes o Poder Judiciário carece de conhecimentos específicos, ou seja, científicos, técnicos e até sociais, para proferir uma decisão em um caso concreto. Ocorre que, às vezes, com o desiderato de cumprir seu papel judicante, o magistrado fica alheio a outros aspectos que possam gerar consequências imprevisíveis para o conjunto da sociedade, já que o juiz não tem *expertise* para julgar todas as questões que demandam conhecimentos aprofundados em outras áreas do saber.

Também existe o risco de efeitos sistêmicos imprevisíveis e indesejáveis recomendarem uma posição de cautela por parte do Poder Judiciário. O juiz, por vocação e treinamento, normalmente estará preparado para realizar a justiça do caso concreto, a microjustiça, sem condições, muitas vezes, de avaliar o impacto de suas decisões sobre um segmento econômico ou sobre a prestação de um serviço público, ou mesmo sobre uma política pública.

Sobre o tema, Barroso (2009, p. 45) complementa:

> Tais decisões privariam a Administração da capacidade de se planejar, comprometendo a eficiência administrativa no atendimento ao cidadão. Cada uma das decisões pode atender às necessidades imediatas do jurisdicionado, mas, globalmente, impediria a otimização das possibilidades estatais no que toca à promoção da saúde pública.

Pode-se dizer, portanto, que determinada decisão produz reflexos em outras prioridades do Estado, na seara médica, com a alocação determinada judicialmente.

A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS DE FORTALEZA

Com o intuito de vislumbrar a dinâmica da judicialização da saúde na Grande Fortaleza foi realizada uma pesquisa no Sistema Creta (JUSTIÇA FEDERAL, 2017).

Tal averiguação tomou como base o ingresso de ações judiciais visando à condenação do Poder Público na área de fornecimento de medicamentos nos anos de 2014 a 2016 no âmbito da competência dos JEF. Foram coletadas 137 ações envolvendo a busca por fornecimento de medicamentos, sendo 46 ações de 2014, 68 de 2015 e 23 de 2016. Elas visavam, em regra, à condenação do ente federal, estadual e municipal ao fornecimento de medicamentos e insumos a pessoas com determinadas doenças.

A existência de dados consolidados no período entre 2014 e 2016 relativos ao tema em foco e a quantidade de ações coletadas, tendo como principais demandantes pessoas pobres na forma da Lei n. 1.060 (BRASIL, 1950), possibilitaram uma análise qualitativa e quantitativa sobre os pedidos de fornecimento de medicamentos pelo Poder Público via JEF.

A CF de 1988 (BRASIL, 1988) atribuiu competência administrativa comum à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para "cuidar da saúde e assistência pública". Como mencionado, o art. 23, II, da CF de 1988 (BRASIL, 1988)[2] prescreveu um regime de responsabilidade solidária dos entes federativos na promoção da saúde. Com efeito, pacificado está o entendimento jurisprudencial segundo o qual é da competência solidária entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios a responsabilidade pela prestação dos serviços de saúde à população, sendo o SUS composto pelos referidos entes, como se pode depreender dos arts. 196 e 198, § 1º, da CF de 1988 (BRASIL, 1988).

Em razão do caráter solidário do dever de prestação de serviços públicos de saúde, podem, em princípio, ser demandados quaisquer dos aludidos entes federativos, conjunta ou isoladamente, à escolha do interessado.

A estrutura básica da competência da Justiça Federal é estabelecida diretamente no art. 109 da CF de 1988 (BRASIL, 1988):

> Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
> I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;
> [...]

2 "Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
[...]
II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
[...]."

Dessa maneira, revela-se legítima a atribuição de responsabilidade à União, bem como ao Município de Fortaleza e ao Estado do Ceará, pelo fornecimento de medicação para tratamento de saúde, fundamentada a competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da CF de 1988 (BRASIL, 1988).

A competência dos JEF cíveis é determinada materialmente em função do valor da causa, da pessoa e, obviamente, em razão do lugar. Acrescente-se a isso que a possibilidade de eleição do foro pelo autor, relativamente ampla no regime estadual, está sujeita a uma série de limitações no procedimento dos JEF, posto que onde funcionar um Juizado Federal, sua competência é absoluta, por expressa disposição legal – art. 3º, § 3º, da Lei n. 10.259 (BRASIL, 2001).

Assim, o autor residente em qualquer município abrangido pela competência dos JEF de Fortaleza[3] que pretender ajuizar uma ação visando ao fornecimento de medicamentos no qual a União Federal figura como parte ré, isoladamente ou em litisconsórcio passivo, deve protocolar sua petição inicial a ser distribuída de forma eletrônica em qualquer um dos 5 JEF: 13ª, 14ª, 21ª, 26ª e 28ª Vara de JEF.

Vale ressaltar que a competência dos JEF abrange somente as causas de competência da Justiça Federal que não ultrapassam o valor de 60 salários mínimos[4]. Destarte, foram excluídas desta pesquisa as causas atinentes ao fornecimento de medicamentos de alto custo.

Mereceu destaque, inicialmente, a atuação da Defensoria Pública da União como órgão legítimo para atuar no resguardo dos cidadãos hipossuficientes. Observou-se que das 137 ações examinadas, apenas 13 (9,48%) foram ajuizadas por meio de advogado particular. A grande maioria dos casos foi de pessoas assistidas pela Defensoria Pública da União.

Em todos os processos foram examinados os pedidos (tipos de medicamentos), patologias, decisões (liminar e sentença final), além da incidência por gênero, faixa etária e réu (polo passivo da demanda). Com isso, buscou-se um "retrato" da Grande Fortaleza no período entre 2014 e 2016, de modo a tentar identificar quais são as patologias mais comuns que demandam a movimentação da máquina pública para fornecimento de medicamentos e insumos no setor saúde por parte do Poder Judiciário da União.

Dessa maneira, de acordo com os dados coletados, entre 2014 e 2016, tem-se que as patologias mais comuns em ações ajuizadas nos JEF da capital foram: Neoplasias diversas (CID C00-C97); Diabetes mellitus (CID E14); Osteoporose (CID M581); Doença de Alzheimer (CID G30); Lúpus eritematoso sistêmico (CID M32); e Transtorno depressivo recorrente (CID 10 F33.3).

Em relação ao pleito de medicamentos, verificou-se que a incidência de ações recaía tanto sobre aqueles constantes na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename) e nas listas estaduais, mas não disponíveis na assistência farmacêutica do SUS, quanto nos ausentes nas listas federal e estadual – por con-

3 Acarape, Aquiraz, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiúba, Guaramiranga, Horizonte, Itaitinga, Mulungu, Ocara, Pacajus, Pacoti, Palmácia, Paracuru, Pindoretama, Redenção e São Gonçalo do Amarante.

4 Art. 3o da Lei n. 10.259 (BRASIL, 2001): "Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças".

seguinte, não fornecidos pela rede pública de saúde. Também houve pedido de medicamentos não aprovados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), como a Fosfoetalonamina. Dentre esses medicamentos, os mais requeridos foram: a) a Insulina Lantus (Glargina), para pacientes com *diabetes mellitus* (CID E10); b) o medicamento Temodal (temozolomida), para a terapia de Neoplasias diversas (CID C00-C97); c) o Rituximabe (Mabthera), para o tratamento de diversos tipos de Linfomas (CID C85); d) o Tamoxifeno, para o tratamento de Neoplasia Maligna de Mama (CID C50.9); e) Prolia e Forteo, para Osteoporose (CID M81); e, finalmente, f) Fosfoetalonamina, também para diversas espécies de Câncer (CID C76).

Esta pesquisa, com o intuito de fornecer um panorama acerca das decisões proferidas pelos JEF da capital, usou como um de seus critérios o deferimento ou indeferimento do pedido liminar. Houve pedido liminar em 100% dos processos analisados. Observou-se, que, na maioria dos casos, o juiz, em seu despacho inicial, não defere o pedido sem antes determinar alguma diligência, como no caso do Processo n. 0505526-97.2016.4.05.8100, que tramitou na 28ª Vara Federal. Nesse caso, fez-se necessário realizar perícia médica, tendo sido, portanto, indeferido o pedido liminar de tutela antecipada:

> [...] No particular, verifico, a partir dos documentos colacionados à inicial, que a requerente é portadora de osteoporose, razão pela qual foi prescrito o medicamento Prolia (Denosumabe) como sendo a única droga capaz de incentivar a restauração da massa óssea em casos de fraturas. No entanto, o receituário médico apresentado por médico ortopedista (anexos 6 e 7), única prova apresentada a subsidiar a tese da requerente, não esclarece de modo patente a indispensabilidade do medicamento postulado, como sendo único e eficaz à preservação da vida ou da saúde da autora. Cuida-se, portanto, de informação isolada, não corroborada por quaisquer outras opiniões médicas. Assim, a realização da inspeção médica torna-se imprescindível para a configuração do pressuposto da verossimilhança da alegação de que a demandante apenas responde positivamente com a medicação solicitada. [...] (Juiz Federal José Maximiliano Machado Cavalcanti).

Outro critério fundamental para um verdadeiro espelho da realidade que os necessitados de fornecimento de medicamentos perante o SUS encontrarão no Poder Judiciário Federal da capital cearense são os números acerca da procedência ou improcedência dos pedidos. Em 2014, por exemplo, dentre os 46 processos analisados, 23 foram julgados procedentes, 17 não tiveram o mérito apreciado por algum defeito processual e apenas 6 foram julgados improcedentes. A conclusão a que se chega é que, na maioria dos casos, o Poder Judiciário defere os pedidos de fornecimento de medicamentos na sentença de 1º grau.

Também vale verificar justamente as raras situações em que o pedido foi julgado improcedente, como no caso do Processo n. 0518483-04.2014.4.05.8100, que tramitou perante a 14ª Vara Federal. Em tal caso, a parte autora buscava tra-

tamento para a Doença de Huntington (CID 10 G10) e postulou o medicamento Tetrabenazina (Xenazine) 25 mg. A União Federal, em sua contestação, alegou que a medicação pleiteada pela parte autora não tem registro na Anvisa e não consta da lista de medicamentos fornecidos pelo SUS. Na sentença relativa do processo mencionado, a magistrada, embora tenha ponderado que a jurisprudência tem admitido o fornecimento de medicamentos não registrados pela Anvisa em algumas situações, o que é excepcional, julgou improcedente o pedido porque a perícia médica indicou que há medicamentos alternativos para o mesmo tratamento fornecidos regularmente pelo SUS e não havia evidência de que o medicamento pleiteado pela autora fosse mais eficaz do que os do SUS.

Em relação aos processos que não tiveram seu mérito apreciado, as razões foram diversas. Em alguns casos, o processo foi extinto devido à ausência da parte autora na perícia judicial. Em outros houve extinção por causa da morte do autor ou por ter havido desistência da ação. Por fim, também houve situações em que o processo foi extinto sem o julgamento do mérito por incompetência do juízo, nas causas em que a União não figurava como parte ré. Nesses casos, a ação deveria ser proposta perante a Justiça Estadual.

Outro critério observado na pesquisa foi a análise quantitativa da parte ré. Dentre os 137 processos avaliados, em 122 processos (89,05%) a União, o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza figuraram como litisconsortes passivos. Como mencionado, para a jurisprudência brasileira, é inequívoca a legitimidade passiva dos entes públicos demandados, porquanto o funcionamento do SUS é de responsabilidade da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, como se depreende do disposto nos arts. 196 e 198, § 1º, da CF de 1988 (BRASIL, 1988), razão pela qual qualquer um desses entes pode ser acionado, a fim de garantir o acesso à medicação para pessoas carentes. Assim, as ações que visam ao fornecimento de determinados medicamentos podem ser dirigidas contra quaisquer dos entes da Federação. Nesse sentido é o entendimento do STJ:

ADMINISTRATIVO. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERATIVOS. LEGITIMIDADE PASSIVA *AD CAUSAM* DA UNIÃO. 1. Inexiste óbice ao julgamento do recurso, uma vez que o RESP 1.144.382/AL, submetido ao regime representativo da controvérsia, foi desafetado em 12.12.2012. 2. Ademais, conforme orientação firmada na QO no REsp 1.002.932/SP, não é necessário que a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça paralise análise de matéria que vem sendo enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral. 3. O funcionamento do Sistema Único de Saúde – SUS é de responsabilidade solidária da União, estados-membros e municípios, de modo que qualquer destas entidades tem legitimidade *ad causam* para figurar no polo passivo de demanda que objetiva a garantia do acesso à medicação para pessoas desprovidas de recursos financeiros. Precedentes do STJ. 4. Agravo Regimental não provido (AGA 200902358209, HERMAN BENJAMIN, STJ – 2ª TURMA, *DJE,* 10/05/2013, DTPB).

Dessa maneira, o elevado número de ações contra os três entes encontra explicação. A atribuição da responsabilidade solidária pelo fornecimento do serviço de saúde à União, ao Estado do Ceará e ao Município de Fortaleza acaba por atrair a competência da Justiça Federal para processar e julgar as diversas demandas, nos termos do art. 109, I, da CF de 1988 (BRASIL, 1988). Também houve casos bem particulares em que a União e o Estado do Ceará, apenas, figuraram como réus (9,48%), sendo que em apenas 1,45% dos processos o réu foi a União e outros – como a Universidade de São Paulo (USP).

Por fim, tivemos um recorte na pesquisa relativo a gênero e faixa etária. De todos os processos analisados entre 2014 a 2016, a maioria envolveu mulheres. Dentre todas as 137 ações, em 72 a parte autora era do sexo feminino (52,55%), enquanto o número de homens foi 65 (47,44% das demandas).

No que toca à faixa etária, fez-se necessário agrupar os dados entre idosos, crianças/adolescentes e maiores de idade. No Brasil, a definição de criança/adolescente é legal. Segundo o art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei n. 8.069 (BRASIL, 1990a) –, a pessoa é criança ou adolescente até os 18 anos de idade[5]. Segundo tal critério, do total de processos envolvendo pessoas do sexo masculino, em apenas 10 (15,38%) o autor era criança ou adolescente. Já quanto ao sexo feminino, somente em 4 processos (5,55%) a parte postulante era criança ou adolescente.

Por outro lado, quanto aos idosos, esse foi o parâmetro que teve maior incidência de ações. A legislação brasileira estabelece a idade de 60 anos ou mais para determinar que a pessoa é idosa. De fato, o Estatuto do Idoso – Lei n. 10.741 (BRASIL, 2003) – regula os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 anos[6]. Assim, do total de processos cujo autor é do sexo masculino, em 30 (46,15%) o postulante era idoso. Quanto às mulheres, do total de ações envolvendo pessoas do sexo feminino, 32 (44,44%) eram idosas. Isso confirma que, tanto com homens quanto com mulheres, a fase mais problemática da vida em termos de direito à saúde envolve, naturalmente, os idosos.

Finalmente, quanto aos demais, por exclusão, optamos por denominar as pessoas entre 18 e 59 anos de idade como maiores, já que o Código Civil – Lei n. 10.406 (BRASIL, 2002) – estabelece para a caracterização da maioridade civil a idade de 18 anos[7]. Nessa faixa etária, dentre os processos cujo autor era do sexo masculino, em 25 demandas judiciais (38,46%) o autor da ação era maior. No que tange às mulheres, em 36 (50%) dos processos a demandante era maior.

5 Art. 2º do ECA (BRASIL, 1990a): "Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade".

6 Art. 1o do Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003): "É instituído o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos".

7 Art. 5o do Código Civil (BRASIL, 2002): "A menoridade cessa aos dezoito anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil".

Tabela 1 – Resumo da situação dos processos de 2014 a 2016

	Processos de 2014 a 2016
Deferimento do pedido liminar	38 (27,73%)
Indeferimento do pedido liminar	99 (72,26%)
Extinção sem julgamento do mérito	47 (34,30%)
Sentença improcedente	23 (16,78%)
Sentença procedente	67 (48,90%)
Réu	122 – Todos (89,05%), 13 – União e estado (9,48%), 2 outros (1,45%)
Homens	65 (47,44%) [30 idosos (46,15%), 25 maiores (38,46%) e 10 crianças/ adolescentes (15,38%)]
Mulheres	72 (52,55%) [32 idosas (44,44%), 36 maiores (50%) e 4 crianças (5,55%)]
Total de processos	137 (100%)

Fonte: Elaborado pelos autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A saúde é um direito assegurado constitucionalmente a todos, inerente à vida, fundamental para a existência com dignidade, sendo dever do Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno e irrestrito exercício. Nesses termos, não há dúvida quanto ao seu caráter de direito fundamental, inerente ao direito à saúde, o que significa que tal direito tem uma dimensão positiva, que obriga o Estado a protegê-lo, podendo for exigido da União, dos estados e dos municípios, solidariamente ou não, por meio direto ou, no caso de indeferimento administrativo, pela via judicial, mediante as ações efetivas para a tutela desse direito.

É, pois, fundamental ponderar que o art. 196 da CF de 1988 (BRASIL, 1988), quando predica que a saúde é um dever do Estado, expressa em seu ventre um compromisso institucional inevitável do Poder Público de garantir a todos os cidadãos, em sua plenitude, o gozo do direito à saúde, empreendendo, para tanto, máximos esforços para a consecução efetiva do programa constitucional. Em conformidade com esse modelo, o *caput* do art. 2º da Lei n. 8.080 (BRASIL, 1990b) determina expressamente que "a saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício".

Dessa forma, a judicialização se revela não só um fenômeno jurídico, mas um fenômeno político e social, que alcança grande repercussão no meio acadêmico e social, sobretudo naquilo que diz respeito à execução da política pública, bem como nos deveres constitucionais ínsitos aos entes federativos diante dos cidadãos.

E essa discussão atinge um patamar mais elevado na medida em que instituições como os JEF, que foram objeto deste estudo, passaram a atuar para con-

cretizar o direito à saúde, com base em suas atribuições constitucionais e legais, que permitem uma análise mais ampla do direito a ser discutido. Faz-se necessário esclarecer que esta pesquisa não teve por finalidade o amplo enfrentamento de questões relativas ao orçamento e à realocação de recursos pelo Poder Público, limitando-se a analisar a questão específica da melhoria da política pública de fornecimento de medicamentos no âmbito específico de competência jurisdicional dos JEF de Fortaleza.

Da mesma forma, com base nos dados levantados pelas ações propostas perante os JEF da capital entre os anos de 2014 e 2016, chega-se à conclusão de que a judicialização pode exercer uma influência crucial sobre a reorganização das listas de medicamentos pelo SUS, assim como pode servir de substrato para a elaboração de uma política pública específica referente a insumos e medicamentos necessários para o tratamento de diversas doenças.

Destarte, poderia ser executada, com a finalidade de ter-se uma organização e uma orientação de recursos públicos criteriosa nesse setor, posto que existem diversas condenações do Poder Público (União, estado e município) para o fornecimento de insumos e medicamentos, a elaboração de políticas específicas que representariam economia de recursos pelo Poder Público, tanto no âmbito judicial (excesso de judicialização) quanto, e principalmente, ao tratamento do agravamento de doenças que poderiam ser evitadas com a implementação mais dinâmica do fornecimento de seus medicamentos.

Ademais, esta pesquisa se revelou um instrumento útil para a comunidade jurídica e a população em geral da Grande Fortaleza, sobretudo a população mais carente, que necessita da atuação judicial para ver seu direito constitucional à saúde assegurado. Esboçou-se um retrato, ainda que restrito, da realidade que o cidadão vai encontrar diante dos magistrados atuantes nos JEF da capital. Foram explicitados diversos parâmetros adotados pelos juízes em suas decisões, de modo que o interessado na tutela jurisdicional de fornecimento de medicamentos saberá exatamente "em que terreno estará pisando".

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, G. **Direito, escassez e escolha.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: José Olympio, 2016.

BARCELLOS, A. P. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais o princípio da dignidade da pessoa humana.** Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, L. R. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva:** direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. 2009. Disponível em: http://www. tjmg. jus. br/portal/conhecimento-juridico/artigos-juridicos/detalhe-122. htm. Acesso em: 5 fev. 2018.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo.** São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Lei n. 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 13 fev. 1950.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 16 jul. 1990a.

BRASIL. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 20 set. 1990b.

BRASIL. Portaria MS n. 3.916, de 30 de outubro de 1998. Dispõe sobre a aprovação da Política Nacional de Medicamentos. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 1º out. 1990.

BRASIL. Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 13 jul. 2001.

BRASIL. Secretaria de Políticas de Saúde, Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Medicamentos.** Brasília: Ministério da Saúde, 2001.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 3 out. 2003.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Justiça em números 2017:** ano-base 2016. 4 set. 2017. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros. Acesso em: 20 set. 2017.

JUSTIÇA FEDERAL. **Sistema Creta.** Disponível em: https://www.jfce.jus.br/processos-judiciais/processos-eletronicos-jefs-creta. Acesso em: 24 set. 2017.

NEWIKIS. **País desenvolvido.** Disponível em: https://newikis.com/pt/Pa%C3%ADs_desenvolvido. Acesso em: 17 jan. 2018.

SADEK, M. T. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados,** São Paulo, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004.

SANTOS, B. S. **Para uma revolução democrática da Justiça.** São Paulo: Cortez, 2007.

SARLET, I. W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista de Doutrina da 4ª Região,** Porto Alegre, n. 24, p. 19, 2008.

SUNSTEIN, C. R.; VERMEULE, A. Interpretation and institutions. **Michigan Law Review,** Ann Arbor, v. 101, n. 4, p. 885-951, 2003.

VIANNA, L. W. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, M. L. W. **Em torno do conceito de política social:** notas introdutórias. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2002.

CONTROLADORIA GERAL DE DISCIPLINA:
no controle da atividade policial

Silvia Andrea de Oliveira Cunha
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Roselane Gomes Bezerra
Universidade Federal do Ceará – UFC

INTRODUÇÃO

Ao longo de toda a sua história, a polícia tem sido marcada por intervenções políticas que, inclusive, mostram-se de interesse para aqueles que se encontram no poder sem que se leve em conta as demandas da sociedade. Nesse cenário, a polícia advém do contexto social em que opera, haja vista seus integrantes serem oriundos da mesma sociedade onde operam. Ao estudar a segurança pública, muitos especialistas e pensadores praticam um perverso exercício de exclusão das causas exógenas, retirando a polícia do sistema maior que se denomina sociedade e, a partir daí, estabelecem relações de causa e efeito e embaraçam o percurso das soluções. Em tal cenário, aparentemente a incongruência do complexo policial em nada influencia a inadequação social, de modo que a arbitrariedade e a corrupção policial não refletiriam o palco social onde se desdobram (MOTA BRASIL, 1995; CANO, 2001; COSTA, 2005).

É bem verdade que os membros dos mais diversos segmentos, como professores, estudantes, políticos e advogados, têm discutido cada vez mais a atuação da Polícia Militar (PM) em todos os seus aspectos, inclusive analisando a proposta de construir uma nova polícia – mas qual polícia? Seria uma polícia "boazinha" ou "truculenta", bem preparada e dotada de técnicas elaboradas e armamentos pesados, somente investigativa ou predominantemente ostensiva, várias polícias ou uma única polícia? Não se sabe ao certo! Alguns cidadãos querem uma polícia que resolva os problemas sociais decorrentes da criminalidade, outros querem uma polícia comunitária, prestadora de serviços, vista como uma instituição mais alinhada às demandas sociais, contudo, vale a pergunta: o que seria uma polícia melhor?

Considera-se necessário buscar a melhoria dos serviços policiais independente do modelo, militar ou civil, único ou múltiplo, tendo em vista que qualquer opção não terá grandes chances de sucesso se não for acompanhado pela modernização e valorização da corporação, com treinamento contínuo, investimento adequado nos aspectos tecnológico e científico, redefinição de sua missão e forma de atuação e, principalmente, um órgão de controle da atividade policial militar considerado eficiente.

Em busca de uma polícia mais atuante e organizada, capaz de oferecer respostas rápidas e adequadas às condutas transgressivas de seus agentes de segurança, o Estado do Ceará criou sua Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário (CGD) em 20 de junho de 2011.

Com esse órgão, o controle da atividade policial ganhou nova roupagem, aumentando sua credibilidade no meio social e diminuindo o sentimento de impunidade diante dos casos de má conduta praticada por servidores públicos que atuam como agentes de segurança. Uma das missões da CGD é aumentar a celeridade dos processos e inibir as condutas não condizentes com os estatutos e códigos disciplinares. Daí surgiu o interesse na realização deste estudo, que teve por objetivo:

> • Analisar o trabalho da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário (CGD), órgão governamental criado para dar respostas rápidas às apurações de condutas irregulares por parte dos agentes de segurança pública.

O órgão em foco é responsável pela apuração de condutas desviantes dos agentes de segurança pública por meio da instauração dos chamados *processos administrativos disciplinares*. Assim, esta pesquisa recorreu a dados e informações disponíveis em documentos oficiais acessados via internet ou em fontes diretas, como arquivos institucionais (leis, portarias, decretos e outros), conversas informais e observação direta, em razão da minha atuação profissional de uma das autoras deste capítulo no órgão.

Quando a CGD foi criada, o Estado do Ceará passava pelo terceiro modelo de controle das atividades policiais por uma única razão: os modelos anteriores não trouxeram os resultados que a sociedade almejava. Primeiro, por serem as corregedorias internas, geridas por membros da corporação, o que não denotava transparência e sugeria corporativismo – um problema que se somava à sua falta de estruturação. Segundo, por terem as apurações se iniciado na Corregedoria Geral, elas demoravam em demasia até chegarem ao seu final, o que levava os policiais a contar um grande possibilidade de não se verem punidos.

Fazendo-se necessário processar com celeridade, o órgão foi formatado para dar maior vazão aos processos administrativos disciplinares, pois assumiu a competência de instaurar, processar e emitir o parecer final, algo diferente de uma Corregedoria Geral, que só daria a sugestão de instaurar os processos administrativos que ficariam a cargo das corporações militares.

A inquietação do governo estadual diante da impotência do antigo órgão, a saber, a Corregedoria Geral, no sentido de trazer respostas rápidas às más condutas dos agentes de segurança se traduzia no art. 1º da Lei Complementar n. 98 (CEARÁ, 2011), que dispõe sobre a criação da CGD:

> Art. 1º Fica criada, no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo Estadual, a Controladoria Geral de Disciplina dos órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário do Estado do Ceará, com autonomia administrativa e financeira com a competência para reali-

> zar, requisitar e avocar sindicâncias e processos administrativos para apurar a responsabilidade disciplinar dos servidores integrantes do grupo de atividade de Polícia Judiciária, policiais militares, bombeiros militares e agentes penitenciários, visando o incremento da transparência da gestão governamental, o combate à corrupção e ao abuso no exercício da atividade policial ou de segurança penitenciaria, buscando uma maior eficiência dos serviços policiais e de segurança penitenciária, prestados à sociedade.
>
> Parágrafo único. A Controladoria Geral de Disciplina poderá avocar qualquer processo administrativo-disciplinar ou sindicância, ainda em andamento, passando a conduzi-los a partir da fase em que se encontram.

A CGD ficou incumbida de oferecer à sociedade maior eficiência no trabalho policial, por meio da apuração das condutas desviantes dos agentes de segurança pública, voltada à transparência da gestão governamental e o combate de crimes como: a) lesão corporal; b) invasão de domicílio; c) extorsão; e d) corrupção de agentes de segurança.

Tendo como principal propósito prevenir e reprimir as condutas ilícitas dos policiais militares e civis, dos agentes penitenciários e dos profissionais da Perícia Forense, mediante instauração de processos administrativos disciplinares, o novo modelo de controle da atividade policial almeja melhorar tal imagem negativa, assim, a CGD foi montada com base em 3 eixos estratégicos:

> **a) Celeridade processual:** concentra-se em aumentar a celeridade dos processos oriundos da antiga Corregedoria Geral, visando a atender às demandas existentes, proporcionando melhores respostas à sociedade dentro de prazos processuais de 120 dias (em linha com a garantia constitucional da razoável duração do processo administrativo e com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência);
> **b) Inteligência:** concentra-se naquelas demandas que envolvem os crimes de maior potencial ofensivo, como os praticados por grupos de extermínio, homicídio, sequestros e extorsão; e
> **c) Ações preventivas de condutas ilícitas:** concentra-se em desestimular os indivíduos ligados a abuso de autoridade, lesão corporal, improbidade administrativa etc.

A CGD tem uma atividade intensa, eclética e de grande responsabilidade, a julgar por trabalhar com um público que envolve mais de 25 mil servidores públicos (entre policiais militares e civis, dos agentes penitenciários e dos profissionais da Perícia Forense), recebendo denúncias por vários meios e responsabilizando-se por emitir decisões que podem levar servidores públicos à perda de suas funções (no caso de agentes de segurança expulsos ou demitidos).

OS NÚMEROS DA CONTROLADORIA GERAL DE DISCIPLINA DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E SISTEMA PENITENCIÁRIO

Na CGD, as denúncias ocorrem durante todo o dia, em horário comercial, e seus números são crescentes. Em 2013 foram recebidas cerca de 1.800 denúncias e em 2017 houve aproximadamente 2.900 denúncias (um acréscimo de 38%).

As denúncias ao CGD vêm aumentando ao longo dos anos, o que pode demonstrar que: a) o órgão está se tornando mais conhecido e confiável perante a sociedade; b) os agentes de segurança estão cometendo mais transgressões disciplinares; ou c) isso é proporcional ao aumento do número de agentes de segurança nos últimos anos (decorrente dos vários concursos públicos realizados pelo governo).

Segundo os levantamentos, de 2013 a 2017 foram instaurados 2.104 processos administrativos disciplinares para apurar transgressões cometidas por má conduta de policiais civis, policiais militares, agentes penitenciários e profissionais da Perícia Forense, em desfavor de 3.446 servidores públicos – vale ressaltar que um processo pode envolver 2 ou mais deles – e 1.556 desses processos foram arquivados (cerca de 73% do total). Em conversa informal, um servidor da CGD comentou esses números:

> *Isso prova que a CGD não existe apenas para punir, mas sim para apurar as condutas transgressivas buscando a verdade de fatos, punindo somente diante de provas indubitáveis, no que podemos traduzir que o órgão respeita e leva em consideração uma das mais importantes garantias constitucionais, o princípio da inocência, pois, através dela, o acusado deixa de ser mero objeto do processo, passando a ser sujeito de direitos dentro da relação processual.*

Em conformidade com esse relato, diz o 5°, LVII, da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988): "ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória". Ou seja, todo acusado de ato ilícito tem o direito de ser tratado com dignidade enquanto não se solidificam as acusações, já que se pode concluir que ele é inocente. Contudo, deve-se atentar para o fato de que os processos arquivados por insuficiência de provas poderão ser reapreciados caso surjam novos fatos, como prevê o Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará – Lei n. 13.407 (CEARÁ, 2003):

> Art. 72. O militar do Estado submetido a processo regular deverá, quando houver possibilidade de prejuízo para a hierarquia, disciplina ou para a apuração do fato, ser designado para o exercício de outras funções, enquanto perdurar o processo, podendo ainda a autoridade instauradora proibir-lhe o uso do uniforme e o porte de arma, como medida cautelar.
> Parágrafo único. Não **impede a instauração de novo processo regular, caso surjam novos fatos ou evidências** posteriormente à conclusão

> dos trabalhos na instância administrativa, a absolvição, administrativa ou judicial, do militar do Estado em razão de:
> I – não haver prova da existência do fato;
> II – falta de prova de ter o acusado concorrido para a transgressão; ou
> III – não existir prova suficiente para a condenação.

Em 2013 foram instauradas 210 sindicâncias, 176 conselhos de disciplinas, 15 conselhos de justificação e 113 processos administrativos; nos anos seguintes (2014-2017) o número de sindicâncias aumentou, chegando a 412 em 2017.

Os anos de 2013 e 2014 tiveram o maior número de ocorrências de instauração de conselho de disciplina, com 176 e 111 processos regulares, respectivamente; a depender daquilo que ficar provado, os agentes de segurança podem ser demitidos ou expulsos e os números servem de parâmetro para deduzir que o órgão vem conseguindo fazer com que os policiais diminuam o número de suas ações ilícitas.

Apuramos que a punição mais aplicada no percurso de 2013 a 2017 foi a permanência disciplinar (com maior incidência em 2013 e 2014). Ao compararmos o número de policiais militares punidos pela CGD em 2013 (349) e 2014 (327), a proporção desses policiais militares sancionados com permanência disciplinar é de, respectivamente, 41,62% e 24,15%, representando quase 50% de todas as punições estabelecidas pelo órgão controlador em 2013.

Ao compilarmos a quantidade de policiais militares processados e punidos com demissão e expulsão em 2013 e 2017 chegamos a algumas conclusões:

> **1.** Em 2013, 57 servidores sofreram a sanção de DEMISSÃO e 14 foram sancionados com a EXPULSÃO, salientando que somente policiais militares e bombeiros militares podem ser punidos com expulsão – os outros servidores são demitidos. Então, dentre os 57 demitidos, 36 eram policiais militares (63%);
> **2.** Em 2014, 31 servidores sofreram a sanção de DEMISSÃO e 17 foram sancionados com a EXPULSÃO. Então, dentre os 31 demitidos, 19 eram policiais militares (61%);
> **3.** Em 2015, 3 servidores sofreram a sanção de DEMISSÃO e não houve EXPULSÃO nesse ano. Então, dentre os 3 servidores demitidos, 1 era policial militar (33%);
> **4.** Em 2016, 7 servidores sofreram a sanção de DEMISSÃO e 1 foi sancionado com a EXPULSÃO. Então, dentre os 7 servidores demitidos, 3 eram policiais militares (43%);
> **5.** Em 2017, 26 servidores sofreram a sanção de DEMISSÃO e 1 foi sancionado com a EXPULSÃO. Então, dentre os 26 servidores demitidos, 10 eram policiais militares (38%).

No total, 98 policiais militares saíram da corporação nesses 5 anos de existência do órgão, via demissão ou expulsão, as sanções mais graves que o servidor

pode receber em sua vida militar, pois o oficial perderá o posto, a patente, a praça e a graduação.

O Povo (2017) resume a totalidade dos servidores demitidos/expulsos pela CGD de 2013 a 2017. O órgão apresentou uma queda de 96% no número de demissões/expulsões nesse período, com destaque para a expulsão de policiais militares e bombeiros entre 2015 e 2017. Diante dessa expressiva redução, o sociólogo Marcos Silva comentou: "a controladoria criou uma nova cultura policial, no sentido de que eles sabem que há um órgão estruturado, que exerce vigilância constante" (O POVO, 2017). Isso conferiu um aspecto positivo às inúmeras críticas que o órgão recebe dos agentes de segurança:

> [...] a CGD passou a enfrentar denúncias de uso político e perseguição. Considerada pelo Governo um "divisor de águas" na fiscalização e disciplina dos servidores da segurança, foi tachada de "vilã, sobretudo por policiais, e alvo de pedidos de extinção por representantes de associações, sob justificativa de que a missão da pasta estava 'desvirtuada'" (O POVO, 2017).

O órgão vem aplicando sanções que determinam a vida dos militares: ser expulso ou demitido modifica a vida e o *status* social do indivíduo e de sua família. Tais punições podem ocorrer a qualquer tempo da carreira do policial, ou seja, ele pode estar próximo de alcançar sua reserva remunerada (após 30 anos de serviço) ou mesmo se encontrar na reserva quando processado e sancionado com a perda de seu posto ou sua graduação – a perda de seus vencimentos e de sua condição de militar o levará a ter de recomeçar sua vida após anos e anos dedicados à corporação.

Contata-se que esse órgão tem adotado uma nova roupagem ao exercer a função para a qual foi criado: o trabalho dos agentes de segurança pública envolve a proteção da sociedade, por isso eles sempre devem mostrar-se preparados para seguir o caminho da justiça, da ordem pública e dos bons princípios, servindo a sociedade acima de seus próprios interesses pessoais, obedecendo à hierarquia e à disciplina da corporação, respeitando a dignidade humana e preservando a lealdade e o profissionalismo. Fugir desses parâmetros os torna sujeitos a processo e punição.

Foucault (2007, p. 177), dizia: "se deixamos ver aos homens que o crime pode ser perdoado e que o castigo não é sua continuação necessária, nutrimos neles a esperança da impunidade que as leis sejam inexoráveis, os executores inflexíveis". Daí vê-se a necessidade da existência de um órgão de vigilância que seja diretamente ordenado, imparcial, com independência financeira para que possa impedir transgressões/crimes. Porém, faz-se necessário que os processos não sejam secretos, que se conheçam todas as razões pelas quais um acusado foi condenado ou absolvido e que cada um possa saber e reconhecer as razões de punir.

Inúmeros são os tipos de transgressões elencadas no Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará (CEARÁ, 2003), além daquelas consideradas crimes no Código Penal Militar

(BRASIL, 1969) ou no Código Penal (BRASIL, 1940) e, ainda, todas as ações ou omissões que violem os valores e os deveres militares. Pode-se apontar como valores fundamentais para a corporação militar: a) o patriotismo; b) o civismo; c) a hierarquia; d) a disciplina; e) o profissionalismo; f) a lealdade; g) a constância; h) a verdade; i) a honra; j) a dignidade humana; k) a honestidade; e l) a coragem (CEARÁ, 2003). O rol de transgressões dos policiais militares é enorme, incluindo a falta de honestidade, profissionalismo e respeito para com a Pátria, entre outros, além do descumprimento de deveres como: a) prestar assistência moral e material no lar; b) preservar a natureza e o meio ambiente; c) preservar o patrimônio público; d) agir como cidadãos; e e) proteger as pessoas com abnegação e desprendimento pessoal.

A falta mais frequente dentre os militares foi a de lesão corporal/agressão física, principalmente nos anos de 2013, 2016 e 2017, essa má conduta é considerada grave e pode ser enquadrada no art. 13, § 1º, IV, do Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará (CEARÁ, 2003) – "agredir física, moral ou psicologicamente preso sob sua guarda ou permitir que outros o façam" – outro dispositivo que pode levar o militar a ser enquadrado nesse sentido é o art. 13, § 1º, II: "usar da força desnecessária no atendimento da ocorrência ou no ato de efetuar a prisão". Vale ressaltar que a agressão física/lesão corporal se inclui nessa dinâmica factual caso o policial use de força desnecessária e isso fique comprovado por meio de exame de corpo de delito.

A tênue linha que separa o uso moderado da força da violência na ação policial é uma das questões cotidianas do policiamento ostensivo por parte da PM. Pinheiro e Almeida (2003) defendem a ideia de que o Estado, por meio da polícia, usa a força em 3 sentidos básicos: a) a "agressão física"; b) o "uso da força física" (inclusive o emprego de arma de fogo, em casos de "restauração da ordem", e a "violência policial", termo que designa o abuso policial cometido em nome do Estado); e c) a ameaça implícita em consequência de toda "infração à lei e à ordem" (em qualquer tempo e lugar definido). A agressão física/lesão corporal também é considerada crime tipificado no art. 129 do Código Penal (BRASIL, 1940): "Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem. Pena – detenção, de três meses a um ano".

Percebe-se que a CGD busca extenuar todas as provas para chegar à veracidade dos fatos, por se considerar grave tal tipo de transgressão, podendo levar à demissão ou expulsão, por isso assume vital importância a comprovação via exame de corpo de delito no curso do processo. Em 2016 e 2017, o número de policiais militares punidos por lesão corporal foi maior do que o de todas as outras transgressões especificadas.

Outro achado digno de nota é o número de policiais punidos por porte ilegal de arma de fogo e lesão por arma de fogo – isso reflete o fato de que inúmeros policiais não têm a posse e o porte de arma nos termos da legislação vigente. Muitos policiais vendem arma de fogo sem o devido registro e publicação no Boletim do Comando-Geral da Polícia Militar do Ceará e eles alegam em sua defesa que um simples registro em cartório seria suficiente para ter o direito de portar uma arma. Em inúmeros casos, esse tipo de transgressão foi descoberta porque o militar que

adquiriu sua arma irregularmente cometeu algum crime com uso dessa arma, por exemplo: a) roubo; b) extorsão; c) corrupção; d) homicídio etc.

Em um dos casos ocorridos em 2014, um soldado foi preso e autuado em flagrante por infração do art. 157, § 2º, I, do Código Penal (BRASIL, 1940)[1] e do art. 16 do Estatuto do Desarmamento – Lei 10.826 (BRASIL, 2003)[2] –, por ter praticado roubo a mão armada contra um sargento da PM, momento em que teria efetuado disparos contra a aludida vítima e, posteriormente, subtraído-lhe uma arma de fogo. A arma apreendida com o policial acusado estava registrada em nome de terceiro, o que contraria o Estatuto do Desarmamento (BRASIL, 2003), uma violação da disciplina militar que se mostra incompatível com a função pública. O policial militar foi acusado de ter praticado, ainda, com arma em punho e na mesma data, a subtração de pertences como mochila, carteira e celular efetuando disparo de arma de fogo, sendo preso posteriormente em sua residência por policias militares.

O curioso nesse caso foi que a arma encontrada com o militar acusado, preso em flagrante delito, processado pela CGD e expulso da corporação, pertencia a outro policial, que respondeu a um processo administrativo disciplinar em 2014, vindo a ser punido com 2 dias de permanência disciplinar. Ainda mais relevante foi o fato de que, no decorrer do processo disciplinar em desfavor desse segundo policial, descobriu-se que a arma foi vendida a um terceiro policial, que, em seguida, vendeu-a para um quarto policial, o que resultou na instauração de processos administrativos disciplinares em desfavor de todos esses policiais – mas tais processos não foram concluídos.

Inúmeros militares incorrem nesse tipo de transgressão/crime por desconhecimento de que suas armas só estarão devidamente regularizadas quando for expedido o respectivo certificado de registro de arma de fogo (CRAF) e após sua publicação no boletim da corporação. Os militares pensam que o registro de compra e venda em cartório os autoriza a negociar suas armas, porém, isso não os inocenta nem serve de atenuante, tendo em vista que o art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-Lei n. 4.657 (BRASIL, 1942) – dispõe: "ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece".

O número de policiais punidos pela CGD por porte ilegal de arma de fogo nos 5 anos totalizou 214, perdendo somente para lesão corporal. Esse achado é preocupante por se acreditar que os agentes de segurança pública têm a obrigação de conhecer as leis e os regulamentos, principalmente em relação a um objeto específico de sua rotina de trabalho com grande potencial ofensivo.

1 "Art. 157. Subtrair coisa móvel alheia, para si ou para outrem, mediante grave ameaça ou violência pessoa, ou depois de havê-la, por qualquer meio, reduzido à impossibilidade de resistência: Pena, de quatro a dez anos, e multa.
§ 1º Na mesma pena incorre quem, logo depois de subtraída a coisa, emprega violência contra pessoa ou grave ameaça, a fim de assegurar a impunidade do crime ou a detenção da coisa para si ou para terceiro."

2 "Art. 16. Possuir, deter, portar, adquirir, fornecer, receber, ter em depósito, transportar, ceder, ainda que gratuitamente, emprestar, remeter, empregar, manter sob sua guarda ou ocultar arma de fogo, acessório ou munição de uso proibido ou restrito, sem autorização e em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena – reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa."

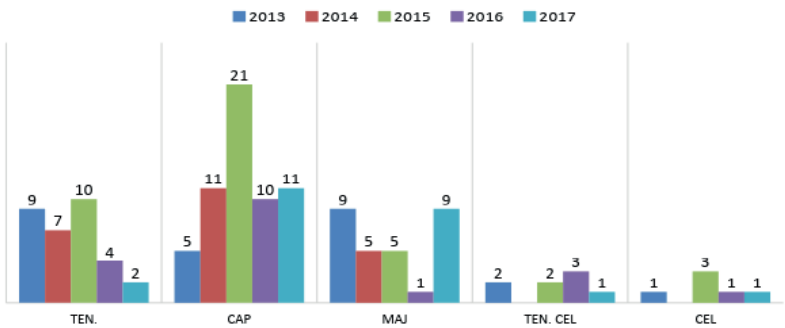
O Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará (CEARÁ, 2003) estabelece os procedimentos para a apuração da responsabilidade administrativo-disciplinar dos militares estaduais e dá outras providências. Seu art. 3º dispõe que a hierarquia militar é a progressiva ordenação da autoridade, em diferentes graus, dela decorrendo a obediência dentro da PM e do Corpo de Bombeiros Militar, sendo o Governador do Estado o chefe supremo das duas corporações.

A hierarquia militar é conceituada mediante ordenação da autoridade dentro da corporação em postos e graduações. De acordo com o art. 3º, § 2º, da Lei n. 10.826 (BRASIL, 2003), posto "é o grau hierárquico dos oficiais, conferido por ato do Governador do Estado e confirmado em Carta Patente ou Folha de Apostila"[3] e o art. 3º, § 3º, da mesma lei define graduação como "o grau hierárquico das praças conferido pelo Comandante Geral, da respectiva Corporação Militar".

O quadro de oficiais da PM é formado por tenentes, capitães, majores, tenentes coronéis e coronéis, os quais são preparados, ao longo de sua carreira, para exercerem o comando, a chefia e a direção das organizações militares estaduais de acordo com o escalonamento hierárquico. O quadro das praças conta com soldados, cabos, sargentos e subtenentes. Os sargentos e os subtenentes auxiliam e complementam a atividade dos oficiais na instrução, na capacitação e no emprego dos meios de administração e comando das frações de tropa, complementando a atividade operacional junto com cabos e soldados. Os cabos e os soldados são responsáveis pela execução, ficando "na linha de frente" das ações e operações militares.

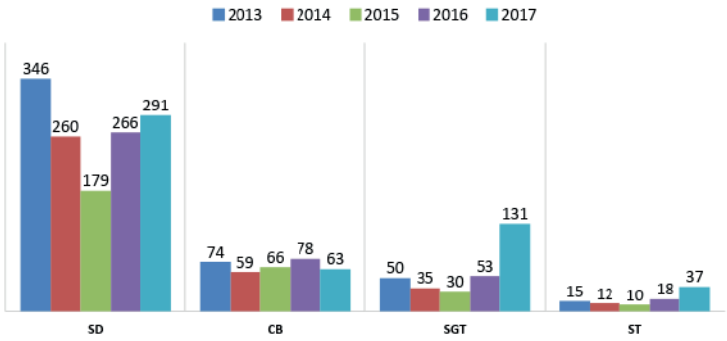
Uma vez resumidos o que vêm a ser os postos e as graduações, o Gráfico 1 ilustra quem mais comete transgressões e, consequentemente, quem é mais processado pela CGD.

Gráfico 1. Policiais que mais cometeram transgressões (Oficiais).



TEN (Tenente); CAP (Capitão) ; MAJ (Major) ; TENCEL (Tenente Coronel) ; CEL (Coronel)
Fonte: Controladoria Geral de Disciplina

Gráfico 2 – Policiais que mais cometeram transgressões (Praças)



Legenda: SD = soldado; CB = cabo ; SGT = sargento; ST = subtenente.
Fonte: Elaborado pelas autoras.

Como se sabe, uma transgressão disciplinar decorre de um fato com relevância jurídica. Assim, faz-se necessário entender o que é fato. Do latim *factum*, esse vocábulo significa aquilo que é feito, relacionando-se, ainda, com o latim *facere* (fazer). Em outras palavras, trata-se de todo acontecimento, toda realidade exterior. Também se deve entender que todo ato (fato) humano pode ser voluntário ou involuntário e que o fato jurídico envolve ato com relevância jurídica – eis o objeto do direito disciplinar.

Alguém menos avisado poderia concluir o seguinte ao analisar o Gráfico 1: a quantidade de transgressões dos soldados é 223 vezes maior do que a dos coronéis e esse resultado é atribuído a fatores que não fazem parte da causa, como: baixa escolaridade, falta de experiência, imaturidade psicológica etc.

Há indícios de proporcionalidade entre o número de transgressões e o fato dos policiais fazerem parte da linha de frente da PM no combate à criminalidade. Um exemplo disso no Gráfico 1 consiste na observação de que, no período de 2013 a 2017, os soldados transgrediram 223 vezes mais do que os coronéis e os tenentes transgrediram 42 vezes menos do que os soldados. Essa linha decrescente de transgressões reflete o fato que, normalmente, uma equipe da PM tem a seguinte composição: 2 soldados e 1 cabo ou 2 soldados e 1 sargento. São essas equipes que presenciam os crimes ou atendem às ocorrências na linha de frente do combate à criminalidade. No período de 2013 a 2017, cabos (340) e sargentos (299) apresentam praticamente as mesmas quantidades de transgressões; como policiais de combate, aumentam possibilidades transgressivas.

Quanto às praças, constata-se que os subtenentes se envolvem em 3 vezes menos ocorrências do que os cabos e os sargentos. Como os subtenentes são comandantes de destacamentos no interior, ou comandantes de equipes, não ficam expostos às circunstâncias relativas aos fatos.

COMPARAÇÃO ENTRE A QUANTIDADE DE TRANSGRESSÕES DE OFICIAIS E PRAÇAS

O vocábulo *comparação,* do latim *cum* e *par*, um ao lado de outro, constitui operação mental que, em apertada síntese, significa colocar de par a par coisas para analisar suas semelhanças e diferenças para daí tirar conclusões. Para tal se faz necessário haver algo em comum entre aquilo que se compara. Percebemos como é difícil comparar as transgressões de um coronel às de um soldado posto que um coronel, quando muito, poderá envolver-se em uma ocorrência de cunho meramente administrativo, ao contrário das praças e dos oficiais de baixa patente, que adentram o palco das ocorrências.

Assim, nas transgressões ocorridas entre 2013 e 2017, constatamos que os números dos tenentes são 3 vezes menores do que os dos subtenentes (graduação máxima das praças). Os coronéis apresentam 5 vezes menos ocorrências de transgressão do que os tenentes. E assim por diante.

Vale lembrar que dificilmente alguém tem pleno domínio sobre os fatos. Desse modo, antes de criticar os policiais da linha de frente, deve-se considerar que qualquer fato é dinâmico, ocorrendo somente uma vez no tempo e no espaço, não cabendo generalizações.

Como frisamos no início deste capítulo, a CGD foi criada para proporcionar maior celeridade processual e diminuir a impressão de que os policiais não são punidos por práticas ilícitas. Isso tornou necessária a determinação do tempo que o órgão leva para finalizar seus procedimentos, para verificar se os prazos que a lei determina tem sido cumpridos. Dentro do período de 5 anos, no final de 2017, a CGD finalizou 2.898 processos. Finalizar um processo no âmbito desse órgão significa realizar a publicação da portaria, a citação do servidor acusado, a instrução (oitiva de testemunhas, colheita de provas, qualificação e interrogatório do servidor/militar), a apresentação das alegações finais pela defesa do acusado, a confecção do relatório da comissão ou sindicante e a publicação no *Diário Oficial do Estado,* com a decisão do Controlador Geral ou, quando impetrado recurso ao Conselho de Disciplina e Correição (CODISP), com a publicação do acórdão.

Antes de comentarmos os dados colhidos durante a pesquisa, faz-se necessário informar como é realizado o processo e quais são os prazos que cada um requer nos termos da legislação. O prazo para encerramento da sindicância administrativa é de 30 dias, prorrogável por mais 30 dias; a inobservância desse prazo não acarretará a nulidade do feito, contudo, a responsabilidade do sindicante poderá ser apurada nas hipóteses de retardamento injustificado.

De modo diferente das sindicâncias administrativas, os processos administrativos disciplinares (PAD) dos Conselho de Justificação e dos Conselho de Disciplina são realizados por uma trinca processante de 3 oficiais – denominada Comissão Permanente de Disciplina, é constituída por ato do Controlador Geral de Disciplina e tem as seguintes funções definidas: a) 1 presidente (o membro mais antigo); b) 1 interrogante; e c) 1 escrivão.

O PAD, o Conselho de Disciplina e o Conselho de Justificação seguem o mesmo rito da sindicância, ou seja: a) confecção de portaria; b) citação; c) defesa prévia; d) interrogatório das testemunhas de defesa e acusação; e) qualificação e in-

terrogatório do acusado; f) alegações finais; g) sessão de julgamento; e h) confecção do relatório final. Os processos regulares diferem em sua finalidade e seus prazos para o encerramento do processo:

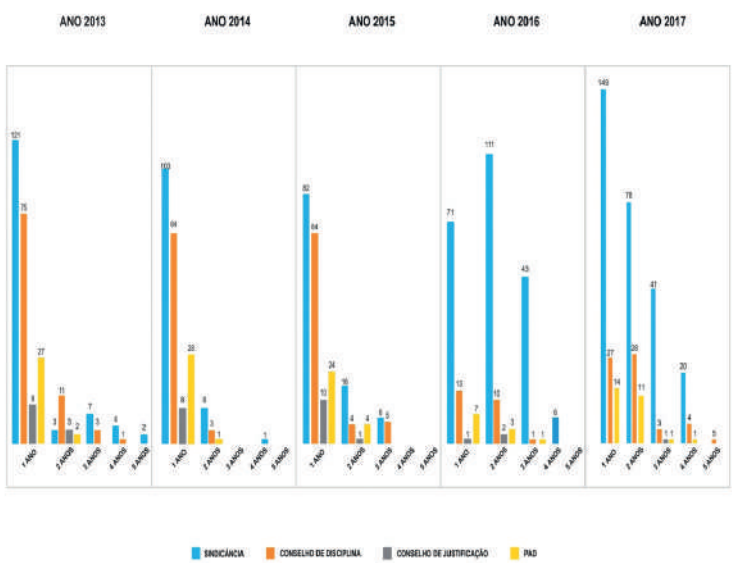
> **CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO**
> Art. 75. O Conselho de Justificação destina-se a apurar as transgressões disciplinares cometidas por oficial e a incapacidade deste para permanecer no serviço ativo militar.
> Parágrafo único. O Conselho de Justificação aplica-se também ao oficial inativo presumivelmente incapaz de permanecer na situação de inatividade.
> [...]
> Art. 78. O Conselho de Justificação dispõe de um **prazo de 60 (sessenta) dias,** a contar da data de sua nomeação, para a conclusão de seus trabalhos relativos ao processo, e de mais **15 (quinze) dias** para deliberação, confecção e remessa do relatório conclusivo (CDPM/BM, 2003, p. 119-120).
>
> **CONSELHO DE DISCIPLINA**
> Art. 88. O Conselho de Disciplina destina-se a apurar as transgressões disciplinares cometidas pela praça da ativa ou da reserva remunerada e a incapacidade deste para permanecer no serviço ativo militar ou na situação de inatividade em que se encontra.
> Parágrafo único. O Conselho de Justificação aplica-se também ao oficial inativo presumivelmente incapaz de permanecer na situação de inatividade.
> [...]
> Art. 92. O Conselho de Disciplina dispõe de um p**razo de 45 (quarenta e cinco) dias,** a contar da data de sua nomeação, para a conclusão de seus trabalhos relativos ao processo, e de mais **15 (quinze) dias** para deliberação, confecção e remessa do relatório conclusivo (CDPM/BM, 2003, p. 121-122).
>
> **PROCESSO ADMINISTRATIVO-DISCIPLINAR**
> Art. 103. O processo administrativo-disciplinar é o processo regular, realizado por comissão processante, formada por 03(três) oficiais, designada por portaria do Controlador Geral de Disciplina, destinado a apurará as transgressões disciplinares cometidas por militares da ativa com menos de 10 (dez) anos de serviço militar do Estado e a incapacidade moral desta para permanecer no serviço ativo militar [...].
> Parágrafo único. A comissão processante dispõe de um **prazo de 30 (trinta) dias,** a contar da data de sua nomeação, para a conclusão de seus trabalhos relativos ao processo, e de mais **15 (quinze) dias** para deliberação, confecção e remessa do relatório conclusivo (CDPM/BM, 2003, p. 124).

Após realizar o relatório conclusivo, a comissão processante enviará os autos do processo para o controlador geral para proferir a decisão, o qual dentro do prazo de 20 dias decidirá se aceita ou não o que decidiu a trinca processante, determinando, de acordo com o art. 99 do CDPMBE/CE, o arquivamento do processo, caso improcedente a acusação, a aplicação da pena disciplinar cabível, a adoção das providências necessárias para a ativação da reforma administrativo disciplinar ou da demissão ou expulsão ou a remessa do processo ao Auditor da Justiça Militar do Estado, caso a acusação julgada administrativamente procedente também seja, em tese, crime (CDPMBM/CE, art. 99, p. 123).

O controlador, ao tomar sua decisão (seja pelo arquivamento, pela aplicação de punição, pela adoção de medidas para a reforma administrativa do militar ou pela demissão e expulsão com remessa de cópia dos autos à Auditoria Militar, caso a transgressão seja considerada crime), publicará tal decisão em *Diário Oficial do Estado* e caberá recurso dessa decisão no prazo de 10 dias, sem efeito suspensivo, sendo tal recurso dirigido ao CODISP, que decidirá se mantém a decisão do controlador ou a modifica, sendo confeccionado um acórdão da decisão do CODISP, que será publicado em documento oficial do Estado.

Das decisões definitivas do Controlador ou do Conselho de Disciplina e Correição, em grau de recurso, somente o Governador do Estado poderá discordar, sem que seja afastada a possibilidade de apreciação judicial quando, em tese, manifestar-se a ocorrência de lesão ao direito. O Gráfico 2 resume os dados colhidos em nossa pesquisa.

Gráfico 2. Duração dos processos.



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Houve instauração de 35 Conselhos de Justificação no período de 5 anos em foco e a média para sua finalização varia entre 1 e 2 anos, sendo que apenas 1 conselho foi finalizado em 3 anos, e no Conselho de Disciplina também se observa a duração do mesmo prazo para a finalização do Conselho de Justificação, sendo que no ano de 2017 foram finalizados 5 conselhos com a duração de 5 anos até sua conclusão. Nos processos administrativos disciplinares não se observa diferença, ou seja, a CGD não tem conseguido obedecer ao princípio da razoável duração do processo.

O militar submetido a responder um Conselho de Disciplina, Conselho de Justificação ou processo administrativo disciplinar pode (quando houver possibilidade de prejuízo para a disciplina, a hierarquia ou a apuração do fato) ser designado para exercer outras funções até a finalização do processo, também sendo passível, como medida cautelar, a autoridade competente proibir o uso de uniforme e o porte de arma.

As possibilidades citadas estão previstas no Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará (CEARÁ, 2003) e, sem prejuízos delas, com o advento do órgão de controle da atividade policial, inseriu-se na Lei Complementar n. 98 (CEARÁ, 2011) o art. 18, com a possibilidade do militar ser submetido ao afastamento preventivo. Tal instrumento é aplicável quando o militar praticar ato incompatível com sua função pública, no caso de clamor público ou quando necessário à garantia da ordem pública, à instrução regular da sindicância ou do processo administrativo disciplinar e à viabilização da correta aplicação de sanção disciplinar.

O instituto do afastamento preventivo pode perdurar por até 120 dias, sendo prorrogável uma única vez, por igual período, com a suspensão de vantagens financeiras de natureza eventual e das prerrogativas funcionais, devendo ser retida a arma, a identificação funcional, as algemas ou quaisquer outros instrumentos funcionais que estejam em posse do militar, ficando este, enquanto perdurar o processo, sem direito a concorrer a promoções funcionais.

Verificamos que, diante de tantas perdas às quais o policial militar se vê submetido ao responder um processo disciplinar, deve o órgão competente responsável pelo controle da atividade policial procurar atender ao princípio da razoável duração do processo, caso contrário, prejudicará o acusado, tendo em vista a possibilidade do servidor processado perder oportunidade de ascensão funcional e recursos financeiros ao longo de todo o período do processo, além de toda a tensão e ansiedade decorrente da espera de um resultado que pode ser sua demissão ou expulsão.

Considerando que a CGD foi criada para conferir maior celeridade aos processos com os quais a extinta Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública do Ceará[4] não conseguia lidar adequadamente, a julgar pelas inúmeras críticas decorrentes de violência policial que o governo recebia e o número de casos que não eram apurados nem os agentes punidos, o atual órgão não foi criado para

4 Unidade orgânica que pertencia à estrutura da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS).

incorrer na mesma falha, contudo, tendo em vista a demora processual que restou demonstrada, quanto à celeridade processual, a CGD não vem dando vazão aos processos como esperado.

Ao buscar o aperfeiçoamento do serviço policial se faz necessário que as respostas à má conduta de agentes de segurança pública sejam rápidas, eficazes, transparentes e pautadas pela total publicidade, de modo a influenciar outros agentes a não seguirem o caminho da truculência policial ou da criminalidade.

Sabe-se que o processo não pode ser demasiadamente demorado, porém, também não pode ser realizado de modo instantâneo, sem garantias aos direitos do acusado, nem pode deixar de tentar esgotar as provas que esclareçam os fatos – o órgão controlador precisa processar bem, evitando erros, e com maior rapidez.

A despeito do prazo fixado em lei para o término de uma sindicância ser de 30 dias (prorrogável por mais 30 dias), constatamos que 31 sindicâncias levaram de 4 a 5 anos até sua finalização, ou seja, em vez de 60 dias foram necessários até 1.765 dias a mais.

Em termos de celeridade, a CGD não tem cumprido a finalidade para a qual foi criada, deixando de proporcionar respostas à sociedade em tempo razoável e abalando o policial em questão, que espera em demasia uma decisão que pode mudar sua vida e seu *status* social para sempre.

Em nossa observação direta no órgão, constatamos que a demanda é imensa, o quadro de funcionários é insuficiente e a infraestrutura precisa ser aprimorada para prover a celeridade dos processos almejada. Vale ressaltar, ainda, ser de vital importância que a CGD, além de célere, mostre-se capaz de respeitar o devido processo legal – não se pode aceitar outro comportamento de um órgão que fiscaliza conduta de servidores públicos, pois se exige muito mais do fiscalizador do que do fiscalizado.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa constatou que a CGD foi montada com base em 3 eixos estratégicos, a celeridade processual, a inteligência e as ações preventivas de condutas ilícitas dos agentes de segurança. Esse órgão controlador tem uma atividade intensa, eclética e de grande responsabilidade, trabalhando com um público que totaliza mais de 25 mil servidores (entre policiais militares e civis e agentes penitenciários e profissionais da Perícia Forense).

Verificou-se que o número de processos e de decisões cresce ano a ano, o que sempre requer do órgão maior organização e padronização. A movimentação de pessoas é outro ponto a destacar, pois a CGD recebe inúmeros cidadão que comparecem diariamente para realizar denúncias presenciais ou prestar depoimentos/declarações, policiais que são ouvidos em autos de qualificação, interrogatórios ou como testemunhas e os advogados que atuam junto ao órgão. Ou seja, muitas atividades se concentram em um local considerado pequeno para atender a tamanha demanda de serviços públicos.

Pode-se afirmar que a CGD atua de modo zeloso e responsável, respeitando os direitos e as garantias constitucionais e aplicando aquilo que exige o devido

processo legal, bem como os preceitos administrativos da publicidade, oficialidade e transparência. Entretanto, isoladamente, o trabalho desse órgão não será suficiente para coibir condutas arbitrárias por parte de policiais militares no meio social em que se inserem. Como bem afirma Balestreli (2003):

> [...] a atividade de polícia tem que ser um instrumento de garantia da cidadania. Tendo a polícia que desempenhar um papel social voltado para a garantia dos direitos fundamentais e da melhoria da qualidade de vida. Defende[-se] que a Polícia teria tudo para ser uma instituição respeitada e valorizada.

Uma instituição policial valorizada e respeitada requer mais políticas públicas voltadas a esse desiderato, não basta um órgão controlador forte e atuante para combater as mazelas policiais e do meio social. Deve-se pensar em uma articulação em rede que abarque diferentes níveis de governo, com serviços que não se limitem a táticas operacionais, além de programas sociais que busquem proporcionar melhor qualidade de vida aos grupos mais vulneráveis e incentivem a participação popular com vistas a transformações sustentáveis na realidade local de cada comunidade.

Uma visão sistêmica de segurança pública – ou seja, uma verdadeira política de segurança pública – deve enfocar o estabelecimento de um convívio saudável entre a sociedade e a polícia, proporcionando meios que viabilizem a melhora da imagem dos agentes de segurança que atuam junto aos cidadãos. Capacitar os policiais para que possam desempenhar com clareza o papel de aliados do meio social em busca da paz social envolve a promoção de sua autonomia, pautada por ações criativas e inovadoras ao servir a sociedade acima de seus próprios interesses pessoais. Obediência à hierarquia e à disciplina da corporação, preservação da lealdade e do profissionalismo e respeito à dignidade humana são alguns dos parâmetros que o policial deve seguir no Brasil do século XXI.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Léo da Silva. **Questões relevantes da sindicância e do processo disciplinar.** São Paulo:[s.n],1999.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União,** Rio de Janeiro, seção 1, 31 dez. 1940.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União,** Rio de Janeiro, seção 1, 8 out. 1942.

BRASIL. Decreto-Lei n. 1.001, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 21 out. 1969.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – SINARM, define crimes e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 23 dez. 2003.

CEARÁ. Constituição do Estado do Ceará de 1989. **Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.** Fortaleza, 2000.

CEARÁ. Instrução Normativa 04/2015. Dispõe sobre a criação do núcleo de desenvolvimento humano da Controladoria Geral de Disciplina doa Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário e da outras providências. Publicada no **Diário Oficial do Estado,** Fortaleza, 22 jul. 2015. série 3, ano VII nº 137.
CEARÁ. Lei nº 12.691, de 16 de maio de 1997. Cria a Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania. **Diário Oficial do Estado,** Fortaleza, 16 maio 1997. Seção 1, p.2.

CEARÁ. Lei n. 13.407, de 21 de novembro de 2003. Institui o Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado do Ceará,** Fortaleza, 2 dez. 2003.

CEARÁ. Lei nº 13.729, de 11 de janeiro de 2006. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares Estaduais do Ceará e dá outras Providências. **Diário Oficial do Estado,** Fortaleza, 11 jan.2006. Seção 1, p.4.

CEARÁ. Lei Complementar n. 98, de 13 de junho de 2011. Institui a Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário. **Diário Oficial do Estado do Ceará,** Fortaleza, 20 jun. 2011.

FOUCAULT, M. **História da loucura:** na idade clássica. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir:** nascimento da prisão. 34. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

FOUCAULT, M. **Segurança, território, população.** São Paulo: Martins Fontes, 2008.

O POVO. **Expulsão de agentes de segurança cai 96% em quatro anos.** 27 mar. 2017. Disponível em: https://www.oxereta.com/noticia-1493798777-expulsao-de-agentes-de-seguranca-cai-96-em-quatro-anos. Acesso em: 2 out. 2018.

PIAGET, Jean. **A epistemologia genética:** sabedoria e ilusões da filosofia: problemas de psicologia genética. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social; Rev. Sociol. USP,** São Paulo, v.9, n.1, p.43-52, maio 1997.

POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO:
estudo de caso na Comarca de Massapê-CE

Welton José da Silva Favacho
Universidade Estadual do Ceará - UECE
Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça
Universidade de Fortaleza– UNIFOR

INTRODUÇÃO

Habitualmente, o Poder Judiciário é caracterizado pela excessiva demora na resolução dos processos, além da percepção de elevados custos, da sensação de impunidade e da falta de transparência em suas atividades. Quanto à lentidão, amplos são os debates sobre a efetivação do direito fundamental à duração razoável do processo, pois esse sentimento de abarrotamento e morosidade tem gerado descrença na capacidade jurisdicional do Estado para resolver os conflitos de maneira célere, eficaz e eficiente. Sabe-se que isso não se trata de um fenômeno exclusivamente brasileiro, valendo destacar como extremos o Reino Unido e os Estados Unidos da América (EUA) pelos custos e a Itália pela demora. Contudo, tal insatisfação com a Justiça (tempo, custo e falta de transparência) em outros países tem provocado avanços significativos nas funções jurisdicionais.

No Estado brasileiro, e com maior frequência no Poder Judiciário, observa-se a existência de uma cultura burocrática, de praxes viciosas e de formalismos exacerbados, de modo que se deve perguntar quais medidas devem ser adotadas para promover mudanças que atendam aos anseios sociais contemporâneos e eliminem os obstáculos à racionalidade, à funcionalidade e à efetividade das funções estatais. Nessa tarefa, não se olvida que o Poder Judiciário sofra fatores limitativos de ordem jurídica, política, financeiro-orçamentária e social, mas isso não impede os esforços na identificação de seus problemas, ainda que complexos, para buscar soluções, sobretudo em conjunto com os representantes dos órgãos competentes nas três esferas de poder estatal e com a sociedade. Tendo em vista a interdisciplinaridade e sua relevância para o direito, abordam-se aqui as noções de políticas públicas, o contexto latino-americano, o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) de considerar os tratados internacionais sobre direitos humanos equivalentes às emendas constitucionais ou com status supralegal (conforme obedeça ou não ao rito estabelecido pela Constituição), a razoável duração do processo como direito fundamental autônomo, o diálogo institucional e as contribuições para a potencialização das políticas públicas voltadas à efetivação desse direito.

POLÍTICAS PÚBLICAS

Na América Latina e no Brasil, as pesquisas em políticas públicas passaram a ocorrer no final dos anos 1980, impulsionadas pela transição democrática, inicialmente a serviço da reforma do setor público, com vistas a: a) melhorar a eficiência e a produtividade; b) conter gastos; c) privatizar bens e serviços; d) fomentar a prestação de contas à sociedade (*accountability*[1]); e e) aumentar a satisfação dos usuários de bens e serviços. Posteriormente, esse apego inicial ao Estado, nos anos 1980 e 1990, passou a ser direcionado, paulatinamente, à sociedade civil, como salientam Trevisan e Bellen (2008). Portanto, não se pode negar que, nas últimas décadas, o Brasil tem registrado crescimento no campo das políticas públicas, embora o tema seja relativamente novo no direito brasileiro. Isso se deve, em grande medida, segundo Trevisan e Bellen (2008, p. 547-548), às "alterações históricas, políticas e econômicas vivenciadas pela sociedade, e encaradas pelo Estado como desafios, que se traduzem em modificações sobre a forma de compreender, formular, implementar e avaliar as próprias políticas públicas".

Na análise de políticas (*policy analysis*), Frey (2000, p. 216) vislumbra 3 dimensões da política: a) *polity* – instituições políticas; b) *politics* – processos políticos; e c) *policy* – conteúdos da política. A *polity* consubstancia a organização política (p. ex., Brasil: Colônia, Monarquia Constitucional/Império e República Federativa) e é a primeira dimensão da política democrática estrutural. A *politics* se refere à correlação de forças, à disputa de poder político que vemos todos os dias em nossa realidade. Vincula-se ao sentido que Aristóteles vislumbrava: *o homem é um animal político*. A *policy* constitui o sentido orgânico da política, aparecendo, aqui, as políticas públicas (segurança, saúde, educação, saneamento, juventude, cultura). Entretanto, a separação entre essas 3 dimensões na realidade política não ostenta fronteiras tão evidentes, havendo interseção e influência mútua entre elas, de modo que esses significados estão inter-relacionados, pois não se pode estudar um sem o outro. A *politics,* por exemplo, alimenta a *policy*. Isso nos remete à conclusão de que para compreender a dinâmica política das democracias constitucionais é indispensável verificar como elas são capazes de distinguir e articular essas 3 dimensões da política. No que se refere ao segundo termo, em brevíssimas palavras, a política é pública porque presta contas ao público, à esfera pública[2]. Contudo, em razão da sua interdisciplinaridade, o que leva a diferentes definições conforme a área do conhecimento que as esteja estudando (jurídica, econômica, ciência política, administração), há certa dificuldade em sua conceituação, mas se deve buscar sua compreensão.

A política pública nasce de uma forte demanda da coletividade e deve contar com a participação da sociedade desde sua gênese, assumindo, em razão da atuação estatal, contornos de legalidade, como instrumento de universalização,

1 *Accountability* é um vocábulo da língua inglesa sem tradução convencional para o português. Está relacionada ao dever do representante ou agente público prestar contas de suas condutas perante seus representados e as instâncias fiscalizadoras, em termos quantitativos e qualitativos, assim como às faltas do serviço.

2 Como esclarece Habermas (2003), "pública" é a esfera de ação do coletivo e da pluralidade (dos indivíduos, dos grupos, das instituições e também – mas não exclusivamente – do Estado). Portanto, não implica necessária e exclusivamente exigibilidade em face do "Estado" ou regulação estatal.

legitimação e coerção, inclusive do próprio Estado, no âmbito social. Envolve, simultaneamente, a sociedade e o Estado, o político e o técnico-administrativo. Além disso, a participação popular é fundamental não só para a legitimação, mas para a aderência das políticas públicas aos anseios sociais, impondo-se, em razão disso, independentemente de um governo ou de um Estado e, por isso, vai além de uma perspectiva de política governamental ou estatal, prestando contas ao público.

Sob a égide da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), embora se constate sua tímida efetividade, contamos com as seguintes políticas públicas:

> a) O Sistema Único de Saúde (SUS) – art. 198 da CF de 1988 (BRASIL, 1988) e Leis ns. 8.080 (BRASIL, 1990b) e 8.142 (BRASIL, 1990c);
>
> b) O Sistema Nacional de Cultura (SNC) – arts. 216-A e 215, § 3º, da CF de 1988 (BRASIL, 1988), que trata do Plano Nacional de Cultura, regulamentado pela Lei n. 12.343 (BRASIL, 2010);
>
> c) Os direitos da infância e da juventude – CF de 1988 (BRASIL, 1988), art. 227 e Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) [Lei n. 8.069 (BRASIL, 1990a)];
>
> d) O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) – Lei n. 12.594 (BRASIL, 2012) –, que regulamentou a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional;
>
> e) O Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE) – Lei n. 12.852 (BRASIL, 2013);
>
> f) Os direitos da primeira infância – Lei n. 13.257 (BRASIL, 2016);
>
> g) O Estatuto do Idoso – Lei n. 10.741 (BRASIL, 2003); e
>
> h) O orçamento participativo, definido como um "instrumento de complementação da democracia representativa" que permite que "o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade" e que a população decida "as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura" (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2015).

A partir da noção de políticas públicas, extrai-se um ponto central: as ações estatais. Em nosso país, no campo jurídico, essas condutas têm uma importante finalidade: proporcionar efetividade ao Estado democrático de direito e aos direitos fundamentais, dada sua importância para a efetivação de direitos não fundamentais, atendendo às necessidades de ordem social e econômica, pois o resultado final das políticas públicas é a prestação de um serviço público ou a

disponibilização de um bem público à população. A discussão da *judicialização das políticas públicas,* entretanto, não pode restringir-se à atuação, aos limites e às competências do Poder Judiciário. A visão deve ser mais ampla, pois muitos problemas também têm sua origem em estruturas anacrônicas e ineficientes no Poder Executivo e no Poder Legislativo. Deve-se abordar o papel (educativo/preventivo, fiscalizador e repressivo) das diversas instituições do Sistema de Justiça brasileiro em amplo sentido[3], abrangendo como atores do ciclo de políticas públicas:

a) O próprio Poder Judiciário;
b) O Poder Legislativo (com auxílio dos tribunais de contas);
c) O Poder Executivo (incluindo os órgãos de fiscalização e controle, com funções exercidas por fiscais, auditores, policiais etc.);
d) A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – CF de 1988 (BRASIL, 1988), arts. 93, I, 103, VII, 103-B, XII e § 6º, 129, § 3º, 130-A, V e § 4º;
e) A advocacia – CF de 1988 (BRASIL, 1988), arts. 131 e 133;
f) A Defensoria Pública – CF de 1988 (BRASIL, 1988), art. 134; e
g) O Ministério Público (MP) – CF de 1988 (BRASIL, 1988), art. 127.

Também há limitações a observar quando se almeja transformar políticas públicas em algo tangível, como contingenciamento sob condições sociais, econômicas e tecnológicas adversas e reorganização da máquina administrativa em circunstâncias políticas desfavoráveis. Estabelecida a compreensão de que as políticas públicas constituem ações estatais, essa correlação nos leva a constatar que, em regra, sua efetivação, dada sua finalidade, depende de recursos. Nessa linha, a disciplina das finanças públicas assume papel de destaque nas sociedades contemporâneas, sobretudo em um contexto de globalização[4] e de recentes sobressaltos econômicos domésticos. Uma política pública pode dispor, ainda, de recursos privados e não deve apartar-se dos anseios sociais e do respeito à dignidade humana, à cidadania e à participação popular, embora haja deficiências na concretização desses predicados democráticos. Vale identificar não só os diferentes tipos de recursos aptos ao uso em uma política pública, mas a maneira de geri-los. Assim, é imprescindível que o uso dos recursos, em seus diversos tipos, perpasse a gestão adequada e as formas propícias de participação social (p. ex., redes representativas

3 Em ótica mais restrita, o sistema de Justiça é visto como o conjunto de instituições que atuam com o Poder Judiciário para o desempenho da função jurisdicional, destacando-se aquelas cuja missão é essencial para esta ou cuja atuação envolve a elaboração de políticas públicas e a oferta de serviços que possibilitam às pessoas a defesa de seus direitos: advocacia, Defensoria Pública, MP, polícia e outras instituições ou órgãos correlatos.

4 Não obstante a discussão nas ciências sociais sobre seus conceitos, opta-se para por compreender a globalização, em síntese, como um fenômeno: a) "de intensificação das relações sociais mundiais que ligam localidades distantes de maneira que os acontecimentos locais são fortemente influenciados por eventos que ocorrem a distância e vice-versa" (GIDDENS, 1990, p. 64); b) "multifacetado com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo" (SANTOS, 2002, p. 26). É relevante notar que a expansão do capital e da mídia, propiciada pela hegemonia econômica de determinados países, não beneficia equitativamente todas as nações ou regiões, razão por que a globalização se mostra assimétrica e também gera desequilíbrios nessas dimensões.

para os grupos tecnicamente deficitários, como ocorreu na reforma administrativa e fiscal da Austrália nos anos 1990), a fim de buscar legitimidade para seu uso. A *expertise* ou a técnica não pode ser desprezada, porque, às vezes, a participação não qualificada pode levar a distorções com risco ao alcance daquilo que se almeja.

A atual situação da Justiça brasileira, entretanto, envolve uma série de fatores, muitas vezes limitativos e impositivos, de ordem jurídica, política, financeira, social e subjetiva. Em relação aos fatores de ordem jurídico-política e financeira, mostra-se fundamental, em razão da autonomia administrativa e financeira – CF de 1988 (BRASIL, 1988), art. 96 –, adotar um orçamento condizente com a magnitude e a complexidade dos serviços que o Poder Judiciário deve prestar à sociedade. O Poder Judiciário não terá independência sem autonomia administrativa e financeira *de facto,* inclusive para definir na Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada ano seu orçamento com base em percentual adequado, diante de seus serviços, da Receita Corrente Líquida do Estado e do efetivo repasse da quota duodecimal sobre essa receita até o dia 20 do mês anterior ao pagamento – CF de 1988 (BRASIL, 1988), art. 168 –, podendo valer-se de comissão de fiscalização para aferir, em conjunto com autoridades do Poder Executivo e do Poder Legislativo, o *quantum* de ingresso dessa receita nos cofres do Tesouro, a fim de observar o cumprimento desse dever constitucional. Contudo, é imprescindível equalizar a distribuição de recursos e otimizar a gestão.

No que se refere ao fator subjetivo, não podemos olvidar que qualquer instituição, pública ou privada, é norteada por normas, mas exterioriza seus atos e concretiza suas atividades por meio de seus agentes (pessoas). Quanto melhor for a compreensão, especialmente de *res publica*, o caráter e a formação desses agentes, tanto mais saudável e eficiente será a instituição perante a sociedade.

Não se pode negar a percepção de que, atualmente, o Estado se encontra sem aderência social porque tem dificuldades para lidar com novas questões nos campos econômico, educacional, de segurança pública, de trabalho e renda, de saúde, cultural, de sociabilidade etc. É necessário mudar a essência do Estado ou dos entes privados com atuação pública e transformar seus agentes nas relações institucionais e com a sociedade. Reformar as instituições do sistema de Justiça e transformar seus agentes é algo que se deve dar atenção para responder às demandas contemporâneas, com ênfase na reestruturação da contratação e na profissionalização, recorrendo a transparência e canais participativos, eleição nos tribunais por todos os magistrados que os compõem, modernização da administração judiciária, buscando qualidade, tempestividade e efetividade.Com esse intuito, despontam a gestão e a governança. A gestão social "busca instituir processos administrativos participativos e dialógicos onde as decisões expressam o entendimento de diferentes sujeitos", representando, em síntese, "uma dinâmica intersubjetiva que pressupõe, em espaços públicos e privados, o exercício da cidadania" (TENÓRIO, 1998). Ela anima 1 dos 4 eixos da Administração Pública: a) visão alternativa do desenvolvimento; b) concepção participativa e deliberativa de democracia associada à noção de gestão social; c) o processo de reinvenção político-institucional; d) o novo perfil do gestor público (DAVID; SANABIO; SANTOS, 2013, p. 27-28). Assim, observam estes autores, em "contextos específicos, onde somente a combi-

nação de esforços é capaz de oferecer respostas a problemas complexos, a gestão social mostra-se mais útil e efetiva que a gestão estratégica" (DAVID; SANABIO; SANTOS, 2013, p. 28). E concluem os mesmos autores que "as relações entre sociedade e Estado são o foco da administração pública e de sua abordagem (estilo) de gestão: a 'gestão social'" (DAVID; SANABIO; SANTOS, 2013, p. 29). Nessa mesma linha, "ela deve favorecer a inclusão de segmentos populares em rotinas públicas e, ainda, servir de referencial para os arranjos institucionais contemporâneos, concebidos para viabilizar o diálogo entre cidadãos, servidores públicos e governantes" (DAVID; SANABIO; SANTOS, 2013, p. 29). A governança, por sua vez, valoriza a dimensão participativa e pluralista da sociedade e as perspectivas de diferentes segmentos sociais e, além das funções de comando, coordenação e implementação, considera os mecanismos formais de responsabilidade e transparência e a institucionalização de controles dos serviços públicos por parte dos cidadãos[5]. Portanto, a governança tem um panorama mais abrangente do que a gestão[6], mas sem desprezá-la.

A aplicação da eficiência no âmbito gerencial da Justiça costuma ser vista em duas vertentes. Na primeira, enquanto função estatal, deve pautar sua atuação buscando otimizar os resultados com o emprego racional dos recursos públicos (BRASIL, 1988, art. 37, *caput*). Na segunda, como consequência do princípio do devido processo legal (BRASIL, 1988, art. 5º, LIV e LV), a eficiência está ligada ao tratamento de processos, na atuação do magistrado na condução desses processos de forma eficiente. Propõem-se o gerenciamento de unidades judiciárias e de processos, com o uso de conhecimentos e técnicas de gestão provenientes da Economia e Administração (definição de prioridades, racionalização do uso de recursos financeiros, humanos e insumos, separação de problemas afins para tratamento em bloco, realocação racional dos espaços físicos, investigação do potencial de cada célula dentro das unidades judicias etc), emprestando à Secretaria e aos gabinetes judiciais maior grau de racionalidade e organização (SILVA, 2010; GAJARDONI, 2014). Os EUA e a Inglaterra, nessa ótica, há muito promoveram uma sistematização de práticas na condução de processos e de organização judiciária[7], para que o

5 A respeito da governança do setor público, conforme Freire (2018), para o Tribunal de Contas da União (TCU), o conceito compreende essencialmente: "[...] os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade."(BRASIL,2004 *apud* FREIRE, 2018, P.561). Assim, para a autora, o motivo de uma boa governança de políticas públicas refere-se ao investimento em pessoas para a formação de líderes na capacidade técnica, para a proposição de estratégias, e no controle, para garantir a transparência, o atendimento aos marcos normativos e a finalidade das políticas públicas em questão.

6 Nas *redes de atenção à saúde*, por exemplo, englobam o desenho institucional, o sistema gerencial (composto por territorialização, planejamento estratégico, contratualização, monitoramento e avaliação) e o sistema de financiamento (TAVARES *et al*., 2013). Na área de tecnologia da informação (TI), os principais aspectos da *governança* são foco interno e externo, visão de conjunto da organização, futuro, estratégias, geração de benefícios, investimento sábio e delegação, enquanto os correspondentes na gestão são foco interno, visão departamental e individual, presente, operações e projetos, custos e qualidade, prestação de contas e controle ou *hands-on* (LIU; RIDLEY, 2005 *apud* CANABARRO; CEPIK, 2014, p. 17).

7 A diferença é que na Inglaterra o gerenciamento dos processos foi instituído após reforma legislativa, quebrando a tradição dos costumes e da jurisprudência das cortes, mas sem desprezá-la,

magistrado possa, a partir de planejamento, obter o processamento mais célere das demandas sob sua jurisdição.

Em uma visão juseconômica, a busca pelo conceito de justiça tem como condição necessária, embora não suficiente, a eliminação de desperdícios. Em outros termos, embora haja dificuldade para definir o que é justo (subjetivo), tem-se que a ineficiência se revela injusta. Assim, não se vislumbraria conflito entre eficiência e justiça, ao revés, aquela é condição de existência desta. Em outro vértice, não se pode confundir eficiência, eficácia e efetividade. Em políticas públicas, um projeto eficiente é aquele que atende ao tempo e ao custo para o qual foi elaborado, eficaz é o que cumpre os objetivos propostos em seu planejamento e a efetividade é o atendimento dos dois, ou seja, tanto da eficiência quanto da eficácia. A partir dessas premissas, no campo judicial, um processo efetivo é aquele que proporciona a realização do direito reconhecido pela decisão judicial, por ter se mostrado eficiente (realizado tal reconhecimento com o menor dispêndio possível de tempo e recursos) e eficaz (atingidos os objetivos para o qual foi delineado). Para tanto, o magistrado deve dispor de um amplo espectro de saberes para atuação na condução dos processos judiciais visando a alcançar efetividade.

Diante desses e de outros problemas decorrentes da judicialização das políticas públicas, passou-se a propor sua discussão fora do Poder Judiciário, ou seja, apresentou-se um âmbito de discussão jurídica no qual as políticas públicas ou as demandas são abordadas e tratadas por instituições jurídicas e atores fora da via judicial. Tem-se a juridicização das políticas públicas, que não é novidade no mundo, pois há muito se aplica *enforcement*[8] e *compliance*[9] em países desenvolvidos, especialmente porque as discussões nas vias judiciais são extremamente onerosas nos EUA e no Reino Unido. Os benefícios iniciais são a prevenção e a diminuição dos custos e do tempo no tratamento das questões sociais se comparado ao à implementação da política pública por via judicial. Em seguida, essa forma é pensada e construída em uma atuação conjunta de vários atores, inclusive do ciclo de políticas públicas, levando em consideração a confidencialidade, a manutenção de relacionamentos, a flexibilidade procedimental, a exequibilidade da solução e

enquanto nos EUA decorreu de práticas nos tribunais federais. O raciocínio nos EUA, como aponta Jorge Neto (2018, p. 216-217), foi prático: "como a Constituição americana deu ao Poder Judiciário o poder-dever de julgar e decidir os conflitos, deu a ele também, ainda que implicitamente, o poder de estabelecer as regras para o julgamento das causas (regras processuais)". Em outras palavras, se a responsabilidade pela demora ou ineficácia é do Poder Judiciário, "ele deve estabelecer as regras que possibilitarão um julgamento célere e eficaz". Finaliza o autor: "entre nós, o Judiciário é responsabilizado pela demora na solução dos litígios, mas não tem o poder de estabelecer as regras processuais".

8 Expressão em língua inglesa que, embora usada dessa maneira em várias áreas, pode ser entendida como os procedimentos existentes em um país que garantam a aplicação das leis.

9 O termo *compliance* tem origem no verbo em língua inglesa *to comply*, que significa "estar em conformidade", de modo que sua compreensão é relacional (o significado pode ser descoberto pela análise do objeto com o qual se relaciona), pois quem está "em conformidade", está "em conformidade" com "algo". Tem-se, na verdade, "compromisso" com a criação de um sistema complexo de políticas, de controles internos e de procedimentos, que demonstrem que a empresa ou a organização está buscando manter-se em um estado de *compliance* (SARLET; SAAVEDRA, 2017). Constitui "um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais, que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como a atitude dos seus funcionários" (CANDELORO; RIZZO; PINHO, 2012, p. 30).

o adimplemento espontâneo. A mediação e a conciliação, aqui, seriam opções viáveis, pois são medidas de tratamento de conflitos ou de demandas que têm por premissa a busca de solução por meio do diálogo, do consenso e da participação das partes ou interessados, com incremento da satisfação e do cumprimento do quanto acordado, o que se harmoniza com o ciclo das políticas públicas. A mediação, vale distinguir, atende prioritariamente casos que envolvem relação continuativa, exigindo do mediador habilidades no sentido de não apresentar sugestões para solução dos conflitos, mas conduzir o diálogo de modo que as próprias partes encontrem o melhor acordo para ambas. A conciliação, por sua vez, destina-se ao tratamento de conflitos ou demandas mais objetivas e menos complexas, em que não há relação continuada entre as partes ou os interessados envolvidos, os quais são auxiliados por terceiro(s), neutro(s), mediante técnicas adequadas, para chegar a um acordo. A mediação e a conciliação ocorrem tanto na seara judicial quanto na extrajudicial e têm sido usadas como instrumentos para a implementação de soluções processuais efetivas. Como as políticas públicas devem atender às finalidades para as quais foram planejadas, quando se aborda uma política pública que almeja o tratamento de conflitos sociais, referente ao papel jurisdicional do Estado diante de uma miríade de litígios dos mais variados matizes, não há óbice quanto a ser instituída no curso das demandas judiciais ou antes delas, na chamada fase pré-processual.

A partir da Emenda Constitucional (EC) n. 45 (BRASIL, 2004), na qual se destaca o direito fundamental à razoável duração do processo e aos meios que garantam celeridade na sua tramitação e a eficiência na prestação jurisdicional, passou-se a contar com um campo mais favorável para os meios autocompositivos no tratamento de conflitos ou demandas sociais, em especial no processo civil, culminando na publicação das Leis ns. 13.105 (BRASIL, 2015a) – Código de Processo Civil (CPC) – e 13.140 (BRASIL, 2015b) – Lei da Mediação. Em grande parte, esses métodos já vêm sendo aplicados. Os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), em cada estado da Federação, e as unidades de Juizados Especiais, estendidos ou em funcionamento nas instituições de Ensino Superior (IES) e os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), em cada Comarca com mais de duas unidades judiciais ou extensões na Defensoria Pública ou em IES, como estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (Resolução n. 125/2010, arts. 7º e 8º), os Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos – CPC (BRASIL, 2015a), arts. 165 a 175, e Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 7.169/2014, em trâmite no Congresso Nacional, que busca disciplinar os serviços respectivos a prestar à população –, e a mediação comunitária, geralmente a cargo do MP, tem proporcionado experiências muito favoráveis no tratamento consensual de demandas ou conflitos, com destacado protagonismo dos envolvidos (partes ou interessados). Não parece equivocado asseverar que o CPC (BRASIL, 2015a), a Lei n. 13140/2015 (BRASIL, 2015b), a Resolução n. 125/2010 do CNJ (que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências) e o Provimento n. 67/2018 do CNJ (que dispõe sobre os procedimentos de conciliação e mediação nos serviços notariais e de registro) proporcionaram um

ambiente normativo a possibilitar com segurança o uso desses métodos de tratamento de conflitos ou de demandas em nosso ordenamento jurídico. Além disso, a *juridicização das políticas públicas* possibilita a participação de diversos atores do ciclo de políticas públicas, especialmente da sociedade civil, enquanto a *judicialização* ocorre somente com a participação individual e adversarial (demandante *versus* demandado) daqueles que tenham legitimidade e interesse jurídico atinente à demanda, limitando em demasia a discussão.

Resta evidenciado que as políticas públicas são usadas por diferentes áreas e atores dos campos político, jurídico, econômico, da sociedade civil organizada, ou pelo cidadão, possibilitando analisar, no caso brasileiro, os papéis que as instituições integrantes do sistema de Justiça (em sentido amplo ou estrito) vêm desempenhando no sentido de fortalecer políticas públicas e o diálogo institucional entre elas, na busca de soluções para os problemas contemporâneos e para efetividade de direitos fundamentais da pessoa humana, dentre os quais o da razoável duração do processo.

O CONTEXTO LATINO-AMERICANO

Sabe-se que a América Latina, composta basicamente por sociedades pós-coloniais, ostenta marcas de forte desigualdade social, violência e centralismo do poder político (PIOVESAN, 2016). No período de 1990 a 2008, a pobreza na região diminuiu de 48,3% para 33,2%, mas 40,5% das crianças e dos adolescentes são pobres e 5 dos 10 países mais desiguais do mundo se encontram na América Latina, incluindo o Brasil. Dos 20 países com maiores taxas de homicídios do mundo, 10 são latino-americanos, concentrando 27% dos homicídios mesmo tendo apenas 9% da população mundial (LAGOS; DAMMERT, 2012). Munõz (2014) revela que a "maioria dos países da América Latina tem taxas de homicídio com níveis de epidemia, segundo uma classificação da Organização Mundial da Saúde [OMS][10], e os custos humanos e sociais dessa violência são demasiadamente altos". A violência também afeta o potencial econômico da região: sem o excesso de homicídios, o produto interno bruto (PIB) teria sido 0,5% maior, o que equivaleria a um ganho potencial de mais de US$ 24 bilhões em 2009. Além disso, a América Latina perdeu 331 milhões de anos de vida em 2009, considerando a perda da esperança de vida, o tamanho da população da região e as taxas de homicídio para 15 países.

No Brasil, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) (IBGE, 2018), divulgados em 11 de abril de 2018, indicam que o rendimento médio *per capita* de 1% dos domicílios com maiores rendimentos foi 36,1 vezes maior que o rendimento médio dos 50% dos domicílios com menores rendimentos em 2017, sendo 36,3 vezes maior em 2016. Em 2017, a massa de rendimento médio mensal real domiciliar *per capita* foi de R$ 263,1 bilhões e, desse total, 10% da população com os maiores rendimentos ficaram com 43,3%, enquanto os 10% menores rendimentos detiveram 0,7% e, em 2016, esse percentual foi de 43,4%. Essa desigualdade se avulta quando observamos os lucros dos 4 maiores bancos de capital aberto nos 2 últimos anos: Itaú Unibanco (2017 =

10 A OMS considera que índices acima de 10 homicídios por 100 mil habitantes configuram "nível de epidemia".

R$ 24,9 bilhões; 2016 = R$ 22,2 bilhões), Bradesco (2017 = R$ 19 bilhões; 2016 = R$ 17,1 bilhões), Banco do Brasil (2017 = R$ 11,1 bilhões; 2016 = R$ 7,2 bilhões) e Santander (2017 = R$ 10 bilhões; 2016 = R$ 7,3 bilhões), um acréscimo, respectivamente, de 12,3%, 11,1%, 54,2%, e 35,6%. O Itaú Unibanco superou a Ambev[11] como maior distribuidor de dividendos no país, de modo que os bancos apresentam lucros exagerados, especialmente devido aos altos *spreads*[12], elevando sobremaneira o custo do crédito. A título comparativo, em 2017, o Programa Bolsa Família gastou R$ 29 bilhões com 13 milhões de famílias.

De acordo com dados divulgados em IESS e FCM-MG (2018), em 2017, 54.076 pacientes morreram no Brasil devido a falhas em hospitais públicos e privados. Somando a estas as 63.880 mortes violentas intencionais ocorridas em 2017 (FBSP, 2018) se alcança o total de 117.956 mortes – 323 por dia. Segundo relatório da Organização Mundial da Saúde (OMS), o Brasil passou a ter o sétimo maior índice de homicídios das Américas: 31,1 por grupo de 100 mil habitantes (ESTRATÉGIA ODS, 2018).

O *Atlas da Violência 2018* (IPEA, 2018) indica que 553 mil pessoas morreram devido a crimes violentos intencionais nos últimos 11 anos, número superior aos 7 anos de conflito armado na Síria, que contabiliza 500 mil mortos, de acordo com estimativas da Organização das Nações Unidas (ONU). No período de 1980 a 2016, cerca de 910 mil pessoas foram mortas por disparos de arma de fogo, número superior às mortes ocorridas em mais de 50 anos de guerra civil na Colômbia – 262.197 (CNMH, 2018). Os mais afetados foram os jovens entre 15 e 29 anos, pois, em 10 anos (2006 a 2016), 324.967 morreram de forma violenta, número quase 7 vezes maior do que o total de soldados americanos mortos (47.434) em

11 A Anheuser-Busch InBev (AB InBev) comprou, em 12 de outubro de 2016, sua maior concorrente na área de cervejas, a britânica SAB Miller, por US$ 109 bilhões (44 libras cada ação, a 3a maior fusão da história corporativa). A AB InBev é parcialmente controlada pelo fundo de *private equity* 3G Capital, administrado por investidores brasileiros, e controla a brasileira Ambev, a qual adquiriu a Antarctica e a Brahma, suas antigas concorrentes.

12 *Spread* bancário é a diferença entre o que os bancos pagam na captação de recursos e o que eles cobram ao conceder um empréstimo para uma pessoa natural ou jurídica. Nele se inclui: a) custo de captação, ou seja, quanto custa o dinheiro para o banco tendo a taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) como referência; b) os tributos e depósitos compulsórios, tanto a prazo quanto à vista – o governo os aumenta ou diminui conforme o dinheiro que pretende tirar ou injetar na economia; c) despesas com agências, propaganda e funcionários; d) custo do risco: as previsões de perda ou inadimplência; e) margem líquida do banco ou receita (maior percentual). Segundo o Banco Mundial, o Brasil tinha spread de 36,9% em 2016, o segundo maior do mundo (LAPORTA, 2018). O Grupo Banco Mundial é composto por 5 instituições: a) Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD): "concede empréstimos a governos de países de renda média e a países de baixa renda solventes"; b) Associação Internacional de Desenvolvimento (AID): "oferece empréstimos sem juros ou créditos, bem como subsídios aos governos dos países mais pobres"; c) Corporação Financeira Internacional (IFC): "oferece empréstimos, capital e serviços de consultoria para incentivar o investimento do setor privado em países em desenvolvimento"; d) Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA): "oferece seguros contra riscos políticos e melhoria do crédito para investidores e mutuantes a fim de facilitar o investimento estrangeiro direto em economias emergentes"; e e) Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID): "oferece mecanismos internacionais de conciliação e arbitragem de disputas sobre investimentos" (THE WORLD BANK, 2017). Contudo, nos relatórios anuais que produz, o termo "Banco Mundial" se refere somente ao BIRD e à AID, enquanto a expressão "Grupo Banco Mundial" se refere coletivamente às instituições BIRD, AID, IFC e MIGA, conforme seus respectivos estatutos.

20 anos da Guerra do Vietnã (1955-1975). A situação se agrava porque, segundo dados da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP), o percentual dos crimes de homicídio solucionados pela polícia no Brasil varia entre 5% a 8%, o que é pífio quando comparado a outros países não tão díspares economicamente (Reino Unido = 90%; França = 80%; EUA = 65%) (COUTELLE, 2017). Assim, embora a democratização tenha gerado o fortalecimento da proteção de direitos, não houve transformações institucionais densas e a região latino-americana ainda convive com reminiscências do legado de regimes autoritários, violência, impunidade e tradição de precário respeito aos direitos humanos. No entanto, o art. 1º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Decreto n. 678 (BRASIL, 1992b) – estabelece que os Estados-partes se comprometem a "respeitar os direitos e liberdades reconhecidos na lei e garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita a sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas" ou, ainda, "de qualquer outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social". Por receber os influxos dessa norma, a República Federativa do Brasil pode ser responsabilizada pela não observância da razoável duração do processo no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos (ONU, 1948, art. 8º).

O art. 5º, § 3º, da CF de 1988 (BRASIL, 1988), após a EC n. 45 (BRASIL, 2004), estabelece que *os tratados e as convenções internacionais sobre direitos humanos* (que forem aprovados, em cada casa do Congresso Nacional, em 2 turnos, por 3/5 dos votos dos respectivos membros) *serão equivalentes às emendas constitucionais*. O plenário do STF decidiu que, conquanto não aprovados nos ditames delineados, *os tratados que versem sobre direitos humanos têm status jurídico de supralegalidade* (Recurso Extraordinário [RE] 349703/RS, *DJe,* 5 jun. 2009; RE 466343/SP, *DJe,* 5 jun. 2009; Ação Direta de Inconstitucionalidade [ADI] 5240/SP[13], *DJe,* 1º fev. 2016), ou seja, estão acima das leis, mas sob a CF de 1988 (BRASIL, 1988), daí defluindo a relevância do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Cabe mencionar que os tratados sobre direitos humanos podem *ampliar* direitos e garantias fundamentais previstos na CF de 1988 (BRASIL, 1988), ainda que para afastar ressalvas expressas feitas pelo texto constitucional.

A AUTONOMIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO

A gênese do reconhecimento da duração razoável do processo foi a Convenção Europeia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, subscrita em Roma em 4 de novembro de 1950 – nos termos de seu art. 6°:

13 O art. 102, § 2º, da CF de 1988 (BRASIL, 1988) estabelece que: "as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal".

> Direito a um processo equitativo. 1. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (BRASIL, 1992b), por sua vez, também previu a razoável duração processual:

> [...]
> 7.5. Toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais e tem direito a ser julgada dentro de um prazo razoável ou a ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo.
> 7.6. Toda pessoa privada da liberdade tem direito a recorrer a um juiz ou tribunal competente, a fim de que este decida, sem demora, sobre a legalidade de sua prisão ou detenção e ordene sua soltura se a prisão ou a detenção forem ilegais. Nos Estados Partes cujas leis preveem que toda pessoa que se vir ameaçada de ser privada de sua liberdade tem direito a recorrer a um juiz ou tribunal competente a fim de que este decida sobre a legalidade de tal ameaça, tal recurso não pode ser restringido nem abolido. O recurso pode ser interposto pela própria pessoa ou por outra pessoa.
> [...]
>
> 8.1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – Decreto Legislativo n. 226 (BRASIL, 1991) –também previu esse direito. O Decreto Legislativo n. 226 (BRASIL, 1991) e o Decreto n. 592 (BRASIL, 1992a), que o promulgou, estabeleceu em seu art. 1º que "será executado e cumprido tão integralmente como nele se contém", de maneira que se entendia ter passado a viger no ordenamento jurídico brasileiro 3 meses após sua adesão (BRASIL, 1991, art. 49, § 2º), ou seja, em 24 de abril de 1992 – embora com rasa efetividade, até o período anterior à EC n. 45 (BRASIL, 2004) e ao julgamento do RE 349703/RS, do RE 466343/SP e da ADI 5240/SP. Isso porque, segundo deliberou o plenário do STF na ADI 1480/DF, o caminho procedimental de incorporação dos tratados internacionais, após as fases

prévias da celebração da convenção internacional, de sua aprovação congressional e da ratificação pelo Chefe de Estado, é concluído somente com a expedição, pelo Presidente da República, de decreto, de cuja edição derivam 3 efeitos básicos que lhe são inerentes: a) a promulgação do tratado internacional; b) a publicação oficial de seu texto; e c) a executoriedade do ato internacional, que passa, então, e somente então, a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno. Na verdade, como o art. 2º do decreto presidencial (BRASIL, 1992a) dispôs que sua vigência ocorreria na data de sua publicação e esta ocorreu em 7 de julho de 1992, somente a partir dessa data passou a ter executoriedade. Nesse mesmo acórdão, o STF entendia que os tratados ou as convenções internacionais, uma vez regularmente incorporados ao direito interno, indistintamente, situavam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias, o que foi superado pela superveniência da EC n. 45 (BRASIL, 2004), que inseriu o § 3º ao art. 5ª da CF de 1988 (BRASIL, 1988).

O direito fundamental à duração razoável do processo – CF de 1988 (BRASIL, 1988), art. 5º, LXXVIII, após a EC n. 45 (BRASIL, 2004)[14] – deu um salto qualitativo e passou, entende-se, a ser tratado como um direito fundamental autônomo e não como desdobramento do devido processo legal (BRASIL, 1988, art. 5º, LIV e LV) e da eficiência (BRASIL, 1988, art. 37, *caput*), pois o Estado deve não apenas garantir que os processos tramitem de forma tempestiva, mas criar maneiras de assegurar tal tempestividade, sobretudo diante do alerta de Tucci (1997, p. 65): "quanto mais distante da ocasião tecnicamente propícia for proferida a sentença, a respectiva eficácia será proporcionalmente mais fraca e ilusória". A referida emenda constitucional (BRASIL, 2004) inseriu norma autônoma e com força normativa destinada ao Estado para imprimir, por suas funções legislativa, executiva e judiciária, medidas voltadas não só ao aprimoramento temporal de tramitação processual, mas à efetivação de sua celeridade.

A Suprema Corte, entretanto, assentou que esse direito ao julgamento em tempo oportuno, que não exceda nem supere, de modo irrazoável, os prazos processuais, "na realidade, qualifica-se como insuprimível prerrogativa de ordem jurídica, fundada tanto em norma de índole constitucional (BRASIL, 1988, art. 5º, LXXVIII) quanto em cláusula de natureza convencional" (BRASIL, 1992b, arts. 7.5 e 7.6). Com efeito, a exorbitância de prazo, vista na "perspectiva dos efeitos lesivos que dele emanam – notadamente daqueles que afetam, de maneira grave, a posição jurídica de quem se acha cautelarmente privado de sua liberdade –, traduz, na concreção de seu alcance, situação" a configurar "injusta restrição à garantia constitucional do '*due process of law*' [devido processo legal], pois evidencia, de um lado, a incapacidade do Poder Público de cumprir o seu dever de conferir celeridade aos procedimentos judiciais e representa, de outro, ofensa" indene de dúvida "ao '*status libertatis*' de quem sofre a persecução penal movida pelo Estado" (Habeas Corpus [HC] 111173, 2ª T., rel. min. Celso de Mello, j. 27 mar. 2012, *DJe,* 14 nov. 2013).

14 Alterou a redação do art. 5º, inserindo o inciso LXXVIII: "A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação".

O contexto em que se insere a discussão acerca da duração razoável do processo, atualmente, perpassa a chamada "sociedade de risco" ou "sociedade reflexiva" (BECK; GIDDENS; LASCH, 1995), "sociedade hipermoderna" (LIPOVETSKY, 2004) e "sociedade pós-moderna" ou "sociedade líquida" (BAUMAN, 2001), que tem trazido constante pressão por *resultados quantitativos,* o que se mostra preocupante. Tem-se percebido que foram adotadas medidas legais visando tão somente a acelerar o processo, como se esse fosse o único mal, o que não é verdade, tanto que passados 16 anos da EC n. 45 (BRASIL, 2004), que instituiu o direito fundamental à razoável duração do processo, os vasos por onde fluem os processos judiciais continuam obstruídos. Além disso, práticas ultrapassadas e falta de infraestrutura acabam por comprometer (total ou parcialmente) o exercício desse e de outros direitos fundamentais. Em sociedades plurais e complexas como a nossa cabe ponderar diante da miríade de situações apresentadas nas demandas que deságuam na Justiça[15]. Os direitos fundamentais do sistema jurídico nacional se apresentam cada vez mais como um *sistema aberto*. Trata-se de um sistema porque as normas que concebem e garantem tais direitos estão em permanente interação e, por conseguinte, em constante colisão. E esse sistema é aberto porque as normas devem ser interpretadas conforme os contextos político, econômico e social em questão. Tais princípios estabelecem objetivos e fins e são articulados de modo dinâmico e não estanque, motivo pelo qual operam em um viés de ponderação quando em conflito, de modo que somente nos casos concretos, em um contexto devidamente justificado, expandem-se ou retraem-se, conforme as circunstâncias.

A razoável duração do processo não está ligada exclusivamente ao julgamento e ao cumprimento de decisões no menor tempo, dentro das balizas estabelecidas pelo procedimento legal, pois encerra uma visão reducionista e açodada. A discussão desse tema não pode limitar-se à busca de artifícios, ainda que legais, para promover aceleração processual, organizando-se em torno de uma colonização do processo pelo juiz e em função da permanente adoção de redutores de complexidade processual (MARTINS, 2010), olvidando o Estado democrático de direito. A noção constitucional de processo pressupõe a compreensão de que todos os integrantes do sistema de Justiça devem atuar para a efetivação do direito fundamental à sua razoável duração, em uma colaboração de funções e também que os demais direitos fundamentais, como a ampla defesa, o contraditório, a imparcialidade e a fundamentação das decisões judiciais formam uma estrutura jurídica harmônica, coerente, racional e integrada ao texto constitucional (BRASIL, 1988). Tal celeridade processual deve ser promovida mediante adoção de mecanismos que repilam práticas obsoletas e desperdício (GICO JR., 2010), de modo que a duração razoável do processo será aquela que, no caso concreto, conseguir evitar as dilações indevidas, desnecessárias e promover proveito e utilidade processuais, sem que isso implique prejuízo ou diminuição dos demais direitos fundamentais. Mostra-se insuficiente a previsão no texto constitucional da duração razoável do processo se

15 Para alguns autores alemães, como Alexy (1997), e com base na jurisprudência tedesca, o Estado constitucional de direito é um Estado de ponderação, referindo se, em síntese, ao método de solução para casos considerados difíceis, nos quais normas constitucionais com a estrutura de princípios entram em colisão.

também não houver medidas efetivas a cargo do Estado no sentido de assegurar a eficácia desse direito, pois depende essencialmente de prestações ativas por parte do Estado, ressaltando que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (BRASIL, 1988, art. 5º, § 1º). Por ser direito de natureza processual, também não se pode dissociar sua eficácia da existência de meios que garantam o controle de sua razoável duração. Percebe-se aqui a íntima ligação entre esse direito fundamental e as políticas públicas estatais. As políticas públicas e os serviços públicos, como se percebe, não constituem direitos fundamentais em si, mas, em ótica restrita, instrumentos destinados à satisfação desses direitos, embora não se olvidem fatores limitativos de ordem política, social e econômica.

No entanto, os anseios da população nas sociedades contemporâneas demandam efetividade nas mais diversas áreas e não poderia ser diferente com a jurídica. Atualmente, a leitura do direito perpassa a ética, pelo diálogo com a sociedade e pelo reconhecimento da força normativa dos princípios e das regras e a importância dos direitos fundamentais de um sistema jurídico-constitucional que tem na dignidade da pessoa humana sua base axiológica e um importante vetor interpretativo. A própria compreensão da democracia, como elemento articulador entre direito e política – e das políticas públicas contidas na interseção entre eles –, perpassa sua efetiva vinculação com o povo, firmando-se este como titular de direitos fundamentais legitimamente assegurados pelo exercício de sua soberania e cidadania. Tal perspectiva se harmoniza e se conecta com a noção sociológica de políticas públicas, pautada por fortes demandas da coletividade, com a participação da sociedade desde seu nascedouro, a possibilitar sua legitimidade e aderência social e a assumir, em função da atuação estatal, contornos de legalidade, como instrumento de universalização e coerção, inclusive do próprio Estado, capaz de fluir independentemente de um governo ou de uma posição política, mas prestando contas ao público. Assim, sob o prisma social e jurídico, os atores envolvidos na pretensão de implantação de determinada política pública, em sobreposição a seus interesses, devem adotar uma postura dialógica com a sociedade a permitir sua participação na atuação e escolhas estatais, inclusive alocativas de recursos financeiro-orçamentários, sem prejuízo da técnica ou cientificidade para evitar opções inócuas ou ineficientes.

A ideia de colaboração de funções em benefício da sociedade (e não do Estado) implica atuação consciente e integrada entre o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário para otimizar os serviços públicos estatais e alcançar efetividade. O caminho para o encontro de soluções ocorre justamente pela identificação de problemas e suas causas no âmbito desses órgãos e pela definição e atribuição de responsabilidades aos respectivos agentes públicos, orientada pela salutar prestação de contas (*accountability*) à esfera pública, tendo como lastro jurídico e político um regime democrático, constitucional e republicano. Essa visão multissetorial, além de agregadora e obsequiosa do princípio constitucional da harmonia e independência entre os poderes, possibilita o melhor desempenho das funções do Estado em determinada questão que seja objeto de sua atuação, pois colocada sob uma lente capaz de, em cada caso, identificar e afastar as dificuldades que obstaculizavam sua concretização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um Estado que se proclama democrático de direito é imprescindível o exercício de consciência crítica dos cidadãos fundado na dignidade humana e na salutar ideia de prestação de contas (*accountability*), acerca das funções estatais titularizadas pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, à sociedade que integram, especialmente em um país com graves contrastes sociais e múltiplas realidades, mas cuja população contemporânea clama por ampla equidade e efetividade dos princípios e das regras democráticas e constitucionais e de direitos fundamentais, visando a superar o histórico atraso traduzido no patrimonialismo e no clientelismo que o formou e, atualmente, de maneira um pouco mais perceptível, a conter as forças das relações de mercado (sobretudo o internacional) que, estrategicamente articuladas com o poder político descompromissado com aquele Estado, com a cooperação e a solidariedade, tendem a discretamente inflar interesses próprios, fazendo comprimir, nos espaços de convivência política, econômica, cultural, social e jurídica, os interesses da coletividade, atingindo de modo mais evidente os grupos sociais vulneráveis. Uma democracia consiste em um sistema político que reconhece direitos individuais e coletivos amplos e variados, para que as demandas sociais sejam recebidas pelos poderes legitimamente constituídos, discutidas (com a participação dos diversos atores envolvidos) e concretizadas mediante políticas públicas, e possam, assim, ser vistas como indutores de mudanças na busca dessa melhoria. A percepção dessas intrincadas estruturas de poder, mercado e Estado, permite inclusive prever eventos e prover, via políticas públicas, direitos fundamentais, dentre os quais a duração razoável do processo. em uma sociedade contemporânea na qual as instituições estatais e seus agentes precisam lidar com questões multifacetadas e problemas complexos, que demandam um olhar mais amplo sobre causas que os interligam, mas têm origens, respostas e soluções diversas. Faz-se necessário abandonar certas condutas letárgicas para encontrar nos órgãos titulares da tripartição das funções do poder estatal (e seus agentes) um sistema eficiente que consiga proporcionar a realização de suas tarefas em benefício da coletividade em um prazo razoável e capaz de gerar não só um sentimento de aceitação, mas de satisfação na sociedade, tendo-se a compreensão de viver o presente o articulando à memória do passado a fim de evitar equívocos históricos, mas com uma visão de futuro para continuar em busca de avanços nas mais diversas áreas da vida humana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, R. **Teoría de los derechos fundamentales.** Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida.** Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BECK, U.; GIDDENS, A.; LASCH, S. **Modernização reflexiva:** política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Ed. UNESP, 1995.

BRASIL. *Conselho Nacional de Justiça*. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 20 set. 1990b.

BRASIL. Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 31 dez. 1990c.

BRASIL. Decreto Legislativo n. 226, de 12 de dezembro de 1991. Aprova os textos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Politicos e do Pacto Internacional sobre Direitos Economicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados, junto com o protocolo facultativo relativo a esse ultimo pacto, na XXI Sessão (1966) da Assembleia-Geral das Nações Unidas. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 13 dez. 1991.

BRASIL. Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 7 jul. 1992a.

BRASIL. Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 9 nov. 1992b.

BRASIL. Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 3 out. 2003.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 31 dez. 2004.

BRASIL. Lei n. 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura – PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 3 dez. 2010.

BRASIL. Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis ns. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis ns. 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 19 jan. 2012.

BRASIL. Lei n. 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 6 ago. 2013.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 17 mar. 2015a.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto n. 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 29 jun. 2015b.

BRASIL. Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei n. 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei n. 12.662, de 5 de junho de 2012. **Diário Oficial da União,** Brasília, seção 1, 9 mar. 2016.

BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 01 mar. 2017.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 01 mar. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

CANDELORO, A. P. P.; RIZZO, M. B. M.; PINHO, V. **Compliance 360º:** riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo. São Paulo: Trevisan, 2012.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA – CNMH. **262.197 muertos dejó el conflicto armado.** 2 ago. 2018. Disponível em: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/262-197-muertos-dejo-el-conflicto-armado. Acesso em: 10 ago. 2018.

CEPIK, M.; CANABARRO, D. R. (org.). **Governança de TI:** transformando a administração pública no Brasil. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

COUTELLE, J. E. **Qual a porcentagem de crimes solucionados pela polícia no Brasil?** 24 fev 2017. Disponível em: https://super.abril.com.br/mundo-estranho/qual-a-porcentagem-de-crimes-solucionados-pela-policia-no-brasil/. Acesso em: 8 ago. 2018.

DAVID, M. V.; SANABIO, M. T.; SANTOS, G. J. (org.). **Administração pública contemporânea:** política, democracia e gestão. Juiz de Fora, MG: Ed. UFJF, 2013.

ESTRATÉGIA ODS. **Brasil sobe duas posições e passa a ter 7ª maior taxa de homicídios das Américas, diz OMS.** 18 maio 2018. Disponível em: https://www.estrategiaods.org.br/brasil-sobe-duas-posicoes-e-passa-a-ter-7a-maior-taxa-de-homicidios-das-americas-diz-oms/. Acesso em: 6 jun. 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **12º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** 9 ago. 2018. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/atividades/anuario/. Acesso em: 10 ago. 2018.

FREIRE, M. D. Sistemas de Políticas Públicas: Articulação intersetorial e interfederativa com lições aprendidas para as políticas de gestão de riscos de desastres. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental,** v. 7, n. especial, p. 559-573, jun. 2018.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas,** Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.

GAJARDONI, F. F. **O novo CPC e o fim da gestão na Justiça.** 22 dez. 2014. Disponível em: https://jota.info/colunas/novo-cpc/o-novo-cpc-e-o-fim-da-gestao-na-justica-22122014. Acesso em: 20 jun. 2015.

GICO JR., I. T. Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito. **Economic Analysis of Law Review,** Brasília, v. 1, n. 1, p. 7-33, 2010.

GIDDENS, A. **Consequences of modernity.** Palo Alto, CA: Stanford University Press, 1990.

HABERMAS, J. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC).** 11 abr. 2018. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/rendimento-despesa-e-consumo.html. Acesso em: 10 jun. 2018.

INSTITUTO DE ESTUDOS DE SAÚDE SUPLEMENTAR – IESS; FACULDADE DE CIÊNCIAS MÉDICAS DE MINAS GERAIS – FCM-MG. **2º Anuário da Segurança Assistencial Hospitalar no Brasil.** 15 ago. 2018. Disponível em: http://www.iess.org.br. Acesso em: 16 ago. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Atlas da Violência 2018.** 5 ago. 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/. Acesso em: 12 ago. 2018.

JORGE NETO, N. M. **Abrindo a caixa preta:** por que a Justiça não funciona no Brasil? 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

LAGOS, M.; DAMMERT, L. La seguridad ciudadana: el problema principal de América Latina. 9 maio 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/320163062_La_Seguridad_Ciudadana_El_problema_principal_de_America_Latina. Acesso em: 2 out. 2018.

LAPORTA, T. **Entenda o que é spread bancário e por que ele é alto no Brasil.** 28 maio 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/educacao-financeira/noticia/entenda-o-que-e-spread-bancario-e-por-que-ele-e-alto-no-brasil.ghtml. Acesso em: 2 out. 20218.

LIPOVETSKY, G. **Os tempos hipermodernos.** São Paulo: Barcarolla, 2004.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **O que é orçamento participativo?** 22 maio 2015. Disponível em: http://www2.planejamento.gov.br/planejamento/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-orcamento-participativo. Acesso em: 1º set. 2016.

MUNÕZ, H. **Informe de Desenvolvimento Humano 2013-2014 para a América Latina.** 21 jan, 2014. Disponível em: http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/human_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-.html. Acesso em: 7 jun. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 10 dez. 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 10 jun. 2018.

PIMENTA, Marcelo Soares; CANABARRO, Diego Rafael (Org.). *Governança Digital.* Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)/Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), 2014. 212 p.

PIOVESAN, F. Direitos humanos e constitucionalismo regional transformador: o impacto do sistema interamericano. *In:* LEITE, G. S. *et al.* **Os tratados internacionais sobre direitos humanos e a Constituição de 1988.** Fortaleza: Demócrito Rocha, 2016. p. x-y.

SANTOS, B. S. Os processos da globalização. *In:* SANTOS, B. S. (org.). **A globalização e as ciências sociais.** São Paulo: Cortez, 2002.

SARLET, I. W.; SAAVEDRA, G. A. Judicialização, reserva do possível e *compliance* na área da saúde. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais,** Vitória, v. 18, n. 1, p. 257-282, 2017.

SILVA, P. E. A. **Gerenciamento de processos judiciais.** São Paulo: Saraiva, 2010.

STRECK, Lenio Luiz (coordenadores). *Ontem, os códigos! Hoje, as constituições: homenagem a Paulo Bonavides.* São Paulo: Malheiros, 2016.

TAVARES, F. A. *et al.* **Novas perspectivas na gestão para resultados na saúde em Minas Gerais:** a implantação dos contratos organizativos de ação pública de saúde. 2013. Disponível em: https://www.semanticscholar.org/paper/Novas-perspectivas-na-gest%C3%A3o-para-resultados-na-em-Tavares-Lima/fbf151616666b4bd3379f5520d6d78f6dd5853ca. Acesso em: 2 out. 2018.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

THE WORLD BANK. **Annual Report 2017.** Disponível em: http://www.worldbank.org/en/about/annual-report. Acesso em: 6 abr. 2018.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

TUCCI, J. R. C. **Tempo e processo:** uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

ADRIANA SOARES ALCÂNTARA

Mestre em Planejamento e Políticas Públicas, na Universidade Estadual do Ceará. Possui especializações em Direito e Processo Eleitoral (ESMEC) e Direito Processual Civil (UNIFOR). A graduação é em Direito na Universidade Federal do Ceará. Exerce o cargo de técnico Judiciário no Tribunal Regional Eleitoral do Ceará desde o ano de 1991. Desde março de 2017 ocupa a Chefia na Seção de Gerenciamento de Dados Partidários no TRE/CE.

ALEXANDRE ALMEIDA BARBALHO

Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia. Possui licenciatura em História pela Universidade Estadual do Ceará, bacharelado em Ciências Sociais e mestrado em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará(Possui estágio pós-doutoral em Comunicação na Universidade Nova de Lisboa). É professor adjunto do curso de História e professor permanente dos PPGs em Sociologia e em Políticas Públicas da UECE e em Comunicação da UFC e colaborador do PPG em Cultura e Territorialidades da Universidade Federal Fluminense.

ANÍBAL MARCONDES FURTADO DIAS

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Especialista em Direito Constitucional pela Escola de Magistratura do Estado do Ceará-ESMEC/ Fundação Universidade Estadual Vale do Acaraú. Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza. Servidor Público do Poder Judiciário do Estado do Ceará.

ANTONIA LIMA SOUSA

Mestre no Mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Graduada em Direito. Advogada.

ANTÔNIO GERMANO MAGALHÃES JÚNIOR

Doutor e Mestre em Educação pela Universidade Federal do Ceará. Graduando em Psicologia pela Universidade Estadual do Ceará, Graduado em Pedagogia pela Universidade Federal do Ceará e Graduado em História pela Universidade Estadual do Ceará (Pós-doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte). Atualmente é professor da Universidade Estadual do Ceará. Ministra aulas na graduação, especialização, Mestrado e Doutorado Acadêmico em Educação, Mestrado Profissional em Ensino de Saúde, Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Doutorado Acadêmico em Políticas Públicas.

ARUZA ALBUQUERQUE DE MACEDO

Mestre no Mestrado Profissional de Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará - UECE. Pós-graduada em Direito e Processo Constitucional pela Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará e pós-graduanda em Direito e Processo Tributário pela Faculdade 7 de Setembro. Graduada em Direito pela Faculdade 7 de Setembro. Exerce a função de assessora jurídica junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, desde julho de 2010.

ÁTILA GOMES FERREIRA

Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Especialista em Direito Material e Processual do Trabalho. Especialista em Direito Material e Processual Tributário. Possui graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza. Vice-Presidente da Comissão de Sociedades da OAB/CE (2016/2018).

CAMILA FACUNDO LIMA

Mestre em Planejamento e Políticas Públicas na Universidade Estadual do Ceará. Pós-graduada em Direito Público. Pós-graduada em Direito Penal e Processo Penal. Advogada.

CYRO REGIS CASTELO VIEIRA

Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Ceará. Experiência na área de Engenharia de Transportes Urbanos e Trânsito e Projetos de Mobilidade, Acessibilidade e Desenvolvimento Urbano. Consultor Sênior em Planejamento e Integração dos Transportes Públicos (metroviário e rodoviário) e Examinador de Prêmios de Qualidade nos Transportes. Membro titular do Conselho Estadual das Cidades do Ceará - ConCidades e Coordenador do Comitê de Transporte e Mobilidade Urbana.

DIÊGO LIMA DE OLIVEIRA

Mestre em Planejamento em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará, especialista em Direito Público pela Faculdade Entre Rios do Piauí. Possui graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza e Pedagogia pelo Instituto de Apoio ao Desenvolvimento da Univ. Estadual Vale do Acaraú. É Advogado e Diretor Jurídico da Confederação Brasileira de Karate.

ELISÂNGELA SILVA ARAÚJO

Mestre pelo Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Christus - Unichristus, graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA. É especialista em Docência para Educação Profissional pelo SENA,

especialista em Metodologias do Ensino de História- UECE, especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho- Sentido Único. Coordenadora Pedagógica de Educação Profissional no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC/ Ceará. Assistente Judiciária no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

ERASMO MISSEA RUIZ

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará. Mestre em Educação pela Universidade Federal de São Carlos. Graduado em Psicologia pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professor adjunto da Universidade Estadual do Ceará. Foi coordenador acadêmico da Especialização em Cuidados Paliativos (UECE/ Unimed). Foi Consultor da Política Nacional de Humanização do Ministério da Saúde (PNH/MS)

FÁBIO ARAÚJO DE HOLANDA SOUZA

Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Escola Superior da Magistratura. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade de Fortaleza e especialista em Perícia Criminal pela Universidade Estácio de Sá. Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza. Bacharel em Segurança Pública pela Academia de Polícia Militar General Edgard Facó. Juiz Leigo do 9º Juizado Especial Cível Criminal, Fortaleza Ceará. Advogado, Assessor Jurídico, Presidente de ONG, Doutrinador, Escritor, Professor e Instrutor em Direito.

FABRICIA FERREIRA DE FREITAS

Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará e especialização em Direito Processual Civil pela Universidade de Fortaleza. Atualmente é juíza de direito, titular da 1ª Vara de Pacatuba, respondendo pela 1ª e 2ª varas da Comarca de Quixeramobim.

FLÁVIO ARAGÃO XIMENES

Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Fundação Universidade Estadual do Ceará. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza e Graduado em Direito pela mesma Universidade. Professor no Curso de Direito da Faculdade Integrada da Grande Fortaleza - FGF. Preside a organização não governamental Instituto da Cidadania. Exerce advocacia no Estado do Ceará.

FRANCISCA REJANE BEZERRA ANDRADE

Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo, com estágio sandwich na Universidade de Frankfurt. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Ceará, especialista em Ciência Política pela Universidade Federal do Ceará, graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará. Atualmente é Professora Associada da Universidade Estadual do Ceará. Leciona no curso de Serviço Social,

no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Educação da UECE.

FRANCISCO HORÁCIO DA SILVA FROTA

Doutor em Sociologia Política - Universidad de Salamanca. Possui mestrado em Educação pela Universidade Federal do Ceará e graduação em Ciências Sociais pela Universidade de Fortaleza (Pós-Doutor na Universidade de Coimbra). Atua profissionalmente como professor do Curso de Ciências Sociais, do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e do doutorado em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. Atualmente é Coordenador do Programa de Pós-graduação em Políticas Publicas (Mestrado e Doutorado).

FRANCISCO JOSÊNIO CAMELO PARENTE

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará, com graduação em Ciências Sociais pela mesma Universidade (possui Estágio pós-doutoral em Ciência Política no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro). Cientista Político e professor adjunto da Universidade Estadual do Ceará.

GABRIELLE SARAH DA SILVA BEZERRA

Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Especialista em Direito Civil e Processual Civil - Universidade Estácio de Sá. Advogada, com ênfase em Direito Civil, Direito Processual Civil e Direitos Humanos. Vice-presidente da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência - OAB/CE.

GIOVANA DE MELO ARAÚJO

Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atualmente é promotora de justiça do Ministério Público do Estado do Ceará.

HERMANO MACHADO FERREIRA LIMA

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Graduado em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Atualmente é Docente Titular da Universidade Estadual do Ceará, atuando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

ISABELLE LUCENA LAVOR

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Possui especialização em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e especialização em Direito Penal e Direito Processual Penal pela FAERPI. Bacharel

em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Advogada, professora titular no Curso de Direito da UNIFAMETRO e da Pós Graduação em Direito Penal e Processo Penal da UNIFAMETRO.

ISAURORA CLAUDIA MARTINS DE FREITAS

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará com bolsa sanduíche no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Possui mestrado em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará e graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Ceará (realizou estudos pós-doutorais no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.). É professora associada da Universidade Estadual Vale do Acaraú. É professora efetiva do Mestrado Profissional em Sociologia em rede Nacional e professora colaboradora do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Cerá e do Mestrado Profissional em Psicologia e Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará.

KAMYLA BRITO LESSA

Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará, possui graduação em direito pela Universidade de Alfenas. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito de Família, Direito Penal e Processual Penal e Direito Eleitoral.

LUÊNIA ADERALDO DE LIMA

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará, com graduação em Direito pela Faculdade Integrada da Grande Fortaleza, pós-graduada em Metodologias do Ensino da Arte pela Universidade Estadual do Ceará. Possui como formação inicial graduação em Letras pela Universidade Federal do Ceará, com licenciatura em Língua portuguesa e suas respectivas literaturas. Atualmente é efetivo da Prefeitura Municipal de Fortaleza e Advogada.

MARIA ANDRÉA LUZ DA SILVA

Doutoranda em Democracia no Século XXI pela Universidade de Coimbra, mestre em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará. Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Ceará. Atualmente é colaboradora científica do Núcleo de Pesquisas Sociais - NUPES e do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

MARIA DO SOCORRO DE MORAIS SILVA PINHO CAMURÇA

Mestre em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará. Tem especialização em Planejamento educacional pela Universidade Federal do Ceará e especialização em Psicopedagogia Clínica e Institucional pela Universidade Estadual Vale do Acaraú. Possui graduação em Direito pela Faculdade Farias Brito e graduação em Letras pela Universidade Estadual do Ceará.

MARIA HELENA DE PAULA FROTA

Doutora em Sociología pela Universidad de Salamanca - Espanha. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará. Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Ceará. Atualmente é professora adjunto da Universidade Estadual do Ceará. É coordenadora do Observatório da Violência Contra a Mulher - OBSERVEM. Representante da UECE junto á Coordenadoria Estadual de Políticas para as Mulheres -CEPAM para o Monitoramento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência Contra a Mulher.

MARIA JURACY AFONSO CARNEIRO

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Pós-graduada em direito e processo do trabalho. Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (2007) e graduação em Tecnologia de Alimentos pelo Instituto Centro de Ensino Tecnológico. Atualmente é professora de pós graduação da Faculdade Latino Americana de Educação. Assessora Jurídica na Casa Civil do Estado do Ceará.

MARIA LÍRIDA CALOU DE ARAÚJO E MENDONÇA

Doutora em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Ordem Jurídica Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (pós-doutora em Direito Tributário pela Universidade Federal de Santa Catarina.). Professora titular do Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional - Mestrado e Doutorado - e professora do curso de graduação em Direito da Universidade de Fortaleza (UNIFOR/CE). Foi coordenadora e professora titular do curso de graduação em Direito do Centro Universitário Católica de Quixadá (UNICATÓLICA), e é professora aposentada da Universidade Estadual do Ceará (UECE).

MARIA MARLEIDE MACIEL MENDES

Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino- UMSA - Buenos Aires. Mestra em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Especialista em Direito Público pela Universidade Federal do Ceará- Faculdade de Direito- UFC. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Federal do Ceará- Faculdade de Direito- UFC. Especialista em Direito Penal pela Universidade de Fortaleza- UNIFOR. Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Ceará- UFC (Pós-doutorado pela Università Di Messina- Dipartimento di Giurisprudenza- Itália). Professora Assistente-I da Faculdade de Ensino e Cultura do Ceará. Professora Visitante do Curso de MBA da Universidade de Fortaleza- UNIFOR. Professora visitante da Faculdade Vale do Jaguaribe-Aracati-CE . Juíza de Direito no Estado do Ceará.

MARININA GRUSKA BENEVIDES

Doutora em Sociologia - UFC, Mestra em Sociologia - UFC, Especialista em Recursos Humanos - USP, Especialista em Psicologia Organizacional e do Trabalho - CRP, Especialista em Abordagem Sistêmica da Família - UNIFOR e Especialista em Medicina Tradicional Chinesa - UECE, Bacharel em Psicologia - UNIFOR, Bacharel em Direito - UNIFOR (pós-doutora em Democracia e Direitos Humanos IGC/ Universidade de Coimbra-Portugal, pós-doutoranda em Antropologia e Sociologia PUC-SP). Advogada, Psicóloga, Professora Associada da Universidade Estadual do Ceará, atuando no Doutorado em Políticas Públicas, no Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas e no Curso de Ciências Sociais, o qual coordenou de 2007 a 2009.

MÁRIO FILIPE CARDOSO DE ABREU

Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Especialista em Direito Civil e Empresarial pelo Damásio. Assessor Judiciário no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Professor universitário. Ex- Assistente Judiciário do 24º Juizado Especial Cível e Criminal de Fortaleza-CE. Sócio quotista do Instituto de Mediação e Conciliação do Ceará (IMECC) Tutor dos Cursos de Procedimentos dos Juizados Especiais pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Ex-Diretor do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

MILLA DE OLIVEIRA NOGUEIRA

Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará - UECE. Especialista em Direito Processual pelo Centro Universitário 7 de Setembro - UNI7. Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Advogada.

NÁDIA MARIA FROTA PEREIRA

Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará, especialista em Processo Penal pela Universidade Federal do Ceará, especialização em Processo Civil pela Universidade Federal do Ceará e aperfeicoamento em Direito Público pela Universidade Federal do Ceará. graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza, graduação em História pela Universidade Estadual do Ceará Atualmente é Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

PEDRO CÉSAR DA ROCHA NETO

Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Advogado especializado em Direito Público, com ênfase em Direito Urbanístico e Planejamento Urbano. Exerceu a função de assessor parlamentar junto à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Coordenador Acadêmico para Publicações da Escola Superior de Advocacia (ESA-CE).

PEDRO EDUARDO POMPEU DE SOUSA BRASIL

Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Possui especialização em Direito e Processo Penal pela Universidade Federal do Piauí e graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Ex Professor da Faculdade Paraíso do Ceará - FAP-CE e Ex Delegado de Polícia Civil dos Estados da Bahia e do Piauí. Atualmente é analista judiciário - Justiça Federal no Ceará e Professor de Graduação e Pós-Graduação do Centro Universitário da Grande Fortaleza - UNIGRANDE e do Centro Universitário Fametro - UNIFAMETRO.

ROSELANE GOMES BEZERRA

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (Pós-doutora em Sociologia Urbana pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra). Professora Adjunta do Departamento de Estudos Interdisciplinares da Universidade Federal do Ceará, ministrando disciplinas no curso de Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas. Atualmente participa do Núcleo de Apoio á Gestão Pública/NAGEP pertencente ao Laboratório de Desenvolvimento Regional Sustentável - LEADERS, como coordenadora da área de Estudos Territoriais.

SARAH BENVINDA CASTRO FIGUEIREDO

Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Graduação em Direito.

SILVIA ANDREA DE OLIVEIRA CUNHA

Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Possui pós-graduação LATO SENSU em Direito Penal e Processo Penal Direito Penal e Processo Penal pela Sociedade Beneficente Padre Vale, Faculdade Entre Rios do Piauí. Graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual do Ceará e com graduação em Direito pela Universidade Regional do Cariri.

WELTON JOSÉ DA SILVA FAVACHO

Mestre no Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. Especializações em Direito Eleitoral para Mercado de Trabalho e Ensino Superior pela Universidade do Sul de Santa Catarina, e Matemática, Universidade Federal do Piauí. Graduação em Direito e Licenciatura Plena em Matemática pela Universidade Federal do Amapá. Juiz de Direito - Tribunal de Justiça do estado do Ceará. Ex-Delegado de Polícia Federal. Ex-Analista Judiciário da Justiça Federal.

POSFÁCIO

A parceria entre a Escola de Magistratura do Estado do Ceará – ESMEC e a Universidade Estadual do Ceará - UECE proporcionou esta importantíssima compilação de resultados do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas - MPPPP. Rica em conteúdo e valor, cumpre a missão da Escola de capacitar os integrantes do Poder Judiciário e disseminar conhecimento.

Seu conteúdo propõe a implementação de políticas públicas em várias áreas, algumas afetas ao Poder Judiciário, consolidadas na parte Direito à Justiça. O valor da obra se percebe pelo componente colaborativo validado entre as instituições, bem como pela aproximação da academia e Poder Judiciário, cuja sinergia amplia as possibilidades de torná-las mais eficientes.

O Tribunal de Justiça tem a sua disposição informações estruturadas, pesquisas, análises e proposições qualificadas que podem contribuir com o aprimoramento de seus serviços, no exato momento em que define sua estratégia para os próximos dez anos.

Por fim, cumpre destacar que o Plano de Desenvolvimento Institucional da Esmec prevê, além do Mestrado, o Doutorado em Planejamento e Políticas Públicas, sendo coerente afirmar que os resultados do Mestrado fortalecem a parceria e sedimentam o caminho ao Doutorado.

Juiz Ângelo Bianco Vettorazzi
Coordenador Geral da Esmec

DIREITO E CIDADANIA

Resultado de pesquisas desenvolvidas no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (Uece) e escrita a muitas mãos, esta obra coroa os esforços desenvolvidos pelos mestres egressos e seus docentes orientadores da primeira turma, ofertada em execução ao convênio celebrado entre o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) e a Universidade Estadual do Ceará (Uece), objeto de adesão posterior por outras instituições. O convênio viabilizou a oferta inédita de turma do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas na própria sede da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (Esmec), visando qualificar agentes e servidores públicos.

Agora, no momento em que esta parceria consolida-se ainda mais, com a conclusão de uma segunda turma e início da terceira, revela-se exitosa a aproximação que tem proporcionado entre as instituições do sistema de justiça (Judiciário, Ministério Público, Defensoria etc) e academia, no caso, a Universidade Estadual do Ceará (Uece), instituição classificada pelo *THE World University Rankings* como uma das melhores universidades estaduais do país. O Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Pública, por sua vez, está a colher seus frutos e a melhor contrapartida, consistente no proveito que a sociedade fará, apropriando-se dos resultados das pesquisas, manifestados nesta obra coletiva, da qual constam, nas linhas e entrelinhas, várias propostas para o aprimoramento das instituições públicas e das práticas institucionais, refletindo a imensa contribuição e a inovação das investigações levadas a cabo, com possibilidades concretas de impacto positivo no cotidiano da população, que demanda diariamente políticas e serviços públicos com qualidade, eficácia e eficiência.

A obra que ora vem à lume, organizada por pesquisadores que estão à frente da gestão do Mestrado, aborda temas de crucial importância e relevância política, social e jurídica, trazendo reflexões fundamentais sobre temas diversificados, mas que alcançam assuntos atuais, agrupados em três grandes eixos: **direito à cidade, direito às políticas sociais e direito à justiça.** Neste tripé temático, as diversas políticas públicas de urbanização, locomoção e mobilidade, sanitárias, de proteção ambiental, desapropriação e de gestão da cidade, em seu aspecto mais amplo, são tratadas com esmero e profundidade pelos autores, que não se furtaram também a examinar, com a mesma acuidade, as políticas públicas em áreas sensíveis e seus reflexos na jurisdição. O mosaico de assuntos da obra inclui a discussão e aprofundamento de questões cruciais, tratadas com a maior seriedade e honestidade, tais como o enfrentamento do tráfico de mulheres, as políticas de ressocialização no sistema penitenciário, a atuação dos juízes não togados, a colaboração premiada, a mediação e a conciliação, a violência doméstica contra criança e adolescente, o acesso à justiça nos Juizados Especiais e a atuação da Defensoria Pública nas ações coletivas, levantando ainda o debate sobre a criminalidade organizada, a audiência de custódia, a tutela judicial do direito a medicamentos, o exercício da atividade disciplinar no âmbito policial e as políticas públicas que visam garantir a razoável duração do processo, todos eles assuntos da mais alta relevância, complexos, multifacetados e que vão ao encontro das necessidades da coletividade.

Prof. Dr. Flávio José Moreira Gonçalves
Diretor Pedagógico da Esmec

Editora **Instituições Parceiras**