

Josiane Rose Petry Veronese  
Cláudio Macedo de Souza  
(Organizadores)

# DIREITOS HUMANOS E VULNERABILIDADES

Aline Taiane Kirch  
Analice Schaefer de Moura  
André Viana Custódio  
Andrea Jakubaszko  
Cláudia Maria Carvalho do Amaral Vieira  
Cláudio Macedo de Souza  
Daniela Richter  
Dimas Pereira Duarte Júnior  
Eduardo Vinicius Pereira Barbosa  
Fernanda da Silva Lima  
Geralda Magella de Faria Rossetto  
Gláucia Borges  
Helena Amália Papa  
Ilva Ruas de Abreu

Ingra Etchepare Vieira  
Ionete de Magalhães Souza  
Joséli Fiorin Gomes  
Josiane Rose Petry Veronese  
Luana Renostro Heinen  
Marco Antônio César Villatore  
Marcel Mangili Laurindo  
Marília de Nardin Budó  
Marli Marlene Moraes da Costa  
Martinho Martins Botelho  
Rosane Leal da Silva  
Silzia Alves Carvalho  
Thierry Gihachi Izuta



Copyright© 2020 by Josiane Rose Petry Veronese & Cláudio Macedo de Souza

Produção Editorial: Habitus Editora

Editor Responsável: Israel Vilela

Capa e Diagramação: Carla Botto de Barros

As ideias e opiniões expressas neste livro são de exclusiva responsabilidade dos Autores, não refletindo, necessariamente, a opinião desta Editora.

## CONSELHO EDITORIAL:

**Alceu de Oliveira Pinto Junior**  
UNIVALI

**Antonio Carlos Brasil Pinto** (in memoriam)  
UFSC

**Cláudio Macedo de Souza**  
UFSC

**Dirajaia Esse Pruner**  
UNIVALI-AMATRA XII

**Edmundo José de Bastos Júnior**  
UFSC- ESMESC

**Eduardo de Carvalho Rêgo**  
UFSC

**Elias Rocha Gonçalves**  
IPEMED-SPCE Portugal-ADMEE Europa-CREFAL Caribe

**Fernando Luz da Gama Lobo D'Eça**  
IES-FASC

**Flaviano Vetter Tauscheck**  
CESUSC-ESA-OAB/SC

**Francisco Bissoli Filho**  
UFSC

**Geyson Gonçalves**  
CESUSC-ESA OAB/SC

**Gilsilene Passon P. Francischetto**  
UC (Portugal)-FDV/ES

**Jorge Luis Villada**  
UCASAL-(Argentina)

**Juan Carlos Vezzulla**  
IMAP (Portugal)

**Juliano Keller do Valle**  
UNIVALI-ESA OAB/SC

**Lauro Ballock**  
UNISUL

**Marcelo Gomes Silva**  
UFSC-ESMPSC

**Marcelo Buzaglo Dantas**  
UNIVALI

**Nazareno Marcineiro**  
UFSC-ACADEMIA DA PMSC

**Paulo de Tarso Brandão**  
UNIVALI

## DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

V549d

Veronese, Josiane Rose Petry,

Direitos Humanos e Vulnerabilidades /Aline Taiane Kirch ... [et al.];  
Organizadores: Josiane Rose Petry Veronese & Cláudio Macedo de Souza

recurso digital

Formato: e.book

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-86381-74-0

1. Direito Humanos 2. Vulnerabilidades –Brasil I. Título

CDU 341.272

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais.

A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art.184 e seus §§ 1º, 2º e 3º, Lei n° 10.695, de 01/07/2003), sujeitando-se à busca e apreensão e indenizações diversas (Lei n° 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à **Habitus Editora**  
[www.habituseditora.com.br](http://www.habituseditora.com.br) – [habituseditora@gmail.com](mailto:habituseditora@gmail.com)



Impresso no Brasil  
Printed in Brazil

**Josiane Rose Petry Veronese  
Cláudio Macedo de Souza  
(Organizadores)**

# **DIREITOS HUMANOS E VULNERABILIDADES**

Aline Taiane Kirch  
Analice Schaefer de Moura  
André Viana Custódio  
Andrea Jakubaszko  
Cláudia Maria Carvalho do Amaral Vieira  
Cláudio Macedo de Souza  
Daniela Richter  
Dimas Pereira Duarte Júnior  
Eduardo Vinicius Pereira Barbosa  
Fernanda da Silva Lima  
Geralda Magella de Faria Rossetto  
Gláucia Borges  
Helena Amália Papa  
Ilva Ruas de Abreu  
Ingra Etchepare Vieira  
Ionete de Magalhães Souza  
Joséli Fiorin Gomes  
Josiane Rose Petry Veronese  
Luana Renostro Heinen  
Marco Antônio César Villatore  
Marcel Mangili Laurindo  
Marília de Nardin Budó  
Marli Marlene Moraes da Costa  
Martinho Martins Botelho  
Rosane Leal da Silva  
Silzia Alves Carvalho  
Thierry Gihachi Izuta



**Florianópolis  
2020**

## **SOBRE OS ORGANIZADORES**

### **Josiane Rose Petry Veronese**

Professora Titular da disciplina Direito da Criança e do Adolescente, da Universidade Federal de Santa Catarina, na graduação e nos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito. Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-doutorado na Faculdade de Serviço Social da PUC/RS e pós-doutorado junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, sob a supervisão do Prof. Dr. Airton Cerqueira-Leite Seelaender. Coordenadora do NEJUSCA – Núcleo de Estudos Jurídicos e Sociais da Criança e do Adolescente e colíder do Núcleo de Pesquisa Direito e Fraternidade do Centro de Ciências Jurídicas/UFSC. E-mail: [jpetryve@uol.com.br](mailto:jpetryve@uol.com.br)

### **Cláudio Macedo de Souza**

Professor de Direito na UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina nos cursos de Graduação e de Pós-graduação. Especialização e Doutorado em Ciências Penais pela UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais. Graduado em Direito pela UNIMONTES. Coordenador do GDPI – Grupo de Pesquisa de Direito Penal Internacional. Representante da UFSC no CONATRAP – Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, (2018-2020). Representante da UFSC no Conselho de Execução Penal da Comunidade de Florianópolis/SC. Chefe de Departamento do curso de Direito da UFSC/CCJ. E-mail: [clauruas@gmail.com](mailto:clauruas@gmail.com) e [claudio.macedo@ufsc.br](mailto:claudio.macedo@ufsc.br)

## SOBRE OS AUTORES

### **Aline Taiane Kirch**

Mestre em Direito, Democracia e Sustentabilidade pelo Programa de Pós-Graduação do Complexo de Ensino Superior Meridional – IMED. Graduada pela Escola de Direito do Complexo de Ensino Superior Meridional – IMED. Advogada. E-mail: aline-kirch@hotmail.com

### **Analice Schaefer de Moura**

Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, com taxa CAPES PROSUC. Graduada em Direito pela mesma Universidade. Professora do Curso de Direito da Faculdade Dom Alberto. Membro do Grupo de Estudos Direito, Cidadania e Políticas Públicas do PPGD da UNISC. Especialista em Aprendizagem Ativa pela Universidade do Vale do Taquari – UNIVATES. Advogada OAB/RS 103.034. E-mail: analices.demoura@gmail.com

### **André Viana Custódio**

Pós-doutor em Direito pela Universidade de Sevilha/Espanha, Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, sob a orientação da Profa. Dra. Josiane Rose Petry Veronese, Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – da Universidade de Santa Cruz do Sul, Coordenador do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens vinculado ao Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social (UNISC), colaborador externo do Núcleo de Estudos Jurídicos e Sociais da Criança e do Adolescente da Universidade Federal de Santa Catarina (NEJUSCA/UFSC). E-mail: andrecustodio@unisc.br

### **Andrea Jakubaszko**

Professora Mestre do Departamento de Política e Ciências Sociais e Pró-Reitora Adjunta de Ensino da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes. E-mail: andrea.jk@unimontes.br

### **Cláudia Maria Carvalho do Amaral Vieira**

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, sob a orientação da Professora Doutora Josiane Rose Petry Veronese. Bacharel e mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Pesquisadora dos Núcleos de Estudos Jurídicos e Sociais da Criança e do Adolescente – NEJUSCA e de Pesquisa Direito e Fraternidade do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina. Professora da Universidade São Judas Tadeu em São Paulo. Advogada em São Paulo. E-mail: claudia@cavadogados.com.br

**Cláudio Macedo de Souza**

Professor de Direito na UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina nos cursos de Graduação e de Pós-graduação. Especialização e Doutorado em Ciências Penais pela UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais. Graduado em Direito pela UNIMONTES. Coordenador do GDPI – Grupo de Pesquisa de Direito Penal Internacional. Representante da UFSC no CONATRAP – Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, (2018-2020). Representante da UFSC no Conselho de Execução Penal da Comunidade de Florianópolis/SC. Chefe de Departamento do curso de Direito da UFSC/CCJ. E-mail: clauruas@gmail.com e claudio.macedo@ufsc.br

**Daniela Richter**

Doutora em Direito pela UFSC/SC, sob a orientação da Profa. Dra. Josiane Rose Petry Veronese. Professora adjunta do Departamento de Direito e líder do Grupo de Estudos de Direito e Consumo Sustentável (GEDCS) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). ORCID-Id: [https:// orcid.org/0000-0003-4465-1174](https://orcid.org/0000-0003-4465-1174). E-mail: daniela.richter@ufsm.br

**Dimas Pereira Duarte Júnior**

Doutor em Ciências Sociais: Relações Internacionais pela PUC/SP (2008). Professor de Direito Internacional e Direitos Humanos e pesquisador do Programa de Pós-graduação (ME/DO) em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes – UNIT-SE. E-mail: dimas.duartejr@gmail.com

**Eduardo Vinícius Pereira Barbosa**

Graduado em Direito e Mestrando em Desenvolvimento Social pela Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, Especialista em Gestão Pública pelo Instituto Federal do Norte de Minas Gerais – IFNMG. Professor Universitário. Advogado. E-mail: eduardovpb@gmail.com

**Fernanda da Silva Lima**

Doutora e Mestre em Direito pela UFSC, sob a orientação da Profa. Dra. Josiane Rose Petry Veronese. Pesquisadora do NEJUSCA – Núcleo de Estudos Jurídicos e Sociais da Criança e do Adolescente. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Direitos Humanos e Cidadania – NUPEC/ UNESC. Professora nas disciplinas de Direitos Humanos e Direito da Criança e do Adolescente pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). E-mail: felima.sc@gmail.com

**Geralda Magella de Faria Rossetto**

Doutoranda pelo Programa de Pós Graduação em Direito da UFSC, sob a orientação da Profa. Dra. Josiane Rose Petry Veronese. Mestre em Direito Público pela UNISINOS; Procuradora Federal da Advocacia Geral

da União/UFSC (aposentada). Professora convidada de cursos de graduação e pós-graduação. Membro da Rede Universitária para Estudos sobre a Fraternidade (RUEF). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa Direito e Fraternidade – UFSC; do Núcleo de Estudos Jurídicos e Sociais da Criança e do Adolescente – NEJUSCA e do DataLab Pesquisadora do DataLab – Laboratório de Desenvolvimento e de Pesquisa em Gestão de Dados/UFSC. E-mail: geraldamagella@gmail.com

### **Gláucia Borges**

Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC. Especialista em Direito Civil e Processo Civil e Graduada em Direito pela UNESC. É professora de graduação em Direito junto à Escola Superior de Criciúma – ESUCRI. Integrante do Núcleo de Pesquisa em Direito da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas, da UNESC. E-mail: glauciaborges@icloud.com

### **Helena Amália Papa**

Professora Doutora do Departamento de História, do Programa de Pós-graduação em História e Pró-Reitora de Ensino da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, MG, Brasil. E-mail: helena.papa@unimontes.br

### **Ilva Ruas de Abreu**

Professora Doutora do Departamento de Ciências Econômicas, do Programa de Pós-graduação em História e Vice-Reitora da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, MG, Brasil. Mestrado no PPGA - Programa de Pós-graduação em Administração da UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina. Doutorado no Programa de Pós-graduação em História da UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: ilvaruas@gmail.com

### **Ingra Etchepare Vieira**

Mestranda em Direito no PPGD/UFSM, sob a orientação da Professora Doutora Rosane Leal da Silva. Membro do Núcleo de Direito Informacional (NUDI) da UFSM. E-mail: ingraetchepare@hotmail.com

### **Ionete de Magalhães Souza**

Graduada em Direito, Especialista em Processo e Direito Civil pela Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes. Mestre em Direito – Instituições Jurídico-Políticas – pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Doutora em Direito – Ciências Jurídicas e Sociais, pela *Universidad Del Museu Social Argentino* – UMSA. Professora Universitária. Advogada. E-mail: ionete@mail.connect.com.br

**Joséli Fiorin Gomes**

Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora permanente do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Professora adjunta do Departamento de Direito e pesquisadora do Grupo de Estudos de Direito e Consumo Sustentável (GEDCS) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). ORCID-Id: <http://orcid.org/0000-0003-4908-9598>. E-mail: [joselifg@gmail.com](mailto:joselifg@gmail.com)

**Josiane Rose Petry Veronese**

Professora Titular da disciplina Direito da Criança e do Adolescente, da Universidade Federal de Santa Catarina, na graduação e nos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito. Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-doutorado na Faculdade de Serviço Social da PUC/RS e pós-doutorado junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, sob a supervisão do Prof. Dr. Airton Cerqueira-Leite Seelaender. Coordenadora do NEJUSCA – Núcleo de Estudos Jurídicos e Sociais da Criança e do Adolescente e colíder do Núcleo de Pesquisa Direito e Fraternidade, do Centro de Ciências Jurídicas/UFSC. Representante da UFSC na Rede Universitária de Estudos sobre a Fraternidade – RUEF. Integra a Academia de Letras de Biguaçu/SC, com a Cadeira nº 1. E-mail: [jpetryve@uol.com.br](mailto:jpetryve@uol.com.br)

**Luana Renostro Heinen**

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina com período sanduíche na Université Paris-Ouest Nanterre la Défense, Mestre em Direito, na linha Filosofia e Teoria do Direito, pela UFSC. Professora do Magistério Superior Adjunto A da Universidade Federal de Santa Catarina. Membro do Instituto de Memória e Direitos Humanos da UFSC, coordenadora do projeto de extensão do Observatório dos Direitos Humanos. E-mail: [luana.heinen@ufsc.br](mailto:luana.heinen@ufsc.br)

**Marco Antônio César Villatore**

Professor dos cursos de Graduação e de Pós-Graduação da UFSC – Mestrado e Doutorado em Direito, Advogado, Coordenador da Especialização em Direitos e Processos do Trabalho e Previdenciário da ABDConst, Professor Convidado da Especialização da PUCRS, Pós-Doutor em Direito Econômico da Universidade de Roma II – Tor Vergata, Doutor em Direito do Trabalho, Previdenciário e Sindical da Universidade de Roma I – Sapienza, Mestre em Direito pela PU-CSP. Membro Titular da Cadeira nº. 73 da Academia brasileira de Direito do Trabalho. Membro Correspondente do Paraná da Academia Sul-Rio-Grandense de Direito do Trabalho. E-mail: [marcovillatore@gmail.com](mailto:marcovillatore@gmail.com)



**Marcel Mangili Laurindo**

Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Mestre em Sociologia Política pela UFSC. Defensor Público do Estado de Santa Catarina. E-mail: mangili84@gmail.com

**Marília de Nardin Budó**

Professora no Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutora em direito pela Universidade Federal do Paraná. Mestre em direito pela UFSC. Especialista em Pensamento político brasileiro pela Universidade Federal de Santa Maria. Graduada em direito e jornalismo pela UFSM. E-mail: mariliadb@yahoo.com.br.

**Marli Marlene Moraes da Costa**

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, sob a orientação da Profa. Dra. Josiane Rose Petry Veronese, com pós-doutoramento em Direito pela Universidade de Burgos – Espanha, com bolsa CAPES. Professora da Graduação e da Pós-Graduação Lato Sensu em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da UNISC. Coordenadora do Grupo de Estudos Direito, Cidadania e Políticas Públicas do PPGD da UNISC. Especialista em Direito Privado. Psicóloga com Especialização em Terapia Familiar. Membro do Conselho Consultivo da Rede de Pesquisa em Direitos Humanos e Políticas Públicas. Membro do Núcleo de Pesquisas Migrações Internacionais e Pesquisa na Região Sul do Brasil – MIPESUL. Integrante do Grupo de Trabalho em Apoio a Refugiados e Imigrantes (GTARI/UNISC). E-mail: marlimmdacosta@gmail.com

**Martinho Martins Botelho**

Doutor pela Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professor Permanente do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário Internacional UNINTER. Professor de Direito Econômico e de Economia Política do curso de graduação em Direito da UFPR. Professor da UniSanta Cruz e da FESP PR, em Curitiba, Paraná. Advogado e Economista. E-mail: martinho.botelho@yahoo.com.br

**Rosane Leal da Silva**

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, com pesquisa sobre criança e adolescente na sociedade informacional (2009), sob a orientação da Profa. Dra. Josiane Rose Petry Veronese. Professora adjunta da Universidade Federal de Santa Maria, nos cursos de Graduação e Mestrado em Direito e no Curso de Direito do Centro Universitário Franciscano. Líder do Grupo de Pesquisa Teoria Jurídica no Novo Milênio (UNIFRA) e do Grupo de Pesquisa Núcleo de

Direito Informacional (UFSM), ambos inscritos no CNPq. Pesquisadora do Núcleo de Estudos Jurídicos e Sociais da Criança e do Adolescente – NEJUSCA – da Universidade Federal de Santa Catarina. Coordena o Núcleo de Direito Informacional, na Universidade Federal de Santa Maria e o Núcleo de Proteção da Criança e do Adolescente Internauta (UNIFRA). E-mail: rosaneleals@terra.com.br

**Silvia Alves Carvalho**

Doutora em Direito pela PUC/SP (2006), Mestre em Direito pela PUC/SP (2001). Realiza estágio pós-doutoral na Universidade de Coimbra em Ciências Jurídico-Filosóficas. Professora em regime de dedicação exclusiva de Direito Processual Civil na FD/UFG, e, pesquisadora junto ao PPGDP/FD/UFG, a respeito das políticas públicas de acesso à justiça e consensualidade. E-mail: silvia\_carvalho@ufg.br

**Thierry Gihachi Izuta**

Mestrando em Direito pela UNIBRASIL. Bacharel em Direito pela UniDom Bosco. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela PU-CPR. Advogado. E-mail: thierryizuta@gmail.com

<b>APRESENTAÇÃO . . . . .</b>	<b>13</b>
Josiane Rose Petry Veronese Cláudio Macedo de Souza	
<b>SOCIEDADES IGUALITÁRIAS, LIVRES E FRATERNAS: OS DIREITOS HUMANOS E OS 75 ANOS DA ONU. . . . .</b>	<b>17</b>
Josiane Rose Petry Veronese Geralda Magella de Faria Rossetto	
<b>OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO DIRETRIZES DE PROTEÇÃO DAS VULNERABILIDADES DA PRIMEIRA INFÂNCIA. . . . .</b>	<b>37</b>
Daniela Richter Joséli Fiorin Gomes	
<b>A VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR TORNOU-SE UM PROBLEMA DE SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL: REFLEXÕES A PARTIR DAS PRÁTICAS RESTAURATIVAS ENQUANTO POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO. . . . .</b>	<b>55</b>
Marli Marlene Moraes da Costa Analice Schaefer de Moura	
<b>ENTRE INVISIBILIDADE E NEGAÇÃO DE DIREITOS: O DESAFIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMBATE AO RACISMO E NA PROTEÇÃO DA INFÂNCIA NO BRASIL. . . . .</b>	<b>72</b>
Fernanda da Silva Lima	
<b>CÁRCERE E VULNERABILIDADE: AS RELAÇÕES ENTRE EXCLUSÃO SOCIAL, JUSTIÇA CRIMINAL E ENCARCERAMENTO . . . . .</b>	<b>86</b>
Cláudia Maria Carvalho do Amaral Vieira	
<b>O DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO NO CONTEXTO DE VULNERABILIDADE SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA. . . . .</b>	<b>99</b>
André Viana Custódio Gláucia Borges	
<b>O MOVIMENTO “EXPOSED” NO CONTEXTO DA SOCIEDADE EM REDE: TENSÕES ENTRE AS NARRATIVAS DE ABUSOS SOFRIDOS POR INTERNAUTAS E O DIREITO AO ESQUECIMENTO DOS SUPOSTOS OFENSORES . . . . .</b>	<b>117</b>
Rosane Leal da Silva Ingra Etchepare Vieira	
<b>HARMONIZAÇÃO LEGISLATIVA E DIREITOS HUMANOS: DESAFIOS DO DIREITO PENAL EM COOPERAÇÃO INTERNACIONAL . . . . .</b>	<b>133</b>
Cláudio Macedo de Souza	

<b>NEOLIBERALISMO E A SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS: O PROBLEMA DA INEFETIVIDADE DOS DIREITOS HUMANOS . . . . .</b>	<b>151</b>
Luana Renostro Heinen Marcel Mangili Laurindo	
<b>A DIGNIDADE HUMANA COMO FUNDAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA . . . . .</b>	<b>165</b>
Silzia Alves Carvalho Dimas Pereira Duarte Júnior	
<b>TRABALHADOR INFORMAL E-PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19): O ESCANCARAMENTO DA VULNERABILIDADE DO TRABALHADOR BRASILEIRO E DA DISTÂNCIA DO PLENO EMPREGO NO PAÍS. . . . .</b>	<b>183</b>
Marco Antônio César Villatore Martinho Martins Botelho Thierry Gihachi Izuta	
<b>VULNERABILIDADES E POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS NO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: O SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS NA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES – MG (2015-2020) . . . . .</b>	<b>199</b>
Ilva Ruas de Abreu Helena Amália Papa Andrea Jakubaszko	
<b>VULNERABILIDADE E SELETIVIDADE: UMA REVISITA ÀS DECISÕES SOBRE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE DE ADOLESCENTES NO STJ (2010-2020). . . . .</b>	<b>211</b>
Marília de Nardin Budó Aline Taiane Kirch	
<b>PRÁTICAS ADEQUADAS DE EXTENSÃO JURÍDICA E VULNERABILIDADES SOCIAIS NO NORTE DE MINAS GERAIS . . . . .</b>	<b>235</b>
Ionete de Magalhães Souza Eduardo Vinícius Pereira Barbosa	

## APRESENTAÇÃO

### Utopia

*Seriam meras idealizações  
ou algo maior:  
o sonho com uma sociedade que se paut  
no belo, no justo, no fraterno.  
Seriam alucinações  
a proposição de um mundo que saiba acolher,  
que se faça ninho, amoroso e feliz?  
Com certeza não se tratam de desejos efêmeros,  
antes, impõem-se como grandes projetos,  
que demandam tempo e ações.  
Sim, a utopia nos toma e nos impulsiona.  
Queremos respeito, garantias, direitos.  
Que nada,  
que nenhuma lágrima passe em vão.  
Sim, queremos crescer em humanidade.  
(Josiane Rose Petry Veronese)<sup>1</sup>*

Dentre todas as muitas possibilidades e lições da utopia, uma em especial guarda diferenciado significado ao propósito desta obra: uma ideia possível – e não impossível ou impraticável – de designar o ideal dos direitos, em especial, dos direitos humanos. Por assim dizer, os direitos humanos que se buscam para o debate da sociedade dos titulares de direitos e, em especial, dos vulneráveis, dos excluídos, dos invisíveis, dos diferentes requer atenta proteção, promoção e defesa, a dar conta de sua reafirmação. Não é, pois, tarefa, para os incrédulos e os alarmistas de plantão, e sim para os feitores e artífices dos direitos, notadamente os sujeitos dos direitos humanos.

Alasdair MacIntyre, pondera que não existem direitos humanos e “crer neles é como crer em bruxas ou unicórnios”<sup>2</sup>. Seja como for, este estudo desconsidera: i) eventuais discussões no sentido de inexistência dos direitos hu-

<sup>1</sup> Poema inédito, escrito quando da elaboração desta obra.

<sup>2</sup> MACINTYRE, Alasdair. **Depois da virtude**. (*After Virtue. A Study in Moral Theory*). Tradução de Jussara Simões. Revisão técnica de Helder Buenos Aires de Carvalho. Bauru-SP: EDUSC, 2001, p. 189.

manos; ii) a impossibilidade de sua fundamentação; e iii) o discurso de falsa acusação de que tais direitos não passam de uma espirituosa invenção. Bem por isso, a tarefa desta obra confere ênfase aos direitos humanos, no que tem de realidade cotidiana, em sua disposição pública e privada de reconstrução de direitos.

Neste sentido, a obra “Direitos Humanos e vulnerabilidades”, coordenada pelos professores Doutora Josiane Rose Petry Veronese e Doutor Cláudio Macedo de Souza, consolida um importante espaço no Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – Centro de Ciências Jurídicas, da Universidade de Santa Catarina (UFSC).

O Programa de Pós-Graduação em Direito possui uma disciplina específica: “Direito da Criança e do Adolescente e Sistema de Justiça”, ministrada pela professora Dra. Josiane Rose Petry Veronese, titular da cátedra: Direito da Criança e do Adolescente. A referida professora é coordenadora do Núcleo de Estudos Jurídicos e Sociais da Criança e do Adolescente (NEJUSCA), o qual envolve alunos dos cursos de graduação, mestrado e doutorado desta universidade.

Desde seu ano de fundação (1999), centenas de estudantes, reconhecidas autoridades, juristas, juízes, promotores, advogados e muitos outros profissionais passaram pelo núcleo para desenvolver seus estudos centrados na temática do Direito da Criança e do Adolescente, tendo como referência os principais documentos jurídicos que lhes conferem identidade, patrimônio e legado acadêmico, em especial a Convenção dos Direitos da Criança, de 1989, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, e o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990.

De igual modo, o Programa contempla a disciplina “Direito e Fraternidade”, como uma conquista da nossa Pós Graduação em Direito por trazer tema de extraordinária relevância, hoje inclusive presente nos julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF). Neste diapasão, constitui-se, em 2009, o Núcleo de Pesquisa Direito e Fraternidade, o qual não se resume a um lugar de estudos e de investigação doutrinária acerca da fraternidade e o direito mas, também, representa um *fórum* permanente de diálogo com os atores do direito, uma vez que já estão conosco vivenciando esta perspectiva, além de professores e estudantes de direito e áreas afins, magistrados, membros do Ministério Público, advogados, policiais, entre outros, com uma profícua relação e troca de experiências de outras instituições.

Este livro dedica-se a uma visão global sobre o conhecimento produzido na área dos direitos humanos, necessário para o processo crítico de aprendiza-

gem, não só em relação ao conteúdo das disciplinas ofertadas nos programas de graduação e pós-graduação como, também, em relação à prática profissional cotidiana, tornando-se, portanto, fonte de informação precisa e de reflexão estimulante para docentes e discentes.

Coordenador do GDPI – Grupo de Pesquisa de Direito Penal Internacional, o professor Macedo ofertará ao Programa de Pós-Graduação a disciplina de “Direito Penal em Cooperação Internacional” a fim de incentivar o trabalho de pesquisa e a investigação científica numa visão crítica da dogmática, tendo em vista que a interdependência entre países é uma realidade.

Respalhada nos mais diversos documentos, como a Carta das Nações Unidas (24 de outubro de 1945) e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (10 de dezembro de 1948); a cooperação em direitos humanos tende a estabelecer uma “proximidade planetária”, na qual o global e o local, o “internacional” e o “doméstico”, passam a estar estreitamente ligados e imbricados na prática cotidiana dos indivíduos.

Nesta perspectiva, ao representar a UFSC no CONATRAP – Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Ministério da Justiça e da Segurança Pública (2018-2020), a promoção dos direitos humanos para a proteção da pessoa foi impulsionada, porquanto a hipossuficiência econômico-social das vítimas conduz à vulnerabilidade no gozo dos direitos civis e políticos.

No atual momento em que a Carta das Nações Unidas completa 75 anos, o livro tem o propósito de apresentar um conjunto de pesquisas no campo dos direitos humanos em parceria com docentes e discentes dos Programas de Pós-Graduação de diversas Instituições de Ensino Superior.

A participação de docentes e de discentes vinculados ao Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina e aos Programas de Pós-graduação da UNIMONTES – Universidade Estadual de Montes Claros e da UFG – Universidade Federal de Goiás contribuirá para o desenvolvimento científico na busca pela resolução de problemas internacionais, nacionais e regionais relevantes.

A contribuição da UNIMONTES reafirma o compromisso com pesquisadores que atuam numa região que alcança 342 municípios, correspondente a 40% da área total do Estado de Minas Gerais, incluindo as regiões Norte, Noroeste e os Vales do Jequitinhonha e do Mucuri. Com relação à UFG, ao longo dos anos, a Instituição cresceu e hoje é composta de múltiplos *campi*, com estrutura administrativa multirregional. Docentes de importantes Instituições de Ensino Superior, a participação de egressos de Programas de Pós-graduação da UFSC reflete a interdependência na busca por soluções e melhorias da

qualidade de vida da população.

Por fim, os coordenadores desta obra gostariam de manifestar a todos que contribuíram com seus estudos, nosso reconhecimento profundo de gratidão pela confiança, amizade e apoio. Ao lado de todos é superlativamente emocionante a alegria de vencer as instigantes etapas da vida. Caminhemos sempre, na certeza de que temos um grande ideal: a concretização dos direitos humanos.

Santa Catarina, 11 de novembro de 2020.

**Josiane Rose Petry Veronese**

**Cláudio Macedo de Souza**



# SOCIEDADES IGUALITÁRIAS, LIVRES E FRATERNAS: OS DIREITOS HUMANOS E OS 75 ANOS DA ONU

Josiane Rose Petry Veronese

Geralda Magella de Faria Rossetto

**Sumário:** 1. Introdução; 2. A Organização das Nações Unidas (ONU) e algumas mais organizações internacionais: características, desafios contemporâneos e tendências globais; 3. A reafirmação dos direitos humanos e sua posição central na agenda e garantia de direitos pela ONU; 4. A cooperação entre países, entre setores e entre gerações: sociedades livres e igualitárias em direitos e em fraternidade; 5. Considerações Finais; 6. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

Quando se toma em empréstimo a lição das relações em sociedade, percebidas pela dinâmica de sua história social, jurídica e política, segue imperioso lançar mão de três princípios construtores dessa sociedade: a liberdade, a igualdade e a fraternidade. A bandeira desses três princípios, além da importância que detém por si, também coordenam a proteção, a promoção e a defesa dos direitos, em especial dos direitos humanos, que se desdobraram ao longo do processo histórico, à mercê da força e constituição desses três fundamentais princípios.

Eivados dessa proposta, o presente estudo tem como razão e objetivo apresentar a dinâmica das sociedades e do reconhecimento de seus direitos, sob o condão da liberdade, igualdade e fraternidade, da mesma forma que, em grandeza e importância, tem-se os direitos humanos, em especial a garantia para que tais direitos ocupem uma posição destacada na recuperação e no estabelecimento de um plano valioso para a cooperação entre países, setores, organizações e gerações, dentre estes pode ser indicada a educação, e outras igualmente importantes categorias – muitas delas, alçadas à qualidade de direitos que, pela disposição na atualidade, detém a condição substantiva de direitos, no caso, em específico, direitos humanos.

Nesse sentido, parte-se da Organização das Nações Unidas – desde o seu surgimento com a Carta das Nações Unidas, firmada em São Francisco, no pós-guerra do ano de 1945 – e demais organismos internacionais, os quais têm papéis destacados no tema proposto, sobretudo, para as relações humanas na sociedade da informação, em termos de prioridades a nível mundial, para

as atuais e futuras gerações. Sobretudo, pode-se levar em consideração o viés educacional, tão pertinente à criança e ao adolescente.

Significativo e curioso é o fato de que, em comemoração aos 75 anos da Organização das Nações Unidas, cujo aniversário dá-se no dia 24 de outubro do ano em curso (2020), a ONU lançou uma pesquisa, constituída de questionários, a dar conta de identificar as prioridades da comunidade internacional no atual momento em que o mundo convive com a pandemia da Covid-19.

A cooperação tem lugar destacado nessa comemoração, na medida em que, reconhecida pela própria ONU, que lança o chamamento de que “o mundo precisa de solidariedade” e, diante de tal conclusão passa a apresentar alguns questionamentos: “Será que esta crise vai aproximar as pessoas umas das outras? Ou será que dará origem a mais divisões e aumentará a desconfiança?”.

As possíveis respostas a essas questões, associadas à proteção dos direitos, perante as comunidades locais, regionais e internacionais, tem um condão: definir as prioridades a nível mundial, atuais e futuras, e garantir a adoção da solidariedade na posição central de recuperação das economias e construção de sociedades mais igualitárias, fraternas e sustentadas com a liberdade.

Em consideração aos aspectos metodológicos, destaca-se que esta pesquisa se caracteriza pelo emprego do método dedutivo, com ênfase para a análise de textos referenciais e bibliográficos, como também, de algumas referências normativas.

## **2. A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) E ALGUMAS MAIS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: CARACTERÍSTICAS, DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS E TENDÊNCIAS GLOBAIS**

A título de introduzir o tema do estudo, parte-se do pressuposto de apresentar as organizações internacionais (OI), de forma genérica, sem o compromisso exaustivo de indicar todos os órgãos que dela fazem parte, exatamente porque, segundo tem reconhecido a doutrina,

As OI expressam-se em numerosas instituições e entidades, mas mais influentes das quais sendo as instituições multilaterais, as organizações não governamentais (ONG) e as sociedades transnacionais, estas últimas compreendendo empresas e entidades profissionais e de classe de alcance internacional. (CRUZ, 2006, p. 321).

A despeito das organizações internacionais, historicamente, o pós-segunda guerra mundial, conferiu o nascimento de vários desses organismos, cuja indicação tem destaque neste, dentre outras agências multilaterais, a Organização das Nações Unidas (ONU). Corroborando, dessa experiência o mundo

conhecerá o nascimento de várias instâncias e organismos<sup>3</sup>, os quais, segundo LEMOS (2016), agenciam intensa mobilização e legitimidade política, compartilhando propostas a favor dos países que participam com representações, como também, ratificando pactos, declarações e decisões de conferências mundiais. É fato, cada organismo toma como proposta alguns temas e leva em conta uma área da população para gerir e cuidar, a favor da vida e da segurança.

Assim, além da ONU, podem ser citadas também a UNESCO e a UNICEF, indicadas aleatoriamente neste estudo, mas, levando-se em consideração, três razões principais e uma quarta, denotativa de conclusão dessas três acepções:

i) *um*, porque pela primeira vez na história humana, presta-se reconhecimento à presença da criança e do adolescente no contexto mundial e, também, aos seus direitos – a dizer e a dar conta de prestar solidariedade à infância e que levará à contemporaneidade a conferir avanço à fraternidade exatamente pelo reconhecimento desses direitos aos pequenos, que se veem reconhecidos em seus documentos, dando préstimo incomparável aos direitos humanos, no que Lemos et al denomina, segundo a dinâmica de capital humano, de “primeira janela de oportunidades” (2016).

Com efeito, no campo da infância, com a criação, em 1946, do Fundo das Nações Unidas para a Infância, o UNICEF, encabeçará as pretensões supranacionais mais atuantes, de forma a constituir uma das redes de profundo significado no tema dos interesses e dos direitos da criança, sendo instalada em diversas nações, onde passa às orientações e às ações assistenciais e de cunho humanitário. Aliás, no plano jurídico, não se pode deixar de dar ênfase à ONU, pelo significativo contributo na esfera da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a conferir gigantes passos na esfera dos direitos humanos e, também, quando elaborou uma preciosa declaração de direitos: a Declaração Universal dos Direitos da Criança, aprovada em 1959, passando a caracterizar o sujeito de direitos para a infância, que traria uma ampliação do escopo dos direitos infantoadolescentes.

ii) *dois*, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) tem real compromisso com a educação e, nessa linha, presta valoroso compromisso à experiência de fraternidade, na medida em que, compõe prestimoso auxílio às ações voltadas à esfera educacional. Cada ano escolar vencido, equivale a dar oportunidades reais a quem participa do processo educacional, beneficiando diretamente a toda uma comunidade.

3 Segundo Lemos et al (2016): “Por exemplo, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) visa à educação, à ciência e à cultura; a UNIFEM visa às mulheres e sua condição; o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) atua sobre o desenvolvimento; o Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA) cuida das temáticas do meio ambiente, a Organização Mundial de Saúde (OMS), da saúde, entre outras agências da ONU. Todas foram criadas após a II Guerra Mundial, na reativação da Liga das Nações, forjada após a I Guerra Mundial e visava favorecer a paz e prevenir a realização de novas guerras”.

iii) *três*, sendo assim, ambas as organizações, são representativas da conjugação de direitos da liberdade, direitos sociais e direitos humanos, possuindo a seu favor, correspondente estatuto de ferramenta jurídica capaz de pressionar formalmente os Estados nacionais, entre si e entre seus cidadãos, com um valoroso contributo na relação entre norma e lei por meio de pactos, declarações e conferências mundiais, a prescrever normativas internacionais de direito, e a influenciar o Estado Democrático de Direito, os povos e as nações, notadamente a condição universal dos direitos humanos, como, também, a valorizar a liberdade, a igualdade – esta através do pluralismo cultural e moral, reforçando as culturas locais e, em, especial, a cooperação, no que passa a endossar a fraternidade.

Ilustrativo a esse respeito, tem-se especiais dispositivos contidos na Convenção sobre os Direitos da Criança, conforme decorre:

#### Artigo 18

1. Os Estados Partes envidarão os seus melhores esforços a fim de assegurar o reconhecimento do princípio de que ambos os pais têm obrigações comuns com relação à educação e ao desenvolvimento da criança. Caberá aos pais ou, quando for o caso, aos representantes legais, a responsabilidade primordial pela educação e pelo desenvolvimento da criança. Sua preocupação fundamental visará ao interesse maior da criança.

2. A fim de garantir e promover os direitos enunciados na presente convenção, os Estados Partes prestarão assistência adequada aos pais e aos representantes legais para o desempenho de suas funções no que tange à educação da criança e assegurarão a criação de instituições, instalações e serviços para o cuidado das crianças. (BRASIL, 2020).

Ora, esses dispositivos dão conta de consolidar o princípio de que o pai e a mãe têm responsabilidade na educação e no desenvolvimento de seus filhos e o Estado deverá apoiá-los nesta tarefa, sempre que necessário, a ensinar, portanto, uma relação de fraternidade e, também, de solidariedade<sup>4</sup>.

iv) *quatro*, essas três razões, dão conta de uma significativa conclusão, norteadora do desfecho deste estudo: não há, por assim dizer, exemplos tão significativos ao binômio fraternidade-solidariedade, conforme d'antes apontado, por mais que, não há, em suas considerações, análise a esse respeito, o que, em nada diminui a conclusão. Antes, ao contrário, reforça a importância da ONU e dos demais organismos ora analisados, no que tem de especial na defesa, na promoção e na proteção dos direitos humanos, independentemente da faixa etária, mas notadamente, a favor dos direitos da futura geração<sup>5</sup>.

4 Ao longo do presente item será examinada a distinção entre ambas as expressões.

5 Um típico exemplo, tem-se no Marco de Ações e Recomendações para a Abertura das Escolas”, cujo documento, capitaneado pela UNESCO, UNICEF, Banco Mundial e Programa Mundial de Alimentos, em razão da COVID19, dá conta de que “O fechamento de escolas em todo o mundo em resposta à pandemia da COVID-19 apresenta um risco sem precedentes para a educação, a proteção e o bem-

Assim, sem desmerecer o pertencimento e destaque das Nações Unidas no cenário contemporâneo, o presente estudo passa a prestar ênfase e análise à Organização das Nações Unidas (ONU), exatamente por seu compromisso com os direitos humanos e, em especial, a despeito da ONU completar 75 anos no ano em curso (2020), sendo razão bastante para revisar seus desafios contemporâneos e tendências globais.

Nesse sentido, Cruz adverte que, as organizações internacionais, ao lado da opinião pública internacional e do sistema de Estados-Nação herdado da ordem de Westfália de 1648 detém posição e destaque para “representar a pedra angular do processo de globalização no seu vetor eminentemente político” (2006, p. 321). Mais, segue o autor revelando que “Essa afirmação justifica-se à medida que a multiplicação, o desenvolvimento e a expansão das esferas de atuação das OI confundem-se elas mesmas com a aceleração desse processo, sobretudo após o final da Segunda guerra Mundial” (2006, p. 321).

Esses aspectos detêm particular significado a esta investigação, na medida em que, tanto a incontestabilidade da soberania do Estado-Nação, como também a herança desse Estado de paz, passaram e passam a traduzir, reconhecer e realizar direitos humanos. Portanto, tais direitos saíram da sua invenção para a sua qualidade de construção, em que pese o fato de que, na atualidade, usufruem da qualidade de direitos que estão sendo reconstruídos e, nessa perspectiva, reafirmados.

A Organização das Nações Unidas (ONU) tem seu papel fundante com a Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, após o término da Conferência das Nações Unidas a respeito da Organização Internacional, entrando em vigor a 24 de outubro daquele mesmo ano. Atualmente é composta por 193 Estados Membros. A missão e o trabalho das Nações Unidas são guiados pelos propósitos e princípios contidos em sua Carta de fundação. (ONU, 2020a e 2020b).

Segundo disposto na Carta das Nações Unidas, documento este firmado em 1945<sup>6</sup>, os propósitos das Nações Unidas são:

---

-estar das crianças” e, de certa forma, cumpre um importante desiderato que é o de reforçar o direito à educação, notadamente, quando a incerteza assola governos, povos e nações sobre quais escolhas devem ser realizadas (UNICEF, 2020). Neste sentido: “Embora ainda não tenhamos evidências suficientes para mensurar o efeito do fechamento das escolas sobre o risco de transmissão da doença, os efeitos adversos desse fechamento sobre a segurança, o bem-estar e a aprendizagem das crianças estão bem documentados. A interrupção dos serviços educacionais também acarreta graves consequências de longo prazo para as economias e sociedades, como o aumento das desigualdades, impactos negativos nos avanços nas áreas de saúde e redução da coesão social. Em muitos países, os dados sobre a prevalência do vírus são incompletos, e os tomadores de decisão precisarão realizar melhores avaliações em um contexto de incertezas e informações incompletas. Os governos e seus parceiros devem trabalhar simultaneamente para promover e salvaguardar o direito de todas as crianças à educação, à saúde e à segurança, conforme estabelecido na Convenção sobre os Direitos da Criança. O melhor interesse da criança deve ser primordial” (UNICEF, 2020).

6 A indicação do nome “Nações Unidas”, foi cunhada pelo Presidente dos Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt, que dela fez referência pela primeira vez na Declaração das Nações Unidas de 1 de

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz; 2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal; 3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e 4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns. (ONU, 2020b).

O Sistema da Organização das Nações Unidas – ONU é formado por seis principais órgãos, bem como por Agências especializadas, Fundos, Programas, Comissões, Departamentos, Escritórios e Setores<sup>7</sup>. Nos dias atuais as Nações Unidas têm 26 programas, fundos e agências vinculados de diversas formas com a ONU apesar de terem seus próprios orçamentos e estabelecerem suas próprias regras e metas. Todos os organismos têm uma área específica de atuação e prestam assistência técnica e humanitária nas mais diversas áreas. (ONU, 2020b).

Contudo, a sua gestão de sucesso decorre de uma complexa rede de atuação e demandas que colocam em entrecruzamentos, desde organizações, pessoas, instituições e países, incluindo a habilidade social e política que os caracterizam em singularidade e cultura no mundo, a assumirem de modo responsável a entrega concreta de direitos, em uma experiência de presença que demanda a força da cooperação e da relacionalidade, cuja atribuição deixa claríssimo a força da fraternidade, sem desmerecer também a eficácia da solidariedade, em que pese as distinções entre uma e outra categoria.

Sobre essa distinção em particular, convém destacar que a indicação da ONU em seus últimos documentos, como é o caso da pesquisa que está sendo levado a termo na comemoração de seus 75 anos – a qual tem em sua chamada uma expressão pertinente, conforme se tem: “O mundo precisa de solidariedade” (ONU, 2020c), requer algumas considerações, a mercê de sua proximidade e indistinções, muitas vezes não percebidas, em face da fraternidade, a permean o significado e alcance que permitem. Senão, veja-se.

Ora, em que pese a adequada distinção que convém apresentar entre uma e outra palavra (fraternidade *versus* solidariedade), é de se concluir: a frater-

---

janeiro de 1942, durante a Segunda Guerra Mundial. (ONU, 2020a).

7 Há também 26 setores ligados à ONU, como programas, agências e fundos. Entre eles, estão a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). (ONU, 2020b).

nidade usufrui da posição horizontal de vínculos cooperativos e relacionais. Respeita-se a posição de todos enquanto iguais, mas únicos em suas demandas, autoridades, culturas e regionalismos; a seu modo, a solidariedade ocupa o espaço das relações verticais, onde há uma demanda de autoridade, como ocorre tipicamente na relação de um determinado país e seu povo. Nessa configuração, o governo ocupa o comando, enquanto o povo ocupa o lugar de pertencimento, mas também de cumprimento e de observações às leis, como ocorre no pagamento dos impostos.

Já a solidariedade tem seu primeiro compromisso com a figura da autoridade de onde partem a entrega de direitos, de benefícios, de gestão, de organização. É o que acontece na organização política de um País. A democracia não a desvirtua, mas a justifica, porque, muitas vezes poderá dosar a liberdade e a segurança de seus cidadãos – tarefa essa de difíceis respostas, mas de fundamental pertinência às relações e pertencimento em sociedade – o viver juntos depende dessa boa relação.

No mais, frente a lição da solidariedade, é necessário ter em conta uma figura, a representar a autoridade, de forma que seus cidadãos possam organizar-se em um exemplo e condução de cidadania. Neste caso, se remete à relação ilustrativa entre pais e filhos, enquanto que, na esfera da fraternidade, remete-se à figura da irmandade, das relações entre pares ou entre irmãos, ou no seu contrário, conforme se pode rememorar na clássica lição de Caim e Abel<sup>8</sup>.

A questão que se propõe, é saber – “dar conta” – de duas formas principais, duas figuras, cada qual com suas particularidades. No caso, também o que as separam (fraternidade e solidariedade), sem abrir mão de que, muitas vezes estão unidas, neste entrecruzar-se de ocorrências, que, na ilustração citada, dá-se quando, na maioria das vezes, o lugar onde se encontram, no tempo, no espaço e no compromisso que os unem, enquanto sujeitos e organização, ou, o ânimo em que predispõe os países a se darem as mãos, uns e outros, seja entre si, ou entre determinado país e seus cidadãos.

Para Mardones, a amizade política ou fraternidade é expressa e observada

8 O tema apresenta a fundação de uma civilização. Bem por isso, pode-se afirmar que, ao atravessar a meditação da linguagem simbólica, representada pelo conflito entre esses dois irmãos, o tema fornece uma imagem humana global, a orientar a base do pensamento na história, da luta dos homens e entre os homens, por seu poder e permanência. Caim, é o primogênito; Abel, é o menor; o primeiro é agricultor, o outro, pastor. Baggio, a respeito do drama desses dois irmãos, notadamente sobre o “conflito fraterno segundo a Bíblia” (2012, p. 24), pondera que: na intenção de um dos dois, a presença do outro é intolerável; há uma negação radical da existência do outro, que é percebida como uma ameaça. E é exatamente isso que Caim faz, eliminando seu irmão. O diálogo entre Caim e o Senhor dá conta do ocorrido. Ao perguntar «Onde está o teu irmão?» o Senhor assume que, na sua perspectiva de Criador e de profundo conhecedor da natureza humana, é específico da condição de fraternidade cuidar uns dos outros. Nesse sentido, a resposta de Caim é dramática porque ele se recusa a ser responsável pelo outro homem. Mas, por outro lado, o diálogo entre o Senhor e Caim revela um importante conteúdo da ideia de fraternidade: os irmãos são dois iguais, mas diferentes. um do outro, podendo cada um ser chamado a ser responsável pelo outro. É precisamente esta relação que Caim pretendeu negar. (BAGGIO, 2012, p. 25).

como uma confiança generalizada, que corresponde amplamente ao mesmo fenômeno a que se referem os conceitos de concórdia e coesão social (2012, p. 87), qual seja, uma liderança possível e diversa do ato heróico para uma dimensão de comunidade que permite o pertencimento dos seus, cujo ideal está centrado em sua horizontalidade, abertura a todos, reciprocidade e universalidade.

A seu modo, referidas dimensões fornecem substrato para um conceito próprio de solidariedade – enquanto a fraternidade porta um conceito originário, pertencente à dimensão filial – só há o filho em relação ao pai, e há o irmão em relação ao outro irmão, enquanto a solidariedade porta a figura da autoridade de um (do pai), em face do outro, o filho.

Na solidariedade, percebe-se a presença de um Estado, que deve ter responsabilidade para com os seus (todos os cidadãos), cuja condição repousa de uma relação vertical, que vai da autoridade – quem porta o distintivo solidário em face, de quem a recebe. Tipico, como se dá, por exemplo, na figura do Pai, há a força do bem querer que se estende ao filho, um pai coletivo, posto sempre no seu plural. Um pai que se faz nosso, distinto do pai físico, do pai pessoal, do pai de sangue, do caráter privado, sempre um pai, onde se roga, a proteção, a relação, a comunicação, a segurança, em que conste a presença de um espírito comum, que irmana os cidadãos, que são postos, sempre em face da existência de um Estado.

Mardones, a respeito da solidariedade revela que, a mesma se estende em sua escala planetária; não se refere apenas a um cômodo, ou a um membro do meu grupo de pertença, mas especificamente diz respeito a outro, inclusive a um estranho, sendo esse universalismo o que equivale ao conceito de solidariedade com o de fraternidade universal. Mais, a solidariedade é um vínculo pautado pela razão e não pelos sentimentos, que nos chama a ajudar e que se apóia na similitude de interesses e objetivos, mantendo também a diferença entre os membros. (2012, p. 101).

Neste caso a distinção é adequada, pertinente e importante, a permitir que os rigores e as qualidades de ambas possam ser utilizadas sempre que necessárias, sem ter de lançar mão de certos subterfúgios, como o de dizer que um Estado, que aponta caminhos, não necessariamente está a permitir a educação, a formação, por exemplo, senão o de entregar o peixe, sem, ensinar a pescar.

Diante desse retrato, pode-se claramente perceber que a pesquisa em comento cuja chamada intitulada “O mundo precisa de solidariedade” levada a conclusão pela ONU, acertaria muito mais, de forma linguística, optando pela chamada “O mundo precisa de fraternidade”. Contudo, em nada resta prejudicada, se seus benefícios estão a cumprir resultados, segundo se espera e já é possível percebê-los, na medida das perguntas e do quadro estatístico gerado, conforme se verá a seguir.



### **3. A REAFIRMAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E SUA POSIÇÃO CENTRAL NA AGENDA E GARANTIA DE DIREITOS PELA ONU**

O marco relativo à origem moderna dos direitos humanos ganha tórus com o desenvolvimento de normas relativas à responsabilidade internacional dos Estados, no tratamento dos estrangeiros e, em especial ao direito internacional humanitário. No entanto, formalmente deve-se à criação da Organização das Nações Unidas, no ano de 1945, cuja Carta das Nações Unidas fez referência aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o grande marco histórico. Na sequência, em 1948, a Assembleia Geral da ONU adotou a Declaração Universal dos Direitos do Homem, instrumento este representativo do consenso global a dar conta de um rol de direitos – que foram além dos direitos então presentes, relativos aos direitos civis e políticos que despontaram nas revoluções liberais do século XVIII para abarcar os direitos econômicos, sociais e culturais. (SOUZA, 2006, p. 169).

Outro aspecto a usufruir de essencialidade na concepção dos Direitos Humanos, conserva no fato de que a Declaração Universal dos Direitos Humanos usufrui da qualidade de um modelo comum para todos os povos e nações, constituindo-se em fonte de inspiração e base sobre a qual tem sustentado as Nações Unidas para fixar as normas contidas nos instrumentos internacionais de Direitos Humanos, sobretudo o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. (SOUZA, 2006, p. 169).

Os direitos humanos funcionam como uma mensagem local para uma mensagem global de direitos de que são portadores, a dar conta de uma condição segundo ensina Souza: na medida em que há a percepção de que problemas comuns, de ordem humanitária, estão a afetar a comunidade internacional e, em contrapartida, requerem uma ação conjunta, qual seja, uma certa disposição a favor da solidariedade e da cooperação. Esses problemas podem ser indicados na seguinte forma: a injustiça social, a cultura da violência, a necessidade de proteger grupos vulneráveis e minorias étnicas e as violações de direitos humanos e do Direito Internacional Humanitário.

A despeito do que ora está experimentando a humanidade por conta da pandemia da Covid-19, neste momento, os governos, seus parceiros, a comunidade como um todo, podem se ver comprometidos, e muitas vezes, dar conta de que direitos estão sendo violados e necessitam de ações urgentes à mercê de decisões, para as quais, os subsídios para seus tomadores de decisões podem restar escassos, e mesmo as evidências de que caminho tomar podem não ser suficientes para mensurar os efeitos dessa ou daquela decisão. É fato, os governos, as empresas, os organismos nacionais e internacionais, o povo em

geral, devem colocar-se em rede de cooperação, de forma a trabalhar a favor de promover e salvaguardar os direitos de todos, com ênfase para os direitos humanos – na medida de suas reais dimensões.

Essas considerações traduzem importantes elementos a favor dos direitos humanos, a dar sustentação à pesquisa levada a termo pela Organização das Nações Unidas, por ocasião das comemorações de seus 75 anos, notadamente a pesquisa cuja chamada “O Mundo precisa de Solidariedade” (ONU, 2020c), que levou a termo em razão deste importante momento, a permitir reflexão sobre muitas ações, programas, objetivos e, em especial, dar conta da proteção, promoção e defesa dos direitos humanos, conforme a seguir será exposto.

O quadro das perguntas, dali retiradas, com o objetivo de “definir as prioridades a nível mundial, atuais e futuras” (ONU, 2020c), foram contemporizadas na seguinte ordem, elencadas sem a preocupação das possíveis respostas, mas com o nítido propósito de apresentar o quadro geral da pesquisa, e reforçadas pela dimensão que os direitos humanos comportam.

Foram apresentados sete pontos, representativos de sete perguntas, apresentadas de forma que os participantes pudessem selecionar três possíveis respostas dentre os muitos e variados temas, a reforçar a importância dos direitos humanos, os quais, sempre dependeram de proteção, promoção e defesa por parte de todos, em especial de esforço concentrado da Organização das Nações Unidas, dos povos e das nações. Senão, veja-se.

**i) 1-Quais devem ser as prioridades da comunidade internacional para recuperar melhor da pandemia?**

Dar prioridade ao acesso universal aos cuidados de saúde; Modernizar as organizações internacionais para que possam obter melhores resultados; Reforçar a solidariedade entre povos e nações; Dar prioridade ao acesso universal aos cuidados de saúde; Aumentar o apoio às comunidades e países mais afetados; Modernizar as organizações internacionais para que possam obter melhores resultados; Reforçar a solidariedade entre povos e nações.

**ii) 2-Se pensar a mais longo prazo e imaginar o mundo tal como desejaria que fosse daqui a 25 anos, quais são as três coisas que mais gostaria que se realizassem?**

Maior proteção ambiental; Maior igualdade entre países; Mais respeito pelos direitos humanos; Melhor acesso à assistência médica; Consumo e produção mais sustentáveis; Mais oportunidades de emprego; Mais oportunidades de emprego; Melhor acesso à educação; Maior igualdade entre homens e mulheres; Melhor gestão da migração internacional.

**iii) 3-Quais dessas tendências globais você acha que mais afetarão nosso futuro?**

Riscos relacionados à saúde (exemplo: pandemias, maior resistência a

antibióticos); Riscos com o surgimento de novas tecnologias (exemplo: privacidade de dados, impactos em empregos); Risco de terrorismo; Migração e deslocamentos forçados (exemplo: pessoas fugindo de conflitos ou desastres); Armas nucleares e de destruição em massa; Ruptura nas relações entre países; Conflito armado e violência politicamente motivada; Mudanças rápidas em nossas populações (exemplo: mais pessoas vivendo nas cidades, envelhecimento populacional); Mudança climática e questões ambientais (exemplo: poluição, desmatamento); Ciberguerra e novos tipos de armas (exemplo: armas de inteligência artificial); Crime organizado (exemplo: tráfico).

**iv) 4-Quão importante é – ou não – que os países trabalhem juntos para coordenar as tendências acima?**

Essencial; Muito importante; Razoavelmente Importante; Não é muito importante; Nada importante.

**v) 5- A pandemia de COVID-19 fez com que mudasse de opinião sobre a cooperação entre países?**

Não, não alterou a minha opinião; sim, passei a ser a favor de MENOS cooperação; sim, passei a ser a favor de MENOS cooperação.

**vi) 6- Em geral, você acha que as pessoas em 2045 estarão em uma situação melhor, pior ou na mesma que você se encontra hoje?**

Melhor; Na mesma; Pior.

**vii) 7-O que você aconselharia o secretário-geral da ONU a fazer para lidar com essas tendências globais? (resposta livre). (ONU, 2020c).**

A consecução da referida pesquisa, para lá de conferir destaque aos direitos humanos, também dá conta da importância da cooperação entre os povos e com os povos, a qual, neste momento, está a cobrar por parte de todos, povos, nações, comunidades, sociedade em geral, firme posicionamento na defesa desses importantes temas – todos, pode-se dizer, pertencentes às variadas dimensões, as quais, sem dúvida, compõem o rol dos direitos humanos – cujos temas, eleitos com o afã de proporcionar a defesa da vida e dos interesses dos direitos humanos, da mesma forma que conserva importantes canais de promoção e de proteção desses direitos.

Neste viés, a não ser por vários pontos eleitos na pesquisa, certamente o ponto da chamada, a dar destaque para a solidariedade, está a alertar sobre a importância fundante do tema, que aliás foi destacado neste estudo, a mercê de distinção em face da fraternidade. Seja como for o importante é que compreendamos a força que o tema da cooperação requer seja retomado na esfera científica, doutrinária, política, filosófica, das tradições histórico-culturais e, também à esfera das artes – esta, certamente, um precioso contributo à tarefa educativa.

Mais, é preciso levar em conta outro essencial papel que a “chamada” da ONU parece despertar: o fato de que, por mais que diferentes especificidades

nos caracterizem, por mais que a pertença humana seja distinta, estamos todos, cada qual enfrentando problemas das mais diversas ordem, mas, um ponto em comum há de nos guiar: a fraternidade (estar juntos e responder por seus iguais, em um processo comprometido de reciprocidade e de relacionalidade) e de igual forma, também, a solidariedade (que é quando o governo e os governantes são responsáveis por seus cidadãos).

A esse respeito, uma importante voz tem dado destaque para a cooperação, seja entre organizações, países, nações e pessoas. Trata-se de Yuval Noah Harari, cuja ação e expressão a favor da cooperação, tem povoado a imprensa, os comitês de pesquisa e a própria ciência com um recado fundamental: “Si no se tiene una buena base científica se dicen cosas sin sentido. Hay que construir un puente entre la comunidad científica y el público en general. En caso contrario, las ideas erróneas se implantarán en la mente de la gente” (EL PAÍS, 2020a). De igual forma, em uníssono: “O verdadeiro antídoto contra uma epidemia não é a segregação, e sim a cooperação” (EL PAÍS, 2020b).

Ora, sem a contribuição e a influência decisiva da cooperação<sup>9</sup> entre os povos e com os povos, com os países e seus governos, dificilmente esta travessia nos permitirá avançar sem conferir prejuízos incomensuráveis à vida humana, seja na ordem biológica, física, química, sustentável e, até mesmo tecnológica. Nenhum de nós há de estar autorizado a atuar no mundo sem o compromisso que nos une enquanto seres humanos: sermos seres fraternos, equivalentes a seres humanos solidários e cooperativos.

#### **4. A COOPERAÇÃO ENTRE PAÍSES, ENTRE SETORES E ENTRE GERAÇÕES: SOCIEDADES LIVRES E IGUALITÁRIAS EM DIREITOS E EM FRATERNIDADE**

Sem dúvida a Revolução Americana (1776) e a Revolução Francesa (1789) são movimentos norteadores para a modernidade, sobretudo quanto às representações da liberdade, igualdade e fraternidade. A tal respeito, Marques-Pereira pondera que:

A primeira traduz uma perspectiva liberal que atribui toda a sua importância à liberdade individual e à igualdade de todos diante da lei. Ela reivindica o direito ao voto e a participação no *self-government*. A segunda defende a liberdade, a igualdade e a fraternidade em nome da universalidade. (2009, p.35).

Corroborando, Baggio aponta que a Revolução Francesa, de 1789, pro-

---

9 Leia-se fraternidade e solidariedade enquanto expressões pares, com sentidos próprios, em que pese as distinções conferidas às categorias conforme consta do presente estudo, reforçado por construto doutrinário que tem avançado nos dias atuais, sobretudo entre os adeptos da doutrina de Antonio Maria Baggio (2012, 2008, 2009), e reforçada pelo Movimento Comunhão e Direito, sobretudo na América Latina, inclusive no Brasil, como, também, na Europa.

clama também a célebre divisa “liberdade, igualdade, fraternidade”, que inicialmente não era oficial, cujo reconhecimento foi oportunizado na República revolucionária de 1848, constituindo um ponto de relevância pelo fato de que, pela primeira vez na Idade Moderna, a concepção de fraternidade foi expressa (2008, p. 7).

O Século XX, pode-se dizer, a seu modo, também tratou de afirmar a importância a tais princípios de um modo particularíssimo<sup>10</sup>, recepcionando-os (os referidos princípios) em um documento de expressão e importância fundamental ao reconhecimento dos direitos humanos. Trata-se da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral da ONU, firmada em 12 de dezembro de 1948, cujo instrumento, segundo adverte Souza (2006, p. 169), “representou o consenso global da comunidade internacional em torno de um rol de direitos que ia além dos direitos civis e políticos surgidos das revoluções liberais do século XVIII para abarcar os direitos econômicos, sociais e culturais”.

Corroborando, segundo o particular ponto de vista técnico, embora tenha a DUDH sido adotada por meio de uma resolução não obrigatória, seu valor jurídico é estimado como uma autêntica interpretação da Carta<sup>11</sup>, ou uma motivação para a reafirmação de normas costumeiras e de princípios gerais de direito, a servir de base para a adoção dos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos, como também, a conferir parâmetros aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1966, e demais outros instrumentos de alcance universal ou regional. Contudo, sem dúvida, uma das contribuições mais significativas da DUDH diz respeito à concepção integral holística dos direitos humanos – permeando-os com a interrelacionalidade, a indivisibilidade e a universalidade (SOUZA, 2006, p. 169-170).

Segundo se tem, a contemporaneidade também conhece a força dos direitos humanos, propagada pela influência decisiva da Declaração Universal dos Direitos Humanos. É que a criação de meios e de mecanismos de supervisão visa corrigir o discurso dos Estados, muitas vezes distantes de sua prática e, assim, dar conta de direitos humanos fortalecidos, implementados, portadores de efetividade e de eficácia. Sem dúvida, os meios e mecanismos de sua proteção, de que são ilustrativos os órgãos de supervisão, os relatórios periódicos (*reporting system*), bem como, na seara da tutela de acesso à justiça, as petições e as reclamações, de forma que, todas essas medidas instrumentais, dão conta da representação da constitucionalidade e da convencionalidade de que os di-

10 Não sem antes dar expressão ao primeiro documento histórico do fim da guerra, a Carta das Nações Unidas. (BOBBIO, 2000, p. 481).

11 Está contido em seu preâmbulo: “a fê nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade dos direitos dos homens e das mulheres, e das nações grandes e pequenas” (BOBBIO, 2000, p. 481).

reitos humanos alimentam-se a favor da proteção, defesa e promoção de seus próprios direitos.

Os dias atuais tem suportado e apresentado um quadro de direitos humanos que necessitam ser realinhados, na medida em que, na história de formação dos direitos humanos, tem destacado menos a barbárie<sup>12</sup> dos tempos primevos. Da lição de sua formação, pode-se dizer, que as ações voltadas à que esses direitos são produtos da paz, qual seja, da geração que presenciou a guerra e não mediu esforços para que a humanidade traçasse firmes diretivas contrárias a essa violência sanguinária de onde decorrem os mais variados documentos de expressão internacional. Aliás, é importante dar-se conta que,

[...]o problema da paz é um dos grandes problemas que os homens são conclamados a resolver de tempos em tempos, não é o único problema, o problema dos problemas, cuja solução libertará de uma vez por todas a humanidade dos males que a afligem tornando-a definitivamente feliz. O problema dos problemas não existe. O que não exclui que o problema da paz, mesmo no sentido negativo do termo, como o problema da limitação e até mesmo da eliminação da guerra, seja um dos maiores problemas ao qual os homens tentaram dar, mesmo que até agora em vão, uma solução. (BOBBIO, 2000, p. 517).

Nesta perspectiva, colhe-se dos ensinamentos da Encíclica *Fratelli Tutti*, conforme dão conta as conclusões seguintes, para citar apenas algumas poucas considerações:

i) Durante décadas, pareceu que o mundo tinha aprendido com tantas guerras e fracassos e, lentamente, ia caminhando para variadas formas de integração; ii) E ganhou força também o anseio duma integração latino-americana, e alguns passos começaram a ser dados. Noutros países e regiões, houve tentativas de pacificação e reaproximações que foram bem-sucedidas e outras que pareciam promissoras; iii) Mas a história dá sinais de regressão. Reacendem-se conflitos anacrônicos que se consideravam superados, ressurgem nacionalismos fechados, exacerbados, ressentidos e agressivos; iv) De novo nos envergonham as expressões de racismo, demonstrando assim que os supostos avanços da sociedade não são assim tão reais nem estão garantidos duma vez por todas. (PAPA FRANCISCO, 2020, p. 5 e 9).

Entretanto, nesta atual contemporaneidade, um outro momento se apresenta, colocando em ameaça a saga humana com uma outra crise que, apesar de experimentado por momentos outros da história, quando a humanidade tam-

---

12 Merece aprofundado estudo – e inclusive correção, se for essa a conclusão – o estudo dos direitos humanos em face da lição da barbárie, em especial, a barbárie da reflexão, impregnada pela preocupação com a vida prática e civil na medida em que examinada por Giambattista Vico (1668-1744), no *Principi di Scienza Nuova* (Ciência Nova), de 1744, a dar conta de um importante alerta sobre os riscos de uma barbárie ameaçadora da convivência civil – a nosso ver, que se apresenta sempre nova e que sempre se “corrige” oportunizando novos modelos de barbáries. (VICO, 1992).

bém deparou com doenças incuráveis<sup>13</sup>, cuja propagação deu conta do quadro de uma pandemia, como sói ocorrer com a Covid-19. Porém, o momento atual, pela expressão tecnológica alcançada, é particularíssimo. Assim os revelam as razões seguintes, sem, contudo, dar conta de respostas conclusivas, mas que são um prenúncio da questão: “No século transcorrido desde 1918, a humanidade se tornou cada vez mais vulnerável às epidemias, devido a uma mistura de aumento da população e melhores transportes” (HARARI, EL PAÍS, 2020b).

De outro modo, as questões seguintes oferecem um anúncio dessas questões, neste momento:

a)os dias de agora estão marcados pela globalização em massa; a comunicação instantânea; o tratamento dos dados; a evolução da ciência, sem, contudo, dar conta de novas doenças (ainda que antigas) mas que são novas no contato e na disseminação humana; a população do planeta; as questões ambientais; a exposição química, física e biológica e, também, o conhecimento científico, da qual não escapa nem mesmo o avanço doutrinário – sobre este ponto em particular, pondera Harari que “Las principales cuestiones políticas son también científicas” (EL PAÍS, 2020a).

A partir da constatação de crise da época atual, é importante traçar algumas vias conceituais e científicas, a permitir a abordagem científica do atual tempo, pela importância fundante com que a ciência representa e se apresenta para a crise atual, sobretudo, o declarado significado e papel que a cooperação está a ganhar, qual seja, um revelador diagnóstico do tempo presente, a dar conta de um lado, o modelo de cooperação e, de outro, um conceito realista de seu diagnóstico, a compor, uma teoria crítica, preenchida pela fraternidade, e de outro, o papel da solidariedade, cumprida pela autoridade dos organismos internacionais e pelos Estados. Ora, a ciência dos dias atuais, não é feita da força exclusiva de uma mente, nela habitam equipes, verdadeiras bases de pensamento, onde o conceito binário, menos que o quântico, está perdendo espaço.

Bem por isso, construir e apontar um diagnóstico da “cooperação”, pode revelar a força da ciência e, igualmente, a força da fraternidade e da solidariedade. Sobretudo, a fraternidade, vigora em sua mais absoluta condição, afastada que foi da história humana a trazer novo alento aos direitos humanos e ao conjunto da ciência.

Não por acaso, conforme aponta Viroil, em defesa da categoria do “reco-

---

13 Ao longo da história da vida humana, várias sociedades enfrentaram episódios de riscos biológicos, tais como a Peste Negra europeia ou Peste Bubônica (1347-1351); as doenças ‘europeias’ em populações nativas da América, em vários períodos e tempos da história, e a Gripe Espanhola (1918-1920); e, no caso do Brasil, significativa é a questão da varíola, presente nos inícios do ano de 1900, que, inclusive, levou o então Presidente da República Rodrigues Alves, a enfrentar a Revolta da Vacina (1904) no Rio de Janeiro, na época Distrito Federal, a dar conta das dificuldades enfrentadas, reveladoras da mais absoluta ignorância e desconhecimento científico. (SEVCENKO, 2018, p. 22).

nhecimento”, presente na teoria crítica de Axel Honneth, dá-se conta que a tradição individualista acentua corretamente o papel do indivíduo e da liberdade, mas persiste a crítica à incapacidade de pensar a dimensão social e de conceber o indivíduo à luz de suas próprias necessidades (2014, p. 125).

A respeito do individualismo Bobbio (2020, p. 480) apresenta três formas de individualismo a dar conta de que, sem essas tais formas (de individualismo), o ponto de vista dos direitos humanos torna-se incompreensível: o individualismo ontológico, representativo do estudo da sociedade a partir das ações individuais; o individualismo ontológico, cujo pressuposto, da autonomia de cada indivíduo em relação a todos os outros de igual dignidade de cada um deles; e o individualismo ético, em que cada pessoa é uma pessoa moral.

Entretanto, na história da afirmação dos direitos do homem, enquanto premissa de sua universalidade, tem na sua constitucionalização, o principal passaporte para o mundo dos direitos humanos universais, e a convencionalidade, o reconhecimento de direitos invioláveis de todos, a romper com os direitos naturais, adentrar os direitos positivos e, assim seguir a vida desses direitos, que certamente darão conta de pensar em direitos feitos cooperativos, em fraternidade, direitos transpostos da dimensão interna para a dimensão internacional – em uma dimensão real, de poder exigir justiça em uma instância superior que não a do próprio Estado. Sem dúvida, está aí uma magna lição, que foi possível por todas as razões. Porém, sem dúvida, a própria lição da fraternidade, não deixa dúvidas de sua presença.

A seu respeito, Mardones pondera que a incorporação do princípio da solidariedade no ordenamento da cidadania social, e, mesmo na sua própria prática, implica em uma relação vertical do forte para o fraco; em vez disso, a fraternidade pressupõe uma relação horizontal na partilha dos bens e do poder (2009, p. 101).

Agora, definitivamente, ao juntarmos a peça desse quebra cabeça, pode-se afirmar, sem erro, que esse “novo” encontra-se inaugurado pela fraternidade, de forma que, em sua lição, depara-se com o “essencial duma fraternidade aberta, que permite reconhecer, valorizar e amar todas as pessoas independentemente da sua proximidade física, do ponto da terra onde cada uma nasceu ou habita” (PAPA FRANCISCO, 2020).

Ora, a marca da Covid-19 pode mesmo quebrar a marca do individualismo e inaugurar um novo construto: de ressignificar a cooperação entre os países, entre os Estados, entre as famílias, entre as pessoas, a dar conta de um novo paradigma de envergadura, só comparável ao que foi vivido pela liberdade e pela igualdade<sup>14</sup> – no caso, é imperioso que seja colocada à mesa de

14 A respeito da liberdade e da igualdade, pondera Baggio que referidos princípios deixaram de cumprir com a sua própria realização, ou a mesma ficou incompleta ou fracassou. (2009, p. 11).



discussão os bem-vindos efeitos da fraternidade.

Em conclusão, há uma vigorosa lição da qual não se pode desmerecer – oriunda da agenda comemorativa da ONU. Trata-se da “Declaração sobre a comemoração do septuagésimo quinto aniversário das Nações Unidas”, em que estabelece 12 compromissos a compor a resolução global, quais sejam: não deixar ninguém para trás, proteger o planeta, promover a paz, respeitar o direito internacional, colocar as mulheres e meninas no centro, construir confiança, melhorar a cooperação digital, atualizar as Nações Unidas, garantir financiamento sustentável, impulsionar parcerias, trabalhar com os jovens e, finalmente, estar preparado. (ONU, 2020d)

Esses 12 compromissos estão a propor um recado importante, da mesma forma que adverte: “Não estamos aqui para comemorar”, disseram os líderes mundiais, por meio da declaração. “Nosso mundo ainda não é o mundo que nossos fundadores imaginaram há 75 anos.” (ONU, 2020d).

Com efeito, é preciso saudar esses novos tempos, mesmo difíceis, com a força da fraternidade universal, da cooperação e da solidariedade global.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre os três princípios chaves, incluídos no documento de recepção política de maior expressão no século XX, no caso liberdade, igualdade e fraternidade, foram inseridos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, posto tratar-se de instrumento que deu uma nova dinâmica aos direitos – que incorporaram – além da expressão nacional, a internacional, reconfigurando os valores jurídicos dos direitos, a fraternidade tem ganhado expressão e força, de forma que, não se pode mesmo desconsiderar a sua potência.

De fato, no atual momento, a humanidade tem todo o conhecimento e as ferramentas tecnológicas necessárias à incorporação da fraternidade e, em sua decorrência, à cooperação entre – e com – os povos, países e sociedade. O problema real decorre do próprio ódio, da ganância, da ignorância e até mesmo, do desprezo à ciência, no que deixou claro a presença da COVID-19 entre os seres humanos.

Assim, a menos que se possa reagir a esta crise com fraternidade, com solidariedade global, e com cooperação, ao invés de seguir com o ódio, e até mesmo disseminando a culpa em outros países, em pessoas – representativas de certas minorias e até na própria religião, é certo que teremos problemas de toda sorte, incluindo questões econômicas, pobreza, exclusão, escolaridade, em uma lista nada desejável de problemas, ao invés de programas e agendas, a dar conta da proteção de direitos.

Esse desenho poderá romper com a proteção e defesa dos direitos humanos, rompendo de vez, com o compromisso de sua pesada e dificultosa agenda, conforme tem ocorrido nos dias de agora.

Devemos imbuir sentimentos e, sobretudo, ações dirigidas a desenvolver compaixão, e não ódio, e reagir com fraternidade universal, aptidão generosa, e, sobretudo, a inspirar os países e os governos a atuar em solidariedade global, desenvolvendo agenda compatível com os mais vulneráveis, os fragilizados e os excluídos.

Munida desse intento o estudo proposto foi assim distribuído, além da *introdução*, das *considerações finais* e das *referências*. Senão, veja-se:

i) na primeira parte, o primeiro item apresenta três Organização Internacionais, com ênfase para a Organização das Nações Unidas – ou simplesmente Nações Unidas – seja porque a ONU acaba de completar 75 anos, cuja história e atuação intergovernamental, confundem-se a favor da promoção, proteção e defesa da cooperação internacional e com tal vocação, mantém sua posição na defesa dos direitos humanos. Para tanto, tendo em consideração a importância dos primórdios recentes de seu nascimento (24 de outubro de 1945, em São Francisco, Califórnia) e, com sede em Nova York, ambos nos Estados Unidos da América), dentre os seus desafios contemporâneos, sua agenda não esqueceu dos difíceis momentos em que atravessa a humanidade nos dias atuais, onde a vida humana resta comprometida.

ii) na segunda parte, foram oferecidos contrapontos sobre a reafirmação dos direitos humanos e sua posição central na agenda e garantia desses direitos pela ONU. Conforme restou destacado a ONU, com sua atuação no mundo, tem favorecido a humanização das principais atuações dos países e garantido a criação de uma consciência jurídica universal a favor dos direitos humanos, e, também, tem atuado na atenção dos valores humanos em contraponto à atuação e razão do Estado, garantindo-se uma complexa rede de proteção dos direitos humanos.

iii) na terceira parte, foi examinada a cooperação entre países, entre setores e entre gerações, entre sociedades livres e igualitárias em direitos e em fraternidade, de forma que, por influência da agenda da ONU, corroborada pelas variadas transformações no cenário da sociedade da informação, tais como as ocorrentes na política, na economia, na sociedade e, também, na tecnologia, da qual se espera, um constante desenvolvimento da cooperação e, em contrapartida, oportuniza-se também, a solidariedade e a fraternidade.

No mais, em relação à pandemia que nos assola, devemos desenvolver a capacidade de discernir a verdade, sobretudo, de entender a ciência, por mais que, ela tenha falhado em um passado recente – como ocorreu – com o genocí-

dio perpetrado pelos campos de concentração que dela serviu-se. O descrédito da ciência, nesse momento atual não parece interessar a ninguém, a não ser os portadores de ódio e de aviltamento à vida. Portanto, ao invés de acreditar em todas essas teorias da conspiração saudemos à fraternidade, a cooperação e a solidariedade global. Delas pode estar a resposta que tanto procuramos para vencer o mal desses tempos de Covid-19.

Em síntese, sejamos defensores da Chamada da ONU em seus 75 anos de presença e de agenda na história da vida e dos direitos humanos.

## 6. REFERÊNCIAS

BAGGIO, Antonio Maria. La fraternità antagonista. L'interpretazione freudina e la fondazione della società egalitária e conflittuale. In: BAGGIO, Antonio Maria (ed). **Caino e i suoi fratelli: il fondamento relazionale nella politica e nel diritto**. p. 19-75.

BAGGIO, Antonio Maria. A redescoberta da fraternidade na época do “terceiro 1789”. In: BAGGIO, Antonio Maria. **O Princípio esquecido**. São Paulo: Cidade Nova, 2008, p. 7-24.

BAGGIO, Antonio Maria. Fraternidade e reflexão politológica contemporânea. In: BAGGIO, Antonio Maria. **O Princípio esquecido: exigências, recursos e definições da fraternidade na política**. São Paulo: Cidade Nova, 2009, p. 9-20.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 16ª. reimpressão, 2000.

BRASIL. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm). Acesso em: 20 out. 2020.

CRUZ, Ademar Seabra da. Organismos Internacionais (verbete). In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho (organizadores). **Dicionário da globalização: Direito, Ciência Política**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 321-326.

HARARI, Noah Harari. **El País**. Ideas. Disponível em: [https://elpais.com/ideas/2020-10-23/youval-noah-harari-ser-patriota-es-sostener-un-buen-sistema-sanitario-pagar-impuestos.html?ssm=FB\\_CC&fbclid=IwAR1hpcL\\_IFLX7YLDt-bfUDBevZMqio7B8tcLGwsGoYLmALD1vO8fYQv\\_Wo?event\\_log=oklogin&o=cerrado&prod=REGCRART](https://elpais.com/ideas/2020-10-23/youval-noah-harari-ser-patriota-es-sostener-un-buen-sistema-sanitario-pagar-impuestos.html?ssm=FB_CC&fbclid=IwAR1hpcL_IFLX7YLDt-bfUDBevZMqio7B8tcLGwsGoYLmALD1vO8fYQv_Wo?event_log=oklogin&o=cerrado&prod=REGCRART). Acesso em: 24 out. 2020a.

HARARI, Noah Harari. **El País**. Na batalha contra o coronavírus, a humanidade carece de líderes. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/opinion/2020-04-13/na-batalha-contra-o-coronavirus-a-humanidade-carece-de-lideres.html>. Acesso em: 05 set. 2020.

LEMOS, Flávia Cristina Silveira; COSTA, Jorge Moraes; BRÍCIO, Vilma Nonato de; CRUZ, Franco Farias da. **O UNICEF NO BRASIL E AS PRÁTICAS VIZINHAS NA ATUALIDADE**. Psicologia & Sociedade. vol.28 nº.1 Belo Horizonte Jan./Apr. 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-71822016000100055&lang=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822016000100055&lang=pt). Acesso em: 02 out. 2020.

Organização das Nações Unidas (ONU). **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <https://na-coesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 05 set. 2020b.

Organização das Nações Unidas (ONU). United Nations. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-un/index.html>. Acesso em: 05 set. 2020a.

Organização das Nações Unidas (ONU). UN 75, para além de 2020. O Mundo Precisa de Solidariedade. Disponível em: [https://un75.online/partner/google?lang=prt&gclid=EAlaIQobChMI0L6YuIGu6wIVhBGRCh2V7gX9EAAAYASAAEgJCdPD\\_BwE](https://un75.online/partner/google?lang=prt&gclid=EAlaIQobChMI0L6YuIGu6wIVhBGRCh2V7gX9EAAAYASAAEgJCdPD_BwE). Acesso em: 29 set. 2020c.

Organização das Nações Unidas. **Moldando nosso futuro juntos** – Declaração sobre a comemora-

ção do septuagésimo quinto aniversário das Nações Unidas. Disponível em: <https://www.un.org/en/un75/commemoration>. Acesso em: 20 out. 2020d.

MARDONES Z., Rodrigo. Verso Una precisione concettuale dela fraternità politica. In: BAGGIO, Antonio Maria. **Caino e i suoi fratelli**: il fondamento relazionale nella politica e nel diritto. p. 76-107.

MARQUES-PEREIRA, Bérengère. Verbetes: Cidadania. In: HIRATA, Helena; LABORIE, Françoise; DOARÉ, Hélène Le Doaré; e SENOTIER, Danièle (Organizadoras). **Dicionário crítico do feminismo**. São Paulo: Editora Unesp, 2009, p. 35-39.

PAPA FRANCISCO. Carta Encíclica **Fratelli Tutti** do Santo Padre Francisco sobre a Fraternidade e a Amizade Social. Disponível em: [http://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20201003\\_enciclica-fratelli-tutti.html](http://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html). Acesso em: 12 out. 2020.

SEVCENKO, Nicolau. **A Revolta da vacina**: mentes insanas em corpos rebeldes. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

SOUZA, Ielbo Marcus Lobo de. Direitos Humanos (Direito Internacional dos) (Verbetes). In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho (organizadores). **Dicionário da globalização**: Direito, Ciência Política. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 169-172.

UNICEF. **Marco de ação e recomendações para a reabertura de escolas**: Documento com recomendações para a reabertura de escolas. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/marco-de-acao-e-recomendacoes-para-reabertura-de-escolas>. Acesso em 04 out.2020.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Convenção sobre os Direitos da Criança**: 30 anos. Salvador: Jus Podium, 2019.

VOIROL, Olivier. Filosofia social e pesquisa social: o “problema hegeliano” de Max Horkheimer a Axel Honneth. In: MELO, Rúrion (coordenador). **A teoria crítica de Axel Honneth**: reconhecimento, liberdade e justiça. São Paulo: Saraiva, 2ª. tiragem, 2014, p. 117-143.

VICO G. **Principi di Scienza Nuova**. Organização de Fausto Nicolini. Milão: Arnoldo Mondadori, 1992.

# OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO DIRETRIZES DE PROTEÇÃO DAS VULNERABILIDADES DA PRIMEIRA INFÂNCIA

Daniela Richter

Joséli Fiorin Gomes

**Sumário:** 1. Introdução; 2. A sustentabilidade como um processo; 3. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável como diretrizes de proteção da infância no século XXI; 4. O Marco Legal da Primeira Infância face à Agenda Global de Desenvolvimento Sustentável; 5. Considerações finais; 6. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho versa sobre a sustentabilidade enquanto um processo mais amplo do que a simples preservação ambiental. Para tanto, analisam-se os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), propostos pela Agenda 2030 das Nações Unidas, de modo a verificar se eles encontram ressonância na legislação que contempla a primeira infância no Brasil, levando em consideração a hipervulnerabilidade dos infantes de zero a seis anos de idade.

Objetiva, inicialmente, tratar a descrição das variadas possibilidades que o termo sustentabilidade suscita, para, após, descrever e apresentar as reflexões necessárias sobre os objetivos do desenvolvimento sustentável.

Especificamente, quer demonstrar se os ODS trazem diretrizes para a proteção da infância no século XXI e se as disposições do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), o qual estabelece princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas a este público, justamente em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento do ser humano, estão alinhadas a esta agenda internacional pela sustentabilidade.

A discussão se justifica não só pela adoção da doutrina da proteção integral e do princípio da prioridade absoluta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, mas, também, porque o meio ambiente e a proteção contra a pressão consumista constituem áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância, áreas essas compreendidas pela visão ampliada da sustentabilidade da Agenda 2030.

Para tanto, utiliza-se o método de abordagem dedutivo, partindo-se da

definição de sustentabilidade como processo e sua inserção em normativa de *soft law* internacional – os ODS –, para verificar a sua aplicação no direito interno, na norma nacional sobre primeira infância. E, empregam-se os métodos de procedimento monográfico, abordando normativas específicas, histórico, para entender como os ODS se formaram e como se referem à primeira infância, e comparativo, ao se examinar como se relacionam as normativas internacional e interna sobre o tema.

## 2. A SUSTENTABILIDADE COMO UM PROCESSO

O que se pretende no presente tópico é destacar a importância da compreensão da sustentabilidade como um processo, como uma preocupação de uma busca, de uma meta comum de ataque à pobreza e a destruição ambiental. Trata-se de tema interdisciplinar que precisa ser pensado sob a ótica dos direitos Difusos, para que de fato, se consiga preservar para as presentes e futuras gerações os mesmos bens ambientais do presente.

Logo, mais do que nunca se faz necessário um planejamento flexível e negociado que esteja preocupado com as questões ambientais sociais. E, por esta razão que se discutem aqui os possíveis desdobramentos que este tema suscita.

É sabido que o Relatório Brundtland e os objetivos do milênio tratam o desenvolvimento sustentável como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. Com efeito, a Rio 92 também contemplou essa preocupação em seus princípios onde desde o primeiro estabelece que “Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”. Afirmando, logo após, que “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras” (Princípio 3) E, reitera a necessidade de comprometimento global e da participação de todos, não apenas do Estado na sua implementação ao longo dos demais princípios (PACTO GLOBAL, 1992)

Ademais, é certo que a visão de uma economia verde – aquela que supe-  
ra a marrom, intensiva em recursos naturais -, sem dúvida, “significa assumir o fomento do crescimento econômico e do desenvolvimento, assegurando que os recursos naturais continuem a fornecer os recursos e serviços ambientais dos quais a humanidade depende” (DIAS, 2014, p. 26). Estas preocupações trazem uma novidade na sociedade hodierna: aumento e procura por padrões ecologicamente aceitáveis. Mas, para Dias (2014, p.26- 27) o uso de novas tecnologias e a mudança do consumidor, agora receptivo ao padrão de

sustentabilidade não são suficientes, pois, para ele, é necessário “mais inovação para que o crescimento não fique totalmente associado ao capital natural passível de esgotamento”.

Sachs (2002, p. 71) enumera várias nuances do termo sustentabilidade. Trata brevemente da sustentabilidade social como uma das finalidades do desenvolvimento, já que o caos social certamente chegará antes da catástrofe ambiental. Diz que há um corolário do tema quando fala do viés cultural, afirmando, inclusive que sua versão ambiental é consequência das demais modalidades. Menciona a relação direta com a distribuição territorial equilibrada de assentamentos humanos e atividades, relatando o mesmo em relação à falta de governabilidade política, isto é, tais elementos são essenciais para a organização de um programa de “[...] reconciliação do desenvolvimento com a conservação da biodiversidade” (2002, p. 72). E, somado a isso, tem-se o dever de harmonização do plano internacional, pois “[...] – as guerras modernas não são apenas genocidas, mas também ecocidas-” (2002, p. 72).

Desde já, consigne-se que os objetivos do milênio foram igualmente importantes nessa retomada de consciência. Depois, na Rio + 20 foram reiterados e ratificados os objetivos propostos vinte anos antes agora sobre o enfoque de “nossa visa comum” de promover o desenvolvimento sustentável “com a promoção de um futuro econômico, social e ambientalmente sustentável para o nosso planeta e para as atuais e futuras gerações”. Igualmente, reiterou-se o compromisso político de implementar as metas e objetivos de todas as conferências anteriores. Traçou-se o objetivo de “promover a integração, a implementação e a coerência: avaliar os progressos obtidos até o momento e as lacunas existentes na implementação dos documentos das grandes cúpulas sobre o desenvolvimento sustentável e enfrentar os desafios já existentes e os novos. Abraçou-se a ideia de uma economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza (BRASIL, 2012).

Milaré (2007, p. 68) diz que melhor do que falar em desenvolvimento sustentável – “que é um processo -, é preferível insistir na sustentabilidade, que é um atributo necessário a ser respeitado no tratamento dos recursos ambientais, em especial dos recursos naturais”. Isto é, existem duas condições para o seu incremento: “[...] a capacidade natural de suporte (recursos naturais existentes) e a capacidade de sustentação (atividades sociais, políticas e econômicas geradas pela própria sociedade em seu próprio benefício)”.

Para Dias (2014, p. 27)

Além da modificação das tecnologias utilizadas, é levado em consideração o papel do ser humano como indivíduo, na dificuldade de modificar seu comportamento em relação ao consumo, à contaminação e à conservação. Nesse aspecto, a sustentabilidade tem um duplo significado, pois trata-

-se tanto da conservação dos sistemas naturais como da transformação do comportamento humano em relação à natureza, o que envolve transformações em vários aspectos da vida social, política e econômica.

É preciso um repensar das atitudes humanas e da cultura de preservação ambiental aliada ao fato do desenvolvimento social e econômico. Boff (2013, p. 13), nesse sentido, recorda o preâmbulo da Carta da Terra onde ela impõe “a escolha é nossa e deve ser: ou formar uma aliança global para cuidar da Terra e cuidar um dos outros, ou arriscar a nossa destruição e a destruição da diversidade da vida”.

Portanto, é comum atribuir-se três pilares comuns (econômico, social e ambiental) para a formação de um conceito de desenvolvimento sustentável. Tal visão é modificada, pois ela passa a ser interpretada por meio da relação do homem e dos demais seres vivos com o meio ambiente.

No entanto, Winter (2009, p. 5) retrata a existência de dois conceitos de sustentabilidade, um no sentido fraco, compreendido como três pilares equivalentes e o outro no sentido forte tendo como base dois pilares e um fundamento. O primeiro, é baseado na economia, nos recursos naturais e na sociedade e foi acolhido pela Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável. Trata-se do tratamento igualitário dos referidos elementos, na qual as esferas econômicas e social desprendem-se da ideia de desenvolvimento sustentável de tal forma que eles devem ser sopesados e, em casos de conflitos, considerações mútuas devem ser estabelecidas.

Isso faz com que se questione, de fato, a efetividade de tal conceito uma vez que se admite que em nome do desenvolvimento é possível destruir parte do capital natural. Não é justo, nem ético que as gerações vindouras não tenham acesso aos mesmos bens ambientais. Dito de outra forma, para esse conceito admite-se a compensação do desgaste do meio ambiente em nome do crescimento econômico.

Frente a isso, Morato Leite e Caetano (2012, p. 162) enaltecem a inaceitabilidade da retirada de opções das gerações futuras. Para eles não se pode aceitar o déficit natural, “[...] a escolha de valorar mais ou menos o estoque natural só poderá ser respeitada se este mesmo estoque existir amanhã, por isso não se pode aderir à justificativa de transmitir tal déficit natural às futuras gerações” ainda que em detrimento de avanços econômicos.

Percebe-se, pois, que esta interpretação branda de desenvolvimento sustentável permite uma aceitação de verdadeiros desrespeitos ao meio ambiente, isto é, ao colocar os três critérios em patamar de igualdade, como dito, é algo imprudente e descompromissado com o futuro.

Por outro lado, a sustentabilidade forte citada é aquela que tem um fun-



damento primordial que é o respeito aos recursos naturais e dois pilares – economia e sociedade – conceito esse que permite faticamente uma visão diferenciada do meio ambiente natural em relação aos pilares, ou seja, eles são deixados em um segundo nível.

Desse modo, justifica-se a discussão sob as bases dos direitos difusos, pois é preciso discutir e questionar a durabilidade da biosfera e do meio ambiente como um todo para as presentes e futuras gerações. Tem-se que reconhecer que já se ultrapassou a esfera da simples busca pela necessidade de regulamentação jurídica e de que os problemas relacionados ao meio ambiente são problemas planetários e que não podem ser observados pela via tradicional antropocêntrica.

As condições naturais do meio ambiente devem ser resguardadas sob uma mesma base para presente e futuro de forma a condicionar uma solidariedade entre as gerações sempre com o dever de preservar o patrimônio ambiental. Para maioria dos autores os pilares da sustentabilidade são erigidos a preocupação com o resguardo do pilar econômico, ambiental e social.

Por outro lado, o consumo também há de ser sustentável. Pode ser considerado por três aspectos (DIAS, 2014, p. 32-33):

*Consumir menos:* aqui se considera a mudança de valores individuais e sociais orientados para a diminuição do consumo, como compartilhar em vez de possuir, buscar satisfação não exclusivamente material, evitar o modismo, etc;

*Consumir eficientemente:* leva em consideração o aumento da produtividade dos recursos, a diminuição do uso de materiais de energia em processos produtivos e sua geração de resíduos. Uma orientação centrada na oferta e fornecimento de serviços em lugar de produtos, em destacar os aspectos funcionais dos produtos e serviços (por exemplo, a função do carro é transportar pessoas, e não ser objeto de status);

*Consumir responsavelmente:* faz referência à adoção de uma conduta responsável, por exemplo, consumir produtos ecológicos, que tenham sido produzidos por produtores locais, etc.

Mesmo com pequenos avanços o que preocupa é a “aberração do desenvolvimento harmonioso, é o culto ao consumismo e a criação de necessidades desnecessárias, impingidos por um marketing distorcido e pela ação massificante da mídia, em particular a televisão” (MILARÉ, 2007, p. 77).

Sobre a sociedade de consumidores Bauman (2008, p. 70) expressa:

Se a cultura consumista é o modo peculiar pelo qual os membros de uma sociedade de consumidores pensam em seus comportamentos ou pelo qual se comportam “de forma irrefletida” – ou, em outras palavras, sem pensar no que consideram ser seu objetivo de vida, e o que acreditam ser os meios corretos de alcançá-lo, sobre como separam as coisas e os atores

relevantes para esse fim das coisas e atos que descartam como irrelevantes, acerca de o que os excita e o que os deixa sem entusiasmo ou indiferentes, o que os atrai e o que os repele, o que os estimula a agir e o que os incita a fugir, o que desejam, o que temem e em que ponto temores e desejos se equilibram mutuamente – , então a sociedade de consumidores representa um conjunto peculiar de condições existenciais em que é elevada a probabilidade de que a maioria dos homens e das mulheres venha a abraçar a cultura consumista em vez de qualquer outra, e de que na maior parte do tempo obedeçam aos preceitos dela com máxima dedicação.

Sob a égide do mesmo enfoque, é cediço que o ser humano tende, durante toda sua existência, a seguir determinados padrões de comportamento, estes, por sua vez, são ditados pela sociedade, levando-se em consideração o nível socioeconômico, de informação e o âmbito em que estão inseridos. A mídia, como dito, em sua gênese, como mecanismo que funciona como uma forma de pensar e transmitir conceitos e ideologias, observando todo este cenário, passou a utilizar-se de técnicas para fomentar ainda mais o consumo e, então, padronizar os hábitos de uma sociedade altamente consumidora e volátil.

Pode-se dizer que há por parte de toda a sociedade uma glamorização do ato de comprar, de adquirir bens móveis, duráveis e não duráveis, enfim, o ato de consumir, tal imagem é superexposta pelos veículos de comunicação e disseminada com vastidão. Entretanto, o que não se vislumbra são os prejuízos que tais práticas acarretam, principalmente quando tais anseios são passados aos infantoadolescente, os quais não possuem o necessário discernimento para filtrar condutas nocivas e perigosas a sua percepção e vão crescendo sem uma cultura preservacionista. E quem paga essa conta é justamente o meio ambiente e os próprios seres humanos num futuro bem próximo.

Desta feita, “o ato de consumir é um ato de satisfação de necessidades internas e externas, primárias e secundárias. Dessa pluralidade o homem não pode abrir mão” (COELHO, 1996, p. 16). É assim que as pessoas impõem suas vontades, frustrações e desejos, direcionando tudo para um campo em que o consumir poderia trazer sensação de saciedade ou até mesmo aliviar a tristeza e o sofrimento. Como aduz Bauman “a sociedade do consumo tem por base a premissa de satisfazer os desejos humanos de uma forma que nenhuma sociedade do passado pôde realizar ou sonhar” (2007, p. 106).

Portanto, existe uma diferença crucial entre o que se necessita e o que é supérfluo, mas essa compreensão está longe de ser alcançada. “O consumista é uma espécie de pessoa mistificada, iludida e auto-iludida”. “[...] não é apenas aquele que efetivamente consome, mas, ainda, o que sonha com esse tipo desviado de consumo e sacrifica bens e valores essenciais simplesmente para atingi-lo” (MILARÉ, 2007, p. 78). De tudo isso, a verdade é que a crise ambiental tem implicações profundas na posição do consumidor e no merca-

do do consumo.

Milaré (2007, p. 81) expõe que

[...] não se atingirá o desenvolvimento sustentável se não se proceder a uma radical modificação dos processos produtivos, assim como do aspecto quantitativo e do aspecto qualitativo do consumo. Em decorrência, o desenvolvimento sustentável, uma vez desencadeado, facilitará processos de produção e critérios de consumo adequados à composição dos legítimos interesses da coletividade humana e do ecossistema planetário.

Freitas (2012, p. 25) em posicionamento peculiar acrescenta aos clássicos três pilares a necessidade de assimilação de dimensões jurídico-políticas e ética, já que “a cultura da insaciabilidade (isto é, da crença ingênua no crescimento pelo crescimento quantitativo e do consumo fabricado) é autofágica, como atesta o doloroso perecimento das civilizações”. Dito de outro modo, os males atuais são “subproduto dessa cultura de insaciabilidade patrimonialista e senhorial, que salta de desejo em desejo, no encaço do nada” e requerem tais complementações, sob pena de caírem no discurso vazio e retórico. O Autor menciona a inevitabilidade da abstinência. “A sociedade terá, em dado momento, de querer se desintoxicar de prévias compreensões desastrosas e redesenhar o sistema em que vive” (FREITAS, 2012, p. 25-26).

Existe, pois, um dever ético indisponível de sustentabilidade ativa e que intervém para a restauração do equilíbrio ambiental, ou seja, é um dever intrínseco de não depredar a natureza e ser proativo. Isso vai acarretar um bem estar íntimo e, conseqüentemente, um bem-estar social.

Essa visão acaba por alterar os principais mandamentos constitucionais e, sem dúvida, trata de incorporar um conceito de desenvolvimento no qual todos são corresponsáveis no esforço e na tentativa de precaução e de mudanças. Aliás, todas as pilastras – econômico, social, ambiental, ético, jurídico-político são conceitos intimamente ligados e entrelaçados, sendo constituídos por componentes essenciais a estrutura do desenvolvimento.

Freitas (2012, p. 72) diz que esse inter-relacionamento de tudo e todos e essa conexão inevitável é justamente o caráter multidimensional da sustentabilidade. “Vinculada às noções-chave de empatia, equidade entre gerações, longevidade digna, desenvolvimento limpo (em termos físicos e éticos), a sustentabilidade reclama uma compreensão integrada da vida” para além das concepções românticas.

Ainda sem concretizar um conceito específico sobre sustentabilidade, Boff (2013, p. 14) diz que ela significa

O conjunto de processos e ações que se destinam a manter a vitalidade e a integridade da Mãe Terra, a preservação de seus ecossistemas com todos os elementos físicos, químicos e ecológicos que possibilitam a existência e

a reprodução da vida, o atendimento das necessidades da presente e das futuras gerações e a continuidade, a expansão e a realização das potencialidades da civilização humana em suas várias expressões.

Percebe-se que a sustentabilidade deve ser buscada como um modo de ser e de viver aliado “as práticas humanas e às potencialidades limitadas de cada bioma e às necessidades das presentes e futuras gerações”. Ela deve, pois, ser pensada de forma conjunta e globalizada de maneira equânime e “fazendo que o bem de uma parte não se faça à custa do prejuízo da outra” (BOFF, 2013, p. 16-17).

O que se pode denotar é que várias propostas de sustentabilidade vêm sendo formuladas, muitas delas com conceitos de desenvolvimento sustentável totalmente inócuos, para não dizer contraditórios. Dias (2014, p. 52), no entanto, é mais otimista e diz que devem ser preconizadas políticas públicas para sua implementação, “pois se estas políticas forem bem projetadas, podem fornecer benefícios sociais e econômicos, melhorando a eficiência dos recursos e induzindo as empresas nacionais a inovar”. Tanto é importante que foi um dos temas centrais discutidos na Rio +20, em 2012.

Em modo semelhante, Ignacy Sachs, economista que trabalhou muitos anos no Brasil, trata o homem como centro e fator de risco global. Na opinião de Boff (2013, p. 58) sobre Sachs:

Sachs está convencido de que não se alcançará uma sustentabilidade aceitável se não houver uma sensível diminuição das desigualdades sociais, a incorporação da cidadania como participação popular no jogo democrático, respeito às diferenças culturais e a introdução de valores éticos de respeito a toda vida e um cuidado permanente do meio ambiente.

Assim, sustentabilidade é, por tudo o que foi exposto, um princípio que deve garantir de forma concreta e eficaz o respeito à vida com qualidade no presente e no futuro. A postura sustentável deve ser materialmente justa e de modo que não prejudique a biosfera. Deve-se apresentar, inclusive, como importante paradigma na luta contra o antropocentrismo a cultura da insaciabilidade e isso deve começar principalmente na primeira infância, de modo a descortinar uma cultura de cuidado e de preservação.

Ao mencionar tais afirmações, lembre-se de que a Agenda 21 Brasileira trouxe uma ideia de sustentabilidade ampliada e progressiva. Ampliada porque “preconiza a ideia da sustentabilidade permeando todas as dimensões da vida: a econômica, a social, a territorial, a científica e tecnológica, a política e a cultural”. Progressiva porque “[...] não se deve aguçar os conflitos a ponto de torná-los inegociáveis, e sim, fragmentá-los em fatias menos complexas, tornando-os administráveis no tempo e no espaço” (AGENDA 21 BRASILEIRA, 2004, p. 18).

Nesse contexto, não se pode deixar de considerar a opinião de Freitas (2012, p. 41) que expressamente menciona ser a sustentabilidade um princípio constitucional que determina com eficácia plena “a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente”, com o objetivo maior de assegurar “de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar. Trata-se de salvar a “humanidade dela mesma, enquanto é tempo” (2012, p. 44).

Assim, apresentadas as primeiras reflexões a respeito da sustentabilidade como processo, passa-se, na sequência à análise dos objetivos do desenvolvimento sustentável, para, ao final, entender como podem ser diretrizes para os meios de implementação de políticas para a primeira infância e de proteção de suas vulnerabilidades no cenário atual e num futuro próximo.

### **3. OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO DIRETRIZES DE PROTEÇÃO DA INFÂNCIA NO SÉCULO XXI**

A partir da percepção de que a sustentabilidade é um processo, visualizou-se que sua concretização ultrapassava questões de mera preservação ambiental, reconhecendo-se que envolve, também, fatores econômicos e sociais, os quais precisam ser conjugados para o alcance do desenvolvimento sustentável. Face a isso, no cenário internacional recente a discussão foi voltada a refletir e revisar os objetivos globais para o desenvolvimento, os chamados “Objetivos do Milênio”, estabelecidos até 2015.

Nesse sentido, constituiu-se um olhar mais abrangente sobre a questão do desenvolvimento global. Em 2015, a partir de discussões entre os Estados Membros da ONU, junto a grupos da sociedade civil (ONU BRASIL, 2020), aprovou-se a Agenda 2030 (ONU, 2015). Trata-se de “...plano de ação para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que as pessoas alcancem a paz e a prosperidade” (PNUD; IPEA, 2018), apresentando os “Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável” (ODS), os quais conformam desdobramentos dos mencionados “Objetivos do Milênio”. Os ODS conjugam 17 objetivos e 169 metas, que “...constituem uma ambiciosa lista de tarefas para todas as pessoas, em todas as partes, a serem cumpridas até 2030” (PNUD; IPEA, 2018).

Diante disso, relacionam-se às dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável, traçando escopos a serem alcançados através da participação conjugada de governos, sociedade civil, setor privado e todos os cidadãos, fomentando ações relativas a pessoas, ao planeta, a prosperidade, a paz e a parcerias (PNUD; IPEA, 2018). Isso significa, segundo Silveira e Pereira (2018, p.924; 914), que se constituem em “reflexos do atual es-

tágio dos direitos humanos globalmente considerados, seja porque consistem numa reafirmação do rol de tais direitos, seja porque trazem metas concretas com a finalidade de alcançá-los e protegê-los”, devendo ser compreendidos “como parte do processo de evolução da significação e abrangência dos direitos humanos, no intuito de que estes passem a exprimir a realidade e os anseios do mundo atual”.

Nesse passo, como visto na seção anterior, os ODS abarcam uma visão de sustentabilidade mais ampla, a qual preocupa-se em atingir a todos os aspectos supramencionados, bem como garanti-la a todas as pessoas, já que a Assembleia Geral, ao aprovar a Resolução A/Res./70/1, em 25/09/2015, afirmou que seus Estados membros, em seu preâmbulo, comprometiam-se a “...que ninguém seja deixado para trás” (ONU, 2015), denotando a inclusão das gerações presentes e futuras no foco da implementação desta Agenda Global.

Dessa forma, segundo Bhardwaj, Sambu e Jamieson (2017, p. 22), “crianças estão no coração da Agenda Global 2030”, pois o relatório “Proteção dos direitos da criança na implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”, do Alto Comissariado para Direitos Humanos da ONU, estabeleceu que “a realização dos direitos das crianças é a base para garantir um futuro sustentável e cumprir todos os direitos humanos” (ONU; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 3).

Nesse sentido, os ODS visam a alcançar ações que impactam todos os aspectos da vida das crianças, projetando uma visão de mundo em que estas não apenas vivam, nem sobrevivam, mas prosperem, atingindo seus plenos potenciais (BHARDWAJ; SAMBU; JAMIESON, 2017, p. 22). Face a isso, verifica-se que todos os direitos previstos na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança encontram ressonância e estão estruturados nos ODS, de acordo com o mapeamento apresentado pelo UNICEF, a partir do trabalho de Werham (2017). Ou seja, mesmo que a Agenda 2030, em seus objetivos e metas, nem sempre traga textualmente menções à infância, todo o seu conteúdo está ligado à promoção e proteção dos direitos das crianças (ONU; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS HUMANOS, 2020).

Diante disso, seria possível ver os ODS como diretrizes para o alcance da efetividade aos direitos das crianças, estabelecendo-os como mecanismos para o monitoramento dos avanços. Contudo, para tanto, é preciso que, na implementação dos ODS e na sua aplicação à garantia dos direitos das crianças, assegurar a priorização da infância no desenho e realização de políticas públicas voltadas a concretizar a Agenda 2030, para evitar o risco de que a necessária valorização do melhor interesse infantil seja colocada em plano secundário em meio a uma amálgama de diversos grupos vulneráveis a serem atendidos pela agenda inclusiva de desenvolvimento sustentável. (BHARDWAJ; SAMBU; JA-

MIESON, 2017, p. 22)

Com isso, para que os ODS possam cumprir este papel estratégico em dirigir a proteção à infância, tendo as crianças como protagonistas nas mudanças sócio-políticas e culturais substantivas almeçadas por esta agenda global, é imperioso que sejam, efetivamente, empregadas pelos Estados membros da ONU em políticas públicas domésticas. E, é preciso que estes, com o apoio da organização, auxiliem no processo de coordenação do desenho e implementação de políticas análogas em todos os níveis de governo, com a participação ativa da sociedade civil, setor privado e outros interessados, a fim de alcançar a abrangência buscada pela Agenda 2030.

Nesse sentido, é importante analisar como o Brasil, com o Marco Legal da Primeira Infância, atende a esta visão sobre os direitos das crianças, a partir do quadro traçado pelos ODS, como guias para concretizar a agenda global para o desenvolvimento sustentável, com foco na infância como pilar do futuro ali projetado.

#### **4. O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA FACE À AGENDA GLOBAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Diante do permanente desafio de alcançar a sustentabilidade e proteger as vulnerabilidades infantis, sendo o direito ao meio ambiente e o direito da criança e do adolescente claramente regradados por diretrizes internacionais, da Constituição Federal e da legislação ordinária, é confiado ao Estado tarefas de controle e fiscalização, onde se verifica a conformação de um direito subjetivo público em face desse mesmo Estado ou, no mínimo, de um interesse difuso a que crianças e adolescentes tenham pela proteção integral a eles ostentada o direito de convivência em um meio ecologicamente equilibrado e sustentável.

Trata-se, pois, de uma gestão de desenvolvimento sustentável a ser protagonizada pelo comprometimento do poder público e pela completude do direito de crianças e adolescentes, podendo eles próprios participar deste processo salvaguardando os seus próprios direitos. O processo de mudança é um caminho longo e requer interdisciplinaridade, pois no mundo sustentável, nada pode ser praticado em apartado, é preciso um diálogo permanente entre as pessoas de uma sociedade e, aqui, quer-se demonstrar a viabilidade do Direito da Criança e do Adolescente, em especial a atuação dos atores da concretização da proteção integral serem capazes de desenvolver um mundo sustentável que ratifique a condição de direitos e de proteção das vulnerabilidades da primeira infância.

Não se pode esquecer que a realidade que se apresenta é que a economia ambiental está “assentada na política e, por intermédio dela se realiza. Por

isso, um caminho a ser apresentado para a reconciliação da economia com a natureza localiza-se longe da monetarização do ambiente e é dependente da modificação vinculada a práticas políticas” (DERANI, p. 125-126).

Quanto ao aspecto da proteção integral é indubitável que ela por proteger e promover a corresponsabilidade de família, Estado e sociedade no que tange aos direitos dos infantoadolescentes é parte integrante da luta pela efetivação de padrões sustentáveis, para, inclusive, poder concretizar os demais direitos. Tais assertivas reforçam a renomada teoria de Bobbio (1992, p. 1), que expressa sobre a estrutura jurídica dos direitos fundamentais de que se deve distinguir entre “um direito que se tem” do “direito que se gostaria de ter”. No primeiro caso investiga-se no ordenamento jurídico positivo, do qual se faz parte como titular de direitos e deveres, “[...] se há uma norma válida que a reconheça e qual é essa norma”, enquanto que na segunda situação ele tenta “buscar boas razões para defender a legitimidade do direito em questão e para convencer um número maior de pessoas [...] a reconhecê-lo” (BOBBIO, 1992, p. 15).

Diante do contexto, salutares as palavras de Ayala (2011, p. 7):

O art. 225, caput, da CF/1988 também define um direito fundamental ao meio ambiente como um dos instrumentos que poderia viabilizar esta realidade adicional para o conceito de existência digna, comprometida com um projeto de justiça que não se restringe ao tempo, e que se tem sua definição sujeita à revisão permanente das demandas condicionadas por padrões intergeracionais de justiça.

Sob essa configuração de ordem constitucional esboçada na experiência nacional, o valor solidariedade, e o objetivo dignidade de vida integram-se neste momento, como partes de um *projeto de sociedade*, de um *modelo de organização do poder* e, sobretudo, como um dos fundamentos de uma *República ecologicamente sensível*.

Portanto, quer-se instaurar um clima de fraternidade na sociedade, pelo qual todos possam lutar pela concretização da proteção integral e da preservação ambiental por meio de atitudes sustentáveis, pois se acredita no sopesamento dos direitos envolvidos, em especial pelo aspecto antropocentrismo dos direitos citados e pela necessidade de concretização dos ODS.

Antes de tal enfrentamento, é preciso, ainda, falar do Marco Legal de Proteção da Primeira Infância, Lei nº 13.257/2016. De acordo com seu artigo 1º, ela estabelece “princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano”, em conformidade com os princípios e diretrizes do ECA. (BRASIL, 2016)

É sabido que a doutrina da proteção integral tem a sua coroação na Con-



venção da Criança da ONU de 1989. Veronese (2013, p. 171) certifica que a Convenção em seu preâmbulo “lembra os princípios básicos, tais como liberdade, a justiça e a paz, os quais reconhecem que toda criatura humana é possuidora de dignidade de Direitos Humanos iguais e inalienáveis”. Acentua, “o fato de que as crianças, tendo em vista sua vulnerabilidade, necessitam de cuidados e proteção especiais”, enfatizando a “importância da família, para que a criança desenvolva sua personalidade, num ambiente de felicidade, amor e compreensão” (VERONESE, 2013, p. 171).

Sem dúvida ela ratifica “o fato de que as crianças, tendo em vista a sua vulnerabilidade, necessitam de cuidados e proteção especiais; e enfatiza a importância da família, para que a criança desenvolva sua personalidade, num ambiente de felicidade, amor e compreensão” (VERONESE, 1999, p. 97).

Alerte-se de que não se tem como limitadamente conceituar essa prioridade, pois “é sua condição peculiar de desenvolvimento e sua consequente fragilidade físico-psíquica” que garantem os direitos a este grupo, “seja com relação ao atendimento de suas necessidades, seja no tocante à formulação de políticas públicas” (VERONESE; SILVEIRA, 2011, p. 34).

Neste passo, para Pereira (2000, p. 215) a proteção integralizada “é aliçada no fato de que crianças e adolescentes são reconhecidamente sujeitos de direitos, titulares de direitos pessoais provenientes de sua condição de pessoas em desenvolvimento”, ou seja, de que “todo e qualquer aspecto capaz de convergir para o estabelecimento de condição de liberdade e dignidade” deve ser garantido.

É, nesse contexto, que se insere a Lei do Marco Legal da primeira Infância, que entende que por ser a criança titular da condição de peculiar pessoa em estágio de desenvolvimento, pelo simples fato de estarem crescendo, é que há que se reconhecer, igualmente, que os primeiros anos de vida são fundamentais para o desenvolvimento do ser humano. Dessa forma, apesar de existirem direitos e oportunidades para esse público, é certo que é um período de “vulnerabilidades e de extrema susceptibilidade às influências e ações externas, como pobreza e violência”. Assim, “o Estado deve estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral” (BRASIL, 2020).

É aqui que se percebe, de acordo com o visto na seção anterior, que os ODS são guias a serem seguidos para concretização dos direitos das crianças, em especial, as compreendidas na primeira infância. Isso porque, a Agenda 2030, propõe a atuação coordenada e a responsabilidade partilhada por todos os envolvidos no processo de desenvolvimento sustentável, articulando diver-

setores para atingir os 17 Objetivos e as 169 metas estabelecidos globalmente, com vistas a construir um futuro mais inclusivo e resiliente. Nesse sentido, verificada, na seção anterior, a indissociabilidade do tratamento da infância como protagonista desse processo, aos Estados membros da ONU cabe o dever de traduzir a agenda global, norma de *soft law*, em políticas públicas domésticas, que tenham normas internas como diretoras.

Diante desse cenário, percebe-se que o Brasil parece cumprir este dever, pois, em 2016, adotou norma específica para guiar as políticas públicas, em todos os níveis governamentais, e em articulação com outros atores relevantes, referentes à primeira infância, com o Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2020). Em face disso, considerando que a agenda global serve de diretriz para estabelecer políticas públicas voltadas à proteção integral da infância, perquire-se, neste trabalho, se a normativa doméstica está de acordo com os lineamentos trazidos pelos ODS.

Pelo que se vislumbra do disposto no referido Marco Legal, este coloca a garantia dos direitos das crianças como prioridade absoluta e dever do Estado em estabelecer políticas, planos, programas e serviços em atendimento das especificidades da primeira infância (art. 3º), prevendo a sua execução em atenção às vulnerabilidades próprias deste estágio de desenvolvimento humano, levando em conta, ainda, a vulnerabilidade social e econômica que atinge a várias crianças no país (art. 4º, I a IV) (BRASIL, 2020). Nesse sentido, pode-se compreender que responde ao chamado da Agenda 2030, de que “ninguém seja deixado para trás” (ONU, 2015).

Ademais, determina que a elaboração e a execução destas políticas e demais ações se dê de forma a “articular as dimensões ética, humanista e política da criança cidadã com as evidências científicas e a prática profissional no atendimento da primeira infância” (art. 4º, V) (BRASIL, 2020), o que demonstra a preocupação com a proteção integral da infância e com o alcance da sustentabilidade ampla abrangida pelos ODS. E, para tanto, propõe, para atendimento “integral e integrado”, abordagem “intersetorial” e “participativa”, que inclui não apenas as crianças e seus familiares, mas, também, organizações representativas da sociedade, profissionais dedicados à infância, a descentralização de ações entre os diversos níveis de governos dos entes da Federação, e o apoio dos meios de comunicação social, para consolidar cultura de proteção e promoção da criança (arts. 4º, VI a IX, 6º, 7º, 8º, 9º, 12º) (BRASIL, 2020). Desse modo, o Marco Legal brasileiro alinha-se aos ODS, os quais estão destinados à implementação coordenada por todos estes *stakeholders*, compartilhando responsabilidades no caminho ao desenvolvimento sustentável.

Ainda, o Marco Legal enquadra-se, perfeitamente, em todos os 17 ODS e suas 169 metas, ao indicar, em seu art. 5º, como áreas prioritárias para a execu-

ção de políticas públicas para a primeira infância

[...]...a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica” (BRASIL, 2020).

Isto está visível, também, em vários outros dispositivos da norma federal em apreço, pois traz previsões sobre ações relativas a todas estas áreas, promovendo alterações em outras normas brasileiras atinentes à temática, como, por exemplo, o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (artigos 13 a 42) (BRASIL, 2020).

Além disso, a normativa doméstica, em seu art. 10 (BRASIL, 2020), prevê o “acesso garantido e prioritário à qualificação” aos profissionais envolvidos nas políticas públicas de atendimento à primeira infância, estando de acordo com o ODS n. 4, referente a assegurar oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos (ONU, 2015). E, isto se alinha ao compromisso, também contido na Agenda 2030, de “fornecer educação inclusiva e equitativa de qualidade em todos os níveis” (ONU, 2015).

No mesmo sentido, em atendimento ao compromisso trazido pela adesão à Agenda 2030, o Brasil, mediante este Marco Legal, previu, em seu art. 11, que “As políticas públicas terão, necessariamente, componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados”. Com isso, o país propõe os meios pelos quais irá cumprir com a “responsabilidade primária de acompanhamento e avaliação...” quanto ao progresso no alcance dos ODS e suas metas, contida na Agenda 2030 e atribuída aos Estados membros da ONU.

Frente a isso, percebe-se que, pela análise dos dispositivos contidos no Marco Legal da Primeira Infância, o qual entrou em vigor em 2016, logo depois de entrarem em vigor internacionalmente a Agenda 2030 e seus ODS, que o Brasil, a partir de sua normativa doméstica, está, em teoria, plenamente alinhado à agenda global de desenvolvimento sustentável, no que diz respeito a garantir e atender às vulnerabilidades específicas da primeira infância, priorizando esta fase humana como protagonista do processo de mudança sócio-política e cultural necessária a atingir o desiderato almejado da sustentabilidade inclusiva. Resta saber, ainda que não seja o escopo deste trabalho, por questões de delimitação e espaço para publicação, se os inspiradores e auspiciosos compromissos assumidos na normativa nacional, assim como os contidos na agenda internacional, atingirão, efetivamente, a realidade, “não deixando ninguém para trás”.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho partiu da abordagem da sustentabilidade enquanto um processo amplo, que envolve diversas dimensões além da ambiental. Com isso, procurou-se analisar se a legislação federal sobre primeira infância no Brasil enquadra-se na visão de desenvolvimento sustentável trazida pela Agenda 2030 da ONU, a fim de atender à hipervulnerabilidade infantil.

Em face disso, na primeira seção, tratou-se sobre as diversas acepções que o termo sustentabilidade comporta, a fim de refletir sobre a agenda atual relativa aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Nesse passo, na segunda seção, perquiriu-se se os ODS podem ser considerados como guias para a proteção da infância no cenário atual, com vistas a, na terceira e última seção, verificar como o Marco Legal da Primeira Infância brasileiro, encontra alinhamento à esta agenda internacional pela sustentabilidade.

Com isso, foi possível apontar a centralidade da primeira infância para a consecução da Agenda 2030, demonstrando-se que os direitos garantidos em outros instrumentos internacionais às crianças encontram-se plenamente contemplados nos ODS, podendo-se compreendê-los como diretrizes para a proteção das vulnerabilidades infantis para o século XXI. Diante disso, verifica-se que o dever atribuído aos Estados membros da ONU em implementar os ODS encontra reflexos importantes no que tange ao Brasil, o qual, logo depois da entrada em vigor da agenda global de desenvolvimento sustentável, promulgou norma doméstica em total sintonia com o proposto por esta. Nesse sentido, percebe-se que o Brasil possui instrumento legal adequado para a proteção da primeira infância num cenário de busca pelo desenvolvimento global sustentável, inclusivo e resiliente, sendo preciso que se busque o engajamento de todos os atores nele nomeados para que tragam à vida estas previsões, a fim de que as crianças de hoje possam desenvolver-se como adultos num amanhã em que a sustentabilidade seja a realidade.

## 6. REFERÊNCIAS

AGENDA 21 BRASILEIRA. **Agenda 21 brasileira: ações prioritárias.** Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

AYALA, Patryck de Araújo. Direito Ambiental de segunda geração e o princípio de sustentabilidade na política nacional do meio ambiente. *In: Revista de Direito Ambiental*, vol. 63, p. 103, Jul. set. 2011.

BHARDWAJ, Sanjana; SAMBU, Winnie; JAMIESON, Lucy. Setting na ambitious agenda for children: The Sustainable Development Goals. *In: JAMIESON, Lucy; BERRY, Lizette; LAKE, Lori. South African Child Gauge 2017.* Cape Town: Children's Institute, University of Cape Town, 2017, p. 22-32.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para Consumo: a transformação das pessoas em mercadoria.** Tradu-

ção de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida líquida**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**. O que é – O que não é. Petrópolis – Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

BRASIL. **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos**. Primeira Infância. Disponível em: Parte superior do formulário <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/primeira-infancia#:~:text=O%20Marco%20Legal%20da%20Primeira,e%20meninas%20nessa%20faixa%20et%C3%A1ria>. Acesso em: 1 set. 2020.

BRASIL. **MMA**. Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>. Acesso em: 06 de ago de 2020.

BRASIL. LEI Nº 13.257, DE 8 DE MARÇO DE 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 08 de março de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm). Acesso em: 1º set. 2020.

COELHO, Maria de Lourdes. **Consumo e espaços pedagógicos**. São Paulo: Cortez, 1996.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIAS, Reinaldo. **Eco-inovação: Caminho para o crescimento sustentável**. São Paulo: Atlas, 2014.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**. Direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2007.

MORATO LEITE, José Rubens. Direito Ambiental Brasileiro. IN: MORATO LEITE, J.R; FERREIRA, H. S.; CAETANO, M. A. (ORGs). **Repensando o Estado de Direito Ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

ONU. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda-2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2015.

ONU BRASIL. **17 Objetivos para Transformar Nosso Mundo**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 01 jul. 2020.

ONU; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS HUMANOS. Protection of the rights of the child in the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development. **Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos**. 34ª. Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU. 2017. Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/34/27>. Acesso em: 18 set. 2020.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Child Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development. Child Rights Inputs – **High Level Political Forum 2020**. Disponível em: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26130Child\\_Rights\\_2030\\_Agenda\\_HLPF\\_2020.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26130Child_Rights_2030_Agenda_HLPF_2020.pdf). Acesso em: 20 set. 2020.

PACTO GLOBAL. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <https://pactoglobaleap.files.wordpress.com/2010/10/declaracao-do-rio-sobre-meio-ambiente.pdf>. Acesso em: 06 de ago. 2020.

PEREIRA, Tânia da Silva. (Coord). **O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PNUD; IPEA. **Plataforma Agenda 2030**. O que é a Agenda 2030? Disponível em: <http://www>.

agenda2030.com.br/. Acesso em: 01 jul. 2018.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; PEREIRA, Tais Mariana Lima. Uma nova compreensão dos direitos humanos na contemporaneidade a partir dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). **Revista Jurídica Cesumar**, v. 18, n. 3, setembro/dezembro 2018, p. 909-931.

VERONESE, Josiane Rose Petry. Direito da Criança e do Adolescente: qual o espaço da relação? IN: VERONESE, Josiane Rose Petry; OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. (Orgs). **Direito & Fraternidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA, Mayra. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado. Doutrina e Jurisprudência**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: 1999.

WERHAM, Marie; UNICEF. **Mapping the Global Goals for Sustainable Development and the Convention on the Rights of the Child**. Disponível em: <https://www.unicef.org/media/60231/file/SDG-CRC-mapping-FINAL.pdf>. Acesso em: 18 set. 2020.

WINTER, Gerd. **Desenvolvimento Sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia**. Tradução de Carol Manzoli Palma. Campinas, São Paulo: Millenium Editora, 2009.

# A VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR TORNOU-SE UM PROBLEMA DE SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL: REFLEXÕES A PARTIR DAS PRÁTICAS RESTAURATIVAS ENQUANTO POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO

Marli Marlene Moraes da Costa

Analice Schaefer de Moura

**Sumário:** 1. Introdução; 2. A natureza histórica da violência; 3. Violência intrafamiliar segundo o Relatório da Organização Pan-Americana de Saúde nos Países das Américas; 4. Aplicação das práticas restaurativas na prevenção da violência doméstica; 5. Considerações finais; 6. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

No presente artigo pretende-se colocar em discussão a possibilidade de implementação das Práticas Restaurativas enquanto uma política pública de prevenção a violência intrafamiliar que vitimiza mulheres e crianças no Brasil. Foi a partir das décadas de 80 e 90, que houve um grande esforço teórico-metodológico e político para compreender este tipo de violência como uma questão complexa, com determinações sociais e condicionantes culturais, políticas e econômicas, nunca um tema provocou tantos desconfortos quanto os danos advindos deste tipo de violência. A expressão violência doméstica, segundo Saffioti (2004) pode ser empregada como sinônimo de violência intrafamiliar, de violência de homens contra mulheres e crianças.

Desde que se constituíram, os Estados Modernos assumiram para si o monopólio legítimo do exercício da violência, retirando-a do arbítrio dos indivíduos e da sociedade civil, entregando-a ao exército, as polícias e aos aparatos da justiça criminal. Outros fatores advém do campo específico da saúde, cuja área tende a incorporar o social apenas como uma variável “ambiental” da produção das enfermidades (BURKE, 2005). As relações entre o conhecimento científico e a intervenção social, frequentemente são fragmentadas e desarticuladas, e neste contexto, o exercício das práticas promocionais e assistenciais acabam ficando restritas aos contornos tradicionais (BURKE, 2005).

Até pouco tempo, o setor de saúde olhava para o fenômeno da violência, apenas como um expectador, um reparador de estragos provocados pelos conflitos intrafamiliares. Essa visão começa a mudar na década de 60, numa das especialidades mais sensíveis da medicina, quando a pediatria americana passa a estudar, a diagnosticar e a medicar a chamada Síndrome do Bebê Espan-

cado, colocando-a como um sério problema para o crescimento e o desenvolvimento infantil (SOUZA, MINAYO, 1995). Uma década depois, vários países também reconhecem, formalmente, os maus-tratos como grave problema de saúde pública. A partir de então, após os Estados Unidos e o Canadá, outros países reconhecem que a situação é gravíssima e foram criados programas nacionais de prevenção primária e secundária, além de centrais de denúncia, tornando público e passível de intervenção social um problema que até então era considerado de foro privado (SOUZA, MINAYO, 1995).

O movimento feminista da época, debruçou-se sobre o tema e passou a integrar em suas estratégias articuladoras, um Plano de Ação de Prevenção à Violência Intrafamiliar. Sua filosofia procurava sensibilizar as mulheres e a sociedade em geral sobre os impactos negativos gerados por este tipo de violência (HEISE, 2004). Diante destes fatos, a violência fundamentada no gênero, incluindo agressões domésticas, mutilação, abuso sexual, psicológico e homicídios, passam a fazer parte da agenda, não apenas para os cuidados assistenciais e pontuais oferecidos nas emergências hospitalares. Mas também como objeto de prevenção e promoção da saúde das vítimas e de seus filhos, que incorpora a compreensão da necessidade de mudanças de atitudes, crenças e práticas, que devem ir muito além do diagnóstico e do tratamento das lesões físicas e emocionais.

No Brasil, foi na década de 80 que o tema da violência intrafamiliar passa a fazer parte da agenda de debates e caminhou para uma maior consolidação na década de 90. Tiveram papel decisivo para a referida inclusão, os movimentos sociais pela democratização, as instituições de direito, as organizações não governamentais (ONGs) de atenção a maus tratos intrafamiliares envolvendo crianças e mulheres, e as organizações internacionais com poder de influenciar as pautas nacionais. O grande impasse na proteção das minorias sociais no Brasil, sempre foi a escassa destinação orçamentária para a efetivação de Políticas Públicas de prevenção a este tipo de violência, seja na área da educação, da saúde ou da segurança, etc.

No século XXI surgem novos questionamentos, novas formas de pensar e sentir sobre a ética do cuidado, a importância do afeto no desenvolvimento do ser humano, bem como sobre o valor da vida e dos direitos de cidadania.

## 2. A NATUREZA HISTÓRICA DA VIOLÊNCIA

Conceituar a violência, não é tarefa fácil, justamente por ser ela, muitas vezes, uma forma específica de relação pessoal, política, social e cultural naturalizada na sociedade, e conseqüentemente, no seio de algumas famílias.

Para Arendt (1994), que possui uma das mais vigorosas reflexões sobre o



tema, considera que nenhum historiador, filósofo, político, antropólogo, profissionais da área da saúde, etc., deveria ser alheio ao grande papel que a violência sempre desempenhou nos assuntos humanos. A autora diz surpreender-se com quão pouco esse fenômeno é investigado pelos cientistas. A violência tem um caráter instrumental, ou seja, é um meio que necessita de orientação e justificação dos fins que persegue.

Domenasch (2001), enfatiza o fato de que a violência está inscrita e arraigada nas relações sociais, não podendo, portanto, ser considerada apenas como uma força exterior se impondo aos indivíduos e às coletividades, havendo, desta forma, uma dialética entre vítima e algoz, o que deve ser objeto de estudo e reflexão dos estudiosos para compreensão dessa complexa relação.

Freud (1980), apresentava diversas interpretações sobre o tema, em diferentes fases de seu pensamento. Em primeiro lugar associa a violência à agressividade instintiva do ser humano, o que o inclina a matar e a fazer sofrer seus semelhantes. Num segundo momento a define como instrumento para arbitrar conflitos de interesses, sendo, portanto, um princípio geral da ação humana frente a situações difíceis. Numa terceira posição, avança para a ideia de construção de “identidade de interesses”, que faria surgir vínculos emocionais entre os membros de uma comunidade humana (um grupo familiar, etc.). Os conflitos de interesses seriam mediados nas sociedades modernas pelo direito e pela lei, e a comunidade de interesses, pela identidade e busca do bem coletivo.

Como se pode perceber, todos os autores citados têm em comum a clareza de considerar a violência como um problema social e histórico, bem como, compartilham a ideia de que não se pode estudar a violência fora da sociedade que a produziu, porque ela se nutre de fatos políticos, econômicos e culturais, traduzidos nas relações cotidianas que, por serem construídos por determinada sociedade, e sob determinadas circunstâncias, podem ser por ela desconstruídos e superados (FREUD, 1996). No contexto da violência intrafamiliar, sendo a mesma definida como “uma relação humana conflituosa”, podemos compreendê-la como um comportamento aprendido e culturalizado que passa a fazer parte dos padrões intrapsíquicos, dando a falsa impressão de ser parte da natureza biológica dos seres humanos (FREUD, 1996). Neste sentido, a violência intrafamiliar necessita ser interpretada em suas várias faces, de forma interligada, em rede, e por meio de eventos em que se expressa, repercute e se reproduz.

O problema da violência intrafamiliar/doméstica, é um problema da sociedade, que desde a modernidade o tem tratado no âmbito da justiça, da segurança pública, e também como objeto de movimentos sociais. Porém, dois fortes motivos tornam o assunto preocupação da área da saúde. O primeiro, porque, dentro do conceito ampliado de saúde, tudo o que significa agravo

e ameaça à vida, às condições de trabalho, às relações interpessoais, e à qualidade da existência, faz parte do universo da saúde pública. Em segundo lugar, a violência intrafamiliar, num sentido mais restrito, afeta a saúde física e psíquica de mulheres e crianças, porque ela representa um risco imensurável para o desenvolvimento vital humano, provoca enfermidades, e muitas vezes, as leva a morte.

### **3. VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR SEGUNDO O RELATÓRIO DA ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE NOS PAÍSES DAS AMÉRICAS**

A Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) em seu último Relatório de junho de 2020, alerta que os Países estão falhando em prevenir a violência contra crianças e mulheres no mundo. A informação também está no relatório, publicado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), UNICEF, UNESCO, de 2020.

Metade das crianças do mundo – ou aproximadamente um bilhão de crianças – é afetada por violência física, sexual ou psicológica a cada ano, sofrendo lesões, incapacidade e morte em razão do não cumprimento por parte dos países das estratégias estabelecidas para protegê-las (UNICEF, 2020).

Quase 60% das mulheres em países das Américas sofrem violência por parte de seus parceiros, o que caracteriza uma afronta aos direitos humanos e um problema generalizado de saúde pública (UNICEF, 2020). A situação agravou-se ainda mais com o surgimento Pandemia da COVID-19, inúmeros foram os casos de violência doméstica contra mulheres e crianças, registrados no período de “confinamento” Segundo Antônio Guterres (2019), Secretário Geral da ONU, “a pandemia da COVID-19, tem um rosto feminino” São as mulheres que mais sofrem ameaça a direitos e liberdades, são elas as mais afetadas no ambiente de trabalho (UNICEF, 2020).

A violência intrafamiliar, representa um problema psicossocial e jurídico de extrema relevância nos dias atuais, pois suas consequências afetam além dos membros das famílias envolvidas, também a economia do País e a sociedade de forma geral, além de cercear a garantia dos direitos humanos e fundamentais dos sujeitos. Portanto, a luta contra este tipo de violência diz respeito a todos nós e, principalmente aos gestores públicos a quem cabe formular políticas públicas efetivas para prevenir e combater o problema.

Alguns Estado do Brasil, entre eles o Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais, entre outros, foram muito ativos na atuação de reestruturação de redes de apoio intermediadas pelos municípios, objetivando efetivar políticas públicas para o enfrentamento à violência intrafamiliar que vitimiza mulheres e

crianças, como por exemplo, a instalação dos centros de Referência da Mulher (CRM); as Comissões de Defesa dos Direitos das Mulher; as Delegacias Especializadas em Atendimento às Mulheres Agredidas, e mais recentemente, os Núcleos de Práticas Restaurativas, com base na Resolução 225/2016 do CNJ, que será analisado mais adiante (AZEVEDO, 2013).

Contudo, observa-se que na prática, existem desafios a serem enfrentados por estas redes de apoio, tais como, a instabilidade profissional, considerando que a maioria dos cargos são oriundos de indicações políticas e, por isso, os profissionais são frequentemente trocados ou demitidos. O fato de não haver profissionais efetivos para ocupar as vagas, gera extrema vulnerabilidade as pessoas que necessitam fazer uso da rede.

Não se pode perder de vista que nosso sistema Jurídico Penal está ultrapassado, nossas legislações são muito brandas, o judiciário demasiadamente moroso, além da crise ética, política e social na qual todos estamos inseridos. Sabemos que a CF88, e a Lei n. 11.340/2006, a Lei 8.069/90, bem como as normativas internacionais entre elas a Recomendação Geral das Nações Unidas; a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher; à Declaração Universal dos Direitos Humanos; a Convenção Interamericana para prevenir, sancionar e erradicar a violência contra a mulher, “Convenção Belém do Pará”, somadas ainda, a todas as normativas nacionais e internacionais atinentes a proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes, são instrumentos normativos que possuem sua importância em relação ao problema, porém, a violência intrafamiliar não reduziu, ao contrário, aumentou consideravelmente. A Pandemia do COVID-19, evidenciou ainda mais a gravidade do problema.

Este fato permite identificar que se está operando de maneira equivocada, ou seja, estamos trabalhando com os efeitos da violência e não com suas causas. Nós criamos novas leis, aparelhamos, mesmo que de forma precária, as estruturas de atendimento psicossocial as vítimas e seus filhos, mas isso não é o suficiente. Precisa-se de políticas públicas específicas que trabalhem urgentemente com as causas da violência no País. A educação nos parece ser o melhor caminho, ela começa no seio familiar e continua na escola. As informações passadas nestes dois ambientes constroem hábitos e parecem autorizar determinadas posturas que passamos para a sociedade.

No Brasil, os problemas que mais nos afetam em pleno século XXI, continuam sendo os mesmos do século passado, porém acrescido, de uma crise devastadora que recebeu o nome de COVID-19, que em realidade afetou todos os países do mundo. Mas os países considerados em desenvolvimento, como é caso dos países da América Latina, entre eles, o Brasil, o impacto é bem maior, considerando os problemas de extremas desigualdades, o desemprego,

a exclusão social e moral, a corrupção, a impunidade, tudo isso, tem peso na dinâmica da violência doméstica, neste momento, acrescida de uma crise produzida pela Pandemia, que gerou a necessidade de uma “quarentena”, cujos resultados, é o aumento da violência intrafamiliar que vitimiza, mulheres e crianças dentro seus próprios lares.

Estudos apontam as consequências do fenômeno da violência na saúde das mulheres e crianças, quando expostas a este tipo agressão, apresentam uma série de sintomas e formas de adoecimentos. Para MINAYO, (1998), os problemas de saúde vão desde dificuldades de adaptação, isolamento social, insegurança, ansiedade, depressão, distúrbios do sono, baixa autoestima, presença de dores abdominais recorrentes, dores lombares crônicas, dores de cabeça, distúrbios psicossomáticos, entre outros. Além de uma importante associação entre o uso do álcool, fumo e drogas ilícitas pelas mulheres. O estresse permanente, a decepção com o companheiro e a falta de esperança de dias melhores em seu relacionamento, são os principais precursores da aquisição ou intensificação desses hábitos de vida, que muitas vezes as levam ao suicídio.

Alguns países, entre eles, a Espanha, Itália, França, Suíça, Argentina e Colômbia, estão muito atentos a esse problema, e por isso, estão propondo medidas que promovam e divulguem os serviços de atendimento às vítimas de violência doméstica, bem como os serviços de orientação e acolhimento. No Brasil, de acordo com a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, os dados disponíveis são escassos, diante da falta e/ou fragilidade de tudo, a escalada da violência contra mulheres e crianças, continua avançando de forma impiedosa.

Neste contexto, quando surge a pandemia do COVID -19, o problema de violência contra as mulheres se agrava. Os casos de feminicídio registrados no Brasil entre os meses de março e abril de 2020, aumentaram em 22%, se comparados com os mesmos meses do ano de 2019. Segundo levantamento realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança pública (2020), junto aos órgãos de Segurança Pública de 12 Estados do País, e divulgados no dia 1º de junho de 2019. Os dados analisados pelo Fórum de Segurança Pública, reforçam o problema, ao constatar que (43%) dos casos de violência contra a mulher acontecem dentro da própria casa, em 2019. Demonstrado ainda, que 41% dos homens que espancam suas esposas e companheiras, são violentos com os seus filhos, sendo que boa parte destas crianças tende a reproduzir a agressividade contra si e contra outros quando crescer.

Essas ocorrências acabam refletindo no Sistema Único de Saúde Pública e na economia dos países, pois estima-se que um em cada cinco dias de falta ao trabalho feminino decorre da violência doméstica. Ela custa a países desenvolvidos, como o Canadá, 1,6 bilhão de dólares ao ano, somando-se os gastos de atendimentos médicos e queda na produtividade. Nos Estados

Unidos, segundo o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), estes gastos oscilam entre 10 a 60 bilhões de dólares ao ano, dependendo dos critérios de englobamento dos gastos. No Chile, a violência contra a mulher consome cerca de 2% do PIB (Produto Interno Bruto), já no Brasil os gastos não são menores. (AZEVEDO, 2013).

#### **4. APLICAÇÃO DAS PRÁTICAS RESTAURATIVAS NA PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA**

Diante desta realidade que assombra o país, devemos refletir sobre os impactos que o problema pode causar a curto ou a longo prazo, na saúde, nos direitos fundamentais e nas liberdades individuais destas mulheres e seus filhos.

Ao analisar-se a complexa trama de causalidades destas ocorrências, destaca-se alguns fatores que podem colaborar com nossas reflexões (Rosen, 1998). Tais fatores devem ser agrupados em: biológicos, psicológicos e socioculturais.

Dentro dos aspectos biológicos, além da predisposição genética ao temperamento violento, muitos pesquisadores têm correlacionado a agressividade à violência, como uma desregulação no sistema límbico. Kaplan; Sadock e Grebb (1998) referem que na ablação da amígdala cerebral, ocorrem significativas modificações de conduta, com redução do temor, da agressividade, além de alterações nos hábitos de ingestão de água e de alimentos. A ação dos neurotransmissores, como a serotonina, dopamina e adrenalina, poderia estar relacionada com alterações do comportamento, pois servem como mediadores de funções cerebrais importantes, como a alegria, a depressão, a raiva, etc.

No que toca aos aspectos psicológicos, Wilson (1995) ressalta a importância do ambiente familiar no equilíbrio do comportamento de crianças e adolescentes e, portanto, no equilíbrio social dos adultos. A família fornece a matriz dentro da qual o indivíduo é moldado e se desenvolve, é o cerne para que ligações emocionais sejam formadas, é o primeiro grupo dinâmico ao qual a criança é exposta e, nele, ela assimila suas primeiras experiências e registros de relações interpessoais. Quando esta experiência é perturbada, a criança irá assimilá-la de forma patológica. Ou seja, as atitudes e comportamento dos pais, assim como a saúde física e mental destes, têm um impacto decisivo no ajustamento psicossocial dos filhos.

Dentre os aspectos socioculturais, destacam-se as questões ligadas à pobreza, ao excesso de pessoas residindo num mesmo ambiente, à falta de privacidade nas aglomerações humanas, à migração do campo para as grandes cidades, à divisão de espaços e tarefas entre homens e mulheres, ao desemprego, a drogadição e ao alcoolismo. São fatores que estimulam o conflito e, que isoladamente não justificam a ação violenta do agressor.

Refletindo sobre a gravidade deste problema, resta-nos a seguintes indagações: Como coibir este tipo de violência que vitimiza as mulheres e seus filhos? Que medidas preventivas devem ser estruturadas para garantir os direitos fundamentais das vítimas? A prevenção representa o eixo mais importante para reduzir estas agressões, que pode ser realizada através da educação e do exercício do diálogo através das Práticas Restaurativas. Pois é pela educação que as mulheres poderão desenvolver suas capacidades, e conseqüentemente, a sua condição de agente na sociedade e na conquista de seus direitos de igualdade.

Importante ressaltar que os aspectos psicossociais da violência doméstica, são frequentemente associados às questões de pobreza, (embora exista violência em todas as classes sociais), ao excesso de pessoas morando em um mesmo ambiente, a falta de privacidade das aglomerações humanas, à migração do campo para as grandes cidades, à divisão de espaço e tarefas entre homens e mulheres, ao desemprego, ao alcoolismo, etc. são tidos como fatores precipitadores de conflitos.

Porém, cabe frisar que todos estes fatores, isoladamente, não explicam a atuação violenta, é necessário analisar efetivamente a “relação psicodinâmica conflituosa” existente no lar do agressor e da mulher vitimada, principalmente quando sabe-se que nem sempre a mulher agredida é apenas vítima pacífica na relação com seu parceiro. **É obvio que a agressão não pode ser justificada em hipótese alguma, daí a necessidade de se trabalhar com a prevenção direcionada a uma abordagem da relação estabelecida no dia a dia dos casais em conflitos.** Temos como exemplo as Práticas Restaurativas de Prevenção a esse tipo de Violência que estão sendo aplicadas em alguns Estados do Brasil, entre eles Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Belo Horizonte, entre outros, cujos resultados têm sido consistentes.

Segundo relatos dos coordenadores dos projetos nos respectivos Estados, em linhas gerais, os projetos visam algumas etapas principais: a) o ataque às causas dos conflitos, para evitar agressões futuras e deter os danos causados a estas pessoas; b) melhorar a qualidade das relações entre os envolvidos no conflito, como forma de promover uma melhora substancial das relações estabelecidas no seio da família e também fora dela; c) favorecer que as novas gerações adotem modelos relacionais fundamentados no respeito aos direitos das pessoas, nas responsabilidades individuais e no respeito à diferença; d) favorecer o estabelecimento de relações mais igualitárias entre homens e mulheres, incentivando as divisões de tarefas domésticas, divisões nas responsabilidades financeiras da família, fortalecer a cultura do diálogo e do colocar-se no lugar do outro (empatia).

Somente através de medidas efetivas, multidisciplinares e multidiretivas,

vindas das áreas da saúde, jurídica, econômica, política e social, através de líderes comunitários, haverá colaboração para diminuir e até erradicar a violência contra a mulher e seus filhos.

É difícil quebrar barreiras, mudar mentalidades arraigadas por séculos pelo sistema patriarcal, que separam os direitos e deveres de homens e mulheres, em todas as sociedades. No Brasil, apesar das verbas governamentais para o combate à violência contra mulheres, os pesquisadores da área referem que há grandes dificuldades na prevenção e, mesmo, na assistência às vítimas e agressores. As mulheres denunciam muito pouco. Isso deve-se ao medo de represálias por parte de seus agressores, ou ao receio de passarem privações econômicas se os maridos forem presos, ou saírem de seus lares.

O tratamento aos agressores também é difícil, principalmente porque o mesmo é compulsório, portanto, exigido pelo juiz como parte da penalidade. Ocorre que um dos princípios básicos da psicoterapia é o desejo de se tratar, logo isto fica, na maior parte dos casos, prejudicado no tratamento compulsório. A maioria dos homens que agredem suas esposas ou companheiras e os filhos, não admitem ser violentos, e quando admitem, colocam nas características de personalidade da mulher, ou no comportamento da mesma, o motivo de suas explosões coléricas.

A prevenção de ocorrências graves, ou de novas agressões, depende fundamentalmente da atenção dada às características das relações estabelecidas entre os casais, e da capacidade dos profissionais mostrarem aos envolvidos que eles podem trabalhar as diferenças de outras formas, que não seja, através da agressão. Isso pode ser feito através da técnica da mediação para casais.

Assiste-se uma profunda desestruturação de muitos serviços sociais ligados a causa da violência que vitimiza mulheres e crianças no Brasil. Diante do considerável aumento de vítimas, a sociedade tem que organizar-se através do exercício da solidariedade em busca da igualdade de direitos, que inicia pelo respeito ao outro enquanto ser humano.

A aplicação de medidas preventivas e protetivas, estão distantes de serem realizadas de forma efetiva em nosso país. Há enormes dificuldades para pôr em prática medidas preventivas direcionadas a prevenção do problema. Em países como o Canadá, França, Inglaterra e Estados Unidos, mesmo eles tendo uma melhor estrutura de serviços e de programas de ajuda, as dificuldades têm suas raízes na complexidade do fenômeno e, essencialmente nas pessoas envolvidas nos conflitos. As barreiras culturais, os fatores educacionais, a banalização dos comportamentos violentos, tem sido apontado por vários autores como ligados às dificuldades em prevenir e, mesmo assistir, terapêuticamente, às vítimas de comportamentos violentos no lar, assim como de seus

agressores (SILVA, 2002).

Em países em via de desenvolvimento, como é o caso do Brasil, estes fatores se mostram agravados pela crise econômica, que já existia antes da chegada do COVID-19, tornando praticamente impossível a implementação de medidas eficazes na solução do problema. Esta constatação está basicamente fundamentada e sustentada pelo aumento do número de vítimas, inclusive de homicídios de mulheres em todo o Brasil, apesar da recente Lei do Feminicídio.

Neste contexto, seus filhos também se tornam vítimas desta violência. Não se quer aqui discutir apenas o elementar ao chamar o leitor sobre as perspectivas gerais no entorno da violência intrafamiliar, ao contrário, busca-se instigar acerca das nuances demagógicas que se estabelecem com a edição de leis como a do próprio feminicídio a Lei n. 13.104/2015, que criou uma qualificadora objetiva no homicídio preceituado pelo Código Penal. Porém, devemos ter em mente que a criação de mais uma lei de proteção à mulher no Brasil, não vai solucionar o problema da violência de que são vítimas. Não se pode mais remeter esta realidade somente a questões culturais arraigadas no patriarcalismo arcaico dos séculos anteriores e a elaboração de uma nova lei.

É necessária a implementação de Políticas Públicas transversais, que iniciem pela educação, aliás, conforme recomendado pela Comissão Internacional de Direitos Humanos, no caso Maria da Penha, quando dentre as várias providências sugeridas ao Brasil, na época, estava a necessidade de implementação nas escolas de uma disciplina voltada para questões relacionadas à violência de gênero, já no ensino fundamental. O que até hoje ainda não se consolidou.

Ao abordar o tema da violência os profissionais da área e estudiosos do tema, dão ênfase a necessidade de analisar-se as tendências epidemiológicas e existência de políticas públicas com enfoque de promover os fatores de sociabilidade, prevenir a cultura da dominação, da discriminação, da intolerância e a ocorrência de lesões físicas e emocionais e de morte, mas também para aperfeiçoar os cuidados com a vítima, que na maioria dos casos ficam à mercê do acaso, quando não são duplamente vitimizadas, num primeiro momento, pelo seu agressor e na sequência pela desestrutura do sistema, que na maioria das vezes, não está habilitado para lidar com o problema da violência contra intrafamiliar.

Cabe ressaltar, que faltam políticas públicas integradas entre as áreas que lidam com este tipo de violência, é necessário haver ações preventivas que atuem sobre os fatores desencadeantes da violência, seria um processo de capacitação das comunidades, para que juntos, consigam desenvolver uma noção de sensu comum, possam atuar sobre as melhorias da qualidade de vida das pessoas que integram esta comunidade. Podem trabalhar com



temas relacionados a um conjunto de valores, tais como: vida, solidariedade, equidade, participação, parceria, respeito pelo outro, etc. Para que se possa efetivar tais ações preventivas, é necessário ter a percepção de quais são os problemas em pauta nas respectivas localidades (comunidades), quais são as prioridades de grupos ou indivíduos para atuação, e quais seriam as estratégias mais indicadas para aplicar.

O quadro de elevados índices de violência e feminicídio contra as mulheres no Brasil, não pode ser compreendido integralmente, sem que se faça uso de determinados termos e conceitos, tais como: desigualdade, injustiça, corrupção, impunidade, violação dos direitos humanos, banalização e pouca valorização da vida. Como refere Arendt (1990), a resposta para a violência destrutiva do poder está na severa frustração de agir no mundo contemporâneo, cujas raízes estão na burocratização da vida pública, na vulnerabilidade dos grandes sistemas e na monopolização do poder, que seca as verdadeiras fontes criativas. O decréscimo do poder pela carência da capacidade de agir em conjunto (por meio de democracias), é um convite a violência que acaba perpassando todas as esferas da vida humana. Assim, segundo Arendt, “a violência, sendo instrumental por natureza, é racional. Ela não promove causas, nem a história, nem a revolução, nem o progresso, nem o retrocesso, mas pode servir para dramatizar queixas e trazê-las à atenção pública” (ARENDR, 1990, p. 99).

O trabalho em rede se fortalece com o encontro dos diferentes atores sociais, num exercício contínuo de se pensar e avaliar as ações que estão sendo executadas pelos atores dentro de suas respectivas comunidades e realidades. Porém de acordo com Arendt (1990), não se pode pensar qualquer programa de mudança no campo da violência, sem combinar a atuação no campo macroestrutural, nas questões conjunturais que expressam problemas estruturais, problemas de ordem cultural e nas relações interpessoais, no âmbito privado e público.

No campo de propostas para a prevenção da violência intrafamiliar, está a necessidade de discussão dos direitos e liberdades das vítimas, sem esquecer que existe um movimento da sociedade e do Estado para olhar esse fenômeno com mais cuidado, abordando-o nos aspectos negativos (as consequências) e nos aspectos positivos (a qualidade de vida). Chesnais (1981) concluiu que os dados de violência em determinado país, são indicadores fortíssimos para se avaliar a qualidade de vida, pois dizem respeito tanto a condições gerais de existência, de trabalho, de sociabilidade, como a vivência de uma cultura de diálogo e tolerância que reatualiza no cotidiano, os direitos e deveres dos cidadãos.

O tema da violência intrafamiliar, deve desenvolver uma consciência

crítica, na sociedade e nos serviços locais de saúde principalmente, sobre o significado da violência contra este grupo social específico, da forma mais abrangente possível. A mentalidade (cultura patriarcal) deve ser dizimada do mundo da vida, para que os direitos e garantias constitucionais das mulheres e seus filhos possam perdurar.

No presente momento, vivemos numa sociedade em que a violência constitui uma preocupação que não pode ser ignorada, por ser uma das questões que mais nos causa pânico e ansiedade, quando tentamos situá-la em relação a problemas gravíssimos, como a perda de alguém próximo, do emprego ou das incertezas frente a um futuro sem grandes perspectivas. A violência traz consigo uma carga de dor, sofrimento e morte, conseguindo fazer parte de nossas preocupações cotidianas e avança impiedosamente sobre as esferas físicas, mentais e sociais do indivíduo. Ela aparece em toda parte, é onipresente e multiforme, tão ambígua que não há uma única formulação teórica que a explique.

Certamente, é chegada a hora de refletir-se sobre a necessidade de trabalhar-se a prevenção da violência no Brasil, contudo, é necessário ter muito claro sobre que tipo de violência estamos falando, mesmo porque, em muitos casos ela atinge níveis de selvageria e de barbárie. Sem uma visão de mundo que coloque para o próprio homem a necessidade de repensar o processo de humanização, será muito difícil obter êxito, de forma a garantir os direitos humanos e fundamentais das vítimas.

É preciso ter em mente, que o crescimento da violência nos vários setores da sociedade, reflete a crise do Estado-Nação, enquanto representante do bem comum, da manutenção da ordem em nome da lei. Para que se possa refutar a lógica, é preciso reforçar a perspectiva de que a violência não é um fenômeno uniforme, simplista, monolítico, que se abate sobre a sociedade como algo que lhe é exterior e pode ser explicado através do tipo causa/efeito, como a “pobreza gera violência”. Pelo contrário, a violência é multifacetada, ela está em toda parte, é onipresente e insidiosa.

É importante reconhecer que no Brasil, a maioria das estimativas existentes sobre o problema da violência doméstica, refletem somente os casos mais graves. Talvez pela falta de procedimentos básicos para o seu reconhecimento, associado a falta de profissionais capacitados, alocados nos quadros efetivos das repartições responsáveis pelo sistema de atendimento a este público. É necessário estabelecer uma rotina, eficiente, capaz de estabelecer fluxos adequados das informações relacionadas entre as instituições que lidam com o problema.

É de fundamental importância entender a violência doméstica como um fenômeno complexo que envolve todos os integrantes do núcleo família

e que não se restringe apenas a um indivíduo ou a uma relação específica. Quando um sofre, todos sofrem. Observa-se que, a mãe que é agredida, como já apontado ao longo deste trabalho, sofre repercussões em sua saúde, é fácil concluir-se que, mesmo atinentes ao casal, as consequências da violência ocorrerão sobre toda a família. Como querer que uma mãe que vive essas experiências que marcam negativamente a sua existência, possa cuidar adequadamente de seus filhos? Como evitar que os filhos sejam negligenciados ou agredidos e física e emocionalmente?

Gelles (1997) alerta para o fato de que, a despeito das reconhecidas peculiaridades das diversas modalidades de violência, contra a mulher, a criança, o idoso, etc., a análise isolada dos fenômenos não contribui para um melhor conhecimento e enfrentamento do problema. A abordagem familiar da violência e a própria complexidade do fenômeno gera como consequência a necessidade de integrar diferentes profissionais das mais diversas áreas, objetivando formar equipes interdisciplinares nos programas de prevenção, e acompanhamento das vítimas. É necessário que a equipe se reúna e faça uma análise em conjunto dos casos atendidos, que estão sob sua responsabilidade. As especificidades de cada profissional irá permitir que a situação seja discutida sob diferentes pontos de vista, possibilitando um diagnóstico efetivo do problema, bem como, um planejamento das atividades a serem desenvolvidas.

Não se pode admitir em pleno século XXI, que este tipo de problema continue sendo tratado em forma de mosaico, ou seja, o advogado, delegado, promotor e o juiz, não dão muita ênfase ao que constata os profissionais da saúde que atenderam determinado caso, por sua vez, também não se comunicam entre si, sobre os casos que atendem. É necessário quebrar velhos paradigmas disciplinares e construir novos, capazes de estreitar relações entre os profissionais das áreas que trabalham com o problema da violência contra a mulher e seus filhos.

As equipes interdisciplinares, devem ser compostas por profissionais dedicados em tempo integral, possibilitando concentração de esforços e experiência profissional. Também é necessário que haja integração entre as diferentes instituições responsáveis pela prevenção da violência doméstica. Sabe-se que os limites do trabalho da equipe e os riscos de reincidência são enormes, já que a violência é fruto de valores culturais próprios de muitas famílias, e que as possibilidades de modificar esses valores são limitadas, mas não se pode desistir, muitas famílias dependem do trabalho destes profissionais, para enxergarem uma luz no fundo do túnel, terem esperança de que conseguirão sobreviver e essa fase de suas vidas.

Com a promulgação da Lei n. 11.340/2006, o interesse de serviços públicos, Juizados de Violência Doméstica, tornou-se importante por tratar de

matéria específica ligada ao gênero e recepcionar a criação de horários de funcionamento do mesmo preceituado nos artigos 33 e 144. Essa nova lei, também inova, ao recomendar em seu texto, a criação de serviços de atenção aos homens autores de violência.

No atual cenário brasileiro em que o Judiciário, por meio da Resolução de n. 125 e da Resolução de n. 225, ambas do CNJ, é protagonista, torna-se viável a implementação da Justiça Restaurativa e suas práticas também nos espaços comunitários, como nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS e nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, nos Conselhos de Direitos das Mulheres e nas Delegacias Especializadas para Mulheres. A ideia com essa possibilidade é dizer-se que a Justiça Restaurativa e suas práticas, na sua gênese, não pertence às instituições, ou a nenhuma em particular, pois é inerente a condição humana. Neste contexto, pode-se afirmar que todo e qualquer espaço que lide com os conflitos das pessoas pode trabalhar com as práticas restaurativas, objetivando que as partes envolvidas no conflito juntamente com uma equipe interdisciplinar, possam encontrar-se para falar, escutar, entender e decidir como restaurar aquelas relações que estão em conflito, e como trabalhar a prevenção dos mesmos.

Segundo Pallamolla (2009), é necessário que vítima e ofensor possam decidir livremente se desejam ou não participar do processo restaurativo. A possibilidade de escolha é um passo rumo ao progresso no sentimento da construção conjunta, fortalece a importância que cada um tem e auxilia na retomada da consciência de coletividade, considerando que é através do diálogo, da empatia, do respeito mútuo, da compreensão e compartilhamento, o que o processo restaurativo conduz a igualdade de direitos de cidadania.

Zehr (2018) refere que a Justiça Restaurativa através de suas práticas, sustenta-se basicamente sobre três pilares, quais sejam: dano e necessidades, obrigações e engajamento, justamente porque os participantes têm voz e valor o que torna a solução para a aquele conflito com aplicabilidade real, o que nem sempre acontece em um procedimento fora das práticas restaurativas.

A escuta ativa das partes fragilizadas ajuda ambas a se reconstruírem e a partir disso visualizarem novas chances de se reerguerem. Os Círculos de Paz são concebidos para ouvir todas as vozes tendo como objetivo reconectar as pessoas, “reúnem a antiga sabedoria comunitária e o valor contemporâneo do respeito pelos dons, necessidades e diferenças individuais[...]”. O entendimento de que se compartilha de uma mesma necessidade enquanto ser humano, qual seja ter acesso a um tratamento digno e respeitoso, a necessidade de pertencer a uma comunidade, que também pode ser vista como família (PRANIS, 2010, p.18).

Neste cenário, observa-se que as práticas restaurativas realmente alcançam seu objetivo enquanto políticas públicas de enfrentamento e prevenção à violência intrafamiliar e conseguem atuar na efetivação dos direitos de cidadania das mulheres e crianças vítimas deste tipo de violência, possibilitando ainda a conscientização dos envolvidos.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violência intrafamiliar é tida como um problema de saúde pública, tanto em países desenvolvidos, como em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, são enormes as dificuldades para enfrentar o problema. São muitos os fatores apontados por vários estudiosos do tema, citados ao longo do trabalho, que dificultam a efetivação dos direitos fundamentais destas mulheres e seus filhos. Esta constatação está basicamente fundamentada e sustentada pelo elevado número de casos em todo o País. Situação essa, que se agrava em tempos de pandemia como o que estamos vivenciando.

Assim, se mostra evidente a necessidade de urgência do investimento em políticas públicas de prevenção, do incentivo às práticas restaurativas que atuam na restauração do elo fragilizado para que essa relação não possa ser reorganizada, restabelecida com dignidade, respeito mútuo e diálogo.

Nos termos da resolução número 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça, a Justiça Restaurativa constitui um conjunto ordenado e sistemático de princípios, métodos, técnicas e atividades que objetivam colocar em destaque os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violências.

A justiça restaurativa através de suas práticas apresenta-se como uma política pública, capaz de confrontar essa realidade de violência, buscando solucionar o problema social com o tratamento da carga emocional dos envolvidos, por meio da construção de respostas justas e de uma responsabilização que alcance a reparação consciente, como ferramenta eficaz no tratamento desses conflitos uma vez que a Justiça Restaurativa reconhece que todos, independentemente de serem vítimas ou infratores estão interligados e fazem parte de uma sociedade compartilhada. Resgatando o sentimento de pertencimento, concedendo voz e vez para cada membro e possibilitando uma maior compreensão do outro dentro da sociedade

As práticas restaurativas, a exemplo da sabedoria ancestral vem ganhando espaço nas comunidades modernas, atuam na construção de um novo paradigma de justiça social. Consideram o indivíduo como um todo e como um elo parte da comunidade. Atuam na promoção dos direitos de cidadania e despertam a consciência de que todo ser humano é único e deve ser respeitado, como

detentor de um lugar dentro da comunidade. As Justiça Restaurativa, através de suas práticas, contribuem para um processo de capacitação e emancipação, através de um conjunto de valores tais como, vida, solidariedade, equidade e participação. Além de promover uma múltipla responsabilização pelos problemas que afetam o bem-estar das pessoas que ali vivem.

A ajuda mútua forma uma base de força e confiança para que cada integrante se sinta acolhido e entendido, tendo a chance de empoderamento pessoal para que seja capaz de resolver seus conflitos. Com o poder de cada integrante sendo desenvolvido é possível estabelecer laços de segurança, em um ambiente que traga a proteção e promova o amadurecimento de um vínculo de confiança, sendo possível detectar e tratar situações de violência.

O diálogo ocupa um espaço de suma importância dentro das práticas pois somente uma comunidade saudável pode manter alicerces de paz, baseada no cuidado com os membros, objetivando um tratamento de respeito onde se veja o que conecta e diferencia os mesmos, mas ainda os mantém como pertencentes ao mesmo grupo. Os Círculos partem do pressuposto de que existe um desejo humano universal de estar ligado aos outros de forma positiva. A visão de comunidade e de que todos têm o direito a pertencer, sendo capazes de serem protagonistas de suas histórias, é uma estratégia da cultura de paz.

Dentro da estrutura dos Círculos de Paz existe o entendimento de que todas as necessidades de cada participante devem ser colocadas no Círculo e neste espaço se reproduzem relações saudáveis. A habilidade de entender cada ser humano como único e de ainda assim fazer dessas diferenças conexões, pois cada ser é indispensável ao grupo, tendo a possibilidade de contribuir em diferentes formas

## 6. REFERÊNCIAS

- ARENDDT, H. **Sobre a Violência**. Editora Relume-Dumará. Rio de Janeiro, 1994.
- AZEVEDO MA. **Mulheres Espancadas: A Violência Denunciada**. Cortez, São Paulo, 2013.
- BURKE, P. **Violência Social e Civilização**. Editora Braudel Papers. 2005.
- CHESNAIS JC. **Histoire de la violence en Occident de 1800 à nos jours**. Paris: Robert Laffont Éditeur; 1981.
- DOMENASCH, J.M. La Violencia, p.33-45. In: **La Violência Y sus Causas**. Unesco, Paris, 2001.
- FOLEY, Alan. **Resolvendo conflitos**. São Paulo: Nobel, 2007.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Nota Técnica Violência Doméstica durante a Pandemia de COVID-19, 16 abr. 2020. Disponível em: <http://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violencia-domestica-covid-19-v3.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.
- FREUD, S. **Por que a guerra?** Editora Standard Brasileira das obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud. Trad. Imago Rio de Janeiro: 1980.
- FREUD, S. **O mal-estar na civilização**. Rio de Janeiro: Imago, 1996.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). Países estão falhando em prevenir a violência contra crianças, alertam agências. Nova Iorque, 18 jun. 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/paises-estao-falhando-em-prevenir-violencia-contra-criancas>. Acesso em: 20 out. 2020.

HEISE, L. **Gender abuse**: the global epidemic. Cadernos de Saúde Pública 11- 135-145, 2004.

GELLES, R.J. Intimate Violence In: **Families**.. London: SAGE Publications, 1997.

KAPLAN, Harold I.; SADOCK, Benjamin J.; GREBB, Jack A. **Kaplan and Sadock's synopsis of psychiatry**: Behavioral sciences, clinical psychiatry. Baltimore: Williams & Wilkins Co, 1998.

MINAYO, M.C.S. A Violência Social sob a perspectiva da Saúde Pública. **Cadernos de Saúde Pública**, 1998.

PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. **Justiça restaurativa**: da teoria à prática. São Paulo: IBC-CRIM, 2009.

PRANIS, Kay. **Processos Circulares**. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2010.

ROSEN, I. Self-esteem as a fator in social and domestic violence. **Journal of Marriage and Family**, 1998.

SAFFIOTI, Eleieth I.B. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SILVA, MV. **Violência Contra a Mulher**: Quem mete a colher? Cortez, São Paulo, 2012.

SOUZA, E.R.; MINAYO, M.C.S. **O impacto da violência social na saúde pública no Brasil**, p.87-116. Editora Hucitec, São Paulo, 1995.

WILSON, A. **The Family**. New York: Tavistock Publication, 1995.

WINNICOTT, D.W. **Tudo Começa em Casa**. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

ZEHR, Howard. **Justiça Restaurativa**. Tradução Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2012.

# ENTRE INVISIBILIDADE E NEGAÇÃO DE DIREITOS: O DESAFIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMBATE AO RACISMO E NA PROTEÇÃO DA INFÂNCIA NO BRASIL

Fernanda da Silva Lima

**Sumário:** 1. Introdução; 2. A compreensão das relações raciais no Brasil: notas sobre o racismo estrutural; 3. Direitos humanos, infância e políticas públicas: os desafios para a construção de uma agenda antirracista; 4. Considerações finais; 5. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

O direito da criança e do adolescente no Brasil consolida-se como um ramo jurídico autônomo do Direito, responsável pela incorporação da doutrina da proteção integral ao sistema normativo pátrio a partir de um amplo conjunto normativo, tais como a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a incorporação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança da ONU de 1989, o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 além de legislação esparsa. Este amplo sistema de proteção normativo humaniza as crianças e os adolescentes, reconhecendo-os como verdadeiros sujeitos de direitos e se orienta a partir do respeito a sua condição de pessoa em desenvolvimento.

O estudo da proteção integral aos direitos de crianças e adolescentes compreende também realizá-lo sob o enfoque da igualdade racial, da luta antirracista no Brasil e do reconhecimento de que o racismo na sociedade é estrutural, atingindo também as crianças e adolescentes negros. Por isto, esta pesquisa tem como objetivo geral demonstrar os limites jurídicos e os limites das políticas públicas no que tange à concretização de direitos de crianças e adolescentes negros. Questiona-se se, a partir das pesquisas realizadas nesta área há quase duas décadas, quais os principais desafios colocados no campo das políticas públicas, para que se efetivem os direitos de crianças e adolescentes negros no País?

Neste ano em que o Estatuto da Criança e do Adolescente completa 30 anos trazer o debate racial para dentro do Direito da Criança e do Adolescente torna-se imprescindível. E, por isso, é importante falar sobre como o racismo estrutural afeta a vida de milhares de crianças e adolescentes negros no País. Como já mencionei em outro texto recente, este artigo se justifica pela importância em reconhecer que:

A infância empobrecida e violentada no Brasil tem cor e é negra, e por mais que gostaríamos de dizer o contrário, pesam sobre elas a permanên-



cia diuturna nos piores indicadores sociais – saúde, condições de moradia, taxa de analfabetismo, evasão escolar, distorção série x idade, renda familiar, indicadores de violência – desde o abuso e exploração sexual às balas que não são perdas, mas são “achadas”. Elas encontram seus pequenos corpos e seguem confirmando uma necropolítica engendrada garantindo ao Estado o poder de dizer quem morre e quem vive. (LIMA, 2020)

Assim, este texto de denúncia-ação será dividido em duas partes: o primeiro é conhecer como ocorrem as dinâmicas sociais permeadas pelo racismo estrutural desde uma perspectiva que se mantém viva pelos traços de colonialidade não rompidos com o fim do colonialismo e do processo de escravidão no Brasil; e o segundo é apresentar os direitos de crianças e adolescentes a partir de uma abordagem crítica dos direitos humanos fundamentados na luta social e na perspectiva de que as políticas públicas, embora não isoladas, podem constituir-se em ferramentas importantes no enfrentamento das desigualdades raciais e da desumanização que recai também sobre a infância a partir das intersecções com a classe, raça e geração (além de outras).

O texto utiliza o método indutivo, procedimento bibliográfico, envolvendo a técnica de pesquisa bibliográfica.

## 2. A COMPREENSÃO DAS RELAÇÕES RACIAIS NO BRASIL: NOTAS SOBRE O RACISMO ESTRUTURAL

A compreensão sobre o que é racismo se sustenta na definição do que se entende sobre o termo raça. Neste texto emprega-se a noção de raça como um conceito não estático<sup>1</sup>, mas sobretudo, construído a partir do século XVI no contexto da invasão, espoliação e dominação dos povos europeus sobre a América, África e Ásia. Abordar sobre o racismo estrutural que assola a sociedade brasileira de hoje tem como principal contexto histórico, a diáspora africana e a escravização sobre os corpos negros, realizado sob a mais perversa violência e desumanização.

Este processo de violência tem origem no projeto de expansão colonial perpetrado pela Europa contra os povos do sul global, e neste caso, sobre os povos das Américas e do Brasil. A raça, neste sentido, foi uma categoria que permitiu, por meio de hierarquizações e inferiorizações, estabelecer a relação colonizadores *versus* colonizados. Nesta relação dicotômica e complexa coube ao colonizador o papel de domesticar, violentar, desumanizar e invisibilizar os colonizados. Vários termos dão conta de explicar quem era o colonizado nes-

1 De acordo com Almeida (2018, p. 19) “Raça não é um termo fixo, estático. Seu sentido está inevitavelmente atrelado às circunstâncias históricas em que é utilizado. Por trás da *raça* sempre há contingência, conflito, poder e decisão, de tal sorte que se trata de um conceito *relacional e histórico*. Assim, a história da raça ou das raças é a história da constituição política e econômica das sociedades contemporâneas.” (Grifos do autor)

ta relação de dominação. O colonizado era considerado bárbaro, incivilizado, inferior, preguiçoso, sem alma, sem cultura. Assim, a consciência hegemônica universal se funda na concepção de que o Outro (o colonizado) não é plenamente humano, é um ser sem lugar na cultura. (SODRÉ, 2002, p. 177) Nesta perspectiva, o colonizado, para usar a expressão de Fanon (2005, p. 58) representa a ‘quintessência do mal’.

Entre colonizador e colonizado só há lugar para o trabalho forçado, para a intimidação, para a pressão, para a polícia, para o tributo, para o roubo, para a violação, para a cultura imposta, para o desprezo, para a desconfiança, para o silêncio dos cemitérios, para a presunção, para a grosseiria, para as elites descerebradas, para as massas envelhecidas. (CÉSAIRE, 2010, p. 31)

É desta forma deturpada da realidade que o colonizador imprime a sua visão de mundo – eurocêntrica/cristã/ocidental/heterossexual/patriarcal – como padrão do que é universalmente aceito e moralmente correto. Permitindo-se não apenas manter as relações de poder e dominação fundadas no colonialismo, mas invisibilizar as trajetórias de lutas dos povos considerados subalternos como consequência da colonialidade que se mantém enquanto sistema de dominação. (LIMA; BORGES, 2019) A colonialidade, portanto, “[...] chega as raízes mais profundas e sobrevive ainda, apesar da descolonização ou emancipação das colônias latino-americanas, asiáticas e africanas nos séculos XIX e XX.” (OLIVEIRA, 2018, p. 46)

Se a produção teórica sobre a raça a partir do século XVI significou a manutenção de uma estrutura social desigual mantida na relação colonizador *versus* colonizados, a ciência iluminista a partir do século XIX vai criar a raça enquanto categoria biológica. A velha dicotomia vai se transformar com o racismo científico na nova: superiores *versus* inferiores, civilizados *versus* incivilizados...e por aí vai. (LIMA; 2018)

Sodré (2005, p. 27-28) vai afirmar que:

É a universalização racionalista do conceito de homem que inaugura, no século XIX, o racismo doutrinário. Até então, as raças ou as etnias podem ter sempre alimentado ódios ou desconfianças mútuas, mas nunca sob alegações científicas, sob critério de uma razão universal. [...] a palavra racismo é fruto do século XIX, consequência de um conceito de cultura fundado na visão indiferenciada do humano.

Compreender as relações raciais no País requer conhecer como o racismo e a própria idéia da raça se articula “[...] como instrumento de classificação e controle social e o desenvolvimento do capitalismo mundial (moderno, colonial, eurocêntrico), que se iniciou como parte constitutiva da constituição histórica da América.” (WALSH, 2009, p.14)

Como já dito em outra obra (LIMA, 2018), este sistema de poder socioe-

conômico, de exploração e exclusão em que se assenta o racismo foi alimentado no Brasil, ao longo dos anos, por diversas ideologias raciais distintas. Abre-se uma breve reflexão para mencionar pelo menos cinco destas que seguem moldando a nossa estrutura cognitiva sobre o que é e como é ser negro/a no Brasil, bem como os processos de violência e opressão sofridos em decorrência desta realidade. São elas aqui nominadas: 1) evolucionista; 2) eugenia; 3) branqueamento – pela migração, pelo estupro de mulheres negras escravizadas e por assimilação cultural ou aculturação; 4) mestiçagem; e 5) tese da democracia racial.<sup>2</sup>

Daí a importância de conhecer os aspectos sociais, históricos e políticos do racismo, reconhecê-lo como um sistema de opressão que se assenta em relações de poder. E, por conta disto, concorda-se com Silvio de Almeida (2018, p. 39) quando diz que o que se quer enfatizar do ponto de vista teórico é que:

[...] o racismo, como processo histórico e político cria as condições sociais para que, direta ou indiretamente, grupos racialmente identificados sejam discriminados de forma sistemática. Ainda que os indivíduos que cometam atos racistas sejam responsabilizados, o olhar estrutural sobre as relações raciais nos leva a concluir que a responsabilização jurídica não é suficiente para que a sociedade deixe de ser uma máquina produtora de desigualdade racial.

Neste contexto, é urgente e necessário enxergar o Brasil como o país periférico no sistema mundo<sup>3</sup>, considerando seu espaço geopolítico, histórico e colonial. Ainda que o colonialismo tenha findado no Brasil, permanece-se vivendo sob o julgo da colonialidade, seja nas relações pessoais cotidianas, nas lutas, militâncias e na academia.

Formas de fraturar a colonialidade têm sido apresentadas pelos movimentos sociais negros, por exemplo como narra Nilma Lino Gomes (2018) se constituem como ator político e tem há muito tempo sistematizado vários saberes – políticos, identitários e estéticos-corpóreos. Estes saberes são responsáveis por educar e reeducar a sociedade permitindo não só um letramento racial, mas ampliar as possibilidades de luta coletiva e antirracista. Além dos movimentos, temos visto, nas últimas décadas, a academia fazendo este movimento de decolonialidade ou contracolonização.

A contracolonização implica em reconhecer, no caso da população negra, a necessidade de um protagonismo de falar por si e a partir de sua experiência. É um sentido de (re)existência. “O falar não se restringe ao ato de emitir pala-

2 Para conhecer melhor cada uma delas ver em: (LIMA, 2018) (LIMA, 2015)

3 Neste artigo optamos pelo conceito de “sistema-mundo” no lugar de “sociedade” a partir de Grosfogel (2018, p. 56): “O conceito de ‘sistema-mundo’ é um movimento de protesto dentro das ciências sociais eurocêntricas contra as análises que utilizam a categoria ‘sociedade’, entendida como equivalente ao ‘Estado-Nação’. [...] A ideia da teoria do sistema-mundo é que existem processos e estruturas sociais cujas temporalidades e espacialidades são mais amplas que as dos Estados-Nações.”

bras, mas de poder existir. Pensamos lugar de fala como refutar a historiografia tradicional e a hierarquização de saberes consequente da hierarquia social.” (RIBEIRO, 2017, p. 64)

**É a necessidade de não ter mais a sua pauta de luta contada apenas a partir da visão do outro. É primordial ouvir o que as vozes negras afirmam sobre os processos de violência que sofrem. E, no âmbito da academia, isso só será possível se a população negra acessar estes espaços. O lugar de fala é assegurar a existência de que estas vozes possam de fato ser ouvidas, obviamente, fora de uma concepção essencialista – a de que só o negro pode falar de racismo, por exemplo. (RIBEIRO, 2017, p. 64)**

Compreender o racismo como estrutural na sociedade implica reconhecer que as crianças e adolescentes negros também são afetadas e por isso são negligenciadas no acesso aos seus direitos mais básicos, como o direito de viver feliz e com dignidade. Se uma das formas de concretização dos direitos de crianças e adolescentes se dá pela via das políticas públicas, reconhecer a necessidade de *transversalizar* a “raça” neste debate é primordial. O item seguir reforça esta prerrogativa e amplia a discussão da ampla proteção integral, não sem apontar alguns limites jurídicos e os desafios futuros.

### **3. DIREITOS HUMANOS, INFÂNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: OS DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA ANTIRRACISTA**

A escassez de estudos na área racial envolvendo os direitos de crianças e adolescentes é latente, não só na área do Direito, como em muitas outras. Este ensaio é relevante porque tira da invisibilidade um problema que assola a infância brasileira: a discriminação racial. São elas também vítimas e marginalizadas socialmente em razão da sua cor, do preconceito racial e do racismo que lhes tiram a condição de sujeitos.

Na área das políticas públicas, a temática racial é imprescindível e inadiável. Na área da infância e adolescência, o enfoque étnico-racial deve englobar a construção de toda e qualquer política pública com o intuito de fortalecer os princípios da igualdade e da não discriminação e promover um equilíbrio racial na sociedade brasileira, possibilitando às crianças e aos adolescentes negros alcançarem de fato o *status* de sujeitos de direitos.

Como decorrência da luta dos movimentos sociais da década de 1980, foi possível garantir no âmbito normativo constitucional direitos de proteção à infância e adolescência no Brasil. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 abriu caminhos rumo a um novo olhar que se deve ter para a infância e adolescência no País (art. 227). Um novo olhar de zelo, de carinho, de atenção e principalmente de proteção aos seus direitos fundamentais.

E de modo mais específico, as crianças e adolescentes pertencentes à raça negra também gozam de amparo constitucional para a promoção e concretização dos seus direitos, livres de quaisquer formas de preconceito, racismo e discriminação racial.

Quase dois anos após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi aprovada a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, estabelecendo em lei específica o que já estava normatizado no plano internacional, principalmente na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989 da ONU.

O Estatuto da Criança e do Adolescente reveste-se num moderno instrumento jurídico-político de proteção e promoção aos direitos da infância e adolescência no Brasil, tendo surgido no ordenamento jurídico brasileiro, principalmente pela necessidade de regulamentar os dispositivos 226, 227 e 228 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e para contemplar numa lei específica a Doutrina da Proteção Integral (BRASIL, 1988).

De acordo com o que preceitua o artigo 5º do Estatuto da Criança e do Adolescente, “nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais”. Entende-se “por discriminação tudo aquilo que distingue, separa, segrega” (VERONESE, 1999, p. 657).

O termo “discriminação” conforme está disposto no artigo 5º deve ser compreendido como as variadas formas de discriminação que crianças e adolescentes podem sofrer, incluindo a discriminação por condição étnico-racial, e que venham a afrontar o exercício dos seus direitos humanos e fundamentais. O legislador, ao fazer essa previsão normativa no artigo 5º do Estatuto, visou a necessidade de amparar e resguardar os direitos dessa parcela vulnerável da população. E talvez a importância deste dispositivo esteja no reflexo do compromisso que o Estado brasileiro assumiu a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da incorporação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente que contempla uma proteção especial e integral a esses sujeitos de direitos (LIMA; VERONESE, 2011).

De acordo com Ramidoff (2007, p. 13), o direito da criança e do adolescente ancora-se numa nova teoria jurídico-protetiva transdisciplinar, que dependerá da responsabilização compartilhada entre a família, o Estado e a sociedade no campo da efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. O autor também afirma que é extremamente necessário que haja um reordenamento estratégico no campo das políticas públicas que incluam verdadeiramente as crianças, os

adolescentes e suas famílias. Diz que o grande desafio desta nova doutrina jurídico-protetiva transdisciplinar é justamente a construção, a conscientização, a mobilização, a implementação e a efetivação destes novos valores humanos consagrados para as crianças e os adolescentes.

Compreende-se por políticas públicas como instrumentos de ordem político-administrativa a serviço da população que visem aprimorar ou melhorar a sua qualidade de vida de modo geral. Neste texto, utilizar-se-á as políticas públicas que se relacionam com políticas de Estado, que não devem cessar ou ser interrompidas em razão da renovação periódica dos governantes. Secchi(2013, p. 2) informa que não há um consenso doutrinário em relação ao termo políticas públicas, no entanto, esclarece que a política pública possui pelo menos dois aspectos fundamentais: “[...] intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”. Logo, é necessário compreender que “as políticas são, em verdade, as intenções governamentais que produzem transformações profundas ou artificiais no mundo é real” (GIANEZINI; BARRETO; VIEIRA, 2015, p. 163).

Portanto, as políticas públicas permitem que o Estado (com ou sem a participação da Sociedade) a partir das demandas sociais ou não, formule, planeje e execute ações que possam atuar no mundo real. Entretanto, é importante destacar que política pública sem recursos necessários para a sua execução resume-se a um rol de intenções, que não possuem o instrumental necessário para a sua concretização. (GIANEZINI; BARRETO; VIEIRA, 2015, p. 164)

Dada a multidisciplinaridade que envolve os estudos sobre as políticas públicas, esta análise vai partir da necessidade de compreendê-las como instrumento para a concretização de direitos fundamentais de crianças e adolescentes e, mais especificamente, no que se refere à garantia dos direitos sociais, cuja realização só se torna possível quando há investimento estatal ou prestações positivas por parte do Estado, para a garantia do direito ao lazer, à educação, à saúde, à moradia, à assistência social, aos cuidados com a maternidade e à infância, entre outros direitos.

No estudo das políticas públicas existem algumas fases ou elementos constitutivos, que podem variar conforme o autor que as aborda. Para Subirats *et al.* (2012, p. 33), os elementos constitutivos das políticas públicas são: (1) surgimento e percepção dos problemas; (2) incorporação na agenda política; (3) formulação da política; (4) implementação; e (5) avaliação.

Subirats *et al.* (2012, p. 46) define a primeira fase, a da identificação do problema, “*como aquella en la que una determinada situación, produce una necesidad*

*colectiva, una carencia o una insatisfacción identificable directamente o a través de elementos que exteriorizan esa situación y ante la cual se busca una solución*"<sup>4</sup>. Logo, sendo identificado o problema, o próximo passo é decidir se a pauta que se está reivindicando será ou não incorporada na agenda política. A incorporação na agenda de um problema identificado como público vai depender em grande medida dos atores decisivos para a tomada da decisão (SUBIRATS *et al.*, 2012, p. 46). Aí está a importância de ampliação da representação da sociedade – envolvendo uma multiplicidade de atores e demandas – nas instâncias de decisão, pois apenas aqueles envolvidos no processo de participação poderão ter sucesso nas suas reivindicações.

A agenda política (*agenda setting*) pode ser definida como o elenco de problemas e assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos. Não se trata de um documento formal ou escrito, e sim do rol das questões relevantes debatidas pelos agentes públicos e sociais, com forte repercussão na opinião pública. A agenda nunca está dada. Não há uma agenda 'natural'. Trata-se de uma construção permanente, que envolve forte disputa política.

No mesmo sentido, Souza (2006, p. 29) chama a atenção para o estágio da definição de agenda com a seguinte indagação: "Por que algumas pautas entram na agenda e outras não?" Do ponto de vista de Subirats *et. al.* (2012, p. 133), a definição da agenda poderia ser algo simples, uma vez que bastaria identificar qual o problema se pretende resolver através das políticas públicas. No entanto, existem outras dimensões de análise que envolvem esta definição<sup>5</sup>.

Em linhas gerais, as críticas propostas por Subiratis *et al.* (2012) e Souza (2006) se referem ao poder político, ou ainda outros interesses, que estariam por detrás das escolhas entre esta ou aquela política, pois, mesmo que haja a identificação de um problema, o grupo de pessoas – ainda que representantes do poder público e/ou da sociedade – é que decide se o problema entra ou não na agenda, ou seja, se o problema será efetivamente inserido na pauta política atual, ou se será postergado (LEITE, 2011, p. 65).

A presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral torna a publicização fundamental. As políticas públicas tratam de recursos públicos diretamente ou através de renúncia fiscal (isenções), ou de regular relações que envolvem interesses públicos. Elas se realizam num campo extremamente contraditório onde se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes e onde os limites entre público e privado são de difícil demarcação. Daí a necessidade do debate público, da trans-

4 Como aquele em que uma determinada situação, criada a partir de necessidades coletivas ou de insatisfações, são demonstradas no âmbito social e para as quais se requer uma solução. (Tradução livre.)

5 "[...] *la definición política de un problema público es el resultado de una pugna simbólica ente grupos y definiciones rivales. Pugna que tiene lugar en un contexto institucional al menos parcialmente establecido. Las modalidades de la inclusión en la agenda política de una situación juzgada colectivamente como problemática son, sin embargo, complejas y merecen que nos detengamos en ellas.*" (SUBIRATS *et al.*, 2012, p. 137)

parência, da sua elaboração em espaços públicos e não nos gabinetes governamentais. (TEIXEIRA, 2002, p. 2)

No caso do objeto deste artigo, em que coloca a urgência de criar uma agenda política comprometida com a garantia de igualdade racial entre crianças e adolescentes no País e consequentemente garantir os seus direitos humanos e fundamentais, é imprescindível que as demandas dos movimentos negros – entre outros – se façam presentes no momento de inserir na agenda e no momento da elaboração das políticas públicas para a infância, e que estas políticas sejam construídas e representadas sob a égide do direito de igualdade e de reconhecimento da diferença.

Importante neste contexto transversalizar o debate de raça no campo das políticas públicas que envolvem à infância. A transversalidade busca a inserção de novos temas na agenda política, que por tradição sempre ficaram de fora. “Nesses casos, é exigido que os órgãos governamentais considerem as múltiplas facetas da realidade, possibilitando o atendimento a requisitos diversos ou a consideração particular de fatores de vulnerabilização de diferentes grupos sociais.” (SILVA, 2011, p. 1)

A transversalidade nas políticas públicas visa reduzir desigualdades em relação a grupos sociais tradicionalmente subalternos, como é o caso dos grupos raciais negros, que diante dos fenômenos do racismo, do preconceito e da discriminação racial ainda vivem em completa exclusão e marginalização social. Assim Bandeira (2005) e Pereira *et al.* (2010) destacam que é necessário avançar nos estudos de temas transversais, e, nestes casos, é importante pelo menos dois questionamentos: a) Os resultados das políticas públicas transversais são dirigidos para quem?; e, b) Por que é importante introduzir a transversalidade de raça nas políticas públicas?

Num estudo elaborado em 2015 a partir da análise de Planos Decenais, verificou-se que a transversalidade de raça no Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes aparece de forma muito superficial, em situações pontuais, como a afirmação da necessidade de inserir nos currículos escolares o ensino da cultura afro-brasileira e africana, e também no que tange à capacitação continuada dos atores envolvidos na rede de proteção aos direitos de crianças e adolescentes. Em outras situações, o plano ainda prevê em algumas diretrizes uma concepção de respeito às diversidades, incluindo a diversidade racial, mas esta ideia fica presa no discurso, sem maiores medidas específicas ou objetivos concretos que impliquem o investimento estatal em políticas de promoção da igualdade racial para a infância brasileira. (LIMA, 2015)

O Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes foi planejado a partir da concepção de proteção universal dos direitos de crianças



e adolescentes, tanto que a universalidade é um dos seus princípios basilares. No entanto, pensar na proteção integral para a infância sem o reconhecimento das diversidades, ou ainda apostando apenas nas políticas universalistas, não darão conta de sanar os problemas sociais decorrentes das desigualdades raciais, tampouco contribuirão para promover a discussão racial necessária na sociedade brasileira. (LIMA, 2015)

Nos outros dois planos específicos analisados, sobre *trabalho infantil* e sobre *convivência familiar* e comunitária, a transversalidade se manifesta de forma ilusória. Não há qualquer ação específica capaz de enfrentar realmente o debate sobre as desigualdades raciais. Considerando que os planos são nacionais, e considerando o princípio da descentralização político-administrativa, ainda que os estados e os municípios possam desenvolver seus programas e suas políticas específicas, muitas ações levam em consideração o que foi debatido no âmbito federal e por isso os planos nacionais de direitos assumem importante relevância política. Infelizmente, a discussão racial em todos os planos não passou de mera superficialidade. (LIMA, 2015)

A transversalidade de raça nas políticas públicas representa um imenso desafio e é preciso urgentemente enfrentar este tema no âmbito das políticas públicas, principalmente pelo fato de o Brasil e os demais Estados latino-americanos terem amparado suas políticas sob o manto da ideologia do branqueamento. Logo, as desigualdades raciais são também uma das dimensões que se busca superar com a introdução de políticas públicas transversais. “A multicultural e a etnia dos povos latino-americanos exigem que políticas sociais confrontem o preconceito e a discriminação.” (SPOSATI, 2011, p. 112) No mesmo sentido, “O ‘enfoque transformador’ sustenta que é necessário transversalizar as políticas públicas, em que a justiça distributiva, a equidade, a satisfação das necessidades de todos e de todas e o desenvolvimento das capacidades se convertam em fim último.” (PEREIRA *et al.*, 2010, p. 429).

De fato, o que se pode perceber é que a transversalidade alcança terreno fértil para atuação na gestão das políticas públicas, pois se desenvolve como estratégia conceitual e operacional que incorpora visões multifacetadas de problemas complexos (SILVA, 2011).

Os três planos de direitos, ora mencionados na pesquisa de 2015, foram construídos de forma conjunta, envolvendo o poder público e a mobilização da sociedade civil organizada e de diferentes atores de organismos internacionais. A construção de políticas públicas por meio desses planos tem a fundamental relevância de consolidar a Doutrina da Proteção Integral no Brasil e ajustar a *práxis* com todo o arcabouço teórico produzido até então em matéria de direitos para crianças e adolescentes. (LIMA, 2015)

Neste ponto, é preciso ressaltar ser ainda possível verificar as distâncias existentes entre aquilo que está previsto nos planos e a realidade concreta, pois nem sempre é fácil materializar todas as ações previstas, mas tal tarefa demandaria outro estudo, envolvendo técnicas de pesquisa diversas. Contudo, fica aqui registrado que os Planos de Direitos comprometem vários atores, na medida em que atribuem certas ações à responsabilidade de órgãos específicos. Sem dúvida, em razão disso, os Planos de Direitos se materializam também como instrumentos de controle social, ou controle de políticas públicas para crianças e adolescentes, pois é permitido monitorar e avaliar as suas metas e ações conforme os prazos neles estabelecidos.

Embora os Planos Nacionais tenham sido construídos sob a égide do princípio da universalidade, verificou-se ao longo de suas construções que o tema da diversidade, e neste caso específico, da diversidade étnico-racial, não ficou de fora. O que a análise descritiva destes planos demonstrou, na pesquisa realizada em 2015, foi a incapacidade estratégica de eles oferecerem ações capazes de potencializar o alcance de equidade racial entre crianças e adolescentes por meio de políticas de garantia da igualdade racial. (LIMA, 2015)

Logo, considerando todo o arcabouço teórico e jurídico que norteia a temática dos direitos humanos e fundamentais de âmbito geral e voltado à proteção de crianças e adolescentes, com viés na luta pelo direito de igualdade racial, e ainda, toda a análise sociológica realizada acerca das relações raciais no Brasil, ficaram evidenciados os limites e os desafios que se impõem de forma urgente na construção das políticas públicas na sociedade brasileira. Conferir direitos humanos e fundamentais às crianças e aos adolescentes implica reconhecer nestes sujeitos o seu direito à diferença, implica reconhecer que infelizmente a transição paradigmática do menorismo à proteção integral não trouxe mudanças significativas nas suas vidas, pois permanecem vivendo em completa exclusão e à margem da sociedade. A análise dos planos mostrou apenas um reflexo de que a questão racial sequer é discutida. A luta antirracista deve passar pela luta contra a indiferença.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É inegável que a transição democrática, construída a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e das reivindicações dos movimentos sociais negros, firmou-se no combate à discriminação racial, na proteção da dignidade humana e na prevalência dos direitos humanos. A Constituição incorporou ao seu rol de direitos fundamentais diversos dispositivos cuja inspiração veio dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos, como proposta de promover a igualdade e a não discriminação.

Assim, no que cabe neste estudo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consubstanciou-se num importante instrumento de luta em favor de uma sociedade mais justa, mais igualitária e mais democrática. O Estado brasileiro que se intitula como “democrático” e de “direito” tem a responsabilidade de verdadeiramente promover justiça social. E, nesse sentido, crianças e adolescentes negros também possuem amparo constitucional para a promoção e concretização dos seus direitos fundamentais.

Como visto, a construção e a execução de políticas públicas para crianças e adolescentes são ferramentas imprescindíveis para a garantia de direitos, e, em relação à criança e ao adolescente negro, são fundamentais para, a partir da Doutrina da Proteção Integral, tirar-lhes da invisibilidade e do não reconhecimento. No campo normativo, é possível afirmar que os princípios da igualdade e da não discriminação têm sido utilizados como instrumento para a proteção de direitos, incluindo as minorias raciais. No campo das políticas públicas, existe o desafio diário de construir políticas públicas que efetivamente incorporem, na sua agenda política e no planejamento de suas demandas, ações afirmativas e de reconhecimento que sejam promovedoras da igualdade racial desde a infância.

O que é necessário aprimorar no debate jurídico brasileiro é justamente a se fazer uma análise sistemática do conjunto de leis existentes, pois o País já possui um amplo catálogo de normas, desde aquelas garantidoras de direitos humanos ratificadas do plano internacional, como aquelas previstas em normas internas definidoras de direitos e garantias fundamentais que se encontram tanto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como na legislação infraconstitucional.

Apropriado também seria instigar o diálogo e o engajamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente com o Conselho Nacional de Garantia de Igualdade Racial, para que seja possível pensar em estratégias conjuntas que contribuam com a luta antirracista e que assegurem às crianças e aos adolescentes negros o direito de igualdade racial e de exercerem os seus direitos fundamentais de forma plena. Que a temática racial, enquanto tema transversal, seja inserida em todas as políticas públicas destinadas para crianças e adolescentes em respeito ao seu direito à diferença.

Muitos são ainda os desafios a serem enfrentados na luta antirracista e na promoção da igualdade racial para crianças e adolescentes. Sem dúvida, a transformação é possível a partir do investimento em políticas públicas específicas que incluam a temática racial. Os primeiros passos rumo a essa nova racionalidade acerca da imprescindibilidade do investimento em políticas distributivas e de reconhecimento para a garantia da equidade e justiça social entre os diferentes grupos étnicos já foram dados. No entanto, é fundamental

que estas novas políticas contemplem as crianças e os adolescentes negros neste país, que não devem jamais estar de fora dos programas lançados pelo governo e pela sociedade civil organizada. Não se pode mais negligenciar os direitos de crianças e adolescentes a quem a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, inspirada na Doutrina da Proteção Integral, conferiu o *status* de sujeitos de direitos.

A criança e o adolescente negros precisam estar representados nos planos de diretos, pois é nestes instrumentos que as políticas públicas se constroem. E cabe a todos, Estado, família e sociedade assegurar os direitos das crianças e adolescentes negros com prioridade absoluta, tornando-as visíveis no processo de construção das políticas públicas, para que a proteção integral não se constitua em mera artificialidade ou de fachada.

## 5. REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Silvio Luiz de. *O que é racismo estrutural?* Belo Horizonte: Letramento: Justificando, 2018. Coleção Feminismos Plurais.
- BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial [da] União, Poder Legislativo, 15 nov. 1988.
- CÉSAIRE, Aimé. *Discurso sobre o colonialismo*. Tradução de Anísio Garcez Homem. Florianópolis: Letras Contemporâneas, Livros & Livros, 2010.
- FANON, Frantz. *Os condenados da terra*. Tradução de Enilce Albergaria Rocha e Lucy Magalhães. Juiz de Fora (MG): Editora da UFJF, 2005.
- GIANEZINI, Kelly; BARRETO, Letícia; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Políticas Públicas e seu processo de criação: apontamentos introdutórios. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; RODRIGUES, Hugo Thami (Orgs.). *Direito e Políticas Públicas X*. Curitiba: Multideia, 2015.
- GOMES, Nilma Lino. *O movimento negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2018.
- GROSFOGEL, Ramón. Para uma visão decolonial da crise civilizatória e dos paradigmas da esquerda ocidentalizada. In: BERNADINO-COSTA, Joaze; MALDONADO-TORRES, Nelson; GROSFOGEL, Ramón (orgs.) *Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2018.
- LEITE, Juliana Pires de Arruda. *A coordenação na implementação interorganizacional de políticas: elementos para um referencial analítico*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Programa de Pós-Graduação do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Campinas, 2011.
- LIMA, Fernanda da Silva. Infância, racismo e políticas públicas no Brasil. In: Josiane Rose Petry Veronese. (Org.). *Estatuto da Criança e do Adolescente: 30 anos, grandes temas, grandes desafios*. 1ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
- LIMA, Fernanda da Silva. *Os direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes negros à luz da proteção integral: Limites e perspectivas das políticas públicas para a garantia de igualdade racial no Brasil*. Tese (Doutorado em Direito), pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.
- LIMA, Fernanda da Silva. *Racismo e antirracismo no Brasil: temas emergentes no cenário sociojurídico*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018.
- LIMA, Fernanda da Silva; BORGES, Gustavo. Publicidade e racismo reverso: o que uma campa-

- nha publicitária tem a revelar sobre o racismo no Brasil. In: *Revista Direito do Consumidor*. Vol. 123, ano 28, p. 37-78. São Paulo: Ed. RT, maio-jun, 2019.
- LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. *Mamãe África, cheguei ao Brasil: os direitos da criança e do adolescente sob a perspectiva da igualdade racial*. Florianópolis: Ed. da UFSC, Fundação Boiteux, 2011.
- OLIVEIRA, Luiz Fernandes de. *Educação e militância decolonial*. Rio de Janeiro: Editora Selo Novo, 2018.
- PEREIRA, Rosângela Saldanha et al. Transversalidade de gênero e políticas sociais no orçamento do estado de Mato Grosso. *Revista Estudos Feministas*. [Online], Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 425-450, 2010.
- RAMIDOFF, Mário Luiz. *Direito da Criança e do Adolescente: por uma propedêutica jurídico-protetiva transdisciplinar*. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.
- RIBEIRO, Djamilá. *O que é lugar de fala?* Belo Horizonte: Letramento: Justificando, 2017. Coleção Feminismos Plurais.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SILVA, Tatiana Dias. Gestão da transversalidade em políticas públicas. In: ENCONTRO DA ANPAD, 25. Rio de Janeiro, 2011. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2011. p. 1-11.
- SODRÉ, Muniz. *O terreiro e a cidade: a forma social negro-brasileira*. Rio de Janeiro/Salvador: Imago/FCEB, 2002.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45 jul./dez. 2006.
- SPOSATI, Aldaiza. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. *Revista Katálysis* [online]. Florianópolis, v.14, n. 1, p. 104-115, 2011.
- SUBIRATS, Joan et al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Planeta, 2012. 282p.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. Salvador: Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais (AATR-BA), 2002.
- VERONESE, Josiane Rose Petry. *Os Direitos da Criança e do Adolescente*. São Paulo: LTr, 1999a.
- VERONESE, Josiane Rose Petry. O Estatuto da Criança e do Adolescente: um novo paradigma. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. (Coords.). *Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas*. São Paulo: Saraiva, 2015.
- VERONESE, Josiane Rose Petry. (Org.). *Estatuto da Criança e do Adolescente: 30 anos, grandes temas, grandes desafios*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
- WALSH, C. Interculturalidade Crítica e Pedagogia Decolonial: in-surgir, re-existir e re-viver. In: CANDAU, V. M. (org) *Educação Intercultural na América Latina: entre concepções, tensões e propostas*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2009.

# CÁRCERE E VULNERABILIDADE: AS RELAÇÕES ENTRE EXCLUSÃO SOCIAL, JUSTIÇA CRIMINAL E ENCARCERAMENTO

Cláudia Maria Carvalho do Amaral Vieira

**Sumário:** 1. Direito e Vulnerabilidade; 2. Cárcere e Vulnerabilidade; 3. Mães e crianças encarceradas: a faceta mais perversa da relação vulnerabilidade, justiça criminal e encarceramento; 4. Justiça criminal, vulnerabilidade e encarceramento: possibilidades de análise causal; 5. Considerações finais; 6. Referências.

## 1. DIREITO E VULNERABILIDADE: A NECESSIDADE DA TROCA DE SABERES

A abordagem contemporânea permite vivenciar o enfoque interdisciplinar, que, no entender de Ventura (2007, p. 32), significa construir um saber próprio graças ao emprego de métodos de diferentes disciplinas para esclarecer uma situação precisa. Nesse sentido, Alves (2005, p. 21) esclarece que

[...] a interdisciplinaridade nasce da integração entre as disciplinas, tendo em vista a compreensão de que a aquisição de conhecimento de forma compartimentada e dissociada não representa uma forma eficaz no processo ensino-aprendizagem, quebrando assim o paradigma cartesiano da decomposição da observação do fenômeno em partes para a interpretação de uma realidade complexa que o mundo não é composto de fenômenos isolados<sup>1</sup>.

Podemos enumerar as funções essenciais da interdisciplinaridade: 1) impede a delimitação do tema sob o prisma de uma única área do conhecimento, permitindo uma maior flexibilização nas análises e, portanto, uma visão mais abrangente possível de um tema proposto; 2) elucida que as pesquisas em Di-

---

1 A autora destaca que as relações entre as disciplinas podem ocorrer em vários níveis, destacando quatro delas: “**Interdisciplinaridade:** inter-relação entre as disciplinas, considerando seus objetivos e metodologias próprias para a estruturação do conhecimento compartilhado. Exemplo: a relação entre Psicologia, Direito e Serviço Social para atendimento ao público em um Núcleo de Prática Jurídica, com a aplicação dos conhecimentos inerentes a cada uma das áreas envolvidas.

**Pluridisciplinaridade:** define objetivos pedagógicos comuns das disciplinas, proporcionando relações complementares entre elas. Exemplo: Teoria Geral do Direito (da norma, do ordenamento jurídico, etc.).

**Multidisciplinaridade:** é uma etapa para a interdisciplinaridade, e é uma etapa para a transdisciplinaridade, ou seja, é a integração de conteúdos de disciplinas heterogêneas, mas sem comunicação entre elas. Exemplo: triagem das pessoas atendidas em um Núcleo de Prática Jurídica feita por profissionais e acadêmicos das áreas de Direito, Psicologia e Serviço Social, mas sem diálogo sobre os casos atendidos.

**Transdisciplinaridade:** grau ulterior das relações entre disciplinas, sem escopo de integração e reciprocidade, mas de construção de sistema ou ciência global sem qualquer limite de fragmentação entre elas, comunicam-se além das áreas existentes na atualidade. Exemplo: o estudo da clonagem na Engenharia Genética, a Nanotecnologia (Micro robots) na Exobiologia (pesquisa de vida em outros planetas)” (ALVES, 2005, p. 22).

reito estão conectadas com a Sociologia, a Filosofia e Ciência Política, a História, dentre outras disciplinas, as quais não devem ser percebidas como meras colaboradoras para compreensão do fenômeno jurídico, antes, este somente pode ser realmente compreendido, encarado em sua complexidade, à medida que devidamente apreendido no universo do saber humano.

Fato é que a abordagem interdisciplinar exige do pesquisador que identifique as disciplinas a mobilizar para além do domínio do conhecimento jurídico. Isso não significa que o pesquisador não precise deter, com segurança, os conhecimentos da dogmática jurídica (enfoque disciplinar).

Como aponta Gusdorf no prefácio da obra de Japiassu (1976, p. 26), a exigência interdisciplinar impõe a cada especialista que transcenda sua própria especialidade, tomando consciência de seus próprios limites para acolher as contribuições das outras disciplinas: “uma epistemologia da complementaridade, ou melhor, da convergência, deve, pois, substituir a da dissociação”.

A interdisciplinaridade significa um movimento da epistemologia em uma nova direção, que permite conjugar racionalidade e historicidade mediante a suplantação da concepção fragmentária do saber (BOMBASSARO, 1997, p. 116-117)<sup>2</sup>.

Uma perspectiva simplesmente formalista e legalista, pautada, unicamente, na adequação normativa, não promove a ampliação da abordagem jurídica necessária para tornar o direito “mais preparado para cumprir sua missão de apaziguamento dos conflitos sociais, dando respostas mais justas e condizentes com o clamor social, bem como com os preceitos basilares do nosso ordenamento” (PAULO, 2012, p. 58).

Quem se restringe apenas à letra de lei e não trabalha com outros saberes, buscando dialogar e compreender as outras áreas do conhecimento humano, à procura de um meio mais justo e adequado de operar o Direito da Criança e do Adolescente, cuja essência é a proteção para o desenvolvimento integral da criança e do adolescente, faz apenas o que está determinado e não trabalha em prol do aperfeiçoamento da proteção da criança e do adolescente.

Como salienta Penteado (2008, p. 27), é necessário ter em conta que a norma não é a única, tampouco a principal perspectiva sob a qual deve analisar o sistema jurídico no mundo contemporâneo.

É dentro desse contexto que a análise da relação entre vulnerabilidade e Direito se impõe, principalmente na busca em que medida se pode verificar

2 Para Japiassu (1976, p. 30), a interdisciplinaridade longe de constituir real progresso do conhecimento, revela muito mais um sintoma da situação patológica em que se encontra hoje o saber. O número de especializações exageradas e rapidez do desenvolvimento de cada uma culminam numa fragmentação crescente do horizonte epistemológico. Para o autor o saber chegou a um tal ponto de esmigalhamento que a exigência interdisciplinar mais parece, em nossos dias, a manifestação de um lamentável estado de carência.

um funcionamento sinérgico entre os mesmos, buscando-se na discussão sobre vulnerabilidade uma contribuição sobre o Direito ou para a construção de uma novo Direito.

É importante ressaltar, como o faz Solange Gonçalves Dias<sup>3</sup>, no texto introdutório da apresentação da proposta de programa de mestrado de Direito da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu, amplamente discutido entre os professores envolvidos naquele projeto inovador, no ano de 2019, que a vulnerabilidade vem ocupar o lugar da exclusão absoluta, que, por sua vez substitui a concepção de marginalidade. A autora observa que “toma-se aqui o termo vulnerabilidade de uma forma bastante ampla, como a condição da pessoa ou grupo que se encontra em situação de risco diante de uma ameaça (ou ausência de proteção) à sua sobrevivência, integridade, liberdade ou bem-estar físico, psíquico ou moral”.

Solange Gonçalves Dias destaca no mesmo texto referência que, atualmente, a vulnerabilidade vem ocupar o lugar da exclusão absoluta, que, por sua vez, substituiu a vetusta concepção de marginalidade. Esta, até a década de 1990, visava enquadrar comportamentos, atitudes e modos de vida daquelas pessoas ou grupos que, por não se adaptarem aos valores da cultura dominante, eram considerados “fora da lei” e, portanto, sem direitos. Alcançados pela lei apenas como sujeitos de criminalização e de encarceramento, prostitutas, usuários de drogas, criminosos, minorias étnicas, indígenas, miseráveis, moradores de rua, desempregados não logravam gozar, de fato, da condição de sujeitos de direito, até que um novo paradigma se estabeleceu no Brasil, especialmente, a partir da Constituição Cidadã de 1988.

A autora ressalta, ainda, que a partir daí a ideia de inclusão social ganhou espaço e a agenda política passou a contemplar a produção legislativa e a implementação de políticas públicas voltadas a grupos minoritários ou antes identificados à marginalidade:

Surgem, e.g., em ampla escala, os benefícios de prestação continuada, as políticas afirmativas, as leis antidiscriminatórias (racial e de gênero), as políticas de urbanização de favelas e de regularização fundiária para loteamentos clandestinos, as leis de incentivo cultural e as leis de proteção às pessoas com necessidades especiais, como idosos, mulheres e jovens (crianças e adolescentes). A evolução da agenda ocorre no sentido da superação de análises simplórias referentes à pobreza e à ideia preconceituosa de indolência e caminha no sentido de que a exclusão apresenta fatores multicausais e de que deve ser compreendida pelo entrecruzamen-

---

3 A Professora Doutora Solange Gonçalves Dias (<http://lattes.cnpq.br/9831155483089358>) desenvolveu o texto aqui transcrito na qualidade de coordenadora do projeto de um possível programa de mestrado a ser desenvolvido no âmbito da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu, revelando as discussões a serem propostas em um projeto que tinha nas inter-relações entre Direito e Vulnerabilidade, seu principal objetivo. Duas disciplinas foram desenvolvidas pela autora do presente texto: uma delas ligada ao cárcere e vulnerabilidades e a outra relacionada a fluxos migratórios contemporâneos.



to desses componentes de natureza bastante heterogênea. Dissemina-se o reconhecimento de que a fragilidade social não se restringe a situações de pobreza, mas está associada a um amplo espectro de circunstâncias, como déficit educacional, baixa qualificação profissional, dificuldades de inserção social, enfermidades, violência, preconceitos, falta de acesso a bens culturais, precariedade habitacional etc. E de que são, portanto, insuficientes as soluções meramente econômicas para problemas de ordem estrutural, que em sua maioria possuem raízes profundas, como problemas herdados da própria formação nacional, do passado escravagista e patriarcal, das fragilidades do sistema representativo, do planejamento urbano seletivo, da negligência educacional, entre outros.

A projeto de construção do mestrado concluía, de forma absolutamente acertada, que a reflexão sobre Direito e Vulnerabilidade hoje, para além da concepção de exclusão social e política deve também levar em conta, dentre outros: (i) o grande e cada vez maior prolongamento artificial da vida, cujas consequências ainda não se conhece cabalmente; (ii) o advento da inteligência artificial e a substituição do trabalho humano pelo trabalho da máquina e, portanto, uma sociedade baseada na diminuição significativa do emprego e na necessidade de reconstrução de significados para uma sociedade produtora de indivíduos e de atividades, de bens e de conhecimentos supérfluos; (iii) a necessidade de reconstrução de significado para a velhice e para o analfabetismo tecnológico; (iv) a proteção à intimidade e à privacidade de dados numa sociedade extremamente conectada em que a informação tem alto valor comercial; (v) a convivência respeitosa de uma sociedade multicultural em espaços desterritorializados como a internet; (vi) a convivência do Direito com as formas não adversariais de resolução de conflitos; (vii) a construção coletiva de políticas públicas, com ampla participação social, baseada em recursos tecnológicos; (viii) as migrações internacionais e infranacionais em decorrência de riscos sociais, políticos, econômicos, territoriais e ambientais; (ix) a conexão em rede de identidades que produzem novas minorias, demandando reconhecimento e ampliação de espaço político e social; e (x) o papel do Judiciário, dos órgãos públicos, dos estudiosos e dos profissionais do Direito na construção de e na reflexão sobre um Direito mais engajado na orquestração dessas fragmentadas questões, um Direito que contribui para a reflexão sobre os problemas reais da vida contemporânea.

Para além da importância da análise das interlocuções entre Direito e Vulnerabilidade no âmbito da academia, ou seja, da pesquisa em si, é de importância fundamental, na atualidade, a qualificação de profissionais dispostos a viver numa realidade em constante transformação, que saibam aprender e conscientes da necessidade de formação contínua, da capacidade de adaptação e de flexibilidade para absorver novos conhecimentos sempre. Os atores do Direito, na contemporaneidade, devem ser dotados de visão crítica dos problemas jurídicos que enfrentará e ampliando-se o alcance dos debates sobre a

compreensão e a aplicação do direito num mundo multifacetado, onde reina a diversidade e a conectividade. Assim, educar para a autonomia é educar para o mundo, e para isso é necessário entendê-lo.

## 2. CÁRCERE E VULNERABILIDADE

Como dito, um enfoque mais amplo que o meramente jurídico permite renunciar à tentação de examinar a pena privativa de liberdade desde o exclusivo e limitado ponto de vista formal.

As prisões são muitas coisas ao mesmo tempo: instituições que representam o poder e a autoridade do Estado; arenas de conflito; negociação e resistência; espaços para a criação de forma subalternas de socialização e cultura e, principalmente, espaços onde amplos segmentos da população vivem parte de suas vidas, formam suas visões de mundo, entrando em interação e negociações com outros indivíduos e com o Estado.

A pena que priva a liberdade é um produto social e, como tal, possui a sua historicidade. O desenvolvimento da pena privativa de liberdade sempre esteve ligado ao desenvolvimento do capitalismo. À medida que as cidades crescem em população, incrementa-se, paulatinamente, a exclusão daqueles que não se veem favorecidos pelo desenvolvimento social, criando-se os conhecidos cinturões de pobreza. Esses espaços de pobreza são representativos da exclusão de grupos vulneráveis ante o desenvolvimento capitalista dos países periféricos. Fato é que indivíduos vulneráveis passam a adotar meios socialmente e legalmente inaceitáveis para a satisfação de suas ambições, colocando-os ainda mais à margem dos poucos benefícios sociais e econômicos que a sociedade, as instituições e o Estado podem oferecer, potencializando-se o encarceramento.

Muitas são as dificuldades com relação à produção e à análise de dados no âmbito da justiça penal e de execução penal. Há pouca familiaridade com números e estatísticas e esbarra-se com a precariedade, contradição e baixa confiabilidade dos dados a respeito da população carcerária (questões etárias, raciais e de gênero) disponíveis em fontes policiais, judiciais e penitenciárias.

Se a história da violência e do crime, no Brasil, remete às nossas heranças coloniais, recente é a sua transfiguração em inquietação pública e a sua tradução em problema social que afeta as estruturas do arranjo social e político do Brasil.

A despeito da extensa quantidade de dados e extensa bibliografia jurídica existente sobre o encarceramento, seja ele masculino ou feminino, a vulnerabilidade que permeia a vida desses homens e mulheres, quando livres, é pouco conhecida. Isso se deve ao fato de que só recentemente a realidade prisional brasileira tem sido estudada sob a perspectiva quantitativa e qualitativa.

Os avanços na obtenção e organização de informações a respeito da nossa

população carcerária exigem um olhar metodológico diferenciado não só para qualificar essa realidade bem como para a construção de políticas públicas que permitam alguma intervenção efetiva.

Mapear os aspectos da vulnerabilidade que estão nas origens do nosso encarceramento, mais precisamente, analisar até que ponto a vulnerabilidade do local de residência habitual de homens e mulheres que estão cumprindo pena privativa de liberdade, se faz absolutamente necessário.

Encontra-se aí a formulação do problema interessante que busca, ainda, uma resposta: O encarceramento de homens e mulheres brasileiros é impactado pela vulnerabilidade que caracteriza o local de sua residência habitual? A hipótese a ser trabalhada, em projeto de pesquisa encaminhado pelo Instituto Ânima, em 2019, atendendo edital de convocação do Conselho Nacional de Justiça <sup>4</sup>era que o encarceramento feminino e masculino, além de se apresentar dimensionado, dentre outras, sob a perspectiva do tipo penal praticado, idade e raça do agente, exige uma moldura qualificadora que tenha a vulnerabilidade como variável.

A partir da delimitação do local de residência do encarcerado, o objetivo era analisar, sob a perspectiva dos dados de vulnerabilidade já mapeados em pesquisas já realizadas no Brasil, questões relacionadas ao aprisionamento. Nesse sentido, foi louvável, tanto quanto fundamental, o esforço do Conselho Nacional de Justiça em construir bancos de dados digitais, com informações atualizadas e atualizáveis em tempo real sobre essa realidade. O Portal do Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 2.0) tornou-se uma ferramenta indispensável para pesquisadores, gestores, servidores e autoridades que lidam com a difícil questão do encarceramento no Brasil.

Para realizar esse desiderato, a pesquisa se propôs a levantar, de um lado, informações de endereço disponíveis no BNMP 2.0, trabalhando sobre o Registro Judiciário Individual – RJJ da pessoa presa ou em relação à qual existe mandado de prisão expedido, abrangendo os Tribunais de Justiça de todos os Estados da Federação, exceto o Estado do Rio Grande do Sul, cujo cadastramento ainda não se completou. Dessa forma, a pesquisa abrangeria os três portes do segmento de justiça existentes. De outra parte, seria utilizado o Atlas da Vul-

---

4 A proposta de pesquisa detalhada foi encaminhada ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em atendimento a Edital de Convocação Pública da 4ª. Edição da Série “Justiça Pesquisa” no campo temática “Territórios de vulnerabilidade e exclusão social, acesso a políticas públicas e a relação com privação de liberdade” do primeiro semestre de 2019. A proposta de pesquisa elaborada denominou-se “Segregação espacial e limitações de liberdade: uma análise da política seletiva de encarceramento no Brasil” e contou com a participação dos seguintes pesquisadores ligados ao Instituto Ânima e à Universidade São Judas Tadeu: Adailton Cordeiro de Azevedo, Ana Paula Koury, Alexandre Luna da Cunha, Clara Moura Masiero, Antonio Sérgio Ferreira Bonato e Cláudia Maria Carvalho do Amaral Vieira. A projeto foi classificado em 2º. Lugar, tendo sido vencedora a Universidade São Paulo. Os resultados da pesquisa contratada estão prometidos para este 2º. Semestre de 2020. Algumas considerações a respeito da pesquisa que está sendo desenvolvida são apresentadas no item 5 abaixo.

nerabilidade Social, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), uma plataforma de disponibilização de informações que possibilita a consulta, em diversos formatos de dados, sobre fatores de vulnerabilidade social, presentes nos Municípios, que são as unidades político-administrativas mais próximas da realidade dos cidadãos.

A análise seria feita através da espacialização, mediante georreferenciamento, dos endereços de moradia de pessoas encarceradas efetiva ou potencialmente – com mandado de prisão expedido (dados disponíveis no Cadastro Nacional de Presos do BNMP 2.0 do CNJ) cruzada com as variáveis mapeadas pelo Atlas da Vulnerabilidade Social do IPEA em suas três dimensões (infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho) nesses mesmos territórios de moradia.

Os principais problemas assim se definiam: qual a correlação entre o local de moradia dos indivíduos e a privação de liberdade no Brasil? Observada essa correlação, onde estão as maiores concentrações? Qual o impacto das políticas públicas e sociais na vida das pessoas mais suscetíveis ao risco do encarceramento? Quais as políticas mais presentes e as mais ausentes nos territórios que concentram o maior número de locais de moradia dos aprisionados? Que outras clivagens, além do local de moradia, podem estar mais associadas à vulnerabilidade penal?

A análise de qualquer aspecto do aprisionamento masculino ou feminino não pode ser feito sob a égide estritamente normativa. Ela identifica um modelo de atitude e de reflexão diferenciado do pesquisador que reflete um saber olhar, ouvir, pensar, confrontar dados fornecidos pelas instituições ligadas ao sistema prisional acima identificadas com os já mapeados dados de vulnerabilidade.

Nas últimas décadas temos visto o aumento vertiginoso da população carcerária. Observa-se que a relação preso/vaga no Brasil é a pior do mundo, devendo-se chamar atenção para o fato que o grau de democracia e desenvolvimento de um país se revela, entre outros indicadores, pela forma como equaciona o problema do tratamento de sua população carcerária.

A triste realidade é que o Brasil tem feito investimentos vultosos em programas de aprimoramento do sistema carcerário que não bastaram para conter o sucateamento da máquina penitenciária, o despreparo e a corrupção dos agentes públicos que lidam com o universo penitenciário, a ausência de um atendimento à saúde da população carcerária, a superlotação nos presídios, a convivência promíscua entre os reclusos, o crescimento das facções criminosas e uma espécie de “ação afirmativa carcerária”, em que pardos e negros estão mais representados na população carcerária que a elite branca.

Do ponto de vista da realidade da execução penal da pena privativa de li-

berdade, fica evidenciada uma racionalidade restrita à segurança e à manutenção da ordem e da disciplina dentro do cárcere, indiferente a qualquer reflexão a respeito das razões que estão subjacentes ao agir criminoso do encarcerado.

Os cárceres brasileiros, ao retirar a liberdade de homens e mulheres por determinado período de tempo, infligindo-lhes sofrimento mental, plenamente satisfazem o discurso punitivo do Estado e a trama complexa de sentimentos, valores e conflitos da sociedade, sem preocupação algumas com as razões de seu agir.

Nesse sentido, o aprisionamento não é o fracasso que tanto se alardeia, senão um verdadeiro “sucesso” e representa, na atualidade a tradução do discurso punitivo estatal e do sentimento de expiação social ante o silenciamento de outras formas questionamento do problema.

O aprisionamento toma, assim, a forma de um espetáculo totalmente desvinculado de qualquer processo de ressocialização, tão aclamado na psicologia da Lei de Execução Penal e burocraticamente apontado nas muitas decisões judiciais proferidas, em que homens e mulheres são tratados como corpos a administrar, verdadeiros refugos humanos, com os quais o Estado, a sociedade e, muitas vezes, a própria família pouco ou não se importam.

### **3. MÃES E CRIANÇAS ENCARCERADAS – A FACETA MAIS PERVERSA DA RELAÇÃO VULNERABILIDADE, JUSTIÇA CRIMINAL E ENCARCERAMENTO**

As inter-relações entre justiça criminal, vulnerabilidade e encarceramento se revela no cenário da mais profunda miséria humana que é o encarceramento de mães com seus filhos.

Infelizmente, elas não têm sido poupadas da trágica realidade da execução penal no Brasil. Muitas são incluídas no contexto fático decorrente da condenação de suas mães, em que se entremeiam – e, não se distinguem – o lícito e o ilícito, expressão de uma realidade permanente de contensão, exclusão e descaso.

Portanto, estes meninos e meninas estão inseridos em um quadro de absoluta violação de direitos. O Brasil, não apenas assinou, mas ratificou a Convenção sobre os Direitos da Criança. O Brasil acolheu o paradigma da Proteção Integral em seu texto constitucional e no Estatuto da Criança de do Adolescente, de modo que questionamos: onde estão assegurados a essas crianças os três grandes princípios nela previstos: Princípio da vida e do desenvolvimento; o princípio da não discriminação e o princípio da voz e da participação? Enfim, uma sinfonia de violações é que presenciamos nos cárceres brasileiros, em que constam filhos e mães presos...

A presença de crianças nos cárceres brasileiros não é algo novo. Entretan-

to, segundo Santa Rita<sup>5</sup>, somente na década de 1960, é que se verifica, no Estado do Rio de Janeiro, a criação de uma instituição destinada ao atendimento à mulher presa com filhos: a Penitenciária Talavera Bruce<sup>6</sup>.

O aprisionamento da mãe acarreta consequências inevitáveis aos filhos, tornando qualquer proposta idealizada de proteger os direitos dessa criança uma quimera longínqua da efetividade de seus direitos e interesses, revelando-se apenas mais um discurso bonito, sem conteúdo prático de efetiva Proteção Integral ao ser em desenvolvimento.

Entretanto, são limitadas as possibilidades de efetivação da Proteção Integral no contexto da execução penal feminina da pena privativa de liberdade no Brasil. Utópico supor que, na atual situação dos presídios brasileiros, os órgãos ligados à execução penal no Brasil, no âmbito federal e estadual, venham a promover a construção de berçários e creches para atender a “infância confinada”.

Assim sendo, nada mais há que esperar dessa estrutura, ou seja, nada mais poderá ser feito em favor da criança no âmbito da execução penal e dos órgãos a ela atrelados. Numa estrutura prisional que não consegue sequer promover condições dignas aos milhares de homens presos e mulheres presas que lotam seus estabelecimentos, que dizer então de movimentos em favor da criança que ali está?

Se, por um lado, há toda uma estrutura estatal, na qual atuam o Ministério Público e a Magistratura sob a perspectiva punitiva, por outro, temos o paradigma da Proteção Integral, a prioridade absoluta e o superior interesse da criança a balizar a atuação dos representantes dessas instituições no âmbito da justiça especializada.

Recortes de uma mesma realidade – mãe e filho no cárcere – que exigem atuações muitas vezes conflitantes por parte dos membros das mesmas instituições. Para superar essa atuação institucional a partir de perspectivas diversas, importa que as instituições assumam a responsabilidade por agilizar medidas que façam com que o fluxo de informações permita que decisões integradas sobre um mesmo recorte da realidade efetivem os direitos de todos os envolvidos. O fluxo dessas informações deve ser dinâmico e eficiente, com o encaminhamento rápido aos responsáveis para que a tomada de medidas administrativas ou judiciais se faça com base nas informações colhidas e relatadas, em favor da proteção das crianças envolvidas no contexto do aprisionamento de suas mães.

5 SANTA RITA, Rosângela Peixoto. Mães e crianças atrás das grades: em questão o princípio da dignidade da pessoa humana. Dissertação (Mestrado em Política Social). Instituto de Ciências Humanas. Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília. 2006, p. 106

6 A Penitenciária Talavera Bruce tem sua origem na Penitenciária de Mulheres do Rio de Janeiro, criada em 1942 e administrada até 1955, pela ordem religiosa Irmãs do Bom Pastor. A partir daquele ano, a penitenciária passou a ser administrada pelo próprio Estado, sob a tutela da Penitenciária Central do Rio de Janeiro. Em 1966, a Penitenciária de Mulheres recebeu o nome de Instituto Penal Talavera Bruce. Atualmente é denominada de Penitenciária Talavera Bruce.

No Sistema de Justiça Criminal, que envolve não só a fase de conhecimento como também a fase da execução penal, a ampliação do recorte da realidade submetido à apreciação do Poder Judiciário para nele incluir fatos e informações que possibilitem um provimento jurisdicional em que se vejam respeitados os direitos da criança que está sob a responsabilidade da mulher, cuja conduta ‘criminosa’ foi passível de encarceramento, se faz necessária.

Essa perspectiva mais ampla somente será possível a partir de um enfoque da Justiça Criminal para com o encarceramento da mulher como algo que poderá impactar profundamente a vida da criança que poderá vir a nascer ou viver com ela dentro do cárcere, colocando a proteção aos seus direitos à prova.

A todo esse processo de construção normativa deve se destacar que no dia 8 de março de 2016, foi aprovada a Lei no. 13.257, conhecido como o Estatuto da Primeira Infância, que estabelece princípios e diretrizes para a formulação de políticas públicas que visam atender de forma mais efetiva os direitos da criança na primeira infância, ou seja, os primeiros 6 ( seis ) anos completos ou 72 ( setenta e dois ) meses de vida , considerados estratégicos para a promoção do desenvolvimento humano, social e econômico. Nesse sentido é que são promovidas várias mudanças, consubstanciadas na alteração da redação de regras já existentes e acréscimos de novas normas não só no Estatuto da Criança e do Adolescente como também na Consolidação das Leis do Trabalho.<sup>7</sup>

No contexto da criança e sua mãe encarcerada, reconhece-se que a criança que se encontra no estabelecimento prisional com a sua mãe tem o seu desenvolvimento posto em risco, tornando-se vulneráveis a problemas sociais, emocionais e cognitivos. Fica assegurado às mães e à criança as condições favoráveis de amamentação, como fator crucial para o crescimento e desenvolvimento adequado da criança, sendo uma das ações mais eficientes na redução da mortalidade infantil e no fortalecimento do vínculo mãe e filho. (Artigo 9º do Estatuto da Primeira Infância)<sup>8</sup>

Profundas e importantes alterações vieram, entretanto, no tocante ao direito à convivência familiar da criança cuja mãe está ou poderá vir a estar em estabelecimento prisional no Brasil. Mais do que bem vindas são as alterações

7 O Estatuto da Criança e do Adolescente sofreu as seguintes alterações: a) é acrescentado um parágrafo único ao artigo 3º;b) a redação do “ caput ” do artigo 8º e seus parágrafos 1º,2º,3º e 5º é alterada e são acrescentados os parágrafos 6º,7º,8º,9º, e 10º; c) são acrescentados os parágrafos 1º,e 2º. ao artigo 9º;d) há alterações de redação no “ caput ” do artigo 11º e no seus parágrafos 1º e 2º, bem como é acrescentado um parágrafo 3º; d) é alterada a redação do “ caput ” do artigo 12º; e) acrescenta-se os parágrafo 2º no artigo 13 e altera-se a redação do antigo parágrafo único; e f) no artigo 14º são acrescentados os parágrafos 2º,3º,4º.

8 À respeito aponta-se a Resolução no. 3 de 5 de outubro de 2017 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária ( CNPCP) que no art. 1º., incisos I e II estabelecem, respectivamente, a criação de condições que permitam o aleitamento materno exclusivo até o 6º.mês e o aleitamento materno continuado até os dois anos da criança ou mais, que está em companhia da mãe que cumpre pena privativa de liberdade, em caráter transitório ( inciso I) e, o fornecimento de uma alimentação saudável para a lactante, de modo que suas necessidades nutricionais sejam alcançadas para a produção de leite materno ( inciso II).

promovidas no Código de Processo Penal no sentido de que a autoridade policial deverá colher informações sobre a existência de filhos, respectivas idades e se possuem alguma deficiência e o nome e o contato de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, indicado pela pessoa presa bem como de que quando do interrogatório deverá constar a mesma informação (novas redações do artigo 6º, inciso X e do artigo 318 parágrafo 10º. do Código de Processo Penal).<sup>9</sup>

No mesmo sentido, está a expansão das possibilidades de substituição da prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for gestante ou tenha filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos ou que, sendo homem, seja o único responsável pelos cuidados de filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos (incisos IV e V do artigo 318 do Código de Processo Penal, com a nova redação dada pelo Estatuto da Primeira Infância

É importante ressaltar que ante a alteração normativa trazida pelo Estatuto da Primeira Infância ao artigo 318 do Código de Processo Penal, o Poder Judiciário brasileiro rapidamente reagiu, pontuando um primeiro enfrentamento da questões apontados no presente trabalho através da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede do *Habeas Corpus* no. 143641/SP, relatado pelo Ministro Ricardo Lewandowski, em favor de todas as mulheres presas preventivamente que ostentam a condição de gestantes, de puérperas ou de mães de crianças sob sua responsabilidade, como em nome das próprias crianças, concedendo a ordem para determinar a substituição da prisão preventiva pela domiciliar – sem prejuízo da aplicação das medidas alternativas previstas no art. 319 do CPP – de todas as mulheres presas, gestantes e puérperas ou mães de crianças e deficientes, relacionadas no processo pelo DEPEN e outras autoridades estaduais, enquanto perdurar tal condição, excetuados os crimes praticados por elas mediante violência ou grave ameaça contra seus descendentes ou, ainda, em situações excepcionálíssimas, as quais deverão ser devidamente fundamentadas pelos juízos que denegarem o benefício.

#### 4. JUSTIÇA CRIMINAL, VULNERABILIDADE E ENCARCERAMENTO: POSSIBILIDADES DE ANÁLISE CAUSAL.

As inter-relações entre encarceramento, atuação da justiça criminal no

9 A alteração normativa seguiu posicionamento defendido na obra: VIEIRA, Cláudia Maria Carvalho do Amaral Vieira; VERONESE, Josiane Rose Petry: **Crianças Encarceradas**. A Proteção Integral da criança na execução penal feminina da pena privativa de liberdade. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2016, p. 291. Nesse sentido, também, a Resolução no. 2 de 18 de agosto de 2017 que recomenda, respectivamente, nos artigos 1º. e 2º. que após a lavratura do auto de prisão em flagrante delito de mulher gestante, lactante ou mãe de filhos até (doze) anos incompletos ou com alguma deficiência, com as informações constantes nos artigos 6º, X e 304 parágrafo 4º do Código de Processo Penal, o delegado de polícia encaminhe 1 (uma) cópia para o Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) ou entidade equivalente, para análise da vulnerabilidade e oferta de serviços de proteção social básica do Sistema Único e Assistência Social (SUAS) (artigo 1º.) e que as cópias serão enviadas ao CRAS, ou entidade equivalente, mais próxima no endereço do responsável pelos cuidados dos filhos ou, inexistindo, o endereço informado pela mulher custodiada em auto de prisão em flagrante delito.



encarceramento de pessoas em contexto de vulnerabilidade constitui um dos temas de estudo da nova edição da série “Justiça Pesquisa” do Conselho Nacional de Justiça”, que serão concluídos no segundo semestre do ano de 2020<sup>10</sup>. De fato, essa nova fronteira de análise científica no tocante ao encarceramento no Brasil precisava ser enfrentada.

Ao todo foram cinco pesquisas contratadas junto à Universidade de São Paulo (USP) e ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), por meio de edital público de seleção, do qual participou o Instituto Ânima com a proposta referida no item 2 acima. A expectativa do Conselho Nacional de Justiça é que as pesquisas se tornem contribuições importante na análise das causas do encarceramento no Brasil e no aperfeiçoamento de políticas públicas que tratam dessa questão.

O Conselho Nacional de Justiça está extremamente preocupado em encontrar dados que façam com que o futuro do encarceramento brasileiro seja menos assustador. As previsões são no sentido de que em 2024 a população carcerária será de 1,5 milhão de pessoas, potencialmente controladas por 70 facções criminosas que atuam de dentro das prisões, sobre a violência e o tráfico nas ruas das cidades.<sup>11</sup>

Para realizar o trabalho os pesquisadores estão considerando três hipóteses: se a prisão ou apreensão de um indivíduo em audiência de custódia varia conforme seu local de residência; se a probabilidade de um indivíduo ser mantido preso em audiência de custódia varia segundo características sociodemográficas; se a medida da presença do Estado no território, por meio de políticas públicas, é inversamente proporcional ao índice de prisões/apreensões em um determinado local.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cada vez que se constrói uma penitenciária, todos devemos nos preocupar, principalmente, se concebermos, mesmo que a depender de comprovações empíricas, que a criminalidade é um fenômeno que tem por causas principais, mas não únicas: a pobreza, desigualdade e a exclusão.

Os níveis altos das causas acima citadas que, em resumo, demonstram a vulnerabilidade de uma alta parcela da população brasileira, representam o custo que nossa sociedade paga por adotar um determinado sistema de governo e um específico modelo econômico e de organização social.

Em nossa nação, cada vez mais somos menos pessoas livres por cada pes-

10 Conselho Nacional de Justiça (CNJ)-[www.cnj.com.br](http://www.cnj.com.br)- 4º edição da série “Justiça Pesquisa” Acesso: 16/10/20

11 Agência CNJ de Notícias- <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-abordam-relacao-entre-vulnerabilidade-impressao-e-prisoes/>. Acesso em: 16 out. 2020.

soa presa. O grupo de pessoas que gozam de liberdades tem se tornado mais restrito. O Brasil possui cerca de 860 mil presos, é a terceira população carcerária do mundo, com cerca de 55% dos detentos sendo jovens com idades entre 15 e 20 anos, de baixa escolaridade de segmentos de baixa renda da população. Estamos atrás apenas dos EUA e da China.

Muitos acreditam que o cárcere está direcionada à pessoa comum que comete um crime. Não é a verdade dos fatos. Este país está criminalizando e encarcerando a pobreza, ou seja, aqueles que têm pouco do Estado e da sociedade brasileira, além de ter permitido que o sistema penitenciário fosse assaltado pelo crime organizado.

Não é difícil se concluir que, mais do que nunca, a prisão está sofrendo como instituição pública fática e simbólica, necessitando mais do que nunca de estudos a respeito.

## 6. REFERÊNCIAS

ALVES, Elizete Lanzoni. A interdisciplinaridade no ensino jurídico: Construção de uma proposta pedagógica. In: \_\_\_\_\_; SANTOS, Sidney Francisco Reis dos; MONDARDO, Dilsa. **O ensino jurídico interdisciplinar: Um novo horizonte para o direito**. Santa Catarina: OAB-SC, 2005.

BOMBASSARO, Luiz Carlos. **As fronteiras da epistemologia: Como se produz conhecimento**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

PAULO, Beatrice Marinho. Família: uma relação socioafetiva. In: PAULO, Beatrice Marinho (org). **Psicologia na Prática Jurídica: A criança em foco**. São Paulo: Saraiva, 2012, p.48-59.

PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. São Paulo: Ed. RT, 2008.

SANTA RITA, Rosângela Peixoto. **Mães e Crianças atrás das grades: em questão o princípio da dignidade da pessoa humana**. 2006. 162 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília: 2006.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Do direito ao método, do método ao direito. In: CERQUEIRA, Daniel Torres de; FRAGALE FILHO, Roberto (Org.). **O Ensino Jurídico em Debate**. Campinas: Millennium, 2007.

VIEIRA, Cláudia Maria Carvalho do Amaral; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças Encarceradas: a proteção integral da criança na execução penal feminina da pena privativa de liberdade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

# O DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO NO CONTEXTO DE VULNERABILIDADE SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA

André Viana Custódio

Gláucia Borges

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Dimensão protetiva: perspectivas internacional e nacional para garantia de dignidade às crianças e adolescentes; 3. O direito fundamental à educação como direito basilar para o pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes; 4. Vulnerabilidade social, pandemia e violação ao direito fundamental à educação. 5. Considerações finais; 6. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

O mundo enfrenta no ano de 2020 uma nova pandemia, advinda do vírus COVID-19, que é facilmente transmitido, ainda não possui vacina preventiva confirmada e sequer foi solidificado medicamento eficaz para todos os acometidos pela doença. Diversos grupos sociais e áreas de atuação foram atingidas frente ao cenário que se enfrenta. Dentre essas pessoas, seja de maneira direta ou indiretamente, estão crianças e adolescentes.

Para discutir criticamente situações que ameacem ou violem os direitos da infância, faz-se importante ressaltar a força da tutela jurídica direcionada à esta, pois não é possível analisá-las sem, antes, frisar que a criança e o adolescente devem estar na escala número um de preocupação e atenção da família, da sociedade e do Estado, tendo em vista serem detentoras de prioridade absoluta e proteção integral.

Historicamente tidas como vulneráveis, em decorrência de seu peculiar estado de desenvolvimento e pela dependência direta que possuem dos adultos para a efetividade de seus direitos, crianças e adolescentes são elevadas a uma categoria proeminente de proteção, lhes sendo garantidos direitos inerentes a todos os seres humanos e, ainda, outros exclusivos. Todos os direitos humanos e direitos fundamentais à pessoa na infância, portanto, devem ser analisados sob a ótica de que os titulares são sujeitos tidos como sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento.

Apesar de todas essas especiais garantias, em situações típicas da vida em sociedade, muitas ainda sofrem violações de direitos que permeiam, inclusive, necessidades basilares, como é o caso do direito à alimentação. Em meio a

pandemia, situação atípica, há a potencialização desses riscos, o que demanda necessária atenção da tríplice responsabilidade compartilhada.

Objetiva-se, então, trazer a compreensão da amplitude do direito fundamental à alimentação e como o seu não asseguramento pode se mostrar como potencial violador para que outros direitos fundamentais destinados à infância sejam afetados, desrespeitando os preceitos da proteção integral. Além do mais, toda situação que possa trazer ameaça ou violação aos direitos das crianças e adolescentes deve ser prontamente levada à debate para que aqueles que detêm o dever de salvaguarda, atuem.

Para compreensão do tema, o capítulo apresenta no primeiro tópico um levante sobre a proteção internacional e nacional da infância, para frisar a importância desta em âmbito jurídico formal, bem como da necessidade de que essa proteção ultrapasse as fronteiras das normativas e materialize-se. O segundo tópico conceitua o direito à alimentação como um direito social, delimitando as garantias jurídicas explícitas e implícitas para o mesmo, buscando depreender a amplitude deste direito e a importância fundamental do seu asseguramento. Por fim, o terceiro tópico traz à tona a discussão sobre a vulnerabilidade de crianças e adolescentes, potencializadas por situações atípicas como a de pandemia, e aponta a cadeia violadora de direitos fundamentais decorrente desses períodos quando o direito à alimentação é afetado.

O método empregado foi o dedutivo, o de procedimento, monográfico, e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental indireta.

## **2. DIMENSÃO PROTETIVA: PERSPECTIVAS INTERNACIONAL E NACIONAL PARA GARANTIA DE DIGNIDADE ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

Crianças e adolescentes são titulares plenos de direitos humanos, refletindo que essas não são apenas objetos de proteção internacional ou interna, mas sujeitos de direitos, possuindo a seu favor, ainda, proteção específica, por se tratar de grupo vulnerável de pessoas (MAZZUOLI, 2018, p. 324).

Isso reflete, em âmbito internacional, que a toda criança e adolescente são reconhecidos direitos humanos próprios, condizentes com sua especial condição de seres humanos em desenvolvimento e, também, os direitos humanos assegurados a todos os seres humanos (PIOVESAN, PIROTTA, 2012, p. 236).

Os Direitos da Criança e do Adolescente são denominados também como direitos humanos por, ao menos, três situações específicas. Primeiro, porque assim são denominados os direitos relacionados à dignidade da pessoa humana advindos das normativas das organizações externas e foram os documentos internacionais procedentes das Nações Unidas que deram início à rota do re-

conhecimento dos direitos relacionados à proteção integral das crianças e dos adolescentes, influenciando o âmbito jurídico interno de cada Estado-nação.

Segundo, pois quando os direitos são assim reconhecidos, trazem consigo as mesmas características, especialmente da inalienabilidade e da indivisibilidade. Por serem inalienáveis, obrigam o Estado, tanto em âmbito interno quanto externo, a respeitá-los, defendê-los e promovê-los. Por serem indivisíveis, devem ser garantidos em seu conjunto, sob uma perspectiva integral e isso reflete que o desrespeito a qualquer direito faz com que todos sejam violados (PIOVESAN; PIROTTA, 2012, p. 237). Em decorrência, a terceira situação específica ocorre por serem os direitos humanos considerados direitos inatos ao ser humano, assim o sendo também os direitos humanos das crianças, garantidos pelo simples fato de serem seres humanos e estarem em fase especial de desenvolvimento, sendo a elas inerentes.

Por esse ângulo de análise,

[...] os direitos humanos das crianças e dos adolescentes gravitam em torno da dignidade e do desenvolvimento integral da pessoa humana, garantindo-se, por conseguinte, o direito à vida e à saúde; ao bem-estar; à assistência e à convivência comunitária e familiar; à identidade e à nacionalidade; à liberdade de consciência e de expressão; à cultura; ao tratamento jurídico e social igualitário e adequado às condições especiais, eventualmente verificadas (refugiados, pessoas com deficiências etc. (MAZZUOLI, 2018, p. 327).

Há, dessa forma, a consolidação de uma força jurídica *sui generis* para proteção de crianças e adolescentes resguardados no campo internacional, que traz efeitos nos âmbitos nacionais com a mesma força, exigência, superioridade normativa e proibição de retrocesso.

A Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 foi o marco normativo internacional que trouxe de maneira estruturada e sedimentada a garantia formal desses direitos basilares para o pleno e sadio desenvolvimento de crianças e adolescentes. “Embora outros diplomas internacionais também confirmam proteção às crianças, a Convenção *sistematizou* não só direitos civis e políticos, mas também econômicos, sociais e culturais em *um só texto*, voltado especificamente para a sua proteção” (grifo original) (RAMOS, 2019, p. 336). Segundo a UNICEF, a Convenção se organiza em quatro princípios gerais: da não discriminação (artigo 2º), do melhor interesse da criança (artigo 3º), do direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento (artigo 6º) e do direito de ser ouvida e levada a sério (artigo 12).

Embasada em outros documentos internacionais, como a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança – 1924, a Declaração Universal dos Direitos Humanos – 1948 e a Declaração dos Direitos da Criança – 1959, a Con-

venção trouxe a consolidação dos fundamentos teóricos indispensáveis para a afirmação dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A proteção integral constitui base epistemológica consistente que possibilitou reunir um “conjunto de valores, conceitos, regras, articulação de sistemas e legitimidade junto à comunidade científica que a elevou a um outro nível de base e fundamentos teóricos [...]” (CUSTÓDIO, 2008, p. 27-28).

A ideia central da proteção integral à criança e ao adolescente foi capaz de articular uma teoria própria em determinado momento histórico, porque conseguiu ao mesmo tempo conjugar necessidades sociais prementes aos elementos complexos que envolveram mudança de valores, princípios, regras e neste contexto conviver com a perspectiva emancipadora do reconhecimento dos direitos fundamentais à criança e ao adolescente (CUSTÓDIO, 2008, p. 31).

O Direito da Criança e do Adolescente reconhece, portanto, crianças e adolescentes como pessoas em peculiar estado de desenvolvimento, necessitando, por isso, de especiais garantias, onde sempre deve ser levado em conta o seu melhor interesse e as elevando à prioridade absoluta.

O Brasil instituiu o Direito da Criança e do Adolescente através da Constituição Federal de 1988, garantindo direitos fundamentais que tratam da criança e do adolescente de forma correspondente às diretrizes internacionais de direitos humanos e com os padrões democráticos de organização do Estado e da sociedade (PIOVESAN, PIROTTA, 2012, p. 236). Essencialmente, o direito brasileiro reconhece à pessoa na infância também a condição de sujeitos de direitos fundamentais, a serem, obrigatoriamente, atendidos pela família, sociedade e Estado, através de sua responsabilidade compartilhada (VERONESE, 2019, p. 21).

Concebida junto a Constituição brasileira, ou seja, na lei maior do país, o Direito da Criança e do Adolescente “deixa de se constituir apenas como obra de juristas especializados ou como uma declaração de princípios propostos pela Organização das Nações Unidas uma vez que incorporou na sua essência a rica contribuição da sociedade civil brasileira” (CUSTÓDIO, 2008, p. 27).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, por sua vez, tornou-se a principal norma regulamentadora dos direitos fundamentais da infância no Brasil, trazendo os preceitos para efetivação dessas garantias, tendo como eixo fundamental os princípios e diretrizes da proteção integral. No entanto, aos 30 anos do Estatuto, faz-se necessário, ainda, uma reflexão para se fazer valer os preceitos fundamentais dedicados à infância.

Assim como na comunidade internacional a infância possui todos os mesmos direitos humanos direcionados à salvaguarda da vida digna destinados aos adultos e, mais ainda, outros a si especialmente dirigidos, seguindo os

mesmos preceitos e sistema protecionista, no âmbito jurídico interno brasileiro crianças e adolescentes possuem, também, os mesmos direitos fundamentais direcionados aos adultos e mais aqueles para si particularmente garantidos. Em resumo, além de detentoras de direitos humanos especialmente destinados à sua proteção, também são titulares de direitos fundamentais próprios para que haja proteção isonômica frente a outros grupos sociais.

De acordo com o ordenamento constitucional, os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, ou seja, os direitos 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, devem ser assegurados com absoluta prioridade pela família, a sociedade e o Estado. Como direitos humanos incorporados e elevados à categoria de direitos fundamentais, são inalienáveis e indivisíveis. Violando um, todos são atingidos e crianças e adolescentes são colocados em situação maior de vulnerabilidade.

A tríplice responsabilidade compartilha possui papel fundamental na garantia de direitos das crianças e adolescentes, sendo que pouca efetividade será alcançada se não houver o compromisso conjunto desses entes (CUSTÓDIO, 2008, p. 38). Os direitos humanos possuem interpretação irradiante, que vincula todos os poderes públicos e agentes privados ao conteúdo dos mesmos (RAMOS, 2019, p. 149) e, da mesma forma ocorre com os direitos fundamentais, por assumirem centralidade na ordem jurídica. Elevando essa interpretação para a titularidade dos direitos humanos e direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, absoluto deve ser o comprometimento daqueles que tem o dever de garanti-los.

A proteção integral não é apenas recomendação, mas diretriz determinante do Direito da Criança e do Adolescente. Para se entender crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e garantir vida com dignidade, para que tenham pleno desenvolvimento, faz-se necessário tornar inequívoca a grandiosidade da proteção integral não somente no plano formal, mas também no material. Apesar de todas as conquistas e reconhecimentos formais que a infância galgou, ainda persistem situações as quais crianças e adolescentes são expostas, aumentando sua vulnerabilidade inerente à infância, necessitando que a família, a sociedade e o Estado, de fato, ajam em prol da garantia de seus direitos, através da satisfação das necessidades que são próprias desta fase (VILLASEÑOR, SAUCEDO, SILVA, 2017, p. 170-171).

Não se pode mais conceber, sob esse ângulo, que a proteção jurídica seja apenas formalista. O Brasil e o mundo já passaram da fase em que apenas se reconhecem direitos e, agora, devem avançar para que a implementação seja real, dando azo para que de fato a infância seja confirmada como categoria superior de proteção. Assim, seja em situações típicas ou nas inesperadas,

dentro das diretrizes da proteção integral, o poder público e os demais integrantes do Sistema de Garantias de Direitos devem estar devidamente preparados para ampará-las.

### 3. O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO COMO DIREITO BASILAR PARA O PLENO DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Compreendendo a proteção das crianças e dos adolescentes sob a dimensão internacional e nacional, ou seja, sob a perspectiva de proteção integral em todos os âmbitos de garantias, verifica-se que, entre os direitos destacados como essenciais e que devem ser garantidos com absoluta prioridade à pessoa na fase da infância, está o direito à alimentação.

O direito fundamental à alimentação, tratando-se de um direito social, possui como titulares todos os seres humanos, ou seja, possui caráter universal, e independe de qualquer outra condição (SARMENTO, 2016, p. 2012). Na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o artigo 25 dispõe que todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família, entre outros direitos, inclusive a alimentação (ONU, 1948). A Constituição Federal de 1988, por sua vez, o assegurou junto ao rol do artigo 6º de Direitos Sociais, desde a Emenda Constitucional nº. 64/2010 (BRASIL, 1988).

Os Direitos Sociais “consistem em um conjunto de faculdades e posições jurídicas pelas quais um indivíduo pode exigir prestações do Estado ou da sociedade ou até mesmo a abstenção de agir, tudo para assegurar *condições materiais e socioculturais mínimas de sobrevivência*” (grifo original) (RAMOS, 2019, p. 90). Nesse sentido, pode-se dizer que esses direitos são essencialmente prestacionais, o que exige ações estatais e da sociedade para a superação de desigualdades fáticas e situações materiais ofensivas à dignidade. Mas, também, podem ser direitos negativos, de abstenção ou de defesa, circunstância em que o Estado deve se abster de interferir de maneira indevida em determinados direitos (RAMOS, 2019, p. 91).

Quando se consideraram os direitos sociais, inevitavelmente em direito ao básico existencial para além do mínimo existencial. Segundo Sarmiento (2016, p. 212), o mínimo existencial se refere às condições materiais básicas para uma vida digna, derivando diretamente do princípio da dignidade da pessoa humana e que se manifesta como um núcleo essencial de quase todos os direitos elencados no artigo 6º da Constituição. Apesar de as necessidades básicas se modificarem de acordo com as variações socioculturais, algumas são universais, decorrentes das exigências da própria natureza humana, como é caso do acesso à alimentação (SARMENTO, 2016, p. 215).



A ONU afirma que o “direito a uma alimentação suficiente é de importância fundamental para desfrutar de todos os direitos” (ONU, 2009 p. 127). Assim como diversos outros direitos sociais, a alimentação é vista como uma das premissas básicas de sobrevivência, vez que faz parte das necessidades fisiológicas humanas. Contudo, a efetivação desses direitos fundamentais esbarra nos recursos disponíveis ao Estado para cumprimento do seu dever prestacional. Nesse caso, sua realização se limita à reserva do possível (RAMOS, 2019, p. 91). A reserva do possível surge justamente diante de um sistema escasso de recursos estatais, por vezes incapaz de suprir todos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados que, “diante da limitação de recursos para atender a múltiplas demandas, [...] é forçado a eleger prioridades dentre diversas necessidades e exigências legítimas” (SARMENTO, 2016, p. 229).

No entanto, traz-se em pauta a discussão desse direito como um dos presentes no rol direcionado à infância. Como demonstrado, crianças e adolescentes são detentoras de todos os direitos humanos e direitos fundamentais destinados aos adultos e, ainda, possuem direitos especialmente a si dedicados, em razão do seu estado peculiar de pessoa em desenvolvimento. O direito à alimentação, sendo um direito social e, portanto, possuindo caráter universal, é destinado a todos os seres humanos, mas, com relação às crianças e adolescentes, deve ser garantido com prioridade absoluta pela família, sociedade e Estado, conforme suas competências para tal.

No âmbito jurídico formal de garantias, o direito à alimentação já foi assegurado desde o primeiro instrumento internacional específico a favor das crianças, quer seja, a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança, publicada em 1924, que buscou abranger a proteção e o reconhecimento ao mesmo (UN, 1924). Por sua vez, a Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959, o trouxe como um de seus princípios, correlacionando como uma finalidade para garantia do direito à saúde a necessidade de alimentação pré e pós-natal à criança e à mãe. Dispôs, também, que a criança tem direito a desfrutar de alimentação, moradia, lazer e serviços médicos adequados (UNICEF, 1959). A Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, seguindo a linha protetiva da Declaração, também aponta a alimentação como garantia ao direito à saúde, estabelecendo como medida apropriada o combate às “doenças e a desnutrição, inclusive no contexto dos cuidados primários de saúde mediante [...] aplicação de tecnologia prontamente disponível e o fornecimento de alimentos nutritivos [...]” (UNICEF, 1989).

No Brasil, antes mesmo de compor o rol de direitos sociais a todos destinado na Constituição Federal, o direito à alimentação já fazia parte dos direitos fundamentais reconhecidos pelo constituinte originário no artigo 227 à infância (BRASIL, 1988). O Estatuto da Criança e do Adolescente, diferente de

outros direitos fundamentais, não traz o direito à alimentação em um título específico, abordando-o de maneira explícita brevemente em algumas diretrizes dos direitos à saúde e à educação, como é o caso da garantia ao aleitamento materno e à alimentação complementar do recém-nascido e a assistência suplementar ao direito à educação. Também surge como elemento essencial a ser fornecido aos adolescentes em serviços de atendimento socioeducativo em regime de semiliberdade e internação (BRASIL, 1990).

Apesar de não explícito a todo momento ao longo do Estatuto, o direito à alimentação ainda se conecta diretamente com diversos outros direitos fundamentais da criança e do adolescente. Em primeiro lugar, é possível citar o direito à vida. A vida humana é o bem jurídico mais importante e, como um direito humano e fundamental, o direito à vida não se resume somente ao direito de continuar vivo, mas de ter vida digna. Nesse sentido, é claro que, sem a alimentação adequada, nenhum indivíduo possuirá vida digna.

A Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas – ONU, no Comentário-Geral nº 12 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>1</sup>, definiu o que seria um conteúdo essencial do direito à alimentação adequada:

O direito a uma alimentação adequada é exercido quando todos os homens, mulheres e crianças, estejam só ou em comunidade, têm acesso físico e econômico, em qualquer momento, a uma alimentação adequada ou a meios para a obter. Deste modo, o direito a uma alimentação adequada não deve ser interpretado de uma forma estreita ou restritiva, que o equacione a um conjunto mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito a uma alimentação adequada terá de ser alcançado de forma progressiva. No entanto, os Estados Partes têm a obrigação básica de adotar as medidas necessárias para mitigar e aliviar a fome, [...] (ONU, 2009, p. 128).

Nesse sentido, percebe-se que com relação ao direito à alimentação, há forte imposição do dever em assegurar o acesso pelo Poder Público. Junto com os demais Estados Partes, o Brasil comprometeu-se a adotar medidas para garantir que todas as pessoas sob a sua jurisdição tenham acesso ao mínimo de alimentos essenciais suficientes, inócuos e nutritivamente adequados de modo a protegê-las contra a fome (ONU, 2009, p. 130).

Outro direito fundamental da infância ao qual o direito à alimentação se vincula é o direito à dignidade. Toda criança ou adolescente tem o direito fundamental à dignidade como pessoa humana em processo de desenvolvi-

---

1 No artigo 11, do Pacto, os Estados Partes reconhecem “o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência”, e reconhece que possivelmente deverão ser adotadas medidas mais imediatas e urgentes para garantir “o direito fundamental de todas as pessoas de estarem livres da fome e mal nutrição” (ONU, 2009, p. 127).

mento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais (BRASIL, 1990). O direito à dignidade decorre do princípio da dignidade humana, que “envolve a concepção de que todas as pessoas, pela sua simples humanidade, têm intrínseca dignidade, devendo ser tratadas com o mesmo respeito e consideração” (SARMENTO, 2016, p. 28). Se a todos é direcionado o direito à alimentação, a não garantia deste torna-se um violador da dignidade. Afinal, “o direito a uma alimentação adequada está inseparavelmente vinculado à dignidade inerente da pessoa humana e é indispensável à satisfação de outros direitos humanos” (ONU, 1999, p. 128).

O direito à convivência familiar e comunitária também se conecta, de maneira indireta, a esse direito fundamental. Segundo o Estatuto, a convivência familiar e comunitária se traduz no “direito da criança e do adolescente de ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral” (BRASIL, 1990). Nesse sentido, “mais do que a simples convivência, este direito reflete a importância de crianças e adolescentes crescerem em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral, ou seja, que garanta este e todos os demais direitos” (BORGES, 2020, p. 48).

Nesse sentido encontra-se um especial dever da família com relação à salvaguarda das crianças e adolescentes. É a família o ente que recebe a responsabilidade direta sob os filhos. É no ambiente familiar que estes passam a maior parte do tempo e devem encontrar o amparo para real proteção. Não se retira daqui o dever da sociedade e do Estado em dar condições para que as famílias consigam suprir as necessidades vitais das crianças e adolescentes, no entanto, sendo a alimentação uma necessidade diária, acaba a família tendo forte responsabilidade diante dos deveres atinentes à convivência familiar.

O lazer e o esporte se conectam também à alimentação, pois:

[...] por necessidades alimentares entende-se que o regime de alimentação no seu conjunto inclui uma combinação de nutrientes para o crescimento físico e mental, desenvolvimento e manutenção, e atividade física, que seja suficiente para satisfazer as necessidades fisiológicas humanas em todas as etapas do ciclo de vida [...] (ONU, 2009, p. 129).

O lazer e o esporte fazem parte do eixo de desenvolvimento social e pessoal da criança e do adolescente. Encontram-se dispostos em união ao processo educacional, sendo o lazer o direito ao descanso e ao divertimento, entretenimento e/ou recreação e, o direito ao esporte inclui o direito à prática e ao acesso. Além do mais, é possível afirmar que o esporte e o lazer estão diretamente conectados ao direito à saúde mental e física do ser humanos (BORGES, 2020, p. 56), por isso, indiretamente conectados à necessidade de garantia de uma alimentação adequada.

Como ressaltado, de maneira explícita o Estatuto se refere à alimentação com relação ao direito à saúde somente no que diz respeito às fases iniciais da vida da criança. O cuidado da legislação protetiva à infância no Brasil surge desde o período anterior à concepção, situação que o Estatuto e a Lei da Primeira Infância entendem por necessário cuidar da saúde da mulher para que, sendo uma gestante saudável, proporcione o pleno desenvolvimento ao feto, além de um nascimento com saúde. Assim, a proteção alimentar também atinge a gestante e, nos primeiros meses de vida, há forte campanha para a proteção do aleitamento materno e/ou a alimentação complementar (BRASIL, 1990). Contudo, da mesma forma que os demais direitos fundamentais, para assegurar o direito à saúde é inquestionável que a nutrição adequada assegura o desenvolvimento saudável do ser humano, afinal, “a criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência” (BRASIL, 1990).

Por fim, incluso no direito à educação, o direito à alimentação surge como uma das garantias complementares explícitas para assegurá-lo. Trata-se de segurança constitucional, determinando como dever do Estado o atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988). A alimentação escolar fornecida pela rede pública de ensino é essencial para que os estudantes, especialmente aqueles que vivem no contexto da pobreza, estejam fortalecidos para absorver o conteúdo a ser ministrado.

Verifica-se, dessa forma, que há toda uma cadeia de direitos fundamentais vinculados ao direito à alimentação, que pode ser melhor ilustrada da seguinte forma:

Assim, havendo o descumprimento desse direito, todos em seu entorno podem acabar, também, infringidos, fazendo surgir uma sequência de violações e tornando crianças e adolescentes mais vulneráveis. Em decorrência da especial proteção que recebem, é importante, então, que a família, a sociedade e o Estado tenham clareada a importância fundamental desse direito, que devem ser garantidos em todas as circunstâncias, especialmente às que fragilizam o desenvolvimento da infância.

#### **4. VULNERABILIDADE SOCIAL, PANDEMIA E VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO**

Infelizmente, em diversos países do mundo, mas aqui especificadamente falando do Brasil, os grupos sociais mais vulnerabilizados acabam tendo a garantia à vida digna, ou seja, dos direitos humanos e dos direitos fundamentais,

mais no plano formal que no material, o que resulta em desigualdades.

No Brasil contemporâneo, temos até boas leis, que se assentam na igual dignidade das pessoas – Constituição Federal, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei de Execução Penal, Estatuto da Igualdade Racial, dentre outros diplomas. Porém, a desigualdade enraizada na nossa cultura sabota o emprego dessas normas jurídicas, que acabam não protegendo todos os seus destinatários e se sujeitando a aplicações assimétricas pelas autoridades estatais, inclusive do Poder Judiciário. Tal fenômeno dá-se até mesmo com o princípio da dignidade da pessoa humana, que, apesar do seu teor igualitário, se sujeita a abusos e silêncios eloquentes (SARMENTO, 2016, p. 64).

Sarmento (2016, p. 64) comenta que o déficit de efetividade no Brasil deriva não apenas de uma razão apenas jurídica ou mesmo econômica, mas ainda das raízes culturais enraizadas de que as pessoas não são igualmente dignas a viver com plenitude de direitos. Assim, determinados grupos sociais acreditam que, de fato, devem viver situações de miserabilidade, de não acesso às políticas públicas ou simplesmente de não igualdade na garantia dos direitos.

Tendo em vista que para a infância sempre houve a concepção de fragilidade, sob essa perspectiva de análise de vulnerabilidade enquanto questão de relacionamento, a vulnerabilidade infantil passou a ser verificada no sentido de tentar limitar o poder dos adultos sobre crianças e adolescentes, para que a lei trouxesse reciprocidade social. Além do mais, passou a envolver as interações sociais da infância tanto de ambientes públicos quanto privados (SIERRA, MESQUITA, 2006, p. 149-150). Vulnerabilidade não é o mesmo que ser incapaz, “mas significa ter direito a condição de superar os fatores de risco que podem afetar o seu bem-estar. Em outras palavras, o sujeito com menos de 18 anos depende de um conjunto de fatores que devem viabilizar a efetivação de seus direitos” (SIERRA, MESQUITA, 2006, p. 149).

Com o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos humanos e fundamentais, a partir do advento do Direito da Criança e do Adolescente, surge a edição de diversas normativas objetivando melhorar a proteção à pessoa na infância, especialmente por esse reconhecimento de que estas são vulneráveis e necessitam de cuidado e proteção especiais (RIBEIRO, VERONESE, 2020, p. 42).

Ocorre que “de qualquer modo, as crianças e os adolescentes precisam da relação com os adultos para crescer e isso os torna vulneráveis. Vale lembrar que seus direitos, para serem assegurados, dependem, em grande parte, dos deveres dos adultos” (SIERRA, MESQUITA, 2006, p. 150). Nesse sentido, na condição de seres humanos que necessitam urgentemente que suas necessidades sejam atendidas, há forte responsabilização por parte da família, da sociedade e do Estado com a sua formação, o que demanda a necessidade de

investimento nas políticas da infância para reduzir essas ditas vulnerabilidades (SIERRA, MESQUITA, 2006, p. 150).

Com relação ao direito à alimentação, tem-se que a não garantia desse direito está diretamente relacionada com a consequência passar fome e, viver em situação de fome é sofrer situação de crueldade. O Estatuto da Criança e do Adolescente é claro ao dizer que “nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, **crueldade** e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais” (grifo nosso) (BRASIL, 1990).

Segundo a ONU (2009, p. 134), na assistência alimentar deve ser dada prioridade às populações mais vulneráveis, pois a fome é um problema que afeta toda a humanidade, ou seja, não apenas o Brasil, mas o mundo:

[...] enquanto os problemas da fome e mal nutrição são muitas vezes particularmente agudos nos países em vias de desenvolvimento, a mal nutrição, a subnutrição e outros problemas relacionados com o direito a uma alimentação adequada e o direito a estar protegido contra a fome existem também em alguns dos países economicamente mais desenvolvidos. Basicamente, as raízes do problema da fome e da mal nutrição não se encontram na falta de alimentos, mas na falta de acesso aos alimentos disponíveis, entre outras razões, devido à pobreza por parte de grandes segmentos da população do mundo (ONU, 2009, p. 128).

Em decorrência dessa preocupação, foi formulada em 2015 a agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a qual contém o conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, contendo um plano de ação para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que as pessoas alcancem a paz e a prosperidade. O segundo dos objetivos cuida da “Fome Zero e Agricultura Sustentável”, cujas metas<sup>2</sup> visam acabar com a fome, al-

---

2 2.c Adotar medidas para garantir o funcionamento adequado dos mercados de commodities de alimentos e seus derivados, e facilitar o acesso oportuno à informação de mercado, inclusive sobre as reservas de alimentos, a fim de ajudar a limitar a volatilidade extrema dos preços dos alimentos.

2.b Corrigir e prevenir as restrições ao comércio e distorções nos mercados agrícolas mundiais, inclusive por meio da eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação e todas as medidas de exportação com efeito equivalente, de acordo com o mandato da Rodada de Desenvolvimento de Doha.

2.a Aumentar o investimento, inclusive por meio do reforço da cooperação internacional, em infraestrutura rural, pesquisa e extensão de serviços agrícolas, desenvolvimento de tecnologia, e os bancos de genes de plantas e animais, de maneira a aumentar a capacidade de produção agrícola nos países em desenvolvimento, em particular nos países de menor desenvolvimento relativo.

2.5 Até 2020, manter a diversidade genética de sementes, plantas cultivadas, animais de criação e domesticados e suas respectivas espécies selvagens, inclusive por meio de bancos de sementes e plantas diversificados e adequadamente geridos em nível nacional, regional e internacional, e garantir o acesso e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, conforme acordado internacionalmente.

2.4 Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas robustas, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças do clima, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo.

2.3 Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços

cançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável (ONU, 2015).

O Brasil saiu do Mapa da Fome das Nações Unidas, em 2014, fazendo com que a fome deixasse de ser um problema estrutural. Foram realizadas ações estratégicas através da Educação Alimentar e Nutricional – EAN, que é uma das diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, para o alcance da Segurança Alimentar e Nutricional e da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA (BRASIL, 2018, p. 11). No entanto, muito ainda é necessário se fazer para erradicação dessa violação ao direito à alimentação.

Importante trazer à tona que esse reconhecimento das crianças e adolescentes como vulneráveis em decorrência da situação de pessoa em desenvolvimento e grande dependência dos adultos, salienta a importância da garantia de direitos especiais para que tenham, efetivamente, proteção integral. Esse reconhecimento já se faz necessário em situações normais da vida em sociedade. Contudo, quando o mundo vivencia situações atípicas, como é o caso de uma pandemia<sup>3</sup>, aumenta em potencial a fragilidade da infância.

Em 2020 o mundo sentiu, mais uma vez, a fragilidade do ser humano, a necessidade de estrutura nas políticas públicas e garantias estatais, especialmente as da saúde, e da importância da união dos povos de maneira fraterna e solidária, pois vem passando por situações inesperadas para esse momento. A pandemia do Corona Vírus ou COVID-19 veio para confirmar a situação de indefensabilidade e trazer mais preocupação com relação ao cuidado das crianças e adolescentes. Além das diversas consequências causadas por uma pandemia para a infância, como risco de morte, risco de falecimento dos pais ou responsáveis, risco de contágio e incorrer em prejuízos à saúde que ainda não se sabe se é de curto ou longo prazo, entre outros, também, no presente caso do COVID-19 que trouxe a necessidade de quarentena, verifica-se ainda as consequências do distanciamento social, proibição de funcionamento das escolas, suspensão das atividades esportivas e de lazer, bem como o agravamento da crise alimentar.

Com relação ao direito alimentar, tem-se que muitos fatores podem vir

---

financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não-agrícola.

2.2 Até 2030, acabar com todas as formas de desnutrição, inclusive pelo alcance até 2025 das metas acordadas internacionalmente sobre desnutrição crônica e desnutrição em crianças menores de cinco anos de idade, e atender às necessidades nutricionais de meninas adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas.

2.1 Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano (ONU, 2015).

3 Pandemia é a disseminação mundial de uma nova doença e o termo passa a ser usado quando uma epidemia, surto que afeta uma região, se espalha por diferentes continentes com transmissão sustentada de pessoa para pessoa.

afetá-lo, como o desemprego involuntário dos pais e/ou responsáveis em decorrência das crises financeiras geradas no país, órgãos públicos de apoio fechados para atendimento ao público pelo risco de contágio, atividades escolares presenciais suspensas, cortes de benefícios ou não atingimento dos requisitos para recebê-los, aumento dos custos domiciliares diante do maior período em casa.

Diante dessa situação e sabendo da relevância jurídica prioritária que a infância é detentora, questiona-se:

Será que crianças e adolescentes hoje residentes em nosso país precisam sofrer a crueldade da dor da fome, para demonstrarem o direito de receberem do Estado os serviços de políticas públicas oficiais necessárias para que os alimentos indispensáveis sejam oferecidos, na medida em que seus pais não podem provê-los, diante do cumprimento da quarentena decorrente da covid-19? Será que ela pode esperar seus pais cumprirem os requisitos do bolsa família ou preencherem as condições estabelecidas por meio de um aplicativo para que finalmente recebam o alimento? (RIBEIRO, VERONESE, 2020, p. 43).

As crianças e os adolescentes, nesse sentido, vivenciam situação que podemos chamar de hipervulnerabilidade. Em situações normais já as identificamos como detentoras de vulnerabilidade, por exemplo, muitas crianças e adolescentes dependem da alimentação escolar, mais conhecida como merenda, para fazer a melhor refeição do seu dia. As férias escolares por si só já são motivo de preocupação, pela ausência dessa refeição. Em situações de hipervulnerabilidade como na pandemia, cujas aulas presenciais estão suspensas e crianças e adolescente deixaram de ter essa garantia diária, não se questiona que há violação de direito.

A falta de acessibilidade para usufruir de todos os direitos fundamentais circunstanciada pela vivência de uma pandemia, então, torna-se ainda mais desafiadora e difícil, especialmente àqueles das camadas sociais mais necessitadas.

Segundo a ONU (2009, p. 129-130), a acessibilidade à alimentação adequada inclui a acessibilidade econômica, que “implica que os custos financeiros pessoais ou familiares associados à aquisição dos alimentos necessários para um regime de alimentação adequada devem estar a tal nível que a provisão e a satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou postas em perigo”, além da acessibilidade física, que “implica que a alimentação adequada deve ser acessível a todos, incluindo aos indivíduos fisicamente vulneráveis, tais como lactantes e crianças pequenas, [...]”.

Percebe-se, pelos exemplos demonstrados acima, que tanto a acessibilidade econômica quanto a física acabam prejudicadas em situações como essa da pandemia do Corona Vírus.



Se o direito à alimentação é um dos preservados pelo básico existencial dos direitos sociais por estarem conectados diretamente às necessidades fisiológicas dos seres humanos e sua violação pode resultar no rompimento da garantia de outros direitos fundamentais, é possível confirmar que mais vulneráveis ficam as pessoas na infância com a união do não asseguramento desse direito unido aos que dele dependem direta ou indiretamente.

O direito à vida e a saúde são os primeiros fragilizados diante da disseminação descontrolada na pandemia e, com a falta dos nutrientes adequados provenientes da alimentação adequada, mais propensas estarão as crianças e adolescentes a serem contaminadas e, até, falecerem pela falta de força no corpo. O direito à educação, cujo ensino já está prejudicado diante do necessário distanciamento social e a suspensão das aulas presenciais, traz consigo também a interrupção do fornecimento da merenda escolar, cuja alimentação por vezes é a mais completa e abundante que muitas crianças e adolescentes tem acesso.

Com o distanciamento social, também, crianças e adolescentes deixam de ter contato com amigos e colegas, não praticando esportes ou tendo momentos de lazer, frustrando mais ainda sua saúde física e mental, que já está debilitada sem a alimentação adequada. O direito à convivência familiar e comunitária pode ser afetada pela perda por falecimento dos seus provedores ou, ser afetada caso a drástica situação financeira afetada não venha acompanhada de auxílio do poder público. Não se estranhará se logo processos judiciais em massa surgirem em todo o Brasil, responsabilizando unicamente os pais por negligência, por exemplo. Para tanto, “na falta de nutrição adequada em razão da família da criança e do adolescente, não cabe a separação da criança da sua família, mas o apoio, por meio de políticas públicas adequadas à solução imediata, em prioridade absoluta [...]” (RIBEIRO, VERONESE, 2020, p. 48).

Por fim, unido a tudo isso, a dignidade das crianças e adolescentes fica completamente fragilizada. Não ter um simples prato de comida para se alimentar traz uma das maiores afetações a esse direito e princípio fundamental.

Se forem focalizadas as múltiplas formas de violência que atingem crianças e adolescentes brasileiros, sobretudo, os que se originam das camadas populacionais mais pobres, o chamado quarto estrato social, é possível constatar que, regra geral, os programas de cunho assistencial – as chamadas políticas compensatórias – têm alcance limitado e surtem efeitos paliativos, incapazes de ultrapassarem a área limítrofe em que os problemas de cunho notadamente sociais se manifestam, as quais estariam a exigir políticas sociais básicas. [...] Diante da esmagadora realidade socioeconômica em que vive a sociedade brasileira, as ações sociais são necessárias, mas é preciso admitir que tais políticas setoriais são limitadas, pois não conseguem atingir os elementos mais complexos da estrutura social que reproduzem e possibilitam o fluxo da marginali-

zação (VERONESE, 2019, p. 22).

Destaca-se que o direito à alimentação é um elo garantidor, ou seja, um direito básico e que, para situações comuns, já não está garantido, confirmando a vulnerabilidade do grupo social da infância. Para situações emergenciais, como tem sido a da pandemia do Corona Vírus, ratifica-se a ocorrência de hipervulnerabilidade da criança e do adolescente, diante da ausência no cumprimento do dever de proteção e de não reconhecimento material das mesmas como sujeitos prioritários de direitos.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se à infância é devida proteção integral que resulta, entre outros, em prioridade absoluta e análise do melhor interesse em todas as circunstâncias, clara é a enorme falha no sistema. Tendo em vista que crianças e adolescentes possuem relevância a nível internacional e nacional, elevados à categoria de superioridade, pois são pessoas em peculiar estado de desenvolvimento, necessitando da salvaguarda de direitos especiais, um direito básico não deveria ainda ser tido como mais um que as vulnerabiliza. Percebe-se que, apesar do reconhecimento no plano jurídico formal, crianças e adolescentes não estão sendo vistas como superiores pois, nem o básico lhes está sendo devidamente garantido.

O que preocupa é que em situações comuns já é possível verificar o direito de crianças e adolescentes sendo constantemente violados. Mas o que o mundo vive com uma pandemia, como a do Corona Vírus, não se trata de uma situação típica e comprova, ainda mais, a fragilidade das políticas públicas de atendimento, a fragilidade do ser humano e a fragilidade de crianças e adolescentes, tão dependentes dos adultos.

Ocorre que, compreendendo a importância das crianças e adolescentes, entende-se que devemos a elas proteção hoje, pelo que são hoje e não pelo que serão no futuro. Assim, são as crianças e adolescentes da atualidade que estão passando pela cruel situação de fome, tudo pelo despreparo e ausência do real reconhecimento como prioridades absolutas. Ainda não é possível se verificar todas as consequências que estas terão a longo prazo em decorrência da falha na proteção integral.

Falta o devido reconhecimento da fundamentalidade do direito à alimentação sob a ótica de que esse é um dos direitos basilares para a garantia de diversos outros direitos da infância, bem como da legítima confirmação dos demais como elementares para o pleno desenvolvimento do ser humano. Falta a devida efetivação dos direitos em situações normais. Falta preparo para que os direitos não sejam mais violados em situações diversas. Falta completa com-

preensão da proteção integral e as diretrizes inerentes, pois, enquanto isso, a depender da situação em que o mundo vive, crianças e adolescentes passam de vulnerabilizadas para hipervulnerabilizadas.

## 6. REFERÊNCIAS

- BORGES, Gláucia. **Conceitos Fundamentais do Direito da Criança e do Adolescente**. Florianópolis: Conceito Atual, 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 03 out. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 8.069**, publicada em 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm). Acesso em: 03 out. 2020.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Princípios e práticas para a educação alimentar e nutricional**. Brasília-DF, 2018. Disponível em: [https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2018/08/CADERNO\\_EAN\\_semmarca.pdf](https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2018/08/CADERNO_EAN_semmarca.pdf). Acesso em: 09 out. 2020.
- CUSTÓDIO, André Viana. **Teoria da proteção integral**: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. p. 22-43. Santa Cruz do Sul: Revista do Direito, v. 29, 2008.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 5. ed., rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.
- ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 01 out. 2020.
- ONU. Organização das Nações Unidas. Comentário Geral nº. 12: Artigo 11 (o direito a uma alimentação adequada), 1999. In: **Compilação de instrumentos internacionais de direitos humanos**, 2009. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf> Acesso em: 08 out. 2020.
- ONU. Organização das Nações Unidas. **Plataforma Agenda 2030**. Nova York: 2015. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/ods/2/> Acesso em: 09 out. 2020.
- PIOVESAN, Flávia; PIROTTA, Wilson Ricardo Buquetti. Os Direitos Humanos das crianças e dos adolescentes no direito internacional e no direito interno. In: PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 5. ed. – São Paulo: Saraiva, 2012.
- RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 6. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- RIBEIRO, Joana. Veronese; JOSIANE, Rose Petry Veronese. A segurança alimentar como principal foco de atuação do poder público para garantir direitos fundamentais às crianças e adolescentes e a covid-19. In: RIBEIRO, Joana. Veronese; JOSIANE, Rose Petry Veronese (coord.). **Pandemia, criança e adolescente**: em busca da efetivação de seus direitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
- SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- SIERRA, Vânia Morales. MESQUITA, Wania Amélia. **Vulnerabilidades e Fatores de Risco na Vida de Crianças e Adolescentes**. São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 1, p. 148-155, jan./mar. 2006.
- UN. **Geneva Declaration of the Rights of the Child**. Adopted 26 September, 1924, League of Nations. Disponível em: <http://www.un-documents.net/gdrc1924.htm>. Acesso em: 01 out. 2020.
- UNICEF. **Declaration of the rights of the child**. Proclaimed by General Assembly Resolution

1386 (XIV), of 20 November 1959. Disponível em: <https://www.unicef.org/malaysia/1959-Declaration-of-the-Rights-of-the-Child.pdf>. Acesso em: 01 out. 2020.

UNICEF. **Convenção sobre os direitos da criança**. Adotada em Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 01 out. 2020.

VERONESE, Josiane Rose Petry, O direito e o tempo na perspectiva da construção do ser criança. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVA, Rosane Leal da (Orgs.). **A Criança e seus Direitos: entre violações e desafios** [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora Fi, 2019.

VILLASEÑOR, Roxana Montejano; SAUCEDO, Martín Beltran; SILVA, Violeta Mendezcarlo. **Un análisis transversal de los derechos humanos de las niñas y los niños ante la emergencia**. n. 18. REDHES: Sevilla, 2017.

RIBEIRO, Joana; VERONESE, Josiane Rose Petry Veronese. **Pandemia, criança e adolescente: em busca da efetivação de seus direitos**. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2020.

# O MOVIMENTO “EXPOSED” NO CONTEXTO DA SOCIEDADE EM REDE: TENSÕES ENTRE AS NARRATIVAS DE ABUSOS SOFRIDOS POR INTERNAUTAS E O DIREITO AO ESQUECIMENTO DOS SUPOSTOS OFENSORES

Rosane Leal da Silva

Ingra Etchepare Vieira

**Sumário:** 1. Introdução; 2. O surgimento do movimento “Exposed” no contexto da sociedade em rede; 3. A possível tutela do direito ao esquecimento dos ofensores; 4. Considerações finais; 5. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da Sociedade em Rede, caracterizada pela instantaneidade dos fluxos informacionais além das fronteiras estatais, abriu espaço para novos movimentos que vão para além da mera busca de informação e oportunidades de comunicação. Ao lado desses já usuais canais, novas formas de interação foram abertas a partir de plataformas e *sites* de redes sociais, desde aquelas mais efêmeras e marcadas pelas pautas de momento até movimentos mais articulados e que objetivam denunciar determinados problemas sociais, políticos e até mesmo trazer ao conhecimento público situações de violência vivenciadas.

Essa forma de visibilidade é nova, pois se outrora as pessoas mantinham em sua intimidade determinados fatos, recorrendo a outras estratégias para ressignificar seus sentimentos, atualmente muitas vítimas buscam nas redes sociais um espaço para realizar a narrativa de suas vivências, em busca de apoio e solidariedade. E de postagem em postagem não só revelam, narram violência e sofrimento, dando visibilidade ao que estava no âmbito de reserva, quanto fazem denúncias e buscam angariar adeptos que também partilharam dos mesmos problemas e são sensíveis ou simpáticos à causa. Tal comportamento originou um movimento denominado *Exposed*.

Essa exposição revela tensões, pois se por um lado pode apontar para a amplificação do exercício da liberdade de expressão, pois confere inéditas formas de as supostas vítimas se manifestarem em busca de apoio, por outro suscita cuidados e reforça as ambivalências do uso das tecnologias da informação e comunicação. Tal cautela se justifica, pois a rapidez dos fluxos informacionais não só retira a possibilidade de contraditório ao conduzir a julgamentos sumários dos envolvidos, por parte da opinião pública, como também perpetua a

mensagem, pois se sabe que é muito difícil tornar indisponível um conteúdo após a sua publicação na *Internet*.

Esses novos usos das redes sociais colocam em contraste e levantam questionamentos acerca de qual direito tutelar, se a liberdade de expressão e de organização das eventuais vítimas, que encontraram no ambiente virtual espaço para suas denúncias ou se, ao revés, deve-se tutelar os direitos humanos (privacidade, honra, imagem, dados pessoais) e o direito ao esquecimento de quem é indicado como possível agressor.

Evidenciada a contraposição entre os interesses, para responder a esse questionamento optou-se por abordagem dialética, que permite o cotejo entre os temas em busca de uma síntese que responda, ainda que de maneira provisória, a esse novo dilema apresentado nas redes sociais.

## **2. O SURGIMENTO DO MOVIMENTO “EXPOSED” NO CONTEXTO DA SOCIEDADE EM REDE**

A informação e os dados pessoais se tornaram a matéria-prima da denominada sociedade em rede, um verdadeiro petróleo que alimenta e coloca em movimento a economia do informacional, alimentando empresas que se organizam em torno das interações virtuais de seus internautas. Em igual sentido, os usuários comuns também destinam cada vez mais tempo às interações no ambiente virtual e verbos como publicar, curtir e compartilhar parecem ter ingressado de maneira definitiva no cotidiano de muitas pessoas, que passam o dia a postar conteúdos.

Esses novos hábitos e práticas são tão intensas que os meios tecnológicos e o que ocorre no ecossistema digital têm potencial para definir os rumos individuais e coletivos da vida humana, como sustentado há muito tempo por Castells (1999, p. 108), com potencial para influenciar comportamentos nos mais variados assuntos, de temas íntimos a escolhas políticas. Numa inédita revolução jamais alcançada por outra tecnologia que a precedeu, as tecnologias da informação e comunicação possibilitaram a passagem da informação de algo estático e passível de digitalização para a dinâmica dos fluxos informacionais.

Tal movimento originou o que Castells (1999, p. 64-65) denomina de sociedade informacional, caracterizada como “[...] uma forma específica de organização social em que a geração, o processamento e a transmissão da informação tornam-se as fontes fundamentais de produtividade e poder devido às novas condições tecnológicas surgidas nesse período histórico”.

É incontestável que as tecnologias passaram a integrar o cotidiano de muitas pessoas ao redor do mundo, sendo utilizadas para as mais variadas finalidades, desde trocas comerciais e atividades econômicas até o uso para

fins de simples lazer e interação social. A variedade de usos, que se moldam e renovam a partir das transformações ocorridas nas sociedades e nas próprias tecnologias justificam a afirmação de Marcel Leonardi (2012, p. 28) de que “[...] a utilização e a dependência dos diversos serviços e facilidades oferecidos pela Internet modificaram completamente o comportamento humano”.

Dentre todas as possíveis utilizações, uma delas chama a atenção nos últimos tempos, que é a transformação das plataformas digitais em espaços para a partilha de experiências íntimas e vivências de sofrimento que teriam sido suportadas pelas vítimas. A experiência de ressignificar vivências pela escrita, na tentativa de reelaborá-las e dar-lhes outro sentido não se constitui em novidade, pois conforme narrado por Sibilia (2003, p. 141-144) desde o século XIX há registros literários do uso de cartas e de diários, especialmente por mulheres, que encontravam nesses registros numa maneira de expressar sentimentos, num exercício de reinterpretação de si.

Num universo marcadamente masculino, no qual a força do patriarcado enclausurava as mulheres no ambiente privado e íntimo, o silenciamento era quebrado pela escrita e era nos diários íntimos que os sentimentos secretos, as dores e amores que não tinham vazão na arena pública eram expressos. Outro canal bastante utilizado para exercer a liberdade de expressão era por meio de trocas de cartas, outra prática feminina. Conforme narrado por Carvalho (2001, p. 246), as correspondências entre amigas registravam nascimentos e mortes, histórias de conquistas e perdas de muitas mulheres, que por meio das cartas buscavam a compreensão e a solidariedade de quem partilhava do destino comum de ser mulher num mundo em que os espaços de fala e de atuação pública eram reservados aos homens.

As mudanças sociais ocorridas nos últimos séculos são resultado de lutas visando à abertura de espaços democráticos de fala em igualdade de condições para todos, o que foi potencializado também pelas tecnologias da informação e comunicação, que além de romperem com a centralidade da emissão das mensagens, em regra não impõem filtros ou controles aos fluxos informacionais. Essa abertura potencializa o exercício da liberdade de expressão, mas também impõe desafios para a proteção da privacidade, intimidade, honra e imagem das demais pessoas, importantes direitos humanos consagrados em tantos tratados internacionais e que, no pós Segunda Guerra, encontram na Declaração dos Direitos Humanos (1948) sua mais notável fonte.

Ao tratar dos direitos humanos, Zayas (2018, p.64-65) não retira a importância dos direitos codificados nos tratados internacionais, pois consistem em expressões práticas dos direitos, uma espécie de modelo mínimo, porém sustenta que são incompletas pois há inúmeros outros direitos que se complementam e interpenetram e cuja observância assume papel essencial para a dignidade

humana. Essa proposição se afasta do modelo geracional de direitos humanos, de há muito criticado por diversos autores, e sustenta que os direitos sejam ordenados segundo um critério cujo ponto de partida seja a fruição de outros. Assim, sem direito à água, à alimentação e moradia seria impossível usufruir de outros direitos, pois eles viabilizam a própria vida. De igual forma, o autor sustenta que ao pensar no direito à educação, ao trabalho e repouso, no acesso à informação deve-se considerar que todos eles permitem o livre desenvolvimento da personalidade, sem a qual não haverá dignidade. Seguindo sua linha de raciocínio, haveria também direitos instrumentais, como o devido processo legal, pedido de prestação de contas, transparência, livre exercício de suas convicções religiosas e direito à livre expressão e de manifestação, denominados como direitos afirmativos, os quais também convivem com os chamados direitos humanos negativos, assim entendidos como proibições direcionadas aos Estados e particulares, que devem se abster de determinadas violações e cuja observância impõe o respeito à integridade física do titular. Esses direitos são complementados por outros, inerentes e imanentes aos outros e que se referem à igualdade e que convocam à justiça social. Ao concluir sua exposição, Zayas (2018, p. 65) sustenta que

Además, hay que recordar que todos los derechos se ejercen en el contexto de los otros derechos, y que hay principios generales del derecho como la buena fe, lo que implica la prohibición de arreglos que son por su naturaleza contra los buenos modales o contra el orden público, y la regla que el ejercicio de mis derechos no puede frustrar el ejercicio de los derechos de otras personas (sic utere tuo ut alienum non laedas), y la consecuente prohibición del abuso del derecho, un concepto avanzado por Sir Hersh Lauterpacht. Pero, ¿a dónde desembocan todos los derechos humanos?

Certamente não é necessário grande análise para responder que todos esses direitos, além de se interpenetrarem e se complementarem, são essenciais para a dignidade humana.

Ao tratar dos direitos humanos na ordem internacional, Suxberger (2018) sustenta, na esteira de Bobbio e com acerto, que não se trata de positivá-los, mas sim de assegurar garantias para a sua observância. A compreensão dos direitos humanos nessa quadra da história requer, portanto: a) avançar para além do seu reconhecimento formal rumo à efetivação; b) reconhecer que a ordem internacional consiste em mero ponto de partida e que tudo dependerá da capacidade de os Estados promoverem internamente esses direitos ao que se agrega neste trabalho, um terceiro elemento, a saber: c) a compreensão dos direitos humanos num mundo acelerado e tensionado pelos fluxos requer a habilidade em trabalhar com a tensão e a colisão entre direitos humanos.

Na mesma esteira segue Herrera Flores (2009, p. 78) ao sustentar que a interpretação dos direitos humanos, além de superar o tradicional enfoque geracional, deve ultrapassar os dualismos rumo a uma concepção integral dos



direitos humanos. Ao invés de separá-los em direitos individuais, de um lado; sociais e econômicos, de outro, trabalharia com outra lógica, reconhecendo direitos à integridade corporal, direitos à satisfação de necessidades e direitos de reconhecimento. Não haveria mais espaço, igualmente, para a segmentação em direitos humanos, na seara internacional e, fundamentais em âmbito interno, tratando-os por direitos humanos fundamentais.

Essa contribuição é importante vez que os direitos coincidem em conteúdo e valores que envolvem, posto que sua observância conduz ao reconhecimento da dignidade humana. Quanto ao âmbito – internacional ou interno – resta lembrar que tais direitos também foram contemplados na Constituição Federal de 1988, vez que tratá-los por direitos humanos e fundamentais não se constitui em problema.

Especificamente quanto à liberdade de expressão há expressa menção no artigo 5º, inciso IV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e se constitui num importante direito, sobre o qual se alicerça a democracia. Quando se lança um olhar mais detido sobre esse exercício na *Internet* convém recordar que a liberdade de expressão é um dos princípios norteadores do Marco Civil da Internet, o qual “se apresenta como uma grande moldura de direitos e liberdades individuais dos usuários de *internet* no contexto brasileiro” (MEYER-PLUFG; LEITE, 2015, p. 440). Sua importância se evidencia pela menção que recebe ao longo do texto, o que é feito de diferentes maneiras, nenhuma delas, no entanto, reduz sua importância: no artigo 2º, *caput*, a referida Lei estabelece a liberdade de expressão como o seu fundamento, já o artigo 3º, inciso I, o elenca como princípio basilar, enquanto o artigo 8º descreve o referido direito como condição para “o pleno exercício do direito de acesso à internet” (BRASIL, 2014).

A liberdade de expressão pode ser exercida de múltiplas formas, possibilitando a manifestação de pensamentos, sentimentos e juízos de valor (BENTIVEGNA, 2019, p. 86). Segundo Carlos Affonso Pereira de Souza (2015, p. 380), a liberdade de pensamento e de expressão podem ser caracterizadas como “[...] liberdades de conteúdo intelectual, tendo como pressuposto para o seu exercício a interação entre indivíduos, com o escopo de fazer comunicar o produto do pensamento, mais especificamente, as suas crenças, conhecimentos, ideologias [...]”.

O direito de expressar-se e a comunicação, “mais do que uma característica do ser humano, é uma necessidade”, o que vai desde a “linguagem gestual, passando pela palavra escrita epistolar até os modernos e-mails e MMS (Multimedia Message Service) [...]”, o que conduz a crescente superação de obstáculos, “quer na distância a que podemos comunicar, quer na quantidade de informações comunicadas, quer na velocidade com que conseguimos comunicar essa informação” (FARINHO, 2006, p. 9).

O fato é que as pessoas sentem necessidade de expressar suas opiniões e

sentimentos e encontram nas plataformas digitais ambiente aberto e com milhares de leitores ávidos para o que Paula Sibilia (2003, p. 147-149) chama de “consumo de vidas alheias”. Quanto mais triste a história ou mais picantes os fatos narrados, mais haverá pessoas interessadas em sua leitura, mais o texto será compartilhado com outros, disseminando-se de maneira tão incontrolável que ainda que seu autor tenha se arrependido logo após publicá-la, não haverá mais controle sobre a postagem, ou seja, ocorre a perda da autodeterminação do titular.

Trata-se de um fenômeno novo no qual a liberdade de expressão é potencializada de tal maneira que abre um canal direto por meio do qual informações mais reservadas, antes guardadas na intimidade, ganham luz e visibilidade, muitas vezes pela ação dos próprios titulares dos direitos, que livre e espontaneamente revelam segredos, abrindo mão dessa esfera de proteção. Percebe-se, pois, que a sociedade dos fluxos promove uma verdadeira teia ou rede de interpenetração entre direitos humanos, que não podem ser vistos como dissociados. Tal constatação corrobora o acerto das lições de Pérez Luño quando este autor sustentava que sob os impactos das tecnologias os direitos precisam ser considerados e tutelados em sua estrutura unitária, em sua dimensão social e seu *status* positivo (2005, p. 339). Este enfoque positivo e social ultrapassa o binarismo público/privado e parece oportuno à medida que propõe a análise mais atualizada para o tema. Como destacado pelo autor, o momento atual exige novas respostas, pautadas no que denomina “consciência tecnológica” e, em suas palavras “Urge tomar en serio la tarea de construir una Teoría del Derecho abierta, y responsablemente comprometida con la respuesta a las nuevas necesidades y exigencias de los hombres que viven en la era de la informática” (PÉREZ LUÑO, 1996, p. 135).

De fato, as interações mediadas por tecnologias podem produzir novas complexidades e o exercício da liberdade de expressão por parte do titular pode relativizar o conceito de intimidade. Quanto à esse direito, Farinho (2006, p. 45) relembra as lições recebidas do direito alemão sobre a proteção da vida privada, sustentando que essa proteção precisa ser proporcional às áreas de personalidade afetadas e que cada esfera da personalidade deveria ter uma camada de proteção específica, sendo que “as esferas que reclamam maior proteção são aquelas que estão mais próximas de experiências definidoras da identidade do indivíduo”. Por este critério, a esfera da privacidade abarcaria informações relativas às emoções e contextos relacionais específicos, enquanto a íntima teria referência ao mundo intrapsíquico dos sentimentos identitários e sexualidade, elementos que impactam negativa ou positivamente na autoestima e na autoconfiança.

O fato é que se de um lado esta proteção pode ser reclamada contra a intromissão desautorizada de terceiros, por outro pode ser plenamente expos-

ta pelo titular dos direitos que, fazendo uso de sua liberdade de expressão e de sua autodeterminação revela informações pessoais íntimas, quer o faça por necessidade de ressignificar sua história, por solidão ou para angariar o apoio dos demais internautas. Tal comportamento já tinha sido objeto de estudo inclusive pela psicanálise e foi denominado de extimidade, explicado sob o ângulo jurídico por Bolesina (2017, p. 187) para quem “[...] a extimidade passa a ser a revelação, consciente ou não, de partes selecionadas da intimidade e o recebimento de *feedback*, que é reabsorvido e, no fechar deste ciclo tem-se o enriquecimento da intimidade, mas, além disso, uma transformação da própria intimidade”. Para o autor tal comportamento não pode ser confundido com o narcisismo ou vontade de exibir-se, mas se trata de algo que é exposto em busca da validação do outro, servindo na construção da identidade.

Essa exposição pode parecer paradoxal e oferece pistas sobre a complexidade dos temas atuais quando somados à tecnologia, pois ao mesmo tempo em que as pessoas reclamam proteção à intimidade contra as interferências alheias, elas também promovem sua auto-exposição na *Internet*, relativizando ainda mais as fronteiras entre público e privado.

Muitos internautas se utilizam das redes sociais para simples busca de informações e para interações sociais, outros interagem nesses espaços para dar vazão a sentimentos e posicionamentos individuais, enquanto os demais se valem das tecnologias para, a partir do encontro com outras pessoas, partilhar pautas comuns e mobilizar as pessoas para um determinado objetivo, como já apontava Castells (2013) ao tratar do que denominou de redes de indignação e de esperança.

É neste ambiente plural e a partir dessa multiplicidade de utilizações que recentemente, eclodiu, nas redes sociais, sobretudo no *Twitter*, a prática denominada de “*Exposed*”, advinda do termo em inglês “exposto”, em que jovens de diferentes Estados brasileiros utilizam a rede social para divulgar casos de assédio sexual, relacionamentos abusivos, agressões e até mesmo estupro (RAMOS, 2020). Com o mesmo intuito, em 2017, ocorreu o movimento denominado de “*MeToo*”, ou “eu também”, o qual alcançou repercussão mundial, com milhares de adeptos (MESQUITA, 2020).

Em alguns casos a violência teria ocorrido no âmbito doméstico ou em qualquer relação afetivamente íntima em que as partes coabitavam. Justificavam a narrativa a partir da tutela prevista na Lei nº 11.340, de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha, a qual tipifica vários comportamentos que atingem a integridade física, psicológica, moral, sexual e patrimonial da mulher. Em outros casos, a violência não resultou de relacionamentos mais estáveis, tendo sido praticada em encontros ocasionais e até mesmo em relações profissionais, nas quais a vítima estava subordinada ao abusador.

Independente da espécie de violência ou abuso relatado, identificam-se, na prática do “*Exposed*” algumas das características estabelecidas por Manuel Castells (2017, p. 154) para descrever os movimentos sociais em rede, como a conexão por diversas formas, a possibilidade de adquirir repercussão global, a rápida disseminação e o desencadeamento a partir da indignação. Em relação ao último aspecto, é importante mencionar que algumas pessoas preferem divulgar os casos de abuso ou violência nas redes sociais, em virtude da descrença nas instituições, como na autoridade policial e até mesmo no Poder Judiciário (SERRANO, 2020).

É importante mencionar também que o movimento em questão “gera acolhimento entre as mulheres e serve de ferramenta para incentivar a denúncia dos abusos [...]” (DE UNIVERSA, 2020). Dessa maneira, possuem potencial de mobilizar grande número de pessoas, sobretudo mulheres, já que “as redes sociais digitais baseadas na internet e nas plataformas sem fio são ferramentas decisivas para mobilizar, organizar, deliberar, coordenar e decidir” (CASTELLS, 2017, p. 158). Além disso, a Internet se reveste como instrumento para a obtenção dos fins almejados por mobilizações e protestos (CARDOSO, 2007, p. 420).

Ainda que o exercício dessas manifestações seja legítimo e represente uma forma de aliviar o sofrimento das integrantes do movimento, não se deve ignorar que o direito à liberdade de expressão não é absoluto, encontrando limites em outros direitos fundamentais e personalíssimos (MEYER-PLUFG; LEITE, 2015, p. 431). No mesmo sentido segue o Enunciado nº 613 do Conselho da Justiça Federal, aprovado na VIII Jornada de Direito Civil, em abril de 2018, com o seguinte teor: “a liberdade de expressão não goza de posição preferencial em relação aos direitos da personalidade no ordenamento jurídico brasileiro”. Também é importante mencionar a justificativa elaborada para a aprovação do referido enunciado:

[...] os direitos da personalidade, que colidem frequentemente com a liberdade de expressão, também possuem elevado “peso abstrato”, em razão de sua conexão direta e imediata com a dignidade da pessoa humana, verdadeiro fundamento da República. Assim, revela-se arbitrária qualquer tentativa apriorística de privilegiar algum desses direitos. A relação de prevalência deverá ser determinada à luz de elementos extraídos do caso concreto. Assim, não devem ser excluídos meios de tutela que possam se revelar adequados à proteção do direito da personalidade lesado. Isto inclui a possibilidade de interromper a circulação de informações [...] ou impedir sua publicação. [...] Em determinados casos, chega-se a propor a limitação dos remédios disponíveis ao lesado à solução pecuniária (indenização). É de se recordar, porém, que o que a Constituição assegura a todo cidadão não é o direito a ser indenizado por violações à privacidade; é o direito à privacidade em si (BRASIL, 2018).

Logo, quando o exercício da liberdade de expressão entrar em tensão com

outros direitos de igual importância, revelando-se abusivo e produtor de danos, os atingidos poderão pleitear as medidas jurídicas cabíveis. Como adverte Carlos Alberto Bittar (2014, p. 261), “os atos capazes de causar dano a outrem têm se pluralizado nos meios virtuais” e neste caso não é diferente, pois ainda que para a suposta vítima sua narrativa possa ser verdadeira, não se pode descartar, de um lado, a existência de falsas memórias e, de outro, o direito ao esquecimento que teria o próprio autor do comportamento, sobretudo quando já respondeu pelo fato perante as autoridades.

Percebe-se, portanto, que no movimento “*Exposed*” importantes traços característicos dos movimentos sociais, possuindo a finalidade de mobilizar e conscientizar as mulheres, incentivando-as a expor casos de abusos, relacionamentos abusivos e violência. Entretanto, dependendo da forma como a liberdade de expressão será exercida, outros direitos humanos, também considerados na legislação brasileira como fundamentais e de personalidade podem ser violados, como o denominado direito ao esquecimento, o qual será tratado a seguir.

### 3. A POSSÍVEL TUTELA DO DIREITO AO ESQUECIMENTO DOS OFENSORES

O movimento “*Exposed*” constitui um novo canal para o exercício da liberdade de expressão de mulheres e jovens que se sentiram vítimas de tratamento abusivo ou violento, encontrando no *Twitter* um canal privilegiado de manifestação. Entretanto, a liberdade de expressão das mulheres que foram vítimas precisa ser exercida dentro dos limites legais, com cautela para não violar os direitos fundamentais e personalíssimos dos supostos abusadores, pois de vítimas podem passar a agressoras, especialmente quando as postagens permitirem identificar o autor da violência narrada. Isso ocorre porque a partir do momento em que é identificada, a pessoa pode sofrer verdadeiros linchamentos públicos (físicos e morais), além de reclamar o direito ao esquecimento.

Há, portanto, uma clara tensão entre direitos humanos, especialmente aqueles que estão mais ligados à personalidade, mais propensos a colisão com a liberdade de expressão, dentre eles o direito à privacidade (MEYER-PLUFG; LEITE, 2015, p. 438). Trata-se, sem dúvidas, num dos direitos mais relativizados na sociedade em rede, pois a conexão constante das pessoas “na” e “pela” *Internet* gera instantânea e incontrollável propagação de fluxos, dentre eles informações de caráter privado, como dados pessoais.

É notória a metamorfose pela qual passou a privacidade, antes restrita à intimidade e satisfeita pelo atendimento do direito de ser deixado só, atualmente passa a abarcar o direito ao controle das informações sobre sua pessoa. Nesse sentido, Frazão (2019, p. 109) identifica novos domínios que envolvem a privacidade, tais como “a autodeterminação informativa, o direito a não discri-

minação, a liberdade, a igualdade, o direito de acesso e acompanhamento dos dados pessoais quando se tornam objeto de disponibilidade de outros, dentre outros.” Sobressai, nesta evolução, a importância dos dados pessoais, ou seja, qualquer informação pessoal sobre uma pessoa identificada ou identificável.

Somado à proteção em sede de direitos humanos e fundamentais, antes já existente por força dos tratados internacionais e do disposto na Constituição Federal, recentemente essa proteção foi ampliada e aprofundada com a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD), vigente desde 18 de setembro de 2020. Ainda que ela não incida diretamente sobre a conduta das autoras das postagens, pois de acordo com o art. 4º, inciso I, a LGPD não se aplica ao tratamento de dados pessoais realizado por pessoa natural para fins exclusivamente particulares e não econômicos, evidencia a importância desse bem jurídico, reconhecendo a autonomia desse direito.

Pois bem, um dos pontos de tensão identificados na prática “*Exposed*” ocorre justamente quando as narrativas de abusos oferecem uma riqueza de detalhes que permite aos demais leitores identificar o suposto abusador, pois informações de tal natureza poderão trazer-lhe severos problemas. Assim, ainda que os abusos e violências sejam verdadeiros e de fato tenham ocorrido, a narrativa feita pela vítima ao contar sua história gerará sua própria exposição, assim como gerará a exposição (quicá desnecessária) de dados pessoais do suposto agressor que ficaria, inclusive, sujeito a ações de violência desencadeadas por outros internautas.

Verifica-se que é assertiva a afirmação de Bentivegna (2019, p. 93) ao sustentar que, se por um lado o uso da internet facilitou a interação social e o exercício das liberdades, por outro “Tal facilitação propiciou igualmente a ocorrência dos conflitos entre tal exercício e a preservação dos outros direitos da personalidade como a honra, a imagem e a privacidade”, todos previstos em Tratados de Direitos Humanos e também na Constituição Federal, artigo 5º, incisos V e X; igualmente contemplados no artigo 20 do Código Civil Brasileiro e no Marco Civil da Internet, no artigo 3º, inciso II e no artigo 7º, inciso I.

De fato, quando se trata de exposição na *Internet* há verdadeiro interpenetração entre os direitos, conforme mencionado na primeira parte do trabalho e tal não ocorre tão somente com os direitos da pessoa que realiza a denúncia por se sentir vítima, mas se estende também ao suposto agressor e seus familiares. As publicações podem trazer reflexos negativos sobre sua integridade física, psíquica, sobre sua segurança pessoal e de sua família. Ocorre que enquanto no caso da exposição voluntária da privacidade e intimidade a internauta tem a autodeterminação informativa de realizar a postagem, escolhendo essa exposição, tal possibilidade não se oferece ao suposto agressor, que de uma hora para a outra passa a ter sua vida devassada e seus dados pessoais, assim como

de sua família, expostos a todo o tipo de ação o que o autorizaria, inclusive, a buscar a reparação civil por eventuais danos morais suportados, bem como acionar criminalmente a autora da publicação por configurar crime contra a honra. Para evitar que a autora da postagem passe de vítima à ofensora há dicas jurídicas bem interessantes, ofertadas gratuitamente no *Youtube* por duas jovens advogadas que, por meio do “Canal Direito Delas” ensinam como fazer as denúncias de maneira correta e sem correr o risco de figurar como ré em processos judiciais (CANAL DIREITO DELAS, 2019).

Tais instruções são importantes até para a que autora das postagens possa refletir se é realmente adequado protagonizar esse tipo de exposição, pois as consequências podem ser negativas para ambos. Especialmente quando acompanhadas de dados pessoais, a divulgação tanto pode estimular a discriminação da jovem na *Internet*, que poderá ser rotulada pejorativamente por grupos machistas e conservadores, com também gerar reflexos traumáticos e quiçá incontroláveis para o suposto ofensor, pois muitas das informações serão também dados sensíveis. Sobre essa categoria de dados pessoais pode-se dizer que tem íntima relação com aspectos da personalidade de um indivíduo, como a orientação sexual (PARENTONI, 2015, p. 551), opção religiosa, raça, etnia, podem gerar preconceito ao titular. Informações e publicações de nome e sobrenome, local de trabalho, profissão, além de poderem identificar a pesquisa que é titular dos dados ainda permite que se chegue até os familiares, gerando para estes uma exposição indevida.

Tal risco leva a se discutir o denominado direito ao esquecimento<sup>1</sup> que, segundo Sarlet (2015) caracteriza-se como direito fundamental implícito. Seu surgimento ocorreu em meio a discussões sobre a ressocialização de ex-detento que já cumpriu a pena, possibilitando-lhe reconstruir sua vida (SCHREIBER, 2014, p. 173). Por este direito permite-se ao indivíduo ter sua imagem dissociada de fatos pretéritos negativos (PARENTONI, 2015, p. 542), o que talvez deva ser ponderado especialmente quando a natureza do direito violado não é de interesse coletivo. Que benefício trará à vítima manter a constante memória do fato e do seu autor e lembrar *ad infinitum* essa circunstância, rememorando a experiência sofrida?

É certo que as noções de tempo e espaço são relativizadas nos ambientes virtuais e, tal como sustentado por Machado e Negri (2017, p. 372), tal fenômeno “forja uma leitura descontínua do mundo, um processo de ‘desteritorialização’, somado ao de fusão entre passado e presente em um único momento”. Ao ler

1 O Marco Civil da Internet (BRASIL, 2014) faz breve alusão ao direito ao esquecimento, no artigo 7º, inciso X: “Art. 7º – O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania e ao usuário são assegurados os seguintes direitos: X – exclusão definitiva dos dados pessoais que tiver fornecido a determinada aplicação da internet, a seu requerimento, ao término da relação entre as partes, ressalvadas as hipóteses de guarda obrigatória de registros previstos nesta lei”.

outros relatos ou saber de alguma circunstância que se aproxima do seu caso a pessoa vitimada poderia retomar aqueles sentimentos como se tivessem ocorrido no momento presente, o que a encorajaria a juntar-se ao grupo. Mas em que medida essa exposição de fato auxilia a vítima a ressignificar a sua experiência? E sua superexposição? E o direito ao esquecimento do suposto agressor?

A possibilidade de restaurar postagens, *retuitando* conteúdos e a perda do controle sobre o que os outros internautas publicam envolvendo os dados pessoais do acusado justificam análise cuidadosa, pois essa exposição também pode atingir sua dignidade.

Nesse sentido, cumpre destacar a edição número 137 da publicação Jurisprudência em Teses, do Superior Tribunal de Justiça (2019), a qual estabeleceu, na tese de número 10, que “a tutela da dignidade da pessoa humana na sociedade da informação inclui o direito ao esquecimento, ou seja, o direito de não ser lembrado contra sua vontade, especificamente no tocante a fatos desabonadores à honra”. De forma semelhante a essa definição, Ingo Wolfgang Sarlet (2015) conceitua o direito ao esquecimento como “a pretensão jurídica de ser “esquecido” mediante a negativa e/ou restrição do acesso a determinadas informações ou mesmo a sua supressão”.

A definição hodierna do direito ao esquecimento é entendida como “[...] a faculdade de obstar o processamento informatizado, a transferência ou publicação de dados pessoais, além de exigir que sejam apagados, sempre que a sua preservação esteja causando constrangimento ao sujeito envolvido[...].” (PARENTONI, 2015, p. 577).

E na mesma linha seguem as lições de Anderson Schreiber:

Cumpre registrar que o direito ao esquecimento não atribui a ninguém o direito de apagar fatos ou de reescrever a História (ainda que se trate tão somente da sua própria história). O que o direito ao esquecimento assegura é a possibilidade de se discutir o uso que é dado aos fatos pretéritos, mais especificamente o modo e a finalidade com que são lembrados. E não raro o exercício do direito de esquecimento impõe ponderação com o exercício de outros direitos, como a liberdade de informação, sendo certo que a ponderação nem sempre se resolverá em favor do direito ao esquecimento. O caso concreto deve ser analisado em suas peculiaridades, sopesando-se a utilidade informativa na continuada divulgação da notícia com os riscos trazidos pela recordação do fato à pessoa envolvida. Como em outros conflitos já analisados, não há aqui solução simples. Impõe-se, ao contrário, delicado balanceamento entre os interesses em jogo (SCHREIBER, 2014, p. 174).

Dessa maneira, quando direitos fundamentais estão em colisão, notadamente o direito à liberdade de expressão e direito à privacidade, proteção de dados e esquecimento, deve-se harmonizar o conflito verificando qual direito deve prevalecer no caso em concreto. Ao analisar o tema, Meyer-Pflug e Leite



(2015, p. 444) advertem que “a liberdade na *internet*, necessária à livre circulação de informações e ideias, [...] não pode ser sinônimo de violação de direitos individuais constitucionalmente assegurados e igualmente indispensáveis para a manutenção de um Estado Democrático de Direito”.

Nessa mesma linha de pensamento Almeida e Silveira (2015, p. 630) defendem que quando a tensão envolve direitos referentes a informações pessoais, intrinsecamente conectados aos seus titulares, tais direitos devem prevalecer.

Dessa forma, o exercício da liberdade de expressão, com a divulgação de abusos nas redes sociais, deveria ser feito com muita responsabilidade, narrando-se o fato sem, necessariamente, dar início à exposição de dados pessoais ou ainda pior, uma campanha difamatória que expõe não somente dados e a honra do abusador, mas toda a sua família.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todas as linhas argumentativas até aqui desenvolvidas permitem afirmar que o uso das tecnologias da informação e comunicação, com suas plataformas e inovadores aplicativos não só reconfiguraram a forma como as pessoas realizam suas interações sociais, quanto descortinaram novos problemas sociais e jurídicos. Nunca houve tanta oportunidade de fala e de exercício da liberdade de expressão, assim como em tempo algum foram registradas tantas situações de exposição da vida privada, intimidade e dados pessoais.

Na sociedade em rede, fluxos informacionais não encontram barreiras de espaço e ultrapassam as fronteiras estatais. As noções de tempo também são relativizadas, pois postagens e publicações podem se perpetuar e manter tanto o emissor da mensagem quanto o alvo de suas publicações sempre em evidência e sem direito ao esquecimento.

Tal ocorre com o movimento “*Exposed*”, que difunde as situações de violências e abusos sofridos por jovens internautas. Ainda que tais denúncias narrem fatos verdadeiros e o exercício da partilha possa fortalecer as vítimas e mobilizar a opinião pública para sua causa, é inegável que tais manifestações geram excessiva exposição tanto para a vítima, quanto para o possível ofensor.

A vítima poderá se arrepender posteriormente e tal arrependimento será tardio, pois uma vez postado dificilmente o conteúdo será esquecido e, ainda que seja tornado indisponível, não tardará em ser publicado em outro *site*. No entanto, a pessoa que fez a publicação, ainda que esteja em sofrimento, teve a autonomia para decidir se queria ou não se expor.

Situação mais grave é a do ofensor que muitas vezes vê seu nome e demais dados pessoais expostos sem que lhe seja admitido o direito ao contraditório e à ampla defesa, com possíveis reflexos negativos para si e sua família.

Ao trazer esse aporte crítico não se está a defender o ato de violência ou abuso, pois se foi efetivamente praticado o seu autor deverá responder pela ação. No entanto, a resposta precisa ser dada pelos meios adequados, com respeito a procedimentos jurídicos e diante das autoridades competentes e não numa espécie de tribunal virtual.

Uma alternativa para valorizar o ativismo digital das vítimas seria realizar as narrativas de maneira a não conter elementos que identificassem o possível agressor, ou seja, partilhar o fato em si, denunciar as tantas violências existentes e que são, infelizmente, naturalizadas pela sociedade, organizar coletivos femininos de resistência sem, contudo, expor dados pessoais do ofensor. O grande desafio é articular essas formas de resistência e de ativismo sem cair nas armadilhas do excesso da liberdade de expressão, pois este direito, quando exercido de forma que exceda as finalidades, a boa-fé e os princípios orientadores do ordenamento jurídico – aqui a dignidade humana do ofendido pela postagem – poderá se constituir em abuso de direito, o que converteria a vítima em agressora.

A partir de todo o exposto, conclui-se que o movimento “*Exposed*” potencializa o exercício do direito humano e fundamental da liberdade de expressão. Todavia, não se trata de direito absoluto e de exercício irrestrito, pois deve harmonizar-se com outros direitos que também integram a personalidade e cujo respeito é condição de possibilidade para alcançar a dignidade humana.

## 5. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Patrícia Martinez; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. O Direito Ao Esquecimento e a Privacidade. *In*: DE LUCCA, Newton; SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cíntia Rosa Pereira. **Direito e Internet III: Marco Civil da Internet III – tomo I**. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 619-642.

BENTIVEGNA, Carlos Frederico. **Liberdade de expressão, honra, imagem e privacidade**: os limites entre o lícito e o ilícito. São Paulo: Editora Manole, 2019. [Livro Eletrônico].

BITTAR, Carlos Alberto. **Reparação civil por danos morais**. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2014. [Livro Eletrônico].

BOLESINA, Iuri. **O Direito à intimidade**: As inter-relações entre identidade, ciberespaço e privacidade. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em: 28 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm). Acesso em: 28 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo

Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm). Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. **Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm). Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. Conselho Federal de Justiça. **Enunciado 613**: VIII Jornada De Direito Civil. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/jornadas-cej/viii-enunciados-publicacao-site-com-justificativa.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Teses**: Dos Direitos da Personalidade. Edição nº 137, Brasília, 14 de novembro de 2019. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/internet\\_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprud%C3%Aancia%20em%20Teses%20137%20-%20Dos%20Direitos%20da%20Personalidade%20-%20I.pdf](http://www.stj.jus.br/internet_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprud%C3%Aancia%20em%20Teses%20137%20-%20Dos%20Direitos%20da%20Personalidade%20-%20I.pdf). Acesso em: 28 jun. 2020.

CANAL DIREITO DELAS. **Exposição do agressor na internet: como fazer um relato de denúncia seguro**. 2019. Youtube. Disponível em: [hlt;https://www.youtube.com/watch?v=uBAN\\_fHlSIA&t](hlt;https://www.youtube.com/watch?v=uBAN_fHlSIA&t). Acesso em: 28 jun. 2020.

CARDOSO, Gustavo. **A mídia na sociedade em rede**: filtros, vitrines, notícias. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

CARVALHO, Rosa Meire. Diários íntimos na era digital: diário público, mundos privados. In: LEMOS, André; PALACIOS, Marcos (orgs.). **As Janelas do ciberespaço**: comunicação e cultura. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 2001, p. 234-254.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em Rede**. v. I. ed. 8 Traduzido por: Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da Internet, reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003. [Livro Eletrônico].

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: Movimentos sociais na era da Internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. [Livro Eletrônico].

DE UNIVERSA, Nathália Geraldo. **Movimento #Exposed**: mulheres expõem casos de assédio e estupro no Twitter. Disponível em:

<https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2020/06/01/elas-se-calaram-agora-expoem-casos-de-assedio-e-estupro-no-twitter.htm>. Acesso em: 28 jun. 2020.

FARINHO, Domingos Soares. **Intimidade da vida privada e mídia no ciberespaço**. Coimbra: Almedina, 2006.

FRAZÃO, Ana. Objetivos e alcance da Lei Geral de Proteção de Dados. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato. (coords.). **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no Direito Brasileiro**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 99-129.

HERRERA FLORES, Joaquim. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia, Antonio Henrique Graciano Suxberger, Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

LEONARDI, Marcel. **Tutela e privacidade na Internet**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MACHADO, Joana; NEGRI, Sergio. Ensaio sobre a promessa jurídica do esquecimento: uma análise a partir da perspectiva do poder simbólico de Bourdieu. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**: Direito e Mundo digital, Brasília, v. 3, n. 7, p.368-383, 31 dez. 2017. Quadrimestral. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4972>. Acesso em: 27 jun. 2020.

MESQUITA, Naiane. **Vítimas de abuso relatam crimes nas redes sociais e levantam o debate sobre a violência contra a mulher**. Disponível em: <https://www.correiodoestado.com.br/correio-b/vitimas-de-abuso-relatam-crimes-nas-redes-sociais-e-levantam-o-debate-sobre-a-violencia-contra-a-mulher/372971>. Acesso em: 28 jun. 2020.

MEYER-PLUFG, Samantha Ribeiro; LEITE, Flavia Piva Almeida. A Liberdade de Expressão e o Direito à Privacidade no Marco Civil da Internet. In: DE LUCCA, Newton; SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cíntia Rosa Pereira. **Direito e Internet III: Marco Civil da Internet III – tomo I**. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 431-445.

PARENTONI, Leonardo Netto. **O Direito ao Esquecimento (Right to Oblivion)**. In: DE LUCCA, Newton; SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cíntia Rosa Pereira. **Direito e Internet III: Marco Civil da Internet III – tomo I**. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 539-617.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución**. 9. ed. Madri: Editorial Tecnos, 2005.

PEREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **Manual de informática y derecho**. Barcelona: Editorial Ariel, 1996.

RAMOS, Raphaela. **#Exposed: Mulheres usam twitter para relatar casos de assédio e violência ocorridos no Brasil**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/celina/exposed-mulheres-usam-twitter-para-relatar-casos-de-assedio-violencia-ocorridos-no-brasil-24460596>. Acesso em: 28 jun. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Tema da moda, direito ao esquecimento é anterior à internet**. Revista Consultor Jurídico, 22 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-mai-22/direitos-fundamentais-tema-moda-direito-esquecimento-anterior-internet>. Acesso em: 28 jun. 2020.

SCHREIBER, Anderson. **Direitos da personalidade**. São Paulo: Atlas, 2014.

SERRANO, Mariana. **Exposed na internet: entre o acolhimento de vítimas e o linchamento virtual**. In: POLLO, Luiza. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2020/06/13/exposed-entre-o-acolhimento-das-vitimas-e-o-linchamento-virtual-dos-reus.htm>. Acesso em: 27 jun. 2020.

SIBILIA, Paula. Os diários íntimos na Internet e a crise da interioridade psicológica. In: LEMOS, André; CUNHA, Paula (orgs.). **Olhares sobre a cibercultura**. Porto Alegre: Sulina, 2003, p. 134-152.

SOUZA, Carlos Affonso Pereira de. As Cinco Faces da Proteção À Liberdade de Expressão no Marco Civil da Internet. In: DE LUCCA, Newton; SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cíntia Rosa Pereira. **Direito e Internet III: Marco Civil da Internet III – tomo II**. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 377-407.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Críticas ao Consenso Universal Impositivo. In: PRONER, Carol; OLASOLOA, Héctor; DURÁN, Carlos Villán; BACK, Gisele Ricobom Charlotth (coord.) **70º Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos: La Protección Internacional de los Derechos Humanos en cuestión**. Valência: Tirant lo Blanch, 2018, p. 83-89.

VIEIRA, Anderson da Silva. **Twitter: Influenciando pessoas & conquistando o mercado!** Rio de Janeiro: Alta Books, 2009.

ZAYAS, Alfred. Dignidad y Derechos Humanos. In: PRONER, Carol; OLASOLOA, Héctor; DURÁN, Carlos Villán; BACK, Gisele Ricobom Charlotth (coord.) **70º Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos: La Protección Internacional de los Derechos Humanos en cuestión**. Valência: Tirant lo Blanch, 2018, p. 63-68.

ZUFELATO, Camilo; NETO, Silvio Sponchiado. Marco Civil da Internet: Implicações Jurídico-Processuais da Lei 12.965/14. In: DE LUCCA, Newton; SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cíntia Rosa Pereira. **Direito e Internet III: Marco Civil da Internet III – tomo II**. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 497-521.

# HARMONIZAÇÃO LEGISLATIVA E DIREITOS HUMANOS: DESAFIOS DO DIREITO PENAL EM COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Cláudio Macedo de Souza

**Sumário:** 1. Introdução; 2. A garantia dos direitos humanos na perspectiva da cooperação internacional; 2.1 Proteção da pessoa humana na esfera internacional; 3. Fundamentos do conceito de harmonização da normatividade penal; 3.1 Crítica sobre a unificação da legislação penal; 4. Cooperação penal e os direitos fundamentais na União Europeia; 5. Considerações finais; 6. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo objetiva propor uma metodologia que torne viável a harmonização da legislação penal, pautada no respeito aos direitos humanos e na intercessão entre a teoria culturalista e o direito penal. No enfrentamento da criminalidade transnacional, o direito penal interno só funciona se for pensado internacionalmente. Nesta direção, a importância da prevenção e da repressão ao crime transnacional tem crescido em escala global.

Considerado pelas Nações Unidas como uma das principais ameaças à segurança pública e entrave para o desenvolvimento social, econômico e político das sociedades em todo o mundo, o crime organizado transnacional, enquanto fenômeno multifacetado, manifesta-se em diferentes espécies. A criminalidade organizada vem sendo influenciada pelo surgimento das novas tecnologias de comunicação e de informação, com profundas transformações na vida de pessoas, sociedades e Estados. As tecnologias que possibilitam melhorias substantivas nas vidas das pessoas, também, são utilizadas por aqueles que burlam as leis, cometem crimes e desafiam a justiça.

Essas transformações apresentam diferentes desafios jurídico-penais, especialmente no que diz respeito à eficácia da persecução penal de crimes transfronteiriços. Neste campo, os desafios se ramificam em múltiplas formas de cooperação judicial e policial que podem variar desde a escolha dos métodos de investigação a serem utilizados<sup>1</sup> até, mesmo, na criação de instrumentos capazes de impedir que criminosos se aproveitem das disparidades entre legislações nacionais.

---

1 As medidas investigativas especiais incluem técnicas para coletar informações sistematicamente de forma a não permitir que a pessoa-alvo saiba delas, tais como as seguintes: entregas controladas, vigilância transfronteiriça; perseguição transfronteiriça; audição por videoconferência; interceptação de telecomunicações; busca secreta de um sistema de computador; vigilância; e operações secretas, conforme informações da Eurojust.

As disparidades entre legislações penais tornam-se responsáveis pela necessidade de aperfeiçoamento da cooperação judicial e policial internacional pela via da harmonização legislativa. Além disso, o crime transnacional não respeita fronteiras de nenhum país, sobretudo, quando é praticado para a lavagem de dinheiro; e por isso, a característica mais comum nos diversos lugares em que ocorre consiste na sua complexidade. Toda essa realidade traz a possibilidade do criminoso escolher a jurisdição mais favorável, sobretudo do ponto de vista da legislação penal e processual penal.

A necessidade da harmonização penal surge, também, da consciência de que o Estado não é autossuficiente e do fato de que o isolamento representa retrocesso no combate ao crime. A intensificação da globalização e a integração regional são fenômenos irreversíveis e, por isso, encontraremos desafios no tocante ao controle do crescimento da criminalidade transnacional. Neste contexto, ressaltamos a importância deste estudo, no momento em que a harmonização da legislação em matéria penal torna-se imprescindível para enfrentar os novos desafios impostos.

Disto resulta que o problema gravitou em torno da busca pela eficácia da persecução penal de crimes transnacionais. Este cenário exige um método adequado que ofereça as condições para compreender a harmonização legislativa enquanto instrumento de cooperação internacional. Contudo, as condições desenvolvidas não podem prescindir, neste caso, de uma discussão que assente a norma jurídica sobre uma base teórica culturalista. A teorização do direito penal, desde uma visão cultural, evidencia que as condições deontologicamente associadas a mandamentos e proibições normativas não se identifica com o processo de unificação jurídica.

Neste sentido, indagou-se: “Qual metodologia oferece as condições que permitem a viabilidade do ideário da harmonização legislativa de modo a não impor limites ou obstáculos artificiais aos ordenamentos jurídicos nacionais? Ofertou-se, assim, uma solução ao problema formulado com a seguinte resposta preliminar: “Uma metodologia que identifique uma matriz comum a todos os Estados baseada no respeito aos direitos humanos e, que considere a pressuposição teórica de que as normatividades nacionais incorporam dados culturais pode oferecer condições especiais para a realização da harmonização da legislação penal para o combate ao crime transnacional.

O texto que se oferece à leitura divide-se em três momentos, a seguir, detalhados em seus aspectos básicos. No primeiro momento, parte-se do pressuposto de que a proteção da pessoa humana é matéria comum à cooperação internacional. Por isso, o artigo reconhece que a busca de uma resposta global para o combate da criminalidade organizada transnacional pela via da harmonização legislativa requer que, cada Estado seja o depositário fiel da proteção da pessoa

humana enquanto valor universal. Neste aspecto, a harmonização da legislação penal deve estar ligada, na sua essência, à garantia dos direitos humanos.

No segundo momento, ocupa-se, sob o argumento culturalista, dos fundamentos filosóficos do conceito de harmonização da normatividade penal. Este momento servirá para negar a unificação jurídica, tendo em vista ser o Direito Penal um dos aspectos da vida cultural.<sup>2</sup> Supôs-se, então, que a metodologia fundada no culturalismo-vitalista de Luís Recasens Siches, pode dar consistência à hipótese de pesquisa.

O *racio-vitalismo*, enquanto ação intelectual que se coloca em contato com a realidade da vida humana, corresponde às razões históricas e vitais com as quais os valores passados e presentes de uma sociedade são enfocados. Neste sentido, o direito penal, fundado numa razão da vida humana, deverá considerar os valores indispensáveis ao homem em determinado espaço e tempo. Este referencial teórico enfrenta os desafios das disparidades entre legislações penais e atenta à diversidade das condições de cada sociedade nos diferentes momentos históricos.

No terceiro momento, o debate sobre direitos humanos é retomado a partir da relação entre a cooperação em matéria penal e os direitos fundamentais na União Europeia. Paralelamente à democracia e ao Estado de direito, os direitos humanos constituem, também, um dos três pilares do Conselho da Europa, sendo subscrito no preâmbulo da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (CEDH).

## 2. A GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS NA PERSPECTIVA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A inclusão do direito penal na esfera internacional exige, como ponto de partida, a discussão em torno da pessoa humana. A ideia de proteção impõe o fortalecimento de uma consciência política de respeito a valores comuns da humanidade. Legitimado pelos direitos humanos, a proteção da pessoa é princípio fortemente ligado à dignidade, à liberdade, à democracia e à igualdade.

O direito à proteção internacional da pessoa humana está respaldado nos mais diversos documentos, como a Carta das Nações Unidas (24.10.1945), Declaração Universal dos Direitos Humanos, (10.12.1948); Carta da Organização dos Estados Americanos, (OEA 30.04.1948); Declaração Americana dos Direitos e Deveres Humanos, (30.04.1948); Convenção Americana sobre Direitos Humanos, (22.11.1969 – Promulgação), dentre outros.

2 Bettioli (1970, 23), no prefácio da segunda edição de sua obra, afirma que “a ideia do direito penal corresponder a uma concepção puramente platônica, e portanto situada fora do tempo e do espaço, ainda se mantém viva no espírito de muitos penalistas, ao mesmo tempo em que deve ser tido em conta o facto do direito penal ser um dos aspectos da vida cultural, e portanto da História de um povo.”

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres Humanos foi aprovada em abril 1948 na IX Conferência Internacional Americana realizada em Bogotá, a mesma conferência em que foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA- 30.04.1948). Historicamente, este foi o primeiro instrumento internacional que declarou a proteção da pessoa humana, antecipando a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada seis meses depois, (10.12.1948 – promulgação).

Entendida como um ato formal de solicitar a outro país alguma medida judicial, investigativa ou administrativa necessária para enfrentar o crime, a cooperação internacional, prevista nos referidos documentos, emerge como garantia para assegurar a plena efetividade dos direitos da pessoa humana.

O enfrentamento da criminalidade, dentro de um cenário de intensificação das relações entre as nações e seus povos, demanda cada vez mais um Estado colaborativo pela via da harmonização de leis. O enfrentamento do crime transnacional não se processa mais dentro de um só Estado Soberano, pois é necessário cooperar e pedir a cooperação de outros Estados para serem satisfeitas as pretensões por justiça do indivíduo e da sociedade.

## 2.1. PROTEÇÃO DA PESSOA HUMANA NA ESFERA INTERNACIONAL

A Convenção Americana (1969) reconhece que os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos.<sup>3</sup>

A importância da Convenção está no estabelecimento do sistema interamericano de proteção da pessoa. Com a sistematização regional dos direitos humanos na Europa, por meio da celebração da Convenção Europeia de Direitos Humanos (1953), foi adotado também na América esta tendência, tendo sido aprovada em 22 de novembro de 1969, a Convenção Americana de Direitos Humanos.

Os princípios que servem de base para a Convenção Americana foram consagrados inicialmente na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Portanto, obedeceu uma tendência de integração entre o sistema regional e o sistema universal de proteção da pessoa. O interessante é que a Convenção vai além ao afirmar que a proteção internacional da pessoa possui natureza convencional. E diz, também, que a proteção possui natureza coadjuvante ou complementar. Mas, o que significa proteção internacional de natureza coadjuvante ou complementar? Significa que a proteção da pessoa é, em primeiro lugar, de responsabilidade dos

3 Consta do Preâmbulo da Convenção Americana que: “Reconhecendo que os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos.”



países. Cada país tem o dever de proteger o seu nacional.<sup>4</sup>

O documento internacional diz, ainda, que a proteção da pessoa humana possui natureza convencional; ou seja, os países signatários concordam em proteger. Esta concordância revela a natureza cooperativa da proteção da pessoa, enquanto acordo de vontades para prestar auxílio (para colaborar) para um fim comum. Portanto, a efetiva garantia do direito à proteção da pessoa acontece em cooperação internacional.

A busca pela efetividade da proteção da pessoa tem sido realizada por meio da incorporação de tratados e de convenções à ordem jurídica interna, diante do principal desafio do direito penal em controlar a criminalidade transnacional no cenário de legislações nacionais diferentes. Cite-se, por exemplo, quando o Brasil sinalizou o interesse em proteger a dignidade humana ao tipificar penalmente o tráfico de pessoas para os mais diversos fins, dentre eles para o fim de trabalho análogo à escravidão.<sup>5</sup> A matéria já era disciplinada em tratado internacional, conforme Protocolo Adicional à Convenção da ONU contra o Crime Organizado relativo à prevenção, repressão e punição do tráfico de pessoas, ratificado pelo Brasil e promulgado pelo Decreto 5.017/04.

Outro exemplo, é o instituto *whistleblowing*<sup>6</sup> na proteção do sujeito de boa-fé que leva às autoridades competentes informações as quais acredita ser evidências de crime, conduta ímproba, violações de obrigações legais, riscos específicos para a saúde pública, segurança ou meio ambiente, ou qualquer outro assunto de relevante interesse público.<sup>7</sup>

E, diante do principal desafio, o direito penal em cooperação internacional busca, também, a efetividade da jurisdição, nacional ou estrangeira. Todavia, a efetividade da jurisdição vai depender do intercâmbio não apenas entre órgãos judiciais, mas também entre órgãos administrativos, ou, ainda, entre órgãos judiciais e administrativos de diferentes Estados. Cite-se, por exemplo, quando o Estado brasileiro solicita ao Estado estrangeiro a entrega de pessoa contra a qual recaia mandado de prisão decorrente de investigação, processo ou condenação criminal.

Chamamos este procedimento de extradição ativa. Ou então, de chama-

4 A Convenção Americana estabelece no artigo 2 o dever de adotar disposições de direito interno: “Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.”

5 Houve a publicação, no dia 7 de outubro, da Lei 13.344/16, a chamada Lei de Tráfico de Pessoas.

6 O instituto do *whistleblowing* pode ser extraído da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Este documento assegura a proteção aos denunciantes de boa-fé e representa o interesse da comunidade internacional de delinear um acordo verdadeiramente global para a proteção do denunciante.

7 A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção afirma no artigo 33 que: “Cada Estado Parte considerará a possibilidade de incorporar em seu ordenamento jurídico interno medidas apropriadas para proporcionar proteção contra todo trato injusto às pessoas que denunciem ante as autoridades competentes, de boa-fé e com motivos razoáveis, quaisquer feitos relacionados com os delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.”

mos de extradição passiva quando ocorre o contrário, em que o pedido de entrega é feito por Estado estrangeiro ao Estado brasileiro. A extradição é um dos mais antigos procedimentos de cooperação jurídica internacional e, possivelmente, o mais incisivo. Orientado fortemente pelo princípio da justiça universal, tal instrumento visa a restringir a liberdade e a viabilizar a entrega de pessoas que se encontrem fora das fronteiras de um Estado que as processa ou as condenou criminalmente.

A realidade na União Europeia chama bastante atenção, porque a cooperação evoluiu devido ao avanço do processo de integração. Ademais, o grau de confiança entre os Estados-membros com a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo de decisões judiciais promoveu uma diversificação de formas de cooperação, dentre elas, o Mandado Europeu de Obtenção de Provas e o Mandado de Detenção Europeu. Neste caso, o Mandado de Detenção Europeu surgiu em substituição ao instituto da extradição.

Tratado que estabeleceu as Nações Unidas, a Carta da ONU tem como propósito a cooperação internacional para a solução de problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário e também o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. Os direitos humanos possuem uma dimensão interna, vinculada à ordem jurídica de cada país e, outra, externa, vinculada ao direito internacional e com pretensões de universalidade. E, para compreender a harmonização de leis interessa-nos desenvolver a dimensão externa (internacional) dos direitos humanos.

Ao reconhecer a cooperação internacional como fórum importante de debate e de resolução de problemas comuns à humanidade, a Carta das Nações Unidas lhe confere o *status* de dogmática dos direitos humanos e, por isso, a harmonização legislativa deve receber dos direitos fundamentais os mais fortes impulsos. O Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos reconhece que os Estados-Membros se comprometeram a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos e liberdades humanas fundamentais.<sup>8</sup> Já a Carta da Organização dos Estados Americanos reconhece a importância da cooperação interamericana para o desenvolvimento integral no contexto dos princípios democráticos.<sup>9</sup>

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, gerente dos interesses da

8 No Preâmbulo da Declaração Universal consta: “Considerando que os Estados membros se comprometeram a promover, em cooperação com a Organização das Nações Unidas, o respeito universal e efetivo dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais.”

9 O artigo 31 da Carta da OEA estabelece que: “A cooperação interamericana para o desenvolvimento integral é responsabilidade comum e solidária dos Estados membros, no contexto dos princípios democráticos e das instituições do Sistema Interamericano. Ela deve compreender os campos econômico, social, educacional, cultural, científico e tecnológico, apoiar a consecução dos objetivos nacionais dos Estados membros e respeitar as prioridades que cada país fixar em seus planos de desenvolvimento, sem vinculações nem condições de caráter político.”

sociedade internacional, estabelece a proteção universal ao afirmar que, devido à cooperação internacional, toda pessoa como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.<sup>10</sup>

Ultrapassadas as teorias que colocavam indivíduos como simples objeto, a comunidade internacional vislumbrou a necessidade de reiterar o reconhecimento dos direitos fundamentais da pessoa humana após a Segunda Guerra Mundial. A concretização e a multiplicação de normas internacionais sobre as liberdades fundamentais consagram os indivíduos como verdadeiros sujeitos de direito, com atuação própria e autônoma perante diferentes instituições internacionais.

Portanto, é legítima a exigência dos direitos humanos na construção de uma legislação penal harmonizada como forma de barrar as violações de direitos fundamentais, compromisso de aspiração moral cuja validade jurídica e política na esfera internacional dependem da cooperação de cada Estado na garantia da proteção da pessoa.

Relacionada à democracia, à justiça e à igualdade, a cooperação internacional é o espaço legítimo de reivindicações de liberdade e, desta forma, constitui-se em uma ideia política e jurídica de base moral. Portanto, o ideário de cooperação pela via da harmonização legislativa está legitimado pelos direitos humanos e respaldado legalmente pelos mais diversos documentos internacionais.

No contexto da harmonização de leis penais, qualquer Estado tem por obrigação legal que reconhecer o direito à proteção da pessoa, independentemente do sistema político e socioeconômico adotado. Portanto, o enfrentamento da criminalidade organizada de forma isolada por cada Estado é o paradoxo de uma sociedade impotente para superar o plano de um formalismo abstrato da proteção da pessoa humana.

Para que a proteção da pessoa humana seja efetivamente garantida na escala da cooperação internacional, será preciso que o paradigma clássico baseado nas sociedades nacionais seja substituído pela sociedade global. A partir dessa ideia, os conceitos clássicos de soberania e de hegemonia, ainda firmemente arraigados na doutrina política e jurídica das nações, deverão ser alterados e novos horizontes deverão ser buscados para o desenvolvimento da personalidade humana na esfera internacional.

Direito penal é matéria fortemente arraigada à soberania. Neste aspecto, a soberania pode parecer um obstáculo intransponível para a concretização

---

10 Artigo 22º da Declaração Universal: “Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país.”

da cooperação, seja ela policial ou judicial. Entretanto, a identificação de uma matriz comum a todos os Estados a partir dos direitos humanos possibilita um aprofundado nível de cooperação em matéria penal.

A internacionalização dos direitos humanos é uma das mais importantes questões da atualidade. Mas, é preciso acentuar que se as violações continuam a existir, o problema não está na inexistência de tratados e de convenções, senão que, na necessidade de fazer funcionar mecanismos internacionais de cooperação, os quais ajudariam a dar consistência cada vez mais específica aos direitos gerais e vagos contidos na Declaração Universal.

E, apesar da evidente constatação de desrespeito, é verdadeiro que os ideais de universalidade dos direitos humanos defendidos pela Carta das Nações Unidas e manifestados com a Declaração Universal dos Direitos Humanos podem adquirir uma maior consistência por meio da harmonização legislativa.

O artigo reafirma que o desafio atual do direito penal não é apenas manter o dogma da necessidade do enfrentamento do crime organizado transnacional no cenário de legislações penais diferentes; mas, em realizar este enfrentamento e, ao mesmo tempo, proteger concretamente os direitos humanos. Ademais, visando a garantia dos direitos humanos, a harmonização legislativa penal, para além de enfrentar a criminalidade organizada transnacional, deverá no futuro ampliar e melhorar a cooperação judicial e policial, levando os países a investigarem e julgarem as violações contra a espécie humana em caso de falha dos sistemas nacionais, para garantir que a justiça prevaleça sobre a impunidade.

Enfim, presente nos mais diversos documentos, a recorrente e contínua necessidade de cooperação impulsiona a construção e o desenvolvimento de leis penais harmonizadas. Essas leis serão capazes de gerenciar interesses da sociedade internacional destinados ao enfrentamento da criminalidade transnacional, com vistas ao intercâmbio entre órgãos judiciais e administrativos e à proteção da pessoa humana.

### **3. FUNDAMENTOS DO CONCEITO DE HARMONIZAÇÃO DA NORMATIVIDADE PENAL**

Atualmente, quando se pensa na formação de um bloco regionalizado, a tomada de consciência do viver num mundo plural sustenta-se na luta entre unicidade e harmonização. O ser humano tende a rejeitar o desconhecido, talvez porque lhe cause temor. Ao ignorar uma cultura, luta para impor a sua própria. Trata-se de depreciar, ou até mesmo em destruir a alheia, ao invés de criar circunstâncias adequadas para que se estabeleça um diálogo positivo.

Em meio às frequentes transformações que ocorrem em cada sociedade e à pluralidade cultural que permeia o direito, afirma-se que é necessário har-

monizar e não unificar normas jurídicas. O ideário da harmonização legislativa não é um produto da elaboração doutrinária, mas uma imposição de tratados internacionais.<sup>11</sup> Desvela-se, pois, que a abordagem deste tema é necessária e sua moldura será complexa e, talvez, por isso, a produção do conceito possa ser útil.

Todavia, não basta uma construção conceitual, senão, também, uma investigação em relação ao seu próprio método; isto é, sobre qual caminho a ser tomado para que essa ideia seja efetivada. Implica dizer que, a elaboração deste estudo torna-se elemento de maior atenção e particular sistematização científica. Portanto, para a concretização da harmonização, é fundamental uma metodologia que enfoque o jogo da normatividade penal sem cair no unilateralismo danoso para a cooperação internacional.

Com base neste argumentos, pretende-se apresentar uma proposta metodológica de acordo com os fundamentos da teoria culturalista-vitalista de Luís Recasens Siches, foco central deste artigo. Mas, antes de examinar a face teórica, sugere-se uma rápida introdução à terminologia para que sejam evitadas interpretações ambíguas.

Em uma primeira análise, a palavra, do grego (harmonia), encerra a ideia de “ajustamento” (Enciclopédia M. Internacional, 1976, 5.668); “concordância”, “articulação”, interação (Henry C. Black, 1990, 718). Em latim (harmonia), tem o sentido de “proporção entre as partes”, conciliação”, “acordo” (Lalande, 1993, 460). A palavra é empregada com vários significados e essa multiplicidade de acepções denuncia uma certa amplitude. Porém, é de todo conveniente não maximizar questões meramente terminológicas; na verdade, os significados são análogos e correlatos, porque exprimem a ideia de interação e expressam parte do conceito.

A harmonização não é apenas uma ideia. Se fosse assim, poderíamos considerá-la apenas no aspecto formal. Juarez Freitas (1995, p. 23) afirma que o formalismo revela-se impróprio e arcaico, nada obstante, sua estimável contribuição para a elaboração do sistema jurídico. Entretanto, a harmonização requer concretude para o enfrentamento da criminalidade organizada transnacional. Essa constatação sugere resposta apoiada na Teoria culturalista, a qual avalia a normatividade penal sob uma valoração espaço-temporal. Assinala-se com essa argumentação que, o conceito e a metodologia de harmonização da norma penal são questões inseparáveis dos valores culturais.

Entende-se por cultura aquilo que é produzido diretamente pelo homem para a satisfação de determinados interesses vitais, em atenção aos valores que

---

11 A exigência da harmonização legislativa surgiu com a constituição do Mercosul, por meio do Capítulo I, artigo 1º, *in fine*, do Tratado de Assunção. A harmonização de leis penais na União Europeia começou a ser estruturada nas disposições contidas no Tratado da União Europeia, (TUE, também denominado “Tratado de Maastricht”). Com o Tratado de Amsterdam, o Tratado da União Europeia foi modificado e a harmonização de leis penais na União Europeia começou a ganhar forma, especialmente em decorrência da reformulação promovida no Título VI do TUE.

já residem em uma sociedade de tempo e época definidos. Nessa dimensão cultural, tanto o produto como a atividade está presente, sendo ambos, respectivamente, aspectos estático e dinâmico da vida humana. Se, por exemplo, considera-se como produto cultural uma sinfonia ou uma teoria científica, serão culturais também as atividades do compositor e do cientista.

As atividades assinaladas estão dirigidas à satisfação de interesses por meio de produtos que se amoldam ou procuram amoldar-se aos valores de um tempo e época, a saber, nos exemplos anteriores, na beleza e na verdade. Todavia, os produtos não estão “vivos.” Eles não são propriamente vida cultural, senão ações passadas que necessitam amoldar-se aos novos valores. Aos produtos, Siches chamará de vida humana objetivada. Os produtos só podem consistir numa peculiar forma de atividade pretérita, porque não são ideias vivas, senão que sinais estáticos e objetivados.

Essas objetivações humanas são incapazes de transformar-se por si mesmas. Na verdade, são fotografias do passado e reveste-se de erro pensá-las como se tivessem movimento próprio. Assim, a cultura é algo construído que fica, tal como foi feita, em repouso; no entanto, à disposição dos seres humanos, para que possa viver novamente através da ação dos tempos e dos lugares. Em vista disso, quando o produto cultural é pensado novamente por outros indivíduos, a ideia que antes estava em repouso, passa a requerer renovação, correção, ou mesmo uma integral substituição por influência de novos valores.

À luz dessa teorização, a norma penal existe como depósito de valores culturais, cujo legado está adaptado às aspirações das gerações passadas e presentes. À teoria da vida autêntica de Ortega e Gasset na qual Recasens Siches se inspira fundamentalmente, mas não de modo exclusivo, é acrescida a ideia da vida objetivada, quer dizer, a dimensão onde se situa a normatividade penal e o bem jurídico tutelado.

Implica dizer que o bem jurídico fundamentado no culturalismo, encarna sempre uma atividade humana – *vida autêntica* – convertida em pauta normativa – *vida objetivada* – apoiada pelo poder público. Importa assinalar que a metodologia de harmonização da normatividade penal requer uma avaliação da estrutura constitutiva do bem jurídico tutelado.

O bem jurídico tutelado possui uma estrutura constitutiva análoga à da vida autêntica, afinal é seu produto. A sua estrutura tem, por consequente, uma organização baseada nos afazeres humanos; é obra orientada por valores culturais. Com isso, afirma-se que a harmonização da norma penal, obrigatoriamente e sempre, demanda um acordo com os valores da vida autêntica constitutivos do bem jurídico. Assim, o bem jurídico se define como patrimônio objetivado pelo conjunto de regras de condutas ajustadas às circunstâncias e aos valores compartilhados pelo homem de determinado lugar e época.

Neste caso, as circunstâncias (fatos e contextos) e, também, os valores exercem grande influência sobre a produção da norma jurídica. Na perspectiva culturalista, o direito se transforma de acordo com as circunstâncias espaciais e temporais associadas ao momento histórico. Nesse relato, há uma exigência de trazer o momento histórico aos fundamentos da norma, porque ele afeta o bem jurídico tutelado e, também, é importante para a instauração e revelação dos valores de um lugar e de uma época.

Percebe-se, então, que a mera facticidade não fornece nenhum projeto para a configuração do direito, porque a pauta normativa não deriva exclusivamente da natureza fática das coisas. A norma traduz a expressão de como deve realizar-se um determinado propósito ou interesse humano inspirado por valores, levando-se em conta as circunstâncias espaço-temporais.

Em efeito, o culturalismo-vitalista não apenas explica as profundas transformações na esfera do direito; mas, sobretudo, fornece uma interrogação em torno dos valores que o compõe em cada lugar e época. Essa interrogação em torno dos valores representa o fundamento da normatividade inspirada por propósitos ou interesses, com os quais se deve construir a harmonização da legislação penal.

Assim, a harmonização deve ser inspirada por interesses que se definem de modo diferenciado em cada país, em meio ao mundo dos valores culturais encarnados nos bens jurídicos protegidos pelas mais variadas ordens jurídico-penais. Embora as raízes grega e latina encerrem o significado de “interação”, de “conciliação”, de “acordo”, dentre outros, o conceito de harmonização não depende da etimologia da palavra; mas sim, das considerações valorativas presentes nas normas penais.

Neste sentido, a harmonização pode ser conceituada como instrumento de interação de normas penais fundamentadas em valores construídos em determinado momento histórico. Este conceito revela um método constituído nas semelhanças e nas diferenças presentes nas normas, promove a aproximação entre os sistemas jurídico-penais, respeita as particularidades de cada país e elimina a unificação de leis.

### 3.1. CRÍTICA SOBRE A UNIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO PENAL

A globalização e as integrações regionais potencializam a expansão e uma certa universalização do direito.<sup>12</sup> Segundo Sánchez (1999, p. 123), a globalização e a integração supranacional constituem potências dessa tendência expansionista do direito penal, como forma de combater a delinquência organizada e de conteúdo econômico. Mas, apesar do acerto desta afirmação, a tendência expan-

12 Segundo Blanquer (2000, p. 148): “Os Estados da América Latina contemporânea encontram-se diante de um duplo movimento: de um lado, uma certa universalização do direito (a qual podemos ver como tradução jurídica da globalização); de outro, uma certa expansão do direito.

sionista deve rechaçar qualquer caminho que constitua uma regulação invariável e universal para todas as épocas e lugares e para todas as situações históricas.

Por isso, nada mais oportuno e acertado do que começar a crítica à unificação em seu ideal jurídico, com algumas palavras de Tiedemann (1998, p. 7-8) dedicadas a este tema. Ele afirma que o direito penal se apresenta como direito político, com forte vinculação à tradição e à consciência de determinados valores. Para o autor, sobre toda a parte especial do direito penal apresentam-se valores e atitudes valorativas de uma sociedade.

Certamente, as normas que compõem as ordens jurídicas dos países possuem aspectos semelhantes. Mas, não se pode ignorar as diferenças. Neste caso, é improvável a existência de uma legislação unificada, a menos que as especificidades de cada normatividade fossem anuladas. Pode-se reconhecer facilmente o sentido da unificação a partir, por exemplo, do significado da palavra “natureza”, mas não a partir da cultura.

Nos vários significados da palavra “natureza”, especialmente em sua forma adjetiva “natural”, reside aquele correspondente à ideia do “exato” e do “único”. Quando se diz um ordenamento “natural”, não se pensa em uma ordem baseada na vontade humana, senão dada por si mesma e de algum modo objetiva; ou seja, independente do querer humano subjetivo.<sup>13</sup>

Natural encerra a ideia de unicidade ou de exato. Assim, a teoria do direito natural não comporta nenhuma diferença entre ordem jurídica exata e ordem jurídica única. O direito é obra humana e, por isso, não é artificial e nem tampouco natural. Mas, a ideia de unicidade também pode ser extraída da teoria de Hans Kelsen para quem só é direito, o direito positivo como norma pura, desvinculada de qualquer conteúdo. Ao excluir o *ser* do direito, esclarece tão-somente a lógica formal do *dever-ser*, suas estruturas possíveis e as conexões com dois mundos incomunicáveis.

Desta maneira, a teoria pura não pode ocupar-se dos conteúdos sociais e nem das vicissitudes históricas. Estuda exclusivamente as formas e, a partir delas não é possível dar efetividade à harmonização legislativa. As normas puras não são “vazias”; elas têm seu próprio conteúdo, mas este só pode ser ideal, e não cultural. Na teoria pura não é a cultura que lhe serve de sentido, mas o dedutivismo, consistente na unificação de um conjunto de formas penais. Esta teoria só pode integrar o debate estéril enfocado na ideia única, contrário ao discurso favorável à harmonização.

O culturalismo-vitalista é a chave necessária para desarticular criticamente, postulações de um direito penal com ênfase na unificação. Essa visão delega à época e ao lugar históricos a gestação da norma; por isso, a unificação de leis

---

13 Neste sentido, afirma Kelsen (1946, p.17)



afeta o direito penal naquilo que possui de mais relevante: os valores culturais.

A unicidade só pode partir de uma força unilateral, como se fosse um nexo de causalidade, cuja causa é elemento produtor do efeito. O efeito produzido é inerte e, depende por inteiro da causa. A unificação legislativa é pura ficção e não pode funcionar, porque permanece fora da cultura e à margem dos valores.

O enfrentamento da criminalidade transnacional pela via da harmonização legislativa deve afirmar a dependência entre norma penal e valores – em sua simultaneidade e sucessão – sem estabelecer, porque não pode fazer, vinculações unilaterais. A necessidade de enfrentar o crime dentro de um mercado comum, como é o caso do Mercosul e da União Europeia, não pode apresentar-se regionalmente pela via da unificação legislativa a pretexto de elaborar um direito penal uniformizado entre os Estados-membros.

#### **4. COOPERAÇÃO PENAL E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA UNIÃO EUROPEIA**

A resistência em estabelecer a cooperação em matéria penal é compreensível, uma vez que o direito penal, fortemente influenciado por elementos culturais de cada região, é entendido como *ultima ratio*. Não obstante essa constatação, a crescente preocupação com a organização criminosa transnacional influenciou fortemente a inclusão da cooperação penal na agenda internacional. Campo sensível aos interesses democráticos, a cooperação penal afeta diretamente os direitos e as liberdades dos cidadãos; e, por esta razão, os direitos humanos devem ser especialmente fortalecidos.

A Convenção Europeia de Extradução, de 1957, foi o marco inicial de uma cooperação em matéria penal entre países integrantes do Conselho da Europa. Mas, o Acordo de Schengen, de 1985, foi importante precedente para o que viria a ser a cooperação em assuntos penais dentro da União Europeia, porque instituiu novos parâmetros na livre circulação de pessoas, sendo posteriormente incorporado ao Tratado da União Europeia.

A liberalização na circulação de pessoas trouxe como consequência a necessidade de ampliar a cooperação penal entre os Estados-membros da União Europeia. O Ato Único Europeu, de 1987, implantou novas dimensões no processo de integração devido à proposta de um mercado interno sem barreiras.

Já, a relação entre cooperação penal e direitos fundamentais não era explícita desde a criação da Comunidade Europeia (EURATOM, CECA e CEE), originalmente criada como uma organização internacional dotada de competência de natureza essencialmente econômica. Em decorrência desta competência, regras explícitas relativas aos direitos fundamentais durante muito tempo não constaram em tratados.

Entretanto, o respeito aos direitos fundamentais foi garantido pela Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (CEDH) de 1950, da qual os Estados-Membros eram signatários. Principal instrumento de proteção dos direitos fundamentais na Europa, a adesão de todos os Estados-Membros à CEDH afigurou-se uma solução lógica para a necessidade de vincular a Comunidade Europeia aos direitos fundamentais.

Com o impacto direto nos direitos fundamentais produzido pelo alargamento progressivo da cooperação penal, tratados foram alterados para vincular explicitamente a União Europeia à sua proteção. Ao instituir a União Europeia, o Tratado de Maastricht incluiu uma referência à CEDH e às tradições constitucionais comuns dos Estados-Membros enquanto princípios gerais do direito; e, o Tratado de Amsterdam afirmou os “princípios” em que a União Europeia deveria alicerçar-se.

Com a entrada em vigor do Tratado de Amsterdam, a antiga cooperação nos âmbitos de justiça e assuntos internos passou a denominar-se cooperação policial e judicial em matéria penal. Deste modo, consolidou-se a ideia de um espaço europeu de liberdade, segurança e justiça, fazendo com que se atingisse um novo nível para além do objetivo único de integração econômico-comercial.

Neste sentido, o Conselho Europeu afirmou alguns princípios que deveriam orientar o desenvolvimento da União Europeia, como o reconhecimento mútuo de decisões judiciais e a cooperação em matéria de combate à criminalidade e, também foi decidida a criação da Eurojust.<sup>14</sup> Com o Tratado de Amsterdam, foram introduzidos novos instrumentos jurídicos de atuação da União Europeia, como por exemplo, as decisões-quadro as quais visavam harmonizar as legislações.<sup>15</sup>

De forma a facilitar o reconhecimento mútuo e a cooperação em matéria penal, prevê-se igualmente, em diversos domínios, a harmonização das legislações dos Estados-Membros.<sup>16</sup> No artigo 82.º, n.º 2, do TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia, estabelece-se a possibilidade de, mediante diretivas, adotar-se regras mínimas incidentes sobre diversos elementos do processo penal.

Pelo artigo 83º do TFUE, embora, a harmonização legislativa do direito penal substantivo não esteja expressamente associada à cooperação, a adoção de regras mínimas também contribui, obviamente, para a cooperação judiciária. Ao abrigo da referida disposição do artigo 83º, já foram, entretanto, adota-

14 A Eurojust é um organismo da União Europeia criado em 2002 para estimular e melhorar a coordenação entre as autoridades judiciárias dos Estados-Membros da União Europeia competentes para a investigação e o exercício da ação penal relacionados com a criminalidade grave organizada de natureza transnacional.

15 Conforme artigos 29.º; 31.º, n.º 1, alínea e; 34.º, n.º 2, alínea b, todos do Tratado da União Europeia, na versão conferida pelo Tratado de Amsterdam.

16 Conforme artigo 82 da TFUE: “1. A cooperação judiciária em matéria penal na União assenta no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e inclui a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros nos domínios a que se referem o n.º 2 e o artigo 83.º.”

das inúmeras diretivas, dentre elas, a Diretiva (UE) 2018/1673 do Parlamento Europeu e do Conselho de combate à lavagem de dinheiro por organizações criminosas por meio do direito penal.

O Tratado de Lisboa criou o artigo 6.º, n.º 2, que prevê a adesão obrigatória da União Europeia à CEDH.<sup>17</sup> Isto significava que, como já acontecia com os Estados-Membros, a União Europeia passaria a estar subordinada aos direitos fundamentais e ao controle por uma entidade jurídica “externa”, designadamente o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH).

Esta adesão permitiu aos cidadãos, mas também aos nacionais de países terceiros presentes no respetivo território, impugnar diretamente perante o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, com base nas disposições da CEDH, os atos jurídicos adotados pela União Europeia nas mesmas condições que os atos jurídicos dos Estados-Membros.

Paralelamente ao mecanismo de controle “externo” previsto pela adesão à CEDH para garantir a conformidade da legislação e das políticas com os direitos fundamentais, foi criado um mecanismo “interno” para permitir um controle judicial prévio e autônomo do TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia. Nesta direção, idealizaram uma Carta de direitos específicos da União Europeia; e, no Conselho Europeu de 1999, em Colônia, foi decidido convocar uma Convenção para elaborar uma Carta dos Direitos Fundamentais.

Em 2009, com o efeito jurídico dado pelo Tratado de Lisboa à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o documento tornou-se um catálogo codificado dos direitos fundamentais contra o qual os atos jurídicos da União Europeia podem ser julgados.<sup>18</sup> Portanto, a Carta dos Direitos Fundamentais e a sua entrada em vigor, juntamente com o Tratado de Lisboa (“valores”, tal como elencados no artigo 2.º do TUE – Tratado da União Europeia),<sup>19</sup> foram os últimos documentos destinados a assegurar a proteção dos direitos fundamentais.

Mas, também, foi criado mecanismo de sanções para assegurar que os direitos fundamentais fossem respeitados.<sup>20</sup> Isso significou conferir à União Eu-

17 Artigo 6º do TUE 2. A União adere à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Essa adesão não altera as competências da União, tal como definidas nos Tratados.

18 Os atos jurídicos da União, enumerados no artigo 288.º do TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, são os seguintes: regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres. As instituições da União apenas podem adotar estes atos jurídicos se uma disposição dos Tratados lhes conferir poder para tal. O princípio da atribuição, que rege a delimitação de competências da União, está expressamente consagrado no artigo 5.º, n.º 1, do TUE.

19 Artigo 2º do TUE afirma que: “A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.”

20 O Tratado de Amsterdã criou um procedimento para suspender os direitos consignados nos tratados em caso de violações graves e persistentes dos direitos fundamentais por um Estado-Membro.

ropeia competência para intervir em domínios deixados, de outro modo, ao critério dos Estados-Membros, em situações de violação grave e persistente.

Neste sentido, surgiu uma fase preventiva no artigo 7º, n.º 1 do TUE autorizando o início de um procedimento mediante o qual o Conselho pode determinar a existência de um risco manifesto de violação grave, num Estado-Membro, dos valores da União Europeia proclamados no artigo 2.º do TUE, que incluem o respeito dos direitos humanos, da dignidade humana, da liberdade e da igualdade e os direitos das pessoas pertencentes às minorias.<sup>21</sup>

Sem prejuízo de outros instrumentos para a proteção dos direitos fundamentais,<sup>22</sup> é imperioso destacar que, para complementar a fase preventiva prevista no artigo 7º, n. 1, do TUE,<sup>23</sup> a Comissão lançou, em 2014, um “novo quadro da UE para reforçar o Estado de Direito.” Este quadro visa garantir uma proteção eficaz e coerente do Estado de Direito, condição indispensável para assegurar o respeito dos direitos fundamentais em situações de ameaça sistêmica.

Ao permitir que a Comissão encontre uma solução junto ao país envolvido, o quadro objetiva evitar o surgimento de uma ameaça sistêmica ao Estado de direito no Estado-Membro que possa vir a tornar-se num “risco manifesto de violação grave”, na aceção do artigo 7.º do TUE, o que exigiria o lançamento dos mecanismos previstos nesse artigo.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inclusão dos direitos humanos como matriz comum no processo de harmonização da legislação surge como pedra angular da cooperação em matéria penal. Essa tomada de decisão preserva o diálogo e a argumentação em torno da pessoa humana visando a negociação ampla entre os interlocutores, os quais deverão harmonizar as disposições legais em conformidade às particularidades culturais de cada Estado. Ademais, a consideração dos dados culturais da normatividade de cada país favorece a preservação do espaço dos Estados e, parte da premissa que todos têm igual importância no jogo da harmonização legislativa.

A metodologia proposta requer respeito à cultura alheia no processo de harmonização da legislação penal e reivindica um direito penal uniformizado

21 Artigo 7º do TUE afirma que: “1. Sob proposta fundamentada de um terço dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu ou da Comissão Europeia, o Conselho, deliberando por maioria qualificada de quatro quintos dos seus membros, e após aprovação do Parlamento Europeu, pode verificar a existência de um risco manifesto de violação grave dos valores referidos no artigo 2º por parte de um Estado-Membro. Antes de proceder a essa constatação, o Conselho deve ouvir o Estado-Membro em questão e pode dirigir-lhe recomendações, deliberando segundo o mesmo processo.”

22 Em julho de 2019, a Comissão deu um novo passo na sua comunicação intitulada “Reforçar o Estado de direito na União: Plano de ação” e lançou um ciclo de análise do Estado de Direito, que inclui um relatório anual sobre o Estado de Direito que acompanha a situação nos Estados-Membros no atinente ao Estado de Direito, o qual constitui a base do diálogo interinstitucional.

23 O artigo 7.º, n.º 2 e 3, do TUE prevê que, em caso de «existência de uma violação grave e persistente» dos valores da UE, possa ser acionado pela Comissão ou por um terço dos Estados-Membros (e não pelo Parlamento) um «mecanismo de sanções», após o Estado-Membro em causa ter sido instado a apresentar as suas observações.

que aceite e que eleja valores de cada normatividade nacional a partir da historicidade que a transforma e renova. Trata-se daquilo que se poderia intitular de concepção intercultural do direito penal, do latim o prefixo “inter” denota separação, espaço e reciprocidade. “Interculturalismo” está relacionado a qualquer coisa que liga conjunto ou separadamente duas ou mais culturas, mas sem nenhuma referência delas no mesmo espaço.<sup>24</sup>

Entretanto, o controle do processo de harmonização pelos direitos humanos indica que não se deve aceitar e eleger qualquer produto alienígena, mas reivindica-se pensar criticamente em relação à própria cultura e às outras. O que se deve respeitar delas é o nível de enfrentamento e sua historicidade que as levam adiante, e não a homogeneidade.

Enfim, a metodologia constituída na teoria culturalista do direito penal tem lastro no quadro jurídico da União Europeia cuja harmonização vem sendo utilizada para denominar a aproximação de leis entre Estados-membros. Contudo, é preservada uma parcela de autonomia de cada parte para adaptar as disposições acordadas ao direito doméstico em conformidade às particularidades de seu ordenamento jurídico interno.

Na União Europeia, a harmonização é um instrumento usual que tem como um de seus principais objetivos a eliminação ou a redução de divergências legislativas entre diferentes Estados-membros. Na medida em que a harmonização seja necessária para facilitar o reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e, também, a cooperação policial e judiciária nas matérias penais, com dimensão transfronteiriça, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas.

Essas regras mínimas têm em conta as diferenças entre as tradições e os sistemas jurídicos dos Estados-Membros, conforme consta do artigo 82º n. 1 do TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia. A internacionalização e o aumento da sofisticação do crime exigem que as autoridades policiais, os investigadores judiciais e outros profissionais recorram a uma gama crescente de ferramentas.

Para o efeito, as autoridades da União Europeia têm procurado fortalecer o Estado de direito como forma de garantir o respeito pela democracia e pelos direitos fundamentais. Não pode haver democracia, nem respeito pelos direitos fundamentais sem o respeito pelo Estado de direito e vice-versa. Os direitos fundamentais só são eficazes se puderem ser invocados perante os tribunais. A proteção da democracia é assegurada se o sistema judicial, nomeadamente os tribunais constitucionais, puder desempenhar o seu papel essencial de garantir os direitos fundamentais.

---

24 Neste sentido Karnouh, (1998, p. 119).

## 6. REFERÊNCIAS

BETTIOL, Giuseppe. **Direito penal**. Tradução portuguesa de Fernando de Miranda, V. I e II. Coimbra: Coimbra Editora, 170.

CERVINI, Raúl; TAVARES, Juez. **Princípios de cooperação judicial penal internacional no protocolo do mercosul**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Disponível em [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm) Acesso em: 22.10.2020.

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**. Disponível em [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao\\_Americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm) Acesso em: 22.10.2020.

EUROJUST. **European Union Agency for Criminal Justice Cooperation**. Disponível em <https://www.eurojust.europa.eu/pt-pt> Acesso em: 15.10.2020.

FREITAS, Juez. **A interpretação sistemática do direito**. São Paulo: Malheiros, 1995.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. TUE- **Tratado da união europeia (versão consolidada)**. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF) Acesso em: 10.10.2020.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. TFUE – **Tratado sobre o funcionamento da união europeia (versão consolidada)**. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF) Acesso em: 10.10.2020.

KARNOUHI, Claude. **Logos without ethos: on interculturalism and multiculturalismo**. In Telos. New York: Telos Press, n. 110, Winter, 1998.

KELSEN, Hans. **La idea del derecho natural y otros ensayos**. Traducción de Francisco Ayala. Buenos Aires: Losada, 1946.

OEA – Organização dos Estados Americanos. **Carta da OEA**. Disponível em [http://www.oas.org/pt/centro\\_informacao/default.asp](http://www.oas.org/pt/centro_informacao/default.asp) Acesso em: 22.10.2020.

RECASENS SICHES, Luís. **Experiencia jurídica, naturaliza de la cosa y lógica razonable**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1971.

RECASENS SICHES, Luís. **Nueva filosofía de la interpretación del derecho**. 2ª edição. México: Porrúa, 1973.

RODRIGUES, Anabela Miranda. **O direito penal europeu emergente**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

SOUZA, Cláudio Macedo de. **Direito penal no Mercosul: uma metodologia de harmonização**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

TIEDEMANN, Klaus. **La armonización del derecho penal en los estados miembros de la Unión Europea**. Traducción de Manuel Cancio Meliá. Cuadernos de Conferencias y Artículos n. 17. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1998.

UNODC. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm) Acesso em: 10.10.2020.

UNODC. **Convenção da Nações Unidas Contra a Corrupção**. Disponível em [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf) Acesso em: 19.10.2020.

UNODC. **Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional**. 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. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm) Acesso em: 15.10.2020.

UNODC. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em <https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf> Acesso em: 10.10.2020.

# NEOLIBERALISMO E A SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS: O PROBLEMA DA INEFETIVIDADE DOS DIREITOS HUMANOS

Luana Renostro Heinen

Marcel Mangili Laurindo

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Neoliberalismo, financeirização, Estado e liberdade de circulação; 3. O refugiado é um *conceito-limite*; 4. Os paradoxos da *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão* francesa de 1789; 5. Um novo desafio: os Direitos Humanos nas vestes da *política*; 6. Considerações finais; 7. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

O literato austríaco, Stefan Zweig estava em solo inglês quando, em 1939, a Inglaterra declarou guerra à Alemanha – que, por sua vez, havia anexado a Áustria em 1938. Aos olhos dos ingleses, o escritor *austríaco* era, assim, um *alemão*:

Da noite para o dia, eu caíra um degrau, mais uma vez. Na véspera ainda um hóspede estrangeiro e, de certo modo, um *gentleman* que ali gastava o seu salário internacional e pagava impostos, eu me tornara emigrante, um *refugee*. Caía para uma categoria inferior [...]. Além disso, precisava fazer um requerimento especial para cada visto estrangeiro naquela folha branca de papel, pois todos os países tinham desconfiança contra a “espécie” de gente à qual eu pertencia agora, contra o indivíduo sem direitos, apátrida, que não podia ser deportado e devolvido à sua pátria como os outros caso se tornasse incômodo e ficasse muito tempo no país. E eu sempre precisava me lembrar das palavras que, anos antes, me dissera um russo exilado: “Antigamente, a pessoa só tinha um corpo e uma alma. Hoje ainda precisa ter um passaporte também, caso contrário não será tratada como gente” (ZWEIG, 2014, p. 362).

Zweig narra sua experiência em um contexto de guerra entre os países, em que os próprios indivíduos passam a encarar o ódio que alimentava essa batalha, assim, sua vinculação à Áustria o tornava um refugiado, um apátrida, um problema para a Inglaterra. As condições políticas mudaram enormemente, no entanto, seu relato chama a atenção para algo se ampliou desde então – a multiplicação das barreiras entre os países, o crescimento do sentimento de ódio ao estrangeiro, o controle biopolítico que, dali em diante, tornar-se-ia uma arma cada vez mais utilizada pelos Estados e, de quebra, desnuda o fantasmagórico estatuto do refugiado.

Visionário, Stefan Zweig antecipou, com sua escrita melíflua, um debate

denso a respeito das contradições que estruturam as práticas e mesmo o discurso dos Direitos Humanos: sob o signo da Modernidade, um *homem* nada é se não for, antes de tudo, um *cidadão*.

Iniciamos o texto explorando as mudanças ocorridas mundialmente a partir dos anos de 1970 que caracterizam que o neoliberalismo e conduziram a um capitalismo cada vez mais financeirizado e desregulado globalmente, com trânsito livre de capitais, em oposição às barreiras impostas à livre circulação de pessoas. No contexto de globalização econômica, a regulamentação jurídica estatal perde espaço para regras que emergem dos próprios atores econômicos e cuja validade é avaliada a partir de sua efetividade.

Os Direitos Humanos como universais já nascem na fronteira da afirmação do Estado nação, pois se reivindicam para além da nacionalidade, mas a efetividade desses direitos, ainda que de forma limitada somente se encontra nas fronteiras do Estado. No âmbito internacional, assim, o alcance desses direitos tende a diminuir na mesma proporção em que as barreiras para a circulação econômica vão se desfazendo. Apresentamos como o refugiado pode ser entendido como um conceito-limite, como explica Giorgio Agamben, sem a proteção do Direito Nacional e também do Universal. Voltamos às origens desses direitos universais, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 para explorar as contradições iniciais do surgimento desses direitos com a cisão entre o cidadão e o homem, sendo a afirmação do estrangeiro base da constituição da ideia de nação. Diante de sua ausência de efetividade, exploramos com Jacques Rancière e Costa Douzinas, o caráter político dos Direitos Humanos que sob a afirmação do princípio da igualdade possibilitam questionar a ordem policial e as fronteiras definidas da sociedade.

## 2. NEOLIBERALISMO, FINANCEIRIZAÇÃO, ESTADO E LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO

O neoliberalismo pode ser tido como modelo político e econômico de nosso tempo. O que é o neoliberalismo, porém, não é algo simples de se responder. O amplo uso do termo fez com que ele se adquirisse múltiplos significados, entre monetarismo, neoconservadorismo, Consenso de Washington e reforma de mercado (cf. BOAS, GANS-MORSE, 2009). Ainda que hoje o termo tenha adquirido conotações negativas no espaço político, ele foi cunhado ainda nos anos 1938 pelos participantes do Colóquio Walter Lippmann, em Paris. O evento terminou com a intenção de construir um Centro Internacional de Estudos, que se deu em 1947, com a criação da Sociedade de Mont-Pèlerin com a missão de disseminar o pensamento anti-coletivista na sociedade.

Essa visão de mundo se manifestou de formas diferentes:

Ordoliberais de Freiburg, Escola Austríaca, Escola de Chicago e represen-



tantes da London School of Economics e da Manchester School compartilhavam a mesma utopia de livre mercado e a mesma posição contrária ao intervencionismo econômico e ao planejamento estatal centralizado (keynesiano, socialista ou desenvolvimentista), mas não tinham opinião comum sobre o papel legítimo do Estado, sobre as diretrizes de política econômica ou sobre a experiência fracassada do *laissez-faire* do século XIX (ANDRADE, 2019, p. 2012).

Nesse texto, entendemos como neoliberalismo, uma nova dinâmica da economia mundial que começa a se implementar principalmente a partir dos anos de 1970, mas com diferenças em cada país conforme seus aspectos conjunturais e posições nas relações econômicas internacionais. Segundo David Harvey (2012), adoção de políticas econômicas neoliberais foi uma resposta à crise da década de 1970, um modo de restaurar as condições da acumulação do capital e o poder das elites econômicas.

Harvey (2012, p. 25) apresenta inúmeros dados para atestar a queda do controle da riqueza pelo 1% mais rico da população norte-americana em 1970 com o colapso dos ativos de ações, imóveis e poupança. Além disso, afirma que as políticas neoliberais foram bem sucedidas em recobrar o poder de riqueza da parcela mais rica da população e em aumentar a desigualdade<sup>1</sup>.

Harvey (2012) identifica, ainda, que houve um grande aumento da financeirização de tudo e o mundo das finanças aprofundou seu domínio sobre outros setores da economia e sobre o Estado<sup>2</sup>. Esse aumento da financeirização como característica da economia globalizada neoliberal é o elemento que particularmente nos interessa, tendo em vista seus efeitos sobre o Estado e os direitos humanos. Segundo Antônio José Avelãs Nunes (2003, p. 83) cria-se um mercado único de capitais que tem como uma de suas principais características<sup>3</sup> a desregulamentação iniciada nos anos 1970 e completada nos anos de 1990.

Esse fenômeno está diretamente ligado a outro, de ordem cultural, ideológica e filosófica, a globalização. Largamente estudado por geógrafos, economistas e historiadores é multifacetada e requer análise aprofundada para melhor compreensão, mas que pode ser identificada como o “ápice do processo de

1 “Depois da implementação de políticas neoliberais no final dos anos 1970, a parcela da renda nacional do 1% mais rico dos Estados Unidos disparou, chegando a 15% (bem perto do seu valor pré-Segunda Guerra Mundial) perto do final do século. O 0,1% mais rico dos Estados Unidos aumentou sua parcela da renda nacional de 2% em 1978 para mais de 6% por volta de 1999, enquanto a proporção entre a compensação mediana dos trabalhadores e o salário dos CEOs (Chief Executive Officer) passou de apenas 30 para 1 em 1970 a quase 500 para 1 por volta de 2000.” (HARVEY, 2012, p. 25).

2 “Assim, um dos núcleos substanciais da ascensão do poder de classe sob o neoliberalismo reside nos CEOs, os principais operadores do conselho de administração, e nos líderes dos aparatos financeiros, legais e técnicos que cercam a quintessência da atividade capitalista. Mas o poder dos verdadeiros proprietários do capital, os acionistas, foi um tanto diminuído” (HARVEY, 2012, p. 42).

3 Nunes aponta também como outras características: a desintermediação, pois os grandes investidos institucionais passam a ter acesso direto aos mercados financeiros de todo o mundo, sem custos de intermediação e a descompartimentação, que é a perda de autonomia de vários mercados que antes eram separados e passam a ser um só (nacional e mundialmente) (NUNES, 2003, p. 83).

internacionalização do mundo capitalista” (SANTOS, 2001, p. 23). No terreno da economia podemos encontrar a chave de sua compreensão e estratégia de projeção (NUNES, 2003, p. 81).

Segundo Hespanha (2009, p. 427-447), a globalização e as diásporas geram mutações constantes que surtem efeitos também no Estado e no Direito: o Direito tipicamente legislativo abre espaço, se retira em nome de uma regulação feita pelos próprios agentes do mercado<sup>4</sup>. O Estado perde protagonismo, principalmente pelas características do seu direito avesso a prática e ossificado. O ordenamento se assemelha mais a uma rede cujas normas provêm de diferentes centros normativos do que uma pirâmide como é sua acepção tradicional. Um problema dessas novas normas é não dispõem de publicidade e transparência, o que impede qualquer questionamento quanto a sua “constitucionalidade”. A sua constitucionalidade se resumiria a sua efetividade, ou seja, por funcionarem independente da fonte da qual provenham.

Enquanto há circulação livre de capitais e uma normatividade diferenciada, produzida pelas próprias empresas (como explicado por HESPANHA, 2009), de outro lado diversas barreiras se colocam à livre circulação de pessoas: “Mas essa liberdade já não se aplica aos trabalhadores. Quanto a estes, os grandes centros imperiais procuram barricar-se nas suas fortalezas armadas para evitar uma nova invasão dos ‘bárbaros’.” (NUNES, 2003, p. 81).

A contradição é evidente: o capital tem cada vez mais liberdade de circulação, enquanto as pessoas não podem se deslocar livremente. Mesmo com esses impedimentos, no entanto, cada vez mais há deslocamento de pessoas de um país para outro, fugindo de guerras, conflitos e na busca de melhores condições econômicas de vida em um mundo cada vez mais desigual<sup>5</sup>. Segun-

---

4 Hespanha (2009, p.428-432) explora as novas características do direito, nesse mundo globalizado. Segundo ele: organizações internacionais institucionalizadas como Organização Mundial do Comércio tem função reguladora; empresas e organizações informais também assumem função reguladora (dados sobre a totalidade da economia que essas empresas representam demonstram sua importância – entre um quinto e um quarto de toda produção mundial está nas mãos de empresas transnacionais); o mundo se configura como um lugar de unidades econômicas que são também centros de poder; o direito proveniente dos tratados não consegue acompanhar as rápidas mutações das relações comerciais: defende-se muitas vezes uma maleabilidade de princípios face ao direito “rígido”.

5 Duas pesquisas atuais são muito importantes na caracterização do aumento da desigualdade: de um lado a obra do economista francês Thomas Piketty que demonstrou que a economia de mercado não tende à igualdade, mas que os rendimentos de quem já tem riqueza tendem a ser maiores do que o crescimento da economia; aqueles que vivem de renda vão ganhar muito mais do que aqueles que vivem do trabalho. Assim, sem intervenção governamental para realizar redistribuição, a tendência é o aumento cada vez maior da desigualdade. De outro lado, a obra do economista sérvio Branko Milanovic mostra as desigualdades entre os países que, no contexto de globalização tem seus ganhos e perdas diretamente relacionados com o que acontece de forma mais ampla na economia mundial. Como explica Marcelo Medeiros: até a Revolução Industrial o mundo era mais ou menos homogêneo, houve grande crescimento das diferenças entre países ricos e pobres entre 1820 e 1970, considerado o pico da desigualdade. A partir de então houve significativo crescimento dos países asiáticos: “As mudanças nas últimas décadas na desigualdade *entre* os países acabaram afetando a desigualdade *dentro* dos países. A Ásia absorveu, nesse período, boa parte da produção industrial do mundo. A América do Norte e a Europa ficaram com o controle dos sistemas financeiros. Países da América Latina, que chegaram a ter mais de um terço de seu Produto Interno Bruto advindo da indústria, regrediram e hoje

do dados do ACNUR (Agência da ONU para Refugiados), 1% da humanidade está em situação de deslocamento forçado, o que correspondia, no final de 2019, a 79,5 milhões de pessoas, dessas pessoas, entre 30 a 34 milhões são crianças e adolescentes, menores de 18 anos. Ao menos 85% dessas pessoas estão em países em desenvolvimento<sup>6</sup> (UNHCR, 2020).

Nesse contexto, duas normativas internacionais são muito importantes a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 e a *Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, normas que pretendem dar suporte e assegurar aos indivíduos que se deslocam, Direitos Humanos. Apesar delas, no entanto, muitos desses refugiados perecem em campos de refúgio, morrem em travessias perigosas, crianças e adolescente são expostas ao risco de exploração e abuso sexual (principalmente quando desacompanhadas das famílias) e vivem em situação de restrições nutricionais. A seguir, analisamos sob uma perspectiva teórica as contradições e limites dos Direitos Humanos universais, especialmente a situação dos refugiados.*

### 3. O REFUGIADO É UM CONCEITO-LIMITE

Giorgio Agamben retoma, por meio de um autor chamado Festo, o conceito de uma misteriosa figura que o direito romano arcaico chamou de *Homo Sacer* – um homem que o povo condenou por um delito, mas que não pode ser sacrificado em razão de tal veredicto. Apesar disso, é possível que alguém venha a assassiná-lo sem que seja condenado por homicídio. A contradição é evidente (AGAMBEN, 2014, p. 74)<sup>7</sup>.

De qualquer forma – polêmicas à parte –, a especificidade do *Homo Sacer* reside na “impunidade da sua morte e no veto de seu sacrifício” (AGAMBEN, 2014, p. 76). A vida do *Homo Sacer* se situa no cruzamento entre uma “matabilidade e uma insacrificabilidade, fora tanto do direito humano quanto do direito

---

são fornecedores de matérias-primas e alimentos para o resto do planeta. Com isso, acabou se formando na Ásia uma classe de trabalhadores de baixa renda que antes estavam na pobreza; na América do Norte, na Europa e na Oceania, as classes médias industriais perderam posição, mas emergiram os super-ricos, em particular os grandes executivos e homens de finanças; enquanto isso, na América Latina, assistimos a uma transição do trabalho industrial para serviços de baixa produtividade. A África, de modo geral, continuou arcaica e pobre.” (MEDEIROS, 2016)

6 Segundo dados do ACNUR, as principais crises que levaram ao deslocamento forçado no mundo, em 2019, são: “the outbreak of the Syrian conflict early in the decade, which continues today; South Sudan’s displacement crisis, which followed its independence; the conflict in Ukraine; the arrival of refugees and migrants in Europe by sea; the massive flow of stateless refugees from Myanmar to Bangladesh; the outflow of Venezuelans across Latin America and the Caribbean; the crisis in Africa’s Sahel region, where conflict and climate change are endangering many communities; renewed conflict and security concerns in Afghanistan, Iraq, Libya and Somalia; conflict in the Central African Republic; internal displacement in Ethiopia; renewed outbreaks of fighting and violence in the Democratic Republic of the Congo; the large humanitarian and displacement crisis in Yemen.” (UNHCR, 2020, p. 6)

7 Em termos literais: “*Homem sacro* é, portanto, aquele que o povo julgou por um delito; e não é lícito sacrificá-lo, mas quem o mata não será condenado por homicídio; na verdade, na primeira lei tribunicia se adverte que ‘se alguém matar aquele que por plebiscito é sacro, não será considerado homicida’. Disso advém que um homem malvado ou impuro costuma ser chamado sacro” (AGAMBEN, 2014, p. 74). A definição, reproduzida pelo filósofo italiano, é de Festo, que a expõe em seu *Tratado sobre o significado das Palavras*.

divino” (AGAMBEN, 2014, p. 76).

Um tal homem está, portanto, fora da jurisdição humana e, ainda, fora da esfera divina (AGAMBEN, 2014, p. 83). Ele não pertence a nenhuma delas.

Segundo Giorgio Agamben, o refugiado seria um *Homo Sacer*: ele não conta com a proteção do Direito Nacional – a lei do Estado-nação *de onde fugiu* – e nem tem a proteção do Direito Universal – não dispõe da proteção *efetiva* dos Direitos Humanos.

Daí ser tarefa das mais difíceis defini-lo politicamente. Se, assevera o autor de *Estado de Exceção*, há algum homem puro ou universal – um homem sem ligação com nenhum Estado-nação e que deveria ser amparado pelos Direitos Humanos –, esse homem é certamente o refugiado. O refugiado é, verdadeiramente, “‘o homem dos direitos’, a sua primeira e única aparição real fora da máscara do cidadão que constantemente o cobre. Justamente por isto, a sua figura é tão difícil de definir politicamente” (AGAMBEN, 2014, p. 128).

Para chegar a tal conclusão, o filósofo italiano se vale de tese desenvolvida por Hannah Arendt, que chama a atenção para a “crise radical” do conceito de refugiado e, ainda, para o conceito de Direitos Humanos, que dele não pode ser dissociado.

De fato, para a pensadora alemã, toda a construção dos Direitos do Homem tem por base a existência de um homem abstrato – pura e simplesmente, um ser humano. Mas, contraditoriamente, assim que determinado *ser humano* perde sua *cidadania*, ele se vê absolutamente desamparado: quando um homem deixa para trás o Estado em que era tido por *cidadão* e se torna um *refugiado*, ele está *perdido* (AGAMBEN, 2014, p. 121)<sup>8</sup>.

Os refugiados, afirma Hannah Arendt, não são senão “o refugio da terra”: “uma vez fora do país de origem, permaneciam sem lar; quando deixavam seu Estado, tornavam-se apátridas; quando perdiam seus direitos humanos, perdiam todos os direitos: eram o refugio da Terra”<sup>9</sup> (ARENDDT, 1989, p. 300).

8 Segundo Giorgio Agamben, o paradoxo do qual Hannah Arendt aqui parte é que a figura – o refugiado – que deveria encarnar por excelência o homem dos direitos assinala, em vez disso, a crise radical deste conceito: “A concepção dos direitos do homem” – ela escreve –, ‘baseada na suposta existência de um ser humano como tal, caiu em ruínas tão logo aqueles que a professavam encontraram-se pela primeira vez diante dos homens que haviam perdido toda e qualquer qualidade e relação específica – exceto o puro fato de serem humanos’ (Arendt, 1994, p. 229). No sistema do Estado-nação, os ditos direitos sagrados e inalienáveis do homem mostram-se desprovidos de qualquer tutela e de qualquer realidade no mesmo instante em que não seja possível configurá-los como direitos dos cidadãos de um Estado” (AGAMBEN, 2014, p. 121).

9 Para Slavoj Žižek, “Esta direção, por certo, conduz diretamente à noção de *homo sacer* de Agamben enquanto um ser humano reduzido à ‘vida nua’. Em uma dialética propriamente hegeliana do universal e do particular, o ser humano – em um único movimento – deixa de ser reconhecido ou tratado como humano precisamente quando fica desprovido de uma identidade particular sócio-política que responde por esta cidadania determinada. Paradoxalmente, fico privado dos direitos humanos no momento preciso em que sou reduzido a um ser humano ‘em geral’, e venho a ser, portanto, o portador ideal daqueles ‘direitos humanos universais’, os quais pertencem a mim independentemente de minha profissão, sexo, cidadania, religião, identidade étnica etc” (ŽIŽEK, 2014, p. 24).

Cálculos bem feitos, seria mais interessante a um refugiado ser um cidadão do que um ser humano. A se referir aos sobreviventes dos campos de extermínio, aos internados nos campos de concentração e aos apátridas que marcaram a história da Segunda Guerra Mundial, Hannah Arendt afirma que a exibição da nudez de sua humanidade faria com que fossem tratados como verdadeiros animais (ARENDR, 1989, p. 333). Ser um *homem* era por demais arriscado.

Os refugiados não contam com a proteção *da lei*. A rigor, vivem eles sob o signo *da polícia*. Para Hannah Arendt, é ela quem, já nas primeiras décadas do século XX, acaba por governá-los, uma vez que, diante das contradições que sustentam o discurso dos Direitos Humanos, o Estado-nação lhe confere uma força inaudita. A autoridade policial se torna, com o aumento da imigração, cada vez mais “independente”: “Quanto maior era o número de apátridas e de apátridas em potencial – e na França antes da Segunda Guerra Mundial esse grupo atingiu 10% da população total –, maior era o perigo da gradual transformação do Estado da lei em Estado policial” (ARENDR, 1989, p. 320).

Sob o ponto de vista de Giorgio Agamben, o refugiado é um *conceito-limite* que põe na berlinda as categorias que estruturam o próprio Estado-nação. Mas, justamente por expor os paradoxos da díade *homem-cidadão* e *nascimento-nação*, ele possibilita a abertura de uma renovação de categorias que já não pode ser adiada (AGAMBEN, 2014, p. 130).

#### 4. OS PARADOXOS DA DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO FRANCESA DE 1789

Eis a redação dos três primeiros artigos da *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão* francesa de 1789:

Art.1º. Os homens **nascem** e são livres e **iguais em direitos**. As distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum.

Art. 2º. A **finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem**. Esses direitos são a liberdade, a propriedade a segurança e a resistência à opressão.

Art. 3º. **O princípio de toda a soberania reside, essencialmente, na nação. Nenhuma operação, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que dela não emane expressamente** (ASSEMBLEIA NACIONAL FRANCESA, 1789. Grifou-se).

Não custa lembrar, antes de mais nada, que *nação* deriva, etimologicamente, de *nascere*.

Atente-se, agora, para a importância conferida, no texto da Declaração francesa, ao *nascimento*. No fundamento do Estado moderno nos séculos XIX e XX, não está o homem como sujeito político livre e consciente, mas, antes de tudo, a sua vida nua, o seu puro e simples nascimento (AGAM-

BEN, 2014, p. 125)<sup>10</sup>.

Segundo Costas Douzinas, tem-se, na redação desses artigos, um *paradoxo*. Se os direitos nele estampados são declarados em nome de um homem que seria *universal*<sup>12</sup>, “[...] o ato de enunciação estabelece o poder de um tipo particular de associação política, a nação e seu Estado, para tornar-se o soberano legislador e, depois, de um ‘homem’ em particular, o cidadão nacional, para tornar-se o beneficiário dos direitos” (2009, p. 114). *Primeiro*, portanto, acima de tudo, um homem universal. Depois, sob a lei de um Estado particular, um *cidadão nacional*. A legislação nacional acaba, assim, por se sobrepor àquela que haveria de valer para todo e qualquer ser humano.

A tese não é das mais novas. Karl Marx a desenvolveu em seu *Sobre a Questão Judaica*<sup>13</sup>. Para o alemão, o *e* situado, no título da Declaração, entre os termos *homem* e *cidadão* separa as figuras. Não se trata de uma *união* do homem e do cidadão, mas de sua *separação*: “os assim chamados *direitos humanos*, os *droits de l’homme*, diferentemente dos *droits du citoyen*, nada mais são do que os direitos do *membro da sociedade burguesa*, isto é, do homem egoísta, do homem separado do homem e da comunidade” (2010, p. 48)<sup>14</sup>.

Os paradoxos pululam a olhos vistos:

A elevação da lei nacional à única mantenedora de direitos e o decorrente tratamento de estrangeiros como seres humanos inferiores indicam que a separação entre homem e cidadão é uma característica importante do Direito Moderno. O Estado-nação passa a existir com a exclusão de outras pessoas e nações. O cidadão possui direitos e deveres na medida em que pertence à vontade comum e ao Estado. O estrangeiro não é um cidadão.

10 Enuncia-se, no primeiro desses artigos, a vocação biopolítica do Estado Moderno.

11 Na verdade, explica Giorgio Agamben, tal fórmula política remonta ao Direito Romano – que, por meio de duas expressões que chegaram à Modernidade, tem, desde então, a função de identificar a cidadania: o *ius soli* e o *ius sanguinis* (2014, p. 126). Aparentemente inofensivo, o sintagma *solo e sangue* foi ostensivamente utilizado pelo nacional-socialismo, que o colocava no centro de sua ideologia. Giorgio Agamben cita textualmente Rosenberg, um dos principais teóricos do nazismo para corroborar sua assertiva: “a visão do mundo nacional-socialista [...] parte da convicção de que solo e sangue constituem o essencial do Germânico, e que é, portanto, em referência a estes dois datismos que uma política cultural e estadual deve ser orientada” (*Apud* AGAMBEN, 2014, p. 126).

12 Aliás, muitos foram os pensadores que criticaram o caráter abstrato de tal Declaração: “A acusação de abstratividade foi repetida infinitas vezes: de resto, a abstratividade do pensamento iluminista é um dos motivos clássicos de todas as correntes antiiluministas. Não preciso repetir a célebre afirmação de De Maistre, que dizia ver ingleses, alemães, franceses e, graças a Montesquieu, saber também que existiam os persas, mas o homem, o homem em geral, esse ele nunca vira e, se é que existia, ele o ignorava” (BOBBIO, 2004, p. 45).

13 Karl Marx não tem, bem se vê, uma visão muito positiva dos Direitos Humanos – ao menos dos Direitos Humanos enunciados pelos liberais. Para o autor de *O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte*, além de não serem eternos ou naturais – eles são construções sociais e legais –, os Direitos Humanos não são o resultado da razão pública da sociedade, mas da razão do capital.

14 Os homens vivem, sob a óptica dos idealizadores da Declaração francesa de 1789, uma verdadeira vida dupla: ao longo da semana de trabalho, em meio a uma competição ensandecida, eles criam, atomizados, uma vida social de discórdia e de conflito privado. Mas, aos fins de semana, em uma espécie de maviosa ágora moderna, tudo isso dá lugar a uma vida que, coletiva, é devotada, na busca do bem comum, à atividade política. Aos sábados e aos domingos, os interesses privados são tidos por mesquinhos e ordinários: eles são, então, supostamente deixados de lado (MARX, 2010).

Ele não tem direitos porque não faz parte do Estado e é um ser humano inferior porque não é um cidadão. Alguém é um homem em maior ou menor grau porque é um cidadão em maior ou menor grau. O estrangeiro é a lacuna entre homem e cidadão. Os indivíduos só têm direitos humanos na comunidade. Os sem-Estado, os refugiados, as minorias de vários tipos não têm quaisquer direitos humanos (DOUZINAS, 2009, p. 118-119).

Exigir que a lei proteja o refugiado ou o estrangeiro constitui, assim, sob essa ordem discursiva, um outro paradoxo, já que é justamente ela que separa o interior do exterior. Para Costas Douzinas, “o estrangeiro é a pré-condição política do Estado-nação [...]” (2009, p. 363).

Não é à toa, por certo, que, em seu *Conceito do Político*, Carl Schmitt afirma que o inimigo político é o *outro* ou o *estrangeiro*. Segundo o autor de *O Conceito do Político*, a alteridade do estrangeiro não constitui senão a negação da forma de existência da comunidade *ameaçada*, “[...] devendo [o estrangeiro], portanto, ser repellido e combatido, para a preservação da própria forma de vida, segundo sua modalidade de ser” (1992, p. 52).

Para Carl Schmitt, a existência política mesma de um povo depende, necessariamente, da afirmação de um inimigo: “se ele não tem mais a capacidade ou a vontade para esta diferenciação, ele cessa de existir politicamente” (1992, p. 76). Tal definição apresenta contornos *existenciais*. *Amigo* e *inimigo* não são, para o autor tedesco, *metáforas ou símbolos*, mas entes *concretos*. Tanto que seus conceitos guardam relação, inclusive em democracias, “[...] com a possibilidade real de aniquilamento físico” (SCHMITT, 1992, p. 59).

Nas verdadeiras democracias, assevera Carl Schmitt, o igual é tratado igualmente, mas o não igual é, em consequência, inevitavelmente tratado de modo diferente (1996, p. 10). Daí que “(...) a democracia deve, em primeiro lugar, ter homogeneidade e, em segundo lugar – se for preciso –, eliminar ou aniquilar o heterogêneo”: “a força política de uma democracia se evidencia quando mantém à distância ou afasta tudo o que é estranho e diferente, o que ameaça a homogeneidade”<sup>15</sup> (SCHMITT, 1996, p. 10).

O discurso de Carl Schmitt pode parecer radical, mas, no fundo, enaltece a *soberania* de uma *associação política* a que se usou designar *nação* – conceitos expressamente mencionados no artigo 3º da Declaração francesa de 1789.

## 5. UM NOVO DESAFIO: OS DIREITOS HUMANOS NAS VESTES DA POLÍTICA

*Na teoria*, as Revoluções Americana e Francesa proclamaram, em alto e bom som, os Direitos Humanos como o novo fundamento para a civilização.

15 Se não existe *homogeneidade* – o que pressupõe a existência de um *inimigo* –, não há democracia. A existência de grupos diversos em uma *suposta* democracia levaria, inevitavelmente, segundo o pensador tedesco, a uma guerra civil.

Mas não *na prática*.

O raciocínio é, uma vez mais, de Hannah Arendt.

Para ela, os Direitos Humanos foram marginalizados: “nenhum partido liberal do século XX houve por bem incluí-los em seu programa, mesmo quando havia urgência de fazer valer esses direitos” (ARENDR, 1989, p. 326).

Jacques Rancière, quer-se crer, concordaria com a filósofa alemã.

Nos últimos tempos, assevera o autor de *O Desentendimento*, os Direitos Humanos não vêm sendo de fato usados. Como eles não têm, portanto, serventia alguma, o que é feito deles? A resposta do intelectual francês é incisiva:

[...] Quando eles não são úteis, se faz o mesmo que pessoas caridosas fazem com suas roupas velhas. Elas são dadas aos pobres. Aqueles direitos que parecem inúteis em seu lugar são mandados para o exterior, junto a remédios e roupas, a pessoas desprovidas de remédios, roupas e direitos. Isso é, nesse sentido, o resultado desse processo, em que os Direitos do Homem se tornam os direitos daqueles que não tem direitos, os direitos de seres humanos nus sujeitos a repressão desumana e a condições desumanas de existência. Eles tornam-se direitos humanitários, os direitos daqueles que não podem os direitos daqueles que não podem decretá-los, as vítimas da negação absoluta do direito.<sup>16</sup> (RANCIÈRE, 2010, p. 307, tradução livre).

Por vezes, contudo, os direitos doados não são utilizados pelos pobres. Então, essas roupas velhas são “devolvidas aos remetentes” – que podem, então, valer-se de seu “direito à interferência humanitária” em “benefício” das populações vitimizadas (RANCIÈRE, 2010, p. 307).

Nesse sentido, de acordo com Slavoj Žižek, os Direitos Humanos nada significam senão o direito das potências ocidentais de levar a cabo intervenções de ordem política, econômica, cultural ou mesmo militar em países daquilo que já se chamou de Terceiro Mundo (2010, p. 25).

Pode parecer estranho, mas é possível ver, nessa crise, uma oportunidade. Faz-se necessário, diante de um tal quadro, encarar os Direitos Humanos não sob a óptica da *polícia*, mas sob o prisma da *política*<sup>17</sup>.

16 “You do the same as charitable persons do with their old clothes. You give them to the poor. Those rights that appear to be useless in their place are sent abroad, along with medicine and clothes, to people deprived of medicine, clothes, and rights. It is in this way, as the result of this process, that the Rights of Man become the rights of those who have no rights, the rights of bare human beings subjected to inhuman repression and inhuman conditions of existence. They become humanitarian rights, the rights of those who cannot enact them, the victims of the absolute denial of right.” (RANCIÈRE, 2010, p. 307).

17 Em suas *Dez teses sobre a política*, o filósofo francês aponta o que a política *não* é: “Tese 1: A política não é o exercício do poder. A política deve ser definida em seus próprios termos, como um modo de agir posto em prática por um tipo específico de sujeito e decorrente de uma forma particular de razão. É a relação política que permite pensar a possibilidade de um sujeito(subjetividade) político [le sujet politique], e não o contrário. Identificar a política com o exercício do poder, e luta para o possuir, é abolir a política”; “Thesis 1: Politics is not the exercise of power. Politics ought to be defined on its own terms, as a mode of acting put into practice by a specific kind of subject and deriving from a particular form of reason. It is the political relationship that allows one to think the possibility of a po-



Segundo Jacques Rancière, a *polícia* nada mais é do que o “conjunto dos processos pelos quais se operam a agregação e o consentimento das coletividades, a organização dos poderes, a distribuição dos lugares e os sistemas de legitimação dessa distribuição” (1996a, p. 41). A ordem policial define previamente os lugares na sociedade (RANCIÈRE, 1996a, p. 42).

Diversamente, a *política* rompe, por meio de uma série de atos que reconfiguram o espaço onde as partes, as parcelas e as ausências de parcelas se definiam<sup>18</sup>, a configuração policial do sensível. Tal rompimento se dá a partir de um pressuposto que não se inscreveria na ordem policial – aquele de “uma parcela dos sem-parcela”.

Num retorno aos clássicos, diz Rancière que a *política* se inicia “quando a ordem natural da dominação é interrompida pela instituição de uma parcela dos sem-parcela” (RANCIÈRE, 1996a, p. 26). “Sem-parcela” nada mais são do que aqueles sem título algum, o povo, o *demos* que se atribui a igualdade como título. Entretanto, justamente porque a igualdade pertence a todos, essa própria atribuição dá ensanchas ao litígio. A reivindicação dessa igualdade é a exposição do dano de que fala Jacques Rancière.

A *polícia* e a *política* possuem lógicas heterogêneas. Mas ambas estão sempre amarradas, pois não há questões ou objetos *propriamente políticos*<sup>19</sup>. “Para que uma coisa seja política, é preciso que suscite o encontro entre a lógica policial e a lógica igualitária, a qual nunca está preconstituída” (RANCIÈRE, 1996a, p. 44). O único *princípio da política* é a *igualdade*. Na realidade, a *política* acaba por conferir atualidade ao princípio da igualdade: ela possibilita inscrever, sob a forma de litígio, a averiguação da igualdade no seio da ordem policial.

Costas Douzinas não se refere a Jacques Rancière, mas aquilo que ele toma por *prática institucional* dos Direitos Humanos poderia ser lido como uma sua *prática policial*:

Como prática institucional, os direitos humanos geralmente expressam a imaginação da sociedade mundial única e homogênea, na qual a extensão

---

litical subject(ivity) [le sujet politique], not the other way around. To identify politics with the exercise of, and struggle to possess, power is to do away with politics” (RANCIÈRE, 2001, tradução livre). A *política* não é, portanto, *polícia*. Ao exercício do poder ou a luta por ele, comumente designados de *política*, Jacques Rancière chama *polícia*.

18 “A atividade política é a que desloca um corpo do lugar que lhe era designado ou muda a destinação de um lugar; ela faz ver o que não cabia ser visto, faz ouvir um discurso ali onde só tinha lugar o barulho, faz ouvir como discurso o que só era ouvido como barulho” (RANCIÈRE, 1996a, p. 42).

19 Nenhuma coisa, nenhum tema é por si político. Entretanto, qualquer coisa pode vir a sê-lo se houver o encontro das duas lógicas (policial e política), assim como algo como uma greve pode dar ensejo à política ou não. “Uma greve não é política quando exige reformas em vez de melhorias ou quando ataca as relações de autoridade em vez da insuficiência dos salários. Ela o é quando reconfigura as relações que determinam o local de trabalho em sua relação com a comunidade. O lar pôde se tornar um lugar político, não pelo simples fato de que se exercem relações de poder mas porque se viu arguido no interior de um litígio sobre a capacidade das mulheres à comunidade. Um mesmo conceito – a opinião ou o direito, por exemplo – pode designar uma estrutura do agir político ou uma estrutura da ordem policial. (...) essas palavras podem também designar, e designam na maioria das vezes, o próprio entrelaçamento das lógicas” (RANCIÈRE, 1996a, p. 45).

de igualdade formal e liberdade negativa e a globalização do capitalismo ocidental e do consumismo irão equalizar a sociedade com sua imagem “ideal” esboçada por governos e especialistas em Direito Internacional. Os direitos humanos institucionais são mobilizados em nome de uma cultura global, cujos valores e princípios constituem uma tentativa de enclausurar sociedades e impor a elas uma lógica única (2009, p. 379).

Tal modo de arrostar os Direitos Humanos há de ser substituído. Um olhar e uma prática de *jaz político* devem ser colocados em seu lugar. Um “princípio de política popular” terá o condão de fazer valer a abertura da sociedade (DOUZINAS, 2009, p. 379).

Ainda de acordo com Costas Douzinas, a indeterminação dos Direitos Humanos “[...] significa que as fronteiras da sociedade são sempre contestadas e jamais coincidem totalmente com quaisquer cristalizações que o poder e as prerrogativas legais impõem” (2009, p. 379).

Urge, portanto, utilizar o nome e o lugar político dos Direitos Humanos em favor daqueles que deles realmente necessitam – os *sub-humanos*, os *não-humanos*.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 2018, às voltas com a chegada de uma embarcação repleta de imigrantes e refugiados oriundos da África, o Ministro do Interior da Itália, Matteo Salvini, referiu-se àqueles que estavam a bordo como *carne humana*:

### **Itália abandona no mar outro barco com 224 imigrantes**

Matteo Salvini, ministro do Interior italiano, chamou as pessoas resgatadas de

“carne humana”

[...]

O ministro do Interior italiano, Matteo Salvini, negou a entrada em seu país de um barco com bandeira holandesa da ONG alemã *Lifeline* com 224 imigrantes resgatados em frente à costa da Líbia.

[...]

Ao falar dos países aos que pertencem os barcos, indicou: “Levem toda essa carga de seres humanos à Holanda, ou a Gibraltar, ao Reino Unido, à Espanha, à França ou onde queiram. A Itália não pode assumir o fardo dos custos econômicos e sociais de uma imigração fora de controle”<sup>20</sup> (ITÁLIA

20 No campo de concentração nazista de Auschwitz, os prisioneiros que sofriam com a mais absoluta desnutrição eram conhecidos por *muçulmanos*. Giorgio Agamben reproduz, em seu *O que resta de Auschwitz*, o testemunho de um sobrevivente a respeito: “Quando [os prisioneiros] ainda eram capazes de se mexer, isso se dava em câmera lenta, sem que dobrassem os joelhos. Dado que sua temperatura baixava normalmente até abaixo dos 36 graus, tremiam de frio. Observando de longe um grupo de enfermos, tinha-se a impressão de que fossem árabes em oração. Dessa imagem derivou a definição usada normalmente em Auschwitz para indicar os que estavam morrendo de desnutrição: muçulmanos” (2008, p. 51). O *muçulmano* de tal campo, defende o filósofo italiano, só mantém a *aparência* de ser humano: lá, ele é um não-homem (AGAMBEN, 2008, p. 62). Matteo Salvini parece crer que

ABANDONA NO MAR OUTRO BARCO COM 224 IMIGRANTES, 2018).

A humanidade é, na prática, dividida entre o “super-humano” ocidental e o “não-humano” – dentre os quais, os refugiados em fuga e os prisioneiros dos campos de concentração (DOUZINAS, 2009, p. 376). Se para alguns o direito é distribuído em abundância, outros vivem de suas migalhas. Mas o homem não pode ser considerado um *naco de carne* tentando pular os muros que, hoje, dividem os países.

Norberto Bobbio afirma, em *A Era dos Direitos*, que “o problema grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não era mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los” (2004, p. 17). É preciso, então, por meio da *política*, colocar em prática os Direitos Humanos. Eles não constituem, afinal, como já afirmou um representante norte-americano em uma Assembleia Geral das Nações Unidas, uma simples “carta ao Papai Noel” (DOUZINAS, 2009, p. 135).

## 7. REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **O que resta de Auschwitz**. São Paulo: Boitempo, 2008.

\_\_\_\_\_. **Homo Sacer – o poder soberano e a vida nua I**. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

AGENCIA EFE. Fábrica turca que produzia colete salva-vidas falso é fechada. **G1 Mundo**, 07 jan. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/01/fabrica-turca-que-produzia-colete-salva-vidas-falso-e-fechada.html>. Acesso em: 15 jul. 2018.

ANDRADE, Daniel Pereira. **O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. Sociedade e estado**. Brasília, v. 34, n. 1, p. 211-239, jan. 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922019000100211&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922019000100211&lng=pt&nrm=iso) Acesso em: 15 jul. 2018.

ARENDDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ASSEMBLEIA NACIONAL FRANCESA. **Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, 1789**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html> Acesso em: 15 jul. 2018.

BOAS, Taylor C.; GANS-MORSE, Jordan. **Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan. Studies in Comparative International Development**, v. 44, i. 2, p 137 – 161,

---

toda essa *carne humana* já não pertence mais a verdadeiros seres humanos. Muitas vezes, essa *carne humana* é entalhada em *navios fantasmas* para singrar os mares: “‘Navios-fantasma’ são a nova arma dos traficantes para lucrar com imigração no Mediterrâneo. Em três dias, Itália resgatou, em cargueiros à deriva no Mediterrâneo, mais de 1200 pessoas, a maioria sírios. [...] os imigrantes e candidatos a asilo são colocados em cargueiros prestes a serem abatidos, mas capazes de levar mais gente e de navegar até às costas europeias em pleno inverno. Ainda em águas internacionais, os navios são colocados em piloto automático, dirigidos ao destino, e a tripulação abandona os comandos” (PEREIRA, 2015). Ademais, muitos desses não-homens acabam morrendo por terem adquirido, sem o saberem, coletes salva-vidas falsos: “Dezenas de imigrantes morreram na terça, pois usavam coletes falsos. Alguns salva-vidas absorviam a água e puxavam a pessoa para o fundo. O jornal ‘Sabah’ revelou nesta quinta-feira (7) que muitos dos refugiados que morreram afogados na terça-feira quando tentavam ir da Turquia à Grécia usavam coletes salva-vidas falsos da fábrica que a polícia turca fechou na cidade de Esmirna. A operação policial aconteceu na própria terça, após a tragédia que tirou a vida de 31 imigrantes que tiveram os corpos encontrados em praias turcas. Os agentes fecharam a fábrica clandestina e apreenderam 1.263 coletes, muitos com símbolos de marcas conhecidas para fingir maior qualidade. Dentro, os equipamentos de segurança tinham restos de embalagem, material de isolamento e plásticos não flutuantes” (AGENCIA EFE, 2016).

jun. 2009.

BOBBIO, Norberto. **Sobre os Fundamentos dos Direitos dos Homens**. In: A Era dos Direitos. Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOUZINAS, Costas. **O Fim dos Direitos Humanos**. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

HESPANHA, António Manuel. **O caleidoscópio do direito: direito e justiça nos dias e no mundo de hoje**. 2. ed. Coimbra, Portugal: Almedina, 2009.

ITÁLIA ABANDONA NO MAR OUTRO BARCO COM 224 IMIGRANTES. **El país, Atualidade**, 21 jun. 2018. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/21/actualidad/1529585899\\_085787.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/21/actualidad/1529585899_085787.html) Acesso em: 15 jul. 2018.

MARX, Karl. **Sobre a Questão Judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MEDEIROS, Marcelo. **O mundo é o lugar mais desigual do mundo**. *Revista Piauí*, São Paulo, ed. 117, jun. 2016. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-mundo-e-o-lugar-mais-desigual-do-mundo/> Acesso em: 13 out. 2018.

NUNES, António José Avelãs Nunes. **Neoliberalismo e Direitos Humanos**. Lisboa: Caminho, 2003.

PEREIRA, Ana Fonseca. **Navios-fantasma' são a nova arma dos traficantes para lucrar com imigração no Mediterrâneo**. *Publico*, Europa, 02 jan, 2015. Disponível em: <https://www.publico.pt/2015/01/02/mundo/noticia/navios-fantasma-sao-a-nova-arma-dos-trafficantes-para-lucrar-com-imigracao-no-mediterraneo-1681063>. Acesso em: 15 jul. 2018.

RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento – política e filosofia**. Tradução: Ângela Leite Lopes. São Paulo: Ed. 34, 1996a.

\_\_\_\_\_. **Ten Theses on Politics, Theory & Event**. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD USA, v. 5, n. 3, 2001. Disponível em: <http://www.humnet.ucla.edu/humnet/cmcs/Ranciere.html>. Acesso em: 18 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Who Is the Subject of the Rights of Man?** *South Atlantic Quarterly*, 103 (2-3): 297 – 310, 1º jul. 2004. Disponível em: <http://cscs.res.in/dataarchive/textfiles/textfile.2010-11-27.9388690495/file>. Acesso em: 15 jul. 2018.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SCHMITT, Carl. **A Situação Intelectual do Sistema Parlamentar Atual**. In *A Crise da Democracia Parlamentar*. São Paulo: Scritta, 1996.

\_\_\_\_\_. **O Conceito do Político**. Petrópolis: Editora Vozes, 1992.

UNHCR – **United Nations High Commissioner for Refugees Copenhagen. Global Trends Forced Displacement in 2019**. Denmark, 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf> Acesso em: 13 out. 2020.

ŽIŽEK, Slavoj. **Contra os Direitos Humanos**. In *Mediações: Revista de Ciências Sociais*, Londrina, v. 15, n. 1, jan./jun. 2010, p. 11-29. Disponível em <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/issue/view/534>. Acesso em: 16 jul. 2018.

ZWEIG, Stefan. **Autobiografia: o mundo de ontem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

# A DIGNIDADE HUMANA COMO FUNDAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA

Silzia Alves Carvalho

Dimas Pereira Duarte Júnior

**Sumário:** 1. Introdução; 2. A afirmação histórica dos direitos humanos e o acesso à justiça; 3. A dignidade humana no contexto do direito; 4. O Brasil e a garantia do acesso à justiça; 5. O paradoxo do mínimo existencial e as necessidades humanas básicas; 6. Considerações finais; 7. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

O contexto presente nos desafia a refletir a condição Humana nesses tempos que correm. Esta Senhora, denomina Declaração Universal dos Direitos Humanos, na altura dos seus 72 anos de sua promulgação pela Organização das Nações Unidas-ONU, tem sido objeto de intensas divergências, sobretudo no que tange ao seu caráter universal. Entende-se que o ponto focal dos questionamentos a respeito dos Direitos Humanos está no aparente paradoxo entre o direito à igualdade e o direito à diferença, e, em que medida isso reflete na humanidade do Humano, bem definida na universalidade da garantia de sua dignidade.

As distopias que caracterizam o século XXI foram evidenciadas com a pandemia provocada pela SARS-CoV-2, o que tornou as questões a respeito dos direitos humanos um aspecto central com relação à proteção da dignidade, diante dos efeitos da crise humanitária cujas proporções têm sido consideradas incalculáveis no presente, e, no futuro.

Abordar os possíveis meios para assegurar a efetividade dos direitos humanos é uma exigência atual, tendo em vista os problemas referidos, dentre outros. Assim, a Declaração Universal dos Direitos Humanos quanto aos direitos fundamentais revela-se imprescindível a fim de reafirmá-la como paradigma para os sistemas jurídicos.

O objeto desta pesquisa é o tratamento das questões relacionadas ao artigo VII e X da Declaração Universal dos Direitos Humanos, também constantes na Constituição brasileira de 1988, no artigo 5º, XXXV, LIII e LIV, portanto, incorporados ao direito pátrio como cláusulas pétreas. Por sua vez, o artigo 1º, III da CF/88 determina que são princípios fundamentais do Estado a dignidade da pessoa humana a partir de um embate entre a ideia de mínimo existencial e necessidades humanas, duas vertentes que vêm sendo amplamente utilizadas para discutir a abrangência e a eficácia dos direitos humanos na contemporaneidade.

As questões que se pretende enfrentar são: qual a influência das teorias do mínimo existencial e das necessidades humanas na construção do modelo brasileiro de afirmação e garantia do direito de acesso à justiça.

A premissa da qual se parte é que assegurar a efetividade do acesso à justiça deve ser compreendido para além da garantia constitucional do direito de ação, ou do acesso aos órgãos jurisdicionais, concepções atreladas à tradicional ideia de mínimo existencial. O acesso à justiça efetiva-se com a decisão de mérito e sua concretização em tempo razoável, ou, ainda, por meios considerados adequados, segundo a política pública judiciária definida pelo Conselho Nacional de Justiça, na Resolução nº 125/2010, alterada pela Resolução nº 326/2020, o que, neste trabalho, considera-se uma prática atrelada à concepção de necessidade humana básica.

Para tanto, será utilizado o método de abordagem dedutivo e crítico, e o método de procedimento bibliográfico e histórico. O tratamento teórico-metodológico será realizado a partir das concepções de Robert Alexy, Celso Antônio Bandeira de Mello, Mauro Cappelletti e no que se refere à discussão sobre mínimo existencial e necessidades humanas básicas é utilizado como referencial os estudos de Len Doyal e Ian Gough (1991) e Potyara Pereira (2000).

Desse modo, propõe-se a empreender uma discussão sobre o acesso à justiça, com vista ao paradoxo entre direito à igualdade e o direito à diferença, levando em conta as formas como o Poder Judiciário tem interpretado essa questão. Primeiramente busca-se compreender o processo histórico de afirmação do direito de acesso à justiça, em âmbito internacional e doméstico. Em seguida, aborda as concepções de mínimo existencial e necessidades humanas como fundamentadoras dos direitos humanos e da dignidade humana. Ao final, analisa o tratamento que o sistema brasileiro de justiça oferece frente aos paradoxos existentes entre o direito à igualdade e direito à diferença.

## **2. A AFIRMAÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS E O ACESSO À JUSTIÇA**

De acordo com o que afirma Robert e Séguin (2000, p. 74), o direito de acesso à Justiça não pode e nem tampouco deve ser entendido apenas como uma máxima de efeito que enseja alguma sensação de tratamento igualitário dentro de uma sociedade marcada pela diversidade, pela complexidade e pela diferença. Trata-se de uma expressão que envolve mais que o simples acesso aos Tribunais, mas também o acesso ao Direito. E esse acesso ao direito engloba, de forma indivisível, inter-relacionada e interdependente o direito à informação e a consultas jurídicas, assim o acesso ao direito tem ligação importante com os órgãos públicos e entidades civis que possibilitem ao cidadão o acesso à justiça.

Considerado uma herança do direito medieval, o acesso à justiça, deriva do

princípio do *due process of law*, consagrado na Magna Carta de 1215, um importante antecedente histórico no processo de afirmação dos direitos humanos. Esse documento histórico, que pode ser definido como uma Concórdia entre o rei João e os Barões para a outorga das liberdades da igreja e do reino inglês, em que pese seu caráter seletivo, além de ser considerado um marco para as liberdades inglesas, merece ser lembrado também por, em seu texto, já apontar para a futura separação institucional entre Igreja e Estado, afirmar o respeito à propriedade privada e desvincular da pessoa do monarca tanto a lei quanto a jurisdição.

Conforme se vislumbra do texto da Magna Carta (1215), em especial do que prevê as cláusulas 38 e 39, ninguém poderia ser levado, a partir daquele momento, a julgamento, com base apenas na sua palavra, sem testemunhas dignas de crédito para apoiá-lo. Tampouco, nenhum homem livre poderia ser capturado ou aprisionado, ou desapropriado dos seus bens, ou declarado fora da lei, ou exilado, ou de algum modo lesado, a não ser por meio de um julgamento legítimo dos seus pares ou pela lei do país.

Mas se os artigos 38 e 39 da Magna Carta fazem alusão ao *due process of law*, caberá ao artigo 40 afirmar, originariamente, o direito de acesso à justiça, pois é dele que se extrai a afirmação de que “A ninguém venderemos, a ninguém negaremos ou retardaremos direito ou justiça” (COMPARATO, 2019).

Mas, de sua primeira aparição até sua afirmação formal como um direito individual, o acesso à justiça haveria de percorrer um longo caminho que acompanha o processo de ruptura com o antigo regime e construção do Estado de Direito, que tem nos direitos do homem um instrumento de limitação do poder do Estado, embora com fortes contornos de privilégios.

Passando pela Lei do *habeas corpus* (1679) que estabelece regras processuais para a garantia do “*habeas corpus*” como um mandado judicial em caso de prisão arbitrária; pela *Bill of Rights* (1689), que, promulgada num contexto histórico de grande intolerância religiosa, tendo em vista que impõe a todos os súditos do rei da Inglaterra, uma religião oficial, põe fim ao regime de monarquia absoluta na Inglaterra, no qual todo poder emana do rei e em seu nome é exercido, enuncia a separação dos poderes e reafirma os direitos individuais dos cidadãos como o direito de petição e a proibição de penas inusitadas ou cruéis, é somente com as revoluções liberais burguesas do Século XVIII que o acesso à justiça é reconhecido como um direito fundamental.

É com a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América (1776), considerado o ato inaugural da democracia moderna, e com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa (1789) que emergirão as primeiras constituições escritas e os primeiros modelos de Estado de Direito pautados nos ideais republicano e federativo. É desse modelo que derivam os dois princípios básicos do Estado de Direito que são a garantia dos

direitos individuais e a separação dos poderes.

Na Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776) e nos documentos dela decorrentes, quais sejam, a Constituição dos Estados Unidos da América (1787) e a Declaração de Direitos (1791), o acesso à justiça vêm expressos na forma do direito de petição e na afirmação do devido processo legal como pilar de sustentação da emergente democracia, o que também se verifica no contexto da Revolução Francesa (1789), de onde emergem a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa (1789) e as Constituições Francesas de 1791, 1793, 1795 e 1848. Em que pesem seus caracteres seletivos, esses dois acontecimentos podem ser considerados como o marco do processo de afirmação, no âmbito constitucional, dos direitos do homem enquanto instrumentos de limitação do poder do Estado e, portanto, conforme afirma Norberto Bobbio (1992), da mudança da lente *ex parte principis* para lente *ex parte populis*.

No plano internacional, há que se ressaltar que:

Inegavelmente, a Declaração Universal de 1948 representa a culminância de um processo ético que, iniciado com a Declaração de Independência dos Estados Unidos e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da Revolução Francesa, levou ao reconhecimento da igualdade essencial de todo ser humano em sua dignidade de pessoa, isto é, como fonte de todos os valores, independentemente das diferenças de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição, como se diz em seu artigo II. E esse reconhecimento universal da igualdade humana só foi possível quando, ao término da mais desumanizadora guerra de toda a História, percebeu-se que a ideia de superioridade de uma raça, de uma classe social, de uma cultura ou de uma religião, sobre todas as demais, põe em risco a própria sobrevivência da humanidade. (COMPARATO, 2019, p.233)

Adotada no contexto do pós Segunda Guerra Mundial, quando foi criada a Organização das Nações, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), objetiva delinear uma ordem pública mundial fundada no respeito à dignidade humana capaz de garantir o exercício de uma cidadania plena, partindo do pressuposto de não se poder pensar em cidadania, nem em dignidade humana, enquanto a descartabilidade, a seletividade e a liberalidade ainda orientarem não só as práticas estatais, mas também a formação da consciência coletiva.

Nesse contexto afirma que, para além da igualdade formal, toda pessoa tem direito aos meios efetivos para acessar a tutela jurisdicional competente, com a finalidade de se proteger contra os atos que violem os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição ou pela lei, e, também que toda pessoa tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal independente e imparcial que decida sobre seus direitos e obrigações ou das razões de qualquer acusação em matéria penal que contra ela seja deduzida.



Logo, o que se denota da análise do texto da Declaração Universal de 1948 é que o acesso à justiça, além de garantir o direito de petição e pugnar pelo respeito ao devido processo legal, é entendido também sob a perspectiva da equidade, da publicidade, da independência e da imparcialidade. Isso vale dizer que, com a concepção de direitos humanos inaugurada pela Declaração Universal a efetiva garantia do acesso à justiça perpassa não só pelo dever dos Estados de observância às regras do jogo, ditado pelos princípios da legalidade e do devido processo legal, mas também pelos valores de justiça e equidade.

Em que pese o fato de representar um importante momento na história dos direitos humanos, a Declaração Universal, apesar de inovar analiticamente, ao inverter a ordem do *locus* de irradiação dos direitos, não foi capaz de, imediatamente, ultrapassar os limites da mera exortação moral e expressar sua força jurídica vinculante, sobretudo, em face de seu silêncio sobre órgãos competentes para exercer o monitoramento internacional, sobre os mecanismos para o exercício desse monitoramento, e, também sobre as possíveis sanções em caso de descumprimento pelos Estados, dos direitos nela expressos.

A tarefa de preencher essas lacunas ficou a cargo do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e também do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotados pela Assembleia Geral da ONU em 1966. Neles, além de preenchidas as lacunas acerca do tema do monitoramento, da juridicização dos direitos humanos e ratificado a força jurídica vinculante da Declaração Universal, também se tratou de especificar e detalhar os direitos, tanto no âmbito civil e político, tidos como direitos de primeira dimensão, quanto os direitos econômicos, sociais e culturais, tidos como direitos de segunda dimensão.

De acordo com o previsto nos Pactos Internacionais de 1966, o acesso à justiça está expresso numa fórmula que conjuga o direito a obter um julgamento em prazo razoável com o livre acesso aos órgãos do judiciário.

Em âmbito regional, vale ressaltar as previsões dos sistemas europeu e interamericano de direitos humanos. No Sistema Europeu, o direito de acesso à justiça é reafirmado no artigo 6º, inciso 1º e demais da Convenção Europeia de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, adotada em 1950. E no âmbito do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos encontra-se no artigo XVIII da Declaração Americana de Direitos Humanos e Deveres adotada em 1948 pela Organização dos Estados Americanos e no artigo 8º, inciso 1º e demais da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José de 1969).

Mas, conforme afirma Guilherme Almeida, “todos os artigos anteriormente citados definem o acesso à justiça enquanto direito de acesso a tribunais, apenas e tão somente. A ampliação do significado do direito de acesso à justiça só ocorreu, na segunda metade do século XX, graças à publicação do relatório

Acesso à justiça, de Bryan Garth e Mauro Cappelletti<sup>1</sup>” (ALMEIDA, 2012, p.87).

### 3. A DIGNIDADE HUMANA NO CONTEXTO DO DIREITO

A teoria dos Direitos Humanos foi desenvolvida a partir da compreensão sobre a necessidade de reconhecer e proteger determinadas condições existenciais relacionadas com a ideia da dignidade humana. Nos períodos que antecederam a modernidade oitocentista os direitos humanos foram concebidos como direitos naturais, ou seja, como algo inerente à própria condição humana. Especificamente a partir do século XX, com a afirmação das teorias baseadas no positivismo empirista, os direitos humanos foram considerados como direitos fundamentais definidos com relação ao sistema de direito.

Como tratado anteriormente, são reconhecidas diferentes fases quanto ao processo de afirmação histórica dos direitos humanos e o que sobressalta da análise de todas essas fases é o problema da igualdade entre os seres humanos. Na compreensão dos direitos humanos sob a perspectiva crítica é importante ter clareza da necessidade de reconhecimento de que não há uma igualdade natural entre todas as pessoas. Se há algo de natural na natureza humana por certo não é a igualdade, mas sim a diversidade, a diferença e a complexidade. Provavelmente, este seja um aspecto definidor da complexidade dessa questão. Os Seres Humanos são caracteristicamente diferentes, considerando sua condição existencial Humana.

O Estado Moderno ao estabelecer seus fundamentos na “Igualdade, Liberdade e Fraternidade”, criou um paradigma para as relações entre os indivíduos e o Estado<sup>2</sup>. As alterações características desse período, as quais resultaram na estruturação do Estado de Direito Constitucional consolidado, sobretudo, a partir dos anos de 1950, foram determinantes para a incorporação dos direitos humanos, enunciados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, ao sistema Constitucional nos países ocidentais. Desse modo, atualmente, tais direitos estão positivados como direitos fundamentais constitucionais em diferentes ordenamentos jurídicos, dentre os quais o Brasil.

Os direitos humanos atualmente integram o sistema jurídico, tornando sua aplicação obrigatória pelo Estado. Desse modo, conquanto, a teoria do direito natural e do jusnaturalismo, trate tal questão sob perspectivas diversas,

---

1 Nesse relatório Cappelletti e Garth consideram o acesso à justiça como o mais básico dos direitos humanos, devendo ser entendido como um requisito fundamental para a construção de um sistema jurídico justo, moderno e igualitário. Voltado a garantir e não apenas proclamar o direito de todos, esse sistema deve não só afirmar formalmente o direito de acesso à justiça, mas também enfatizar ele é diferente dos demais direitos humanos, pois é um direito-garantia, o qual deve servir para a realização de outros direitos. Desse modo pode-se afirmar que é o direito imprescindível para o exercício pleno da contemporânea concepção de cidadania. (ALMEIDA, 2012, p. 88)

2 O desenvolvimento sócio, econômico e cultural ocorrido nos últimos 200 anos, levou ao reconhecimento dos direitos coletivos, individuais homogêneos e difusos.

prevalece o modelo Constitucional de proteção dos direitos fundamentais.

A expansão dos direitos ocorrida após a segunda metade do século XX, teve como uma de suas consequências a ampliação a respeito da noção sobre os direitos fundamentais constitucionais. Observe-se que no preâmbulo da Constituição de 1988, a igualdade é apresentada como um dos valores supremos da sociedade brasileira. Neste sentido, o *caput* do artigo 5º da CF/88, expressamente estabelece que: “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 [...]”

As concepções a respeito da igualdade formal e objetiva se revelaram incompatíveis com a perspectiva do Estado Democrático e Social de Direito desenvolvida, principalmente, a partir da promulgação da Constituição mexicana de 1917, e, da Constituição de Weimar de 1919 na Alemanha.

Assim, o princípio da igualdade passou a ser compreendido como um fundamento legal contra a perpetuação de privilégios, desenvolvendo-se a ideia da isonomia como sendo mais abrangente e adequada às expectativas existentes no início do século XX. É o princípio da isonomia que, nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello, “preceitua que sejam tratadas igualmente as situações iguais e desigualmente as desiguais. Donde não há como desequiparar pessoas e situações quando nelas não se encontram fatores desiguais” (MELLO, 2011, p. 35).

A definição de determinados critérios pode oferecer os característicos distintivos entre a garantia da isonomia, como direito ao tratamento legalmente diferente, e, a configuração de privilégios, os quais afrontam o atual estágio de desenvolvimentos das pesquisas jurídicas e da aplicação do direito.

Os privilégios são tratados no campo do direito a partir da inobservância da isonomia, ou seja, a diferenciação nesses casos, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2011) não encontra correlação entre o traço desigualador e o critério discriminatório. Conquanto, a experiência jurídica tenha demonstrado a inviabilidade quanto à busca da objetividade, entende-se que há condições para a distinção entre a garantia ao acesso isonômico aos direitos, e, o repúdio aos privilégios.

Ressalta-se que, a configuração da dignidade humana pressupõe a efetividade jurídica da isonomia, enquanto acesso à garantia do reconhecimento da existência de fatos desigualadores entre os indivíduos e as coletividades. Assim, trata-se de um direito humano fundamental em sentido material, ou seja, sua fundamentalidade independe de positivação.

A previsão de direitos fundamentais implícitos leva necessariamente à ideia de que há direitos que, por sua essência, seriam fundamentais, já que sua fundamentalidade independe de positivação numa Declaração, Constituição, Tratado ou Lei. Tais direitos, assim, são constituídos pela

“matéria” (essência) fundamental. São, por isso, chamados, de *direitos materialmente fundamentais*. (FERREIRA FILHO, 2011, p. 123)

Há aspectos divergentes quanto a determinação do conceito a respeito da dignidade humana, o que pode ser superado a partir da compreensão alexyana a respeito dos direitos fundamentais, ao abordar esta questão.

[...] foi demonstrado que ao art. 1º, § 1º da Constituição alemã pode ser também atribuída pelo menos uma norma que tenha o caráter de princípio: o princípio da dignidade humana. Esse princípio é tão indeterminado quanto o conceito de dignidade humana. [...] o conceito de dignidade humana pode ser expresso por meio de um feixe de condições concretas, que devem estar (ou não podem estar) presentes para que a dignidade da pessoa humana seja garantida. Sobre algumas dessas condições é possível haver consenso. Assim, a dignidade humana não é garantida se o indivíduo é humilhado, estigmatizado, perseguido ou proscrito. (ALEXY, 2006, p. 355)

Observa-se a inseparável conexão entre a dignidade humana e a isonomia como princípios basilares dos direitos fundamentais orientadores do sistema de direito ocidental, e brasileiro. A verticalização desses princípios, em sentido positivo se dirige ao intérprete e aplicador do direito, a fim de garantir sua observância concreta; e, em sentido negativo se dirige ao legislador para assegurar que não sejam editadas leis que de qualquer forma possam reduzir o direito fundamental à isonomia e à dignidade humana.

Em atenção ao pensamento aristotélico quanto à igualdade em sentido substancial, ou, como isonomia, é importante o reconhecimento das distinções exigidas para a adequação do direito em face da diferença e da dignidade humana. Essa é uma temática que envolve uma complexidade jurídica, pois, a criação de privilégios ou de leis com conteúdo implícito ou explicitamente discriminatório constitui um desrespeito à dignidade humana, e, portanto, a direito fundamental em sentido material.

#### 4. O BRASIL E A GARANTIA DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA

No Brasil, o acesso à justiça, enquanto um direito fundamental, é reconhecido pela Constituição de 1946, que trazia em seu texto a previsão de que a lei não poderia excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.

O debate a respeito do “acesso à justiça” foi impulsionado pelo processo de redemocratização do país deflagrado formalmente a partir da Lei 6.683 sancionada em 1979 e também pelo estudo de Cappelletti e Garth (1988)<sup>3</sup>.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, símbolo desse processo

3 Apesar de o Brasil não ter participado do Projeto Florença, que deu origem ao estudo de Cappelletti e Garth.

de redemocratização, pois além de afirmar que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, também institucionaliza os direitos humanos no país e o reinsere no cenário das relações internacionais, tendo em vista que estabelece em seu artigo 8º, dentre as condicionantes constitucionais para as relações internacionais, o dever de pugnar pela prevalência dos direitos humanos.

No que tange ao direito de acesso à justiça, ganha destaque no Artigo 5º, que trata dos os direitos e deveres individuais e coletivos, em especial em seus incisos XXXV e LXXIV. O inciso XXXV, ao preservar a redação da Constituição de 1946, estabelece que: “(...) a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. E o inciso LXXIV trata de estabelecer o dever do Estado de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem a insuficiência de recursos.

No que concerne ao que pugnam os tratados e convenções internacionais de direitos humanos, é também somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que a discussão em torno do acesso à justiça é impulsionada. Em que pese o fato de o Brasil ter sido signatário originário da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, a ratificação tanto dos Pactos sobre Direitos Civis<sup>4</sup> e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>5</sup> de 1966 e da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica<sup>6</sup>, somente se concretizam após 1988.

Desses documentos o que se extrai é que o país, reconhece tanto em nível constitucional quanto em nível internacional que toda pessoa tem o direito de 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 contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer natureza.

Nesse cenário, a ordem constitucional recente reconhece, por meio do §2º do Artigo 5º, que são direitos fundamentais não só o que está expresso em seu texto, mas também tudo o que decorre de princípios por ela adotados e também de tratados e convenções internacionais dos quais seja signatário. A Constituição Federal de 1998, em compasso com o que preceituam, portanto, os princípios do direito internacional dos direitos humanos, garante diversos tipos de acesso à justiça gratuitamente, dentre elas, a criação da Defensoria Pública, a instituição da Ordem dos Advogados do Brasil, a Substituição Pro-

4 Adotado pela XXI Assembleia Geral da ONU em 16/12/1966, A sua ratificação é concluída em 1992 (Congresso Nacional – Decreto Legislativo 226, de 12/12/1991 – Depósito em 24/01/1992 – Entrada em vigor 24/04/1992 – Decreto Presidencial: 06/07/1992P

5 Adotado pela Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992.

6 Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969 e ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 978, de 06.11.1992.

cessual Sindicalista, além de garantir ao hipossuficiente que o acesso à justiça pode ser realizado de forma gratuita.

Todos esses mecanismos são criados visando reduzir os obstáculos do acesso à Justiça e a Constituição de 1988 reafirma o dever do estado na prestação de Assistência Jurídica integral e gratuita a todos que preencham os requisitos legais para garantir este direito.

Todavia, há que se ressaltar que esse aparato formal, tanto que assegura direitos como também o direito de acesso à justiça como instrumento para a efetivação desses direitos nas esferas civil, política, econômica, social e cultural, evidentemente que não são suficientes para sua satisfação em nível não só guiado pelo parâmetro do “mínimo existencial”, mas também pelo parâmetro da otimização, razão pela qual deve-se buscar meios, cada vez mais aperfeiçoados, para alcançar o exercício pleno da cidadania.

No que tange à esfera socioeconômica, as limitações ao exercício de direitos e, em especial do direito de acesso à justiça, possuem aspectos culturais, psicológicos e procedimentais que cada vez mais se apresentam como obstaculizadores do direito a ter direitos, dentre os quais se ressalta a) o elevado valor econômico dos procedimentos judiciais necessários para a garantia do acesso à justiça em face de um cenário de extrema desigualdade social e precária distribuição de renda; b) as barreiras estruturais, como racismo e sexismo que promovem o silenciamento de negros e mulheres periféricos no país; c) o elevando apreço do Poder Judiciário pelo direito processual em detrimento do direito material, fruto da estrutura do ensino jurídico estabelecida no país.

Merece destaque, ainda nesse cenário, o fato de que no Brasil a prestação jurisdicional ainda é a mais comum e recorrente e, embora outras formas de solução de conflitos sejam admitidas, isso não equivale dizer que elas sejam acessíveis a todos.

Sobre a gratuidade da justiça, garantida na Lei 1.060/50, ela se apresenta mais como uma espécie da assistência judiciária com caráter de excepcionalidade do que propriamente como um instrumento de universalização do direito de acesso à justiça, o que acaba por se evidenciar a sua incompatibilidade, tanto com a ordem Constitucional quanto com as obrigações decorrentes dos tratados e convenções internacionais anteriormente mencionados.<sup>7</sup>

O que se depreende é que o Brasil, guiado pela tradição liberal do “mínimo existencial” e pela herança de um passado autoritário recente, tem se distanciado cada vez mais da concepção otimizada dos direitos humanos e da própria medida da dignidade humana enaltecida pela Declaração Uni-

7 Nesse sentido, vale ressaltar a decisão do Superior Tribunal de Justiça em Recurso Especial nº 174.538/SP, no qual firmou entendimento de que a simples afirmação do estado de **miserabilidade** já concede ao requerente a justiça gratuita. (Grifo dos autores)

versal de 1948. O que parece corroborar a tese de que o direito de acesso à Justiça, muito antes de alcançar a universalização ainda necessita atravessar o fosso das desigualdades econômicas, sociais, culturais e estruturais históricas, legados de uma colonialidade obstrutiva e de um autoritarismo elitista e silenciador das vozes das minorias.

## 5. O PARADOXO DO MÍNIMO EXISTENCIAL E DAS NECESSIDADES HUMANAS BÁSICAS

O dilema que tem acompanhado o processo de afirmação dos direitos do homem, recorrentemente é lembrado como fruto do desenvolvimento do sistema de produção capitalista, no entanto, sua gênese pode ser observada, assim como os primeiros instrumentos que marcam esse processo, ainda de forma embrionária, em todos os momentos da história remota e recente dos direitos do homem.

Pereira (2000), nesse sentido, afirma que a ideia de mínimos sociais ou existenciais “é uma medida antiga, que transcende as fronteiras nacionais e excede os limites das sociedades tipicamente mercantis” (pág. 15) e, ainda, que:

Fruto secular das sociedades divididas em classes – sejam elas escravistas, feudais ou capitalistas –, a provisão de mínimos sociais, como mínimos de subsistência, sempre fez parte da pauta de regulações desses diferentes modos de produção, assumindo preponderantemente a forma de uma resposta isolada e emergencial aos efeitos da pobreza extrema. (PEREIRA, 2000, pág. 15).

É essa a roupagem de mínimo de subsistência, primeiramente na forma de busca por um lugar no cenário político e posteriormente na busca de meios de sobrevivência, que os direitos humanos assumem, mais precisamente na modernidade, quando o constitucionalismo de direitos passa a tratar a questão social como um problema político.

O dilema, assim apresentado, pode parecer de ordem meramente semântica, mas na verdade ele adentra em questões conceituais, políticas e estratégicas trazendo imbricações para o próprio conceito de dignidade humana.

Se o mínimo, conforme afirma Pereira (2000, pág. 26), apresenta a conotação de “menor, de menos, em sua acepção mais íntima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social”, o básico não. O básico, nesse contexto, expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base para a sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta, ou seja, enquanto o mínimo nega, o básico prepara o terreno para impulsionar a satisfação básica de necessidades rumo ao ótimo, por conseguinte, rumo à construção de uma concepção de direitos mais próxima do conceito dignidade humana.

O enfrentamento das concepções de mínimo existencial e necessidades básicas, sob a óptica universalista dos direitos humanos deixa evidente que uma visão, no mínimo oblíqua, se estabelece quando os direitos do homem são postos sob o confronto entre necessidades humanas e necessidades biológicas.

No que tange ao direito de acesso à justiça essa métrica não produziria cenário diferente, senão, até mesmo mais clara quando se vislumbra, de forma aberta, que a noção de mínimo existencial nitidamente acaba por prevalecer sobre a ideia de necessidades básicas como pressuposto para o alcance de padrões ótimos não só de sobrevivência, mas também, de reconhecimento do homem como verdadeiro sujeito de direito tanto no plano interno quanto no plano internacional.

O que se vislumbra, portanto, da normativa tanto constitucional quanto internacional de proteção do direito de acesso à justiça, construída tanto nos períodos que antecederam a Segunda Guerra quanto nos momentos que a sucederam, é que os instrumentos enunciativos do referido direito se furtaram a enfrentá-los sob a óptica do caráter da otimização da satisfação de necessidades humanas básicas, restringindo a enunciar direitos capazes de prover as necessidades biológicas de um ser vivente e não as de um ser humano considerado na sua totalidade, restando evidenciado a primazia da dimensão natural sobre a dimensão social e humana na especificação de direitos, comprometendo, por conseguinte, a própria definição objetiva e universal dos direitos humanos, mais especificamente aqueles destinados às parcelas menos favorecidas e mais vulneráveis dentro de uma sociedade estruturada em classes.

Do que se depreende que, para uma concepção verdadeiramente universal, interdependente, inter-relacionada e indivisível de direitos humanos, tal como a preceituada pela Declaração e Plano de Ação de Viena de 1993, necessário se faz trazer à tona, no plano das relações internacionais, o debate sobre a real fundamentação dos direitos humanos.

Enquanto vinculado à ideia de mínimo existencial, o direito de acesso à justiça, não passará de uma armadilha da pobreza e não como máxima a orientar sua formulação e materialização atrelado à ideia de necessidade básica e apto a promover o alcance de padrões ótimos de modo a corroborar a realização da tão almejada dignidade humana por meio do reconhecimento, por completo, do homem como sujeito de direito, protegendo direitos civis e políticos e também direitos econômicos, sociais e culturais, aqui considerados não como benesses ou como favores concebidos e concedidos por práticas políticas relativistas e seletivas, mas como verdadeiros direitos capazes de lançar o homem como detentor do direito de participar e usufruir de toda a herança civilizacional deixada de herança história social dos direitos humanos.

À luz desses dois dilemas que passamos a buscar uma reconstrução históri-



ca-social do ideário fundamentador dos direitos humanos, tanto no plano constitucional como no plano internacional para, então, compreendê-los como ponto de partida e não de chegada da sociedade contemporânea rumo a sua consagração, ao menos do ponto de vista formal-regulatório, como verdadeiros direitos capazes de orientar práticas políticas ótimas e não mínimas no que concerne ao modo como o ser humano vem a ser tratado pela instituição estatal no século XXI.

Enquanto pautadas na ideia de mínimos existenciais, as práticas políticas destinadas a promover a universalização do acesso à justiça não conseguiram atingir outro objetivo senão o de negar, segregar, excluir e contribuir cada vez mais para a produção e reprodução da pobreza, da miséria e da vulnerabilidade que assola parcelas crescentes da sociedade contemporânea.

Longe de ser meramente mais uma fórmula de externar preferências particulares disseminadas na sociedade capitalista graças ao avanço da inovação industrial, do progresso técnico e da comunicação de massa, cuja satisfação só poderá ser provida pelo mercado, a ideia das necessidades humanas básicas enquanto parâmetro orientador da formulação e implementação de políticas públicas desborda os limites estreitos da noção de sobrevivência. (PEREIRA, 2013)

Para Doyal e Gough (1991), os precursores na difusão desse debate, a ideia de vida ou de direito à vida só poderá ser tomada por um significado amplo que envolva, para além da preservação e garantia de sua continuidade material, fatores relativos ao seu pertencimento no espaço social; ou seja: em tudo aquilo que confira à vida um sentido de participação e de preenchimento adequado de requerimentos segundo os quais todos possam agir no sentido de transformar a realidade de modo a aproximá-la escrupulosamente de uma existência exitosa.

Corroborando esse entendimento, Pereira (2013) afirma que:

A assunção dessa compreensão pressupõe o reconhecimento de que existem necessidades humanas que, além de objetivas, são universais. Objetivas, porque a sua especificação teórica e empírica não se baseia em preferências individuais e subjetivas; e universais, porque, a concepção de sérios prejuízos decorrentes de sua não-satisfação, ou satisfação inadequada, é a mesma para todos em qualquer cultura. [...] O entendimento aqui prevalente sobre o que sejam necessidades humanas básicas é o de que as mesmas são pré-condições universais para a participação social ou a libertação de homens e mulheres das necessidades. Estas precondições são identificadas como saúde física e autonomia. A saúde física é essencial para alguém viver, ser capaz de agir e de participar socialmente (PEREIRA, 2013, p. 54).

Essa medida ou entendimento é que irá conferir ao direito de acesso à justiça o *status* de instrumento de emancipação social e de exercício da autonomia crítica e autodeterminação sempre passíveis de expansão para toda a sociedade, pois, uma vez guiado por parâmetros ótimos e não mínimos, como amplamente difundidos e defendidos pela vertente neoliberal, sobretudo em momentos de

“crise econômica”, é que poderão exercer influência determinante no pleno desenvolvimento dos cidadãos, rompendo com a máxima de que políticas sociais são caridade, benevolência ou meras promessas constitucionais focalizadas na pobreza, na subjetividade do direito, na condicionalidade do sujeito, admitindo prerrogativas e contrapartidas, na subsidiariedade e complementaridade e na sujeição do interessado a testes para comprovação de pobreza.

Nesse sentido, o que se vislumbra da análise do cenário brasileiro, é que a fórmula de otimização preceituada por Cappelletti e Garth (1998) e corroborada por Sadek (2014), que preceitua a conjugação da garantia de acesso à justiça aos pobres com a representação dos direitos difusos e a informalização de procedimentos de resolução de conflitos, tem encontrado obstáculos que podem ser traduzidos na mitigação de direitos, sobretudo de populações vulneráveis. Isso porque, além da justiça ser cara, o que afeta o reconhecimento e o exercício de direitos e, em consequência, a identificação de quando são ameaçados e/ou desrespeitados, há ainda os obstáculos culturais e relacionados à formação e à mentalidade dos operadores do direito que, sobrepostas, obstruem constituem-se no grande obstáculo para a universalização e maximização do acesso à justiça (SADEK, 2014, p.58).

Vale lembrar que não é incomum interpretações no mesmo sentido daquela manifestada pela 9ª Câmara de Direito Criminal do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferida nos autos do *Habeas Corpus* nº 0018022- 92.2012.8.26.0000, que ao abordar a questão da razoável duração do processo, à luz da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, afirma que “não há prazo estabelecido na lei para conclusão do processo, de réu preso ou não”.

Em seu voto, o Relator, Desembargador Francisco Bruno, assim se pronuncia:

[...] De tal sorte, e felizmente, hoje se pode afirmar: não há data predefinida para encerramento do processo criminal de réu preso. Mesmo porque, embora não mais tenhamos os saudosos Códigos de Processo estaduais, ainda estamos, bem ou mal, numa federação; não faria sentido que o mesmo prazo vigorasse no Rio Grande do Sul, em São Paulo, no Piauí e no Amazonas. [...]. Mais, se cada Estado é um Estado, também cada cidade é uma cidade, cada crime um crime e cada processo um processo. Assim, a alegação de excesso de prazo deve ser analisada isoladamente, para verificar se, em concreto, a demora de que reclama o paciente carece de razoabilidade (TJSP, 2012).

Útil comparar essa decisão com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que passou a entender, a partir dos casos *Escué Zapata vs. Colômbia* (Sentença de 5 de maio de 2008. Série C No. 178); *Hiliodoro Portugal vs. Panamá* (Sentença de 12 de agosto de 2008); *Bulácio vs. Argentina* (Sentença de 18 de setembro de 2003); *Barreto Leiva vs. Venezuela* (

Sentença de 17 de novembro de 2009); e caso Bayarri vs. Argentina (Sentença de 30 de outubro de 2008), que a mensuração da razoável duração do processo não fica adstrita apenas à especificidade ou complexidade da causa, mas também, a atividade processual do interessado, a conduta das autoridades judiciais, e, ainda o tempo de duração de medidas cautelares. De sorte que, a excessiva demora, quer seja decorrente de quaisquer um desses elementos, por si, já configura obstáculo ao acesso à justiça.

Por certo que a Emenda Constitucional nº 45/2004, ao introduzir o inciso LXXVIII, no artigo 5º da CF/88, o qual estabelece a observância do princípio da razoável duração do processo, faz um aceno para entrar em compasso com o Pacto de San José da Costa Rica. Mas, sob a alegação de óbices estruturais, somados aos obstáculos do custo, do reconhecimento e da simplificação dos processos de solução de conflitos, o que se denota é uma continua reprodução da máxima da otimização do acesso à justiça, ao contrário.

Assim, mesmo com o advento da Emenda 45/2004, e com a orientação da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a morosidade sistêmica e a morosidade ativa são um dos principais gargalos para a efetivação do direito de acesso à justiça no Brasil.<sup>8</sup>

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os direitos humanos, enquanto herança das revoluções liberais burguesas do Séc. XVIII, sempre se viram atrelados aos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade. No entanto, entre o momento em que se afirmaram como preceitos éticos e ideológicos a reger a moderna concepção de Estado Democrático de Direito, até o momento em que são formalmente reconhecidos pelas Declarações de Direitos e pelas primeiras Constituições escritas, e passaram a ser materialmente realizados, sobretudo, por meio de políticas públicas, há um longo percurso.

Da crença na liberdade e na igualdade emergem os direitos voltados a reconhecer as liberdades públicas, a ampliar os mecanismos de participação do cidadão no processo decisório e a afirmar que todos são iguais perante a lei.

Com a ampliação da concepção de igualdade advinda com os movimentos revolucionários socialistas, do século XIX, que respondem às desigualdades decorrentes da Revolução Industrial deflagrada, esse direito passa a permear não só a esfera do direito de participar do processo de construção do espaço público, mas também no direito de ter lugar da distribuição dos bens e riquezas advindas da maximização dos meios de produção.

8 No sentido de negar eficácia plena ao princípio da razoável duração do processo, vide as seguintes decisões. TJSP. Habeas Corpus. Processo 2204900-13.2020.8.26.0000. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsjg/resultadoCompleta.do>, acesso em 13/10/2020  
STJ. Habeas Corpus. REsp 1690216 / RS. RECURSO ESPECIAL 2017/0193448-6. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>, acesso em 13/10/2020.

No entanto, ao focar na questão socioeconômica, o princípio da igualdade se desvencilha de algumas das mais caras e importantes características da humanidade que são a complexidade, a diversidade e o direito à diferença.

Por certo que, a fórmula tradicional que serviu para enunciar o princípio da igualdade já não é mais suficiente para dar conta das novas demandas, das novas assimetrias, das novas desigualdades e também das novas formas de silenciá-las e mitigá-las, sobretudo, pelo fato de que a régua utilizada para a satisfação desses direitos, também herdada do modelo liberal de Estado moderno, sempre foi a régua do mínimo existencial.

A emergência, no século. XX, dos direitos difusos, voltados ao reconhecimento de grupos e populações em situação de vulnerabilidade amplificada para além da questão socioeconômica, é determinante para dar início a reflexões alternativas ao parâmetro do mínimo existencial. Um desses parâmetros é o que foi originalmente apresentado no estudo de Doyal e Gough (1991), para quem a satisfação e realização dos direitos devem ser guiados por parâmetros de otimização e não de satisfação de necessidades biológicas vitais.

Nesse sentido, a concretização dos direitos por meio de políticas públicas, guiadas por parâmetros ótimos e não mínimos deve se coadunar com a efetividade do acesso à justiça, pois esse passa a ser um instrumento voltado a garantir também a prestação jurisdicional em caso de violação de direitos de ordem econômica, social e cultural, pautado nos princípios da isonomia e da dignidade humana. Princípios que foram afirmados pelo Estado brasileiro, interna e internacionalmente, sobretudo com o advento da Constituição Federal de 1988.

Neste sentido, o que se constata é que podem ser delineados os critérios para a garantia do acesso à justiça por meio de políticas públicas que reconheçam o direito à diferença em face do princípio da isonomia e da fundamentalidade da garantia à dignidade Humana.

Ressalta-se, ainda, que quaisquer critérios distintivos devem ser amparados constitucionalmente, resguardando a conotação positiva e includente prestigiada pelo sistema de direitos. Desse modo, situações que potencialmente causem desvantagens a indivíduos ou coletividades são vedadas por estabelecerem distinções excludentes e incompatíveis com os direitos fundamentais.

A tutela dos direitos fundamentais por meio de políticas promovidas pela administração pública, inclusive quanto à garantia de efetividade do acesso à justiça de modo célere, eficiente e eficaz é uma condição para a afirmação do Estado Constitucional de Direito. Assim, a plena concretização do princípio da dignidade humana depende do reconhecimento das desigualdades que vulnerabiliza social, econômica e culturalmente muitos brasileiros. Estes não têm sido atendidos por políticas públicas afirmativas que de modo eficiente modifique sua realidade de exclusão.

As pesquisas a respeito dos problemas que envolve o acesso à justiça como uma política pública que assegura a dignidade humana, assim como, a existência de Tratados internacionais e o direito interno evidenciam a relevância da abordagem deste tema.

Este estudo foi realizado a partir da revisão bibliográfica e histórica a respeito da configuração dos direitos fundamentais, sobretudo, quanto às questões que envolve o acesso à justiça como uma necessidade básica, com vista a garantir a efetividade das tutelas diante de vulnerabilidade, aqui tratadas a partir do princípio constitucional da isonomia.

Foi possível observar que, conquanto, o Brasil seja signatário de diversos Tratados internacionais, dentre os quais se destaca a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ratificada em 1992, sendo reconhecida como o Pacto de San Jose da Costa Rica, depois de 28 anos a jurisprudência se mantém refratária a assegurar a efetividade plena ao acesso à justiça por meio da razoável duração do processo.

Por sua vez, o reconhecimento do princípio da isonomia está delineado na doutrina, contudo, as políticas públicas asseguradoras da concretização do direito à diferença e da tutela aos vulneráveis não são consideradas eficientes e eficazes. Também neste sentido, o acesso à justiça foi considerado uma necessidade básica, asseguradora da dignidade humana.

O direito de acesso à justiça está no mesmo percurso do direito à isonomia, à liberdade e à dignidade humana. Reconhecido, originariamente, na forma do direito de petição, antes mesmo das Declarações de Direitos do Séc. XVIII, ele é considerado como um direito de primeira dimensão, uma garantia que permite a efetivação dos demais direitos.

## 7. REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução da 5 ed. alemã. Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALMEIDA, Guilherme de. **Acesso à justiça, direitos humanos e novas esferas da justiça**. Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, v. 2, n. 1, jan-jun 2012, pp. 83-102.

AZEVEDO NETO, Platon Teixeira. **A justiciabilidade dos direitos sociais nas cortes internacionais de justiça**. São Paulo: LTr, 2017.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Decreto no 678, de 6 de novembro de 1992. Site: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm)> Acesso em: 12 de outubro de 2020.

BRASIL. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Decreto no 592, de 6 de julho de 1992. Site: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm)> Acesso em 12 de outubro de 2020.

BRASIL. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Decreto no 591, de 6 de julho de 1992. Site: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)> Acesso em: 12 de outubro de 2020.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12. Ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Escué Zapata vs. Colômbia. Sentença proferida em 5 de maio de 2008. Série C, No. 178**. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=227&lang=en](https://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=227&lang=en) Acessado em 13/10/2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Hiliodoro Portugal vs. Panamá. Sentença proferida em 12 de agosto de 2008. Série C, No. 186**. Disponível em [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_186\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_186_esp.pdf) Acesso em: 13/10/2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Bulácio vs. Argentina. Sentença proferida em 18 de setembro de 2003. Série C. No. 100**. Disponível em [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_100\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_100_ing.pdf) Acesso em: 13/10/2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Barreto Leiva vs. Venezuela. Sentença proferida em 17 de novembro de 2009. Série C. No. 206**. Disponível em [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_206\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_206_esp1.pdf) Acesso em: 13/10/2020.

DOYAL, Len & GOUGH, Ian. **A theory of human need**. London: MacMillan, 1991.

Organização dos Estados Americanos, Convenção Americana de Direitos Humanos (“**Pacto de San José de Costa Rica**”), 1969.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 13 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

GOUGH, Ian. **Capital global, necessidades básicas y políticas sociales**. Madri: Mino y Dávila, 2003.

GOMES JUNIOR, Newton N. PEREIRA Potyara A.P **Necessidades do capital versus necessidades humanas no capitalismo contemporâneo: uma competição desigual**. Argumentum, Vitória (ES), v. 5, n.1, p.50-65, jan./jun. 2013.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3 ed., 20ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2011.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948**. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>. Acesso em: 12/10/2020.

ONU. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>> Acesso em: 12/10/2020.

PEREIRA, P. A. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

ROBERT, Cinthia; SÉGUÍN, Elida. **Direitos humanos e acesso à justiça: um olhar da defensoria pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SADEK, Maria Tereza Aina. **Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos**. REVISTA USP: São Paulo, n. 101, p. 55-66, março/abril/maio 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3 ed. 1ª reimpressão. São Paulo: Cortez, 2011.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 9ª Câmara de Direito Criminal. **Habeas corpus criminal**. HC. 0018022-92.2012.8.26.0000. Relator Desembargador Francisco Bruno. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=5779105&cdForo=0>. Acesso em: 13/10/2020.

# TRABALHADOR INFORMAL E-PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19): O ESCANCARAMENTO DA VULNERABILIDADE DO TRABALHADOR BRASILEIRO E DA DISTÂNCIA DO PLENO EMPREGO NO PAÍS

Marco Antônio César Villatore

Martinho Martins Botelho

Thierry Gihachi Izuta

**Sumário:** 1.Introdução; 2. Pandemia da covid-19 e o combate ao vírus pelo estado brasileiro; 3. A vulnerabilidade do trabalhador informal na pandemia; 4. A manutenção da atividade econômica em tempos de pandemia na garantia do pleno emprego; 5. Considerações finais; 6. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

Neste ensaio foram analisados importantes temas ligados à pandemia do novo coronavírus (COVID-19), sobre a quarentena e se há certa responsabilidade do Estado em interromper a atividade econômica das empresas diante da ineficiência em proteger e em garantir direitos fundamentais sobre a saúde e a vida.

O tema central da presente pesquisa está relacionado com os impactos causados pela pandemia da COVID-19 nas relações de trabalho e a vulnerabilidade dos trabalhadores informais em um contexto de busca do pleno emprego. Com base nesse assunto central, a pesquisa foi dividida em três sessões, além desta introdução e da conclusão.

Na primeira sessão, tratou-se sobre a questão da pandemia da COVID-19 e as políticas públicas brasileiras.

Na segunda sessão, analisou-se a vulnerabilidade do trabalhador informal no contexto da pandemia.

A terceira sessão ocupou-se da manutenção da atividade econômica brasileira em função da garantia do pleno emprego mesmo em contextos específicos, tal como o do isolamento social em contexto pandêmico.

## 2. PANDEMIA DA COVID-19 E O COMBATE AO VÍRUS PELO ESTADO BRASILEIRO

O Coronavírus é o tema em evidência durante o ano de 2020, principalmente sobre as suas consequências econômicas e sociais causadas no planeta. Conforme amplamente divulgado na mídia, o primeiro caso de COVID-19 foi

registrado na China, no final do ano de 2019, no município de Wuhan, uma província de Hubei.

Diante da onda crescente do número de casos da COVID-19, somente em 11 de março a OMS declarou que o Coronavírus é uma pandemia, obrigando países a tomarem medidas preventivas mais rígidas para conter a propagação do vírus.<sup>1</sup>

A COVID-19 impôs desafios à comunidade científica para combater essa nova doença, para Werneck e Carvalho os desafios são ainda maiores para o Brasil em decorrência de diversos fatores econômicos e sociais:

O insuficiente conhecimento científico sobre o novo coronavírus, sua alta velocidade de disseminação e capacidade de provocar mortes em populações vulneráveis, geram incertezas sobre quais seriam as melhores estratégias a serem utilizadas para o enfrentamento da epidemia em diferentes partes do mundo. No Brasil, os desafios são ainda maiores, pois pouco se sabe sobre as características de transmissão da COVID-19 num contexto de grande desigualdade social, com populações vivendo em condições precárias de habitação e saneamento, sem acesso sistemático à água e em situação de aglomeração.<sup>2</sup>

Não obstante, o Governo Federal brasileiro, desde o dia 3 de fevereiro de 2020, publicou uma Portaria (Portaria nº. 188/2020) decretando Estado de Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) por causa do novo coronavírus (2019-nCoV), com base no Decreto nº. 7.616, de 17 de novembro de 2011.

O intuito do Decreto foi de empregar de forma urgente medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública. Após essa medida, ocorreram outras políticas públicas por parte do Governo Federal com intuito de evitar o aumento dos casos, por exemplo, facilitar a compra de equipamentos hospitalares com a redução temporária de impostos federais.<sup>3</sup>

Sendo que o primeiro caso registrado de Coronavírus no país, foi de um homem de 61 anos, ocorreu no Estado de São Paulo, no dia 26 de fevereiro de 2020. Na mesma data, houve 20 casos suspeitos e em sete Estados (PB, PE, ES, MG, RJ, SP e SC), desses casos suspeitos, 12 pessoas vieram da Itália, 2 pessoas vieram da Alemanha e 2 pessoas vieram da Tailândia, conforme informou secretário de vigilância em Saúde.<sup>4</sup>

Os casos “importados” do coronavírus evidenciam que no primeiro momento da contaminação, a alta velocidade de propagação do vírus entre os

1 Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em 20 mai. 2020.

2 WERNECK, Guilherme Loureiro; CARVALHO, Marília Sá. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. **CADERNOS DE SAÚDE PÚBLICA**. V. 36, 2020, p. 1.

3 Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-covid-19>. Acesso em 20 mai. 2020.

4 Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46435-brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus>. Acesso em 20 mai. 2020.



países foi em decorrência do mundo globalizado em que vivemos na atualidade, onde os aeroportos (aviões) permitiram um deslocamento e encontro de pessoas de diversos países em um determinado local.

Atualmente, segundo os dados<sup>5</sup> do governo brasileiro, o Brasil possui mais de 5,5 milhões de casos confirmados, com mais de 5 milhões de recuperados do vírus e com mais de 160 mil mortes. Lembrando que a população brasileira, segundo o IBGE<sup>6</sup> é de pouco mais de 210 milhões de habitantes.

A globalização até da contaminação do vírus, fez com que seja necessária a cooperação internacional entre os agentes públicos de saúde e de governo no combate a contaminação do vírus, conforme pontifica Senhoras:

Conclui-se com base nestas discussões que epidemias fazem parte da realidade de um mundo cada vez mais globalizado, gerando uma série de sensibilidades e vulnerabilidades biológicas aos Estados Nacionais que eventualmente podem muito rapidamente se tornar em pandemias internacionais, razão pela qual a conformação de agendas de cooperação internacional, transparência comunicacional e de respostas compartilhadas se tornam pilas essenciais para o sucesso do sistema de governança da saúde pública global, minimizando assim riscos epidemiológicos e consequências socioeconômicas.<sup>7</sup>

Esse insuficiente conhecimento científico da Organização Mundial da Saúde – OMS e dos governantes para evitar o contágio e sua alta transmissibilidade do vírus, acabou gerando um descontrole da doença e impactando os países em desenvolvimento, pois são esses países que não possuem estruturas físicas e técnicas para evitar a contaminação que são os mais vulneráveis ao aumento de casos e do colapso do sistema de saúde, principalmente o Brasil, que possui um território de proporções continentais e grandes desigualdades sociais em seu território.

Neste sentido sobre as medidas questionáveis da Organização Mundial da Saúde – OMS, Macedo Junior destaca que:

[...] No entanto, é possível já se perceber alguns contornos sobre a temática do COVID-19, a sua taxa de propagação muito rápida; a sua alta capacidade de reprodução e adaptação a praticamente todos os continentes do planeta, assim como também alguns procedimentos básicos tanto para o seu tratamento, com algumas ações medicamentosas, pois algumas substâncias já foram apontadas como obtendo bons efeitos para o combate à doença, embora ainda existam algumas dúvidas sobre a questão do isolamento, ainda que a OMS a defenda como medida benéfica. [...]<sup>8</sup>

---

5 Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 07 nov. 2020.

6 Disponível em: <

7 SENHORAS, Elói Martins. Coronavírus e o papel das pandemias na história humana. Boletim de Conjuntura (BOCA). V. 1, 2020, p. 33.

8 MACEDO JÚNIOR, Adriano Menino de. Covid-19: calamidade pública. *Medicus*. V. 2, 2020, p. 6.

Muito embora o Governo Federal brasileiro tenha decretado estado de emergência e o primeiro caso da doença tenha sido registrado no dia 26 de fevereiro, os agentes públicos estaduais só tomaram medidas após a confirmação de COVID-19 em seus Estados ou quando o número de internações nos leitos de unidades de terapia intensiva (UTI) já estavam em um nível considerável, ao invés de preparar o sistema público de saúde para o impacto da COVID-19, uma vez que é público e notório que o Sistema Único de Saúde (SUS) no país possui grandes deficiências no atendimento de toda a população e é vítima de casos de corrupção, sendo que o coronavírus realça esta precariedade e as condutas inadequadas e ilegais dos agentes públicos.

Ademais, em decorrência de uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) foi garantido aos Estados e municípios adotarem medidas contra a COVID-19 na pandemia de forma independente do chefe do Poder Executivo, conforme Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 672.

Isso possibilitou que os Estados e os Municípios tomassem medidas para tentar conter o avanço da contaminação, mas gerou consequências que afetam a livre iniciativa, bem como o direito do trabalhador em garantir a sua subsistência e do direito ao trabalho. Esta decisão, fez com que os governadores e prefeitos tomassem medidas de políticas públicas questionáveis, incoerentes, populistas, demagógicas ou até totalitárias para se combater o vírus, por exemplo o cerceamento do direito à liberdade, direito a livre iniciativa, entre outros direitos foram desrespeitados em nome da ciência ou da “tecnocracia”.

Tendo o principal argumento para encerrar o debate sobre os atos questionáveis dos governantes brasileiros que foram veiculados na grande mídia eram: “Fique em casa, economia se recupera, vidas não...”, “Estamos falando em nome da ciência...”.

Ocorre que diante dessa narrativa, faz com que os especialistas estejam na supremacia das políticas públicas, deixando de se observar que o Estado depende da economia para gerar tributos, conseqüentemente possibilitaria o Estado fazer arrecadação e ter recursos financeiros para combater o vírus. É equivocado ter o entendimento de que vida é mais importante do que a economia ou vice-versa, um depende do outro, ambos têm o mesmo grau de importância. Neste sentido Lemos, Almeida-Filho e Firmo destacam que:

O problema é que os conselhos que esses especialistas estão dando representam uma ameaça imediata à economia. Isso importa. O próprio declínio econômico tem um efeito adverso na saúde. A redução da atividade econômica reduz a circulação de dinheiro e, com ela, as receitas tributárias. Isso reduz as finanças disponíveis para as contramedidas da saúde pública necessárias para controlar a pandemia. Também atinge indivíduos e famílias, que podem ver sua renda despencar catastroficamente. Uma vez esgotadas suas reservas financeiras, as empresas fecham, com conse-

quências para seus proprietários, funcionários e fornecedores.<sup>9</sup>

A pandemia do novo coronavírus acabou evidenciando os problemas e as desigualdade sociais que assolam a sociedade brasileira, ainda mais a situação de vulnerabilidade e precariedade dos trabalhadores informais, ficando reféns de governadores e prefeitos, sem contrapartida para se proteger do vírus ou possuir recursos financeiros para garantir a sua subsistência durante a pandemia.

Neste sentido, Ramos entende que:

A pandemia, seja no centro, seja na periferia do capitalismo, em múltiplas escalas, do bairro em que muros de condomínios exclusivos ladeiam extensas favelas; às metrópoles com sua pobreza visível e invisível materializada entre outras formas na população em situação de rua e no trabalho hiperprecário, expõe nossas assimetrias históricas e o surto vai expor nossas entranhas.<sup>10</sup>

Atento a esta situação de vulnerabilidade e dos impactos econômicos e sociais decorrentes da pandemia do coronavírus, foi aprovado no Congresso Nacional no dia 22 de abril e sancionado pelo Governo Federal no dia 15 de maio de 2020, a Lei nº. 13.982/2020 que institui o Auxílio Emergencial para os trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, ou pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social durante o período de enfrentamento causada pela pandemia do novo coronavírus – COVID 19.

Este auxílio emergencial, popularmente conhecido como “Corona Voucher”, ficou fixado pelo Governo Federal no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) ou para as famílias onde a mulher seja a única responsável pelas despesas familiar, o valor pago mensalmente será de R\$ 1.200,00 (hum mil e duzentos) no período de 3 meses. Este auxílio foi ampliado para mais dois meses de R\$ 600,00 (seiscentos reais) e, atualmente, em decorrência da Medida Provisória nº. 1.000, de 2 de setembro de 2020, teve mais uma prorrogação do auxílio governamental no valor de R\$ 300 ou R\$ 600 para mães provedoras de família. Tema que será abordado com maior profundidade no próximo tópico.

### 3. A VULNERABILIDADE DO TRABALHADOR INFORMAL NA PANDEMIA

Conforme informado no tópico anterior, a pandemia trouxe inúmeros impactos econômicos e sociais, um dos maiores impactos foram nas relações de trabalho com os Decretos estaduais que determinaram a quarentena, o *lockdo-*

9 LEMOS, P., ALMEIDA-FILHO, N., FIRMO, J. COVID-19, desastre do sistema de saúde no presente e tragédia da economia em um futuro bem próximo. In: **Brazilian Journal of Implantology and Health Sciences**. 2 (4), 2020, p. 42. <https://doi.org/10.36557/2674-8169.2020v2n4p39-50>.

10 RAMOS, Tatiana Tramontani. Pandemia é pandemia em qualquer lugar – vivendo a crise da Covid-19 de fora dos grandes centros. In: **Espaço e Economia [Online]**, número 18. Acesso em 20 maio 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoconomia/11406>; DOI: <https://doi.org/10.4000/espacoconomia.11406>. p. 07.

wn e a restrição de certas atividades econômicas.

Essas medidas têm o intuito de reduzir em algum grau o contato social das pessoas para evitar o contágio ou reduzir a propagação do vírus, conforme descrevem Werneck e Carvalho:

Essas medidas, denominadas de “isolamento vertical”, são em geral acompanhadas de algum grau de redução do contato social. Em geral começa com o cancelamento de grandes eventos, seguido paulatinamente por ações como a suspensão das atividades escolares, proibição de eventos menores, fechamento de teatros, cinemas e shoppings, recomendações para a redução da circulação de pessoas. É o que se convencionou chamar de “achatar a curva” da epidemia.<sup>11</sup>

Em consonância aos principais objetivos dos decretos estaduais como instrumento de redução de casos e proteção ao sistema de saúde, Farias destaca que:

O objetivo desses decretos é interromper a transmissão do vírus para que o sistema de saúde não seja sobrecarregado. Muitos serão infectados, infelizmente, mas se a procura pelo sistema de saúde for mais espaçada no tempo, haverá mais e melhores condições de atendimento. Descumprir o isolamento aumenta a transmissão de maneira muito rápida e, por consequência, aumenta e muito a procura por socorro, podendo faltar leitos e respiradores para os doentes, caracterizando o colapso do sistema de saúde.<sup>12</sup>

Contudo, a manutenção da quarentena por tempo indeterminado por parte dos governantes, acaba afetando a manutenção da atividade econômica, acarretando em demissões dos trabalhadores, bem como acaba afetando a subsistência dos trabalhadores informais que dependem da atividade econômica de outros setores para sobreviver. Corroborado neste sentido socioeconômico, Ramos entende que a pandemia trouxe grandes impactos negativos para as relações de trabalho:

Invariavelmente e em diferentes escalas, o mundo do trabalho será profundamente impactado pela pandemia, assim como as diferenças na infraestrutura urbana e seus níveis de segregação, desigualdade e desenvolvimento sócio-espacial farão toda diferença nas consequências desse momento histórico no futuro das cidades. O processo ainda está em curso. A periferia do sistema capitalista adentra agora ao estado de urgência/calamidade. As consequências ainda são incertas e especulativas, mas os prognósticos, assustadores, como vêm sinalizando alguns documentos e estudos técnicos ao redor do mundo.<sup>13</sup>

11 WERNECK, Guilherme Loureiro; CARVALHO, Marília Sá. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. **CADERNOS DE SAÚDE PÚBLICA**. V. 36, 2020, p. 1 e 2.

12 FARIAS, Heitor Soares de Farias. **O avanço da Covid-19 e o isolamento social como estratégia para redução da vulnerabilidade**. Espaço e Economia [Online], 17 | 2020, URL: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/11357>; DOI: <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.11357>, p. 04.

13 RAMOS, Tatiana Tramontani. Pandemia é pandemia em qualquer lugar – vivendo a crise da Covid-19 de fora dos grandes centros. In: **Espaço e Economia [Online]**, número 18. Acesso em 20 maio 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/11406>; DOI: <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.11406>, p. 02.

Neste caso, entende-se que há uma certa responsabilidade do Estado por interromper a atividade econômica das empresas e conseqüentemente, afetando os trabalhadores informais de trabalharem, em decorrência da ineficiência estatal de proteger e garantir direitos fundamentais das pessoas, como por exemplo, direito a saúde, direito a vida.

Essa ineficiência estatal é decorrente dos Estados serem incapazes de possuir leitos de unidades de terapia intensiva (UTI) suficientes para atender toda a população que for contaminada pelo COVID-19, isto é, o Estado terceiriza a sua responsabilidade constitucional por ser ineficiente em garantir direitos fundamentais previstos na CRFB/1988 para a população, fazendo uso de medidas restritivas de circulação, da atividade econômica ou do trabalho, em prol da ciência ou de acordo com os “especialistas”.

O próprio Estado brasileiro desrespeita os preceitos do preâmbulo da Constituição de 1988, onde a Carta Magna destaca a importância da liberdade nos valores relevantes deste Estado Democrático de Direito:

[...] **destinado a assegurar o exercício** dos direitos sociais e individuais, a **liberdade**, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias [...] (destaque nosso)

As medidas restritivas dos governantes acabam desrespeitando preceitos internacionais como o art. 23 da Declaração Universal de Direitos Humanos:

### **Artigo 23**

1. **Todo ser humano tem direito ao trabalho**, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.
2. Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.
3. Todo ser humano que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.
4. Todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses. (Destaque nosso)

Portanto, tais medidas como da quarentena ou do *lockdown*, impede o funcionamento das empresas, afetando a livre iniciativa e de trabalhadores informais que dependem do trabalho para garantir a sua subsistência e de sua família.

Muito embora, os principais argumentos a favor da quarentena são da supremacia do interesse público sobre o privado, da proteção do direito à vida,

da proteção e o direito à saúde. Conforme a decisão da ADPF 672, são medidas para “achatar a curva” de crescimento do contágio da doença.

Corroborado com este entendimento, Werneck e Carvalho entendem que a medida de quarentena, *lockdown* tem o intuito apenas de impedir o colapso da saúde e retardar ao máximo o aumento de casos até a chegada de alguma vacina:

Uma fase de supressão pode ser necessária quando as medidas anteriores não conseguem ser efetivas, seja porque sua implementação não pode ser concretizada de forma adequada e imediata (p. ex.: insuficiência de testes diagnósticos necessários para identificar indivíduos infectantes logo no início da epidemia) ou porque a redução alcançada na transmissão é insuficiente para impedir o colapso na atenção à saúde. Na fase de supressão são implantadas medidas mais radicais de distanciamento social, de toda a população. Aqui o objetivo é adiar ao máximo a explosão do número de casos, por tempo suficiente até que a situação se estabilize no campo da assistência à saúde, procedimentos de testagem possam ser ampliados e, eventualmente, alguma nova ferramenta terapêutica ou preventiva eficaz (p. ex.: vacina) esteja disponível.<sup>14</sup>

Ocorre que tais medidas não podem ser permanentes ou únicas para conter o contágio do vírus, deveriam ser apenas paliativas até o sistema de saúde estar preparado. Tendo em vista que estas medidas acabam afetando as empresas e consequentemente o trabalhador, conforme entendem Rita e Ferreira Junior:

Assim, o fato inteiramente inédito nessa crise é que, na ausência de políticas públicas típicas de tempos de guerra, as empresas deixarão de produzir e as pessoas perderão seus empregos simplesmente para não ter suas vidas ceifadas pela Covid-19.<sup>15</sup>

Esses impactos já sentidos pelo trabalhador, pois atualmente no Brasil temos mais de 13,8 milhões de desempregados, conforme os dados do IBGE.<sup>16</sup> Infelizmente os dados não englobam as pessoas que trabalham na informalidade para garantir sua sobrevivência. Os desempregados já se encontravam em situação de vulnerabilidade econômica em decorrência da crise econômica que o país se encontrava antes da pandemia.

Estes dados imprecisos, deixam de mostrar a verdadeira realidade econômica brasileira, tendo em vista que uma grande quantidade de trabalhadores, trabalham na informalidade ou em trabalhos precários e que ficaram sem renda por causa da pandemia e principalmente, após os decretos estaduais que determinavam a quarentena da população.

Conforme já informado durante esta pesquisa, o Governo Federal imple-

14 WERNECK, Guilherme Loureiro; CARVALHO, Marília Sá. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. **CADERNOS DE SAÚDE PÚBLICA**. V. 36, 2020, p. 2.

15 RITA, Luciana Peixoto Santa; FERREIRA JUNIOR, Reynaldo Ruben. Impactos da Covid-19 na Economia: limites, desafios e políticas. In: **CADERNOS DE PROSPECÇÃO**. V. 13, p. 459-476, 2020, p. 465.

16 Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/30/desemprego-no-brasil-sobe-para-144percent-em-agosto-diz-ibge.ghtml>>. Acesso em 07 nov. 2020.

mentou o Auxílio Emergencial para atenuar o impacto da pandemia. Ocorre que o número de solicitações ao Auxílio Emergencial foi muito superior a estimativa do governo, sendo muito superior ao número de desempregados.

Evidenciando a verdadeira realidade econômica no país, dos 210 milhões de habitantes, uma boa parte dos brasileiros trabalham de forma autônoma ou informal e que foram impactados pela pandemia, segundo os números divulgados pelo DATAPREV<sup>17</sup>, foram cerca de 118.733.399 de pessoas beneficiadas e que cumpriram os requisitos estabelecidos pelo Governo Federal<sup>18</sup> para a concessão do Auxílio Emergencial ou “Corona Voucher”, isso representa mais da metade da população brasileira.

Isto posto, entende-se que o fechamento/impedimento da atividade econômica faz com que o trabalhador informal fique ainda mais vulnerável por não conseguir desenvolver a sua atividade econômica ou seu trabalho em um determinado local e obter a sua remuneração.

Para Lemos, Almeida-Filho e Firmo a grande parte da população descumpra as medidas de distanciamento social ou se expõe ao risco de contaminação do vírus por necessidade de sobrevivência econômica, principalmente para não morrer de fome:

É importante observar que é provável que um surto que exija distanciamento social e quarentena para controle se desenvolva de maneira muito diferente em um ambiente em que há uma força de trabalho com acesso a cuidados de saúde gratuitos e proteção à renda do que naqueles em que muitos empregos são ocasionais e pessoas deve optar por ir trabalhar quando estiver doente ou morrer de fome.<sup>19</sup>

Para evitar a perpetuação da situação de vulnerabilidade do trabalhador informal, cabe ao Estado adotar medidas para a retomada da economia, bem como a implementação da política pública e a efetivação do pleno emprego, tema que será abordado no próximo tópico.

#### 4. A MANUTENÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA EM TEMPOS DE PANDEMIA NA GARANTIA DO PLENO EMPREGO

A busca do pleno emprego assume, atualmente, o grau de princípio norteador das relações socioeconômicas no Brasil, representando um vetor regula-

17 Órgão responsável pela análise dos dados do Auxílio Emergencial.

18 Disponível em: <<https://portal2.dataprev.gov.br/auxilio-emergencial-confira-os-ultimos-numeros-da-dataprev#:~:text=%E2%96%BA%20PESSOAS%20BENEFICIADAS%3A%20118.733.399&text=%20Requerentes%20do%20Aux%C3%Adlio%20Emergencial%20que%20receberam%20recurso%20os%20recursos.>>. Acesso em 07 nov. 2020.

19 Disponível em: <<https://portal2.dataprev.gov.br/auxilio-emergencial-confira-os-ultimos-numeros-da-dataprev#:~:text=%E2%96%BA%20PESSOAS%20BENEFICIADAS%3A%20118.733.399&text=%20Requerentes%20do%20Aux%C3%Adlio%20Emergencial%20que%20receberam%20recurso%20os%20recursos.>>. Acesso em 07 nov. 2020.

dor das atividades econômicas, das políticas públicas e dos alicerces gerais do sistema capitalista de produção, razão pela qual está considerado pelo ordenamento jurídico infraconstitucional, por meio de incentivos à iniciativa privada, para a criação e a manutenção do nível geral de empregos.<sup>20</sup>

A arquitetura jurídica do direito econômico brasileiro, sendo composto por outros microsistemas internos, encontra embasamento na constituição econômica de 1988, tendo como finalidade a perseguição do princípio da preservação da atividade empresária.<sup>21</sup>

Este último princípio pode ser considerado como um reflexo da busca do pleno emprego, contribuindo para o combate ao desemprego, considerado como relevante variável da condução da política econômica a partir da queda da Bolsa de Valores de 1929 e da retomada da ideia do desenvolvimento econômico do final do século XX e início do século XXI.<sup>22</sup>

O regime jurídico do Direito Econômico do Trabalho, também previsto por princípios do artigo 7º. da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1998), busca preservar o nível de emprego. Isso se justifica na medida em que a mão de obra representa importante fator produtivo e distribuidor dos direitos fundamentais, diferenciando-se de outros elementos de produção em razão da sua importância na estruturação de um sistema socioeconômico justo.<sup>23</sup>

No âmbito sociológico, a valorização do trabalho implica na possibilidade da manutenção dos postos de trabalho, na arrecadação de tributos a partir da empregabilidade, no fortalecimento na produção de bens e de serviços para a satisfação das necessidades humanas e na continuidade da execução dos contratos celebrados com outros agentes econômicos.

Em conjunção com a valorização do trabalho, o princípio da busca do pleno emprego pode ser considerado um reflexo da justiça social, tendo também relação com a questão da solidariedade social.<sup>24</sup>

O desemprego representaria uma grande perda de riqueza, de produção de bens e de serviços, e a “desutilização” do fator de produção trabalho, causando graves consequências por ser um fator irre recuperável. Aliás, além disso, a teoria do pleno emprego keynesiana representaria um esforço dos fundamen-

20 BOTELHO, Martinho Martins; WINTER, Luís Alexandre Carta. O princípio constitucional do pleno emprego: alguns apontamentos em Direito Econômico brasileiro. In: **Thesis juris**. V. 3, n. 1, jan./jun. 2014, p. 56.

21 BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 19.

22 ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 81.

23 MARTINS, Sergio Pinto. **Manual do Trabalho Doméstico**. São Paulo: Editora Atlas, 2006, p. 76.

24 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1999, p. 31.



tos daquelas escolas econômicas sociológicas e sociais que entendiam que o desemprego teria custos sociais mais altos.<sup>25/26</sup>

Com isso, é possível se dar exemplo de fatos sociais causados pelo desemprego: ampliação das migrações internacionais para a consecução de trabalho em países ricos; o aumento dos criminos e das enfermidades físicas e psicológicas.

O pleno emprego tem a ideia de garantir segurança econômica individual, fazendo com que a sociedade em seu conjunto esteja voltada para outras preocupações, tais como: saúde, educação, cultura, capacitação para o trabalho, lazer, entre outros.<sup>27</sup>

Oscar Ermida Uriarte<sup>28</sup> explica que a flexibilização é característica de eliminação, diminuição, afrouxamento, ou adaptação da proteção trabalhista clássica, com a finalidade – real ou pretensa – de aumentar o investimento, o emprego ou a competitividade de uma empresa diante de concorrências internacionais e nacionais.

Antigamente, nosso problema era a mera aceitação da ideia de que não existiria volumoso exército de reserva, esperando para ocupar algum posto de trabalho, aceitando qualquer salário ou condição laboral; implicaria na possibilidade de que qualquer assalariado pudesse mudar de um trabalho de menor produtividade para outro de maior produtividade, incrementando a sua eficiência socioeconômica.

Atualmente, o problema é a diminuição de número de empresas que possam proporcionar chances de novos empregos, sendo facilmente notado o número de locais com placas de aluguel ou de venda, sendo que alguns até estão abandonados pelos seus proprietários, já imaginando a dificuldade que terão para tal fim.

Novidades boas são as trazidas para facilitar a vida do cidadão brasileiro, como no caso do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que instituiu a denominada “prova de vida” de maneira digital:

Num primeiro momento, o mecanismo será feito por meio de reconhecimento facial, com o uso da câmera do celular, para quem já tem carteira de motorista ou título de eleitor digital. “A pessoa vai poder fazer a prova de vida em casa”, afirma Rolim. No futuro, o INSS também vai incorporar o uso da

---

25 BOTELHO, Martinho Martins; WINTER, Luís Alexandre Carta. O princípio constitucional do pleno emprego: alguns apontamentos em Direito Econômico brasileiro. In: **Thesis juris**. V. 3, n. 1, jan./jun. 2014, p. 60.

26 KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Abril cultural, 1982, p. 64.

27 VILLATORE, Marco Antônio César; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. Livre circulação de trabalhadores na União Europeia e no Mercosul. In: MENEZES, Wagner (org.). **O Direito Internacional e o Direito brasileiro**. Ijuí: Unijui, 2004, p. 451.

28 ERMIDA URIARTE, Oscar. **A flexibilidade**. Tradução de Edilson Akimin. São Paulo: LTr, 2002, p. 09.

biometria por meio da chamada “digital viva”.<sup>29</sup>

Após a Segunda Guerra Mundial, especialmente nos Estados Unidos e na Europa, o Estado de bem-estar social passou a ter uma clara inspiração keynesiana, propondo uma espécie de interrelação entre o Estado, o mercado e a democracia, pregando, assim, o crescimento econômico, o pleno emprego e a redistribuição da renda gerada no sistema socioeconômico.<sup>30</sup>

O pleno emprego e a prestação de serviços públicos eram considerados partes essenciais das razões existenciais e axiológicas dos Estados nos chamados países centrais do sistema econômico internacional.

Os países periféricos, naquele momento, seguiam uma política econômica caracterizada por forte intervenção estatal com objetivos específicos voltados para a conformação e a integração dos seus mercados internos, industrialização, investimento estatal em nova infraestrutura, modernização da produção agrícola com tecnologia no campo e implementação de políticas sociais no campo.

No entanto, nada sobre o pleno emprego fora considerado nessa última categoria de países, e tampouco sobre algum assunto político sobre a proteção contra o desemprego.<sup>31</sup>

Contrariamente, decidiu-se avançar nas políticas legislativas voltadas para os direitos trabalhistas, fortalecendo as organizações sindicais e as leis protetivas aos trabalhadores.<sup>32</sup>

Com isso, a proposta de um vetor político de pleno emprego exigiria uma participação economicamente mais ativa do Estado, inclusive brasileiro, passando-se a aceitar o que seria único para se dar um direcionamento mais concreto para desenvolvimento socioeconômico dos países periféricos.

A renúncia de tal direcionamento econômico de intervenção do Estado no domínio econômico representaria a perpetuação das políticas econômicas liberais, aceitando-se o princípio do *laissez faire, laissez passer, laissez aller*.<sup>33</sup>

Por outro lado, caso os governos admitissem que o emprego bem remunerado era uma categoria de direitos humanos, implicar-se-ia em aceitar o compromisso do pleno emprego nas relações sociotrabalhistas.

---

29 TOMAZELLI, Idiana. **INSS começa prova de vida digital em teste com 550 mil beneficiários**. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/07/13/inss-comeca-prova-de-vida-digital-em-teste-com-550-mil-beneficiarios.htm>. Acesso em 14 de julho de 2020.

30 HUGON, Paul. **História das doutrinas econômicas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1996, p. 74.

31 SOLOW, Robert Merton. On the theories of full employment. In: **The American Economic Review**. March 1993, p. 21-67, p. 25.

32 VILLATORE, Marco Antônio César. Aspectos sociais e econômicos da livre circulação de trabalhadores e o *dumping* social. In: AZEVEDO, André Jobim de (Coord.). **ANAIS- Congresso Internacional de Direito do Trabalho e Processual do Trabalho**, Curitiba: Ed. Juruá, 2008, p. 151-164, p. 159.

33 “Laissez faire, laissez-passer, le monde vá de lui même” é uma famosa expressão de Vincent de Gournay (1712-1759), um dos economistas do Iluminismo do século XVIII, sendo um dos críticos do sistema econômico mercantilista.

A garantia do pleno emprego, existencialmente, passa a ser interligada com a consciência de que os governos se comprometem a manter uma demanda agregada elevada, sendo um impulso para a produtividade, o que ensejaria a responsabilidade de se alcançar o pleno emprego desenvolvendo-se o mercado nacional ou doméstico.

O desemprego representaria uma grande perda de riqueza, de produção de bens e de serviços, e a “desutilização” do fator de produção trabalho, causando graves consequências por ser um fator irrecuperável. Aliás, além disso, a teoria do pleno emprego keynesiana representaria um esforço dos fundamentos daquelas escolas econômicas sociológicas e sociais que entendiam que o desemprego teria custos sociais mais altos.

Assim, pode-se dar o exemplo de fatos sociais causados pelo desemprego: ampliação das migrações internacionais para a consecução de trabalho em países ricos; o aumento dos crimes e das enfermidades físicas e psicológicas.

Na sua essência, o pleno emprego tem a ideia de garantir segurança econômica individual, fazendo com que a sociedade em seu conjunto esteja voltada para outras preocupações, tais como: saúde, educação, cultura, capacitação para o trabalho, lazer, entre outros.<sup>34</sup>

A mera aceitação da ideia de que não existiria volumoso exército de reserva, esperando para ocupar algum posto de trabalho, aceitando qualquer salário ou condição laboral; implicaria na possibilidade de que qualquer assalariado pudesse mudar de um trabalho de menor produtividade para outro de maior produtividade, incrementando a sua eficiência socioeconômica.

Além disso, o pleno emprego mitiga a discriminação racial e de gênero, uma vez que os empresários deverão estar menos preocupados com tais considerações quanto menos trabalhadores desempregados (ou disponíveis para a demanda de mão de obra) existam e, portanto, também impactando nas diferenças salariais.

Em 1941 e, depois, em 1951, Abba Ptachya Lerner<sup>35</sup> desenvolveu o conceito de finanças funcionais que consistiam, basicamente, no elemento que determinava o gasto público, tais como: a cobrança de tributos, a emissão de dinheiro, de bônus da dívida ou a esterilização monetária por parte do governo, devendo ter como único objetivo um bom resultado econômico e não tentar aplicar de maneira mecânica uma teoria estabelecida que não alcance benefícios econômicos reais.

Com isso, “o governo deve ajustar os seus níveis de gastos públicos e

34 VILLATORE, Marco Antônio César; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. Livre circulação de trabalhadores na União Europeia e no Mercosul. In: MENEZES, Wagner (org.). **O Direito Internacional e o Direito brasileiro**. Ijuí: Unijuí, 2004, p. 451.

35 LERNER, Abba Ptachya. Functional Finance and the Federal Debt. **Social Research: an international quarterly**, n. 10, vol. 1, [s.l.], 1943, p. 38 – 51, p. 39.

tributação de tal maneira que o gasto total na economia não seja nem mais e nem menos do que seja suficiente para alcançar o nível de emprego total da produção a preços correntes. Caso isso signifique que exista um déficit, ou um maior endividamento, ou “imprimir dinheiro”, então tais coisas em si mesmas não são nem boas e nem más, são simplesmente o meio para os fins desejados do pleno emprego e da estabilidade de preços”.<sup>36</sup>

As ideias de equilíbrio fiscal e estabilidade econômica são aceitáveis sempre e quando se cumpram outros grandes objetivos, tal como o de pleno emprego.

O equilíbrio orçamentário e a estabilidade de preços, como um fim em si mesmo, não têm sentido já que somente podem ser considerados como mecanismos para alcançar as finanças funcionais que proporcionem o combate ao desemprego, a inflação, a deflação ou outro aspecto macroeconômico indesejado, na visão de Abba Lerner.<sup>37</sup>

Com isso, nas ideias lernerianas, ficariam bem definidos dois aspectos importantes para melhorar o nível de vida das pessoas: o pleno emprego e o alcance de um valor estável da moeda, sendo ambos os aspectos necessários nas suas razões existências e na manutenção por parte do Estado.

Temos de passar esta fase com o pensamento positivo, imaginando o que poderemos fazer para que a pandemia do novo coronavírus gere menos problemas individualmente e, também, de forma geral, pois isso afeta a todos nós, inclusive em relação à segurança.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste ensaio, foram analisados importantes temas ligados a pandemia da COVID-19, sobre a quarentena e se há uma certa responsabilidade do Estado por interromper a atividade econômica das empresas diante da ineficiência em proteger e garantir direitos fundamentais sobre a saúde e a vida.

O tema central da presente pesquisa, está relacionada aos impactos causados pela quarentena nas relações de trabalho e a possibilidade de se utilizar o fato do príncipe, para justificar as dispensas sem justa causa nas empresas, em tempos de pandemia.

Ocorre que, o Brasil é notadamente um país de proporções continentais e desigual. É público e notório sobre a situação do sistema público de saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS), é um sistema que possui deficiências e que não atende integralmente as necessidades da população brasileira, no caso da pandemia da COVID-19, esta ineficiência do Estado em prover saúde ficou ainda mais evidente. Sendo que há inúmeros relatos de corrupção no país, inclusive

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 39.

durante a pandemia, que impede que a verba pública chegue a população. Necessitando que os governantes tomem medidas restritivas de circulação e de atividade econômica, para tentar impedir o aumento de casos de coronavírus, como a utilização da quarentena.

Todavia, o uso exagerado e prolongado da quarentena, afetou a economia do país, bem como, o funcionamento das empresas, acarretando em desempregos dos trabalhadores sob argumento de proteger vidas. Só que durante a presente pesquisa, denota-se que este argumento é parcialmente válido, pois o verdadeiro uso da quarentena é para evitar que o sistema de saúde entre em colapso.

Apesar de entender que existe uma certa responsabilidade do Estado pela quarentena em decorrência de sua ineficiência por não possuir leitos de unidade de terapia intensiva (UTI) suficientes para toda a população, ou seja, o Estado toma uma medida drástica que afeta o particular diante do reconhecimento de que não possui condições em garantir o que está previsto na CRFB/1988, acarretando em desempregos dos trabalhadores e até a manutenção da máquina estatal, pois sem atividade econômica, não há geração de tributos e sem arrecadação de tributos, não há dinheiro para políticas públicas de combate à COVID-19.

## 6. REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. A legitimidade democrática da jurisdição constitucional na realização dos direitos fundamentais sociais. 2005. 184 f. **Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná**, Curitiba, 2005 Disponível em: <[http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=366](http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=366)>. Acesso em: 16/08/2018.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

BOMFIM, Vólia. **Princípios Trabalhistas, novas profissões, Globalização da Economia e Flexibilização das Normas Trabalhistas**. Niterói, RJ: Editora Impetus, 2010.

BOTELHO, Martinho Martins; WINTER, Luís Alexandre Carta. O princípio constitucional do pleno emprego: alguns apontamentos em Direito Econômico brasileiro. *In: Thesis juris*. V. 3, n. 1, p. 55-74, jan./jun. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988**. Brasília: Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 18/07/2019.

\_\_\_\_\_. Leis, Decretos, etc. Decreto n.5452 de 01/05/1943: **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho**. Brasília: Imprensa Nacional, 1943. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/De15452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/De15452.htm)>. Acesso em: 09/03/2019.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal – STF**. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1999.

ERMIDA URIARTE, Oscar. **A flexibilidade**. Tradução de Edilson Akimin. São Paulo: LTr, 2002.

FARIAS, Heitor Soares de Farias. **O avanço da Covid-19 e o isolamento social como estratégia para redução da vulnerabilidade**. Espaço e Economia [Online], 17 | 2020, URL: <http://journals>.

openedition.org/espacoeconomia/11357; DOI: <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.11357>.

HUGON, Paul. **História das doutrinas econômicas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

IZUTA, Thierry G; KONDO, F. ; TOLEDO, H. M. **Saúde e segurança do trabalhador: novos paradigmas da revolução tecnológica**. In: Marco Antônio César Villatore; Miriam Olivia Knopik Ferraz (Org.). *Fronteiras & horizontes do direito do trabalho: resultados de pesquisa do Núcleo de Estudos Avançados em Direito do Trabalho e Socioeconômico*. 1ed.Porto Alegre/RS: Editora Fi, 2019, v. 1, p. 185-196.

KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Abril cultural, 1982.

LEMONS, P., ALMEIDA-FILHO, N., FIRMO, J. **COVID-19, desastre do sistema de saúde no presente e tragédia da economia em um futuro bem próximo**. *Brazilian Journal of Implantology and Health Sciences*, 2 (4), 2020, p. 39-50. <https://doi.org/10.36557/2674-8169.2020v2n4p39-50>.

LERNER, Abba Ptachya. Functional Finance and the Federal Debt. **Social Research: an international quarterly**, n. 10, vol. 1, [s.l.], 1943, p. 38 – 51.

MACEDO JÚNIOR, Adriano Menino de. Covid-19: calamidade pública. **Medicus**. V. 2, p. 1-6, 2020.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014

MARTINS, Sergio Pinto. **Manual do Trabalho Doméstico**. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

MENDONÇA, F. D.; ROCHA, S. S.; PINHEIRO, D. L. P.; OLIVEIRA, S. V. Região Norte do Brasil e a pandemia de COVID-19: análise socioeconômica e epidemiológica. In: **JOURNAL HEALTH NPEPS**, v. 5, p. 20-37, 2020.

POLI, Luciana. Costa; HAZAN, Bruno. Ferraz. O Ativismo judicial como ferramenta para implementação do princípio da sustentabilidade. In: **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**. V. 14, p. 210-230, 2013.

RAMOS, Tatiana Tramontani. **Pandemia é pandemia em qualquer lugar – vivendo a crise da Covid-19 de fora dos grandes centros**. Espaço e Economia [Online], número 18. Acesso em 20 maio 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/11406>; DOI: <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.11406>.

RITA, Luciana Peixoto Santa; FERREIRA JUNIOR, Reynaldo Ruben. Impactos da Covid-19 na Economia: limites, desafios e políticas. In: **CADERNOS DE PROSPECÇÃO**. V. 13, p. 459-476, 2020.

SENHORAS, Elói Martins. Coronavírus e o papel das pandemias na história humana. In: **Boletim de Conjuntura (BOCA)**. V. 1, p. 31-34, 2020.

SOLOW, Robert Merton. On the theories of full employment. In: **The American Economic Review**. March 1993, p. 21-67.

SOUZA, Francisco de Assis Diego Santos. DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADE: função do Direito e das políticas públicas ante a existência da corrupção no Brasil. In: **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 3, p. 62, 2017. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/download/2141/>> Acesso em 03/09/2018.

TOMAZELLI, Idiana. **INSS começa prova de vida digital em teste com 550 mil beneficiários**. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadoao-conteudo/2020/07/13/inss-comeca-prova-de-vida-digital-em-teste-com-550-mil-beneficiarios.htm>. Acesso em 14 de julho de 2020.

VILLATORE, Marco Antônio César. Aspectos sociais e econômicos da livre circulação de trabalhadores e o *dumping* social. In: AZEVEDO, André Jobim de (Coord.). **ANAIS- Congresso Internacional de Direito do Trabalho e Processual do Trabalho**, Curitiba: Ed. Juruá, 2008, p. 151-164.

VILLATORE, Marco Antônio César; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. Livre circulação de trabalhadores na União Europeia e no Mercosul. In: MENEZES, Wagner (org.). **O Direito Internacional e o Direito brasileiro**. Ijuí: Unijuí, 2004, p. 440-468.

WERNECK, Guilherme Loureiro; CARVALHO, Marília Sá. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. In: **CADERNOS DE SAÚDE PÚBLICA**. V. 36, 2020, p.1-4.

# VULNERABILIDADES E POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS NO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: O SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS NA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES – MG (2015-2020)

Ilva Ruas de Abreu

Helena Amália Papa

Andrea Jakubaszko

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Conceito e práticas de ações afirmativas; 3. Legislação e políticas de ação afirmativa no acesso ao ensino superior do estado de Minas Gerais: o sistema de reserva de vagas; 4. O alcance do sistema de reserva de vagas da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes a partir da adesão ao SISU; 5. Considerações finais; 6. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

Compreender a educação como um dos direitos básicos e universais, inerente e necessário aos seres humanos, já é uma questão estabelecida, ao menos no aspecto discursivo. Almeja-se, então, que tal proposta rompa as barreiras discursivas e que se torne parte indissociável da percepção de cidadania dos atores de nossa sociedade.

Dentro dessa problemática, a educação formal, foco deste estudo, se comporta como uma estrutura estruturante, pois ao mesmo tempo que a falta de acesso a ela denota situações de vulnerabilidades sociais, é também por meio dela que se espera romper e reverter cenários e contextos que escancaram o quanto a desigualdade no Brasil é fato historicamente construído e projetado de forma consciente e inconsciente para permitir sua permanência.

Este artigo se propõe a analisar uma política de ação afirmativa específica, a de acesso ao Ensino Superior, enquanto instrumento de reversão de situações de vulnerabilidades e desigualdades. Por meio de um estudo de caso, cujo recorte temporal do levantamento dos dados é de 2015 a 2020, procuraremos demonstrar como a legislação auxiliou e impulsionou a democratização do acesso aos cursos de graduação da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, Minas Gerais, cumprindo um de seus papéis sociais, enquanto universidade pública, o da universalização e compartilhamento da educação, em toda a sua pluralidade de produção, circulação e recepção de saberes.

## 2. CONCEITO E PRÁTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS

O Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa – GEMAA, núcleo de pesquisa ligado à Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ, nos informa que o primeiro registro do termo “ação afirmativa”, que temos conhecimento, diz respeito a uma legislação trabalhista estadunidense, datada de 1935, que amparava trabalhadores sindicalizados. O conceito foi ampliado chegando até 1961, quando uma promulgação do então presidente daquele país, John F. Kennedy, redirecionou o conceito no sentido que o compreendemos hoje: o de “reparação a uma vítima de tratamento discriminatório para medidas de prevenção à discriminação.” (Página eletrônica GEMAA, disponível em: <http://gemaa.iesp.uerj.br/estados-unidos/> Acesso em 02/10/2020). Tal utilização do conceito passou a ser perceptível em várias partes do mundo, em sua maioria associada, principalmente, a proteção reparadora de grupos étnicos e trabalhadores.

No Brasil, foi nos anos 1960, por meio da Lei de nº 5465/1968, que ocorreu a associação do conceito ao acesso ao Ensino. O artigo primeiro, da chamada Lei do Boi, já preconizava em favor dos agricultores e de seus filhos para acesso ao Ensino Médio Agrícola e às escolas superiores de agricultura e veterinária mantidas pela união.

Percebe-se que os mecanismos geradores de desigualdades e vulnerabilidades estão presentes em todas as partes do mundo e, desde a primeira metade do século XX, nota-se diferentes ações visando a proteção e, posteriormente, a inclusão de determinados grupos, que colaboraram no processo histórico que culminou no conceito de ações afirmativas. Essas práticas foram condizentes ao seu espaço-tempo, ou seja, atenderam demandas específicas de determinado contexto temporal em certa localização geográfica. Englobamos nessa perspectiva várias ações voltadas para escravizados, trabalhadores, imigrantes, grupos étnicos e outras situações de minoria e/ou marginalizações de uma pluralidade de grupos.

Sendo assim, concordamos com a abordagem que compreende que as ações afirmativas remetem a sua compensação pelas condições históricas da subordinação ancestral dos membros de um grupo, objetivando-os torná-los sujeitos de direitos, antes negados em relação aos demais indivíduos de uma determinada sociedade. Logo, “ações afirmativas seriam uma denominação generalizada de qualquer iniciativa tendente à promoção de integração, do desenvolvimento e do bem-estar das minorias discriminadas [...]” (CRUZ, 2005, p. 143).

Pelo exposto, concordamos com a definição de Santos:

Ações afirmativas são medidas especiais e temporárias, tomadas ou determinadas pelo Estado, espontânea ou compulsoriamente, com o objetivo de eliminar desigualdades historicamente acumuladas garantindo a igualdade de oportunidades e tratamento, bem como de compensar per-



das provocadas pelas discriminações e marginalização, decorrentes de motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros. Portanto, as ações afirmativas visam combater os efeitos acumulados em virtude das discriminações ocorridas no passado (SANTOS, 1999, p. 156).

A partir do trecho acima, corroboramos que há uma diversidade de políticas de ação afirmativa, ou seja, conforme Santos, medidas tomadas por diferentes agentes visando romper com uma sequência de marginalizações históricas, direcionadas a determinados grupos. Este estudo se aterá sobre uma dessas possibilidades de ação afirmativa: as políticas de promoção do acesso amplo e universal ao Ensino Superior.

### **3. LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS: O SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS**

O ingresso ao Ensino Superior no país ocorreu, historicamente, de forma restrita a uma elite, sendo as vagas ofertadas nas universidades preenchidas por grupos privilegiados em que os estudantes se dedicam única e exclusivamente aos estudos, comumente oriundos de escolas particulares. A ideia de universalidade de acesso ao ensino superior ainda está em construção no Brasil e várias ações têm sido vislumbradas na direção de alargar o sistema educacional, na intenção de reverter essa elitização que estava crescente e presente na grande maioria dos países, principalmente naqueles em desenvolvimento.

Moreira et al. problematiza e relaciona a grande expansão no ensino no Brasil, ocorrida nas últimas duas décadas, com o fato do país apresentar um dos maiores índices de desigualdade na educação. No Brasil, “quanto maior a faixa de renda, maior é o acesso ao ensino superior”, ao mesmo tempo em que o país “foi um dos 53 estados que esteve longe de conseguir cumprir os [...] objetivos de Educação para Todos até 2015” (MOREIRA ET AL., 2017, s/p).

Nessa perspectiva, é que têm sido propostas várias formas de ações afirmativas voltadas à democratização do acesso ao Ensino Superior no país, tais como a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI (2007), Programa Universidade para Todos – PROUNI (2004) e o próprio Sistema de Seleção Unificada (2010) – SISU, diretamente associadas, também, a todo um conjunto de políticas sociais educacionais e econômicas no Brasil, vinculadas à obrigatoriedade do cartão de vacinação e da matrícula escolar de crianças e adolescentes, os futuros cidadãos, universitários em potencial. Neste ínterim é que foi proposto que os processos seletivos que dão acesso aos cursos de graduação no país reservassem vagas para que os estudantes concorressem entre aqueles que obtiveram acesso à Educação Básica de forma semelhante. A concorrência nas chamadas Vagas Reservadas proporciona, então,

uma possibilidade real de concorrência entre pares, e atua como uma forma de ação afirmativa para democratizar o acesso às universidades almejando reverter essa elitização histórica, dentre várias outras possíveis e necessárias como, por exemplo, a necessidade de proporcionar assistência à permanência desse estudante na universidade, assunto que não será aprofundado nesse estudo.

Em uma perspectiva nacional, a lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012, sancionada pela então presidente Dilma Rousseff, regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012, e que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências, criou uma única política de ação afirmativa para as instituições federais. A tramitação desse projeto de lei, entre Congresso Nacional e Senado, percorreu quatro anos e ficou conhecida como a “Lei de Cotas”. Tal fato não quer dizer que as universidades, federais e estaduais, não utilizassem ações afirmativas dessa natureza para ocupação de suas vagas ofertadas. Ao contrário, muitas iniciativas em curso, naquele momento, colaboraram para a discussão, tramitação e implementação da própria lei. Entretanto, trata-se da primeira legislação que proporcionou uma diretriz unificada para garantia de acesso de determinados grupos da população ao ensino superior. No que diz respeito às ações afirmativas, as universidades e institutos federais seguem essa legislação, que, desde 2012, estabelece uma reserva de 50% das vagas ofertadas nos processos seletivos para alunos que cursaram todo o ensino médio na escola pública.

Já nos cenários estaduais, ou seja, instituições de ensino superior estatais, a legislação fica determinada por leis específicas daquele estado da república. O Estado de Minas Gerais, onde se encontra a Unimontes, foco do estudo de caso deste artigo, encontra-se atualmente regido pela segunda legislação sobre o tema, a Lei nº 22.570, de 05 de julho de 2017, que dispõe sobre as políticas de democratização do acesso e de promoção de condições de permanência dos estudantes nas instituições de ensino superior mantidas pelo Estado, que, em seu artigo 13 revogou a legislação antes que versava sobre o assunto no âmbito do estado, a Lei nº 15.259, de 27 de julho de 2004, instituía o sistema de reserva de vagas nas universidades estaduais.

A pioneira (já revogada e substituída), determinava a obrigatoriedade para as duas universidades mantidas pelo estado, a saber: Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG e Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, de instituir um Sistema de Reserva de Vagas para 45% de suas vagas ofertadas, destinando-as para grupos de candidatos mencionados por categorias e conforme percentuais descritos. Três categorias foram estabelecidas: 1) afrodescendentes, desde que carentes, com a proporção de reserva de vagas de 20%; 2) egressos da escola pública, desde que carentes, na mesma proporção que a anterior, 20%; e 3) portadores de deficiência e indígenas, com

5% de vagas reservadas. Além disso, a lei também já demarcava os requisitos e critérios para sua aplicabilidade. Seria considerado como carente, o candidato assim definido pelas instituições, conforme critérios baseados em indicadores socioeconômicos oficiais; os candidatos afrodescendentes ou indígenas deveriam, também, se autodeclarar como tais, observadas outras condições estabelecidas pela instituição de ensino; egressos de escola pública eram considerados os candidatos que tivessem cursado integralmente o ensino médio em escola pública; e, por último, o portador de deficiência, candidato assim definido nos termos da Lei nº 13.465, de 12 de janeiro de 2000.

Em contrapartida, a legislação vigente, que revogou integralmente sua antecessora, conforme supracitado, adiciona outro dispositivo para garantia do acesso ao ensino superior. Sobre o assunto, citamos seu artigo primeiro:

Art. 1º – As instituições de ensino superior mantidas pelo Estado implementarão políticas voltadas para a democratização do acesso e para a **promoção de condições de permanência dos estudantes** nos cursos técnicos de nível médio, de graduação e **pós-graduação** por elas mantidos (Grifos nossos).

Nota-se um amadurecimento sobre a temática, uma vez que a questão do acesso ao ensino superior aparece atrelada à promoção de condições de permanência dos estudantes, bem como incorpora alunos da pós-graduação ao grupo que outrora era prioritário dentro das ações afirmativas. Ora, trata-se de um complemento direto e necessário, pois, uma vez desprovido de condições materiais favoráveis, há de haver meios possíveis para que o estudante possa permanecer e concretizar realmente a finalidade de uma política de ação afirmativa dessa natureza, voltada à garantia de acesso de determinados grupos ao ensino superior, ou seja, com condições para se dedicar aos estudos. Essa associação nos mostra que a questão do auxílio estudantil é primordial para que a finalidade desse acesso seja realmente garantido. Entretanto, por questão de recorte, a temática da permanência estudantil, presente na Lei de 2017, não será alvo de análise neste estudo.

Outro, considerado por nós, incremento a ser ressaltado, na comparação entre as duas legislações, trata-se da porcentagem das vagas reservadas aos cursos de graduação e técnico de nível médio, que passou a ser de 50% (cinquenta por cento), na seguinte proporção: 45% (quarenta e cinco por cento) das vagas para candidatos de baixa renda que sejam egressos de escola pública, sendo parte dessas vagas reservadas para negros e indígenas e 5% (cinco por cento) das vagas para pessoas com deficiência.

Além de uma política de permanência e do aumento percentual de 45% para 50% em sintonia com a legislação federal de 2012, a lei estadual de 2017 também se atualiza conceitualmente em relação aos 13 (treze) anos que a distância de sua primeira versão: trata-se da própria separação das categorias pes-

soa com deficiência e indígenas que estavam anteriormente reunidas, a própria substituição da noção subjetiva de carente para a concepção de baixa renda, a partir de critérios socioeconômicos objetivos e, a incorporação da categoria negro em substituição ao termo afrodescendente.

Detecta-se que tanto para os candidatos negros quanto para os candidatos indígenas apresenta-se a exigência de comprovação de renda para serem incluídos na política de vagas reservadas. Entretanto, trata-se de tema contraditório e que deve ser refletido, uma vez que a afirmação se faz necessária no campo étnico por si e não no âmbito socioeconômico como fator determinante do direito à vaga, posto que a mesma está antes, definida como categoria étnico/racial a ser contemplada e historicamente reconhecida e recompensada.

Além disso, se pensarmos sobre o contexto indígena, as classificações utilizadas nos instrumentos socioeconômicos são de extrema complexidade para serem aplicadas e transpostas, por exemplo, para as classificações parentais exigidas nos questionários. Deste modo, entendemos que para o candidato indígena, mediante autodeclaração, declaração expressa de pertencimento étnico por parte da sua comunidade, declaração escolar que demonstre histórico de ensino médio cursado integralmente em escola pública e identidade emitida pela FUNAI, estaria suficientemente comprovado seu direito de concorrência na modalidade do sistema de reserva de vagas reservados para estes povos. Não deveria ser necessário realizar etapas de comprovações de renda alheias ao seu cotidiano de aldeia, assim como no caso da pessoa com deficiência essa etapa não é exigida, pois a afirmação está fundamentada em outro princípio, assim como o caso da identidade indígena.

Dessa forma, diante dessas transformações históricas, políticas e legais, a Unimontes, considerando a relevância deste processo para o desenvolvimento institucional, em consonância com os objetivos vinculados ao desenvolvimento regional e do Ensino Superior no Estado de Minas Gerais e o imprescindível atendimento à legislação vigente sobre reserva de vagas, e, em última instância, cumprindo aspecto relevante de sua missão institucional, fazendo valer as leis de acesso às vagas ofertadas pela Universidade Pública, inseriu, em seus processos seletivos, políticas de ação afirmativa, desde a primeira legislação mineira.

O processo seletivo tradicional, hoje extinto, juntamente com o Programa de Avaliação Seriada para Acesso ao Ensino Superior – PAES, que ainda permanece ativo, inauguraram o Sistema de Vagas Reservadas da instituição em 2005. A partir de 2016, o vestibular próprio foi substituído pelo SISU, cuja adesão ao programa já incluía a observância da política de acesso ao ensino superior, por meio do sistema de vagas reservadas.

#### 4. O ALCANCE DO SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES A PARTIR DA ADEÇÃO AO SISU

A Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes atua, prioritariamente, numa região que abrange área superior a 196.000 km<sup>2</sup>, correspondente a mais de 30% da área total do Estado de Minas Gerais, incluindo as regiões Norte e Noroeste de Minas e os Vales do Jequitinhonha e do Mucuri. Em atendimento ao seu objetivo institucional, a Universidade oferta, em caráter semestral e/ou anual, o total de 63 cursos de graduação regulares (somando bacharelados, licenciaturas e tecnólogos em diferentes turnos) em 12 Campi: Montes Claros (Campus-sede) e nos municípios de Almenara, Bocaiúva, Brasília de Minas, Espinosa, Janaúba, Januária, Paracatu, Unaí, Pirapora, Salinas, São Francisco e dois Núcleos nos municípios de Pompéu e Joáima.

No Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) – 2017-2021 apresenta-se os seguintes objetivos:

- I. Promover no âmbito de sua competência, mecanismos voltados para a redução das desigualdades regionais e próprios para a consolidação da identidade do território e do Estado, notadamente por meio da pesquisa e da extensão;
- II. Preparar e habilitar os acadêmicos para o exercício crítico e ético de suas atividades profissionais;
- III. Difundir e concentrar, com mecanismos específicos, a cultura, o saber e o conhecimento científico;
- IV. **Atender à demanda da sociedade por serviços de sua competência, em especial os da saúde, educação e desenvolvimento social e econômico, vinculando-os às atividades de ensino, pesquisa e extensão** (Grifo nosso).

Para cumprir este papel e atender as demandas da sociedade, a Unimontes precisou se fortalecer institucionalmente através da consolidação de sua autonomia e do aprimoramento de suas instâncias de gestão por meio de ações de planejamento, monitoramento e processos avaliativos, bem como do aperfeiçoamento de seus processos seletivos para ingresso na Universidade.

O ingresso como estudante regular nos cursos de graduação da Unimontes é aberto aos candidatos que tenham concluído o Ensino Médio e, por meio de Edital de Ocupação de Vagas Remanescentes (transferências internas; externas e obtenção de novo título), a pessoas que já ingressaram no Ensino Superior.

Importa observar que dentre as vagas ofertadas pela Unimontes, 30% são destinadas ao processo PAES, enquanto 70% correspondem às vagas disponibilizadas via SISU. Deste total, metade corresponde à ampla concorrência e a outra metade atende as prerrogativas legais referentes à reserva de vagas (Lei Estadual n.º 22.570, de 05/07/2017) nas categorias: a) Candidato negro, de baixa

renda, egresso de escola pública (Código: NEEP, 21% das vagas); b) Candidato egresso de escola pública, de baixa renda (Código: EEP, 21% das vagas); c) Candidato indígena, de baixa renda, egresso de escola pública (Código IEEP, 3% das vagas); d) Pessoa com deficiência (Código: PD, 5% das vagas).

O acesso à educação superior se apresenta como mecanismo necessário à ampliação, qualificação e diversificação produtiva das pessoas aptas a atuarem nos meios de produção e serviços da sociedade, bem como na inovação tecnológica e no avanço científico. A ciência e a técnica, num processo de evolução contínua, possibilitam a superação das desigualdades sociais e regionais, especialmente numa região ainda marcada por baixas taxas de escolaridade, como é o caso do Norte de Minas.

Segundo dados do IBGE, no Estado de Minas Gerais, em 2010, apenas 10,57% da população concluíram ensino superior (IBGE, 2010). Assim, as grandes diferenças do IDH entre os territórios de planejamento Minas Gerais, bem como a necessidade de democratização do ensino superior, frente ao desenvolvimento econômico e social são vetores cardeais que sempre justificaram a manutenção e execução permanente dos Processos Seletivos na Unimontes, bem como da atenção especializada para os procedimentos necessários aos processos de análise que validam e efetivam o ingresso dos candidatos que têm direito às vagas reservadas.

Vejamos então, a partir do contexto da Unimontes, em uma breve retrospectiva histórica, que apresenta dados do antes e depois da adesão ao SISU, aliada ao desenvolvimento da política de categorias afirmativas na instituição, de acordo com os marcos legais de 2004 e 2017 no estado de Minas Gerais, os impactos gerados num recorte temporal de 2016 a 2020, tendo por referência o ano de 2015 e destaque nas médias relativas ao último triênio 2018-2020.

Antes da adesão ao SISU, fato ocorrido em 2016, como já mencionado, a Unimontes realizava um vestibular em que já reservava 45% de suas vagas para categorias afirmativas, em consonância com a legislação estadual de 2004, que definia 20% das vagas reservadas para afrodescendentes de baixa renda, 20% para candidatos carentes que cursaram todo o ensino médio na Rede Pública e 5% para deficientes e indígenas. No último vestibular de 2015 foram ofertadas 719 vagas para os Campus de Montes Claros, Espinosa, Janaúba, Janaúria, Joáima, Pirapora e Unaí. Outras 700 vagas, seguindo a mesma proporção de vagas reservadas, era também anualmente ofertada via PAES, totalizando uma média 1.500 vagas ofertadas a cada ano.

Em 2016, com a adesão ao SISU, mantém-se a proporção e nomenclatura utilizada para as vagas reservadas e, contudo, nota-se um incremento na oferta de vagas que passa de uma média de 1.500 para mais de 1.700 vagas anuais ofertadas em processos semestrais. Com o fim do vestibular e a primeira Edi-

ção SISU/Unimontes, a Universidade Estadual de Montes Claros viu saltar de 9.594 candidatos inscritos em 2015, para 33.565 inscritos para o 1º semestre de 2016, quando ofertou 1.178 vagas em 49 cursos. Destes, 18.800 candidatos estavam inscritos pelo sistema de vagas reservadas.

Fica claro, nessa passagem, que apenas o número de inscritos em categorias afirmativas alcança quase que o dobro do total de inscritos no vestibular de 2015. Se tomarmos em série na comparação com os dois últimos vestibulares tradicionais (somados), a procura registra um aumento de 104,2%.

Ao mesmo tempo, interessante destacar que, de acordo com os registros e relatórios institucionais da época (Secretaria Geral Unimontes), com adesão ao Sistema Unificado e Nacional, mesmo que a Unimontes tenha recebido inscrições de candidatos de todos os estados do país (com exceção de Roraima), no 1º semestre de 2016, 90% dos candidatos eram oriundos do estado de Minas Gerais (30.251 de 33.565 inscritos). Na sequência estão os estados de São Paulo (1685 inscritos) e Bahia (449 inscritos). Se aproximarmos o olhar, temos 25.165 estudantes inscritos oriundos do Norte de Minas, sendo 1.148 do noroeste do estado e 960 dos Vales do Mucuri e do Jequitinhonha, totalizando 81,25% de participantes concentrados nas regiões que já eram e continuam sendo de abrangência da Unimontes.

Este dado revela pelo menos duas situações: a primeira que a abertura da Unimontes para o SISU favoreceu a participação e o acesso ao ensino superior da própria região onde já situava seu raio de atuação e, segunda, que o aumento expressivo das inscrições em vagas reservadas é reflexo dessa possibilidade de participação e acesso desta população que caracteriza, em larga maioria, o perfil de estudantes dessas regiões e que antes ficava restrita aos seus municípios sem conseguir deslocar-se e, ainda, arcar com as despesas de realização dos vestibulares tradicionais. Diferente do que muitos pensavam, o SISU fortaleceu o âmbito regional e não o contrário, reafirmando e consolidando o lugar e vocação institucional e regional da Unimontes.

Tendo tomado por base os primeiros semestres de 2015 e 2016, se considerarmos o mesmo semestre nos anos seguintes em relação ao SISU, temos: 1.151 vagas ofertadas em 2017, 1.127 em 2018, 1.169 em 2019 e 1.067 em 2020. Nos primeiros semestres de cada ano, essas ofertas ocorrem para 48 dos 63 cursos de graduação (no/s segundo/s semestre/s geralmente, em média, as vagas são ofertadas em 28 cursos – por esta razão optamos por comparativos relativos aos dados dos primeiros semestres).

Em relação à sequência do número de inscritos, temos, em 2017, uma alta de 3,5% em relação ao ano de 2016, com 34.756 inscritos, sendo destes 21.200 inscritos no sistema de reserva de vagas, ou seja, novo aumento de 12,6% em relação a alta já verificada de 2016. Nas categorias de vagas reservadas, os classificados

em sua maioria optaram pelos cursos de Enfermagem (90), Direito Noturno (81), Odontologia (71), Educação Física Licenciatura (63) e Administração (61).

Em 2018, mantém-se a taxa dos 34 mil inscritos, contudo passa a vigorar a nova Lei Estadual de 2017 e ocorre um aumento de 45% para 50% das vagas reservadas, conforme supracitado, sendo renomeadas as categorias afirmativas e a Unimontes passa a adotar a seguinte proporção, já anteriormente mencionada de 21% das vagas para a categoria NEEP; a mesma para EEP, 3% para IEEP e 5% para PD. Em 2018, das 1098 matrículas realizadas, 452 foram em vagas reservadas.

Em 2019 ocorre uma queda no número de inscrições, tendo sido de 25.326 mil candidatos e destes, 12.389 estavam inscritos pelo sistema de reserva de vagas, ainda assim, importante ressaltar que na quarta edição do SISU/Unimontes o perfil do acesso permanecia o mesmo da primeira edição, ou seja, candidatos inscritos majoritariamente do estado de Minas Gerais, seguido por São Paulo e Bahia; dos 1.138 classificados, 995 eram do estado de Minas Gerais. Ou seja, a baixa do quantitativo de inscrições não prejudicou, nem alterou essa tendência.

No primeiro semestre de 2020, o número de inscritos ainda é abaixo de 2018, mas volta a subir em relação a 2019, registrando 28.194 inscritos, destes 10.411 correspondem às inscrições em vagas reservadas.

Desta forma, numa série de inscritos 2018 a 2020 (1ºs semestres), temos a seguintes médias

**Tabela 01: Média de inscrições SISU/Unimontes – 1ºs semestres  
Série 2018 a 2020**

<b>CATEGORIAS</b>	<b>Nº Inscritos</b> (Média série histórica 2018/19/20)
Candidatos Ampla Concorrência / AP	18.000
Candidatos Pessoa com Deficiência / PCD	330
Candidatos Egressos da Escola Pública baixa renda / EEP	7.000
Candidatos Indígenas, Egressos da Escola Pública baixa renda / IEEP	200
Candidatos Negros, Egressos da Escola Pública baixa renda / NEEP	3.200
<b>Total Geral de Candidatos Inscritos</b>	Aprox. 29.000

**Fonte:** Dados internos da Secretaria Geral da Unimontes.

Assim, a cada edição são ofertadas em torno de 1.000 vagas em 48 cursos, nos primeiros semestres, sendo 50% reservadas às categorias afirmativas, a partir de 2018, tendo entre 1.050 a 1.150 classificados e do total de inscritos, aproximadamente 40% dessas inscrições são para vagas reservadas.



Ressaltamos que, no 1º semestre de 2020, todas as vagas NEEP e EEP foram preenchidas, com poucas restando nas categorias IEEP e PCD, assim, das 541 vagas reservadas ofertadas no 1º semestre de 2020, 514 foram devidamente ocupadas pelas categorias afirmativas.

Se pensarmos que, em 2014, foram 1.055 aprovados no vestibular para ingressar no 1º semestre de 2015, tínhamos 757 inscritos pelo sistema de ampla concorrência e 298 no sistema de reserva de vagas, ou seja já havia essa proporção de 40%, contudo, foram na época 128 afrodescendentes, 160 egressos de escola pública, 8 portadores de deficiência e apenas 2 indígenas, a tabela apresentada acima, demonstra o avanço monumental ocorrido em apenas cinco anos.

Por fim, esse salto gigantesco no quantitativo de inscritos em categorias afirmativas é extremamente significativo e está direta e intimamente associado à adesão ao SISU, pois não se verifica esse quadro, por exemplo, em relação ao PAES ou mesmo aos vestibulares anteriormente realizados na Unimontes. Desta forma, concluímos que a inclusão por categorias afirmativas em reserva de vagas obtém efetividade se estiver alicerçada em um sistema amplo de universalização e acesso ao ensino superior (e desde as bases). As duas políticas precisam caminhar juntas para garantir uma série histórica que possa, com o tempo, impactar nos resultados desejados de diminuição das desigualdades no país.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que se intentou demonstrar, além da obrigatoriedade por lei, a política de ação afirmativa direcionada ao acesso no ensino superior é parte intrínseca da universidade pública no país e deve encontrar também suporte em políticas paralelas e convergentes que levem à democratização e universalização da educação no Brasil. Assim, ao implementar mecanismos que favoreçam o quanto possível a igualdade de oportunidades e tratamento em suas formas de ingresso, a universidade consegue contribuir significativamente para a redução das disparidades regionais, possibilitando a melhoria da qualidade de vida das pessoas e a sustentabilidade econômica e social da região, como verificado no caso concreto da Universidade Estadual de Montes Claros.

O ensino superior, vinculado às atividades de ensino, pesquisa e extensão, tem a responsabilidade de fomentar as diretrizes, metas e estratégias para impulsionar o desenvolvimento integrado do estado de Minas Gerais e os dados aqui analisados denotam que estas ações afirmativas representam sim, a oportunidade de acesso de centenas de pessoas da região do Norte de Minas Gerais à Unimontes, além de manter as portas abertas para candidatos de todo o território nacional reafirmando o direito constitucional à educação e a um lugar na universidade pública.

## 6. REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Rosa Almeida; PEDRON, Cristiane Drebes. Os objetivos das ações afirmativas em uma Instituição de Ensino Superior (IES) pública brasileira: a percepção da comunidade acadêmica. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 99, n. 251, p. 54-73, 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2176-66812018000100054&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2176-66812018000100054&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 03/08/2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012.**

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.**

CRUZ, Álvaro Ricardo Souza. **O Direito à diferença: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e portadores de deficiência.** Belo Horizonte: Arraes, 2005.

DAFLON, Verônica Toste; FERES JUNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. **Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico.** *Cad. Pesqui.* São Paulo, v. 43, n. 148, p. 302-327, 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742013000100015&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742013000100015&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 08/10/2020.

FREITAS, J.B.de et al. Políticas de Ação Afirmativa nas Universidades Federais e Estaduais (2013-2018). **Levantamento das políticas de ação afirmativa.** GEMAA – Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa, núcleo de pesquisa ligado à Universidade Estadual do Rio de Janeiro – IESP/UERJ, junho 2020.

GEMAA – **Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa, núcleo de pesquisa ligado à Universidade Estadual do Rio de Janeiro – IESP/UERJ. Estados Unidos.** Disponível em: <http://gema.iesp.uerj.br/estados-unidos/> Acesso em: 02/10/2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 13.465, de 12 de janeiro de 2000.**

MINAS GERAIS. **Lei nº 15.259, de 27 de julho de 2004.**

MOREIRA, G. de O. et al. **Inclusão social e ações afirmativas no ensino superior no Brasil: para quê?** *Revista Ensino Superior*, Campinas, Unicamp, Artigos, 11/08/2017. Disponível em: <https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/inclusao-social-e-acoes-afirmativas-no-ensino-superior-no-brasil-para-queij> Acesso em: 29/09/2020.

PEREIRA, A.B.; RODRIGUES, E.; GUILHERME, R.C. **Ações Afirmativas: políticas de cotas raciais para o ingresso nas universidades públicas.** Porto Alegre: Textos & Contextos, v. 9, n. 2, p.244-250, ago./dez, 2010.

SANTOS, H. Políticas públicas para a população negra no Brasil. **Observatório da Cidadania.** Rio de Janeiro: Ibase, n. 3, p.147-157, 1999.

SANTOS, J. T. Ações afirmativas e educação superior no Brasil: um balanço crítico da produção. **Revista brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 93, n. 234, p. 401-422, 2012.

UNIMONTES. **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) – 2017-2021.** Universidade Estadual de Montes Claros, MG, 2017. Disponível em: <https://unimontes.br/wp-content/uploads/2019/07/PDI-2017-2021.pdf> Acesso em: 01/09/2020.

# VULNERABILIDADE E SELETIVIDADE: UMA REVISITA ÀS DECISÕES SOBRE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE DE ADOLESCENTES NO STJ (2010-2020)

Marília de Nardin Budó

Aline Taiane Kirch

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Panorama da privação e liberdade de adolescentes: uma revisita; 3. O menorismo enrustido nos acórdãos do STJ: sobre o conceito de vulnerabilidade; 3.1 A vulnerabilidade enseja a adoção de medida mais gravosa; 3.2 O reconhecimento da vulnerabilidade não deve ensejar medida mais gravosa; 4. Pela superação dos eufemismos: vulnerabilidade em relação a ...? 5. Considerações finais; 6. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

Cada vez mais os estudos criminológicos críticos têm se voltado ao discurso judicial como objeto inafastável de pesquisa para compreender pelo menos dois fenômenos: o aumento exponencial da privação da liberdade de homens, mulheres e adolescentes no Brasil; e as representações sociais que justificam e legitimam, não apenas esse recrudescimento quantitativo, mas também o qualitativo – no aprofundamento das desigualdades de raça, classe, gênero, sexualidade e etc. A máxima “polícia prende, Judiciário solta” tem se mostrado absolutamente falsa, quando compreendemos o papel dos juízes nas decisões sobre prender pessoas sem julgamento e manter presas pessoas que teriam o direito de estarem em liberdade; bem como, no âmbito socioeducativo, de manter viva a lógica menorista e tutelar, somada a um inquisitorialismo no âmbito processual e um punitivismo disfarçado de proteção.

No âmbito do discurso público a respeito do ato infracional, o conceito de vulnerabilidade tem sido repetido nos últimos vinte anos, dando conta de uma pluralidade de sentidos, conforme o marco teórico e, claro, os usos ideológicos que dele o autor do discurso deseje fazer. Alguns desses usos têm representado, de forma prática, a manutenção de uma determinada concepção sobre crianças e adolescentes que remonta à doutrina da situação irregular (BUDÓ, 2018; CAPPI, 2017; BUDÓ; CAPPI, 2018). A vulnerabilidade social aparece como uma condição da pessoa, entendida como objeto e não como sujeito; seu uso reificado implica na negação da responsabilidade de quem vulnera (BUDÓ, 2013).

A partir dos marcos teóricos da criminologia crítica, e da doutrina da proteção integral, uma pesquisa publicada no ano de 2013 revelou que o conceito de vulnerabilidade também tem sido um dos recursos utilizados para justificar

e legitimizar a privação de liberdade de adolescentes nos discursos de ministros do Superior Tribunal de Justiça, em 26 acórdãos (BUDÓ, 2013). A coleta dos dados foi realizada através das expressões “ato infracional” e “vulnerabilidade”, no período de 21 de outubro de 2010 a 16 de outubro de 2012. As decisões se referiam a concessões ou denegações de ordem de Habeas Corpus, em situações nas quais a internação provisória havia sido decretada pelo juízo de primeiro e segundo graus, ou quando o paciente havia sido condenado ao cumprimento de medidas socioeducativas de semiliberdade ou de internação e a decisão havia sido mantida no Tribunal de Justiça do estado de origem. As decisões foram catalogadas conforme seu pertencimento a uma das duas categorias, ligadas ao uso que se faz da vulnerabilidade, entendida como condição social do adolescente que indica: a) a necessidade de intervenção do Estado na forma de medidas de privação da liberdade para a sua correção e ressocialização; b) a necessidade de aplicação de medida protetiva e não socioeducativa. A partir dessas macrocategorias, outras foram construídas, demonstrando que o termo é preenchido por sentidos ligados às condições pessoais do adolescente e resultando em um uso prevalentemente desfavorável ao/à paciente: a legitimação discursiva da aplicação de medida mais severa no tocante à privação da sua liberdade.

O presente capítulo revisita aquele trabalho, testando a hipótese construída, através da ampliação do corpus de análise. Aos 26 acórdãos originais, foram adicionados outros 43, com decisões entre 2013 e 2020, buscados com as mesmas palavras-chave. A técnica de análise de conteúdo é mantida, e a metodologia se volta dedutivamente aos dados, pensando como ponto de partida a hipótese induzida em 2013, e indutivamente porque se abre ao encontro de novas categorias emergentes dos dados no corpus adicionado à pesquisa.

Em 2012 surgiu a Lei 12.594, instituindo o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, o qual trouxe o aprofundamento normativo da matriz acusatória do processo infracional, como as garantias processuais, mantendo, porém, a sua natureza abolicionista do ponto de vista da natureza jurídica das medidas socioeducativas. (BUDÓ, 2018; KIRCH, 2015) Nesse sentido, pensar os desenvolvimentos do conceito de vulnerabilidade no discurso judicial pós-SINASE é interessante tanto como contribuição ao campo do direito da criança e do adolescente quanto da criminologia crítica.

Os resultados dessa revisita são apresentados em três etapas: na primeira seção, apresentamos o panorama da privação de liberdade de adolescentes no Brasil, na segunda apresentamos os dados da pesquisa empírica, expondo as categorias descritas no artigo de 2013 e aquelas novas, induzidas do novo corpus; e na terceira discutimos os resultados a partir do marco teórico<sup>1</sup>.

---

1 Alguns trechos do texto original foram mantidos, quando os dados se repetiram, ou mesmo quando a análise era semelhante e não haveria motivo para a modificarmos. Optamos por não manter a constru-

## 2. PANORAMA DA PRIVAÇÃO E LIBERDADE DE ADOLESCENTES: UMA REVISITA

O momento atual é de expansão do sistema penal na maior parte dos países, de maneira que diferentes emergências vêm se sobrepondo às questões sociais na ótica dos governos. Na esteira de outros países, o Brasil vem inflando seu lado repressor, tendo multiplicado por três o número de adolescentes internados nos últimos quinze anos<sup>2</sup>, e apresentando um aumento de 63% no número de adultos encarcerados nos últimos dez anos<sup>3</sup>. Apesar de ocorrer uma estabilização na quantidade de internações de adolescentes entre os anos de 2015 e 2017, estes números possuem níveis muito superiores aos do início do século XXI<sup>4</sup>. A utilização do braço repressor do Estado vem simbolizada na quantidade de privações de liberdade de adolescentes, bem como nas estatísticas de assassinatos de que foram vítimas. No ano de 2019, 4.928 crianças e adolescentes, de 0 a 19 anos, perderam suas vidas de forma violenta no Brasil, sendo que 89.89% tinham idades entre os 15 e 19 anos e 4.71% estavam na faixa etária dos 10 a 14 anos. A morte por intervenção policial é o segundo tipo de crime mais recorrente a levar crianças e adolescentes a óbito violento no país (14.81%), antecedido do homicídio (83.71%). Pessoas do sexo masculino são as que mais morrem de forma violenta na fase da adolescência, e em todas as faixas etárias da infância e juventude, a população negra é a mais vitimada (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020).

Compreender, através do método dialético, os mecanismos discursivos que movem a adoção de posturas punitivistas baseadas em preconceitos sociais que alimentam a seletividade do sistema penal parece ser um importante caminho na sua desconstrução. Parte-se, assim, da hipótese de que, por mais avançada que seja a legislação em matéria de direito da criança e do adolescente, os resquícios menoristas vêm se sobrepondo com um viés inquisitorial e tutelar.

Historicamente, a criança e o adolescente passaram a ser objeto de preocupação do Estado a partir de uma leitura que pode ser traduzida no binômio *abandono-infração*. De fato, é o *menor* como *problema* de ordem pública o objeto das políticas elaboradas a partir de fins do século XIX no Brasil. Durante o século XX legislações foram criadas com o intuito de controlar seletivamente crianças e adolescentes através de um processo de institucionalização dos fi-

ção histórica e teórica mais genérica sobre o ato infracional, em relação a qual indicamos a leitura do artigo original (BUDÓ, 2013), bem como da obra resultante da tese de doutorado desenvolvida nesse marco (BUDÓ, 2018).

- 2 Com base nos últimos 15 anos computados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020, compreendendo os anos de 2002 a 2017.
- 3 Considerando os números totais de presos no Sistema Penitenciário e sob custódia das polícias, entre os anos de 2009 a 2019, apresentados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020.
- 4 De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020, em 2017, o número de adolescentes cumprindo medida socioeducativa em meio fechado era de 26.109 e em 2015 era de 26.868. Já no ano de 2002, esse número era de 9.555 adolescentes.

lhos da classe operária e dos excluídos de modo geral. O discurso legitimador dessas práticas era preponderantemente o moralizador, e o olhar estatal ao adolescente claramente o via como um objeto de tutela e não como um sujeito de direitos. Não por acaso, uma das maiores críticas às legislações menoristas foi um determinismo de base na concepção positivista do “menor abandonado” que se converte em “menor infrator ou delinquente”.

A defesa social, como toda a construção positivista deste contexto, é o objetivo dessas políticas institucionalizadoras, em que crianças e adolescentes são tratados na base da compreensão do “perigo” e do “risco” que causam à sociedade de bem. Periculosidade é uma palavra cara ao menorismo, aquela ideia ultrapassada de que seria possível prever comportamentos futuros deterministicamente, através de exames interdisciplinares.

Todo esse conjunto de saberes estaria ultrapassado pela Constituição Federal Brasileira de 1988, com sua base democrática e revolução paradigmática da doutrina da situação irregular à doutrina da proteção integral. O reconhecimento das crianças como sujeitos de direitos traz consigo a proibição de que, sob o pretexto de proteger, venha-se a vulnerar ou restringir direitos, prática muito usual na perspectiva tutelar menorista (CORTÉS MORALES, 2007, p. 154). Isso significa que toda a proteção destinada às crianças não resulta de atos benevolentes concedidos pelo poder público ou pelos indivíduos e instituições privadas: trata-se de direitos fundamentais, enquanto seres humanos em desenvolvimento. Estão protegidos, segundo esta doutrina, todas as crianças e adolescentes, regulamentados os seus direitos e deveres e consagrada a responsabilização ao invés da tutela (VERONESE, 2005, p. 114).

Quanto ao ato infracional, as medidas socioeducativas foram elaboradas no intuito de manter a separação entre adultos e adolescentes no sistema prisional e, ao mesmo tempo, tornar excepcional a privação de liberdade. As medidas são condicionadas a uma condenação judicial, através de um processo onde imperam todas as garantias processuais, sobretudo o direito de defesa. Tudo o que implicar em redução de direitos não pode ser encarado como um *bem* para a criança e o adolescente. Sendo assim, não mais se admite a privação da liberdade para a *proteção* do adolescente. Para proteger foram criadas as *medidas protetivas*, que não contemplam a privação da liberdade.

Contudo, não é de hoje que autoras e autores vêm demonstrando a permanência das práticas menoristas no âmbito do sistema de Justiça. A ideia de que o Estatuto da Criança e do Adolescente haveria reconhecido essas pessoas em desenvolvimento como sujeitos de direitos tem sido diuturnamente desafiada pela prática. Diferentes estudos vêm mostrando que, se na esfera criminal adulta ainda persiste a mentalidade inquisitorial, na esfera da infân-

cia e da juventude ela chega a ser caricatural, como bem representado no documentário de Maria Augusta Ramos, “Juízo”. No âmbito da academia, um exemplo é o estudo etnográfico da antropóloga Paula Miraglia, realizado nas audiências da Vara de Infância e Juventude do Brás, em São Paulo, onde demonstra que acusado e defensor são totais coadjuvantes, figurando à sombra do protagonista, que fala, interpreta, aconselha e julga – legal e moralmente: o juiz da infância e juventude (MIRAGLIA, 2005).

As posições existentes, seja na representação da criança e do adolescente, seja na questão das políticas públicas relacionadas a essas pessoas, podem ser resumidamente três: repressivos – não ultrapassaram a situação irregular; protetivos e democráticos, que defendem a responsabilização dos adolescentes e primam pelas políticas de universalização das políticas sociais, mais a que programas assistencialistas pontuais, sempre atravessada pela participação política da sociedade mas também dos próprios membros desse grupo social; e uma posição, que assume teoricamente os postulados da proteção integral, mas não arca com todas as suas consequências, especialmente a de abrir mão do conceito de vulnerabilidade e assumir a responsabilidade penal que obrigue as autoridades a abrir mão da discricionariedade para lidar com a infância (GARCÍA MÉNDEZ, 2007). Isso implica na redução da busca pelo diagnóstico discricionário a respeito da existência e características da disfunção individual do adolescente autor de ato infracional, ou social. García Méndez (2007) denomina essa posição de “paradigma da ambiguidade”.

Tal paradigma parece ser predominante tanto na esfera judicial quanto na executiva e mesmo na legislativa. A atuação orientada seletivamente ao controle de adolescentes vulneráveis mostra a permanente diferenciação entre menores e crianças. Queremos, então, entender um ponto: o que define adolescentes como vulneráveis, e qual é a consequência dessa identificação?

### **3. O MENORISMO ENRUSTIDO NOS ACÓRDÃOS DO STJ: SOBRE O CONCEITO DE VULNERABILIDADE**

O termo “vulnerabilidade”, ou “vulnerabilidade social” tem aparecido de forma recente no linguajar judicial no tratamento do ato infracional no Brasil. Na verdade, o termo passou a ser utilizado de forma mais frequente no âmbito social através de seu amplo emprego na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), ainda que não a defina diretamente (BRASIL, 2004). Neste documento, o público usuário da PNAS é descrito como “cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos”, e, a seguir, apresenta que situações seriam essas:

[...] famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetivi-

dade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 33).

Como se vê, a descrição traz situações bastante variadas, e, no conjunto, ignora a diferenciação entre vulnerabilidade e risco. Tampouco indica o que torna alguém vulnerável, ou mesmo a que, ou a quem essa vulnerabilidade estaria dirigida. A expressão é bastante naturalizada ao longo da PNAS.

Em uma definição acadêmica, Abramovay et al. (2002, p. 13) atrelam a vulnerabilidade à violência sofrida e praticada por jovens na América Latina:

A vulnerabilidade social é tratada aqui como o resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade.

Tal como apresentado pelas autoras, a vulnerabilidade social nada tem a ver com propensão à prática de violência, mas a privação de oportunidades, e, junto com isso, a suscetibilidade às diversas formas de violência estrutural, institucional, individual ou de grupo que podem decorrer dessa situação. A definição é mais próxima, portanto, da compreensão da vulnerabilidade não como algo intrínseco, nem sequer como um indicativo do comportamento individual, mas como um processo de vulnerabilização atravessado pelas estruturas de raça, classe, etnia, gênero, capacidade, sexualidade etc.

Problematicando o uso da vulnerabilidade na Justiça da Infância e Juventude, Uriarte (2006) nota que a vulnerabilidade não existe senão em relação a algo. Neste tópico do artigo, busca-se estabelecer uma análise crítica desse conceito, a partir da criminologia crítica, buscando compreender sua utilização quando relacionada ao tema do ato infracional nas decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Como exposto na introdução, este é um trabalho que revisita uma pesquisa publicada no ano de 2013, composta por 26 acórdãos do STJ. Para referências sobre esses acórdãos, recomendamos a busca do artigo original (BUDÓ, 2013). No novo corpus da pesquisa, foram analisados outros 43 acórdãos, proferidos entre os anos de 2013 e 2020. No total, os 69 acórdãos dos dois corpus impugnaram decisões de tribunais de justiça de dez estados, conforme a Tabela 1 abaixo:



**Tabela 1 – Estados cujos tribunais de justiça tiveram decisões impugnadas no corpus de análise**

Ano/ Estado	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	T
DF	2	6	4				3	1				16
MG	0	5	1		1			1				8
PE		2						1				3
RS		1		1	1					2		5
SP		1	1	2	11			2	4	3		24
RJ			1								2	3
SC						1					3	4
SE										1		1
BA									1	1		2
MS									1			1

Fonte: Dados organizados pelas autoras através de busca no website do STJ.

Nas decisões do segundo corpus (2013-2020), os atos infracionais e as medidas socioeducativas correspondentes foram aplicadas da seguinte forma, no STJ<sup>5</sup>:

**Tabela 2 – Atos infracionais verificados nos acórdãos e medidas socioeducativas aplicadas**

Atos infracionais/ medidas adotadas	Inter- nação	Semili- berdade	Medida socioe- ducativa em meio aberto	Revoga- ção da inter- nação provi- sória	Me- dida prote- tiva	Ab- sol- vição
Crimes da lei 11.343/2006 (Tráfico, associação para o tráfico, porte de drogas para consumo)	15	7	0	0	0	0
Roubo (simples ou qualificado pelo concurso de agentes e/ou emprego de armas)	9	4	1	1	0	0
Lesão corporal (simples ou no âmbito doméstico e familiar)	2	0	0	0	1	0
Porte de arma de fogo (de uso permitido e uso restrito)	0	2	0	0	0	0

5 Algumas condutas foram cometidas em concurso de atos infracionais, como por exemplo: ameaça e lesão corporal; tráfico e associação para o tráfico.

<b>Furto qualificado</b>	0	1	0	0	0	1
<b>Estupro de vulnerável</b>	2	0	0	0	0	0
<b>Ameaça</b>	1	0	0	0	0	0

Fonte: Dados organizados pelas autoras através de busca no website do STJ.

A pesquisa demonstrou que os desvios de maior ocorrência entre os acórdãos analisados foram os de tráfico de drogas entre outros atos também tipificados da Lei 11.343/2006 (22), seguido pelo roubo (15), sendo que os demais atos infracionais indicados no Tabela 2 apresentaram uma incidência bem menor. Outro ponto que também chama atenção é que apenas cinco acórdãos identificavam a paciente como sendo do sexo feminino.

Nos casos em que o/a adolescente já tinha passagem pelo sistema infracional, os atos infracionais, apesar de eventualmente diversos daquele do acórdão em apreço, também coincidem, na sua maioria, com os já apontados na Tabela 2. Não há crimes contra a vida representados nos acórdãos analisados, e claramente atos infracionais sem violência ou grave ameaça à pessoa têm efetivamente ocasionado a internação e a medida de semiliberdade.

### 3.1. AVULNERABILIDADE ENSEJA A ADOÇÃO DE MEDIDA MAIS GRAVOSA

Na pesquisa relatada no artigo revisitado (BUDÓ, 2013), foi qualificada como “intrigante” a linguagem utilizada pelos ministros do STJ, quando, nas mais diversas situações, designavam o Estatuto da Criança e do Adolescente como “Estatuto Menorista”; o Juízo da infância e juventude como “Juízo menorista”; o/a juiz/juíza da vara da infância e juventude, como “magistrado ou juiz menorista”; e a decisão judicial como “sentença menorista”. A análise atual demonstrou que ainda é possível encontrar algumas decisões que empregam os mesmos termos, o que, por si só, permitem um primeiro diagnóstico da maneira como os adolescentes são ainda compreendidos pelo tribunal. O termo “menor” para designar a/o adolescente que está sendo julgado apareceu em todas as decisões, tendo sido repetido 225 vezes, apenas nas 43 decisões analisadas neste segundo período. A expressão “menor infrator” apareceu 22 vezes, em 12 decisões. Por isso, é possível repetir a conclusão da época:

A revolução na linguagem de que falam autoras e autores ligados ao direito da criança e do adolescente ainda não se operou completamente em uma das mais altas cortes do país, deixando de compreender o arcabouço de significados que está por detrás dos termos “menor” e seus derivados (BUDÓ, 2013, p. 219)<sup>6</sup>.

O termo “menor”, como substantivo, data do início do século XX, nasci-

<sup>6</sup> A expressão é usada por Baratta (1999, p. 73), que a compreende como “[...] um relevante sinal de transformação no plano normativo: fala-se e escreve-se sempre menos sobre ‘menores’, e sempre mais de ‘infância’, de crianças, de adolescentes e seus direitos”.

do para designar aquela criança ou adolescente considerado marginalizado, seja pela situação de abandono, seja pela infração. A expressão sempre esteve ligada a uma imagem, conforme Londoño (1991, p. 135): aquela que o caracteriza como “criança pobre, totalmente desprotegida moral e materialmente pelos seus pais, seus tutores, o Estado e a sociedade”. O uso reiterado desse termo implica, portanto, em uma evidente seletividade: o sistema infracional parece linguisticamente dirigido ao menor, definido como “[...] crianças e jovens tomados, na prática e não nas intenções, como problemas. Não problemas quaisquer, mas aqueles derivados da pobreza ou de aspectos étnico-raciais devidamente estigmatizados por intermédio de processos e dinâmicas criminalizadoras” (MORAES; PESCAROLO, 2012, s.p.). A manutenção desse termo nas decisões do STJ é, portanto, significativa, e demonstra a adoção da postura do juiz de menores, aquele detentor de numerosos poderes e que, sobretudo, sabe o que é para o “bem” dos adolescentes, especialmente os acusados de serem autores de atos infracionais. Ou seja, ela se relaciona diretamente ao conceito de vulnerabilidade, tal como demonstraremos na análise de conteúdo.

A palavra *vulnerabilidade*, como constatado anteriormente (BUDÓ, 2013), foi empregada sempre em conjunto com a análise das condições pessoais e sociais do adolescente para determinar a medida socioeducativa ou protetiva mais adequada, tendo se repetido as seguintes situações: 1) condição econômica desfavorável; 2) família desestruturada; 3) perda do pai ou da mãe; 4) prática de outros atos infracionais; 5) uso de entorpecentes; 6) dificuldade de cumprir normas e regras; 7) identidade com a vida nas ruas; 8) abandono da escola; 9) más companhias. Três categorias presentes anteriormente não reapareceram no atual corpus: influência negativa de outros membros da família; gravidez; pai e/ou mãe presos. Além dessas, a pesquisa no novo corpus (2013-2020) também permitiu a indução de novas categorias, não presentes no corpus anterior (2010-2012), sendo elas: 10) dificuldade da família em controlar e impor limites ao adolescente; 11) problemas de ordem psíquica ou psicossocial do adolescente; 12) exploração sexual; 13) gravidade da conduta no cometimento do ato infracional; 14) abalo da paz da família ocasionado pelo adolescente. As situações costumam ser apresentadas em conjunto, dependendo do caso do adolescente em questão e do que se está buscando fundamentar ao utilizar o termo vulnerabilidade.

De qualquer maneira, a vulnerabilidade é apresentada como um dado pertencente ao indivíduo que está sendo julgado, sem grandes explicações ou contextualizações: trata-se de uma perspectiva que entende que ontologicamente, as pessoas marginalizadas são vulneráveis. Mas em relação a que essas pessoas são vulneráveis, é uma questão não respondida diretamente.

O caso que demonstra de forma mais explícita essa visão sendo empregada pelo STJ nas decisões analisadas é o do HC 581.089/RJ, julgado em 2020. A

denegação da ordem de habeas corpus e a consequente manutenção da medida socioeducativa em meio fechado foi fundamentada apenas na gravidade da conduta (equiparada a roubo com emprego de arma de fogo) e na situação de vulnerabilidade do adolescente: não foram citadas passagens anteriores pelo sistema infracional; sobre a gravidade da conduta há apenas uma referência genérica, sem detalhes sobre como foi a ação; e a vulnerabilidade, apesar de mencionada três vezes, não vem acompanhada por qualquer explicação ou justificação, como se autoexplicável fosse (BRASIL, 2020 a).

Em alguns acórdãos, lê-se que o adolescente está em risco por conta dessa vulnerabilidade. Risco, por exemplo, de ser vítima de alguma agressão. Em outras situações, especialmente quando ligada ao uso de drogas, à prática de outros atos infracionais e às más companhias, a vulnerabilidade parece ser entendida como propensão ao crime. Trata-se de uma estreita relação com o conceito de periculosidade: ao analisar a vida pregressa do indivíduo, faz-se uma projeção do que será o seu futuro. Confirma-se aí a passagem linearmente compreendida do *menor em perigo*, em decorrência de suas condições sociais, ao *menor perigoso* (RIZZINI, 2008): de vítima da sociedade desigual e de pais irresponsáveis, a algaz dessa mesma sociedade. Em todos os casos, o uso da vulnerabilidade está profundamente relacionado com a categoria da situação irregular, típica do menorismo. Entende-se que o Estado deve agir sempre que um “menor” está em situação irregular, especialmente em situação de perigo moral, com desvio de conduta ou autor de infração penal.

A ideia de vulnerabilidade ao mundo do crime em decorrência da marginalização, que se denota da maior parte dos entendimentos, implica sempre em uma relação determinista entre pobreza e criminalidade. O racismo aqui permanece velado, já que não tratado com todas as letras, mas reconhecido a partir do dado de que 75% das pessoas pobres no Brasil são negras (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020). Por outro lado, os Ministros do STJ são majoritariamente brancos. A clientela do sistema infracional, assim como ocorre no sistema penal, é oriunda dos extratos pobres da sociedade, e desproporcionalmente atinge meninos e meninas negras, de forma que os desvios cometidos pelos adolescentes pertencentes aos grupos sociais economicamente mais elevados permanecem de fora do controle social formal, ou ainda, são tratados como meros atos característicos dessa específica fase da vida (SILVA; GUERESI, 2003). O patrocínio pela Defensoria Pública em 41 dos 43 novos casos pode indicar a situação econômica desfavorecida desses adolescentes, somados a outras descrições nos acórdãos que dão conta deste aspecto econômico.

Ao se partir das condições pessoais e sociais do adolescente para definir que medida deve ser aplicada, julga-se através do direito infracional de autor, e não do direito infracional do fato. Como observa Uriarte (2006, p. 25, tradução livre),

“qualquer uso do termo proteção da infância, por fora de seus direitos é eufemístico. Proteger a criança vulnerando seus direitos é uma contradição nos termos”.

Quanto às situações para as quais o termo *vulnerabilidade* foi instrumentalizado, dois grupos de resultados foram identificados no primeiro período de análise (2010-2012). No primeiro grupo – de 24 acórdãos – encontrava-se o entendimento de *que a situação de vulnerabilidade indica a necessidade de maior intervenção do Estado para corrigir o adolescente, sendo as medidas mais graves – a semiliberdade e a internação – consideradas as mais adequadas para a sua “proteção”*. No segundo grupo, no qual constavam dois acórdãos, entendia-se *a vulnerabilidade como situação que enseja a adoção de medidas protetivas e não socioeducativas*. No novo corpus, dos 43 acórdãos analisados, 39 se enquadraram na primeira macrocategoria; apenas 4 foram enquadradas na segunda. Porém, desta vez, além das decisões que entenderam a vulnerabilidade como ensejadora de medidas protetivas ou medidas socioeducativas em meio aberto, acrescentamos duas outras situações: um caso no qual o adolescente era apontado como vulnerável por ser usuário de drogas, e o ministro relator utiliza essa definição para fundamentar a decisão concessiva do habeas corpus, pois ele estava em tratamento (BRASIL, 2014 b); e um segundo caso onde o ministro relator entendeu que a vulnerabilidade e demais elementos da vida dos adolescentes não são suficientes para afastar a insignificância do ato cometido, tendo ao final, porém, o seu voto vencido (BRASIL, 2014 c)

Na primeira macrocategoria, manteve-se a descrição de que “apesar de todos os entendimentos se voltarem à vulnerabilidade como ensejadora de medidas de privação da liberdade, os conceitos e fundamentos se diferenciam” (BUDÓ, 2013, p. 220). Um primeiro entendimento nesta macrocategoria é o de que a vulnerabilidade implica na necessidade de medida de semiliberdade ou de internação, com o objetivo declarado de reinserir o adolescente no convívio social. Como no primeiro corpus (2010-2012), o segundo (2013-2020) trouxe construções bastante evidentes desta relação. É o que se observa, por exemplo, no HC nº 195.777 – RS, em que o adolescente foi apreendido em flagrante em posse de vinte pedras de crack, com peso aproximado de 5,0 gramas, o que foi considerado como tráfico de drogas:

Não há a ilegalidade arguida pela zelosa Defensoria Pública, porquanto o art. 100, c.c. art. 113, ambos do ECA, dispõe que na aplicação das medidas socioeducativas levar-se-ão em conta primeiramente *as necessidades pedagógicas do adolescente*, o que permite a aplicação da medida mais gravosa de internação, no caso dela se mostrar *a única eficiente e suficiente para a ressocialização do menor infrator*, como no caso.

Ademais, *embora a reiteração de atos infracionais não esteja configurada*, eis que o Paciente foi beneficiado com diversas remissões (fls. 53/60), há notícia, nos autos, de descumprimento injustificado de medida socioeducativa,

aliada à *inequívoca situação de vulnerabilidade do adolescente, que não estuda e não trabalha*, o que autoriza a aplicação da medida de internação (BRASIL, 2013, p. 04, grifos nossos).

Neste caso, verifica-se o foco da decisão pela internação em dois principais aspectos: a reiteração, que é afastada, mas acaba reaparecendo na forma do descumprimento; e a situação de vulnerabilidade do adolescente, que é a conclusão extraída da frase “que não estuda e não trabalha”. A não prestação de direitos sociais pelo próprio Estado neste caso contribui na definição de vulnerabilidade, porém, não para garantir o acesso a esses direitos, mas para agravar a resposta estatal ao ato infracional de tráfico de drogas, através da privação do direito de liberdade.

O uso de drogas e a falta de estrutura familiar são bem representados na decisão a seguir, no HC Nº 386.058 – SP, julgado em 2017:

Outrossim, o Tribunal *a quo* fundamentou a necessidade e adequação da medida de internação na situação de risco em que se encontra a adolescente, descrita em seu relatório polidimensional, em que constou que a apelada abandonou os estudos precocemente; desde seus doze anos de idade faz uso de toda a sorte de entorpecentes; não conta com respaldo familiar, haja vista que o pai entregou-se ao domínio do álcool, a mãe constituiu nova família, e atualmente reside com irmão, que não consegue exercer qualquer autoridade familiar sobre ela, visto que usa múltiplas substâncias entorpecentes, não estuda e envolveu-se com prática de ato infracional gravíssimo.

Dessa forma, não há qualquer ilegalidade na medida socioeducativa de internação aplicada à paciente (BRASIL, 2017 a, p. 5).

Este trecho sintetiza a vulnerabilidade como situação de marginalização social e família desestruturada, chegando à conclusão de que há a necessidade de se interferir na formação do adolescente para que se reverta essa situação. A resposta, porém, novamente vem na forma de privação da liberdade, a fim de supostamente implantar valores na adolescente. Neste caso, a defensoria pública havia se apoiado em laudo técnico apontando a conveniência de medida em meio aberto, o qual foi afastado pelo Ministro julgador do caso, por conta do ato infracional análogo ao de roubo majorado, e da situação acima descrita de vulnerabilidade pela ausência de autoridade familiar e uso de drogas.

Um segundo entendimento nesta macrocategoria é o de que *nessas situações de vulnerabilidade revela-se a necessidade de um acompanhamento por parte do Estado, para controlar o adolescente e também garantir que ele não volte para o mesmo grupo social e de amigos que o tornavam propenso ao ato infracional*. É o caso, por exemplo, do Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 983.235 – MG, em que o adolescente representado por posse de droga para uso pessoal e furto qualificado sofreu a imposição de medida de internação, pois além do prejuízo sofrido pela vítima – que apesar de ter os bens devolvidos, sofreu da-

nos materiais causados pelo rompimento de obstáculos – também teve como um dos elementos para o desfecho da sentença o fato de estar inserido em um *ambiente de más companhias* e a não obediência ao seu guardião:

Ademais, o estudo social não é positivo para o adolescente, fls. 28/31, pois embora ele possua vínculos afetivos muito fortes, S. não respeita e não cumpre as ordens de seu tio, seu guardião permanente. Demais disso, o tio do apelado demonstrou preocupação com o futuro de seu sobrinho, pois, segundo ele, as “más amizades” influenciaram o apelado negativamente, tanto que o guardião de S. manifestou o desejo de se mudar para a cidade de Janaúba, no intuito de afastá-lo do ambiente nocivo em que se inseriu, mas até o momento isso não aconteceu de fato. [...] Dessa forma, a intervenção do Estado será mais eficaz na tentativa de *afastar o menor da criminalidade*, pois *lhe proporcionará a segurança e o desenvolvimento* necessários (BRASIL, 2017 b, p. 6-7, grifo nosso).

Um dado interessante neste caso é o uso do estudo social. Enquanto no caso anteriormente apresentado o laudo favorável à adolescente foi afastado, aqui, o estudo desfavorável foi considerado. Como no âmbito da execução tanto de penas quanto de medidas socioeducativas, aos magistrados é conferida a possibilidade de ignorar solenemente os laudos que não corroboram com sua perspectiva sobre os fatos, deles prescindindo para motivar sua decisão gravosa aos direitos do/a adulto/a e do/a adolescente (BUDÓ; DALLASTA, 2017; BUDÓ, 2015). Em processos estudados na comarca de São Borja, no estado do Rio Grande do Sul, Cantini e Vitorio (2018, p. 631) observaram que:

O Magistrado não está adstrito à opinião dos técnicos, mas deve fundamentar a sua decisão. Assim, forçoso concluir que, nestes processos, as sentenças basearam-se unicamente no ato infracional, sem nenhuma alusão às circunstâncias, nem à capacidade de cumprimento da medida.

De fato, impõe-se as medidas sem uma justificação que atente aos princípios da proteção integral. Ao serem descumpridas, sequer há uma investigação sobre o que conduziu a tal resultado. Na prática, o uso oportunista que se faz dos laudos psicológicos e estudos sociais parece ser uma forma de desresponsabilização do próprio Judiciário, pela absoluta negligência do Estado para com esses adolescentes.

Ainda em relação ao trecho acima, apresenta-se a perspectiva tutelar: a restrição de direitos vem mascarada por um discurso protetivo do ministro. Tem-se aí uma verdadeira e comum contradição: como pode uma medida que retira direitos ser considerada um bem ao adolescente? Isso só pode ser entendido segundo a ótica da situação irregular, que torna indiferenciados o abandonado e o delinquente, dado que a origem do segundo é o primeiro e o destino do primeiro é o segundo. Como observa Baratta (2003, p. 18), a droga, os crimes contra o patrimônio, ou mesmo a mera situação de abandono são as situações que criam a ocasião para que o sistema recrute o jovem, de maneira

que mesmo com todas as mudanças ele permaneça substancialmente o mesmo: “a criminalização das crianças e adolescentes pobres pela única razão de serem pobres e de se encontrarem em ‘situação irregular’”.

### 3.2. O RECONHECIMENTO DA VULNERABILIDADE NÃO DEVE ENSEJAR MEDIDA MAIS GRAVOSA

Os quatro acórdãos que integram a segunda macrocategoria, onde a identificação da vulnerabilidade do adolescente enseja decisões não voltadas à privação ou restrição da liberdade, trouxeram elementos interessantes para a compreensão do conceito em questão. Em um desses casos, uma adolescente foi representada pelo ato infracional de lesão corporal simples, no entanto, verificou-se que ela havia agido em legítima defesa, desferindo uma facada em seu companheiro. Embora tanto a Defensoria Pública, como o Ministério Público tenham requerido a aplicação de medida protetiva prevista no inciso IV do art. 101 do ECA, o juízo de primeira instância decretou a internação provisória da adolescente sob o argumento da vulnerabilidade social pelo uso de drogas e violência. O Tribunal de Justiça de São Paulo manteve a decisão do juízo *a quo*, de forma que a Defensoria Pública daquele estado impetrou Habeas Corpus no STJ. Nesta corte, foi reconhecida a ilegalidade da internação provisória, definindo sua conversão em uma das medidas protetivas elencadas no art. 101 do ECA, a ser definida pelo juízo de primeiro grau, sendo o único caso de substituição de medida socioeducativa por medida de proteção (BRASIL, 2014 d).

Apesar de seu desfecho condizente com a verdadeira aplicação das premissas do Direito da Criança e do Adolescente, este caso é um grande exemplo do uso desenfreado do argumento da “vulnerabilidade social” para a institucionalização de adolescentes, pois, embora tal interpretação não tenha sido aplicada pelo STJ – corte que é alvo desta pesquisa – o caso demonstra como a doutrina da situação irregular se mantém operante no judiciário brasileiro, ainda se utilizando da ideia de que a restrição da liberdade é um “bem” feito pelo Estado para o adolescente. Mais do que isso, tratou-se de um caso onde todos reconheceram a excludente da ilicitude, demonstrando que esse direito infracional pouco ou nada se importa com os fatos, buscando apenas o controle de seu autor ou autora. Não por acaso, a matriz positivista do menorismo costuma ser identificada nessas decisões, vertente segundo a qual, não é o dano causado, mas sim o sintoma de periculosidade que interessa na prática de uma conduta entendida como desviante ou agressiva, ainda que não ilícita, e ainda que praticada por uma inimputável (BUDÓ, 2018).

No outro caso em que se afastou a restrição de liberdade, a adolescente havia participado de um roubo, sendo-lhe aplicada a medida de semiliberdade, que deveria ser cumprida em outra comarca, visto inexistir em sua localidade instituição apropriada. No entanto, da ocorrência dos fatos até o julgamento do



Habeas Corpus pelo STJ passaram-se quatro anos, de forma que durante toda a tramitação do processo a jovem esteve em liberdade, não se tendo notícias do cometimento de outro ato infracional durante este período. O STJ entendeu que manter a medida imposta era algo totalmente desarrazoado, diante dos princípios da proporcionalidade e atualidade, aplicáveis no sistema infracional, visto que, além do largo lapso temporal, *a aplicação da medida implicaria em colocação da adolescente em risco*, pois teria que cumpri-la na capital de São Paulo e muito provavelmente não teria condições econômicas de retornar à sua cidade nos finais de semana (BRASIL, 2018). Esse foi o único caso, dos 43 acórdãos analisados no novo corpus da pesquisa, em que uma medida em meio fechado foi substituída por uma em meio aberto, e reconhecida como um fator que colocaria a adolescente em situação de vulnerabilidade, e não o contrário.

O terceiro caso tratava do furto de um condicionador de cabelos e de um aparelho de barbear, realizado em concurso de agentes em um mercado, que somados totalizavam o valor de R\$23,00 (vinte e três reais). Em primeira instância, a um dos adolescentes foi aplicada a medida de internação, sem possibilidade de atividades externas, e a outro a prestação de serviços à comunidade, pelo prazo de 3 meses, decisão que foi confirmada pelo TJ-RS. Impetrado *Habeas Corpus* ao STJ, esta corte concedeu a ordem, julgando improcedente a representação pela ocorrência de ato infracional de bagatela (BRASIL, 2014 c). No entanto, salienta-se que a decisão não foi unânime, sendo o relator vencido, o qual entendeu que o cometimento de atos infracionais antes e após o fato, o descumprimento de medidas anteriormente impostas e o uso de drogas ensejariam a aplicação da medida mais severa prevista no Estatuto, ainda que o caso tenha sido julgado pelo STJ três anos após o cometimento da conduta.

O voto do relator foi o único, entre todos os acórdãos analisados pela pesquisa, a apresentar fundamentação com base em um vasto acervo bibliográfico. Contudo, a finalidade do emprego das obras nesse caso foi a de demonstrar uma interpretação que culmina em uma eufemística “proteção” ao adolescente, para corroborar sua opção em não acolher a aplicação da tese do Princípio da Insignificância. Sabendo que a insignificância do dano exclui a tipicidade material da conduta, novamente se admite a aplicação menorista e positivista da vulnerabilidade como periculosidade.

Em todos os demais votos, de todos os 43 acórdãos analisados – dentre esses, outros do mesmo relator – os únicos elementos utilizados pelos ministros na fundamentação jurídica de suas decisões são a lei, os julgados e as súmulas da própria Corte, e ocasionalmente, julgados do STF. Ou seja, aparentemente, o STJ não faz uso dos estudos de pesquisadoras e pesquisadores da área da Criança e do Adolescente como fonte do direito para suas decisões. Isso leva a sugerir que tal *modus operandi* torna-se um dos elementos que explicam o fato

de muitos dos resultados da primeira pesquisa, que teve como marco de análise os acórdãos proferidos entre os meses de outubro de 2010 a outubro de 2012, ainda se manterem no presente estudo, que compreende os meses de janeiro de 2013 a setembro de 2020, demonstrando a manutenção do paradigma da ambiguidade (referido por García Méndez) após dez anos.

Por fim, o quarto caso trata da situação de um adolescente primário, que cometeu o ato infracional análogo a roubo qualificado pelo concurso de agentes, tendo sua internação provisória negada em sede de primeiro grau, mas concedida pelo TJ-SP. A decisão de segundo grau foi prolatada nove meses após a ocorrência dos fatos, quando o adolescente já se encontrava em uma clínica de tratamento para dependentes químicos. Diante disso, o STJ compreendeu que a manutenção da decisão da segunda instância era inadequada, referindo que:

Na verdade, o Tribunal Impetrado considerou, no caso, a condição de vulnerabilidade do Paciente, pelo uso descontrolado de drogas, que o expõe a situações de risco, comuns a qualquer usuário-dependente de substâncias entorpecentes. Contudo, esse fundamento, sob o ponto de vista legal, não serve para justificar a internação provisória, sobretudo, porque **o Adolescente já se encontra internado em clínica de reabilitação para dependentes de drogas**. E conforme bem ressaltou o Juízo da Infância e da Juventude, “*não se presta a internação para alcançar resultados outros que não aqueles previstos no Estatuto Juvenil, não se aceitando a utilização deturpada da internação cautelar para solução de problemas relacionados ao intenso uso de drogas pelo adolescente*” (fl. 16). Ademais, **a gravidade abstrata da infração, assim como a mera probabilidade de reiteração infracional, sem fundamento concreto, não servem para embasar a decretação da internação provisória**, medida de natureza excepcional que só deve ser adotada, quando presentes os requisitos legais previstos nos arts. 108 e 122 do Estatuto da Criança e do Adolescente, não configurados na espécie (BRASIL, 2014 b, p. 8, grifos no original).

Além dos quatro casos citados dessa segunda macrocategoria, destaca-se o posicionamento de uma das ministras da Corte em dois acórdãos proferidos em 05 de agosto de 2014. Embora sejam votos vencidos e os acórdãos tenham sido catalogados na primeira macrocategoria, a ministra Maria Thereza de Assis Moura referiu que:

Por fim, *penso que não é razoável restringir o direito de liberdade, amparando-se na condição de vulnerabilidade do adolescente*, eis que tal situação fática não autoriza a medida de internação, que só poderá ser infligida inexistindo outra mais adequada e, ainda, quando cumpridas as condições elencadas no art. 122 do ECA. Tal quadro conduz, antes, à aplicação de medidas protetivas (art. 101 do ECA) (BRASIL, 2014 a, p. 24, grifo nosso).

A mesma ministra já havia se expressado nesse sentido no corpus anterior (2010-2012), sendo que no trabalho publicado também havíamos destacado o posicionamento, dado que se trata de uma interpretação completamente oposta

à hegemônica, e muito mais adequada do ponto de vista da doutrina da proteção integral (BUDÓ, 2013). Ela diferencia, de um lado, a restrição da liberdade da proteção; e, de outro lado, a vulnerabilidade da periculosidade. Depreende-se da decisão que a vulnerabilidade, nesse caso, demonstraria ser o adolescente vítima de um contexto social, cabendo ao Estado proteger e não punir.

Em resumo, a primeira macrocategoria foi massivamente preponderante em relação à segunda, somando 24 julgados no primeiro corpus (2010-2012) e 39 julgados no segundo (2013-2020), contra 02 e 04, respectivamente. Isso demonstra que os ministros do STJ optam pela definição de vulnerabilidade como uma situação pessoal e social ligada ao indivíduo, que independe da conduta e que desconsidera a responsabilidade do Estado. Além disso, desconhece a que efetivamente o adolescente é vulnerável, já que a categoria é reificada. Por isso, adota-se a aplicação das medidas socioeducativas de semiliberdade e de internação em um sentido mesmo de contenção, para evitar que os adolescentes retornem às suas famílias desestruturadas ou que não conseguem lhe impor limites, bem como às drogas e às más companhias. Porém, não podendo fazer uso dos termos punição, neutralização ou periculosidade, justificam-se, com o uso das ideias de prevenção especial positiva, seja renomeando “punição” com a palavra, facilmente digerível, “proteção”; seja renomeando a estigmatização e toda a sorte de violências decorrentes da privação de liberdade como “oportunidade de estudo e profissionalização” do adolescente. Outra vez, a periculosidade, tão fundamental à matriz positivista do menorismo se sobrepõe, e, junto dela, a prioridade da defesa social em detrimento do reconhecimento do/a adolescente como sujeito de direitos e da proteção integral baseada na condição de pessoa em desenvolvimento.

#### 4. PELA SUPERAÇÃO DOS EUFEMISMOS: VULNERABILIDADE EM RELAÇÃO A ...?

O eufemismo é uma figura retórica muito comum na linguagem adotada nos discursos político e judicial sobre o ato infracional (BUDÓ, 2018). Como visto no contexto das decisões do STJ sobre o ato infracional, a palavra *proteção* aparece como um eufemismo anacrônico, tanto na passagem do Código de Menores ao Estatuto – pois agora não se pode mais confundir abandono e infração –, quanto na própria estrutura interna do Estatuto, dado que as medidas socioeducativas têm em seu âmago a responsabilização, e não a proteção do adolescente (BRASIL, 2012). Esse inclusive é um dos méritos da Lei do Sinase, que deixou tal finalidade clara justamente com o objetivo de superar a lógica menorista (BUDÓ, 2018; KIRCH, 2015)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Responsabilidade é a palavra que, para Beloff (2001, p. 15, tradução livre), resume a Convenção Internacional de Direitos da Criança: “em primeiro lugar dos adultos, representados pelo Estado, pela

Essa semântica retrógrada oculta as consequências e sofrimentos reais ligados às medidas de internação e semiliberdade, de modo a evidenciar um *second code* (CICOUREL, 1995): se a justificativa apresenta um primeiro código de proteção e a sua realização não deixa margem a essa interpretação, o segundo código é punitivo e vem carregado de sofrimento (BUDÓ, 2018).

Essa máscara protetiva que esconde a face punitiva e tutelar é também destacada nas análises do movimento dos “*child savers*”, surgido nos Estados Unidos em prol das cortes juvenis no final do século XIX, e composto por filantropos de classes altas movidos por um discurso essencialmente tutelar, baseado na incapacidade dos pobres e na bondade perante as crianças abandonadas (PLATT, 2009). Em 1968, Cicourel isolou os fatores que influenciavam as decisões dos juízes norte-americanos perante os jovens, e notou que as características dos adolescentes que parecem explicar o seu comportamento desviante no discurso judicial (família desestruturada, uso de drogas etc.) não são exatamente as suas causas, mas os critérios usados pelos atores do sistema de justiça juvenil para selecioná-los. Por outro lado, aqueles jovens não pertencentes aos estereótipos, mesmo tendo praticado delitos, passavam por filtros de maneira a não chegar ao sistema. Trata-se do que o autor veio a denominar “*second code*” na ação dos agentes de controle penal (CICOUREL, 1995). Essa ideia ajuda a trazer ao centro do foco a relação entre os usos que se tem feito do conceito de vulnerabilidade no STJ atualmente e esse mesmo *second code* menorista: quem vem antes, afinal, o infrator ou o processo de infracionalização? (SANTOS, 2000)

Neste trabalho, fica bastante claro que vulnerabilidade é um desses termos utilizados de maneira corriqueira que, no entanto, não passaram pelo crivo do questionamento sobre o que é e para que serve no âmbito do ato infracional. Como observa Uriarte (2006), o termo periculosidade foi proscrito pela doutrina da proteção integral, dando margem ao uso excessivo dos termos “vulnerabilidade” e “contenção” para lidar com os adolescentes através de suas condições pessoais e sociais. O foco do sistema penal nos pobres é uma consequência da relação determinista entre pobreza e criminalidade, resultado de preconceitos sociais que moveram os estudos do positivismo criminológico no século XIX. Isso pode ser visualizado nos crimes cometidos por aqueles que são controlados pelo sistema penal, seja ele voltado aos adultos, seja ele voltado aos adolescentes. Quando verificados tanto os dados de encarceramento quanto os dados de adolescentes internados, nota-se que na sua maior parte os indivíduos foram privados de sua liberdade em razão de crimes contra o patrimônio e tráfico de drogas. O sistema penal, em interação com as agências de controle social informal, a partir dos processos de criminalização primária e secundária, determina quem serão as pessoas consideradas desviantes em uma

---

comunidade e pela família; e em segundo lugar, das crianças”. É justamente a compreensão de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos que leva à sua responsabilidade.

determinada sociedade.

Diferentemente do que se quer fazer crer cotidianamente com a criminalização de adolescentes, assim como na esfera adulta, a prática de atos infracionais por membros daquele grupo é a regra, e não a exceção (SANTOS 2000). O fato de apenas alguns adolescentes caírem nas malhas do sistema penal redundando em uma seletividade característica de todos os sistemas penais. A parcela mais significativa dos atos infracionais praticados pela juventude em geral é tolerada, resolvida através de medidas alternativas adotadas pela família e pelo grupo social do qual o jovem faz parte, configurando a cifra oculta dos atos infracionais.

Apoiamo-nos em Santos (2000) para demonstrar que as expressões “adolescente infrator” ou mesmo “adolescente autor de ato infracional” não são exatas: se na prática todos ou quase todos os adolescentes praticam atos contrários à legislação penal, o que os distingue exatamente é o fato de uns terem sido rotulados como tais pelo próprio sistema de justiça juvenil e outros não, por consequência de terem sido ou não recrutados pelo sistema penal (SANTOS, 2000). De fato, o número de crianças e jovens de classe baixa e não brancos que chegam ao sistema de justiça é muito maior do que os de classe média e média alta (SILVA; GUERESI, 2003). A título de exemplo, no último Levantamento Anual do SINASE, o qual apresenta dados de 2017, aponta-se que 40% dos adolescentes inseridos do Sistema Socioeducativo naquele ano eram pretos ou pardos, predominando em relação as demais etnias. Já em relação aos adolescentes que cumpriam medidas de restrição ou privação de liberdade em específico, o Levantamento indicou que entre 2014 e 2016 o número de adolescentes pretos e pardos era de 56%, o que corrobora a afirmação acima realizada (BRASIL, 2019).

Daí que o entendimento sobre o termo *vulnerabilidade* deva ser radicalmente invertido em relação à forma como utilizada nos julgados analisados. Se todos os adolescentes praticam atos infracionais e o sistema penal não está estruturado para se voltar contra todos eles; se o sistema penal seleciona alguns atos infracionais e alguns adolescentes com um determinado estereótipo para perseguir; se essa escolha nada tem a ver com a gravidade do ato infracional, mas sim com uma definição estabelecida pelo racismo estrutural e institucional, bem como ao controle dos pobres pelas agências de controle penal, então os adolescentes que praticam o tipo de ato infracional mais perseguido e pertencem ao estereótipo mais visado são efetivamente mais vulneráveis: *ao sistema penal*<sup>8</sup> (ZAFFARONI et al., 2003). Essa vulnerabilidade

8 Resulta de ingenuidade ou de hipocrisia não assumir o fato de que os adolescentes estão sujeitos à atuação do sistema penal, ainda que vigente o Estatuto da Criança e do Adolescente. É a polícia o primeiro filtro do sistema penal, e é ela responsável pela apreensão em flagrante na maior parte dos casos, tendo em vista a preponderância de crimes de rua, como o tráfico de drogas e os crimes contra o patrimônio individual. Daí que todas as críticas trazidas à seletividade e à violência institucional característica da agência policial do sistema penal, sobretudo no país cuja polícia mais mata no mundo, deve ser levada em consideração no contexto dos processos de infracionalização. Tal é o motivo pelo qual falar em

é dada pela situação pessoal do indivíduo, mais do que pelos seus atos, mas também por eles, o que implica nas maiores chances que tem de ser recrutado pelo sistema. A privação da liberdade, ao contrário de produzir o efeito de redução da vulnerabilidade, conforme parece ser o entendimento dos ministros autores das decisões analisadas, a reproduz, pois “estrita o espaço de opções do indivíduo e aumenta sua exposição ao sistema penal” (URIARTE, 2006, p. 104).

Zaffaroni *et al.* (2003, p. 49) explicam que a vulnerabilidade perante o sistema penal pode ser entendida de duas maneiras: um *estado de vulnerabilidade ao poder punitivo*, “que depende de sua correspondência com um estereótipo criminal”; e uma *situação de vulnerabilidade*, “que é a posição concreta de risco criminalizante em que a pessoa se coloca”. Para se colocar em situação de vulnerabilidade, ou seja, de risco criminalizante, aqueles que correspondem a um estereótipo e, portanto, estão em estado de vulnerabilidade significativo não precisam se esforçar muito. Ao contrário, quem não se enquadra em um estereótipo precisa esforçar-se muito para se posicionar em situação de risco criminalizante, pois é baixo seu estado de vulnerabilidade (ZAFFARONI *et al.*, 2003). Nesses casos, relacionados à criminalidade comum praticada por não pertencentes aos estereótipos do criminoso, Zaffaroni *et al.* (2003, p. 49) os denominam *criminalização por comportamento grotesco ou trágico*. Já nos casos em que o próprio tipo de crime é daqueles não compreendidos como tais pela sociedade, em especial os crimes de colarinho branco, a criminalização ocorre por *falta de cobertura* e “servem também para encobrir ideologicamente a seletividade do sistema, que através de tais casos pode apresentar-se como igualitário”.

A vulnerabilidade relatada pelos ministros em suas decisões para justificar a aplicação de medidas socioeducativas mais duras depende mais das chances de esses adolescentes serem perseguidos pelo sistema penal e efetivamente chegar ao Judiciário, do que a uma condição que os leva a praticarem mais atos infracionais do que outros. Não se nega com essa abordagem que efetivamente os adolescentes estejam passando por situações de repressão de suas necessidades humanas fundamentais. De fato, aqueles que sofrem a violência estrutural (GALTUNG, 1969) costumam ser os primeiros a padecerem de todas as outras formas de violência, dentre as quais aparece a violência institucional (BARATTA, 2004). O que se não admite, porém, é que essa situação de vulnerabilidade seja pessoalmente atribuído, sem questionar o quanto as próprias agências de controle protagonizam a sua construção social.

---

“vulnerabilidade em relação ao sistema penal” adota uma terminologia descritivamente correta, ainda que não desejável do ponto de vista normativo.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou revisitar uma pesquisa realizada em 2012 e publicada no ano de 2013 sobre o conteúdo da expressão “vulnerabilidade” quando citada em decisões do Superior Tribunal de Justiça para tratar sobre o ato infracional e a aplicação de medidas socioeducativas em grau recursal, ou em decisões de *habeas corpus*. Adicionando 43 acórdãos aos 26 anteriormente analisados, a pesquisa reafirma as conclusões a que chegamos anteriormente, notando que nestes dez anos, o Superior Tribunal de Justiça tem feito uso do conceito de vulnerabilidade a partir de uma perspectiva que, ao reconhecer a violação de direitos fundamentais e as dificuldades de acesso aos direitos sociais, apontam para a necessidade de privação de sua liberdade, em nome da proteção.

A vulnerabilidade como estratégia discursiva para legitimar a intervenção de um sistema que se presta apenas à punição e à reprodução das desigualdades sociais se mostra arbitrário e incompatível com o paradigma da proteção integral. Aparece aqui claramente o paradigma da ambiguidade, de que fala García Méndez (2007): se, por um lado, os juízes aceitam a mudança de paradigma em teoria para proclamar que os adolescentes têm direitos, por outro lado, não a aceitam em suas últimas consequências. Mantém-se, assim, a perspectiva menorista, com todo o seu conteúdo lombrosiano e principalmente com a admissibilidade de um enorme poder discricionário, dentro de um sistema inquisitório, que se já não mais admite no sistema penal adulto. A vulnerabilidade, da forma como utilizada no tema do ato infracional, especialmente no Judiciário, é uma construção social que legitima a adoção de posturas que, a pretexto de serem protetivas, são discricionárias e repressivas, como nos exemplos em que a excludente da ilicitude da legítima defesa e a causa de exclusão da tipicidade pela falta de lesividade ao bem jurídico foram ignorados com base na vulnerabilidade.

Essa compreensão também conduz ao abandono da própria ideia de ressocialização como fundamento da medida socioeducativa, através do afastamento desse “direito infracional do autor”, e do reconhecimento da ilegitimidade do Estado para impor ao adolescente um determinado modo de vida como o único correto, atrelado a uma atitude conformista e submissa. A expressão “educação” contida em todo arcabouço jurídico relacionado à criança e ao adolescente não é uma função da medida, mas sim um direito social de todas as crianças e adolescentes, inclusive daquelas que praticaram atos infracionais (COUSO, 2007). Já a medida socioeducativa é uma resposta negativa dada pelo Estado àquele que transgrediu a norma, e seu caráter “educativo” se resume à responsabilização pelos próprios atos, inclusive com a reparação dos danos à vítima, quando existente. Eis o caráter abolicionista do Estatuto. A ideia de ressocialização apenas pode surgir como limite à internação e não como justificção (BUDÓ, 2018). O princípio educativo não seria positivo, no sentido de impor ao/à adolescente

uma transformação de sua forma de vida para além de sua autonomia e desejo, mas sim, um princípio negativo, no sentido de proporcionar o maior número possível de situações nas quais ele possa usufruir de liberdade e de contato com a família e a comunidade (COUSO, 2007).

A partir dessa constatação, evidencia-se a necessidade de superação do paradigma etiológico em criminologia quando se trata do direito da criança e do adolescente para chegar a uma perspectiva crítica que leve em consideração a necessidade de se mitigar a vulnerabilidade do adolescente perante o sistema penal, bem como sua seletividade. Dado que essa seletividade é estrutural e não meramente conjuntural, nada resta senão minimizar esse sistema punitivo deslegitimado, junto com todas as fantasias que utiliza para mascarar-se: de proteção, de educação, de ressocialização. Se há algo de produtivo em todos os sistemas disciplinares, em especial no sistema penal – seja ele adulto ou juvenil – seu produto é aquilo que ele persegue: o delinquente.

## 6. REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam; CASTRO, Mary Garcia; PINHEIRO, Leonardo de Castro; LIMA, Fabiano de Souza; MARTINELLI, Cláudia da Costa. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas**. Brasília: UNESCO e BID, 2002.

BARATTA, Alessandro. Prefácio. In: BATISTA, Vera Malaguti. **Difíceis ganhos fáceis: Drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BARATTA, Alessandro. Derechos humanos: entre violencia estructural y violencia penal. Por la pacificación de los conflictos violentos. In: ELBERT, Carlos Alberto. **Criminología y sistema penal: Compilación in memoriam**. p. 334-356. Montevideo/Buenos Aires: B de F, 2004.

BELOFF, Mary. Algunas confusiones en torno a las consecuencias jurídicas de la conducta transgresora de la ley penal en los nuevos sistemas de justicia latinoamericanos. In: UNICEF. **Justicia y derechos del niño**, n. 3. Buenos Aires: 2001. p. 9-37.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS 2004: Norma Operacional Básica NOB/SUA**. Brasília, 2005. Disponível em: <<[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>>. Acesso em: 24 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 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 nos 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 nos 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 no 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm)>> Acesso em: 03 de mar. de 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 195.777**, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Brasília, 23 de abril de 2013. Disponível em: <<[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201100185319&dt\\_publicacao=30/04/2013](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201100185319&dt_publicacao=30/04/2013)>>. Acesso em 17 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 287.354**, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Brasília, 05 de agosto de 2014. Disponí-



vel em: <<[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201400157387&dt\\_publicacao=18/11/2014](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201400157387&dt_publicacao=18/11/2014)>>. Acesso em 17 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 289.250**, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Brasília, 12 de agosto de 2014. Disponível em: <<[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201400413586&dt\\_publicacao=22/08/2014](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201400413586&dt_publicacao=22/08/2014)>>. Acesso em 17 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 262.494**, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Brasília, 19 de agosto de 2014. Disponível em: <<[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201202747509&dt\\_publicacao=03/09/2014](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201202747509&dt_publicacao=03/09/2014)>>. Acesso em 17 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 304.031**, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Felix Fischer. Brasília, 16 de outubro de 2014. Disponível em: <<[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201402321734&dt\\_publicacao=23/10/2014](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201402321734&dt_publicacao=23/10/2014)>>. Acesso em 17 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 386.058**, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Nefi Cordeiro. Brasília, 16 de março de 2017. Disponível em: <<[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201700130641&dt\\_publicacao=23/03/2017](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201700130641&dt_publicacao=23/03/2017)>>. Acesso em 17 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 983.235**, do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Nefi Cordeiro. Brasília, 26 de setembro de 2017. Disponível em: <<[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201602427875&dt\\_publicacao=04/10/2017](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201602427875&dt_publicacao=04/10/2017)>>. Acesso em 17 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 362.735**, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Ribeiro Dantas. Brasília, 13 de dezembro de 2018. Disponível em: <<[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201601841202&dt\\_publicacao=19/12/2018](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201601841202&dt_publicacao=19/12/2018)>>. Acesso em 17 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Levantamento Anual SINASE 2017**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/LevantamentoAnualdoSINASE2017.pdf>. Acesso em 19 out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 581.089**, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Felix Fischer. Brasília, 09 de junho de 2020. Disponível em: <<[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202001123729&dt\\_publicacao=17/06/2020](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202001123729&dt_publicacao=17/06/2020)>>. Acesso em 17 set. 2020.

BUDÓ, Marília De Nardin. Vulnerabilidade, exclusão, seletividade: o menorismo vivo nas decisões do STJ sobre o ato infracional. In: **Encontro Nacional do Conpedi**, 22, 2013, Curitiba (Anais). Curitiba: Boiteux, 2013.

BUDÓ, Marília De Nardin. Do anormal ao perigoso: a psiquiatrização da medida socioeducativa de internação e a prisão perpétua à brasileira. in **Revista de estudos criminais**. v. 13. n. 57. Brasília: ITEC, 2015.

BUDÓ, Marília de Nardin; DALLASTA, Karina. *In dubio pro societate* na progressão de regime: defesa social, periculosidade, vulnerabilidade. **Revista Jurídica**, v. 3, n. 44, p. 499 – 534, fev. 2017. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1878/1248>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

BUDÓ, Marília De Nardin. **Mídias e discursos do poder**: estratégias de legitimação do encarceramento da juventude no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2018.

CANTINI, Adriana Hartemink; VITÓRIO, Vania Cristina Rodrigues. Por que estão me internando? Um estudo sobre os critérios utilizados para a imposição da medida socioeducativa de internação na comarca de São Borja. in **Revista Quaestio Iuris**, Vol. 11, nº. 01, Rio de Janeiro, 2018. p. 620-636. Disponível em: <<<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/29106/23331>>>. Acesso em 21 out. 2020.

CAPPI, Ricardo. **A maioria penal nos debates parlamentares: motivos do controle e figuras do perigo**. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

CICOUREL, Aaron Victor. **The Social Organization of Juvenile Justice**. New Brunswick: Transaction, 1995.

CORTÉS MORALES, Julio. A 100 años de la creación del primer Tribunal de Menores y 10 años de la Convención Internacional de los Derechos del Niño: el desafío pendiente. In: UNICEF. **Justicia y derechos del niño**, n. 9. Santiago, Chile: 2007. p. 143-158.

COUSO, Jaime. Principio educativo y (re) socialización en el derecho penal juvenil. In: UNICEF. **Justicia y derechos del niño**, n. 9. Santiago, Chile: 2007. p. 219-232.

GALTUNG, Johan. Violence, peace and peace research. **Journal of Peace Research**. Oslo, Vol.6, n.3, p.167-191, set. 1969.

GARCÍA MÉNDEZ, Emilio. Infancia, ley y democracia: una cuestión de justicia. In: UNICEF. **Justicia y derechos del niño**, n. 9. Santiago, Chile: 2007. p. 27-47.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2018, consolidado de primeiras entrevistas**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/25844-desigualdades-sociais-por-cor-ou-raca.html?=&t=resultados>. Acesso em 24 out. 2020.

KIRCH, Aline Taiane. O papel da sociedade na consolidação legislativa da proteção integral do adolescente em conflito com a lei: da punição à responsabilização. Dissertação (mestrado). **Programa de pós-graduação em Direito**. Faculdade Meridional. Disponível em: <https://www.imed.edu.br/Uploads/ALINE%20TAIANE%20KIRCH.pdf>

LONDOÑO, Fernando Torres. A origem do conceito menor. In: DEL PRIORE, Mary (org.). **História da criança no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991. p. 129-145.

MIRAGLIA, Paula. Aprendendo a lição: uma etnografia das Varas Especiais da Infância e da Juventude. **Novos Estudos**, n. 72, jul. 2005. p. 79-98.

MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de; PESCAROLO, Joyce Kelly. **Quem tem medo dos jovens?** Disponível em: <http://www.naoviolenca.org.br/pdf/quemtemedodosjovens.pdf> Acesso em: 20 ago. 2012.

PLATT, Anthony. **The child savers: the invention of delinquency**. London: Rutgers University, 2009.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: Raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. 2 ed. rev. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Juarez Cirino dos. O adolescente infrator e os direitos humanos. **Discursos sediciosos: crime, direito e sociedade**, ano 5, n. 9 e 10, 1º e 2º sem. 2000, p. 169-179.

SILVA, Enid Rocha Andrade; GUERESI, Simone. **Adolescentes em conflito com a lei: situação do atendimento institucional no Brasil**. Brasília: Ipea, 2003.

URIARTE, Carlos E. **Vulnerabilidad, privación de libertad de jóvenes y derechos humanos**. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2006.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Sistema de justiça da infância e da juventude: construindo a cidadania e não a punição**. Sequência, ano XXIV, n. 50, jul. 2005, p. 103-120.

ZAFFARONI, E. Raúl ; BATISTA, Nilo ; et. al. **Direito penal brasileiro**. v. I. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

# PRÁTICAS ADEQUADAS DE EXTENSÃO JURÍDICA E VULNERABILIDADES SOCIAIS NO NORTE DE MINAS GERAIS

Ionete de Magalhães Souza

Eduardo Vinícius Pereira Barbosa

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Práticas extensionistas jurídicas na educação superior; 2.1. Extensão jurídica universitária e o conhecimento interdisciplinar; 3. O programa serviço de assistência jurídica gratuita itinerante (S.A.J itinerante); 3.1 Ações de acesso à justiça e direitos humanos; 4. Extensão e vulnerabilidades sociais; 4.1. Práticas adequadas de extensão jurídica universitária e vulnerabilidades sociais no norte de Minas Gerais; 5. Considerações finais; 6. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

As diversificadas vulnerabilidades do povo brasileiro, e, em análise, o norte do estado de Minas Gerais, levam a reflexões que exigem saídas urgentes, frente ao grande desconhecimento de direitos básicos, salientados pela fome física, de uma parcela considerável de pessoas.

A presente pesquisa tem por objetivo promover uma análise sobre as práticas extensionistas jurídicas na educação superior no enfrentamento de vulnerabilidades sociais e sua motivação parte, de maneira especial, da experiência qualificada dos autores no Programa Serviço de Assistência Jurídica Gratuita Itinerante (S.A.J. Itinerante), criado em 2002, no âmbito do curso de Direito da Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes).

Trata-se de um exemplo de prática adequada de extensão jurídica, com muitas atividades prestadas com a proposta central de levar informação cidadã e jurídica a todos os locais possíveis, em vasta área de abrangência, que parte do município de Montes Claros, no norte de Minas Gerais, através de profissionais especializados – Professores do Curso de Direito – e acadêmicos voluntários.

Por intermédio dos registros da prática interdisciplinar mencionada, pretende-se debater, em sede de objetivos específicos, acerca da importância da implementação de atividades extensionistas, que proporcionem uma participação mais ativa e engajada dos estudantes e viabilizem o seu contato com diferentes realidades sociais, econômicas e culturais.

Busca-se, ainda, discutir as concepções de extensão universitária jurí-

dica e suas práticas pedagógicas no âmbito do ensino superior, o que é feito na primeira parte deste trabalho. Na segunda parte, procura-se apresentar as propostas teóricas e procedimentais, que fundamentam as atividades desenvolvidas pelo Programa S.A.J. Itinerante, na Unimontes, principalmente sob o prisma das vulnerabilidades sociais.

No que tange aos procedimentos metodológicos, inicialmente, necessário se fez um levantamento bibliográfico a respeito dos conceitos essenciais ao debate. Com a finalidade também de elucidar dados, a pesquisa em plataformas oficiais, como Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Ministério da Educação e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), contribui para a robustez deste trabalho.

## **2. PRÁTICAS EXTENSIONISTAS JURÍDICAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

De início, o estudo de práticas extensionistas requer a compreensão de conceitos fundamentais e de uma análise acurada de métodos, sob a perspectiva da história e do contexto em que se situa.

Historicamente, o ensino superior no Brasil, especialmente no ramo jurídico, baseia-se no modelo tradicional, com maior foco no ensino, tendo se limitado o curso de graduação à sala de aula e à realização de estágio profissional supervisionado, ainda com pouco incentivo à pesquisa e à extensão universitária, que hoje já são reconhecidas como formas de aprendizagem e formação tão relevantes quanto o ensino.

Conforme demonstra Ernesto Seidl: “[...] o diploma de bacharel em Direito compõe o principal título superior entre os membros das elites políticas e burocráticas no país” (SEIDL, 2013, p.190). Talvez um dos principais aspectos pelos quais as universidades, em geral, focaram os cursos de bacharelado em Direito nos métodos tradicionais de ensino ao longo das décadas, com menor enfoque na pesquisa e na extensão, seja exatamente a urgência de formar profissionais para conquistar o mercado de trabalho e os conhecimentos técnicos necessários, em detrimento, ainda, da compreensão das lutas, necessidades e vulnerabilidades sociais, além dos direitos humanos.

Destaca-se que, este quadro pode ser ainda mais discutido quando se concebe o curso de Direito como sendo formador de um estudante que, no exercício da vida profissional, em qualquer cargo ou função que venha a ocupar, terá constante contato com os tensionamentos e conflitos sociais. Cabendo ao operador do Direito interpretar a realidade da qual faz parte, mostrando-se insuficiente, para a solução de um caso concreto, apenas saber o conteúdo técnico aprendido durante os anos de faculdade em códigos e doutrinas especializadas.

Thais Luzia Colaço explica que, inicialmente, o ensino do Direito no Brasil teve um caráter mais conservador, com traços herdados da Universidade de Coimbra, em Portugal, com a presença de aulas-conferência, que buscavam principalmente um serviço de manutenção da ordem estabelecida, oportunizando aos profissionais formados um prestígio local. Desse modo, propiciava a ascensão social, fato que levou muitos de egressos do curso de Direito na história nacional a se tornarem políticos de renome. (COLAÇO, 2006)

A título de exemplo, tomando-se por base o ocupante de um cargo eletivo de Deputado Federal, representante eleito pelo e para o povo, na Câmara dos Deputados, a quem incumbe atribuições legislativas, que refletem em todos os brasileiros, Ernesto Seidl (2013) aponta que, em 2003, cerca de um terço dos Deputados Federais portava diploma de bacharel em Direito.

Embora tenha havido um processo de diversificação dos títulos superiores do pessoal da política, em 2011, segundo levantamento da Agência Câmara de Notícias<sup>1</sup>, dos 513 Deputados Federais, 78 tinham formação em Direito. Eles se identificam como Advogados (67), bacharéis em Direito (5) e Procuradores (3), além de um Defensor Público, um Juiz e um Serventuário da Justiça. (SEIDL, 2013)

Dados interessantes e que demonstram a importância do curso de Direito na formação de profissionais que, posteriormente, ocupam posições e profissões que têm o condão de, diretamente, formular políticas públicas, que possam beneficiar um número vasto de pessoas. Além de se deparar com a necessidade de atuar em realidades socioeconômicas múltiplas, que exigem tomada de decisões precisas e que muitas vezes superam a técnica, carecendo de sentimentos como humanidade, sensibilidade e solidariedade.

Por tal razão, é salutar evitar a lógica tradicional do ensino jurídico, para considerar o contexto social, econômico e cultural, que circunda os estudantes, de modo que concluam a graduação, cada vez mais, com responsabilidade e engajamento social, assim como capacidade de lidar com as fragilidades e as vulnerabilidades humanas. Para além da preparação para o mercado de trabalho, o curso de Direito deve sempre primar por qualificar o estudante para a vida e o exercício da cidadania.

Outro ponto muito relevante dos cursos de Direito nos dias de hoje e que impactam muito no êxito das atividades extensionistas é a diversificação dos discentes. Rosendo Freitas de Amorim, Júlia d'Alge Mont'Alverne Barreto e Isabelly Cysne Augusto Maia (2017) pontuam que, atualmente, o acesso aos cursos de Direito encontra-se mais democratizado, e que isto se deve,

1 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/209381-profissionais-de-direito-e-saude-sao-os-maiores-grupos-entre-deputados/>. Acesso em 04 de outubro de 2020, às 16h50.

especialmente, à implantação do sistema de cotas raciais e econômicas nas Universidades Públicas e Institutos Federais, com regulamentação pela Lei nº 12.711/2012. Asseveram:

De qualquer modo, o Direito ainda é um curso que possui certo status perante os demais, tanto que os integrantes do Poder Judiciário são tratados pela comunidade como autoridades. Por essa razão, cada vez mais se questiona a necessidade da extensão universitária na formação do bacharel em Direito e a cobrança de que as universidades incentivem a prática da extensão, seja mediante a oferta de bolsas, seja mediante a elaboração de projetos de extensão, não só para que o estudante tenha esta experiência durante sua graduação, mas também para que saia da universidade mais consciente de seu papel de possível transformador da realidade social (AMORIM; BARRETO; MAIA; 2017, p. 337).

Thais Luzia Colaço pondera que o curso de Direito, dada a vinculação direta com a Justiça, deve apresentar um ensino emancipatório e libertário, e não excludente e autoritário. A autora rechaça a concepção de formas de ensino jurídico apenas como incentivo a uma ascensão socioeconômica. (COLAÇO, 2006)

Isto reafirma a necessidade de se conceber a Pesquisa, o Ensino e a Extensão como indissociáveis, e que o conhecimento produzido e aprendido na Universidade deve ser socializado. O Direito, enquanto Ciência Social Aplicada, deve exigir de seus profissionais e estudantes sempre um compromisso social, para que atuem como agentes transformadores da realidade cotidiana de populações carentes, auxiliando-os no resgate da cidadania e da autoestima, conhecimento e manutenção de seus direitos, constantemente ameaçados no Brasil.

## **2.1. EXTENSÃO JURÍDICA UNIVERSITÁRIA E O CONHECIMENTO INTERDISCIPLINAR**

Outro aspecto importante a ser levado em consideração quando das tratativas sobre a Extensão Universitária é o diálogo que se deve primar dessas práticas com outros saberes, através da interdisciplinaridade.

A respeito do tema, Ivani Fazenda (2008) pondera que as tratativas sobre interdisciplinaridade requerem a delimitação de qual interdisciplinaridade se discute, isto é, se escolar ou científica, bem como uma profunda imersão nos conceitos de escola, currículo ou didática.

No presente trabalho, aborda-se a interdisciplinaridade pela perspectiva escolar ou educacional, em que “saberes escolares procedem de uma estruturação diferente dos pertencentes aos saberes constitutivos das ciências” (Chervel, 1988; Sachot, 2001 *apud* FAZENDA, 2008, p. 21).

Segundo Ivani Fazenda: “[...] na interdisciplinaridade escolar, as noções, finalidades, habilidades e técnicas visam favorecer sobretudo o processo de aprendizagem, respeitando os saberes dos alunos e sua integração.”

(FAZENDA, 2008, p. 21). Ainda conforme a autora, a interdisciplinaridade na formação profissional necessita que o professor tenha competências relativas às formas de intervenção a serem aplicadas e às condições que concorrerem para o seu melhor exercício.

Neste prisma, Nali Rosa Silva Ferreira explicita que, o desenvolvimento de uma prática interdisciplinar, no cotidiano da prática profissional, pode facilitar a aprendizagem do processo de transformação das vivências em experiências formadoras. Destaca, ainda, que a formação de Professores pelo viés da interdisciplinaridade, indicadora de práticas na intervenção educativa, liga-se ao desenvolvimento de competências, para que o profissional consiga “construir pontes”. (FERREIRA, 2010)

Em discussão teórica sobre o tema, Francisco Nilton Gomes de Oliveira (2013) sintetiza que a interdisciplinaridade consiste na expulsão de uma ciência dura, que propicia mudanças nas matrizes curriculares das escolas no ensino fundamental, básico e superior, de modo que o estudante passa a ser o mediador do seu conhecimento, buscando um domínio das suas investigações, experiências e parcerias em diferentes disciplinas.

No que tange especialmente ao ensino superior, conforme Francisco Nilton Gomes de Oliveira (2013), cabe às Instituições de Ensino Superior (IES) atentar as novas contextualizações vindouras das necessidades humanas e do avanço tecnológico, o que requer um modelo de gestão aberta, participativa e transversal de conhecimento e saberes transdisciplinares, com atores que atendam às múltiplas exigências dos novos cenários econômicos, regulatórios do Ministério da Educação (MEC) e com uma capacidade de maximizar e experimentar novos enfrentamentos de um mercado absolutamente competitivo.

Uma visão interdisciplinar tem como indicador de sua atividade a prática, o que se baseia na experiência e se serve dela como material a ser, posteriormente, trabalhado na linha teórica. As práticas interdisciplinares na educação superior requerem da IES a inclusão no currículo dos cursos de temas transversais, que são ferramentas necessárias para uma política institucional e legítima, de prática inovadora e que estimula o aluno a pensar, refletir, compreender, agir de forma consciente e preventiva, frente aos desafios que hoje são apresentados, (OLIVEIRA, 2013).

Isso permite uma compreensão da complexidade que envolve, hoje, a docência do ensino superior, e indica que, por meio da Extensão Universitária, é possível se utilizar da interdisciplinaridade e se fazer uma renovação metodológica na educação jurídica, de modo a oferecer aos estudantes mais condições de humanização e entendimento dos problemas do “outro”.

Por exemplo, a união de estudantes dos cursos de Direito, Serviço Social

e Psicologia, durante atividade extensionista, para intervenção e proposta de orientações especializadas em casos reais de Direito de Família ou de violação a Direitos Humanos, em comunidades e povos tradicionais, pode ser uma experiência extremamente agregadora à formação dos estudantes. Por intermédio dessa interdisciplinaridade entre cursos, ou mesmo entre disciplinas do mesmo curso, o estudante passa a ter contato com outros saberes e maneiras de atuação profissional.

Para o Professor que supervisiona práticas interdisciplinares, sobretudo extensionistas, é também sempre um desafio e aprendizado essa condução. Silvia Maria de Aguiar Isaia (2006) destaca que a docência é um processo complexo, que se constrói ao longo da trajetória docente e que envolve, por linhas de relações, dimensões profissionais, pessoais e institucionais, a constituição do ser Professor ou Professora.

Este processo, acompanhado da implementação das práticas interdisciplinares, requerem um olhar do professor para o estudante de modo a observar suas capacidades, potencialidades, características e também sua bagagem de vida. Estes aspectos, que são elos afetivos entre professor e aluno, são capazes de proporcionar o interesse do estudante para uma participação ainda mais ativa em sua experiência de graduação. Nesse contexto, Paulo Freire argumenta sobre a afetividade no processo de aprendizagem:

Como professor, não me acho tomado por este outro saber, preciso estar aberto ao gosto de querer bem aos educandos e à prática educativa de que participo. Esta abertura ao querer bem não significa, na verdade, que, porque professor, me obrigo a querer bem a todos os alunos de maneira igual. Significa, de fato, que a afetividade não me assusta que tenho de autenticamente selar o meu compromisso com os educandos, numa prática específica do ser humano. Na verdade, preciso descartar como falsa a separação radical entre “seriedade docente” e “afetividade”. Não é certo, sobretudo do ponto de vista democrático, que serei tão melhor professor quanto mais severo, mais frio, mais distante e “cinzento” me ponha nas minhas relações com os alunos, no trato dos objetos cognoscíveis que devo ensinar. (FREIRE, 1996, p. 159).

O Professor, no exercício da docência, ao estar à frente de atividades de extensão universitária, precisa relacionar seu comportamento profissional com emoções positivas, para obter o sucesso pretendido no processo de ensino-aprendizagem, qual seja, formar profissionais melhores, com capacidade de fazer leituras críticas e sensíveis das vulnerabilidades diversas que existem no Brasil e no mundo. Para concluir, Paulo Freire escreve, ainda, que “a prática educativa é tudo isso: afetividade, alegria, capacidade científica, domínio técnico a serviço da mudança ou, lamentavelmente, da permanência do hoje”. (FREIRE, 1996, p. 53)



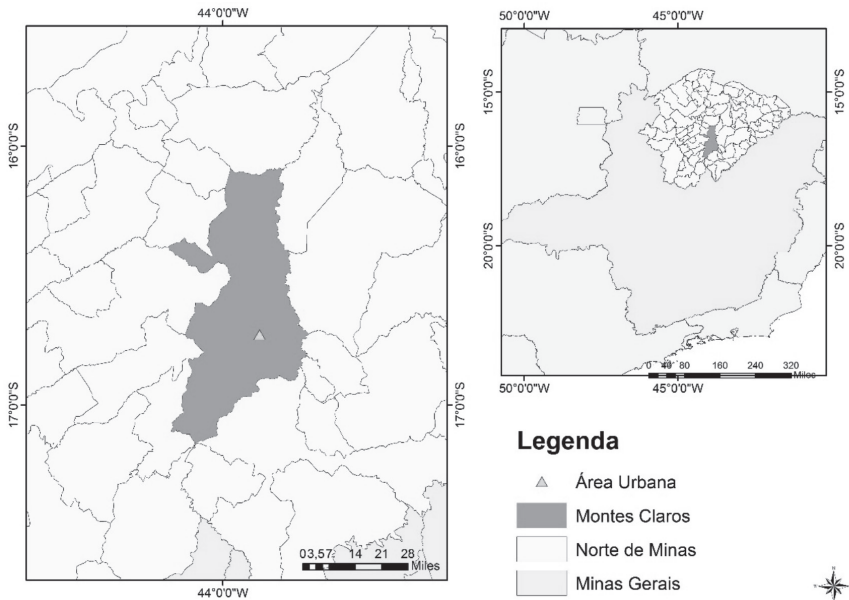
### 3. O PROGRAMA SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA ITINERANTE (S.A.J ITINERANTE)

Para esta pesquisa, traz-se à análise o Programa de Extensão Universitária “Serviço de Assistência Jurídica Gratuita Itinerante” (S.A.J. Itinerante), oriundo do Curso de Direito da Unimontes, e vinculado à Pró-Reitoria de Extensão, que apresentou-se institucionalmente no ano de 2002.

A Unimontes está localizada em Montes Claros, cidade do norte de Minas Gerais, que centraliza na região diversos setores sociais, econômicos, tendo o setor educacional como uma força, que absorve a demanda do norte, nordeste e noroeste de Minas, sul da Bahia e sudeste de Goiás.

Numa breve caracterização sociogeográfica, cabe salientar que Montes Claros é o mais importante município do norte de Minas Gerais, o que traz para si as benesses, responsabilidades e problemas de uma grande região, que se destaca, também, pelos baixos indicadores socioeconômicos, em nível nacional (PEREIRA, 2007). Em 2020, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população estimada é de 413.487 (quatrocentos e treze mil, quatrocentos e oitenta e sete) pessoas e, a densidade demográfica, 101,41 habitante/km<sup>2</sup>, ocupando a posição de sexta maior cidade em população de Minas Gerais.

**Figura 1 – Localização geográfica do município de Montes Claros-MG.**



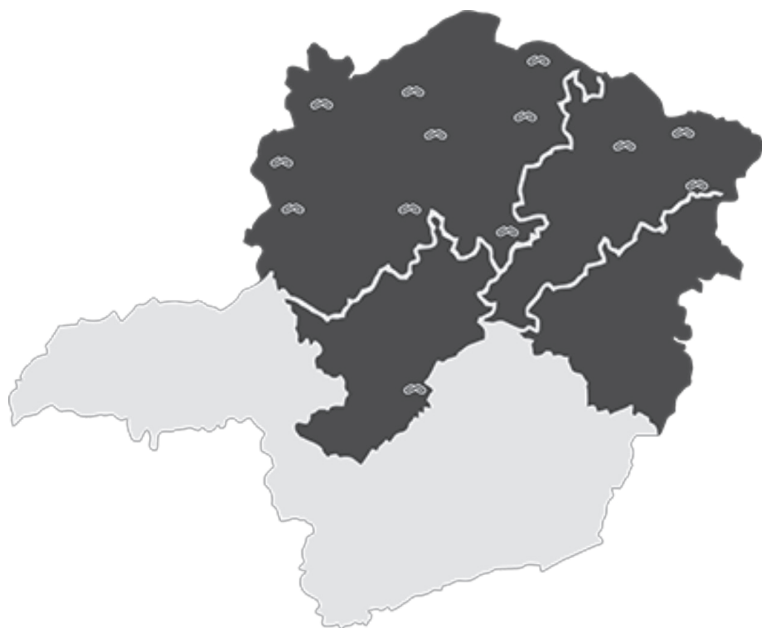
(Fonte: BARBOSA; BEIRÃO; LEITE, 2019).

2 Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/montes-claros/panorama>. Acesso em 20 de janeiro de 2020.

A Unimontes constitui um polo educacional, produtor de conhecimento acadêmico em diversas áreas científicas, inclusive, com Programas de Doutorado, Mestrados Acadêmicos e Mestrados Profissionais.

A atuação da Unimontes abrange mais de 40% (quarenta por cento) do estado de Minas Gerais. Para facilitar a visualização, a figura 2 indica a dimensão geográfica de abrangência da Universidade:

**Figura 2 – Área da abrangência da Universidade Estadual de Montes Claros no Estado de Minas Gerais.**



(Fonte: UNIMONTES, 2020).

Inicialmente, a proposta do Programa S.A.J. Itinerante era levar informação jurídica e cidadã em todos os locais possíveis do município de Montes Claros, portanto, áreas urbana e rural, em um domingo por mês, através de profissionais especializados, quais sejam, os Professores do Curso de Direito da Unimontes e acadêmicos.

Contudo, no decorrer dos anos, as vertentes de trabalho se alargaram para além do atendimento jurídico gratuito, ocorrendo, também, palestras educativas em diversos educandários e outros espaços, bem como numerosos seminários e congressos acadêmicos para capacitação e alcance maior de interessados.

O serviço é oferecido à população e, importante, atende pedido dos

próprios moradores, entidades comunitárias, filantrópicas e de classe. Para acontecer com eficiência, existem, ainda, muitos parceiros do Programa S.A.J. Itinerante.

Além da Unimontes, o apoio da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), da Polícia Militar (com as Ações Cívico-Sociais – Aciso's, por exemplo); da Federação da Indústria e Comércio de Minas Gerais (Fiemg), com o Dia V; dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); dos Programas de Saúde da Família (PSF) e das Instituições de Ensino Fundamental e Médio (estaduais, municipais e privadas), exercem um papel relevante na execução das propostas extensionistas – usando um termo acadêmico; mas, que para a população em geral, é a Universidade do lado do povo, mesmo.

Entre os anos de 2002 a 2017, que estão registrados em dados oficiais do S.A.J. Itinerante (arquivos documentais na secretaria do Programa e na Pró-Reitoria e Extensão), foram mais de 50.000 (cinquenta mil) pessoas beneficiadas diretamente, e cerca de 200.000 (duzentas mil), indiretamente, levando-se em consideração somente pequenos grupos familiares ou comunitários.

Dentre as principais justificativas para atuação do Programa Extensionista S.A.J. Itinerante, dar sustentação informativa às pessoas, notadamente as desprovidas de melhores condições sociais e econômicas, é a que mais se destaca, principalmente quando se pensa pelo prisma das vulnerabilidades sociais.

### 3.1. AÇÕES DE ACESSO À JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS

A discrepância de valores básicos entre pessoas é fator relevante e de grande incômodo, não obstante a existência de fundamentação constitucional, qual seja, a igualdade de direitos constante, por exemplo, no artigo 5º, inciso LXXIV da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (CRFB/1988), que afirma: “[...] o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; [...]”.

Assim, o acesso à justiça deve ser facilitado o quanto possível pelos aplicadores e estudiosos do direito. Uma **ação da Universidade fora do Campus** é capaz de promover a inclusão social com eficiência, buscando alcançar a todos indistintamente.

O Programa S.A.J. Itinerante funciona como um desses facilitadores, contribuindo para a melhoria de vida da comunidade, num efetivo exercício da cidadania, além de viabilizar a prática jurídica pelos acadêmicos envolvidos. Com as análises acadêmicas de deficiências e vulnerabilidades sociais, surge o desejo de estar mais próximo da comunidade desprovida de recursos financeiros, que se mostra totalmente ignorante quanto aos seus **mais primários direitos**, inaugurando-se uma forma de ensino jurídico para além dos

bancos da sala de aula.

Constata-se que o envolvimento de Professores e acadêmicos/voluntários do Curso de Direito da Unimontes em práticas extensionistas enobrecem o almejar de uma sociedade mais justa e, os jovens/voluntários, adquirem, além de mais conhecimento da prática jurídica, uma vivência ímpar de real formação da cidadania. É prática de promoção da cidadania, fundamentada no art. 1º, II, da CRFB/1988, exercendo o essencial papel de elevar a qualidade da formação universitária e do atendimento à comunidade.

Na Lei n. 9.394 de 1996, que trata de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/1996), em seu art. 43, VII, é determinado que deve a educação superior: “[...] promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição”.

Muito há de desinformação quanto às várias formas de aprendizado real, que deveria começar pelo interesse de ser um bom ser humano, que pode usar de posicionamentos empáticos, para que o seu conhecimento formal e titulações acadêmicas alcance, de maneira satisfatória, toda a amplitude de valores cidadãos e jurídicos.

#### 4. EXTENSÃO E VULNERABILIDADES SOCIAIS

Sabe-se que a expressão “vulnerabilidade social” não tem significado unânime dentro da literatura, sofrendo variações em seu conceito conforme o campo disciplinar que se debruça sobre a questão. Há definições que partem da conceituação feita pelo Banco Mundial, sobretudo a partir do indicador pobreza; outras englobam diferentes perspectivas, libertando-se do uso de indicadores de renda ou carências para explicar as bases deste fenômeno.

A palavra “vulnerabilidade”, que deriva do latim “*vulnerabilis*”, significa “algo que causa lesão”. Nesta ótica, é a suscetibilidade para ser ferido ou machucado. Na Filosofia, a vulnerabilidade consiste justamente numa condição humana inerente à sua existência em sua finitude e fragilidade, de tal maneira que não pode ser superada ou eliminada. Quando as pessoas se reconhecem como vulneráveis, entendem a vulnerabilidade de outrem, tal como a importância do cuidado, solidariedade e da responsabilidade (MONTEIRO; MORAIS, 2017)

No campo social, a vulnerabilidade social pode ser entendida como resultado negativo da relação havida entre a disponibilidade de recursos materiais ou simbólicos, por parte de alguns indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas e culturais, providas pelo Estado e pela sociedade em geral (ABRAMOVAY, 2002).

Marco Aurélio Costa *et al* (2018) diz que a expressão “vulnerabilidade social”, assim como os conceitos de “necessidades básicas insatisfeitas”, ganham popularidade à medida que cresce o reconhecimento de que, a categoria “pobreza”, sem estar devidamente qualificada, é ainda muito limitada para expressar as complexas situações de mal-estar social, a que estão sujeitas diversas populações – mundo afora.

Destarte, dissociado do conceito “pobreza” em sua forma pura e simples, o debate aqui estabelecido sobre a extensão universitária, como forma de enfrentamento da vulnerabilidade social, parte da definição que este último fenômeno envolve o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas. Os seus determinantes vão muito além da renda monetária, por compreender a disponibilidade e o acesso a bens e serviços públicos, o acesso à justiça, informação e direitos, a qualidade do meio ambiente em que vivem, e também os graus de liberdade individual e política, que a sociedade oferece a essas pessoas.

#### **4.1. PRÁTICAS ADEQUADAS DE EXTENSÃO JURÍDICA E VULNERABILIDADES SOCIAIS NO NORTE DE MINAS GERAIS**

O Brasil é um país dito subdesenvolvido e com muitas desigualdades, em termos sociais e econômicos, tendo indicadores socioeconômicos bastante variados, por suas diferentes regiões e, ainda, discrepantes entre estados da mesma região brasileira.

E, se não bastasse, pelas dimensões do estado de Minas Gerais, com 853 (oitocentos e cinquenta e três) municípios, ocorre consideráveis diferenças em suas 12 (doze) mesorregiões (IBGE/2019), haja vista a sua grande extensão territorial e os tipos de solo e investimentos. Assim, apesar do estado de Minas Gerais apresentar um papel importante na economia e política brasileira, caracterizando-se como um dos mais dinâmicos do país, com muitas riquezas e vasto território, este apresenta ainda uma economia repleta de dualidades (BARBOSA; BEIRÃO; LEITE, 2019).

No norte de Minas, maior mesorregião do Estado de Minas Gerais, que representa 21,90% do território mineiro, conforme anteriormente mencionado, desde a cidade polo, que é Montes Claros, com seus 413.487 habitantes (IBGE/2020), considerada muito boa para se viver, contendo todos os serviços de um grande centro, até a cidade de Espinosa, por exemplo, já na divisa com a Bahia, com 31.610 habitantes, a 270 km de Montes Claros, os moradores estão sujeitos às mais diversas vulnerabilidades sociais, em graus diferentes, mas com características que indicam soluções próximas.

Ao analisar indicadores de vulnerabilidade social nos municípios brasileiros, Marco Aurélio Costa *et al* (2018), mostra que, em 2011, houve uma permanência de um quadro de disparidades regionais, com a concentração de mu-

nicipios, numa faixa alta de vulnerabilidade social na região Norte do Brasil. Nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, havia uma concentração de municípios, sem qualquer ocorrência de alta vulnerabilidade social, com exceção da região norte de Minas Gerais, que traz em seu quadro municípios com indicadores objetivos e subjetivos, que atestam vulnerabilidade. (COSTA, 2018)

A reflexão, portanto, consiste em compreender como as atividades de extensão universitária podem promover ações e soluções que, nestes municípios de alta vulnerabilidade social, possibilitem a proteção e a defesa de direitos dessas populações. Leva-se em conta, ainda, a possibilidade de se unir diferentes atividades extensionistas e que podem dar um caráter mais adequado no trato das vulnerabilidades sociais existentes.

Aqui, é possível pensar, pela perspectiva da interdisciplinaridade, na atuação de diferentes áreas do saber, num mesmo espaço, para propiciar ações múltiplas à comunidade vulneráveis, a exemplo: a) o Direito, com a orientação jurídica; b) a Enfermagem, com aferição de pressão arterial e medição de glicose etc; c) a Educação Física, com atividades recreativas e saudáveis; d) a Odontologia, com orientações de higienização dental e/ou realizações de procedimentos menos complexos; e) a Psicologia, com orientação psicológica, dentre outros cursos e atribuições.

É viável pensar ainda na interdisciplinaridade dentro do mesmo curso, pelas diferentes disciplinas que compõem sua grade curricular. Por exemplo – e sem se esgotar as atribuições de cada área: a) o Direito Civil, com orientações no campo contratual ou de obrigações cívicas; b) o Direito de Família, que traz soluções para demandas sempre presentes em populações vulneráveis, como a necessidade de prestação de alimentos; c) o Direito Penal, com a compreensão das formas de se denunciar ou cessar situações de infração penal. A união da necessidade de se trabalhar temáticas destas disciplinas numa mesma atividade é possível pelo viés interdisciplinar.

A assistência jurídica do Programa S.A.J. Itinerante dá-se em três esferas de atuação: a) atendimento jurídico propriamente dito, que geralmente ocorre aos finais de semana, mensalmente; b) proferimento de palestras educativas acerca de temas afeitos ao Direito pelos estudantes em escolas, associações e instituições diversas; e c) organização e execução de eventos científicos, como seminários e congressos acadêmicos.

No caso do atendimento jurídico, diversas dúvidas são esclarecidas pelos acadêmicos, com orientação dos Professores, às pessoas que se aproximam dos locais onde são montadas as cabines de atendimento, nas praças, escolas e ruas, em que o S.A.J. Itinerante, justamente por seu caráter itinerante, se instala. Questionamentos que perpassam, muitas vezes num só atendimento, a

linha cível, criminal, previdenciária, trabalhista, administrativa, dentre outras.

Por sua vez, as palestras ocorrem por requisição ou por sugestão de assuntos pelos próprios acadêmicos, que vão desde “violência contra mulher” até “defesa e manutenção do patrimônio público em escolas”. Também ao final das palestras, são esclarecidas dúvidas porventura existentes da população presente. Trata-se de uma ferramenta muito interessante que o Programa S.A.J. Itinerante se vale, para dialogar com a comunidade e informar os cidadãos sobre assuntos que, embora sejam cotidianos, em grande parte, são desconhecidos de muitos, não obstante a suma importância e relevância.

Neste cenário, já prestou assistência em diversos municípios do norte de Minas Gerais, inclusive, em algumas ocasiões associadas a outros Projetos/Programas extensionistas, a saber:

Citam-se os municípios Mineiros de: 1) Bocaiuva, 2) Bonito de Minas, 3) Botumirim, 4) Brasília de Minas, 5) Capitão Enéas, 6) Coração de Jesus (e o Distrito de Povoado do Brejinho), 7) Cristália, 8) Engenheiro Navarro, 9) Francisco Sá (e o Distrito de Comunidade São Geraldo do Renascer), 10) Gameleiras, 11) Grão Mogol (e o Distrito Vale das Cancelas), 12) Itacambira, 13) Jequitaiá, 14) Minas Novas, 15) Mirabela, 16) Montalvânia (e seus Distritos Itarana e Porções), 17) Montes Claros (e os Distritos: Claraval, Ermidinha, Mandacaru, Miralta e Nova Esperança), 18) Pai Pedro, 19) Patis, 20) Pirapora, 21) Salinas (e seu Distrito Nova Matrona), 22) São Francisco, 23) São João da Ponte (e seus Distritos: Comunidade de Santo Antônio da Boa-Vista e Comunidade Quilombola, denominada “Agreste”), 24) São João do Pacuí, 25) Várzea da Palma (e seu Distrito Barra do Guaicuí) e 26) Varzelândia. (SOUZA, 2020, p. 19-20).

Cumprido salientar que, além do Programa S.A.J. Itinerante, na Unimontes, existem cerca de 160 Projetos e Programas extensionistas, conforme consta em seu sítio eletrônico, na presente data, entre seus cursos de graduação, com atuação nas áreas de extensão comunitária, cultural e de apoio aos estudantes. (UNIMONTES, 2020)

Cabe citar, como exemplo, dentre os programas, projetos, cursos e eventos desenvolvidos pela Universidade, o Projeto “Unimontes Solidária”, que promove ações solidárias e interdisciplinares, articuladas em municípios do Norte de Minas Gerais e dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. Isso, através de diversos cursos da Universidade, dando a contribuição de auxiliar na redução dos problemas e exclusão social, além de disparidades regionais, colocando a serviço da sociedade, sobretudo destas regiões, os saberes que são produzidos na Universidade

Enfim, compreender as vulnerabilidades sociais é fundamental para entender e concretizar o objetivo das ações extensionistas universitárias, principalmente no curso de Direito, além de pensá-las, e também aperfeiçoá-las,

como importantes meios na garantia de direitos, promoção de acesso à justiça e outros serviços essenciais. No caso específico do Programa S.A.J. Itinerante, a missão maior é demonstrar à população vulnerável que ela pode contar, gratuitamente, com assistência jurídica de excelência prestada no âmbito de uma universidade pública e gratuita, como é a Unimontes.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Numerosas são as possibilidades satisfatórias de concretização do que se ensina, aprende e pratica. Assim, a boa vontade do agir se apresenta de forma saliente nas ações extensionistas, de grande parte das Universidades, mas, por vezes, mal interpretadas até por outros setores da própria IES, que, de maneira preconceituosa, por alguns de seus pares, em quaisquer área do conhecimento, não lança o seu crédito nas pessoas a serem beneficiadas, e, sim, em algum resultado meramente intelectual.

O norte de Minas Gerais é rico em sua gente, de capacidade cognitiva e de força do trabalho. Entretanto, a vulnerabilidade social da região é pautada, em muito, por ser desprovida de chuvas suficientes, para que o solo segure constantemente o seu povo, em produção, durante todos os dias de cada ano. Falta, ainda, a devida força política, ensejadora de manutenção e multiplicação das riquezas existentes, respeitando todos os sujeitos de direito, de forma igualitária ou equitativa, conforme preceitos constitucionais. E, nesse quesito, os investimentos em educação deveriam ser os primeiros numa ordem de prioridade. É uma busca constante de maior e melhor investimento na educação, que não se apresenta de forma mais natural. E, assim, aumenta o número dos que não tem acesso ao estudo regular.

Entretanto, em síntese, quanto ao Programa S.A.J. Itinerante, os resultados indicam que as orientações jurídicas fornecidas pelos estudantes do Direito/Unimontes (não contando as outras importantes atividades), supervisionados por Professores, são capazes de despertar outras iniciativas pela proteção de direitos violados pela própria comunidade, haja vista a chegada de esclarecimentos, que injetam mais coragem e disposição em muitos daqueles esquecidos.

A Unimontes é celeiro de grandes ações extensionistas no Norte de Minas Gerais, além do seu ensino e da pesquisa, no combate às desigualdades e vulnerabilidades sociais. O que se aguarda sempre é a chegada de tantos possíveis benefícios públicos, em prol de uma culta, boa e brava gente.

## 6. REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam (Coordenadora). **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas**. Brasília (DF): UNESCO, BID, 2002.



AMORIM, Rosendo Freitas de; BARRETO, Júlia d’Alge Mont’Alverne; MAIA, Isabelly Cysne Augusto. **A importância da extensão universitária na formação do Bacharel em Direito: análise do curso pré-vestibular Paulo Freire.** *In: Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito do PPGDir/UFGRS*, n.º 2, v. XII, ano 2017, p. 335-359.

BARBOSA, Eduardo Vinícius Pereira; BEIRÃO, Éder de Souza; LEITE, Marcos Esdras Leite. **Desigualdade na distribuição de renda nos municípios do estado de Minas Gerais.** *In: Revista Acta Scientiarum. Human and Social Sciences*, v. 41, e46865, 2019, p. 2-11.

\_\_\_\_\_. BARBOSA, Eduardo Vinícius Pereira; BEIRÃO, Éder de Souza; LEITE, Marcos Esdras. **A elite econômica na produção do espaço urbano de Montes Claros-MG.** *In: Anais do VIII CONINTER. Maceió (AL,) Unit/AL*, 2019. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/coninter2019/176904-A-ELITE-ECONOMICA-NA-PRODUCAO-DO-ESPACO-URBANO-DE-MONTES-CLAROS-MG>>. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 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.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12711.htm). Acesso em: 12 de out. 2020.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça.** (Tradução: Ellen Gracie Northfleet). Porto Alegre (RS): Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

COLAÇO, Thais Luzia Colaço. **Humanização do ensino do direito e extensão universitária.** *In: Revista Sequência*, nº 52, p. 233-242, dez. 2006. Acesso em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15102/13756>. Acesso em: 4 out. 2020

COSTA, Marco Aurélio *et al.* **Vulnerabilidade social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 07 abr. 2020.

FAZENDA, Ivani (organizadora). **O que é interdisciplinaridade?** São Paulo (SP): Cortez, 2008.

FERREIRA, Nali Rosa Silva. **Currículo: espaço interdisciplinar de experiências formadoras do professor da escola de educação básica.** *In: Revista Interdisciplinaridade*. v. 1, n.0. São Paulo, out. 2010, p.11-22.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa.** 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

ISAIÁ, Sílvia Maria de Aguiar. **Desafios à docência do ensino superior: pressupostos a considerar.** *In: RISTOFF, D; SEVEGNANI, P. (Org.). Docência na educação superior.* Brasília (DF): IPEP, 2006, p. 65-86.

MONTEIRO, Pedro Sadi; MORAIS; Talita Cavalcante Arruda de. **Conceitos de vulnerabilidade humana e integridade individual para a bioética.** *In: Revista Bioét. (Impr.)*, ano 2017, edição 25, p. 311-319.

OLIVEIRA, Francisco Nilton Gomes de. **O desafio da interdisciplinaridade na educação superior.** Trabalho apresentado no XIII Colóquio de Gestión Universitaria en Américas, da Universidade Federal de Santa Catarina, em 27 de novembro de 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/114870/2013063%20-%20O%20desafio%20da%20interdisciplinaridade%20na%20educa%3a7%3a3o%20superior.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 fev.2020.

PEREIRA, Anete Marília. **Cidade Média e Região: O significado de Montes Claros no Norte de**

**Minas Gerais.** (Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia: UFU, 2007). Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/15921/1/Anete.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2020.

SEIDL, Ernesto. **Estudar os poderosos: a sociologia do poder e das elites.** *In: As ciências sociais e os espaços da política no Brasil.* Rio de Janeiro (RJ): Editora FGV, 2013, p. 179-226.

SOUZA, Ionete de Magalhães. **Construção Itinerante de Vida.** Montes Claros (MG): Editora Unimontes, 2020, (*E-book*).

UNIMONTES. **Universidade Estadual de Montes Claros.** Disponível em [www.unimontes.br](http://www.unimontes.br). Acesso em: 6 out. 2020.

“[...] no atual momento, a humanidade tem todo o conhecimento e as ferramentas tecnológicas necessárias à incorporação da fraternidade e, em sua decorrência, à cooperação entre - e com - os povos, países e sociedade. O problema real decorre do próprio ódio, da ganância, da ignorância e até mesmo, do desprezo à ciência, no que deixou claro a presença da COVID-19 entre os seres humanos”.

*Josiane Rose Petry Veronese,  
Geralda Magella de Faria Rossetto*

