

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)

REVISTA DO PROGRAMA
DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS



Seção corpus:

DIREITOS HUMANOS E VULNERABILIDADE SOCIAL

v.21, nº 46
quadrimestral 1
jan. - abr., 2022

EDITORIAL:

Prof. Dr. Jailton Macena de Araújo

Expediente

A revista quadrimestral eletrônica Prim@Facies: Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB, é um periódico da área de Direito com interfaces voltadas para os Direitos Humanos, Direito ao Desenvolvimento e História do Direito. Reconhece-se que a perspectiva jurídica está em constante diálogo com a dimensão temporal e política da vida em sociedade, assim, não é possível compreender o direito em separado dos interesses sociais e econômicos. Desta forma, a publicação visa propiciar debates atualizados sobre problemas do Brasil e do mundo contemporâneo com a participação de pesquisadores de diversas universidades nacionais e estrangeiras. QUALIS B1 (Direito).

Endereço: Prim@Facies – Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba - Campus I, Castelo Branco, CEP: 58.051-900 - João Pessoa, PB - Brasil. Telefone: (83) 32167627

URL da Homepage: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacies>

EXPEDIENTE DESTE NÚMERO

Coordenador do PPGCJ:

Prof. Dr. Gustavo Barbosa de Mesquita Batista – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Editor Gerente da Prim@Facies:

Prof. Dr. Jailton Macena de Araújo – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Editores de área:

Profa. Dra. Alana Ramos Araujo – UFCG, Campina Grande, Brasil

Prof. Dr. Fernando Joaquim Ferreira Maia – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Prof. Dr. Jailton Macena de Araújo – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Assistentes Editoriais:

Andréa Neiva Coelho – PPGCJ, UFPB, João Pessoa, Brasil

Bruna Agra de Medeiros – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Emylli Tavares do Nascimento – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Jaíne Araújo Pereira – PPGCJ, UFPB, João Pessoa, Brasil

Matheus Victor Sousa Soares – PPGCJ, UFPB, João Pessoa, Brasil

Raphaella Viana Silva Asfora – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Stephany Yohanne Rolim Pereira – PPGCJ, UFPB, João Pessoa, Brasil

Tâmisa Rubia Santos do Nascimento Silva – PPGCJ, UFPB, João Pessoa, Brasil

Diagramação de capa, chamadas e redes sociais:

Matheus Victor Sousa Soares – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Social Media:

Jaqueline Rosário Santana – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Editorial:

Prof. Dr. Jailton Macena de Araújo – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

ISSN 1678-2593

Conteúdo licenciado por Creative Commons (Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International – CC BY-NC-ND 4.0)



PRIM@ FACIE

International Journal

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

SEÇÃO *CORPUS*

Direitos Humanos e vulnerabilidade social

Quadrimestral 1: jan. – abr., 2022

v. 21, n. 46

Universidade Federal da Paraíba – PPGCJ

Consultor da Edição – Direitos humanos e vulnerabilidade social

Prof. Dr. Jailton Macena de Araújo – PPGCJ, UFPB, Brasil

Editor-Gerente:

Prof. Dr. Jailton Macena de Araújo – UFPB, Brasil

Coordenadora do PPGCJ:

Prof. Dr. Gustavo Barbosa de Mesquita Batista – PPGCJ, UFPB, Brasil

Catálogo na publicação

P952 Prim@ facie [recurso eletrônico] : Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas / Universidade Federal da Paraíba. – V.1, n. 1 (2002)- . – João Pessoa : PPGCJ/CCJ/UFPB, 2002-

Quadrimestral.

Editor Gerente: Prof. Dr. Jailton Macena de Araújo.

Editorial: Direitos Humanos e vulnerabilidade social/ Jailton Macena de Araújo.

Modo de acesso: Internet.

Link: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie>

Descrição baseada no fascículo: v.21, n. 46 (jan./abr. 2022).

ISSN 1678-2593

1. Direito - periódicos. 2. Direitos humanos. 3. Políticas públicas. 4. Regresso conservador. 5. Vasconcelos, Bernardo Pereira de. 6. Direitos trabalhistas. 7. Direito das mulheres. 8. Direitos autorais - Tatuagem. 9. Voto impresso. I. PPGCJ/UFPB. II. Araújo, Jailton Macena de.

CDU – 34(05)

Sumário

Editorial, 5

JAILTON MACENA DE ARAÚJO

CORPUS

Políticas Públicas E Mulheres Negras Em Pauta? A (In)Visibilização De Raça E Gênero Nos Conselhos De Direitos Em Âmbito Local, 12

FERNANDA DA SILVA LIMA, LEANDRA DA SILVA SOUSA

Políticas Públicas De Atendimento Aos Egressos Do Serviço De Acolhimento De Crianças E Adolescentes Pela Maioridade: Rede De Apoio Através Do Sistema Único De Assistência Social, 52

ANDRÉ VIANA CUSTÓDIO, MELINE TAINAH KERN

Educação Integral: Os Desafios Para A Construção De Uma Base Sólida Na Promoção Do Acesso Ao Trabalho E Ao Desenvolvimento Integral No Brasil, 87

RODRIGO VITOR, ROBSON ANTÃO DE MEDEIROS

A Condição Das Mulheres Chefes De Famílias Monoparentais E A Necessidade De Políticas Afirmativas Estatais, 112

ROSENDO FREITAS DE AMORIM, JÔNICA QUEIROZ VIEIRA

A Transferência Do Biopoder Do Estado Às Empresas Por Meio Da Reforma Trabalhista E Seus Reflexos No Meio Ambiente Do Trabalho, 141

RAFAEL BUENO DA SILVA, JEFFERSON APARECIDO DIAS, WALKIRIA MARTINEZ
HEINRICH FERRER

Projeções Do Direito Ao Desenvolvimento Na Convenção Internacional Sobre Os Direitos Das Pessoas Com Deficiência, 166

HILBERT MELO SOARES PINTO, TANISE ZAGO THOMASI

ARTIGOS

Regência, Descentralização E Regresso: Uma Visão A Partir De Bernardo Pereira De Vasconcelos, 199

LÍVIA LEITE, MARTONIO MONT'ALVERNE

Direitos Autorais Do Tatuador No Brasil: Limites E Modulações Frente À Identidade Corporal Do Tatuado, 230

MATEUS RODRIGUES LINS, HUMBERTO CUNHA FILHO

Restabelecimento Do Voto Impresso: Pretextos, Vedação Constitucional E Critérios De Autenticidade Eleitoral, 259

GABRIEL VIEIRA TERENCE, MARCOS CÉSAR BOTELHO

Table of Contents

Editorial, 5

JAILTON MACENA DE ARAÚJO

CORPUS

Public Policies And Black Women On The Agenda? The (In) Visibility Of Race And Gender In Rights Councils At The Local Scope, 12

FERNANDA DA SILVA LIMA, LEANDRA DA SILVA SOUSA

Policies Of The Assistance For Egress Of The Foster Care Of Children And Teenagers For The Age Of Majority: Support Network Through The Unified Social Assistance System, 52

ANDRÉ VIANA CUSTÓDIO, MELINE TAINAH KERN

Integral Education: The Challenges For Building A Solid Base In Promoting Access To Work And Integral Development In Brazil, 87

RODRIGO VITOR, ROBSON ANTÃO DE MEDEIROS

The Condition Of Women Heads Of Single-Parent Families And The Need For State Affirmative Policies, 112

ROSENDO FREITAS DE AMORIM, JÔNICA QUEIROZ VIEIRA

The Transfer Of The State Biopower To Companies Through Labor Reform And Its Reflections On The Labor Environment, 141

RAFAEL BUENO DA SILVA, JEFFERSON APARECIDO DIAS, WALKIRIA MARTINEZ HEINRICH FERRER

Projections Of The Right To Development In The International Convention About The Rights Of Persons With Disabilities, 166

HILBERT MELO SOARES PINTO, TANISE ZAGO THOMASI

ARTIGOS

Regency, Federalism And Regression: A View Up From Bernardo Pereira Vasconcelos, 199

LÍVIA LEITE, MARTONIO MONT'ALVERNE

Copyright Of The Tattoo Artist In Brazil: Limits And Modulations Against The Tattooed Body Arrangement, 230

MATEUS RODRIGUES LINS, HUMBERTO CUNHA FILHO

Re-Establishing Of Printed Vote: Pretexts, Constitutional Ban And Electoral Authenticity Criteria, 259

GABRIEL VIEIRA TERENCEZ, MARCOS CÉSAR BOTELHO

EDITORIAL

Direitos Humanos e Vulnerabilidade Social

Iniciamos mais um ano tentando lidar com as consequências da pandemia da COVID-19; muitas e assaz complexas situações enfrentadas nos últimos dois anos, finalmente foram paulatinamente superados, graças à ciência e à resiliência humana... todavia, infelizmente, outras ameaças permanecem à espreita, especificamente no que diz respeito aos direitos humanos.

Em tempos de transformação e de transição, variadas são as oportunidades para a superação dos obstáculos, mas também, na mesma medida, são imensos os desafios.

Nesse momento, o mundo vivencia uma guerra de proporções globais, que ameaça à vida e desafia as organizações internacionais quanto à proteção dos mais vulneráveis e à própria condição humana em todo o globo.

As consequências da guerra entre Rússia e Ucrânia são vistas diariamente nos noticiários, violações à dignidade de refugiados que,

não raro, se espalham pelo mundo em meio a disseminação do terror e do medo, o que acaba sendo sentido em todas as partes.

Além disso, consequências econômicas nefastas também são sentidas e, conseqüentemente, acabam por atingir de maneira diferente cada pessoa ou coletividade. No entanto, fica mais evidenciada a face mais cruel da nova ordem em detrimento dos mais pobres e excluídos.

Não bastassem as dificuldades que hoje já nos assolam em razão da retração econômica, das ameaças do próprio governo brasileiro à democracia nacional, experimentamos hoje uma crise econômica de proporções gigantescas que sucumbem os brasileiros a reviverem os momentos difíceis do início da década de 1990 – inflação, recessão, desemprego e o temor em face da violência urbana, cada vez mais próxima.

Os objetivos constitucionais de erradicação da pobreza, redução das desigualdades e promoção do desenvolvimento estão cada vez mais distantes de serem alcançados e as definições de democracia, participação política ainda mais difíceis de serem colocadas em prática.

É certo que o momento atual figura-se como um dos mais complexos e mais desafiadores para a ciência em todas as suas searas. Na mesma proporção que conseguimos combater a maior pandemia da era contemporânea, produzimos vacinas eficazes em pouco tempo para encarar uma das doenças mais cruéis que a humanidade já enfrentou, estamos ainda a engatinhando na busca pela realização da paz.

Como enfatizado, as consequências econômicas de todas essas dificuldades são sentidas na realidade das pessoas – o poder de compra, a dificuldade de acesso aos bens mínimos, como alimentação, vestuário, moradia, tem se tornado “artigo de luxo”... os grandes desafios para a Academia tem se colocado tarefa árdua, com a redução

dos investimentos e o clima de perseguição que tem se espalhado, construir reflexões e críticas sociais, sob o manto da ciência jurídica promove um espaço de desafios sem precedentes.

A sociedade está exausta, enfim; ora, a comunidade acadêmica, os professores, alunos e todos os que trabalham na produção científica são obrigados a superar, diuturnamente, desafios inimagináveis para colocar em prática as suas pesquisas e para utilizar as plataformas para divulgar os seus resultados.

Ser parte da estrutura que dá suporte à produção científica é enfrentar inúmeros desafios para que cada um dos trabalhos que estão aqui reunidos possam ser colocados a disposição do público, sempre com o compromisso inarredável com a qualidade, com respeito às regras editoriais cada vez mais exigentes e até, algumas vezes, contraditórias.

Esse é o panorama no qual estamos imersos e é por essas razões que trazer à lume mais uma edição da Prim@Facie é motivo de comemoração. Por isso utilizamos o termo resiliência no início deste texto.

Este número, 46, do ano de 2022, abre os trabalhos comemorativos para o vigésimo ano de criação do nosso periódico. É, como se verbalizou linhas anteriores, nesse caldeirão de dificuldades cada vez maiores e desafiadoras que as reflexões, construções e críticas presentes no atual número 46 da Prim@Facie vêm à público, irrompendo barreiras e tentando discutir temas essenciais para a construção crítica e dialética em torno dos direitos humanos.

Vivemos, pois, este momento de busca por dias melhores e pela superação de todo esse clima de dificuldades... mas não são apenas dificuldades, neste ano de 2022, temos também o que celebrar, diante de tantos desafios se celebra também os 20 anos da nossa revista!

Assim, achamos oportuno trazer como núcleo central das discussões, os direitos humanos e a vulnerabilidade social, como forma de chamar atenção e reivindicar, a partir dos textos e temas entrelaçados neste número.

São discussões profundas acerca da inclusão e igualdade de gênero de mulheres negras e todas as suas lutas, a proteção e a preocupação social em torno da inclusão social de jovens egressos de centros de atendimento a crianças e adolescentes, o reconhecimento da educação integral como fator para a promoção do acesso ao trabalho e ao desenvolvimento, a necessidade de políticas afirmativas para as mulheres chefes de família, os desafios para o mundo do trabalho em face do biopoder que conduz as decisões políticas no Brasil, além de outras discussões acadêmicas importantes que se complementam nessa edição.

Assim, de maneira específica, os textos dessa edição se entrelaçam a partir da reflexão quanto à luta e à necessária realização dos direitos humanos em prol das pessoas mais vulneráveis. Desta maneira, os autores Fernanda da Silva Lima e Leandra da Silva Sousa, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, analisam, a partir da investigação das atas dos conselhos de direitos, como os direitos das mulheres negras no município de Criciúma estão sendo planejados pelos Conselhos de Direitos em âmbito local para o enfrentamento do racismo e do sexismo, considerando as opressões interseccionadas por vários eixos de subordinação.

Os autores, André Viana Custódio e Meline Tainah Kern do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul analisam as estratégias de atendimento aos egressos dos

serviços de acolhimento de crianças e adolescentes na alta complexidade da assistência social através do incentivo à criação de uma rede de apoio aos egressos do serviço de acolhimento de crianças e adolescentes pela maioria, com a formulação e execução de políticas públicas específicas de atendimento aos jovens.

Na mesma esteira de preocupação com a realização dos direitos sociais, Rodrigo Vitor, da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, e Robson Antão de Medeiros, da Universidade Federal da Paraíba, apresentam dados estatísticos, com base em instrumentos nacionais e internacionais, os quais demonstram a correlação entre educação, trabalho e desenvolvimento, e como mudanças decorrentes das necessidades sociais e do mercado de trabalho demandam mudança no conceito e nos objetivos da educação, defendendo a existência de uma relação direta entre educação e empregabilidade.

Rosendo Freitas Amorim e Jônica Queiroz Vieira, da Universidade de Fortaleza, destacam os entraves, dificuldades e problemas enfrentados das mulheres, chefes de famílias monoparentais, na atual conjuntura social brasileira, discutindo o papel da mulher como chefe familiar, provedora do lar e mãe, sendo esta ainda vulnerável socialmente por resquícios de uma sociedade patriarcal.

Rafael Bueno da Silva, Jefferson Aparecido Dias e Walkiria Martinez Heinrich Ferrer, da Universidade de Marília dedicam-se a analisar como a Reforma Trabalhista no Brasil transferiu o biopoder exercido sobre a vida e a saúde do trabalhador, no meio ambiente do trabalho, do Estado para as empresas.

Na sequência, Hilbert Melo Soares Pinto e Tanise Zago Thomasi da Universidade Federal de Sergipe, apresentam as principais projeções do direito ao desenvolvimento na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pela Organização das Nações Unidas em 2007, através do levantamento qualitativo em torno da Convenção de 2007, mas

também da sua influência em uma série de disposições, medidas e obrigações, com expressões que, ao fim e ao cabo, orientam a formação do direito das pessoas com deficiência no sentido da ampliação de suas capacidades e liberdades.

Seguindo, de maneira complementar a construção crítica que se pretende abordar nesta edição, os autores Lívia Leite e Martonio Mont'alverne, também da Universidade de Fortaleza, recuperam a trajetória de Bernardo Pereira de Vasconcelos, uma proeminente figura na construção do Brasil pós-independência, principalmente por sua atuação durante o Regresso conservador. O texto aborda ainda a contribuição de Bernardo de Vasconcelos como agente de Estado e jurista, na formação do pensamento constitucional próprio de terras brasileiras.

Mateus Rodrigues Lins e Humberto Cunha Filho, em profícua parceria, analisam em que medida, a partir do corpo normativo brasileiro, se pode verificar a proteção aos direitos autorais do tatuador a partir do momento em que a tatuagem passa a integrar o corpo do tatuado, identificando quais são as limitações e modulações ao art. 24 da Lei nº 9.610/98.

Por fim, os autores Gabriel Vieira Terenzi e Marcos César Botelho da Universidade Estadual do Norte do Paraná, refletem e avaliam a possibilidade jurídica de que formas de impressão auditável do voto sejam recepcionadas pelo filtro constitucional brasileiro, sem incidir em hipóteses de retrocesso ou violação ao sigilo e à liberdade do voto, conforme foi entendido pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5889.

É com o alento da criticidade contida no *telos* desta Revista e no dever de esperança que pode mobilizar o saber e o conhecimento, convidamos leitoras e leitores a ingressarem na conjuntura de reflexões e debates em torno dos direitos humanos, que confere suporte a essa primeira edição celebrativa dos nossos 20 anos!

Boa leitura!

João Pessoa, 21 de junho de 2022

JAILTON MACENA DE ARAÚJO

Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas
Editora-Chefe da Revista [Prim@ Facie](#)

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n46.63442>


Conteúdo sob licença *Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0)



Políticas Públicas E Mulheres Negras Em Pauta? A (In)Visibilização De Raça E Gênero Nos Conselhos De Direitos Em Âmbito Local


Fernanda da Silva Lima*

Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito, Criciúma-SC, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0001-7406-0020>

Leandra da Silva Sousa**

Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito, Criciúma-SC, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0001-8101-0662>

Resumo: Considerando o papel fundamental dos Conselhos de Direitos em âmbito local como instrumentos de articulação, representação e participação da população, tem-se como objetivo geral: analisar se as mulheres negras aparecem como sujeitos de direitos e se existem políticas públicas de igualdade racial e de gênero formuladas/planejadas a partir da atuação do Conselho de Igualdade Racial (COMPIRC) e do Conselho dos Direitos da Mulher (CMDM) no município de Criciúma/SC no período 2017-2019. O problema de pesquisa consiste em verificar como os direitos das mulheres negras no município de Criciúma estão sendo planejados pelos Conselhos de Direitos em âmbito local para o enfrentamento do racismo e do sexismo, considerando as opressões interseccionadas por vários eixos de subordinação. Para tanto, buscou-se investigar as atas das deliberações dos conselhos de direitos. Os objetivos específicos são: a) conhecer a trajetória de luta das mulheres negras no Brasil e a formulação de um pensamento feminista negro; b) compreender os Conselhos de Direitos enquanto espaços de exercício da democracia participativa e de formulação de políticas públicas; e c) analisar as deliberações dos Conselhos – COMPIRC e CMDM –, no período 2017-2019. A pesquisa utilizou o método dedutivo, o procedimento monográfico e as técnicas envolveram a pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Gênero; Raça; Mulheres Negras; Políticas Públicas; Conselhos de Direitos.

* Doutora em Direito. Professora Permanente no Programa de Pós-Graduação em Direito da Unesc. Líder do Grupo de Pesquisa em Direitos Humanos, Relações Raciais e Feminismo[s]. E-mail: felima.sc@gmail.com

** Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC. Integrante do Grupo de Pesquisa N.E.G.R.A - Núcleo de Estudos em Gênero e Raça - UNESC. Oficial registradora concursada. E-mail: leandra.rcurussanga@hotmail.com



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n46.55203>

Políticas Públicas E Mulheres Negras Em Pauta? A (In)Visibilização De Raça E Gênero Nos Conselhos De Direitos Em Âmbito Local

Fernanda da Silva Lima

Leandra da Silva Sousa

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como finalidade primordial dar visibilidade às lutas das mulheres negras e reconhecê-las como sujeitos políticos identitários. As mulheres negras são atravessadas pelo racismo e pelo sexismo – além de outras formas de opressão –, que as impedem de exercer uma vida plena e as posicionam sempre nos piores indicadores sociais do país.

Compreende-se que o exercício da cidadania não é alcançado pelo legalismo abstrato-formalista previsto constitucionalmente, nem é amparado pelo Estado Democrático de Direito, uma vez que a “cidadania e humanidade” das mulheres negras segue vilipendiada diuturnamente e invisibilizada também no acesso às próprias políticas públicas.

Essas mulheres sempre lutaram e seguem lutando por igualdade de direitos e melhores condições de vida, organizando-se em movimentos sociais e, enfrentando não só a cultura do patriarcado, mas o preconceito de raça, classe e sexualidade, os quais se constituem em mais um eixo articulador do colonialismo e da escravidão e, portanto, como constructos centrais das desigualdades no contexto brasileiro.

Para garantir os direitos e a vida das mulheres negras é primordial que mecanismos e soluções atuem sobre as experiências e necessidades específicas deste grupo populacional, reconhecendo o direito à diferença e introduzindo a perspectiva de enfrentamento ao racismo e ao sexismo e suas consequências sociais, econômicas e psicológicas.

Assim, destaca-se o papel fundamental dos Conselhos de Direitos em âmbito local como instrumentos de representação e participação da população. Os Conselhos de Direitos, sejam os de caráter deliberativo ou aqueles meramente consultivos, têm a função primordial de ser o espaço de representação popular e de exercício da democracia participativa conquistada constitucionalmente a partir do texto de 1988. São importantes espaços de atuação conjunta entre o poder público e a comunidade e, não só podem, como devem ser espaços de mobilização, articulação e formulação de políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais e do exercício dos direitos sociais.

Diante dessas considerações, o artigo apresenta a seguinte problemática: considerando as opressões interseccionadas por vários eixos de subordinação, como os direitos das mulheres negras, no município de Criciúma/SC, estão sendo planejados/pensados pelos Conselhos de Direitos em âmbito local, para o enfrentamento do racismo e do sexismo?

Para responder ao problema de pesquisa, buscou-se investigar as atas das deliberações de dois conselhos de direitos situados no município de Criciúma: o Conselho de Promoção da Igualdade Racial – COMPIRC e o Conselho dos Direitos da Mulher – CMDM, no período compreendido entre os anos de 2017 e 2019. Logo, o objetivo geral da pesquisa é analisar se as mulheres negras aparecem como sujeitos de direitos e se existem políticas públicas de igualdade racial e de gênero formuladas/planejadas a partir da atuação dos Conselhos de Igualdade Racial (COMPIRC) e do Conselho dos Direitos da Mulher (CMDM), no município de Criciúma no período 2017-2019.

O estudo está dividido em três objetivos específicos: a) conhecer a trajetória de luta das mulheres negras no Brasil e a formulação de um pensamento feminista negro; b) compreender os conselhos de direitos enquanto espaços de exercício da democracia participativa e de formulação de políticas públicas; e c) analisar as deliberações dos dois conselhos – COMPIRC e CMDM – entre os anos de 2017 e 2019.

O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, a partir da revisão bibliográfica apresentada, para verificar a realidade dos direitos das mulheres negras na intersecção de raça e gênero em âmbito local. O método de procedimento foi o monográfico e as técnicas envolveram a pesquisa bibliográfica e documental.

Pretende-se com esta pesquisa ampliar o debate sobre a diversidade, com a proposta de analisar a intersecção de duas categorias produtoras de desigualdade, raça e gênero, e contribuir para o fortalecimento dos direitos das mulheres negras, em especial das mulheres negras do município de Criciúma, tal como para a formulação de políticas públicas de enfrentamento ao racismo e sexismo como forma de garantir o exercício dos seus direitos fundamentais.

2 MOVIMENTOS SOCIAIS, LUTAS E A RECONFIGURAÇÃO DE NOVA AGENDA: MOVIMENTOS NEGROS E MOVIMENTOS DE MULHERES NEGRAS NO BRASIL

A aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil em outubro de 1988 foi caracterizada pela emergência de novos atores e sujeitos coletivos que carregavam consigo o anúncio de novos direitos. Depois de um período de mais de vinte anos de ditadura civil-militar, os movimentos sociais emergiram no cenário brasileiro como uma “potência de solidariedade ético-política na luta contra-hegemônica pelos direitos humanos”. Reivindicaram espaço,

legitimidade e reconhecimento na participação de processos de deliberação política para a ampliação de direitos econômicos, sociais e culturais “em interação com a emergência dos direitos da diversidade étnico-racial, de gênero, afetividade, e geracional” (ESCRIVÃO FILHO; SOUSA JUNIOR, 2016, p. 100-104).

Os movimentos sociais perceberam a oportunidade do exercício do controle social como um meio político adequado e legítimo para a expansão da democracia, com novos instrumentos jurídicos-formais construídos com a finalidade de ampliar a soberania popular. Estes movimentos dos anos 1980 representaram uma força expressiva de vários segmentos sociais unidos a partir de uma identidade e pauta de luta comum, marcadas por relações e processos de reconhecimento recíprocos (GOHN, 2004).

O movimento em favor da democracia, na década de 1980, foi responsável por unir diversas frentes de lutas e demandas das várias ações coletivas e dos movimentos sociais que, antes silenciados, puderam ecoar com os gritos de suas vozes por reconhecimentos de direitos, por cidadania e por humanidade.

As demandas que vinham da sociedade clamavam pelo reconhecimento de novos direitos para vários grupos, ou minorias anteriormente reprimidas e invisíveis, dando espaço à (re)construção do novo, e novas frentes de lutas, com destaque ao movimento feminista, movimento social de crianças e adolescentes (Movimento Criança Constituinte), movimento negro, movimento indigenista, o movimento *gay* e LGBT, entre outros (LIMA, 2015, p. 135).

O Movimento Negro, neste sentido, é compreendido como um sujeito coletivo e político que, juntamente com os outros movimentos sociais, ergue a voz e conquista visibilidade nacional. Com um discurso radical, contesta o mito da democracia racial e desnuda e denuncia o racismo cotidiano sofrido pela população negra no País. Contesta as teorias raciais deterministas do século XIX e reivindica o reconhecimento da sua história e da sua cultura, trazendo debates sobre: racismo, discriminação e desigualdade racial, ações afirmativas,

educação das relações étnico-raciais, violência, entre outras questões¹ (GOMES, 2017).

O surgimento do Movimento Negro Unificado como um ator político visível em 1978 representou não só a desmistificação da democracia racial, como passou a incorporar uma mudança de linguagem e das práticas, ou seja, um outro entendimento da realidade racial brasileira, incorporando novas significações e ações. Passou-se também a reconhecer que as diferenças étnico-raciais foram naturalizadas em desigualdades raciais e sociais – porque também o racismo está imbrincado no sistema de exploração de corpos a serviço do capital.

O racismo desenvolvido no contexto histórico do Brasil, como anunciou Lélia González (1988), é do tipo insidioso, ambíguo, que se anuncia por meio da sua própria negação e possui como característica principal a aparente invisibilidade, como reflete Gomes:

Essa invisibilidade aparente é ainda mais ardilosa, pois se dá via mito da democracia racial, uma construção social produzida nas plagas brasileiras. Através da narrativa do mito, que é extremamente conservadora – porém transfigurada em discurso democrático –, a igualdade das raças é destacada. Trata-se, no entanto, de uma falsa igualdade, pois ela se baseia no apagamento e na homogeneização das diferenças. A democracia racial fala de uma diferença homogeneizadora e inferiorizante, vista como “cadinho racial”, como forma “híbrida” de cultura, como “fusão racial” que acaba por cristalizar, naturalizar e subalternizar as diferenças, os grupos étnico-raciais e a sua história. Um dos méritos do Movimento Negro ao longo dos tempos tem sido o fato de desvelar esse discurso e, ao fazê-lo, colocar a sociedade brasileira cara a cara com o seu racismo (GOMES, 2017, p. 51).

Se os movimentos sociais negros denunciam o racismo cotidiano, os movimentos feministas, de forma geral – os mais tradicionais (situados no campo hegemônico), lutam contra as formas de opressão geradas pelo modelo patriarcal. Nesta perspectiva, a preocupação que

¹ É importante frisar, que antes mesmo do regime democrático em 1988, houveram três forças coletivas ou movimentos sociais que tiveram expressão em praticamente todo o território brasileiro como instrumentos de luta no combate ao racismo, são eles: a Frente Negra Brasileira (1931-1937), o Teatro Experimental do Negro-TEN (1944-1968) e o Movimento Negro Unificado-MNU (1978) (LIMA, 2015).

permeia este artigo é com as mulheres negras. Onde elas estão situadas? Nos movimentos negros ou nos movimentos feministas?

Aprende-se com Lélia Gonzalez, uma importante intelectual negra brasileira, que as mulheres negras foram constituídas como se estivessem deslocadas, fora do lugar. Algo que Audre Lorde (2019) vai chamar de *outsider* – como forasteira. Conforme estas autoras, tanto no Brasil, como nos Estados Unidos, as mulheres negras não eram ouvidas dentro dos movimentos negros porque os companheiros de luta racial reproduziam as práticas sexistas e patriarcais, excluindo as mulheres negras dos espaços decisórios. Da mesma forma suas reivindicações junto aos movimentos de mulheres não eram levadas a sério e permaneciam invisíveis dentro dos movimentos feministas, porque a discussão de raça, quando ocorria, era apenas tangencial (GONZALES, 2011).

Lélia Gonzalez foi uma das primeiras intelectuais a chamar a atenção para uma divisão sexual e racial do trabalho, continuamente ocultada pelo feminismo tradicional/burguês/colonial/eurocêntrico em suas narrativas universalizantes e abstratas. Analisando de forma interseccional (ainda não nomeada, mas presente em seus trabalhos) as opressões de raça e gênero que afetavam a vida das mulheres negras, a autora denunciou o processo de universalização da categoria mulher promovido por diversos movimentos feministas, apontando também a absorção desses movimentos pela ideologia eurocêntrica, marcada pela colonialidade do poder/saber² (GONZALEZ, 1984).

² Articula-se os estudos sobre a luta das mulheres negras apostando em epistemologias decoloniais, em diálogo com o Grupo Modernidade/Colonialidade latino americano. Como dizem Mantelli e Badin (2018, p. 24) “No campo das ciências sociais, as teorias pós-coloniais, em conjunto com os estudos subalternos e os culturais, desembarcaram na América Latina e, após um amadurecimento crítico dos teóricos latino-americanos, ganharam a feição do pensamento decolonial, capitaneado pelo Grupo Modernidade/Colonialidade. Com um posicionamento mais demarcado e sintonizado com a historiografia própria das colonizações portuguesa e espanhola, o grupo tem articulado conceitos próprios em um movimento de desobediência epistemológica a fim de propiciar uma virada decolonial dentro e fora das ciências.” Em artigo sobre a interculturalidade como ferramenta de (des)colonizar, Urquiza e Calderoni (2017, p. 21) afirmam que: “A interculturalidade deve ser vista como política de fortalecimento dos saberes tradicionais, mas também como estratégia de convivência com a diferença entre os povos, pautada pelos princípios de respeito às diferenças. [...] há a necessidade de uma ruptura epistemológica que leve à hierarquização

E com isso ela seguia afirmando que:

Exatamente porque tanto o racismo como o feminismo partem das diferenças biológicas para estabelecerem-se como ideologias de dominação. Cabe, então, a pergunta: como se explica este “esquecimento” por parte do feminismo? A resposta, na nossa opinião, está no que alguns cientistas sociais caracterizam como racismo por omissão e cujas raízes, dizemos nós, se encontram em uma visão de mundo eurocêntrica e neo-colonialista da realidade (GONZALEZ, 2011, p. 13).

É possível ver o perfil neo-colonialista impregnado por uma visão de mundo eurocêntrica nos movimentos feministas também no Brasil, uma vez que, absorvidos pelas narrativas das ondas teóricas, (re)produzem teorias a partir de uma realidade não genuinamente brasileira. E é por isso que as feministas negras no Brasil, em oposição às narrativas produzidas pelas ondas, vão constituir os feminismos negros a partir do que algumas mulheres negras de Salvador têm denominado “maré feminista negra” (FIGUEIREDO, 2020). Com isso chamam para si, e para as demais mulheres de cor de outros lugares, o protagonismo de teorizar a partir de si, das suas experiências, partindo do seu ponto de vista (COLLINS, 2016) e ampliando consideravelmente o referencial teórico ao incluir autoras africanas e afrodiaspóricas. As mulheres negras questionam os estudos feministas hegemônicos por eles não as representarem. Tecem críticas sobre a teorização do patriarcado e demonstram que a categoria “mulher”, apresentada de forma universal, é insuficiente para explicar as múltiplas opressões que sofrem (LIMA; CAPORAL, 2020).

Num contexto geral, destaca-se que o movimento feminista brasileiro identificava-se com as seguintes demandas: com as lutas populares, com a luta contra a dominação masculina, a luta contra a violência doméstica, o direito de ter filho quando quiser e se quiser; ou seja, com as lutas pela igualdade de direitos entre homens e mulheres, e pelo direito de decidir sobre sua vida e seu corpo (CARNEIRO,

dos saberes, hierarquização esta construída no projeto societal de nossa colonização e ainda vigente pela colonialidade do ser, poder saber e viver..”.

2003). Todavia, essas pautas tomavam a forma de quem as apresentava: lideradas por mulheres brancas, de classe média e alta, universitárias.

É neste cenário de não reconhecimento que as mulheres negras brasileiras vão se articular numa luta coletiva e se posicionar contra a universalização da categoria mulher. Essa luta é também por um feminismo interseccional³, que leva em consideração não só gênero, mas raça e classe, e outras opressões imbricadas, como geração, nacionalidade, capacitismo, sexualidade – e muitas outras formas aqui não nomeadas. É por isso que o silêncio sobre outras formas de opressão, e não somente a diferença de gênero, não era mais suficiente. Foi necessária a reelaboração dos discursos e das práticas políticas do feminismo, conforme ensina Sueli Carneiro (2003):

[...] o feminismo esteve, também, por longo tempo, prisioneiro da visão eurocêntrica e universalizante das mulheres. A consequência disso foi a incapacidade de reconhecer as diferenças e desigualdades presentes no universo feminino, a despeito da identidade biológica. Dessa forma, as vozes silenciadas e os corpos estigmatizados de mulheres vítimas de outras formas de opressão além do sexismo, continuaram no silêncio e na invisibilidade [...] E o elemento determinante nessa alteração de perspectiva é o emergente movimento de mulheres negras sobre o ideário e a prática política feminista no Brasil (CANEIRO, 2003, p. 2).

Lélia Gonzalez (2011), como já anunciado, refletiu sobre a ausência de mulheres negras e indígenas no feminismo hegemônico e criticou a insistência das intelectuais e ativistas em somente reproduzirem um feminismo europeu, sem dar a devida importância sobre a realidade das mulheres em países colonizados. Para a autora, faltava incluir outro tipo de discriminação tão grave quanto a de gênero: a opressão de caráter racial. A não integração da questão racial

³ Na crítica ao feminismo hegemônico/tradicional e universal, a afro-americana Kimberle Crenshaw, cunhou o conceito de interseccionalidade atrelado a uma teoria da justiça social nos anos 1990 (CRENSHAW *apud* COLLINS, 2017, p. 12), embora a noção de múltiplas opressões que recaem sobre as mulheres negras – a partir das categorias raça, classe, gênero e sexualidade – já vinha sendo debatida por ativistas e pesquisadoras no contexto estadunidense há muito mais tempo. No Brasil, a popularização do conceito interseccionalidade é bastante recente (FIGUEIREDO, 2020).

nas práticas e nas formulações teóricas do movimento feminista foi, inicialmente, interpretada como uma prática racista fortemente existente em nossa sociedade e que acabava por privilegiar as mulheres brancas em detrimento das negras.

Do ponto de vista de bell hooks* (2015), as mulheres brancas que, na maioria das vezes, invocam e produzem a teoria e o discurso feminista hegemônicos possuem pouca ou nenhuma compreensão do seu “privilégio branco”. Por isso, seguem naturalizando as opressões raciais que atingem as mulheres negras:

Em termos gerais, as feministas privilegiadas têm sido incapazes de falar, com e pelos diversos grupos de mulheres, porque não compreendem plenamente a inter-relação entre opressão de sexo, raça e classe ou se recusam a levar a sério essa inter-relação. As análises feministas sobre a sina da mulher tendem a se concentrar exclusivamente no gênero e não proporcionam uma base sólida sobre a qual construir a teoria feminista. Elas refletem a tendência, predominante nas mentes patriarcais ocidentais, a mistificar a realidade da mulher, insistindo em que o gênero é o único determinante do destino da mulher (hooks*, 2015, p. 4).

Feministas negras como Angela Davis (2017), bell hooks* (2019), Lélia Gonzalez (2011), Luiza Bairros (1995), Sueli Carneiro (2003), Françoise Vergès (2020), entre outras, ensinaram que, enquanto as feministas brancas refletiam sobre assuntos voltados às relações sociais e ao corpo feminino ou estavam reivindicando sua inserção no mercado de trabalho, as mulheres negras se reservavam em questões associadas às condições materiais de existência, bem como reivindicavam a regulamentação do trabalho que já desempenhavam há muito tempo para prover sua família.

O que as autoras referidas criticam é o fato de não se discutir no interior dos movimentos feministas questões mais essenciais à identidade das mulheres negras e a forma como opressões combinadas marcam as suas vidas e produzem desigualdade, exclusão e desumanização.

Há um reconhecimento crescente de que o tratamento simultâneo das várias ‘diferenças’ que caracterizam os problemas e dificuldades de diferentes grupos de mulheres pode operar no sentido de obscurecer ou de negar a proteção aos direitos humanos que todas as mulheres

deveriam ter. Assim como é verdadeiro o fato de que todas as mulheres estão, de algum modo, sujeitas ao peso da discriminação de gênero, também é verdade que outros fatores relacionados a suas identidades sociais, tais como classe, casta, raça, cor, etnia, religião, origem nacional e orientação sexual, são 'diferenças que fazem diferença' na forma como vários grupos de mulheres vivenciam a discriminação (CRENSHAW, 2002, p. 173).

Constatava-se, desse modo, como a colonialidade se manifestava nas teorias feministas que foram dominantes ao longo do século XX, pois são ideias eurocentradas e universalizadas de emancipação da mulher, sem considerar as especificidades e desigualdades entre as próprias mulheres.

Assim, as mulheres negras assumiram outras frentes de lutas, voltadas para a garantia de participação de mulheres negras na sociedade brasileira em condições de equidade. Luiza Bairros (1995, p. 463) diz que o feminismo negro é a soma de experiências e ideias compartilhadas por mulheres negras que “[...] oferecem um ângulo particular de visão do eu da comunidade e da sociedade, ele envolve interpretações teóricas da realidade de mulheres negras por aquelas que a vivem.”

Historicamente, o III Encontro Feminista da América Latina e do Caribe, realizado em 1985 na cidade de Bertioga/São Paulo, permeado por embates e conflitos entre as mulheres brancas e negras, descortinou, de uma vez por todas, o quanto os movimentos feministas no Brasil reproduziam o racismo ao não reconhecer as demandas das mulheres negras como algo legítimo ao movimento (DAMASCO, 2009). E foi em Bertioga que as mulheres negras puderam pautar as suas demandas e denunciar as várias violências que sofriam por serem, em sua maioria, negras e pobres. Abordaram a necessidade de combater as práticas racistas no mercado de trabalho; a violência policial, as dificuldades de acesso à saúde e aos seus direitos reprodutivos e muitos outros temas.

A partir daquele evento, percebe-se um aumento dos Coletivos e Movimentos de Mulheres Negras. É na década de 1980 que essas mulheres passam a promover e se reunir em Encontros Estaduais e

Nacionais para discutir suas questões a partir do reconhecimento de que as opressões são múltiplas e interseccionalizadas: nem só gênero e nem só raça (MOREIRA, 2007). A luta é diária para o reconhecimento das mulheres negras enquanto sujeitos políticos identitários e que precisam, de acordo com o tema deste artigo, serem vistas e reconhecidas no campo das políticas públicas e no acesso aos direitos materiais.

3 OS CONSELHOS DE DIREITOS COMO FERRAMENTA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A mobilização e as lutas da sociedade civil, que ressurgiram no início dos anos 1980 contra a ditadura militar, foram fundamentais para a ampliação e o fortalecimento dos espaços de participação democrática em instâncias de deliberações políticas. Nesse contexto, novos atores entraram em cena, destacando-se, entre outros, os movimentos sociais das mulheres negras na luta contra o racismo e contra outras opressões imbricadas como classe e sexualidade, por exemplo.

Em decorrência desse cenário, a Constituição Federal de 1988 adotou os princípios de democratização e da participação democrática e consagrou novos espaços concretos para o efetivo exercício da cidadania (BRASIL, 1988). A Carta Política representou uma conquista social que se tornou possível “[...] graças à mobilização dos setores populares no momento em que as forças ditatoriais agonizavam” (KRÜGER, 2008, p. 77).

A cidadania foi incorporada nos discursos oficiais e remodelada no sentido da participação civil. Inicia-se, do ponto de vista formal, a construção de uma cultura democrática que permite tornar mais transparente e suscetível o controle da gestão pública, pelo exercício

da cidadania, pelo exercício da civilidade, de responsabilidade e solidariedade social de todos (GOHN, 2004).

Segundo Vieira (2013), essa concepção adotada pela Constituição Federal de 1988 representou um momento de transição paradigmática, pois:

[...] erigiu, ao lado dos postulados do paradigma da cidadania representada e do monismo jurídico, a existência da República Participativa Pós-Moderna, na qualidade de expressão da soberania participativa da Sociedade. Portanto, na CRFB/1988, existe a convivência tanto do paradigma representativo quanto do participativo, que tem no pluralismo jurídico comunitário e participativo, na qualidade de uma nova concepção de pluralismo jurídico, a sua forma de construir o Direito. (VIEIRA, 2013, p. 449).

Portanto, a Constituição Federal de 1988 passou a ser vista sob a perspectiva de um novo paradigma – como Constituição Cidadã –, fundamentada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania, no sentido de reordenação política do espaço público para uma noção de democracia descentralizadora e participativa. Resta saber se essas promessas de fato se concretizam no cotidiano da população brasileira ou se permanecem reguladas apenas no âmbito normativo formalista.

A descentralização das tomadas de decisões sobre políticas públicas, essencial no novo paradigma, é materializada pela interação entre centralização e possibilidade de deliberação por seus destinatários: a sociedade civil (MARTINS et al., 2008). Assim, questiona-se: (1) a tomada de decisões sobre políticas públicas é precedida da interação e diálogo entre Estado e sociedade civil? (2) A democracia participativa é fantasiosa ou materialmente concretizada?

Para responder a essas questões, verifica-se, no campo teórico, que a busca por novos ambientes de interlocuções de participação da sociedade civil de fato foi ampliada, com maior participação da sociedade política na gestão da coisa pública em temas relacionados ao atendimento de demandas sociais (CÔRTEZ, 2007); (GOHN, 2004). Percebe-se isso, por exemplo, na realização das Conferências de Direitos em âmbito local, como as conferências periódicas que

acontecem nos três níveis de governo nas áreas da infância, saúde, educação, assistência social, entre outras.

Logo, a promessa de participação democrática pode ser contemplada a partir da criação e operacionalização dos Conselhos de Direitos. São eles independentes e autônomos, e constituem-se como órgãos auxiliares da gestão pública, vinculados ao Poder Executivo, tendo sua composição paritária entre representantes do governo e representantes eleitos diretamente pela sociedade civil, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela fiscalização, assessoria e suporte ao funcionamento das diferentes áreas de atuação (GOHN, 2002; TATAGIBA, 2005).

Previstos na Constituição Federal de 1988, os Conselhos de Direitos, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população, são de existência obrigatória em todos os níveis de poder – nacional, distrital, estadual e municipal. Por conseguinte, leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio dos Conselhos de Direitos e, assim, eles estão presentes na maioria dos municípios brasileiros (BRASIL, 1988); (CÔRTEZ, 2007); (GOHN, 2002); (TATAGIBA, 2005).

A cidadania política, portanto, transcende os limites da democracia representativa e passa a se expressar também pela democracia participativa, e os Conselhos, como novo *locus* de exercício político, foram a estratégia privilegiada. Segundo Soraya Vargas Cortês (2007) e Lígia Helena Hahn Lüchmann (2008), os Conselhos são exemplos da nova concepção democrática consagrada pela CRFB/1988, pois no interior de seus espaços a dimensão participativa é evidenciada. Pode-se, assim, afirmar que quanto mais instrumentos de participação a serviço das pessoas, como os Conselhos de Direitos, mais participativa será a democracia de um país.

Os Conselhos de Direitos, portanto, resultam das demandas e das reivindicações de diversos segmentos políticos e sociais que se organizaram e lutaram, durante os anos da redemocratização, pela

concretização e institucionalização de espaços e mecanismos de participação, voltados à formulação, controle e avaliação das políticas públicas⁴ para melhores condições sociais de vida, cidadania, identidade de raça, etnia, gênero etc.

Em regra, governos que garantem a participação das pessoas na elaboração, avaliação e implementação de políticas públicas asseguram a sustentabilidade política e legitimidade dos programas de ação, tornando a gestão muito mais efetiva do que seria capaz qualquer equipe de tecnocratas especializados e distantes da população (BENTO, 2002).

Assim, um dos fatores fundamentais para a constituição e o funcionamento dos conselhos é a eleição de uma administração pública comprometida com o cumprimento da legislação, aprovada há anos.

Por constituírem-se como uma das mais ricas experiências de institucionalização do diálogo entre governo e sociedade, uma das principais funções dos Conselhos é romper com o distanciamento e a redução da política à concepção de esfera de ação exclusiva dos representantes políticos, que direcionam as estratégias, escolhas e decisões políticas a partir do modelo eleitoral (LÜCHMANN, 2008); (TATAGIBA, 2005).

Os Conselhos de Direitos em âmbito municipal obtêm uma importância crucial, tanto pela sua potencialidade, enquanto mecanismo de controle público, quanto pela sua função de constituir um novo modelo de gestão das políticas no espaço local. O governo local é a unidade político administrativa que proporciona melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública a partir da sua realidade (MARTINS et al., 2008).

⁴ Não existe uma única definição sobre o que seja política pública, assim, mesmo que minimamente, pode-se conceituar políticas públicas como “[...] o campo do conhecimento, que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2007, p. 69).

No que diz respeito ao poder de decisão, os Conselhos podem ser definidos

como deliberativos ou consultivos. O Conselho deliberativo é aquele que possui o poder de dialogar, discutir e decidir sobre as diretrizes das políticas públicas, ou seja, as decisões tomadas em seu interior são consideradas deliberações do Estado. O consultivo, por sua vez, restringe-se ao campo da opinião, da consulta, da emissão de pareceres sobre as políticas sociais, sem poder de decisão, funcionando como mero auxiliar do poder executivo (MARTINS et al., 2008).

Segundo Gohn (2006, p. 8), é necessário que aos Conselhos “[...] se reafirme, em todas as instâncias, seu caráter principalmente deliberativo porque a opinião apenas não basta”, todavia, o caráter apenas consultivo se faz presente em diversos Conselhos do país. Para Avritzer (1999), a natureza dos Conselhos de Direitos é principalmente “político-argumentativa”, pois é um espaço para o debate corpo a corpo dos problemas coletivos da sociedade. Nesses espaços, os indivíduos interagem uns com os outros, discutem e deliberam sobre questões políticas, sobre diferentes relações existentes ao nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao Estado.

A democratização dos espaços dos Conselhos requer, portanto, o diálogo e o ouvir, “[...] reconhecendo que compartilhar ideias e experiências pode provocar mudanças relevantes no modo de ver e de significar problemas e soluções” (KLEBA; WENDHAUSEN, 2012, p. 54); ou seja, o diálogo qualificado de interesses, experiências e pontos de vista, resulta na produção de inovações.

Os assuntos abordados por um Conselho devem ter relação com a sua área de atuação, segundo o setor público objeto de seu funcionamento. Entretanto, deve haver a possibilidade de diálogo interativo e de troca de saberes e experiências com outros Conselhos para discussões de políticas intersetoriais, objetivando melhoria das condições de vida para a população e, neste caso, para as mulheres negras que sofrem dupla opressão, a racial e a de gênero (LIMA, 2015).

Os Conselhos são canais importantes de participação coletiva, contudo, foram criados a partir da lógica setorial fragmentada, cada um voltando-se para ações específicas no seu campo de atuação, dificultando, por vezes, a produção de respostas satisfatórias para além da gestão de cada política setorial (GOHN, 2002);

Assim, é estratégico que sejam identificados mecanismos que possam viabilizar, nos três níveis governamentais, ações intersetoriais de diferentes áreas ou o trânsito concreto dos usuários a diferentes programas em um mesmo território, bem como considerar a natureza transversal das políticas sociais das diversas áreas de atuação (RAICHELIS, 2006). À vista disso, é inteiramente deficiente a organização da gestão pública de maneira isolada do conjunto das ações sociais públicas. Para isso, o papel das organizações e movimentos que compõem a representação da sociedade civil nos conselhos é primordial, assim como é primordial reconhecer que os espaços de participação também se preenchem a partir das relações de poder estabelecidos em cada local e pelos interesses políticos em jogo.

Neste sentido, é crucial a articulação entre os Conselhos Municipais e, para o objeto deste estudo, a articulação entre os Conselhos de Igualdade Racial e de Direitos da Mulher como estratégia para adotar projetos com foco na mulher negra no enfrentamento ao racismo e ao sexismo. Assim como, é crucial assegurar a presença no mínimo paritária de mulheres negras nestes espaços decisórios em que seja possível construir um projeto comprometido com a garantia da igualdade racial e de gênero para mulheres negras. Deste modo, a principal maneira de estender direitos às mulheres negras na atual conjuntura é através de políticas públicas intersetoriais e transversalizadas, garantindo a elas o acesso a uma cidadania plena, acesso aos bens, serviços e (re)distribuição de riquezas da sociedade.

4 AS DELIBERAÇÕES DOS CONSELHOS DE IGUALDADE RACIAL E DAS MULHERES NO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA NO PERÍODO 2017-2019

Criciúma é um município brasileiro localizado no litoral sul do Estado de Santa Catarina, distante 221km da capital Florianópolis, com uma área de 250,33 km². Atualmente, é o maior município do extremo Sul Catarinense, tanto no âmbito populacional como no econômico (CRICIÚMA, 2020a; IBGE, 2020a). É a 5^a cidade mais populosa de Santa Catarina, atrás de Joinville, Florianópolis, Blumenau e São José. Contava com uma população estimada em 215.186 habitantes em 2019, número que vem crescendo se contrastado ao último censo de 2010, o qual indicava uma população de 192.308 habitantes, sendo 97.701 o total da população feminina (50,8%) (CRICIÚMA, 2020b; IBGE, 2020a). Referente à população por cor ou raça, o censo de 2010 informa que Criciúma possui uma população negra de 25.503 habitantes (13,26%), sendo 12.622 mulheres negras (IBGE, 2020b).

De acordo com os índices oficiais, a população feminina negra no Brasil continua sendo a mais vulnerável às desigualdades sociais, situada na base da pirâmide social, alcançando os piores índices de violência e pobreza em todos os indicadores sociais (IPEA, 2016; IPEA 2018; IPEA, 2019a, IPEA, 2019b). Isso só nos mostra que a estrutura da desigualdade no Brasil tem cor, e também gênero. Toda essa desigualdade é resultado dos danos causados por séculos de exploração, preconceitos e discriminações, considerando-se a intersecção raça, gênero e classe (LIMA, 2019).

Para verificar se os direitos das mulheres negras do município de Criciúma estão sendo planejados/pensados pelas políticas públicas de enfrentamento ao racismo e ao sexismo, foram escolhidos para a pesquisa os Conselhos Municipais de Promoção da Igualdade Racial (COMPIRC) e os Conselhos Municipais dos Direitos das Mulheres

(CMDM), tendo como instrumentos de análise as atas de deliberações do período compreendido entre os anos de 2017a 2019.

A escolha desses dois Conselhos justifica-se a partir da observação dos indicadores oficiais, pois eles revelam que as mulheres negras ainda são impedidas de acessar determinados espaços da sociedade. Além de apontarem que as mulheres negras ainda não são ouvidas e nem reconhecidas nas suas especificidades, como sujeito político identitário, tendo como resultado a invisibilidade. Por isso, a necessidade de se averiguar como os referidos Conselhos, COMPIRC e CMDM, pensam as questões das demandas das mulheres negras no município de Criciúma.

De acordo com as leis de criação⁵ e os regimentos internos, os dois Conselhos são potencialidades na instrumentalização e na materialização da participação popular. Ambos possuem como finalidade precípua promover, formular e fiscalizar a execução de políticas públicas no município de Criciúma: o COMPIRC, de contemplar e assegurar a igualdade racial, e o CMDM, de promover a defesa e garantia dos direitos das mulheres. Portanto, eles possuem o dever, a partir de suas peculiaridades, de movimentar-se para a garantia dos direitos fundamentais à dignidade da pessoa humana (CRICIÚMA, 2014; CRICIÚMA, 2016; CRICIÚMA, 2018a; CRICIÚMA, 2018b)

A escolha de análise das atas deu-se por ser um documento de registro, um relatório minucioso das decisões das reuniões, rico em elementos discursivos e, portanto, relevantes fontes de pesquisa. Suas espécies: ata de assembleia geral ordinária, de assembleia geral extraordinária etc. (NASCIMENTO, 2012). Logo, constituindo-se como instrumentos de análise imprescindíveis e completos aos objetivos deste estudo.

As atas são importantes para a pesquisa, uma vez que a partir desse instrumental será possível verificar se as deliberações de ambos

⁵ COMPIRC - Lei orgânica específica nº 6.494 de 02 de outubro de 2014; CMDM - Lei orgânica específica nº 3.409/1997, a qual foi revogada pela Lei de reestruturação n. 6.838 de 19 de dezembro de 2016

os Conselhos levam em conta o enfrentamento ao racismo e sexismo a partir do planejamento de políticas públicas, para a garantia da igualdade racial e de gênero pensando nas mulheres negras.

Assim, a pesquisa documental desenvolveu-se por meio da leitura e análise das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, a partir de uma amostra de 37 atas do COMPIRC e de 32 atas do CMDM. Para a análise das atas, foi realizado um recorte cronológico que compreendeu o período entre os anos 2017 a 2019.

Para a coleta de dados foram utilizadas as observações das pesquisadoras a partir da análise e leitura documental de cada ata de deliberação dos Conselhos com base nos marcadores e categorias de análise, abaixo referidos, de modo que pudessem fornecer informações interpretativas para as questões que orientaram a pesquisa.

Os quatro (04) marcadores de análise que direcionaram a pesquisa foram: mulheres negras; racismo; sexismo; e políticas públicas de enfrentamento ao racismo e sexismo. Inicialmente, realizou-se a leitura das atas com a identificação de quais apresentavam os marcadores selecionados. Nesta primeira etapa, foram identificadas 14 atas do COMPIRC e 05 atas do CMDM, conforme tabela abaixo:

Tabela 01: Atas selecionadas na primeira etapa.

CONSELHO MUNICIPAL DA IGUALDADE RACIAL –COMPIRC		
Ano	Ata nº	Descrição/assunto
2017	05	Convite realizado para o evento em comemoração ao dia Internacional da Mulher Negra Latino Americana e Caribenha, no dia vinte e cinco de julho.
2017	08	Viagem da Presidente do COMPIRC à Brasília para a 2ª Conferência Nacional de Saúde das Mulheres, onde pôde perceber ainda mais a carência da população negra no segmento saúde.
2017	11	Participação de uma conselheira numa formação ocorrida em Curitiba patrocinada pela Ong das Mulheres Negras, sobre a saúde da população negra com enfoque nas mulheres negras.
2018	03	Nota recebida pelo Coletivo Chega de Racismo, que dispõe sobre as denúncias feitas a um renomado

		professor, acusado de abuso moral, sexual e estupro contra uma mulher negra.
2018	05	Exposição da Conselheira representante do Centro Espírita Pai Ogum Sete Espadas, a qual exprime a importância de se reconhecer enquanto mulher negra.
2018	06	Destaca-se a fala da conselheira representante da Ong Mulheres Negras, a qual afirmou que historicamente Criciúma sempre foi uma cidade racista.
2018	07	Convite realizado para o encontro Nacional das Mulheres Negras e contará com a participação da COPIRC.
2018	08	Convite para homenagem às mulheres negras Senhoras Ângela Maria dos Santos Franco, Idalete Fidel Felipe, Ernesta José Machado, Marinalda Ricardo Sebastião e Raquel Damázio da Costa, relativo ao Dia da Mulher Afro Latino Americana e Caribenha.
2019	01	Registrou-se sobre uma abordagem abusiva realizada por policiais aos jovens negros e negras.
2019	03	Convite realizado em nome da Ong Mulheres Negras para capacitação em parceria com a UNESCO, sob o tema “Direitos Humanos e Gênero”, com as Professoras Lucy Ostetto e Dra. Fernanda da Silva Lima.
2019	04	Informação sobre a discussão levantada sobre a Saúde da Mulher Negra, na Reunião do Conselho Consultivo do Hospital Materno Infantil Santa Catarina.
2019	06	Uma ocorrência realizada com uma mulher, onde segundo acusações feitas pela mesma, ela foi abordada pela polícia militar de maneira abusiva.
2019	08	Convite realizado para o evento em comemoração ao Dia Internacional da Mulher Negra Latino-Americana e Caribenha que homenageou cinco Mulheres Negras do Município; bem como o convite para um café voltado só para Mulheres e promovido pela ONG Mulheres Negras.
2019	09	Convite para o evento “Marcha do Orgulho Crespo”.
CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DAS MULHERES		
Ano	Ata nº	Descrição/assunto
2017	05	Convite para participação do Dia Internacional da Mulher Negra Latino Americana e Caribenha, com homenagem a cinco (05) Mulheres Negras de Criciúma.
2018	02	Convite realizado pela ONG de Mulheres Negras para homenagear as Mulheres Negras que a contribuíram para a construção de Criciúma, com homenagem também à Vereadora Marielle Franco, assassinada no Rio de Janeiro.
2018	05	convite realizado para participarem do evento em homenagem às Mulheres Negras

2019	01	Convite para participarem do evento realizado pela Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial de Criciúma em alusão ao Dia Internacional da Mulher. A palestra contou com a presença de Edenice Fraga, com o tema: “A Mulher Protagonista da Sua Própria História”;
2019	04	Informação sobre a palestra realizada no dia 29 de maio, promovida pelo Comitê de Saúde da População Negra com o tema “Saúde da População Negra”

Fonte: Tabela elaborada pelas pesquisadoras.

Após a seleção das atas, a segunda etapa da pesquisa envolveu a análise do conteúdo de cada uma. Para esta etapa, foram selecionadas duas categorias de análise, utilizadas como ferramentas analíticas para compreender como ou de que forma os Conselhos orientam a construção de políticas públicas para o enfrentamento ao racismo e do sexismo. As categorias são a *intersectorialidade* e a *transversalidade*.

A intersectorialidade, enquanto categoria analítica no campo das políticas públicas, exige uma contraposição aos modelos tradicionais das políticas públicas, que muitas vezes, no âmbito das “estruturas organizacionais em nossa realidade ainda se apresentam, em geral, com um formato piramidal, composto de vários escalões hierárquicos, e departamentalizadas setorialmente por disciplinas ou áreas de especialização.”⁶ (INOJOSA, 1998, p. 38). Logo, a intersectorialidade implica a articulação de saberes e experiências no momento de planejamento de ações, proposição de políticas, avaliação de programas e projetos, cujo objetivo espere o alcance de resultados cooperativos diante de situações complexas (INOJOSA, 2001).

A implementação de políticas públicas pela via da intersectorialidade, como novo método no gerencialismo público, implica no reconhecimento de que é necessário construir estratégias que, além de considerar a complexidade da dinâmica social,

⁶ De acordo com a autora: “A essas características soma-se um conjunto de práticas de organização do trabalho, como: centralização decisória, planejamento normativo, dicotomia entre planejamento e execução (planos de papel), sigilo e ocultação de informações, formalização excessiva (grande produção de papéis que circula em rotas horizontais e verticais, para receberem, no mais das vezes, meros encaminhamentos), e distanciamento do cidadão e mesmo do usuário, dificultando o controle social.” (INOJOSA, 1998, p. 38)

reconheçam a diversidade regional e, ainda, que o olhar para a diversidade considere “as particularidades culturais, econômicas e sociais” (FERNANDES; CASTRO; MARON, 2013, p. 2). Sobre as potencialidades e os desafios da intersectorialidade, Nascimento (2010) pontua:

[...] a intersectorialidade pode trazer ganhos para a população, para a organização logística das ações definidas, bem como para a organização das políticas públicas centradas em determinados territórios. Ao mesmo tempo, abrem-se novos problemas e desafios relacionados à superação da fragmentação e à articulação das políticas públicas, sobretudo se considerarmos a cultura clientelista e localista que ainda vigora na administração pública (NASCIMENTO, 2010, p. 96).

Diante da realidade social e do contexto político, social e econômico das desigualdades, Junqueira (2004) afirma:

A qualidade de vida demanda uma visão integrada dos problemas sociais. A ação intersectorial surge como uma nova possibilidade para resolver esses problemas que incidem sobre uma população que ocupa determinado território. Essa é uma perspectiva importante porque aponta para uma visão integrada dos problemas sociais e de suas soluções. Com isso, busca-se otimizar os recursos escassos procurando soluções integradas, pois a complexidade da realidade social exige um olhar que não se esgota no âmbito de uma única política social (JUNQUEIRA, 2004, p. 27).

Por isso, a intersectorialidade vai exigir mudanças significativas nos métodos da gestão, tanto das organizações públicas quanto daquelas sem fins lucrativos (terceiro setor), requerendo diversos olhares para uma realidade social complexa que clama por soluções intersectoriais que deem conta de amparar os interesses coletivos, proporcionando melhoria na qualidade de vida da população. “A intersectorialidade incorpora a ideia de integração, de território, de equidade, enfim dos direitos sociais; é uma nova maneira de abordar os problemas sociais” (JUNQUEIRA, 2004, p. 27).

Logo, a intersectorialidade pode ser compreendida como a articulação entre setores que “[...] pactuam um projeto integrado, identificam determinantes-chave do problema em pauta, formulam intervenções estratégicas que transcendem os programas setoriais e

alocam os recursos em função dessas prioridades”⁷ (BURLANDY, 2009, p. 853).

Já a transversalidade tem conquistado espaço nos últimos anos como requisito fundamental de adequação das políticas públicas às “novas” emergências para resolver problemas de desigualdades, não exclusivamente a econômica, mas as desigualdades de gênero, as desigualdades por condição sexual, por questões étnico-raciais, por questões relacionadas às faixas etárias, por questões ambientais, entre outras. Assim, a transversalidade diferencia-se da intersectorialidade, embora na literatura haja confusão entre ambas.

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 sugere uma estratégia de ação estruturada para colocar na agenda governamental temas de trabalho não atendidos anteriormente, como as desigualdades de raça e gênero. À vista disso, “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, 2010, p. 429).

⁷ Segundo Lima (2015), a categoria da intersectorialidade é uma crítica a da fragmentação. A categoria da fragmentação tem relação com o princípio da eficiência na administração pública e serve como parâmetro para verificar a falta de interlocução dos atores envolvidos no processo de garantia de direitos, neste caso, no que se refere às políticas públicas de igualdade racial, que, nos planos, pode aparecer de forma fragmentada e descontextualizada, dificultando a implementação e a viabilidade das políticas por todos os atores responsáveis (LIMA, 2015, p. 226).

4.1 Dos resultados obtidos na análise dos planos

A segunda etapa da pesquisa considera a análise de ambos os Conselhos a partir das categorias da intersetorialidade e da transversalidade. O objetivo é identificar se ambos trabalham de forma a reconhecer os direitos das mulheres negras, seja de forma conjunta ou em articulação com outros órgãos e conselhos. E, igualmente, busca-se verificar se as demandas de raça e gênero passam pelos dois Conselhos e se são articulados com outros órgãos.

4.1.1 Da análise a partir da intersetorialidade

A categoria intersetorialidade foi utilizada para analisar se os assuntos abordados por um Conselho se relacionam com a área de atuação do outro Conselho. Esta categoria serviu de base para verificar se nas atas de deliberações dos dois Conselhos, COMPIRC e CMDM, ocorre a articulação de diferentes saberes e experiências com vistas a enfrentar problemas complexos, neste caso com foco nas mulheres negras que sofrem dupla opressão, a racial e a de gênero, objetivando melhoria das condições de vida para este grupo da população.

Portanto, a partir dessa categoria e do cruzamento e comparação das atas de reuniões, verificou-se que não há a articulação de ações, metas, e proposições de políticas públicas, trocas de diferentes saberes e experiências entre o COMPIRC e CMDM; ou seja, não há, ao longo de toda a análise, previsão de ações e objetivos intersetoriais entre os dois Conselhos com foco nas mulheres negras para o enfrentamento ao racismo e sexismo.

É estratégico e urgente que sejam identificados mecanismos que possam viabilizar ações intersetoriais entre COMPIRC e CMDM, que aproximem saberes para um novo modo de planejar, executar e controlar políticas públicas, superando fragmentações e, desse modo, promovendo a interseccionalidade entre raça e gênero, possibilitando o enfrentamento ao racismo e sexismo.

É preciso que os conselheiros e os grupos de trabalho responsáveis pelas políticas públicas de ambos os órgãos tomem consciência e coloquem como temática a especificidade da mulher negra e, portanto, o enfrentamento ao racismo e ao sexismo. Que ambos os Conselhos se inter-relacionem, que “[...] trabalhem de forma conjunta e compartilhada, e mais, que possam incluir a participação da comunidade diretamente envolvida neste processo [...] (LIMA, 2015, p. 248)”, garantindo a participação social das mulheres negras.

4.1.2 Da análise a partir da transversalidade

Da mesma forma, verificou-se que não há transversalidade de raça e de gênero entre COMPIRC e CMDM. Racismo e gênero são finalidades precípua do COMPIRC e CMDM, e a relação entre essas questões não se verifica entre as principais preocupações contempladas nos planos, metas e ações desses órgãos.

Os dois Conselhos, COMPIRC e CMDM, preocupam-se com a visibilidade da sua problemática específica, o primeiro na questão da igualdade de raça e o segundo com foco na igualdade de gênero. Racismo e sexismo estruturam perversas desigualdades sociais e marcam diversos tipos e graus de exclusão e marginalização social na vida das mulheres negras, mas estas opressões combinadas não foram alvo de interesse dos dois Conselhos.

A transversalidade aparece no COMPIRC em circunstâncias específicas, como a afirmação da necessidade de: a) se incluir a história da África e dos Africanos no currículo escolar; b) a necessidade de haver ações para a saúde da população negra; c) de haver ações de combate ao racismo e à violência doméstica; e, e) a necessidade de cursos e palestras de capacitação dos atores envolvidos na rede. Contudo, não há qualquer ação representativa capaz de enfrentar o debate sobre racismo e sexismo.

Constatou-se, portanto, a deficiência no que tange às questões relativas à intersecção de raça e gênero, ou seja, que as decisões de ambos os Conselhos não convergem entre si e, igualmente, não possuem políticas públicas em comum para o enfrentamento ao racismo e ao sexismo no período analisado.

Aponta-se que um dos únicos registros sobre transversalidade, ainda que superficial, encontra-se na ata de nº 13/2018, que se refere à preocupação do COMPIRC sobre a necessidade de ser instituída transversalmente, no Plano Municipal de Saúde, a perspectiva da diversidade, contemplando a história e as condições de saúde da população negra residente em Criciúma.

Para além da análise por meio das categorias da intersectorialidade e da transversalidade, também foi possível observar, pela leitura atenta dos documentos, que ambos os conselhos pouca força e energia empregaram para propor ao Poder Executivo ou ao Poder Legislativo municipal políticas públicas de enfrentamento ao racismo e ao sexismo. Nos poucos recortes das atas (ver tabela 01) em que as mulheres negras são trazidas ao debate, a maioria deles tem relação apenas a comemorações e datas festivas, que embora importantes, não se constituem em ferramentas suficientes para garantia de direitos às mulheres negras no município de Criciúma.

Desse modo, devem o COMPIRC e CMDM se reorganizarem para incluir nas suas ações a transversalidade para a promoção da igualdade de raça e da igualdade de gênero, ou seja, que desde o momento do reconhecimento de um problema tenham consciência de que este pode afetar de maneira diversa as mulheres negras. Portanto, que todas as políticas públicas concebidas tenham uma perspectiva para o enfrentamento ao racismo e ao sexismo. Além disso, a transversalidade de gênero e de raça deve alcançar os demais órgãos e outros conselhos articuladores de políticas públicas. Obviamente, pelo fato dos dois Conselhos trabalharem um na abordagem de equidade de raça e o outro na equidade de gênero, é natural que ambos sejam construídos e (re)pensem suas ações como articuladores destas pautas

não apenas entre si, como em articulação e mobilização com os mais diversos setores.

Esse estudo não se encerra apenas nestas análises. Muitas outras reflexões surgiram a partir dessa pesquisa. Garantir a efetividade dos direitos sociais no conjunto de instrumentos legais e pela via das políticas públicas são desafios postos a todo momento na agenda dos Conselhos de Direitos. Em termos de transparência, controle público, eficiência com o compromisso democrático e o exercício da cidadania, os Conselhos são colocados à prova por diversos fatores, desde a falta de capacitação dos conselheiros para a discussão crítica e a negociação da agenda das políticas sociais, até o grau de autonomia que os constituem (RAICHELIS, 2006).

Nos contextos localizados (municípios), os Conselhos têm sido, muitas vezes, apenas uma realidade “jurídico-formal”, isto é, uma mera exigência legal ou mais um instrumento nas mãos dos prefeitos e das elites, seja pelas dificuldades de acesso às informações/decisões públicas, principalmente as relativas ao orçamento e aos recursos materiais; seja por interesses particularistas, ou por intimidação e dificuldade de se posicionar/negociar, resultando em pouco ou nenhum envolvimento com a comunidade que representa (GOHN, 2006); (KRÜGER, 2008); (TATAGIBA, 2005). Logo, não atendem minimamente aos objetivos aos quais se propõem, ou seja, como mecanismos de controle e fiscalização de políticas públicas sociais.

Daí a necessidade de mecanismos que assegurem exigências democráticas mínimas de responsabilização, prestação de contas e sanção para a garantia de legitimidade desse modelo de representação (LÜCHMANN, 2008). Os conselheiros que representam a sociedade civil devem ter como principal conduta a construção de uma prática técnica, ética, de transparência e de eficiência, que garanta a participação da população brasileira que se encontra excluída nas decisões do conselho.

Assim, um processo de formação continuada de conselheiros, por meio de cursos, oficinas e outras modalidades, bem como a formação

conjunta dos vários conselhos, sem reduzir as suas demandas específicas, é essencial para a eficácia dos Conselhos e para o exercício mais qualificado acerca dos problemas sociais em sua área de atuação, fortalecendo agendas comuns (RAICHELIS, 2006).

A frágil presença da sociedade nesses espaços é outro fator que limita a atuação dos Conselhos. É substancial aos atores que participam desses espaços públicos contar com o amparo social de suas bases representativas. Sem a mobilização da sociedade e de segmentos organizados, enfraquece-se a capacidade de pressão social que garantiria força, legitimidade e representatividade qualificada para expansão das demandas sociais (MARTINS et al., 2008)

Um investimento político nas articulações “extraconselho” é de fundamental importância para o fortalecimento da representatividade e da legitimidade social. Para isso, destaca-se a importância dos fóruns, plenárias, audiências públicas, mesas de concertação, redes e outras formas estratégicas de mobilização e participação da sociedade, especialmente dos usuários das políticas sociais públicas e, neste estudo, das mulheres negras (GOHN, 2002). A participação da sociedade concebe conhecimentos e contribuições à construção de estratégias de resolução dos problemas e conflitos envolvidos.

Transcendendo esses limites, por vezes estreitos, corporativistas e excludentes, avançando na identificação das necessidades sociais, das interfaces e das possibilidades de constituição de agendas comuns, sem dúvida os Conselhos de Direitos locais e regionais caracterizam-se como mecanismos que podem provocar transformações substantivas no contato Estado-sociedade “e contribuir com a construção/consolidação de uma cultura política contra-hegemônica, por meio da prática da socialização da política e da distribuição de poder” (MORONI, 2005, p. 22).

Verifica-se também que os Conselhos desempenham um papel educativo, resultando em cidadãos ativos e politizados, à medida que fornecem informações, capacitam à tomada de decisões e desenvolvem uma sabedoria política, a partir de uma visão crítica da realidade em que vivem.

Portanto, deve-se reconhecer a relevância desses canais de participação, como instância de socialização da política, voltados para a democratização do Estado e das políticas públicas e não como espaços de representação de interesses particulares de governos, de organizações ou movimentos. Pelo contrário, suas ações devem reforçar e garantir a construção de uma agenda universalista no âmbito das políticas públicas, que fortaleça direitos e defenda as várias demandas sociais de cada grupo e setores historicamente excluídos dos processos de decisão política.

O princípio da universalização da cidadania, própria de uma concepção universal dos Direitos Humanos⁸, é esvaziado pelo abstracionismo e formalismos. Os Direitos Humanos que se defendem são aqueles que se constituem na luta e que, sob a perspectiva ético-política, pressupõem o reconhecimento dos direitos de todas as pessoas, sejam elas negras, indígenas, quilombolas ou brancas; implicam o rompimento e a superação com todas as formas de discriminação e, portanto, a promoção de igualdade de condições e de oportunidades entre as/os desiguais (LIMA, 2015); (MORONI, 2005). Logo, é compromisso e responsabilidade do Governo, nos três níveis, em parceria com os Conselhos de Direitos propiciar e concretizar um conjunto de políticas públicas não exclusivamente universais, mas que promovam o enfrentamento ao racismo e sexismo e que considerem as mulheres negras como sujeitos políticos e visíveis no campo de construção das políticas públicas, com vistas a garantir o real exercício dos seus direitos humanos (reconhecidos aqui como aqueles direitos que também se constroem mediante os processos de luta).

⁸ Na contramão do que impõe a agenda de Direitos Humanos que se diz “universal”, Sald (2019) faz uma crítica que coaduna com a perspectiva deste artigo. Diz o autor: “Na defesa conveniente e parcial dos direitos humanos, democracia e livre-mercado prosseguiria o discurso colonialista e universalista europeu dos séculos iniciais da modernidade, empregado em defesa dos interesses das classes dirigentes europeias. Nos séculos 20 e 21, esse ‘universalismo ocidental’ continuou a se fundamentar em valores supostamente universais para legitimar e viabilizar interesses geopolíticos e econômicos concretos, porém velados, cumprindo tal função o direito autoatribuído das potências (sobretudo os EUA) de intervirem nos demais países, violando soberanias. Eis a hegemonia e seu verniz humanitário.” (SAHD, 2019, p. 288).

5 À GUIA DE CONCLUSÃO

A proposta desta pesquisa foi verificar se os direitos das mulheres negras na intersecção de raça e gênero, a partir de uma análise da atuação dos Conselhos de Direitos em âmbito local, estão sendo cumpridos/pensados à luz da garantia da igualdade racial e de gênero e do planejamento de políticas públicas no enfrentamento do racismo e do sexismo.

A partir da análise das atas de deliberações do COMPIRC e CMDM, período 2017-2019, baseada nos marcadores e categorias de análise, ficou demonstrado que as mulheres negras ainda não são ouvidas e nem reconhecidas nas suas especificidades como sujeito político identitário, e o resultado é a sua invisibilidade. Logo, seus direitos, sob a perspectiva das demandas de raça e gênero, ainda não são garantidos de forma plena e, igualmente, não são pensados nas políticas públicas de enfrentamento ao racismo e sexismo; de modo que essas mulheres não estão representadas em nenhum dos dois Conselhos Municipais – Igualdade Racial e dos Direitos da Mulher, do município de Criciúma.

No estudo, verificou-se a incapacidade do COMPIRC e do CDMD de promover estratégias de ações capazes de potencializar a intersecção de raça e de gênero. Ficou evidenciada também a falta de diálogo interativo e troca de saberes e experiências entre os dois órgãos. Pensar em direitos das mulheres negras sem reconhecer a sua especificidade, ou ainda planejar políticas universalistas, não darão conta de superar todas as formas de discriminação e, desse modo, de promover a igualdade de condições e de oportunidades entre as/os desiguais.

Embora a pesquisa esteja situada no âmbito local, percebeu-se que ainda não foi possível fraturar a dinâmica permeada pelo mundo moderno/colonial e a colonialidade aqui imposta, geradora de hierarquias e opressões, como as de gênero, raça, classe, sexualidade e

outras. Assim, o projeto decolonial propõe não apenas o término das relações formais de colonização, mas uma negação radical ao legado e à produção contínua da colonialidade do poder, do saber, do ser e de gênero.

A criação de uma agenda política específica para mulheres negras é urgente e indispensável ao enfrentamento do racismo e do sexismo, ou seja, uma agenda comprometida com a garantia da igualdade racial e de gênero e de reconhecimento da diferença para uma melhor qualidade de vida e, em consequência, assegurando os direitos humanos a partir dos processos de luta e por meio de uma nova práxis política.

Contudo, registre-se a dupla importância que envolve os dois Conselhos, COMPIRC e CMDM. Não se pode negar o ganho expressivo que a comunidade criciunense possui no sentido de participação popular, pois se verificou que ambos os Conselhos são atuantes, cada um na sua área específica, e se reúnem com frequência. São verdadeiros espaços potenciais de inserção e de vocalização dos grupos sociais desassistidos, pois são nesses espaços que conseguem expressar suas demandas, lutar por seus interesses e direitos e conhecer um pouco mais da agenda política.

Avançando na identificação das necessidades sociais, das interfaces e das possibilidades de constituição de agendas comuns, sem dúvida COMPIRC e CMDM são mecanismos que provocam transformações substantivas no contato Estado-sociedade, contribuindo para uma cultura de respeito à diversidade. E no que toca aos sujeitos de pesquisa deste trabalho, as mulheres negras seguem ainda invisibilizadas no campo da articulação e formulação de políticas públicas. As poucas vezes em que tais mulheres são nomeadas nas atas de um ou de outro Conselho, refere-se, como se viu, para mencionar eventos alusivos ao Dia da Mulher Negra, homenagens para algumas e para abordar alguns dos espaços de luta e resistência que existem em Criciúma/SC.

No entanto, isso é muito pouco diante do universo de mulheres negras criciumenses que seguem invisibilizadas e não reconhecidas e que, no município, estão sobrerrepresentadas nos piores indicadores sociais e mantidas à margem, excluídas e desumanizadas. Este texto é também um diagnóstico sintomático das muitas ausências. Ausências de discussões aprofundadas de enfrentamento ao racismo estrutural, de enfrentamento ao sexismo articulado com a raça, ausências de compromisso dos órgãos públicos e da sociedade. Esta é uma crítica que se pretende construtiva e que seja possível unir esforços entre a sociedade civil, o poder público, os movimentos sociais organizados e a própria academia (universidades). Imagina-se que parte das dificuldades no enfrentamento das questões levantadas neste texto são estruturais, embora pela leitura das atas não tenha possível levantar as dificuldades de funcionamento dos conselhos e dos/as conselheiros/as neles presentes. Este texto é, sobretudo, um diagnóstico e uma pesquisa de denúncia-ação!

Data de Submissão: 14/09/2020

Data de Aprovação: 17/11/2020

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Fernando Joaquim Ferreira Maia

Assistente Editorial: Emylli Tavares do Nascimento

REFERENCIAS

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. In: **Sociologias**. Porto Alegre: IFCH-UFRGS, 1999.

BAIROS, Luiza. Nossos feminismos revisitados. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 3, n. 2, p. 458-463, ago/dez. 1995.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. 2002. 246 fls. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Santa Catarina, 2002.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial [da] União, Poder Legislativo, 15 nov. 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.639**, de 09 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.639.htm>. Acesso em: 02 fev. 2022.

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, vol.14, n.3, p. 851-860, Jun. 2009.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres em Movimento. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 117-133, set/dez. 2003.

COLLINS, Patricia Hill. Aprendendo com a *outsider within*: a significação sociológica do pensamento feminista negro. **Revista Sociedade e Estado**. v. 31, n. 1, p. 99-127, jan/abril, 2016.

COLLINS, Patricia Hill. Se perdeu na tradução? Feminismo negro, interseccionalidade e política emancipatória. **Parágrafo**. V. 5, n. 1, p. 1-17, jan-jun, 2017.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Viabilizando a Participação em Conselhos de Políticas Públicas Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. Tradução de Liane Schneider. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, Jan. 2002.

CRICIÚMA. **Lei ordinária nº 6.494**, de 02 de outubro de 2014. Institui o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial, e dá outras disposições. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4558/leis-de-criciuma?q=6494>. Acesso em: 23 jan. 2020.

CRICIÚMA. **Lei ordinária nº 6.838**, de 19 de dezembro de 2016. Reestrutura o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, e dá outras disposições. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4558/leis-de-criciuma?q=lei+6838>. Acesso em: 23 jan. 2020.

CRICIÚMA. **O Município**: aspectos atuais. [2020b]. Disponível em: <https://www.camaracriciuma.sc.gov.br/aspectos-atuais>. Acesso em: 23 jan. 2020.

CRICIÚMA. **O Município**: características. [2020a]. Disponível em: <https://www.camaracriciuma.sc.gov.br/caracteristicas>. Acesso em: 23 jan. 2020.

CRICIÚMA. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial**. Secretaria Municipal de Assistência Social. [2018a]. Disponível em: <https://www.criciuma.sc.gov.br/pmc/webroot/upload/153194487619-07-2018.pdf> Acesso em 10 dez. 2019.

CRICIÚMA. **Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher**. Secretaria Municipal de Assistência Social. [2018b]. Disponível em: <https://www.criciuma.sc.gov.br/pmc/webroot/upload/152658940918-05-2018.pdf>. Acesso em 10 dez. 2019.

DAMASCO, Mariana Santos. **Feminismo Negro**: raça, identidade e saúde reprodutiva no Brasil. Dissertação (Mestrado em História das Ciências e da Saúde). Curso de Pós-Graduação em História das Ciências e da Saúde da Casa de Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2009.

DAVIS, Angela. **Mulheres, Cultura e Política**. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2017.

ESCRIVÃO FILHO, Antônio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

FERNANDES, Ana Tereza; CASTRO, Camila; MARON, Juliana. Desafios para implementação de políticas públicas: Intersetorialidade e regionalização. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, **Anais...** Brasília, 2013.

FIGUEIREDO, Angela. Epistemologia insubmissa feminista negra decolonial. **Tempo & Argumento**. Florianópolis, v. 12, n. 29, p. 1-24, jan/abr. 2020.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan/abr. 2006.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. 2002. **Cadernos MetrÓpole**, v. 1, n. 7, p. 9-31, ago/dez. 2002. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/9257/6867>. Acesso em 15 fev. 2019.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 9. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

GOMES, Nilma Lino. **O Movimento Negro Educador: saberes construídos nas lutas por emancipação**. Rio de Janeiro: Vozes, 2017.

GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural de amefricanidade. **Tempo Brasileiro**. Rio de Janeiro, nº. 92/93 (jan./jun.), p. 69-82, 1988.

GONZALEZ, Lélia. Por um feminismo afro-latino-americano. In: **Caderno de Formação Política do CÍrculo Palmarino**, São Paulo, v.1, n. 1, p.1-11, jan. 2011.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje, Anpocs**. São Paulo: Editora Cortez, 1984. (*Anuário de Antropologia, Política e Sociologia*)

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia. In: KLEBA, Maria Elisabeth; WENDHAUSEN, Agueda Lenita Pereira (Orgs.). **Conselhos Gestores e Empoderamento: vivências e potenciais da participação social na gestão pública**. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

hooks*, bell. **Teoria Feminista: da margem ao centro**. Tradução Rainer Patriota. São Paulo: Perspectiva, 2019.

hooks*, bell. Mulheres negras: moldando a teoria feminista. **Rev. Bras. Ciênc. Polít**, Brasília, v. 1, n. 16, p. 193-210, jan/abr. 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico: Criciúma**. [2020b]. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3175>. Acesso em: 23 jan. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estados e Municípios**: Criciúma. [2020a].

Disponível em:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/criciuma/panorama> Acesso em: 23 jan. 2020.

INOJOSA, Rose Marie. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 11-22, mar./abr. 1998.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos Fundap**, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA.

Mulheres e trabalho: breve análise do período 2004-2014. Brasília:

Ipea, 2016. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6524/1/Nota_n24_Mulheres_trabalho.pdf. Acesso em 04 fev. 2019.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Atlas da Violência 2019b. Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: Ipea; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf. Acesso em: 08 jan. 2020.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Ministério do Trabalho. Mercado de Trabalho: conjuntura e análise nº 65. Brasília: Ipea; Ministério do Trabalho, 2018. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/181031_bmt_65.pdf. Acesso em: 08 jan. 2020.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Ministério do Trabalho. Mercado de Trabalho: conjuntura e análise nº 67. Brasília: Ipea; Ministério do Trabalho, 2019a. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/191101_bmt_67.pdf. Acesso em: 08 jan. 2020.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan./abr. 2004.

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDHAUSEN, Agueda Lenita Pereira. Empoderamento e participação social na gestão pública. In: KLEBA, Maria Elisabeth; WENDHAUSEN, Agueda Lenita Pereira (Orgs.).

Conselhos Gestores e Empoderamento: vivências e potenciais da participação social na gestão pública. Jundiá: Paco Editorial, 2012.

KRÜGER, Tânia Regina. Participação da comunidade: 20 anos de diretriz constitucional. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 8, n. 2, p. 75-90, 2008.

LIMA, Fernanda da Silva. **Encontro do Núcleo de Estudos em Gênero e Raça (NEGRA/UNESC)**. 2º sem. 2019. Notas de Aula.

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**. 2015. Tese (Doutorado em Direito). Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

LIMA, Fernanda da Silva; CAPORAL, Angélica Azeredo Garcia. Feminismo negro no Brasil e luta por reconhecimento: um diálogo com a Teoria da Justiça de Nancy Fraser. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**. v. 15, n. 1, p. 1-33. Santa Maria, 2020.

LORDE, Audre. **Irmã outsider**. Tradução de Stephanie Borges. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, jan./abr. 2008.

MANTELLI, Gabriel Antonio Silveira; BADIN, Michelle Ratton Sanchez. Repensando o Direito Internacional a partir dos estudos pós-coloniais e decoloniais. **Revista Prim@ Facie**, João Pessoa PPGCJ, v. 17, n. 34, p. 1-33, jan/abr. 2018.

MARTINS, Marcelo Feijó *et al.* Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 2, n. 59, p. 151-185, abr/jun. 2008. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/144/149> Acesso em: 10 jan. 2020.

MOREIRA, Núbia Regina. **O feminismo negro brasileiro: um estudo dos movimentos de mulheres negras no Rio de Janeiro e São Paulo**. (Dissertação) Mestrado em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas/SP, 2007.

MORONI, José Antônio. O direito a participação no Governo Lula. **Informativo Especial da Secretaria-Geral da Presidência da República**, v. 1, n. 1, p. 1-22, abr. 2006. Disponível em: https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/seguranca-publica/artigos/artigo_moroni.pdf. Acesso em: 15 jan. 2020.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 101, p. 95-120, 2010.

NASCIMENTO, Erivaldo Pereira. A Polifonia de locutores no gênero ata: estratégia semântico-argumentativa. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Letras da Universidade Passo Fundo**, Passo Fundo, v. 8, n. 2, p. 112-130, jul/dez. 2012.

PEREIRA, Rosângela Saldanha *et al.* Transversalidade de gênero e políticas sociais no orçamento do estado de Mato Grosso. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 425-450, mai/ago. 2010.

RAICHELIS, R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. Serviço Social e sociedade. São Paulo: ano XXVII, n.85, 2006.

SAHD, Fabio Bacila. Os Direitos Humanos e sua Eficácia Protetiva na Encruzilhada: Direito à Barbárie ou Direitos dos Oprimidos? **Revista Direitos Humanos e Democracia**. Ijuí, v 7, nº 13, p. 280-299, jan./jun., 2019.

SILVA, Tatiana Dias. Gestão da Transversalidade em Políticas Públicas. XXXV Encontro da ANPAD, **Anais**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2041.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2020.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Rev. Sociol. Polit.** Curitiba, n.25, p. 209-213, nov. 2005.

URQUIZA, Antônio Hilário Aguilera; CALDERONI, Valéria Aparecida Mendonça de Oliveira. A Interculturalidade como Ferramenta para (Des) Colonizar. **Prim@ Facie**, João Pessoa, v. 16, n. 33, p.1-29, 2017.

VERGÈS, Françoise. **Um feminismo decolonial**. Tradução Jamille Pinheiro Dias e Raquel Camargo. São Paulo: UBU, 2020.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na República Federativa**: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde. 2013. 540 fl. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

Public Policies And Black Women On The Agenda? The (In) Visibility Of Race And Gender In Rights Councils At The Local Scope

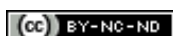
Fernanda da Silva Lima

Leandra da Silva Sousa

Abstract: Considering the fundamental role of Rights Councils at the local level as instruments of articulation, representation and participation of the population, the general objective is: to analyze whether black women appear as subjects of rights and whether there are public policies of racial equality and of gender formulated / planned based on the work of the Racial Equality Council (COMPIRC) and the Women's Rights Council (CMDM) in the municipality of Criciúma / SC in the period 2017-2019. The research problem consists of verifying how the rights of black women in the municipality of Criciúma are being planned by the rights councils at the local level to face racism and sexism, considering the oppressions intersected by several subordination axes. To this end, we sought to investigate the minutes of the deliberations of the rights councils. The specific objectives are: a) to know the struggle history of black women in Brazil and the formulation of a black feminist thought; b) understand rights councils as spaces for exercising participatory democracy and for formulating public policies; and c) analyze the deliberations of the boards - COMPIRC and CMDM, between 2017-2019. The research used the deductive method, the monographic procedure and the techniques involved bibliographical and documentary research.

Keywords: Gender; Race; Black Women; Public policy; Rights Councils.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n46.55203>
Conteúdo sob licença *Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0)



Políticas Públicas De Atendimento Aos Egressos Do Serviço De Acolhimento De Crianças E Adolescentes Pela Maioridade: Rede De Apoio Através Do Sistema Único De Assistência Social

André Viana Custódio*

Universidade de Santa Cruz do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, Santa Cruz do Sul-RS, Brasil

 <http://orcid.org/0000-0002-2618-0156>

Meline Tainah Kern**

Universidade de Santa Cruz do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, Santa Cruz do Sul-RS, Brasil

 <http://orcid.org/0000-0002-5735-8957>

Resumo: O objetivo geral deste artigo é pesquisar as estratégias de atendimento aos egressos dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes na alta complexidade da assistência social através do incentivo à criação de uma rede de apoio aos egressos do serviço de acolhimento de crianças e adolescentes pela maioridade, com a formulação e execução de políticas públicas específicas de atendimento aos jovens. Os objetivos específicos envolvem analisar o marco jurídico do direito à convivência familiar e comunitária e a garantia de atendimento a crianças e adolescentes egressos dos serviços de acolhimento, explicar as estratégias e os serviços de atendimento aos egressos dos serviços de acolhimento nas políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes e pesquisar os dados sobre atendimento aos egressos dos serviços socioassistenciais de acolhimento de crianças e adolescentes. O problema de pesquisa questiona: como se dá o atendimento aos egressos do serviço de acolhimento de crianças e adolescentes no âmbito da alta complexidade do Sistema Único de Assistência Social? O método de abordagem é dedutivo e o método de procedimento monográfico, com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Como principais resultados, o estudo constata a necessidade da preparação gradativa para o desligamento dos serviços de acolhimento, com olhar individualizado às características, como também a necessidade da existência de república em todos os municípios ou regiões e a capacitação conjunta da rede para que seja fornecido aos adolescentes o melhor desenvolvimento possível.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Acolhimento Infantil; Políticas Públicas.

* Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) com Pós-Doutorado em Direito na Universidade de Sevilha - Espanha, Coordenador Adjunto e Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISC. E-mail: andreviana.sc@gmail.com

** Mestranda em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - PPGD/UNISC. E-mail: meline_kern@hotmail.com



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n46.55051>

Políticas Públicas De Atendimento Aos Egressos Do Serviço De Acolhimento De Crianças E Adolescentes Pela Maioridade: Rede De Apoio Através Do Sistema Único De Assistência Social

André Viana Custódio

Meline Tainah Kern¹

1 INTRODUÇÃO

Este artigo versa sobre o atendimento aos egressos do serviço de acolhimento de crianças e adolescentes no âmbito da alta complexidade do Sistema Único de Assistência Social. Nesse sentido, objetiva-se pesquisar as estratégias de atendimento aos egressos dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes na alta complexidade da assistência social, através do incentivo à criação de uma rede de apoio aos egressos do serviço de acolhimento de crianças e adolescentes pela maioridade, com a formulação e execução de políticas públicas específicas de atendimento aos jovens.

A principal questão a ser respondida com esta pesquisa é: como se dá o atendimento aos egressos do serviço de acolhimento de crianças e adolescentes no âmbito da alta complexidade do Sistema Único de Assistência Social? Para isso, utilizou-se o método de pesquisa dedutivo, partindo-se de uma análise do marco jurídico do direito à convivência familiar e comunitária e a garantia de atendimento a crianças e adolescentes egressos dos serviços de

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -Brasil (CAPES). Bolsita PROSUC/CAPES Modalidade I.

acolhimento. Para chegar à resposta ao problema de pesquisa, os objetivos específicos abrangem a análise do marco jurídico do direito à convivência familiar e comunitária e a garantia de atendimento a crianças e adolescentes egressos dos serviços de acolhimento, a explicação das estratégias e os serviços de atendimento aos egressos dos serviços de acolhimento nas políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes, e a apresentação dos dados sobre atendimento aos egressos dos serviços socioassistenciais de acolhimento de crianças e adolescentes.

O método de procedimento é o monográfico com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada no Banco de Teses e Dissertações da CAPES, no *Scielo* e no Google Acadêmico priorizando as revistas qualificadas. O levantamento documental envolveu o levantamento de legislação no site do Planalto e na Secretaria Nacional de Assistência Social e de documentos oficiais do Conselho Nacional de Justiça.

O atingir da maioria é uma fase esperada por muitos adolescentes. Mais autonomia, mais possibilidades, a gerência das suas próprias decisões, apesar do aumento de responsabilidades. Porém, para os adolescentes acolhidos institucionalmente, inexistindo convívio familiar ou uma base de apoio moral e psicológico, é um momento de tensão, pois aos dezoito anos, encerra a possibilidade de manutenção do serviço de acolhimento.

Embora a área de pesquisa sobre serviços de acolhimento seja vasta, poucos estudos tratam dos jovens egressos dos serviços de acolhimento e das formas existentes e possíveis de apoio socioassistencial especial aos jovens. Isso porque, ao mesmo tempo que precisam ter a sua autonomia, vontade inerente à idade, há uma condição específica de vulnerabilidade, incerteza, que poderia não existir se estivessem em convívio familiar.

2 O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA E A GARANTIA DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES EGRESSOS DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO

Os direitos fundamentais de crianças e adolescentes se dão no contexto da teoria da proteção integral instituída por ocasião da aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, que permitiu a criação do Direito da Criança e do Adolescente, abandonando a doutrina da situação irregular. A Carta Magna (BRASIL, 1988) trouxe em seu artigo 227, entre diversos direitos básicos para uma vida digna, princípios como o de interesse superior da criança e do adolescente e da tríplice responsabilidade compartilhada.

Tal teoria, estruturante do sistema, a partir dos princípios reconhece às crianças e aos adolescentes, os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, e também aqueles relacionados à sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (VERONESE, 2003, p. 439). Desta forma, reconhece a condição de sujeito de direitos fundamentais.

2.1 O direito fundamental à convivência familiar e comunitária no marco da teoria da proteção integral

O princípio do melhor interesse da criança serve como uma forma de orientação às instituições, pois em qualquer ato relacionado ao atendimento das necessidades de crianças e adolescentes, como a formulação ou execução de políticas públicas e na aplicação de medidas e recursos, incluindo o Estado, a família e a sociedade, deve ter como critério a perspectiva que proporcione o melhor interesse da criança ou do adolescente (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 115).

O princípio da tríplice responsabilidade compartilhada, estampado na primeira parte do artigo 227 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), confere à família, ao Estado e à sociedade o dever de assegurarem às crianças e aos adolescentes, em conjunto e igual nível, todos os direitos fundamentais ali previstos, devendo também, colocá-los a salvo de qualquer forma de violência, discriminação, negligência, exploração, crueldade e opressão.

Importante previsão do artigo 227 da CF (BRASIL, 1988) é o direito à convivência familiar e comunitária, constante no *caput*, o que faz com que seja tão importante quanto o direito à vida, à dignidade, à saúde e à alimentação. Tal previsão dá-se, enfatizando que a convivência familiar sempre deve ser priorizada, desde que atendidos os demais princípios, principalmente aquele de melhor interesse da criança e do adolescente.

Antes da teoria da proteção integral, as crianças historicamente eram abandonadas, reprimidas e tiradas de suas famílias, já que não eram sujeitos de direito. Conseqüentemente eram institucionalizadas e o assistencialismo, a filantropia e/ou a caridade “substituíam” o papel que seria da família. A partir da década de 1990, passou-se a reconhecer a importância do desenvolvimento saudável das crianças e dos adolescentes, de modo que se fez prevalecer a convivência com a família, seja ela natural ou substituta, bem como a convivência comunitária (SOUZA, 2020, p. 53).

Não há como se falar de convivência familiar e comunitária, sem tratar da concepção de família, que é diferente daquela existente anteriormente à teoria da proteção integral.

O conceito atual de família não está mais relacionado com o padrão de família natural anteriormente amparado pela legislação que referendava uma concepção limitada e conservadora, mas sim reconhecida a partir dos vínculos de afeto. Os conceitos relacionados às pessoas devem acompanhar as transformações da sociedade, que por sinal são constantes. Toda e qualquer discriminação baseada no conceito conservador de família, deve ser repudiado (SOUZA; CABRAL; BERTI, 2010, p. 140). Desta forma, família independe de

quantidade de pais e/ou filhos, de gênero, de raça, ou consanguinidade, mas sim, de relações e vínculos de afeto e pertencimento.

Faz-se necessário reconhecer que “as famílias nem sempre são ideais, como no imaginário coletivo: sempre corretas e bem organizadas. Muitas vezes, precisam potencializar seus membros e fortalecer vínculos” (ALORALDO, 2017, p. 43), para que seja possível garantir a todas as crianças e adolescentes, independente de classe social o direito à convivência familiar e comunitária.

Em relação à convivência comunitária, destaca-se a ligação ao conceito de comunidade, pois se trata de uma necessidade da existência de relações interpessoais e vínculos sociais relevantes (RIBEIRO, 2018, p. 23). Assim como os adultos têm a necessidade da convivência com outras pessoas, têm as crianças e os adolescentes ainda mais, dada a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

As comunidades em si, são decisivas no bem-estar dos seres humanos. Estudos comprovam que a saúde mental e física do ser humano está associada às relações interpessoais de afeto, neste caso, não apenas dentro das relações familiares (SIQUEIRA; DELL’AGLIO, 2006). As comunidades também tem o papel moral, exercido além daquela moral interior (ética), reforçando-a, de modo que, com o compartilhamento de um valor comunitário, há a orientação dos seus membros a segui-la, sendo censurados caso não o façam (SCHMIDT, 2014, p. 108-109). Em síntese, nas palavras de Souza:

[...] na convivência familiar o direito reflete mais do que uma simples relação, mas exige vínculos afetivos e um ambiente o qual a infância possa se desenvolver integralmente. Na convivência comunitária tem-se mais do que a vivência externa ao lar e simples relações sociais, mas, também, que a comunidade e o município – tomando a forma de poder público, ofereceram um ambiente saudável e que garanta o desenvolvimento absoluto das crianças e dos adolescentes (SOUZA, 2000, p. 56).

Assim, assegurando o direito à convivência familiar e comunitária, garante-se que, pelo menos em parte, também são assegurados os demais direitos humanos e fundamentais como o direito à saúde, à dignidade, à cultura e à liberdade.

2.2 A regulamentação do direito à convivência familiar e comunitária no Estatuto da Criança e do Adolescente

O Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado pela Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, veio para regulamentar a proteção constitucional aos direitos fundamentais de crianças e adolescente estabelecendo os parâmetros da teoria da proteção integral.

A partir do artigo 3º do referido Estatuto, se observa a tutela pelo desenvolvimento saudável de crianças e adolescentes, não apenas fisicamente, mas também moral, mental, espiritual e socialmente. Desta forma, entende-se que “a efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente consiste na concretização do princípio da dignidade da pessoa humana” (SOUZA; CABRAL; BERTI, 2010, p. 129).

O Estatuto, além de estabelecer direitos relacionados à dignidade e proteção especial, também prevê o direito à convivência familiar, de forma mais detalhada que a Constituição Federal. Tão importante, que lhe foi reservado um capítulo inteiro apenas para tal questão: Do Direito à Convivência Familiar e Comunitária.

O capítulo III divide-se em três seções: Inicia no artigo 19, com as disposições gerais, é seguido pelas Seções de Família Natural e Família Substituta. Esta, ainda se subdivide em Guarda, Tutela e Adoção, estendendo-se até o artigo 52-D (BRASIL, 1990).

Trata-se de uma sequência lógica, pois a convivência familiar inicia, na maioria das vezes, na família natural. Havendo algum tipo de suspensão, rompimento ou destituição do poder familiar, pode-se passar à família substituta, mediante o uso dos tradicionais institutos da guarda, da tutela e da adoção.

A partir da Constituição Federal e mais especificamente do Estatuto da Criança e do Adolescente, passou-se a condenar as práticas de institucionalização, comuns anteriormente, permitindo-a apenas em caráter excepcional e temporário. Neste sentido, existindo a necessidade de afastamento da família natural, deve-se dar ênfase à convivência familiar e comunitária, através de família substituta. O acolhimento institucional é uma opção, mas a última delas (RIZZINI; RIZZINI, NAIFF; BAPTISTA, 2006, p. 33).

Por muitos anos, as crianças e/ou adolescentes eram tirados de suas famílias pela sua condição financeira, sob a alegação de que famílias pobres eram incapazes de criar seus filhos. Ocorre que, desde o Estatuto da Criança e do Adolescente, principalmente em seu artigo 23, há uma lenta mudança de paradigmas no sentido de que o Estado deve criar mecanismos e políticas públicas para que sejam asseguradas à família, condições mínimas para prover um desenvolvimento saudável aos seus filhos, ressaltando a importância da tríplice responsabilidade compartilhada, e garantindo a convivência familiar e comunitária, tão enfatizada (RIZZINI; RIZZINI; NAIFF; BAPTISTA, 2006, p. 18-19).

É importante ressaltar, que uma criança ou adolescente, eventualmente acolhido institucionalmente, não necessariamente teve o poder de sua família destituído, mas pode ter sido suspenso. Não havendo pessoas próximas ou da família extensa que possam acolher a criança ou o adolescente durante aquele período de afastamento, é acolhido institucionalmente, para posteriormente, retornar ao convívio familiar, sempre priorizado.

O Estatuto ainda, em seu artigo 20, iguala direitos a todos os filhos, sejam eles adotivos, havidos ou não no casamento, proibindo quaisquer discriminações a respeito da filiação. Também, os artigos 21 e 22, conferem igual responsabilidade aos genitores ou responsáveis na garantia de alimentação, educação, guarda, entre outros, deixando de lado, pelo menos formalmente, as questões relativas ao machismo estrutural (BRASIL, 1990).

A legislação indica que mais do que a simples presença de um genitor, o convívio familiar representa a atenção, o cuidado e o carinho, fundamentais em qualquer idade, mas ainda mais importantes na infância e adolescência. “Sabe-se que é na família que o processo de socialização se inicia, onde os sujeitos permanecem ligados por laços de afinidade ou afetividade o que colabora para a convivência entre os seres e a formação de vínculos para além de biológicos” (ALORALDO, 2017, p. 19-20).

Além dos artigos referentes à convivência familiar, o Estatuto da Criança e do Adolescente também traz, na parte especial, dispositivos sobre a política de atendimento, onde há previsão de ações governamentais e não-governamentais, e linhas de ações que devem ser cumpridas (BRASIL, 1990).

O artigo 87 da referida Lei, prevê em seu inciso IV, incluído no ano de 2009, “políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescente”. No inciso seguinte, prevê incentivos ao acolhimento/guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar. (BRASIL, 1990).

Para que os direitos previstos de crianças e adolescentes sejam garantidos e concretizados, se faz necessária uma mobilização e articulação entre a sociedade, a rede de atendimento e os órgãos do sistema de garantias de direitos de crianças e adolescentes. (CUSTÓDIO, 2015, p. 10-11). Desta forma, um exercício eficiente da tríplice responsabilidade compartilhada, aliada à proteção especial e prioridade absoluta, é um meio para a efetivação de direitos de crianças e adolescentes.

2.3 O direito de atendimento socioassistencial aos egressos dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes

As crianças e os adolescentes que estão em situação de acolhimento, vivenciaram situação de violação de direito, e por isso foram retirados da sua convivência familiar e comunitária, ou a perderam. Se esse acolhimento perdurou até a maioridade, ao saírem do local onde estão acolhidos pelo amparo estatal, pode ocorrer uma nova violação se não existe um acompanhamento subsequente.

O direito à assistência social tem fundamento básico no artigo 203 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e tem sua organização disposta na Lei nº 8.742 de 1993, que instituiu a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS.

O direito à assistência possui duas dimensões fundamentais: a objetiva, que diz respeito a um direito que obriga o estado à sua prestação, e a subjetiva, que dá ao titular desse direito, a possibilidade de requerer perante o Poder Judiciário a sua concretização em caso de omissão/sonegação por parte da administração pública. Sendo assim, o direito fundamental à assistência social deixa de ser apenas assistencialismo, passando a assumir a prerrogativa de um direito de cidadania (PAGANINI; VIEIRA, 2018, p. 81-82).

Nos incisos I e II, do art. 203 da Constituição está prevista a proteção da infância e adolescência e o amparo às crianças e adolescentes por meio da assistência social (BRASIL, 1988). A LOAS conta com a mesma previsão, no artigo 2º, I, *a* e *b*, com a ressalva de que a proteção social visa a garantia da vida, redução de danos e prevenção de incidência dos riscos, trazendo novamente a proteção à infância e amparo às crianças e adolescentes (BRASIL, 1993).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, que ressalta o artigo 227 da Constituição Federal, no artigo 4º, parágrafo único estabelece a garantia de prioridade como sendo a primazia do recebimento de socorro, precedência de atendimento nos serviços públicos, entre outros (BRASIL, 1990).

É importante ressaltar que não há previsão específica de assistência social para jovens na Lei Orgânica de Assistência Social, isso porque ela entrou em vigor no ano de 1993, enquanto o Estatuto da Juventude, que estabelece as idades em que as pessoas são consideradas jovens, foi aprovado somente com a Lei n. 12.852, de 05 de agosto 2013 (PEREIRA JUNIOR; COLARES, 2019, p. 339).

Portanto, analisando a partir da teoria da proteção integral e em reconhecimento dos direitos fundamentais dos jovens protegidos constitucionalmente pelo art. 277 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) deve-se estender o direito à proteção também aos jovens, principalmente aqueles egressos do serviço de acolhimento e sem relações familiares de afeto.

Destaca-se que, o reconhecimento dos direitos fundamentais de juventude foi realizado somente com a aprovação da Emenda Constitucional n. 65, 13 de julho de 2010 (BRASIL, 2010), que incluiu o jovem como titular dos mesmos direitos fundamentais já reconhecidos anteriormente para crianças e adolescentes e desse modo são alcançados pelos mesmos princípios e regras da teoria da proteção integral.

Somente a partir daí que o Estatuto da Juventude estabeleceu a regulamentação dos direitos de juventude como universais, geracionais e singulares, tendo como finalidade a promoção de bem-estar, experimentação, e principalmente, a garantia do desenvolvimento integral (BRASIL, 2013).

Considerando os egressos do serviço de acolhimento como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e que a experiência de violação de direitos demarca uma vivência singular, seja por uma situação recente de suspensão do poder familiar, seja pelo afastamento definitivo de sua família natural e não havendo possibilidade e/ou oportunidade de inclusão em uma família substituta, faz-se necessário, pela compreensão da teoria da proteção integral, que seja assegurado o direito ao atendimento socioassistencial, através das políticas de atendimento e a articulação das ações no âmbito do sistema de garantias de direitos.

3 AS ESTRATÉGIAS E OS SERVIÇOS DE ATENDIMENTO AOS EGRESSOS DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOASSISTENCIAIS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Além das legislações já citadas, que compõem as bases, orientações e organização da assistência social como política pública da seguridade social, em 2005 foi publicada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) (BRASIL, 2012, p. 13).

A NOB-SUAS operacionalizou o SUAS, alterando o modelo já existente, e criando uma nova forma de organização da gestão e oferta de serviços, projetos, programas e benefícios socioassistenciais. Também elencou responsabilidades aos gestores da política nos três entes federativos (incluindo o Distrito Federal), sendo que nos Estados, nos Municípios e no Distrito Federal, definiram-se três níveis de gestão: inicial, básica e plena (BRASIL, 2012, p. 13).

3.1 A estrutura e o funcionamento do SUAS: princípios, diretrizes e níveis de complexidade

Importante salientar que o SUAS foi instituído pelo Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), como um modelo de gestão pública, contando com participação plena e descentralização, baseados na família e no território, com prioridades no atendimento em todos os municípios do país. A NOB-SUAS é o marco inicial da implantação do SUAS (RIBEIRO, 2018, p. 58).

As funções da política de assistência social são a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos. Sua organização se baseia na forma não-contributiva, descentralizada e participativa, a denominação do SUAS. A ocupação da assistência social é a proteção à vida, redução de danos e prevenção da incidência de riscos sociais,

sem a necessidade de contribuição prévia. O seu financiamento é com recursos previstos da Seguridade Social (BRASIL, 2012, p. 16).

A NOB trouxe cinco princípios organizadores do SUAS, dispostos no artigo 3º da referida norma: universalidade, gratuidade, integralidade da proteção social, intersetorialidade e equidade (BRASIL, 2012, p. 16).

Universalidade significa que qualquer cidadão que necessite, tem o direito de acessar ou ser protegido pela rede socioassistencial, independentemente do lugar onde vive. “Alçar a universalidade para além do respeito ao princípio ético significa ter capacidade concreta de proporcionar resposta institucional expressa por meio da instalação de infraestrutura de dispositivos de atenção e de qualidade técnica de ação” (SPOSATI, 2009, p. 42-43).

A gratuidade, diz respeito ao oferecimento da assistência social sem contrapartida, isto é, sem exigência de contribuição. Em relação à integralidade da proteção social, significa que aquilo que será oferecido, deve ser integralmente, completo, um conjunto articulado de serviços, projetos, programas e benefícios socioassistenciais. Ainda há a intersetorialidade, que se trata da articulação entre a rede da assistência social e aos demais órgãos e políticas. Por fim, a equidade, princípio que orienta no sentido de respeitar as diversidades regionais, socioeconômicas, culturais, entre outras (BRASIL, 2012, p. 16).

Em relação à intersetorialidade na política de assistência social, é assegurado o desenvolvimento de um trabalho articulado em suas ações, sendo reforçada a necessidade do estabelecimento de atividades interinstitucionais e intersetoriais com as demais políticas sociais no atendimento à população. Nesse ponto há um obstáculo, visto que historicamente a assistência social foi setorial, teve a intervenção estatal e repleta de uma cultura baseada no clientelismo, paternalismo e assistencialismo. Para que essa cultura seja totalmente superada, é fundamental o apoio dos gestores, especialmente os locais (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013).

Já as diretrizes, estão presentes no artigo 5º da mesma Norma:

São diretrizes estruturantes da gestão do SUAS: I - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social; II - descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo; III - financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - matricialidade sociofamiliar; V - territorialização; VI - fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; VII - controle social e participação popular (BRASIL, 2012, p. 17).

Percebe-se, a partir das diretrizes, indícios da tríplex responsabilidade compartilhada, no momento em que dá a primazia da responsabilidade para o Estado, mas também traz a matricialidade sociofamiliar e o fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil, ainda que não seja em iguais valores.

O paradigma de proteção social básica e especial foi estabelecido no PNAS, no ano de 2004, e determina que as realidades, potencialidades, desejos, entre outros, em sua individualidade ou em grupos sociais sejam analisados, e não a generalidade. A assistência social age na proteção social sob três situações: proteção de fragilidades relativas ao ciclo de vida, proteção à dignidade e combate a qualquer violação, e proteção de fragilidades referentes à convivência familiar (SPOSATI, 2009, p. 42).

O primeiro eixo trata-se da oferta de apoio daqueles eventos humanos que provocam algum tipo de ruptura e vulnerabilidade social, no qual a assistência social dialoga com os direitos das crianças, adolescentes, jovens e idosos. O segundo eixo está a proteção à dignidade, relacionando-o com o princípio da equidade, ou seja, o respeito à heterogeneidade, rompendo discriminações contra mulheres, índios, negros, entre outras minorias. Já o terceiro eixo relaciona-se à proteção/enfrentamento de vulnerabilidades na convivência familiar como núcleo afetivo e de proteção básica, pois ampliando o equilíbrio e a resiliência da família, contribui na reconstituição do tecido social (SPOSATI, 2009, p. 42).

A proteção social advinda da Assistência Social se divide nas proteções sociais básica (PSB) e especial (PSE). A primeira tem

atuação no atendimento e prevenção e a segunda, quando há violação, ou seja, na proteção (SOUZA, 2020, p. 92).

Na primeira, os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) [...]. Esse nível de proteção busca a prevenção de situações de risco e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, sendo destinado à população que vive em situação de vulnerabilidade social. No que tange à implementação, o conjunto dos serviços inclui proteção à família, crianças, jovens e idosos. [...] Já a PSE é voltada ao atendimento das famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social. Nesse âmbito, são cofinanciados os serviços de acolhimento às crianças, adolescentes e idosos, mulheres vítimas de violência e o atendimento à população em situação de rua. Seus serviços são desenvolvidos no Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas) [...]. Nesse caso, há dois níveis de complexidade: média e alta. (CAVALCANTE; RIBEIRO, 2012, p. 1462)

As ações da proteção social especial, ou seja, de média e alta complexidade, são voltadas aos indivíduos em situação de “grande” violação de direitos, no âmbito social e pessoal, como o abandono, privação, perda de vínculos, exploração e violência, buscando o enfrentamento da respectiva violação (COUTO, 2009, p. 211).

Os serviços relacionados à média complexidade são os que oferecem atendimento àquelas pessoas que tiveram direitos violados, mas não tiveram seus vínculos familiar e comunitários rompidos. Na média complexidade está o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) (BRASIL, 2013, p. 10).

Os serviços da alta complexidade garantem proteção integral, como alimentação, moradia para aquelas pessoas que precisam ser retiradas do seu núcleo familiar e/ou comunitário (BRASIL, 2004, p. 38).

Assim, ainda que na proteção social especial de média e alta complexidade tenham enfoque na violação de direitos, na última a atenção é direcionada às situações em que há rompimento do convívio familiar e comunitário. Essas situações comportam soluções através de encaminhamento e articulações socioassistenciais e intersetoriais que sejam efetivos, devendo sempre assegurar a qualidade na atenção (SANT’ANNA, 2018, p. 48).

É importante ressaltar que a partir dessa organização – proteções básica e especial -, e a apresentação das categorias centrais de matricialidade sociofamiliar e territorialidade, há contradições, eis que:

[...] Ao mesmo tempo que a divisão em proteções sociais, a indicação da família como protagonista do trabalho e a importância do território para se pensar o trabalho socioassistencial apontam para movimentos de rompimento com a forma tradicional de constituir-se o trabalho assistencial, essas definições programáticas têm protagonizado um retorno a formas moralistas de atender às demandas da população. (COUTO, 2015, p. 671)

As proteções sociais básica e especial estão regulamentadas na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

3.2 Os serviços ofertados segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 11 de novembro de 2009, por meio da Resolução nº 109. A importância dada é pela padronização dos serviços de proteção social básica e especial em todo o território nacional, de forma que estabelece conteúdos essenciais, público a ser atendidos, propósitos e expectativas de resultados para a garantia dos direitos socioassistenciais (BRASIL, 2014, p. 4).

A referida Tipificação organizou os serviços socioassistenciais como um todo, articulando também com os benefícios de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, que é destinado àquelas famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, proporcionando assistência a pessoas que se encontrem vulneráveis socialmente (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2015, p. 41).

A Tipificação define como Serviços de Proteção Social Básica o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o

Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas (BRASIL, 2014, p. 5).

No âmbito da Proteção Especial de Média Complexidade, estão o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado de Famílias e Indivíduos (PAEFI), o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, e o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (BRASIL, 2014, p. 5-6).

Já os Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade são formados pelo serviço de Acolhimento Institucional (que abrange o Abrigo Institucional, a Casa-Lar, a Casa de Passagem e a Residência Inclusiva), pelo Serviço de Acolhimento em República, pelo Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e pelo Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (BRASIL, 2014, p. 6).

O acolhimento institucional como um todo, em especial de crianças e adolescentes, tem caráter excepcional e provisório, resultando necessidade de afastamento do convívio familiar por violação de direitos. Desta forma a criança ou o adolescente são acolhidos, prezando sempre pela não ruptura definitiva dos vínculos, nem a institucionalização prolongada. De um lado, pretende-se proteger a criança e o adolescente da violação sofrida, e de outro, contribuir para que possa haver a restauração e fortalecimento de vínculos com a família de origem, ou encaminhamento para a família extensa ou substituta (MOREIRA, 2014, p. 33).

O acolhimento familiar é uma alternativa dentro dos serviços de alta complexidade, que faz com que as crianças afastadas do convívio familiar tenham proteção na integralidade, relacionada às necessidades básicas de sobrevivência como a alimentação, a moradia e o acesso à educação (SOUZA, 2020, p. 99). Assim, é preterida a

convivência familiar em detrimento da institucionalização, conforme a necessidade da criança e do adolescente e as possibilidades.

A Resolução traz especificações de cada serviço a ser ofertado: descrição geral, descrições específicas, objetivo geral do serviço/programa, objetivos específicos (se necessário, separados e delimitados por idade ou público atingido), os usuários, as provisões como o ambiente a ser utilizado e os recursos materiais e humanos, as “vantagens” dos usuários quando usufruírem do serviço, abrangência e o impacto social (BRASIL, 2014).

Como já citado, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) atua na Proteção Social Básica, ou seja, na prevenção. De fato, dos Serviços oferecidos na Proteção Social Básica, todos têm, nos seus objetivos a prevenção, fortalecimento, de modo a trabalhar para que não seja rompida a convivência familiar, observando a Teoria da Proteção Integral, a partir dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Já o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) atua na Proteção Social Básica, ou seja, a partir do momento em que houve uma violação de direito e/ou risco de violação. Possui a palavra “especializado” no seu nome, pois age especificamente em relação ao tipo de violação. Atende famílias e indivíduos, e têm incluídos em seu sistema, os serviços de acolhimento. Os CREAS podem ser “organizados com base local; por meio de serviços de referência regional, coordenado e executado pelos estados; ou por intermédio de consórcios públicos entre os municípios” (CAVALCANTE; RIBEIRO, 2012, p. 1462).

Em relação aos egressos dos serviços de acolhimento, atua o CREAS, pois já houve violação de direitos, esta que motivou a retirada da criança ou adolescente da própria convivência familiar, fazendo com que permanecesse em serviços de acolhimento, tendo direito à república, presente na alta complexidade da Proteção Social Especial.

3.3 As estratégias de atendimento aos egressos dos serviços de acolhimento para crianças, adolescentes no SUAS

É possível haver egressos do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes por diversos motivos, como pelo retorno à convivência familiar, ou seja, retorno à família do qual temporariamente estava afastado, pela adoção, entre outras formas.

Uma dessas outras formas é a maioridade. Quando um jovem completa dezoito anos, ele não pode permanecer no serviço de acolhimento, como o Acolhimento Institucional e o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, isso porque esses serviços são destinados para crianças e adolescentes, ou seja, até os dezoito anos de idade. Há uma previsão na alta complexidade do Sistema Único de Assistência Social para os jovens (entre 18 e 21 anos) após o desligamento de um serviço de acolhimento: a República.

Existem repúblicas para jovens, para adultos em processo de saída das ruas e também para idosos. A República para jovens é:

[...] destinada, prioritariamente, a jovens entre 18 e 21 anos após desligamento de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes ou em outra situação que demande este serviço. Possui tempo de permanência limitado, podendo ser reavaliado e prorrogado em função do projeto individual formulado em conjunto com o profissional de referência. O atendimento deve apoiar a qualificação e inserção profissional e a construção de projeto de vida (BRASIL, 2014, p. 51).

Em 2009, o – na época – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome criou um documento com orientações técnicas sobre os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (BRASIL, 2009). Nele, constam princípios basilares, orientações metodológicas como a articulação intersetorial e as especificidades de todas as formas de serviço de acolhimento.

Institui a República como um serviço de apoio e moradia a grupos de jovens que se encontram, não apenas em situação de desligamento de instituições, mas também em situação de:

[...] vulnerabilidade e risco pessoal e social; com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados; em processo de desligamento de instituições de acolhimento, que não tenham possibilidade de retorno à família de origem ou de colocação em família substituta e que não possuam meios para autossustentação. (BRASIL, 2009, p. 94)

O documento também estabelece que os jovens moradores da República devem receber atendimento socioassistencial, contando com pelo menos um profissional da assistência social e um da psicologia, além da necessidade de um coordenador (BRASIL, 2009, p. 97-98). Esse atendimento deve contribuir na construção de autonomia pessoal e no desenvolvimento, pelos jovens, da “auto-gestão, autossustentação e independência” (BRASIL, 2009, p. 94).

Desta forma, é possível identificar que a república serve como um período de transição para a vida autônoma, principalmente para aquele jovem que permaneceu até os seus dezoito anos, acolhido institucionalmente, ou seja, que durante parte de sua vida não teve convivência familiar, para que ele consiga construir uma maior capacidade de manutenção, autonomia e independência nos diversos setores da vida (PEREIRA JUNIOR; COLARES, 2019, p. 345).

A contribuição no processo de conquista da autonomia e independência deve ser a partir de ações que visem o fortalecimento de capacidades, serviços e políticas públicas, principalmente de profissionalização e inserção no mercado de trabalho. Ainda, devem ser organizados espaços de fala/escuta, na construção coletiva de soluções, demandas exigidas na vida cotidiana, principalmente a profissional (BRASIL, 2009, p. 95).

Além do exposto, as repúblicas também devem possuir separação em unidades femininas e masculinas, sendo necessário o atendimento a ambos os sexos, com atenção à perspectiva de gênero e incluindo planejamento político-pedagógico sobre os direitos sexuais e reprodutivos e a maternidade. Principalmente nos grandes centros, onde a possibilidade da existência de mais de duas casas é maior e por isso os grupos de jovens devem ser divididos, a divisão deve ocorrer

por equipe técnica capacitada, respeitando afinidades e grau de autonomia (BRASIL, 2009, p. 94).

Ainda, o ambiente (a estrutura) da república deve ser aproximado aos padrões socioeconômicos da realidade de origem dos jovens, bem como manter o padrão arquitetônico de residências da cidade onde está localizada, evitando-se quaisquer placas indicativas, em razão de ser uma área residencial (BRASIL, 2009, p. 96).

Portanto, a república deve ser bem estruturada, tanto fisicamente, como profissionalmente, devendo também, funcionar como um suporte à conquista de autonomia/independência dos jovens egressos do serviço de acolhimento.

4 OS INDICADORES SOBRE ATENDIMENTO AOS EGRESSOS DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Os números de crianças e adolescentes acolhidos, seja em acolhimento institucional ou familiar, não costumam ter variações significativas a cada ano com raras exceções. É necessário salientar que o afastamento do convívio familiar só pode se dar através de decisão judicial, nos termos do artigo 101, §2º do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), por isso, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) possui os indicadores acerca do acolhimento como também da adoção, e instituiu o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), unindo o Cadastro Nacional de Adoção (CNA) e o Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA).

Duas bases do Conselho Nacional de Justiça serão analisadas: o Diagnóstico sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (BRASIL, 2020a), e as Estatísticas da adoção e do acolhimento no Brasil (BRASIL, 2020b). A primeira base é composta com resultados de análises da base de dados do SNA, que estão disponíveis desde outubro de 2019. Já a segunda, tem atualização automática e por isso, atualiza-se conforme a data de acesso.

4.1 Os indicadores nacionais sobre acolhimento de crianças e adolescentes

Conforme as estatísticas de adoção e acolhimento no Brasil, hoje, 33.069 crianças e adolescentes estão acolhidos no Brasil, contando todos os estados. Os estados com maior índice de acolhimentos são, em ordem decrescente, São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro (BRASIL, 2020b).

Desse número, 49,5% são do sexo feminino, e 50,5%, do sexo masculino. Em relação às idades, nota-se um maior acolhimento a partir dos 12 anos de idade, aproximadamente 6,3 mil adolescentes, e crescimento a partir dos 15 anos de idade aproximadamente 9 mil adolescentes (BRASIL, 2020b). Essa elevação da quantidade de adolescentes acolhidos, em comparação às crianças se dá, muitas vezes, pelo fato de adolescentes não são adotados, nem acolhidos por famílias, que dão preferência às crianças, pois quanto mais novas, maior a chance de adoção e acolhimento familiar.

Um aspecto interessante é que das 33.069 crianças e adolescentes acolhidos, apenas 4,7% constam com “problemas de saúde”, 0,8% com deficiência física e intelectual, 0,5% com deficiência física e 2,6% com deficiência intelectual e 0,3% com alguma doença infectocontagiosa, podendo estar contabilizado uma criança em mais de uma estatística (BRASIL, 2020b).

A idade média nacional de acolhimento é de 8 anos e 7 meses de idade, sendo que nos acolhimentos institucionais, a idade média é de 8 anos e 7 meses, e no acolhimento familiar, a idade média é de 7 anos e 4 meses de idade (BRASIL, 2020a, p. 45). Também, a em relação à cor/raça, a maior parte das crianças e adolescentes acolhidos é parda, sendo 48,8%. 34,4% são brancos, 15,5% pretos, 0,8% indígenas e 0,4% amarela (BRASIL, 2020a, p. 43). É que se depreende das reflexões que seguem:

Com efeito, ressalta-se a importância em incluir a cultura negra ao falar de direitos humanos, reconhecendo seus legados e sua trajetória de luta, fortalecendo conceitos

positivos e quebrando paradigmas negativos, a fim de buscar uma efetiva mudança na estrutura social, com a inclusão de grupos negligenciados, e diminuição das desigualdades sociais e raciais. (LIMA; FRUTUOSO, 2018, p. 23)

Neste caso específico, sobre o elevado percentual de crianças e adolescentes pardos, pode revelar um número maior de pretos, isso porque os institutos de pesquisa utilizam como critério para identificação de cor/raça, a autodeterminação, não analisando as origens étnico-raciais. Desta forma, por inúmeros motivos, pessoas pretas podem autodenominar-se pardas e por isso, convencionou-se identificar as pessoas que se autodeterminam pardas e pretas como pertencentes à raça negra (LIMA; VERONESE, 2011, p. 180-181). O total de crianças e dos adolescentes acolhidos, não representa o número de crianças disponíveis para adoção, isso porque há crianças que estão temporariamente acolhidas, ou ainda estão “em preparação” para a adoção.

4.2 Os indicadores nacionais sobre os egressos dos serviços de acolhimento

Em relação aos egressos do serviço de acolhimentos para crianças e adolescentes, há dados apenas relacionados àqueles reintegrados aos pais/famílias e que atingiram a maioridade. Não há nas estatísticas de adoção e acolhimento.

No Diagnóstico sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento consta um cadastro no total de 4.742 crianças e adolescentes reintegrados aos pais, e 2.991 adolescentes que atingiram a maioridade. A região Sudeste é a que possui o percentual mais elevado em ambos os casos, seguido pela região Sul (BRASIL, 2020a, p. 49).

Do total de adolescentes que atingiram a maioridade, 51,3% eram do sexo masculino, e 48,7% do feminino, aproximadamente. Com relação aos reintegrados aos seus pais, 50,8% eram do sexo feminino, e 49,2%, do masculino (BRASIL, 2020a, p. 49), o que

representa a manutenção de uma equivalência entre os sexos, também em relação às idades.

Em relação à cor/raça, 58% das crianças e adolescentes reintegrados aos genitores e 47% dos adolescentes que atingiram a maioridade eram pardos (aplica-se a teoria de que possuem raça negra, conforme demonstrado acima). Em todas as regiões, em ambos os casos – maioridade e reintegração -, a predominância era de pardos, com exceção da região Sul, que em ambos os casos, teve predominância dos brancos nos dados (BRASIL, 2020a, p.51).

Ainda, daquelas crianças e adolescentes reintegrados aos genitores no período em questão, 4,6% tinham algum problema de saúde/deficiência. Desses, 58,1% eram problemas de saúde tratáveis, 9,7% apresentavam alguma deficiência física e 32,3%, alguma deficiência intelectual (BRASIL, 2020a, p. 52).

Já dos adolescentes que atingiram a maioridade, 6,4% tinham algum problema de saúde/deficiência. Desses 6,4%, 53,6% apresentavam algum problema de saúde tratável, 8,3%, alguma deficiência física e 38%, alguma deficiência intelectual (BRASIL, 2020a, p. 52).

Trata-se de dados preocupantes, isso porque aqueles adolescentes que atingiram a maioridade, e estão acolhidos em cidades onde não há república para pessoas com deficiência ou algum programa específico, por regra, saíam da sua instituição de acolhimento, e por consequência, sem algum suporte. Qualquer jovem, ao sair da instituição de acolhimento, precisa de amparo, auxílio material, financeiro, psicológico, entre outros, devido às barreiras existentes até que consiga sua independência/autonomia.

Mais ainda aqueles jovens com algum tipo de deficiência que completam dezoito anos acolhidos institucionalmente, pois as barreiras aumentam em todas as áreas, inclusive na locomoção e atividades diárias, a depender da deficiência.

Por fim, relacionando às Unidades da Federação, os maiores índices, em ambos os casos, estão no estado de São Paulo, seguido pelo

Paraná, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, nos casos de reintegração. Nos casos de maioria, a ordem muda, apesar de o maior índice continuar em São Paulo, seguido pelo Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Paraná e Rio de Janeiro (BRASIL, 2020a, p. 53).

Portanto, a partir dos dados, pode-se ver com mais clareza a necessidade de políticas públicas, mecanismos, programas, que fortaleçam o suporte psicológico, material, afetivo, entre outros, dos jovens egressos do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes. Ainda, a necessidade de tratar cada especificidade para que a criança e/ou o adolescente possam ter um desenvolvimento saudável, apesar da falta do convívio familiar.

4.3 Ações necessárias para o aprimoramento dos serviços de atendimento aos egressos dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes

O principal foco sempre deve ser a convivência familiar. Neste caso, a tentativa de retorno/reinserção ao convívio, seja com família natural ou substituta. Para que isso seja possível, faz-se necessário a articulação de apoio às famílias, garantindo a elas o acesso à saúde, educação e trabalho digno, através de subsídios da administração local, da sociedade civil, estado e União (IANNELLI; ASSIS; PINTO, 2015).

A exigência de políticas públicas que contemplem as necessidades da família, inclusive a carência de recursos financeiros é urgente para que se possa chegar a uma solução da aplicação indiscriminada da institucionalização (LEAL, 2016, p. 81).

De todo modo, inexistindo quaisquer possibilidades de reinserção na convivência familiar, é essencial que haja a preparação gradativa para o desligamento, como preceitua o artigo 92, VIII do Estatuto da Criança e do Adolescente. Essa preparação depende muito de cada situação, mas é peculiar nos casos em que o desligamento é de adolescentes que viveram muito tempo na instituição da qual estão prestes a sair. Neste caso, o resultado positivo do desligamento

depende muito da capacidade da própria instituição na construção cotidiana, enquanto acolhido, do sentimento de confiança, autonomia e pertencimento a um grupo cultural mais amplo do que a instituição: a comunidade/sociedade, sempre atentando às características individuais, sob pena de acentuar as desigualdades (MARTINEZ; SOARES-SILVA, 2008, p. 127).

Todo o trabalho realizado durante o acolhimento deve ser feito conjuntamente com a rede socioassistencial, diminuindo a fragmentação e descontinuidade da assistência que estiver sendo prestada. Além disso, o convívio com a rede fornece às crianças e aos adolescentes acolhidos a convivência comunitária, contribuindo para que, após o desligamento, considerem como referências de atendimento, os serviços. As unidades de acolhimento precisam investir na instrumentalização dos jovens que serão desligados, no sentido de prepará-los para resistirem às formas de opressão. Neste caso, o investimento educativo é de extrema importância, além de atingir o propósito do acolhimento, já que a educação abre caminho para que os demais direitos fundamentais também sejam cumpridos (LEAL, 2016, p. 78). Além disso, a participação vivencial dos jovens é indispensável.

Ao agirem e se posicionarem de uma determinada forma, ao fazerem suas escolhas, elas se constituem como agentes poderosas da sua própria desinstitucionalização. Assim, com a proposta do resgate da dimensão vivencial dos sujeitos, não pretendo que as políticas possam contemplar as demandas particulares de cada sujeito, pois toda política pública segue certas categorias universalizadoras. Trata-se de colocar em perspectiva uma concepção de universal, como forma de estimular o debate por políticas mais plurais, que não tomem a “falta” (de políticas, de recursos, de formação etc.) como a única possibilidade de os sujeitos serem contemplados. (RIFIOTIS, 2019, p. 16)

Ademais, a base para o aprimoramento dos serviços de atendimento especificamente aos egressos dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes é a existência da república em todos os municípios ou regiões, cumprindo todos os requisitos de atendimento, infraestrutura, planejamento, entre outros, previstos

nas orientações técnicas dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes.

Aos profissionais que atuam, tanto nos acolhimentos, como nas repúblicas, faz-se absolutamente necessária uma capacitação (IANNELLI; ASSIS; PINTO, 2015, s.p.). Essa capacitação deve ser conjunta entre toda a rede, pactuando fluxos de encaminhamento/atendimento e notificação, bem como estratégias e planejamento das formas de trabalho dos profissionais e de incentivo dos jovens à conquista da sua autonomia, evitando ao máximo que as suas vulnerabilidades os impeçam de seguir em frente.

5 CONCLUSÃO

A convivência familiar e comunitária é um direito humano e fundamental de todas as crianças, adolescentes e jovens, assim como o direito ao atendimento socioassistencial. Estabelecida no artigo 227 da Constituição Federal, bem como reiterada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, deve ser priorizada em todos os casos.

Isso quer dizer que, no caso de alguma violação de direito, deve-se, antes de acolher institucionalmente a criança ou o adolescente, garantir os meios para que permaneça no convívio familiar. Não podendo ser em sua família natural, em uma substituta. O acolhimento institucional é a última medida.

O Sistema Único de Assistência Social possui dois níveis de proteção: o básico e o especial. O básico está relacionado à prevenção onde há risco de violações. O especial “entra em ação” quando já houve uma violação, e se subdivide em média e alta complexidade. Os acolhimentos institucionais situam-se na alta complexidade.

Além de toda a legislação competente, há um documento com Orientações Técnicas para os serviços de acolhimento (alta complexidade), que estabelece todos os requisitos dos serviços de acolhimento, elencando-os e descrevendo as suas prioridades. Um dos serviços é a república, que atende os jovens egressos do serviço de

acolhimento para crianças e adolescentes (de 18 a 21 anos), de forma a garantir, por meio de uma equipe socioassistencial competente para tal, a sua autonomia e independência, profissional e pessoalmente.

Apesar da prevalência pela manutenção do convívio familiar de todas as formas, no Brasil, 33.069 crianças e adolescentes estão acolhidos institucionalmente, tendo um percentual maior de adolescentes, o que significa que, muito provavelmente, permanecerão acolhidos até os seus 18 anos, tendo em vista a dificuldade de reinserção na sua família natural (uma vez que já tem capacidade de compreensão da sua provável violação de direito) bem como na substituta (pois se fosse possível não teria sido acolhido institucionalmente), e também as chances de adoção são mínimas, já que a preferência geralmente é por crianças.

Conforme a pesquisa, 2.991 adolescentes atingiram a maioria desde outubro de 2019, estando acolhidos. Porém, sabe-se que a república não é uma realidade em todos os municípios ou regiões, ficando os jovens à mercê do sistema, sem casa, comida, emprego, entre outros.

Assim, em resposta ao problema de pesquisa “como se dá o atendimento aos egressos do serviço de acolhimento de crianças e adolescentes no âmbito da alta complexidade do Sistema Único de Assistência Social?”, há a confirmação da hipótese. Eis que o atendimento aos egressos do serviço de acolhimento de crianças e adolescentes no âmbito da alta complexidade do Sistema Único de Assistência Social se dá por intermédio da república, devendo garantir a sua existência em todos os municípios ou regiões, o respeito a todas as orientações técnicas nacionais, bem como deve ser realizada, ainda no acolhimento para crianças e adolescentes, uma preparação gradativa para o desligamento, respeitando as individualidades. Isso será possível com capacitações conjuntas da rede de atendimento socioassistencial, sempre devendo prevalecer o melhor interesse da criança, do adolescente e neste caso, do jovem.

Data de Submissão: 08/09/2020

Data de Aprovação: 20/05/2021

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Alana Ramos Araújo

Assistente Editorial: Stephany Yohanne Rolim Pereira

REFERÊNCIAS

ALORALDO, Vanelise de Paula. **A garantia da convivência familiar e comunitária: desafios postos ao programa de acolhimento familiar na Região das Missões.** 2017. 177 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/7217>. Acesso em: 23 mai. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Diagnóstico sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento.** Brasília: CNJ, 2020a. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/05/relat_diagnosticoSNA2020_25052020.pdf. Acesso em: 25 mai. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Estatísticas da adoção e do acolhimento no Brasil.** Brasília: CNJ, 2020b. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=ccd72056-8999-4434-b913-f74b5b5b31a2&sheet=e78bd80b-d486-4c4e-ad8a-736269930c6b&lang=pt-BR&opt=cursel&select=clearall>. Acesso em: 21 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 22 mai. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 65, de 13 de julho de 2010.** 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc65.htm. Acesso em: 29 nov. 2021.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. 1990.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069compilado.htm.

Acesso em: 23 mai. 2020.

BRASIL. **Estatuto da Juventude**. 2013a. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-

[2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm). Acesso em: 23 mai. 2020.

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social**. 1993. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso

em: 23 mai. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Norma Operacional Básica (NOB – SUAS). Brasília: 2012.

Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf.

Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e

Adolescentes. Brasília: MDS, 2009. Disponível em:

[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf)

[Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf). Acesso

em: 19 jun. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília:

MDS, 2014. Disponível em:

[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf)

[Normativas/tipificacao.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf). Acesso em: 25 mai. 2020.

BRASIL. Ministério do Estado do Desenvolvimento Social e Combate

à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS,

2004. Disponível em:

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNA_S2004.pdf)

[Normativas/PNA_S2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNA_S2004.pdf). Acesso em: 13 jun. 2020.

CAVALCANTE, Pedro; RIBEIRO, Beatriz Bernardes. O Sistema

Único de Assistência Social: resultados da implementação da política

nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v.

46, n. 6, p. 1459-1477, 2012. Disponível em:

<https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034->

[76122012000600003&script=sci_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122012000600003&script=sci_arttext). Acesso em: 25 mai. 2020.

COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito social ou

benesse?. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 665-

677, dez. 2015. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-

[66282015000400665&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282015000400665&lng=en&nrm=iso). Acesso em 25 jun. 2020.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. *In: BRASIL. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, Brasília, p. 205-217, jun. 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Roberto_Rodrigues16/publication/329360551_A_centralidade_da_informacao_no_campo_das_politicas_publicas/links/5c0440c692851c63cab5f793/A-centralidade-da-informacao-no-campo-das-politicas-publicas.pdf#page=200. Acesso em: 31 jul. 2020.*

CUSTÓDIO, André Viana; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. **Exploração sexual comercial de crianças e adolescentes:** reflexões contemporâneas no contexto do Brasil, da Argentina e do Uruguai. Curitiba: Multideia, 2015

CUSTODIO, André Viana. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, p. 22-43, jan. 2008. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/657>. Acesso em: 25 mai. 2020.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças Esquecidas:** o trabalho infantil doméstico no Brasil. Curitiba: Multidéia, 2009.

IANNELLI, Andrea M.; ASSIS, Simone Gonçalves; PINTO, Liana Wernersbach. Reintegração familiar de crianças e adolescentes em um orfanato em municípios brasileiros com diferentes tamanhos populacionais. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 39-48, jan. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232015000100039&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 mai. 2020.

LEAL, Noêmia Soares Barbosa. **Sujeitos de direitos ou sujeitos de tutela?:** memórias de jovens egressos sobre o acolhimento institucional em João Pessoa (2010-2015), 2016. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016. Disponível em: <http://tede.biblioteca.ufpb.br/handle/tede/9541>. Acesso em: 22 jun. 2020.

LIMA, Fernanda da Silva; FRUTUOSO, Paula Keller. Direitos Humanos, Interculturalidade E Questão Racial. **Prim@ Facie**, v. 17, n. 36, p. 01-27, 22 nov. 2018.

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: Fundação Boiteux, 2011.

LIMA, Miguel M. Alves. **O Direito da Criança e do Adolescente:** fundamentos para uma abordagem principiológica. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

MARTINEZ, A. L. M; SOARES-SILVA, A. P.. O momento da saída do abrigo por causa da maioridade: a voz dos adolescentes. **Psicologia em Revista**, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 113-132, dez. 2008.

Disponível em:

<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/per/v14n2/v14n2a08.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2020.

MOREIRA, Maria Ignez Costa. Os impasses entre acolhimento institucional e o direito à convivência familiar. **Psicologia & Sociedade**, Minas Gerais, v. 26, n. 2, p. 28-37, 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3093/309332930004.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

PAGANINI, Juliana; VIEIRA, Reginaldo de Souza. O sistema único de assistência social e o direito fundamental à assistência social previsto na CRFB/88. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 23, n. 1, p. 68-86, 2018. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/895/531>. Acesso em: 09 jun. 2020.

PEREIRA JUNIOR, Antonio Jorge; COLARES, Thiago Pessoa. Direito fundamental à assistência social: conselhos gestores e serviço de república para egressos de unidades de acolhimento. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 20, n. 2, p. 337-354, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/19955/13506>. Acesso em: 25 mai. 2020.

PEREIRA, Karine Yanne de Lima; TEIXEIRA, Solange Maria. Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 114-127, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3215/321527373009.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2020.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **Ser Social**, Brasília, n.20, p.63-83, jan./jun. 2007. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/6982>. Acesso em: 25 mai. 2020.

RIBEIRO, Leonardo Jensen. **A estruturação das políticas públicas de acolhimento familiar no município de Santo Ângelo no período 2015-2018**: uma abordagem interdisciplinar. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2418/1/Leonardo%20Jensen%20Ribeiro.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2020.

RIFIOTIS, Fernanda Cruz. “Egressas de serviços de acolhimento e a invenção de novas possibilidades de vida. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, n. 99, São Paulo, p. 1-20, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v34n99/0102-6909-rbcsoc-34-99-e349914.pdf>' <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v34n99/0102-6909-rbcsoc-34-99-e349914.pdf>. Acesso em: 26 out. 2020.

RIZZINI, Irene. BAPTISTA, Rachel; NAIFF, Luciene; RIZZINI, Irma. **Acolhendo crianças e adolescentes**: experiência de promoção de direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006.

SANT'ANNA, Cláudia Oliveira. **Expressões de reconhecimento social de usuários de um serviço de proteção social especial do SUAS**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/21021>. Acesso em: 25 mai. 2020.

SCHMIDT, João Pedro. Amitai Etzioni e o paradigma comunitarista: da sociologia das organizações ao comunitarismo responsivo. **Revista Lua Nova**. São Paulo, p. 93-138, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n93/05.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2020.

SIQUEIRA, Aline Cardoso; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: uma revisão de literatura. **Psicologia & Sociedade**, Porto Alegre, v. 18, n. 1, p. 71-80, jan/abr. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822006000100010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 09 jun. 2020.

SILVA, G. T. F.; FERREIRA, P. de O. V.; SOUZA, A. G de; CARVALHO, M. H. de. Acompanhamento sociofamiliar das crianças e adolescentes egressos da instituição de acolhimento CONCRIAD. **Pensar Acadêmico**, Manhaço, v. 17, n. 1, p. 111-127, jan./abr. 2019. Disponível em: <http://www.pensaracademico.facig.edu.br/index.php/pensaracademico/article/view/526>. Acesso em: 25 mai. 2020.

SILVA, Samanta Gomes Rosa da. **(Re)construindo a história: em busca da garantia do direito à convivência familiar e comunitária nos acolhimentos institucionais públicos de Cuiabá.** 2017. 134 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade Federal De Mato Grosso, Cuiabá, 2017. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6264847. Acesso em: 23 mai. 2020.

SOUZA, Gláucia Martinhago Borges Ferreira de. **(Des)proteção aos direitos da criança e do adolescente em acolhimento familiar:** um estudo a partir das experiências de municípios do sul catarinense. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2020. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/7487>. Acesso em: 02 jun. 2020.

SOUZA, Ismael Francisco; CABRAL, Johana; BERTI, Renata Back. O reconhecimento do direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária no Brasil. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 11, n. 1, p. 125-148, jan./jun. 2010. Disponível em: https://www.academia.edu/43147753/O_reconhecimento_do_direito_da_crian%C3%A7a_e_do_adolescente_%C3%A0_conviv%C3%Aancia_familiar_e_comunit%C3%A1ria_no_Brasi. Acesso em: 25 mai. 2020.

SPOSATI, Aldaíza. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília, p. 205-217, 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Roberto_Rodrigues16/publication/329360551_A_centralidade_da_informacao_no_campo_das_politicas_publicas/links/5c0440c692851c63cab5f793/A-centralidade-da-informacao-no-campo-das-politicas-publicas.pdf#page=200. Acesso em: 25 mai. 2020.

VERONESE, Josiane Rose Petry. Humanismo e infância: a superação do paradigma da negação do sujeito. *In*: MEZZARROBA, Orides (Org.). **Humanismo Latino e Estado no Brasil.** Florianópolis: Fundação Boiteux, Treviso: Fondazione Cassamarca, 2003.

VOLIC, Catarina. A preservação dos vínculos familiares: um estudo em abrigos. 2006. 108 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17830>. Acesso em: 23 mai. 2020.

Policies Of The Assistance For Egress Of The Foster Care Of Children And Teenagers For The Age Of Majority: Support Network Through The Unified Social Assistance System

André Viana Custódio

Meline Tainah Kern

Abstract: The general aim of this article is to research the strategies for children and teenagers egress of the foster care service within the high complexity of the unified social assistance system, by encouraging the creation of a support network for egress of the foster care service by age of majority, with the formulation and implementation of specific policies for the care of young people. The specific goals involve analyzing the legal structure of the right to family and community coexistence and the assurance of assistance for children and teenagers egress of foster care service, explaining the strategies and care services for egress of foster care of children and teenagers service in social assistance public policies for children and teenagers and researching the databases about foster care for egresss of social assistance services. The research problem asks: how it provides the assistance to the egress of the foster care of children and teenagers service within the high complexity of the unified social assistance system? The approach method is deductive and the procedure method is monographic, with bibliographic and documentary research techniques. As main results, the study notes the need for gradual preparation for the disconnection of foster care service of children and teenagers, with an individualized look at the characteristics, as well as the need for the existence of a republic in all municipalities or regions and a network of joint training so that teenagers can be provided with the best possible development.

Keywords: Human Rights; Foster Care Service of children and teenagers; Policies.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n46.55051>

Conteúdo sob licença *Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0)



Educação Integral: Os Desafios Para A Construção De Uma Base Sólida Na Promoção Do Acesso Ao Trabalho E Ao Desenvolvimento Integral No Brasil

Rodrigo Vitor *

Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Curso de Direito, Mossoró-RN, Brasil

<https://orcid.org/0000-0003-1633-1704>

Robson Antão de Medeiros **

Universidade Federal da Paraíba, Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, João Pessoa-PB, Brasil

<https://orcid.org/0000-0002-8088-9342>

Resumo: A presente reflexão procura verificar a existência de uma relação direta entre educação e empregabilidade, se a educação para o trabalho produz desenvolvimento, e que tipo de desenvolvimento e, por fim, se o modelo de educação adotado pelo Brasil, e defendido por organizações internacionais, é efetivo para a promoção do desenvolvimento integral. O trabalho apresenta dados estatísticos com base em instrumentos nacionais e internacionais que demonstram a correlação entre educação, trabalho e desenvolvimento, e como mudanças decorrentes das necessidades sociais e do mercado de trabalho demandam mudança no conceito e nos objetivos da educação. Recorrendo-se a uma pesquisa de base bibliográfica e exploratória, conclui pela importância fundamental da educação para o trabalho e para o desenvolvimento integral, mas destaca que o desafio para transformação de uma educação instrumental em uma educação integral, fundada na necessidade de aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser, ainda são significativos.

Palavras-chave: Desenvolvimento integral; Educação Integral; Trabalho.

* Professor de graduação no curso de Direito da UFERSA. Doutorando em ciências jurídicas pela UFPB. E-mail: rvitoradv@gmail.com

** Professor Titular em Direito pela Universidade Federal da Paraíba. Docente Permanente do Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas - UFPB. Pós-doutorado em Direito, na Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra -Portugal. Doutor em Ciências da Saúde, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: robson.anta@gmail.com



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n46.55589>

Educação Integral: Os Desafios Para A Construção De Uma Base Sólida Na Promoção Do Acesso Ao Trabalho E Ao Desenvolvimento Integral No Brasil

Rodrigo Vitor

Robson Antão de Medeiros

1 INTRODUÇÃO

O mundo contemporâneo é marcado por rápidas e grandes transformações, especialmente em decorrência dos avanços tecnológicos experimentados. Tais transformações impactam diretamente na necessidade de novas formas de organização do trabalho, que por sua vez, requerem novos perfis e qualificações profissionais muito mais dinâmicos e complexos. Sem tais perfis e qualificações, o indivíduo não pode integrar essa nova realidade e, portanto, tende a permanecer fora do mercado.

É nesse contexto, de rápidas e intensas transformações no mercado de trabalho em direção a atender os novos padrões de produção que o papel da educação se apresenta com protagonismo, pois se associa-se a oferta de oportunidades para que o sujeito adquira as habilidades e preparação exigidos para que alguém possa integrar esse novo cenário. Assim, defende-se que uma educação abrangente e de qualidade é a chave para se preparar para estes desafios. Desta forma, a Estratégia 2020 para a educação do Grupo Mundial (Banco Mundial, 2011), indica que o investimento em educação de qualidade produz crescimento econômico e desenvolvimento mais rápidos e sustentáveis. O mesmo documento também aponta que os altos níveis de desemprego, especialmente entre os jovens, estão relacionados à

incapacidade dos sistemas de educação de prover formação com as competências requisitadas pelo mercado de trabalho.

Por outro lado, esse mesmo mercado de trabalho tem sido caracterizado por fomentar uma maior flexibilização das condições de trabalho, bem como maior precarização nas relações de trabalho. A partir das mudanças produtivas pós-fordistas e do processo de globalização, verifica-se uma tendência de equalização das condições econômicas e trabalhistas dos diversos países com vistas ao aumento da competitividade, dando origem a novas formas de relações de trabalho, inseridas dentro de um conjunto de inovações não apenas tecnológicas, mas também organizacionais, que vão aprimorar tanto a gestão da força de trabalho, quanto a gestão da produção e das relações entre as empresas, fenômeno conhecido como reestruturação produtiva (Sobrinho, 2008).

Desde então, novas formas de relacionamento entre empregadores e trabalhadores vêm surgindo, fruto das necessidades dessa nova ordem. Para se ter uma ideia dessa realidade no Brasil, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - trimestre julho a setembro de 2020, realizada pelo IBGE, indica haver 29,3 milhões de trabalhadores com carteira de trabalho assinada no País, enquanto estima em pouco mais 9 milhões o quantitativo de trabalhadores sem carteira assinada e os trabalhadores por “conta própria” em 21,7 milhões, ou seja, retrata um cenário em que a quantidade de trabalhadores com relação de emprego clássica é menor do que aqueles com ocupações atípicas, situação com tendência de aumento, de acordo com a mesma pesquisa (IBGE, 2020).

A terceirização da mão de obra é outra forma de relacionamento advinda dessa realidade, cuja participação no mercado de trabalho vem aumentando consistentemente, ano após ano (DIEESE, 2017).

Por sua vez, Bauman (2013, p. 44) adverte que a função da educação convencional está mudando, de modo que ela não mais garante mobilidade social, o que provoca a necessidade de repensá-la como um instrumento efetivo de justiça social.

Diante dessa realidade, alguns questionamentos podem ser feitos: 1º. Existe uma relação direta entre educação e

empregabilidade? 2º. A educação para o trabalho produz desenvolvimento? 3º. O modelo de educação desejado para o cenário atual serve como meio de desenvolvimento da pessoa ou como instrumento para suprir as necessidades do mercado? 4º. No Brasil, a educação é voltada para o trabalho ou para o desenvolvimento do indivíduo?

Desta forma, a partir de uma pesquisa bibliográfica e exploratória, o presente estudo se propõe a trazer elementos, dados e considerações para uma reflexão acerca de tais questões, de modo a melhor compreender os impactos advindos da educação para os indivíduos, para o mercado e para o desenvolvimento social.

2 A RELAÇÃO ENTRE EDUCAÇÃO E TRABALHO

A educação em seu conceito mais amplo está associada, de modo geral, à perspectiva de desenvolvimento e à civilidade de qualquer comunidade. Pode-se atribuir à educação ou à sua falta, uma séria de mazelas mundiais, como a guerra e suas atrocidades, a violência em geral nas grandes cidades e em países periféricos, os conflitos sociais, indiferença humana ante a uma série de problemas humanitários, a exemplo da fome, da perseguição política, da exposição a epidemias que poderiam ser razoavelmente controladas, dentre tantos outros, retratando a inexistência de certa coesão social. Por outro lado, a existência de uma educação completa e de qualidade pode ser facilmente associada ao desenvolvimento científico, desenvolvimento econômico e social, melhores oportunidades individuais, pacificação social, dentre tantas outras boas oportunidades geradas pela boa educação, retratando um cenário de maior coesão social. E por que isso ocorre?

A partir desse questionamento, é possível indicar que a coesão de uma dada sociedade decorre de um conjunto de atividades e projetos comuns, além de valores que são compartilhados e acabam por

criar uma identidade cultural, tanto individual quanto coletiva, responsável pela criação de um sentimento de pertença e de solidariedade, e atribui-se à educação a missão de criação dessa coesão, com vistas ao desenvolvimento do ser humano na sua dimensão social (UNESCO, 1996, p. 51). A educação, então, exerce uma função crucial na promoção da inclusão e coesão social, ao tempo em que atua para evitar um estado de anomia e desintegração social (JULIÃO, 2020, p. 60).

Portanto, é evidente que a incumbência da educação não se restringe ao ensino que visa exclusivamente o conhecimento, pois é bastante amplo nesse processo de construção de uma identidade social. Nesse sentido, o relatório supracitado (UNESCO, 1996, p. 90) aponta para a existência de quatro pilares do conhecimento mais amplo e necessário para a construção de dada finalidade: o primeiro seria o aprender a conhecer, pelo qual deve-se desenvolver os instrumentos de compreensão; o segundo é aprender a fazer, mais focada no desenvolvimento da capacidade profissional, de modo a tornar o aluno apto a colocar em prática seus conhecimentos; o terceiro seria aprender a viver juntos, com vistas a enfatizar a importância da participação e cooperação mútua em qualquer atividade humana, favorecendo a convivência harmoniosa entre todos; o quarto é aprender a ser, que deve favorecer um desenvolvimento completo do ser humano, de modo que ele compreenda a realidade na qual se encontra inserido, consciente da necessidade de uma atuação responsável e justa, ou seja, enfatiza a necessidade de integração entre os tipos de conhecimento anteriores.

Deste modo, a relevância da educação resta evidente, não só porque ela é responsável por ensinar o indivíduo a aprender e a prepará-lo para o mercado de trabalho, mas também porque norteia ações que facilitarão o convívio harmonioso entre os sujeitos, bem como a consciência do papel e da responsabilidade de cada um no meio em que se encontra inserido.

Assim, ao se tratar da relação entre educação e trabalho, não se deve, a partir de tais premissas, restringir a análise do impacto da educação para o desenvolvimento da capacidade de conseguir emprego e se colocar no mercado de trabalho. Deve-se ter em mente que essa relação é muito mais complexa e, portanto, produz efeitos mais amplos para os indivíduos e para a sociedade. Em sede do exposto, o processo educacional também se mostra como um instrumento de desenvolvimento de uma ética não egocêntrica, do altruísmo, da capacidade de trabalho em equipe, do respeito, da tolerância, ou seja, não se restringe ao aperfeiçoamento individual ou profissional, mas é parte de um processo social coletivo (OLIVEIRA, 2019, p.157).

E, dado esse impacto significativo, a educação pode ser afirmada como um direito inerente ao ser humano e, portanto, um direito de todos (BORGES, 2009, p.60). E esse direito se apresenta ainda como uma condição para a fruição de uma série de outros direitos, na medida em que abre a possibilidade para que o indivíduo maximize sua participação nas relações sociais (SANTANA, 2019, p.277).

Em um primeiro momento, a relação entre educação e trabalho se apoia nos dois primeiros pilares, pois a associação da capacidade de aprender e de aplicar o conhecimento impactam diretamente no preparo para o trabalho, na capacidade de maior ou menor empregabilidade, portanto, uma educação instrumental. No entanto, em seguida, tem-se que dessa relação educação – trabalho advém outras consequências que culminarão em maior ou menor desenvolvimento social, agora, mais dependentes da implementação dos outros dois pilares, aprender a viver juntos e aprender a ser.

É a esta primeira concepção da educação, instrumental, que normalmente se refere quando se aponta para a necessidade de uma educação moderna e qualificada, própria da realidade trazida pelos processos de reestruturação produtiva, norteados, por exemplo, por princípios como o da produção enxuta, que combina novas técnicas de gerenciamento da produção e comercialização de bens e produtos com

tecnologia de ponta embarcada em maquinário que produz mais com menos recursos e menos mão de obra (RIFKIN, 1995, p. 103). Rifkin (1995, p. 192 – 193) destaca ainda que esses novos trabalhadores se encontram “[...] unidos pelo uso da tecnologia da informação de última geração para identificar, intermediar e solucionar problemas.”, denominando-os de “trabalhadores do conhecimento”, fundamentais dentro de uma realidade na qual o controle sobre o conhecimento e sobre as inovações assegura o sucesso competitivo e a posição no mercado.

De acordo com a intelecção de Bauman (2013, p.42), por sua vez, ao tratar da “sociedade do conhecimento”, a descreve como “um tipo de sociedade em que o conhecimento se torna a fonte básica da riqueza nacional e pessoal, e em que aos possuidores e usuários do conhecimento se concede, de modo correspondente, a parte do leão dessa riqueza”. Nesse sentido:

Em nossas sociedades com economias supostamente qualificadas pelo conhecimento e orientadas pela informação, com o sucesso econômico orientado pela educação, o conhecimento parece ter deixado de garantir o sucesso, e a educação já não provê esse conhecimento. Está começando a evaporar a visão de uma mobilidade social ascendente orientada pela educação, neutralizando as toxinas da desigualdade e tornando-as suportáveis e inofensivas; e, simultaneamente, o que é ainda desastroso, rarefaz-se a visão da educação como algo capaz de manter em operação a mobilidade social ascendente. Sua dissipação significa um problema para a educação tal como a conhecemos. Mas também significa um problema para a desculpa favorita e comumente usada em nossa sociedade no esforço de justificar suas injustiças.

Como consequência da redução da demanda por mão de obra e maior qualificação, o desemprego se apresenta como um dos maiores desafios nas sociedades atuais. Estudo do IPEA (2019, p. 8 – 9), composto pelo período de janeiro a março de 2019 indica a expansão dos níveis de ocupação para as faixas de maior escolaridade ao longo dos últimos trimestres, além de apresentar uma taxa de desemprego de 22,1% entre aqueles que não concluíram o ensino médio e de 8,6% entre aqueles com ensino superior completo, concluindo que este

conjunto de trabalhadores é o que possui menor propensão ao desemprego.

Outro estudo do IPEA (2018, p.19), ao abordar a distribuição de vínculos formais de emprego por faixa salarial acumulada e nível de escolaridade, aponta que a imensa maioria dos empregos formais é ocupada pela população que possui curso superior completo, o que traz um indicativo de que quanto mais alto o nível de escolaridade, melhores serão os vínculos empregatícios.

Por outro lado, observa-se outro estudo produzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE indica a existência de disparidade de renda entre trabalhadores com diferentes níveis de escolaridade no Brasil. De acordo com a pesquisa, pessoas com idades entre 25 e 64 anos que tenham diploma de educação superior ganham em média 141% a mais que os trabalhadores que só têm ensino médio. Isso é mais do que o dobro da média OCDE de 57%. Todavia, o estudo indica que a diferença é ainda maior entre trabalhadores com ensino médio e aqueles com mestrado, doutorado ou equivalente, já que este último grupo ganha 350% a mais que o anterior, diferença só menor do que a encontrada no Chile (2015, p. 4).

Mostra-se evidente, então, que esse viés instrumental da educação gera oportunidades e vantagens àqueles que a alcançam nos mais elevados graus. Porém, não se pode perder de vista que a educação não é uma panaceia capaz de solucionar em definitivo o problema da pobreza e desigualdade. Estudo realizado no âmbito do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), com foco na análise de como a expansão de ensino poderiam reduzir a desigualdade e a pobreza no Brasil (MEDEIROS; BARBOSA; CAVALHAES, 2019, p.44-46), sugere que a educação, por si só, não é capaz de solucionar tais problemas, e que reformas educacionais, ainda que exitosas, provavelmente afetariam positivamente apenas os grupos mais jovens que ingressam no mercado de trabalho, e mesmo assim, os impactos positivos seriam considerados efetivos somente após meio século de

implementação de políticas de difusão educacional em larga escala no Brasil.

De modo geral, o estudo indica que, mesmo no longo prazo, há limites claros para os impactos que a educação pode ter sobre a distribuição de renda e a pobreza. Entretanto, isso não significa afirmar que as políticas educacionais são irrelevantes, pelo contrário. Nesse sentido, o estudo conclui que:

Mesmo no âmbito econômico e, mais especificamente, no mercado de trabalho existe um grande corpo de pesquisas que indicam que o sucesso das políticas de desenvolvimento de longo prazo depende do nível de qualificação da força de trabalho. Ademais, não podemos deixar de enfatizar: o papel da educação de modo algum se restringe aos fins puramente econômicos.

Todavia, aponta-se também que, para além do preparo para o mercado de trabalho, o foco nesse tipo de educação ajuda a formar um tipo de ser humano demasiadamente pacífico e sujeito à lógica capitalista, a quem deve servir, de acordo com as diretrizes e necessidades impostas (SILVA, 2010, p.14). E essa instrumentalização seria sutil, especialmente nos anos iniciais do processo educativo, orientando o espírito, a criação de valores e condutas sintonizadas com as necessidades do mercado de trabalho e, nos estágios finais, agregando os valores de eficiência do mercado de trabalho, ou seja, para a solução de problemas do setor produtivo.

Desta feita, de acordo com Altmann (2002, p. 79), devido à significativa influência do Banco Mundial na política macroeconômica brasileira, esta instituição internacional também acaba por exercer forte influência sobre outros setores, a exemplo da educação, de modo que esse cenário de uma educação instrumental no Brasil também foi uma diretriz do Banco Mundial no século XX.

No entanto, ao se analisar a Estratégia 2020 para a educação do Grupo Banco Mundial, é possível notar que a visão para a educação foi alterada em relação à estratégia anterior, de 2000, agora, com maior foco na obtenção de competências para a promoção do desenvolvimento. A visão, ao menos formalmente, parece considerar a educação sob uma perspectiva mais abrangente, que leva em consideração necessidades humanas além da mera qualificação para o

trabalho, portanto, contemplando também os outros dois pilares da educação, aprender a viver juntos e aprender a ser.

Isto revela um grande progresso no modo como se enxerga o papel da educação para o trabalho na contemporaneidade, que talvez possa auxiliar na reversão dos efeitos adversos que uma visão mais limitada da função da educação trouxe para a sociedade, notadamente quando se trata da educação como mais um instrumento de consolidação de desigualdades sociais. A esse respeito, o próprio Bauman (2013, p.42) chegou a defender que a promoção social por meio da educação serviu por muitos anos como folha de parreira para a desigualdade nua e moral das condições e expectativas humanas.

3 EDUCANDO PARA O TRABALHO E PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRAL

Como apontado acima, a Estratégia 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial parece ter reconhecido o papel mais abrangente da educação. Ao abordar a mudança na natureza do trabalho dos dias atuais, o documento “*The changing nature of work*”, produzido pelo Grupo Banco Mundial (2019, p. 23 - 24), analisa o impacto das novas tecnologias na sociedade e reforça a necessidade de um perfil de trabalhador com habilidades que não podem ser substituídas por robôs, com habilidades cognitivas gerais, a exemplo do pensamento crítico, das habilidades comportamentais no meio social, da capacidade de gerenciamento de emoções com vistas à extração de um maior engajamento e eficiência do trabalho em equipe, realidade que indica ter se verificado tanto em países emergentes como países de economia avançada.

Da análise direta do documento que trata das diretrizes para a Estratégia 2020 do Banco Mundial “Aprendizagem para Todos: Investir nos Conhecimentos e Competências das Pessoas para Promover o Desenvolvimento”, em que pese o mesmo, em termos

gerais, focar numa expansão do acesso à educação e na melhoria da qualidade da educação, é possível perceber que, muito embora se enfatize por diversas vezes a necessidade de uma educação mais abrangente, quantitativa e qualitativamente, com base nos quatro pilares outrora indicados, parece claro que o desenvolvimento que se pretende buscar é, sobretudo, o desenvolvimento econômico. Isso fica perceptível quando, ao abordar a razão pela qual uma nova estratégia seria necessária (Banco Mundial, 2011, p. 20), segundo o qual os sistemas educacionais deveriam ser adaptados para que pudessem produzir a força de trabalho qualificada e ágil. Mais à frente (Banco Mundial, 2011, p. 25), ao tratar dos objetivos e estruturas para a referida estratégia, enfatiza-se novamente o papel da educação para o progresso econômico.

Por sua vez, muito embora a busca pelo desenvolvimento econômico deva ser almejado, já que é a partir dele que se fundamenta a perspectiva de melhoria da qualidade de vida dos indivíduos, tal como ocorrido nos países que primeiro se industrializaram e cresceram economicamente, esta perspectiva de desenvolvimento não pode ser a única, sob pena de inviabilizar uma solução regulatória eficaz que contemple os legítimos interesses de todos os sujeitos envolvidos. O foco do crescimento econômico deve ser a melhoria efetiva das condições de vida da população e, quando isso ocorre, ele tende a se transformar em desenvolvimento. Para Sen (2000, p. 51 – 54), o desenvolvimento a ser construído deve ser um processo amigável, de equilíbrio, que vise a ampliação das liberdades reais que as pessoas desfrutam, ao tempo em que se tornem instrumentos para que esse processo de desenvolvimento se potencialize e alimente esse círculo desenvolvimentista.

O mesmo autor (SEN, 2000, p. 18), ademais, defende a ideia de que esse desenvolvimento só será alcançado se a sociedade se ver livre das principais fontes de privação de liberdade, dentre as quais destaca-se a pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos.

Deste modo, a importância da educação completa, com base nos seus quatro pilares, mostra-se evidente, pois abre as portas para a inserção do indivíduo no mercado de trabalho, o habilita a buscar postos de trabalho formais mais atraentes, mas também ajuda na formação de um cidadão que não se resigna e nem se mantém num comportamento passivo diante da negligência estatal, da tirania e de barreiras sociais que tentam obstruir o acesso mais diversificado da população a uma situação social mais favorecida.

Nesse norte, a partir da perspectiva dos direitos humanos, a educação se mostra emancipadora, instrumento para viabilização do exercício da cidadania, onde o indivíduo se torna participante ativo dos processos de atuação estatal, seja individualmente ou coletivamente (ASSIS; SILVA, 2017, p.3,6). Deste modo, tem-se que a educação, ao contribuir para com o processo de conquista da liberdade, não se coloca apenas como uma consequência do desenvolvimento, mas também como um meio para que este ocorra.

Sobre o tema, convém mencionar o posicionamento de Amartya Sen (2000, p.54-57), que reforça essa perspectiva de desenvolvimento a partir do que considera cinco tipos de liberdades instrumentais que contribuem, direta ou indiretamente, para que o indivíduo goze de liberdade mais ampla, referindo-se às facilidades econômicas, às oportunidades sociais, às liberdades políticas, às garantias de transparência e à segurança protetora.

Em síntese, pode-se apontar que as facilidades econômicas seriam as possibilidades que as pessoas têm de utilizar os recursos econômicos com a finalidade de produção, troca ou consumo. As oportunidades sociais seriam as prescrições que a sociedade fixa nas áreas da saúde, educação, dentre outras. As liberdades políticas dizem respeito aos direitos políticos aliados às democracias, que vão repercutir nas liberdades substantivas. Já as garantias de transparência estariam relacionadas ao compromisso ético e sincero que as pessoas devem ter umas com as outras, o que diminui as possibilidades de corrupção ou transações ilícitas, por exemplo. Por sua vez, a ideia de segurança protetora contribui para impedir que a

população que se encontra vulnerável seja reduzida à miséria, passe fome ou morra, por meio de uma rede de segurança.

Sendo assim, mais uma vez, nota-se como a educação para o trabalho e educação para a cidadania, ou seja, como a educação integral, calcada nos quatro pilares já dispostos, está diretamente imbricada com o desenvolvimento integral. Nesse sentido, a existência de indivíduos conscientes acerca da realidade na qual se inserem e que buscam se qualificar para fortalecer o setor produtivo, mas que também valorizam a cooperação e a responsabilidade social, funcionam como plataforma para a implementação do desenvolvimento integral, ao tempo em que este, uma vez implementado, potencializa a disseminação e a consolidação desses fatores na sociedade.

Desta forma, não se pode mais admitir um modelo de desenvolvimento calcado apenas no desenvolvimento econômico, que já se mostrou não apenas mantenedor, mas também gerador de significativas desigualdades sociais, portanto, insuficiente para garantir o desenvolvimento humano (UNESCO, 1996, p.69). Portanto, deve o Estado intervir e atuar como promotor desse desenvolvimento que vai além do crescimento econômico e foca na maximização do capital humano, seja pela disseminação qualitativa ou quantitativa da capacitação da força de trabalho, da educação ou de outros fatores igualmente importantes (ARRUDA; SILVA, 2020, p.47).

Acerca desse desenvolvimento humano, cabe realçar que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2019), utiliza o chamado “índice de desenvolvimento humano”, medida do progresso a longo prazo resumida em três dimensões básicas do desenvolvimento humano, renda, saúde e, não poderia faltar, a educação. Dentro desta perspectiva, o desenvolvimento humano, alia à produção e distribuição de bens e serviços, a amplificação e utilização das potencialidades humanas, dando relevância a outras questões sociais para além do crescimento econômico, das trocas e do emprego, agregando as liberdades

políticas, valores culturais, dentre outros, sempre na perspectiva da pessoa humana, de modo a fomentar a ampliação das possibilidades de escolha, razão pela qual o papel da educação é fundamental para essa mudança de paradigma, como demonstrado no Relatório Delors (UNESCO, 1996, p. 82):

Com isso, pode-se afirmar que a educação possui o papel de “dotar a humanidade da capacidade de dominar seu próprio desenvolvimento” (UNESCO, 1996, p. 82):

Um dos principais papéis reservados à educação consiste, antes de mais, em dotar a humanidade da capacidade de dominar o seu próprio desenvolvimento. Ela deve, de fato, fazer com que cada um tome o seu destino nas mãos e contribua para o progresso da sociedade em que vive, baseando o desenvolvimento na participação responsável dos indivíduos e das comunidades. Tendo em conta o ponto de vista aqui adotado é, em todos os seus componentes, que a educação contribui para o desenvolvimento humano. [...]

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 acolheu essa perspectiva de desenvolvimento integral e atribuiu à educação, um direito de todos, a responsabilidade de promover desenvolvimento do indivíduo, a cidadania, além da própria qualificação profissional, conforme se vê:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Quando se observa a Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 1996, em consonância com a Constituição Federal de 1988, traça como finalidade da educação escolar (aquela que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias, e que é objeto da referida lei), promover o desenvolvimento integral do indivíduo, prepará-lo para o exercício da cidadania e, é claro, capacitá-lo para o mercado de trabalho:

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A fim de tornar tais finalidades da educação uma realidade e monitorar seu real estágio de implementação e, em consonância com as diretrizes constitucionais estabelecidas no seu artigo 214, foi elaborado o Plano Nacional de Educação Decenal, atualmente consubstanciado na Lei 13.005, de 2014, portanto, abrangendo o período de 2014 a 2024. A referida lei, no seu artigo segundo, também elenca quais seriam as principais diretrizes do plano, sendo pertinente destacar, dentre elas, a promoção da cidadania, formação humanística e promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental que, se certa forma, podem ser relacionadas à visão de desenvolvimento integral que a educação deve promover.

Entretanto, ao se fazer uma análise mais apurada da referida norma legal, é possível notar que o foco das ações ali apresentadas está nas ações que visam promover uma significativa expansão do acesso à educação, bem como estabelecer ações e diretrizes para avaliação da qualidade da educação, mas, prioritariamente, numa perspectiva de educação para o trabalho, muito próximo do que se encontra descrito na já citada Estratégia 2020 para a Educação, do Banco Mundial, ou seja, uma perspectiva mais instrumentalizada da educação, ao invés da visão de educação integral, calcada nos seus quatro pilares básicos.

Nesse sentido, das vinte metas estabelecidas no plano decenal, nenhuma delas está diretamente ligada à ideia de educação mais humanista, preocupada com as necessidades de um desenvolvimento amplo com vistas à promoção de cidadania e liberdades individuais substantivas. É evidente que a massificação da educação para o trabalho, com foco na melhoria da qualidade, contribui para o desenvolvimento como um todo, econômico e social, mas, como assumido neste trabalho, não é suficiente para garantir um desenvolvimento integral para os indivíduos.

Muito embora nenhuma das vinte metas esteja diretamente relacionada com a perspectiva integral de desenvolvimento, é possível notar que, em determinados momentos, o Plano Nacional de Educação

(2014 – 2024) considera ações que, indiretamente, podem ser relacionadas à construção de uma educação mais abrangente, com vistas à promoção do desejado desenvolvimento integral do ser humano. Isso ocorre porque o Plano Nacional elenca, para cada uma das vinte metas, um conjunto de estratégias que devem servir para orientar os gestores na implementação de cada uma delas.

Postas essas considerações, torna-se possível destacar: a. a estratégia 7.23, que visa garantir políticas de combate à violência na escola, inclusive pelo desenvolvimento de ações destinadas à capacitação de educadores para detecção dos sinais de suas causas, como a violência doméstica e sexual, de modo a favorecer a adoção das providências adequadas para promover a construção da cultura de paz e um ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade; b. a estratégia 7.28, que foca na mobilização das famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais; c. a estratégia 12.7, que deseja assegurar, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, orientando sua ação, prioritariamente, para áreas de grande pertinência social.

Como pode ser visto, a visão de implementação de educação mais abrangente, não apenas instrumental, mas também para o desenvolvimento pessoal e para o fomento ao exercício da cidadania, ainda é muito tímida no Plano Nacional de Educação, muito embora, as estratégias destacadas contribuam para com a formação humanística dos alunos, o que é importante para o adequado exercício da cidadania. Sem educação nesse viés abrangente, o processo de construção da cidadania, que confere protagonismo à pessoa nas suas escolhas de vida, que lhe confere senso crítico da realidade na qual se insere e lhe abre as possibilidades de desenvolvimento pessoal nos mais diversos campos, sofre grave limitação e compromete a

efetividade de sua integração social e sua própria dignidade (ARBAGE; VASCONCELLOS, 2017, p.15).

Nesse sentido, a escola deve mesmo se apresentar como um *locus* fundamental de educação para a cidadania, com importância cívica fundamental (VASCONCELOS, 2007, p. 111). Portanto, tem-se que o referido plano deva, necessariamente, ser mais ousado na busca por uma educação mais completa.

Ainda sobre a relação entre educação e desenvolvimento, cabe destacar como a educação encontra-se inserida dentro de uma estratégia nacional de desenvolvimento, mais precisamente, como a educação é tratada dentro da Estratégia Nacional de Desenvolvimento econômico e Social. Tal estratégia está inserida dentro do documento denominado Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes) para o Brasil para os anos de 2020 a 2031 (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2018), e foi concebida com o objetivo de orientar, articular e influenciar as discussões dos demais instrumentos do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado (planos nacionais, setoriais e regionais e o Plano Plurianual – PPA da União).

No que concerne à referida estratégia, merece destaque o fato de ela estar em consonância com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, aprovada pela Assembleia Geral, em 2015, e que elenca 17 objetivos para o desenvolvimento sustentável. O tema educação, como não poderia ser diferente, encontra-se presente em três dos cinco eixos de análise presentes no documento, que dentro de cada eixo traça diretrizes e bases para a estratégia, mas também apresenta o cenário atual e comparativo dentro de cada eixo, bem como os desafios e orientações para um deles, com vistas à implementação do desenvolvimento sustentável.

Em termos gerais, a educação é apresentada como componente indissociável para o desenvolvimento que se deseja, completo, ou seja, não apenas econômico, mas também social e sustentável. Todavia, é

possível verificar que a educação, mesmo neste documento, parece muito mais útil ao atendimento das necessidades do mercado de trabalho, dando-se ênfase a seu papel instrumental. Nesse sentido, o foco principal da diretriz do eixo econômico é elevar a produtividade da economia brasileira. O foco institucional, onde o papel da educação também encontra-se inserido, está em melhorar a governança e a qualificação da gestão pública. Já o foco social, onde a educação também está presente, destaca como principal missão a erradicação da pobreza, a inclusão social das parcelas mais vulneráveis da população, a melhoria da distribuição de renda e a universalização e institucionalização dos direitos da cidadania, nesse aspecto, se aproximando muito da visão de desenvolvimento integral.

A seu turno, a realidade relatada demonstra, ao elencar as dimensões tratadas no Índice de Competitividade Global, do Fórum Econômico Mundial, que o Brasil aparece entre os 10% piores no ranking estando na 125^a posição na qualidade do sistema educacional (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2018, p. 59). Esse dado é interessante, pois, mais adiante (p. 87), destaca que o Brasil investe na educação uma parte relativamente alta tanto de seu PIB quanto do total de gastos públicos, sendo que, em 2015, o país investiu 5,0% do PIB em educação, o que correspondeu exatamente à média dos países da OCDE, enquanto a parcela dos gastos públicos dos governos direcionada à educação no Brasil (17,3%) ficou acima da média dos países dessa organização, que foi de 11,1%.

Já o desempenho dos alunos brasileiros no PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos) em 2015 está abaixo da média dos alunos de países da OCDE em ciências (401 pontos, comparados à média de 493 pontos), em leitura (407 pontos, comparados à média de 493 pontos) e em matemática (377 pontos, comparados à média de 490 pontos), de acordo com o mesmo relatório (2018, p.91). É bem verdade que os indicadores do PISA estão ligados mais a um perfil de educação instrumental do que integral, mas o cenário destacado parece demonstrar a necessidade de melhorar o planejamento e o investimento em educação.

Outro dado trazido pelo Estudo do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2018, p. 100), a partir de pesquisa do UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), com base na PNAD 2015, aponta que 49,7% das crianças e adolescentes entre 4 e 17 anos de idade no Brasil sofrem com ao menos uma privação de direito, seja na área de educação, informação, proteção contra o trabalho infantil, moradia, água ou saneamento. Considerando apenas a dimensão educação, a privação alcança 20,3% das crianças e adolescentes. Essa realidade de significativas privações destaca a dimensão do desafio ainda existente no avanço à concretização do direito à educação e ao desenvolvimento social integral.

Por sua vez, ao se analisar o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019, consubstanciado na Lei nº 13.249/2016 que, em tese deveria trazer ações mais concretas com vistas à implementação de ações visando o aprimoramento da educação e do desenvolvimento no Brasil, nota-se novamente que tais questões são destacadas como prioritárias, mas, sem ações concretas mais efetivas. Nessa linha, Bauman (2013, p.47) adverte que:

A desigualdade de oportunidades educacionais é uma questão que só pode ser confrontada em ampla escala por políticas de Estado. Até agora, porém, como já vimos, as políticas de Estado parecem estar se afastando, e não se aproximando, de um enfrentamento sério da questão.

Desta forma, tem-se que o desafio ainda é significativo quando se busca um desenvolvimento integral, calcado numa educação igualmente integral.

4 CONCLUSÃO

Ante o exposto, é possível concluir que existe sim uma relação direta entre educação e empregabilidade, pois, quanto maior o nível de escolaridade de uma pessoa, maiores as possibilidades de ela estar formalmente empregado, conforme demonstrado. Mas não é só isso,

já que a maior escolaridade também proporciona acesso a empregos de melhor qualidade e rentabilidade.

A partir dessa perspectiva, pode-se defender que a melhora dos indicadores de educação contribui para o progresso do desenvolvimento, está fortemente associada a uma finalidade de acesso ao mercado de trabalho e, por mais que se defenda que já não cumpre adequadamente o papel de possibilitar mobilidade social, ela ainda é importante para que isso ocorra e, sem dúvida alguma, de vital importância para o desenvolvimento econômico de qualquer sociedade.

Todavia, a visão de desenvolvimento apenas econômico parece, de fato, ultrapassada, e dentro da nova visão de desenvolvimento humano e social, a educação mantém uma posição de destaque. Seu papel não mais consiste em apenas educar para o trabalho, mas também educar para o exercício da cidadania, para que restrições sociais que geram comprometimento da liberdade sejam removidas. Assim, dentro de tal perspectiva, está presente em relatórios e objetivos de importantes organizações internacionais, como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, bem como no ordenamento jurídico brasileiro e nos seus instrumentos de efetivação de políticas públicas.

Portanto, pode-se afirmar que a educação que se pretende implementar no país está voltada para o trabalho, mas também para o desenvolvimento integral do indivíduo, que lhe fornece condições econômicas, cívicas e sociais para a sua plena realização.

No entanto, os indicativos elencados nesta reflexão demonstram que o desafio de implementação de uma visão de educação integral para a promoção do desenvolvimento integral ainda é enorme. Por outro lado, da análise dos instrumentos e normas acerca da educação, é possível notar que, muito embora a visão de educação integral tenha sido indiscutivelmente acolhida, poucas ações práticas foram previstas, de modo que é possível supor que, de fato, a educação instrumental, especialmente voltada para o trabalho, é prioridade, enquanto a visão de educação integral, fundada nos quatro pilares

(aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser), carece ainda mais de maior efetividade.

Data de Submissão: 1º/10/2020

Data de Aprovação: 23/03/2021

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Fernando Joaquim Ferreira Maia

Assistente Editorial: Bruna Agra de Medeiros

REFERÊNCIAS

ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Revista Educação e Pesquisa**. v 28, n.1, p. 77 – 89, 2002. ISSN 1678-4634.

ARBAGE, Lucas Andres; VASCONCELLOS, Rodrigo da Costa. Educação de Jovens e Adultos Privados de Liberdade Na América Latina: uma Alternativa de (Re)Começo *In: Prim@ Facie*. vol 16, número 33, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/34197/18759>. Acesso em 4 de dez. de 2020.

ARRUDA, Gerardo Clésio Maia; SILVA, Ticyanne Pereira da. Políticas Públicas De Erradicação Do Trabalho Infantil: Uma Reflexão Apoiada No Projeto Algodão Com Trabalho Decente. *In: Prim@ Facie*. vol 19, número 41, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/45035/30313>. Acesso em 4 de dez. de 2020.

ASSIS, Christiane Costa; SILVA, Adriana Campos. Controle social e responsabilidade estatal. *In: Prim@ Facie*. vol 16, número 33, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/35721/18710>. Acesso em 4 de dez. de 2020.

BANCO MUNDIAL. **Estratégia 2020 para educação no Grupo Banco Mundial** (Sumário Executivo), 2011. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/463292->

1306181142935/Portuguese_Exec_Summary_ESS2020_FINAL.pdf. Acesso em 23 de set. 2019.

BANCO MUNDIAL. **World Bank Group Education Strategy 2020: Learning for All Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development**, 2011. Disponível em: http://wbgfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/Education_Strategy_2020.pdf. Acesso em 23 de set. 2019.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 2019: The changing nature of work**, 2019. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/816281518818814423/pdf/2019-WDR-Report.pdf>. Acesso em 23 de set. 2019.

BAUMAN, Zygmunt. **Sobre educação e juventude**. 2013. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BORGES, Maria Creusa de Araújo. **Do direito à educação nos documentos internacionais de proteção dos direitos humanos – o caso da educação superior**. João Pessoa, Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, 2009. 98 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas).

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Terceirização e precarização das condições de trabalho**. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec172Terceirizacao.pdf>. Acesso em 20 de set. de 2019.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - trimestre julho a novembro de 2020**. IBGE. 2020. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Quadro_Sintetico/2020/pnadc_202003_trimestre_quadroSintetico.pdf . Acesso em 4 de dez. de 2020.

IPEA. **Carta de Conjuntura 2019 – 2º Trimestre – Nº 43**. Brasília: 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/190618_cc_43_mercado_de_trabalho.pdf. Acesso em 23. Set. 2019.

IPEA. **Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. Brasília: 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8258/1/Terceiriza%C3%A7%C3%A3o%20do%20trabalho%20no%20Brasil_novas%20e%20distintas%20perspectivas%20para%20o%20debate.pdf. Acesso em 23 de set. de 2019.

JULIÃO, António Luís. O papel da Educação na promoção da coesão social em Angola. **Revista Espaço Acadêmico**, 2020, 19.220: 58-

67. Disponível em:
<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/48647/751375149577>. Acesso em 04 de dez. de 2020.

MEDEIROS, Marcelo; BARBOSA, Rogério Jerônimo; CARVALHAES, Flavio. Educação, desigualdade e redução da pobreza no Brasil. *In: Texto para discussão 2447*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9100/1/td_2447.pdf. Acesso em 04 de dez. de 2020.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes) para o Brasil para os anos de 2020 a 2031**. Brasília: 2018. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/endes>. Acesso em 26 de set. de 2019.

OLIVEIRA, Ramon Rebouças Nolasco de. **Educação jurídica em contextos de inovação pedagógica e sociocultural: a experiência brasileira nas perspectivas docente e discente da FD-UnB e UFERSA**. 2019. 509 f., il. Tese (Doutorado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/37672>. Acesso em 04 de dez. de 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO – OCDE. **Educação em resumo** (Education at a glance 2015), 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/Education-at-a-glance-2015-Brazil-in-Portuguese.pdf>. Acesso em 24 de set. de 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **O que é IDH**. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idho/conceitos/o-que-e-o-idh.html>. Acesso em 24 de set. de 2019.

RIFKIN, Jeremy. **O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho**. São Paulo: Makron Books do Brasil, 1995.

SANTANA, Herbert França de. O direito público subjetivo à educação face à teoria geral dos direitos fundamentais sociais: uma reflexão necessária para a garantia da efetividade do direito educacional. **Revista do CEPEJ**. Salvador, vol. 21, pp 275-311, jul-dez 2019. Disponível em: <https://cienciasmedicasbiologicas.ufba.br/index.php/CEPEJ/article/view/34522/19950>. Acesso em 4 de dez. de 2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Cícero Aparecido Franco da. **Educação para o trabalho contemporâneo: construindo autonomia para transformar.** Americana, Centro Salesiano Universitário de São Paulo – UNISAL. 2010. 102 f. Dissertação (Mestrado em Educação).

SOBRINHO, Palmeira Zéu. **Terceirização e Reestruturação Produtiva.** São Paulo: LTr, 2008.

UNESCO. **Educação, um tesouro a descobrir:** Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a educação para o século XXI. São Paulo: Cortez, 1996. Disponível em: http://dhnet.org.br/dados/relatorios/a_pdf/r_unesco_educ_tesouro_descobrir.pdf. Acesso em 23 de set. de 2019.

VASCONCELOS, Teresa - A importância da educação na construção da cidadania. **Saber (e) Educar.** Porto: ESE de Paula Frassinetti. N.º12 (2007), p.109-117.

Integral Education: The Challenges For Building A Solid Base In Promoting Access To Work And Integral Development In Brazil

Rodrigo Vitor

Robson Antão de Medeiros

Abstract: The present reflection, based on a bibliographic and exploratory research, seeks to verify the existence of a direct relationship between education and employability, if education for labor produces development, and what kind of development and, finally, if the model of Education adopted by Brazil, and advocated by international organizations, is effective to promote the integral development. This paper presents statistical data based on national and international instruments that demonstrate the correlation between education, labor and development, and how changes resulting from social and labor market needs require changes in the concept and objectives of education. It concludes by the fundamental importance of education for labor and for integral development, but stresses that the challenge to transform instrumental education into integral education, based on the need to learn to know, learn to do, learn to live together and learn to be, are still significant.

Keywords: Integral development; Integral education; Labor.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n46.55589>

Conteúdo sob licença *Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0)



A Condição Das Mulheres Chefes De Famílias Monoparentais E A Necessidade De Políticas Afirmativas Estatais


Rosendo Freitas de Amorim *

Universidade de Fortaleza, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, Brasil

 <http://orcid.org/0000-0003-1498-8999>

Jônica Queiroz Vieira **

Universidade de Fortaleza, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0002-4504-8345>

Resumo: O presente artigo analisa a condição das mulheres como chefes de famílias monoparentais na atual conjuntura social brasileira, destacando os entraves, dificuldades e problemas enfrentados por estas figuras femininas. Ao longo dos séculos, o conceito de família foi sendo modificado de forma gradual, fazendo com que apenas na metade do século XX novas composições familiares ganhassem a tutela jurídica necessária. Discute-se, portanto, o papel da mulher como chefe familiar, provedora do lar e mãe, sendo esta ainda vulnerável socialmente por resquícios de uma sociedade patriarcal. Debate-se nas famílias monoparentais femininas a ausência paterna, além de riscos pela condição social do gênero feminino, cabendo ao Estado se ater as necessidades oriundas desta composição familiar, colocando em prática políticas afirmativas para superar a condição da mulher de socialmente vulnerável na coletividade. Para isso, realizou-se pesquisa com metodologia qualitativa, bibliográfica, de natureza pura e com objetivo descritivo, por meio do uso de livros e artigos científicos. Como resultado, tem-se que se faz necessária a atuação estatal para a construção de políticas afirmativas para auxiliar o desenvolvimento econômico e social das mulheres chefes de famílias monoparentais.

Palavras-chave: Direito de Família; Famílias Monoparentais; Direito das Mulheres.

* Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará. Pós-doutorado em Saúde Coletiva pelo Instituto de Saúde Coletiva (ISC) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor titular da Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e assessor técnico da Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC). Professor do mestrado em Saúde Coletiva da Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e professor colaborador do Programa de Pós-Graduação (mestrado e doutorado) em Direito da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Editor Chefe da Revista DoCentes e da Revista de Educação. E-mail: rosendo.freitas@gmail.com

** Mestranda em Direito Constitucional (Universidade de Fortaleza – UNIFOR). Promotora de Justiça no Estado do Ceará. E-mail: jonicaqueiroz@hotmail.com



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n46.53191>

A Condição Das Mulheres Chefes De Famílias Monoparentais E A Necessidade De Políticas Afirmativas Estatais

Rosendo Freitas de Amorim

Jônica Queiroz Vieira

1 INTRODUÇÃO

A estruturação familiar brasileira não mais se pauta na dita família nuclear, aquela composta pelo homem como chefe da família, a mulher como figura submissa e os filhos advindos do casamento, tendo estes vínculos eminentemente biológicos, que tinham escopos bem desenhados até o fim do século XX.

O advento de diversas mudanças paradigmáticas na sociedade, dentre elas a conquista de direitos pelas mulheres, como a inserção no mercado de trabalho e a conquista de direitos civis, políticos e sociais, em equiparação aos homens, fizeram com que a estrutura padronizada da família brasileira fosse drasticamente alterada. Novas configurações familiares, como a família homossexual, família multiparental, família monoparental, dentre outras, passaram a integrar o cotidiano da sociedade no século XXI.

Os avanços tecnológicos advindos após a segunda metade do século XX, criou diversos núcleos familiares, com distinções nítidas entre os seus membros em termos de composição familiar. Com a efetivação da mulher no mercado de trabalho, aumentaram de forma significativa o número de separações e divórcios, já que as crises matrimoniais não eram mais apaziguadas pelo sustento da família pelo homem, visto que as mulheres passam a se tornar co-provedoras

familiares, abrindo espaço para novas configurações familiares.

A partir dessa nova realidade social, nasce o que se chama de família monoparental. Tal composição se pauta na ideia de que apenas um dos pais exerça o pátrio poder, seja por abandono ou pelo falecimento do outro. O objetivo do presente artigo, todavia, é analisar uma configuração familiar específica, qual seja, a da mulher como chefe da família monoparental e seus obstáculos financeiros e sociais para se firmar como única provedora familiar na criação de seus filhos.

Para analisar tais pontos relevantes, serão considerados, primeiramente, o direito à isonomia de gêneros entre homens e mulheres como direito fundamental, seguindo-se a tratativa para se investigar como se dá o papel da mulher como chefe familiar na família monoparental, quais são os desafios diários que estas enfrentam perante o mercado de trabalho e a sociedade e como conseguem conciliar ambos espectros de suas vidas, o de mãe e o de trabalhadora.

Para se alcançar o intento deste trabalho, a metodologia, de natureza pura e ordem bibliográfica e qualitativa nas fontes selecionadas, fundamentou-se nas várias informações doutrinárias sobre o tema, contidas em artigos científicos, livros e internet. O recurso à doutrina clássica do direito das famílias foi fundamental para compreender de que forma o instituto da “família” foi construído no direito brasileiro, de modo a assimilar, em seguida, sobretudo por meio de artigos científicos da última década, as mudanças ocorridas e a maneira como a mulher se encontra inserida no novo contexto. Para tanto, os métodos históricos e comparativos foram usados buscando a melhor solução para se identificar o direito à isonomia entre gêneros e direitos das mulheres, atualmente assegurados como direitos fundamentais na Constituição Federal.

Quanto aos objetivos, a pesquisa é descritiva, a partir do delineamento das transformações ocorridas no direito diante da qualificação daquilo que se entende por “família”, para fins de tutela de direitos fundamentais, além de propositiva, no intuito de apresentar a imprescindibilidade de que políticas públicas afirmativas e compreensivas sejam adotadas pelo Estado, como garantidor dos

direitos sociais, para mitigar a vulnerabilidade de mulheres que se encontram na posição de chefes de família monoparentais, enquanto ainda precisam lidar com os vestígios do patriarcalismo que obstaculiza a plena igualdade entre elas e seus pares masculinos.

Na primeira seção, será feito um estudo para determinar e delimitar a evolução das configurações familiares pela história até o surgimento do modelo a ser desenvolvido no presente trabalho, qual seja a da família monoparental matriarcal.

Já a segunda seção tratará de uma análise do papel da mulher na sociedade ao longo dos séculos, as conquistas relacionadas ao movimento feminista, os direitos conquistados, a introdução feminina no mercado de trabalho e os obstáculos sociais que persistem para as mulheres na contemporaneidade.

A terceira seção explorará como se dá a configuração da mulher chefe da família monoparental na atualidade, analisando os aspectos sociológicos e culturais de tal fenômeno, bem como evidenciando os desafios enfrentados pelas mulheres que estão nesta estrutura familiar. Ressalta-se que, um dos propósitos do presente artigo é instigar uma discussão sobre a vulnerabilidade social de tais mulheres, de modo que tanto o poder público quanto outras camadas da sociedade possam ajudar a compor políticas afirmativas para diminuir o impacto causado pela situação familiar vivida por estas, sobretudo as mais pobres.

2 A MULHER NA SOCIEDADE MODERNA E CONTEMPORÂNEA

No início da sociedade patriarcal, as mulheres eram ensinadas que não poderiam trabalhar e não poderiam estudar, que estas eram tarefas para os homens. As mulheres tinham a função precípua de cuidar da casa, do marido, procriar e cuidar dos filhos. O homem deveria prover todo o sustento da casa, para a mulher e para os filhos.

Às mulheres não era permitido estudar e nem trabalhar fora e ganhar seu próprio dinheiro.

A realidade da mulher, a nível mundial, começou a se modificar com a revolução industrial, ainda muito lentamente, em meados do século XVIII, trazendo o desenvolvimento tecnológico e o crescimento das máquinas nas indústrias (ESPÍNDOLA, 2011, *online*). A necessidade de aumentar a mão de obra para trabalhar nas fábricas fez com que a mulher passasse a começar a trabalhar fora dos afazeres domésticos e seus correlatos. Porém, a mão de obra feminina era muito mais barata que a mão de obra masculina, mesmo que o trabalho feminino fosse exercido com a mesma carga horária do trabalho masculino. A chefia da família, porém, ainda pertencia inteiramente aos homens, cabendo as mulheres que trabalhavam nas fábricas o trabalho doméstico e o cuidado dos filhos.

No Brasil, a sociedade brasileira era totalmente patriarcal, tendo as mulheres o dever de cuidar da casa e dos filhos, ficando a cargo do marido o sustento e a chefia da família. O homem era visto como o único capaz de prover o sustento da família, de trabalhar fora de casa e buscar o conforto para sua família. À mulher, a única tarefa designada era a procriação, cuidado dos filhos e da casa do marido. As mulheres eram ensinadas por seus pais e maridos que não deveriam trabalhar e prover seu próprio sustento, pois esta tarefa era função exclusiva do homem (ESPÍNDOLA, 2011, *online*).

As mulheres de classe média e alta não trabalhavam fora. Não poderiam e nem deveriam ganhar seu próprio dinheiro. Eram ensinadas desde crianças que o seu dever era casar, ter filhos e cuidar dos afazeres domésticos. As meninas eram preparadas desde tenra idade para o casamento, aprendendo afazeres domésticos, bordados, dentre outras atividades dentro do lar. Ainda, eram ensinadas como ser uma “boa esposa”: dedicada, submissa e obediente.

As mulheres de classes mais baixas, que precisavam ajudar os maridos com o sustento da família e as mulheres viúvas, que precisavam prover o sustento de sua família, trabalhavam com afazeres domésticos ou atividades relacionadas à atividade doméstica:

faziam bordados, eram lavadeiras de roupas, empregadas domésticas, passadeiras, faziam doces por encomenda, arranjos de flores. (PROBST, 2015, *online*). Porém, também eram ensinadas que o dever do marido era de prover o sustento da família e o da mulher cuidar da casa e dos filhos. Tais atividades, porém, eram mal vistas pela sociedade, que condenava e xingava as mulheres que se arriscavam a trabalhar.

A revolução industrial, que se fez presente no Brasil apenas em meados da década de 1930, começou a inserir a mulher no mercado de trabalho, apesar de duramente criticadas quando trabalhavam e ganhavam seu próprio dinheiro. As mulheres brasileiras começaram a laborar nas fábricas, ganhando muito menos do que os homens, tendo nenhum poder sobre a família, exercido em sua totalidade pelo marido.

Outro fator que ajudou a colocar as mulheres brasileiras no mercado de trabalho foram as duas grandes guerras mundiais. Com os homens precisando servir ao exército brasileiro, fosse lutando na guerra, auxiliando os feridos, com alimentação, dentre outras funções na guerra, a mão de obra masculina diminuiu, necessitando então que mulheres e crianças substituíssem os homens que foram lutar nas guerras. Mesmo com o fim das duas grandes guerras mundiais, muitos homens perderam suas vidas nas batalhas, ou mesmo os que não morreram, mas se machucavam na guerra e não possuíam mais condições de laborar. Assim, as mulheres brasileiras iniciaram seu labor nas fábricas e comércios da família, assumindo a dupla jornada de cuidar da casa e dos filhos, bem como trabalhar fora de casa.

A revolução feminista, que ocorreu no Brasil na década de 1970, desafiou e incentivou as mulheres a conquistarem maior espaço na sociedade, laborando e ganhando seu próprio dinheiro. O movimento buscava igualdade de trabalho para as mulheres, mesmos salários, mesmas condições de trabalho, direito ao voto e direitos trabalhistas (ESPÍNDOLA, 2011, *online*). O movimento feminista trouxe a mulher mais liberdade e mais autonomia para trabalhar e lutar por seus

direitos, buscando a igualdade de gênero.

Porém, apesar de conseguir a liberdade de trabalhar fora de casa e ter seu próprio dinheiro, ainda incumbia exclusivamente a mulher os cuidados da casa e dos filhos. Assim, além da jornada extenuante de 8 horas diárias, a mulher continuava sua árdua jornada de trabalho em casa, cuidando sozinha dos afazeres domésticos e dos filhos.

Apesar da extenuante dupla jornada de trabalho, as mulheres não desistiram de trabalhar fora e conseguiram conquistar cada vez mais espaço dentro das fábricas, empresas e em suas casas. As mulheres começaram a ficar mais autônomas.

Lima Filho (2017, *online*) discorre que na década de 1990 ocorreu uma nova configuração do cenário mundial, com a participação intensa da mulher no mercado de trabalho, caracterizando um novo contexto de inserção da mulher no espaço de trabalho. Nesta década, verificou-se um grande aumento do número de mulheres formalmente assalariadas. Esta representatividade aumenta cada vez mais, principalmente no século XXI.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a mulher passou a ter direitos iguais em relação ao homem, sendo vedada qualquer desigualdade em razão do gênero, conforme artigo 5^a da Lei Maior.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição.

No século XXI, a mulher encontra-se totalmente inserida no mercado de trabalho, tendo o direito assegurado de ganhar o mesmo salário que os homens. Com a total inserção das mulheres no mercado de trabalho, elas ganharam sua total autonomia e finalmente têm o direito de chefiar sua família, não dependendo mais dos homens para ganhar seu próprio sustento ou mesmo chefiar a família.

Na década de 2000 em diante, as mulheres passaram a ter grande autonomia, se sustentando e não mais dependendo de um

homem para gerir sua vida. Assim, cada vez mais mulheres chefiam suas famílias, seja pelo motivo do divórcio, viuvez ou por escolha de não ter casado. A mulher atualmente não depende mais do homem para chefiar a família, podendo ela mesma fazê-lo.

3 A INSTITUIÇÃO FAMILIAR AO LONGO DOS SÉCULOS

Inicialmente, há de se determinar o conceito clássico de família. A Constituição Federal e o Código Civil Brasileiro trazem as principais previsões referentes ao Direito de Família. Cabe ressaltar, entretanto, que o instituto da família não se encontra limitado em parâmetros legais previamente regulamentados. A família e as relações dela decorrentes ultrapassam as normas legais, pois as mudanças nos contextos culturais, sociais e científicos ocorrem sob forma e velocidade tão avassaladoras que a lei não dá conta de acompanhar no mesmo passo.

Na contemporaneidade não há barreiras quanto ao impedimento da sedução enquanto comando das uniões oficiais. A atração amorosa não mais encontra regra coletiva contrária à sua efetivação, não havendo outros fundamentos além da atração recíproca para as uniões. Essa atração não era por demais considerada nas decisões de casamento tradicionais, mas agora se encontra como ponto central na formação das uniões legítimas (LIPOVETSKY, 2017). Essa atração é um indicativo para o que, juridicamente, é o novo paradigma da pessoa.

Difícil a definição concreta de família, mas é certo que ideias iniciais de sua designação já eram presentes desde o direito romano, posto que o estado familiar da pessoa determinante para a aferição da capacidade jurídica no campo do direito privado. A vinculação da família com o Estado aponta para a afirmação de que “onde e quando a família se mostrou forte, aí floresceu o Estado; onde e quando se

revelou frágil, aí começou a decadência geral” (MONTEIRO, 2009, p. 101). A vinculação é duplamente fortalecida pelos avanços bilaterais.

Na definição de Perlingieri (2007, p. 243) a família, como formação social, é sociedade natural, garantida pela Constituição Federal, não como portadora de um interesse superior e supra individual, mas, sim, em função da realização das exigências humanas, como o lugar onde se desenvolve a pessoa, sendo essa o ponto central de todas as relações familiares.

Estudar a questão familiar é também entender as transformações históricas que entrelaçam-se com as mudanças na família e em sua evolução. Sendo uma entidade histórica, muda de acordo com as transformações dos tempos, pelo que a história da família é também a da própria humanidade (HIRONAKA, 2000, p. 17-18). Essa modulação reverbera os avanços e conquistas da família e marca posições de progresso na sociedade e nas cortes de Justiça.

Na conceituação, a família é vista como legítima e meio de valorizar a moralidade visando ao propósito de casamento como uma função social, e na definição conservadora que remonta ao Código Civil de 1916 é tida como o complexo de normas reguladoras da celebração, validade e efeitos do casamento, bem como das relações sociais e econômicas da sociedade conjugal, e a dissolução desta, assim como o vínculo de parentesco, pressupondo a dualidade de sexos para a existência (BEVILAQUA, 1950, p. 41-42, 67). A definição guarda estrita relação com a perspectiva formatada de família dentro do patriarcalismo e patrimonialismo como fundamentos de suas composições.

A unidade familiar é o alicerce para a formação social, sendo a primeira referência do ser humano. Apesar da discussão persistente acerca da família, traz-se à colação o aspecto de encontrar-se a família em constante mudança, por ser uma realidade sociológica, constituindo a base do Estado e o núcleo fundamental de sua organização, considerando-se a família a instituição necessária e sagrada a merecer a ampla proteção estatal (Gonçalves 2005, p.11).

Essa proteção reforça a ideia de importância do núcleo familiar e tem amparo constitucional.

Constituída como a primeira instituição que os indivíduos integram ao nascerem e é nela que se formam como pessoas, já que ela é o primeiro laboratório de relações humanas que o sujeito conhece (OSORIO, 1996). Na formatação modular inter-relacional da família, os indivíduos preservam sua personalidade, devido à influência que ela exerce sobre o funcionamento de seus membros (SOARES; COLOSSI, 2016).

Independentemente de uma visão mais conservadora, ou não, sobre a família, há de se compreender que ainda que frente a tantas mudanças, a família é e continuará a ser a base social para os indivíduos, legitimando-se, assim, a proteção destinada a ela pelo Estado.

Assim, com as novas concepções de família, e a abrangência contemporânea do termo, a configuração hierárquica e patriarcal das famílias perdeu sua hegemonia em alinhamento com as transformações sociais.

Esse processo de transformação da estrutura familiar decorre da igualdade de todos perante a lei, disposta no art. 5º da Constituição Federal de 1988, com maior projeção dos atores da cena familiar ao protagonizarem seus papéis domésticos e sociais, fruto da constitucionalidade da equidade entre homens e mulheres. Além disso, é imperioso citar a influência de movimentos sociais em prol dos direitos femininos, que ajudaram a garantir que o modelo patriarcal desse lugar às novas configurações familiares.

Do ponto de vista filosófico, depreende-se que o tema em relação ao status da mulher e a repercussão disso nas relações intrafamiliares é de abordagem rara, possivelmente como consequência da marginalização imposta à figura feminina. Pode-se citar, por exemplo, Kant, em Antropologia de um ponto de vista pragmático (2006, p. 2011), ao considerar a mulher restrita ao papel de conservação da

espécie por meio da procriação responsável pelo refinamento cultural do homem mediante a sensibilidade feminina.

Já no século XX, no movimento de revisitar seu pensamento, Rawls (2001) ressignifica a figura da mulher sob uma nova ótica na sua teoria da justiça, ao expandir a figura feminina além da procriação. Nesta perspectiva, as esposas, na condição de cidadãs, devem ter iguais direitos que seus esposos, opondo-se, à divisão tradicional e androcêntrica em relação aos afazeres domésticos nos quais a mulher é detentora exclusiva dos cuidados dos filhos e do âmbito doméstico, marginalizando e restringindo a esfera da mulher fora da família. Chegou a pensar na instituição de leis que corrigissem o desequilíbrio decorrente dos abusos sofridos pelas mulheres, indicando (a) o trabalho remunerado das esposas pela (na) criação dos filhos “[...] habilitando-a a uma parcela igual dos proventos que o marido recebe durante o casamento. Em caso de divórcio, ela deve ter uma parcela igual no valor acrescido dos bens da família durante o período” (RAWLS, 2001, p. 214).

O pensamento de Rawls (2001), por óbvio, trata da problemática do reducionismo do papel da mulher de forma oblíqua ao entender que a educação dos filhos na cidadania é voltada para a sociedade, sendo um componente da razão pública, ainda que indireto.

Dentre os estudiosos do direito de família, Rolf Madaleno (2011, p. 153) afirma que a igualdade entre todos se tornou preceito constitucional, explicitando que na (Carta) Constituição Federal serem homens e mulheres iguais em direitos e obrigações e que essa igualdade não se restringe a quem é civilmente casado, pois é irradiada pelo princípio da dignidade humana e da solidariedade entre os cônjuges, embora as evidências sinalizem para a existência abissal (da) para a desejada paridade.

A atual Constituição Federal inovou reconhecendo como entidade familiar não apenas a antes denominada família “legítima” constituída pelo casamento, mas albergando, também, a decorrente da união estável e ainda da monoparentalidade, estendendo a legitimidade para alcançar estas formações familiares.

O artigo 226, da Lei Maior (Constituição Federal) assim estabelece: A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado (BRASIL, 2019). Sendo dispositivo constitucional confere à família o status de gozar de proteção especial, reconhecida como alicerce social. Atrelando-se às normas de direito internacional, tem-se que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (do Homem), de 1948, prevê expressamente, em seu artigo XXII: Artigo XXII – Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.

O Brasil participou de sua feitura, portanto, o princípio proclamado em seu bojo (estabelecido pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão), que apesar de não vinculante, foi devidamente inserido no ordenamento jurídico pátrio na letra (o bojo) da Constituição Federal de 1988, como nos demais textos constitucionais dos Estados democráticos.

Então, percebe-se que a conceituação de família passa por acentuada metamorfose a partir de 1988, ante as novas ideias de pluralidade das entidades familiares, igualdade entre homem e mulher, e entre os filhos, e o reconhecimento do afeto como fundamento na busca de assegurar-se os valores fincados na dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, cabe o registro de que o princípio da dignidade da pessoa humana destaca-se como o mais importante, vez que é o alicerce para todos os outros, cabendo o grato registro de que a família do nono milênio é ancorada na segurança constitucional humana (FARIAS 2010, p. 21) e é igualitária, democrática e plural e não necessariamente constituída por meio do casamento, mas albergada pelo novo modelo centrado na estrutura socioafetiva e com vistas a construir um Estado democrático de direito com base no princípio da dignidade humana (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2011, p.6 1).

O novo paradigma da dignidade humana pressupõe um enfoque maior na pessoa, com repercussões no papel desta como componente da entidade familiar, assegurando a realização existencial do indivíduo diante da sociedade.

A relevância intrínseca, o papel protetor e a importância construtiva da democracia podem ser muito abrangentes. No entanto, acerca das vantagens da democracia, corre-se o risco de enaltecê-la excessivamente sua eficácia, sendo que as liberdades políticas e as liberdades formais são vantagens permissivas, cuja eficácia depende do modo como são exercidas (SEN, 2017, p. 203). Como todos os aspectos devem ser considerados, também há de se pensar que o modo de utilização das capacidades decorrentes do regime democrático devem modular-se pela finalidade subjetiva e social a que se destinam, aqui estudadas no ambiente familiar, preservando as individualidades de cada personagem e buscando a efetividade das situações subjetivas existenciais.

Diante do avanço de conquistas na busca por equidade, as mulheres passaram a expandir sua participação social para além do ambiente doméstico, desmistificando, dessa forma, papéis que antes eram exclusivamente femininos na esfera familiar.

A contextualização do tema requer, de logo, a análise da relação entre o movimento das mulheres, a transição democrática e a Constituição de 1988, sendo a partir de tal cenário visto o processo de consolidação democrática paralelo à agenda feminina com suas demandas e pautas reivindicatórias (PIOVESAN, 2018).

Como evidenciado por Giddens (2001, p.78), as diferenças de gênero são fatores decisivos na modulação dos papéis desempenhados pelos protagonistas das relações familiares, apontando um engessamento das condutas a serem desempenhadas no ambiente doméstico, vez que as diferenças de gênero raramente são neutras e guardam relação com a estratificação social referente às hipóteses de vida dos indivíduos e dos papéis que desempenham na sociedade, família e Estado.

Vale o registro de que, no contexto familiar, o estigma da condição da mulher e sua interseccionalidade com suas outras dimensões de atuação reverbera preconceitos estruturais, retomando o cenário das narrativas das mulheres negras vividas na casa grande, com vinculação daquelas às famílias desorganizadas e apresentadas como propensas a reprodução de membros que terão problemas com a Justiça (REIS, 2005, p. 54). Tal projeção é o enraizamento do preconceito oriundo da época da escravidão.

A discriminação interseccional é alimentada por uma rede de fatores de fundo e relacionados aos direitos econômicos, sociais e de cidadania, sendo certo que na realidade brasileira é imperiosa a inserção de ações visando à destinação orçamentária, tanto nos orçamentos anuais, como nos planos plurianuais e nas leis de diretrizes orçamentárias, municipais, estaduais e federais, com o objetivo do Estado regulador agir do planejamento à fiscalização com vistas a conciliar economia e desenvolvimento social (COELHO; POMPEU, 2020, p. 33).

Segundo dados do censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 1950, as mulheres economicamente ativas não chegavam a 14% da população. Hoje, diante de um processo de emancipação das mulheres para além de suas atividades maternas e matrimoniais, a participação feminina no mercado de trabalho alcançou a estatística de 48%, um crescimento significativo, mas ainda desigual entre os gêneros, uma vez que a participação masculina na força de trabalho alcança o patamar de 78% entre as pessoas com mais de 15 anos inseridas no mercado. Além disso, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu art. XXV estabelece:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. (Art. 25).

Mesmo com a proteção normativa acima descrita, é condizente afirmar que a inclusão da mulher no mercado de trabalho tem trazido tensionamento social e familiar, vez que gera nos indivíduos integrantes desses núcleos, com enfoque nas responsabilidades domésticas femininas, o excesso de jornadas, que gera a necessidade do compartilhamento de obrigações entre os protagonistas da cena familiar.

Assim, apesar desse desequilíbrio, a ascensão das mulheres em atividades laborais e a conquista de uma independência financeira por elas é evidente no Brasil contemporâneo, representando uma alteração significativa dos papéis de gênero na esfera familiar, onde o genitor não mais representa o único provedor do lar, nem a mãe possui a incumbência exclusiva de cuidar dos filhos e da casa. Isso, então, gera uma nova estrutura familiar, que possui novas demandas e interpretações a serem asseguradas pelo Direito.

Em conformidade com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, quando da realização do último censo, no ano de 2010, foram registrados 243.224 divórcios e 67.623 separações, estando aí inclusos processos judiciais e escrituras públicas, com a identificação de um aumento de 200% no período de 1984 a 2007.

Esses dados expõem a evidente transformação do movimento dos papéis internos dos componentes da família, valendo ressaltar que a posição da mulher ganhou autonomia e legitimidade com a desconstrução de uma posição submissa e segregada o mesmo dentro da esfera familiar, expondo uma postura de independência e de rompimento com o padrão legal e sociológico de um núcleo familiar patriarcal.

Desta feita, o subjetivismo existencial decorrente dessa liberdade de escolha da mulher para o seu projeto de vida nas relações matrimoniais e parentais gera impacto direto no reconhecimento pelo legislador e operador do Direito quanto às modificações do cenário familiar já indicadas.

A constitucionalização do direito civil e, por consequência, do direito de família apresenta-se como o marco teórico posto, para o

início da supremacia da Constituição e da contínua incidência de seus princípios nas relações familiares com a superação da dicotomia entre direito público e privado (MULTEDO, 2017, p. 37).

A busca por uma divisão mais igualitária dos papéis domésticos evidencia um anseio pela democratização dessas incumbências familiares entre os componentes do lar, buscando uma representação mais digna, sob a égide do conceito de democracia político social, pensada como forma política cujas implicações decorrem das estruturas de organização da Cidade e, no aspecto filosófico, das exigências de liberdade e dignidade humana (GOYARD-FABRE, 2003, p. 14). O intento ainda é válido, pois a construção mirando essas metas continua em movimento.

As capacidades humanas gerais provêm da condição humana e são permanentes, isto é, não podem ser irremediavelmente perdidas enquanto não mudar a própria condição humana (ARENDRT, 2016, p. 7). Dessa forma, essa democratização das relações familiares, tanto no ordenamento jurídico quanto no aspecto sociológico, deve servir de alicerce para a construção de entendimentos e decisões emanados das cortes judiciais que sirvam como princípios norteadores dessas novas constituições de família e da construção de uma rede de proteção às mesmas.

A família brasileira contemporânea sedimenta-se na necessidade de reforço de pensamentos e políticas de identidade e solidariedade voltadas para a realidade familiar, visando democratizar os direitos e deveres, sem distinção de gênero, entre os integrantes daquela da seara familiar.

Tirando o acima exposto, Held (1987, p. 14) traz a cena um modelo primário de funcionamento de uma relação democrática, que com o tempo, foi alargada para uma inclusão mais abrangente de pessoas, democratizando, assim, o acesso a direitos sociais:

As comunidades urbanas gregas adquiriram crescente senso de identidade e solidariedade. Claras linhas de demarcação foram traçadas entre os 'dirigentes' (cidadãos) e 'subalternos' (escravos e

outras categorias de pessoas, inclusive todos aqueles, não importando quão respeitáveis, que tivessem vindo de outras comunidades para se estabelecer em uma dada comunidade). Esta identidade foi reforçada por um crescimento do número de pessoas alfabetizadas, o qual também ajudou na administração e controle do povo e dos recursos materiais (embora o antigo mundo grego continuasse a ser, predominantemente, uma cultura oral).

Desse modo, os ideais democráticos de Atenas inspiraram a democracia moderna, tendo como enfoque a valorização da igualdade entre os cidadãos, da liberdade e do respeito à lei e à Justiça, não mais distinguindo “dirigentes” e “subalternos”.

Em relação ao ordenamento jurídico brasileiro, o Código Civil de 1916, com evidentes traços de colonialismo, patriarcalismo e de uma sociedade escravocrata, trazia em sua rede de proteção, de forma evidente, a questão patrimonial, fortalecendo a já sedimentada distinção de gênero, onde o marido representava a autoridade da sociedade conjugal, administrava todos os bens da família, incluídos os da mulher, e era o responsável em manter o lar.

Com o advento do Código Civil de 2002, seguindo as mudanças comportamentais da sociedade contemporânea, houve a constitucionalização do direito civil no ordenamento pátrio, cabendo, agora, ao casal exercer, conjuntamente, as atividades familiares, cabendo a ambos a manutenção doméstica, sem que, juridicamente, não existem diferenças nos papéis conjugais e parentais.

Pari passu a essa evolução trazida no bojo do Código de 2002, houve a sedimentação desses entendimentos vanguardistas na seara do Direito de Família, flexibilizando as relações entre os membros do núcleo (seara) familiar. Cabendo aqui os seguintes exemplos: a igualdade que passou a existir entre os cônjuges na esfera pessoal e patrimonial do casamento; o instituto da guarda compartilhada; o reconhecimento da união estável; a vedação à discriminação entre os filhos; regime de bens, entre outros.

Desse modo, o Direito de Família busca resguardar os direitos dos sujeitos na esfera familiar, mas, não obstante, se restringe a isso,

irradiando seus efeitos para áreas interdisciplinares do direito, fala Farias (2010, p. 74), quando afirma:

Que se há de afirmar do desenho da família na contemporaneidade é de núcleo fecundo para o desenvolvimento dos aspectos mais positivos do ser humano, como a solidariedade, a ajuda recíproca, a troca enriquecedora e os laços afetivos. Um verdadeiro lar: um lugar de afeto e respeito.

O paternalismo do legislador, ao afirmar que não pode agir como substituto da vontade de quem decide no exemplo de vender um rim para melhorar as condições da própria vida ou de outrem, representa aprisionar, de modo mais draconiano, as dificuldades da existência, desesperançada do resgate de si mesmo pela absoluta ausência de amparo social (RODOTÁ, 2006, p. 42).

Nesta mesma senda, verifica-se que todos os avanços implementados são decorrentes de uma reciprocidade entre a democratização das relações domésticas, que gera novos valores alinhados a uma concepção de família, transformando, para além do lar, condutas sociais democráticas.

Em contrapartida, no Brasil, esses avanços ainda possuem contornos tíbios frente a constatação de um comportamento social ainda com traços conservadores, o que impõe obstáculos a um reconhecimento inclusivo das minorias, aqui, em especial, as mulheres, como conceitua Fernandes (2006, p. 46):

Aqui, pois, é evidente que o consenso burguês concilia a ‘tradição brasileira’ de democracia restrita – a democracia entre iguais, isto é, entre os poderosos, que dominam e representam a sociedade civil – com a ‘orientação modernizadora’ de governo forte. A ordem legal e política se mantém ‘aberta’, ‘democrática’ e ‘universal’, preservando os valores que consagram o Estado de Direito; e este Estado se concretiza, historicamente, por sua vez, na medida que tudo isso é necessário à monopolização do poder real, da autoridade e do controle das fontes de legitimidade pelas classes burguesas e suas elites.

Essa referida “tradição brasileira” colide com a necessidade de salvaguardar os direitos da mulher, principalmente no âmbito doméstico, cabendo, aqui, a lição de que os movimentos de luta em prol da conquista e manutenção desses direitos não deve sofrer retrocesso, tendo como missão o alargamento da indicada “democracia restrita”.

Há de ser considerado o aspecto ontológico individual, também associado ao social, como o propósito de revelar a imprescindibilidade da interdependência e da intersubjetividade na produção de uma vida conceitualmente precária (BUTLER, 2011, p. 13).

Assim, a vulnerabilidade da condição da mulher ainda é uma realidade nos lares brasileiros. Entretanto, há uma conquista de autonomia por elas na esfera social, que repercute nas relações privadas, desconstruindo concepções patriarcais que as restringem no ambiente doméstico.

Isso é fruto de uma constitucionalização dos direitos civis, aí incluídos, a equidade de direitos e obrigações entre os gêneros. Constituinte, portanto, um processo de democratização dos espaços, tanto política e socialmente, quanto no âmbito privado, buscando efetivar o exercício da autonomia existencial e o princípio da dignidade da pessoa humana, na esfera familiar. Tratando-se do exercício da autonomia existencial, Perlingieri (1999, p. 179) afirma:

Verifica-se, dessa forma, um inegável crescimento do valor da liberdade individual nesse campo, principalmente no que tange a livre autodeterminação das pessoas em relação ao modelo familiar que desejam instituir. Pela substituição do modelo tradicional da família como instituição pelo modelo da família democrática, esta como instrumento de realização da personalidade e dignidade de seus membros, é que resulta a impossibilidade de considerá-la autonomamente em relação aos indivíduos que a compõe.

Em Estados ainda periféricos, situações relativas a afrontas à dignidade das pessoas, e a sua ocorrência não apresentam suficiência para subtrair a legitimidade moral à ordem jurídica e política. Há de se desenvolver um esforço para a promoção e também a proteção dos

direitos das pessoas com vistas à superação das situações de tratamento indigno (SARMENTO, 2019).

Neste sentido, com a evolução e enraizamento do reconhecimento dos direitos da mulher, houve uma simetria com os ditames constitucionais, favorecendo marcos legislativos e jurisprudenciais inarredáveis, os quais, não podendo retroceder, miram em um horizonte ainda mais propício para esse alargamento.

O Direito de Família alberga esse novo conceito centrado na pessoa e na sua individualidade dentro da realidade familiar, propiciando a aplicação da dignidade humana aos membros do núcleo e albergando novas composições centradas na solidariedade e na igualdade.

Há de se observar, todavia, que as formas de organização familiar se alteram de acordo com o período histórico a qual pertencem. O paradigma da família tradicional/patriarcal e da família nuclear começam a se dissolver a partir do fim da Segunda Guerra Mundial com o advento dos movimentos feministas, a revolução industrial, a urbanização, revolução social e diversas políticas afirmativa para com a inserção da mulher no mercado de trabalho na segunda metade do século XX, o núcleo familiar passou a ter uma tímida, mas efetiva mudança em sua estrutura.

Para Cardozo e Peretti (2010), a mudança de configuração dentro da própria família nuclear, mesmo ainda sendo monogâmica, acontece a partir da exploração da força de trabalho feminina, através do ganho de capital pelas mesmas, podendo estas, a partir daquele momento, promoverem sua independência financeira. Tal disposição faz com que dentro da família nuclear, a mulher passe a exercer a mesma autoridade a qual antes era somente exercida pelo varão. A partir dessa reformulação, o comportamento de ambos os sexos passou a ser modificado, provendo para a mulher uma maior liberdade sexual, fazendo com que a questão da fidelidade começasse a ser discutida de forma mais aberta. Com a legalização no Brasil da dissolução do

casamento nos anos 1960, começam a aparecer novas configurações familiares, completamente distintas das já vistas até agora.

A principal característica da família monoparental vem a ser a existência de um só genitor no convívio com os filhos, sendo muitas vezes este responsável exclusivamente pelo sustento, educação e criação dos descendentes. Sendo assim, na família monoparental apenas um dos genitores exerce o papel dos dois na manutenção familiar. A Constituição Federal no art. 226, §4º, reconhece e legitima a família monoparental como instituição familiar consolidada, expressamente, nos seguintes termos: “Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. [...]§ 4º Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.”

Observar-se, deste modo, que a conjectura da família monoparental possui proteção constitucional, elevando a não tão somente um fenômeno ocorrido na realidade social, mas sim um direito fundamental que merece a atenção e proteção de uma norma constitucional, sendo dever do poder público e da sociedade como um todo zelar pelo bem-estar e pela manutenção desta configuração familiar.

Farias e Rosenvald (2010, p. 55) destacam que a positivação na ordem jurídica constitucional da monoparentalidade familiar deixam explícito em sua terminologia que é uma família formada tão somente por um dos pais e seus descendentes e que, diferentemente da configuração biparental da família nuclear, o genitor responsável pelos filhos terá um papel duplo na criação destes, pois tanto deverá prover o sustento, laborando por várias horas e conseqüentemente estando ausentes em momentos importantes da formação dos filhos, bem como deverá prestar assistência ao máximo, para suprir a lacuna deixada pela ausência do outro genitor.

Dessa forma, é evidenciado diversos padrões de mudanças nas configurações familiares atuais, percebidas após uma série de mudanças econômicas e sociais na seara global. Leonardo e Moraes (2017, p. 14) explicam que no Brasil, tais relações não escapam desta

regra, as relações familiares evoluem de forma convergente às mudanças identitárias na sociedade, evidenciadas pela isonomia entre gêneros, declínio da fecundidade, aumento no número de divórcios e de pais solteiros que nunca chegaram a engajar um matrimônio ou sequer uma união estável, bem como a inserção no mercado de trabalho formal ou informal cada vez mais cedo de mulheres, jovens e crianças, fazendo ser necessário o estudo de como tais indivíduos se comportam no arranjo da família monoparental.

4 A MULHER COMO CHEFE DA FAMÍLIA MONOPARENTAL NO SÉCULO XXI

Nos últimos anos, o número de famílias monoparentais chefiadas por mulheres cresceu substancialmente. Diversas pesquisas e estudos sobre o tema utilizam os termos chefia familiar feminina, domicílios chefiados por mulheres ou mulheres chefes de família para se referir as mulheres que gerem sozinhas suas famílias (CARLOTO, 2005, *online*). Estas mulheres têm como principal característica necessidade de enfrentar a dupla jornada: o trabalho fora de casa, sendo este o necessário para o sustento da mulher e sua família e o trabalho dentro de casa, sendo este o trabalho doméstico, qual seja, o cuidado da casa e dos filhos.

Leonardo e Moraes (2017, p. 14) afirmam que: “[...] muitas vezes as mães cumprem o papel duplo, ou seja, também são “pais” e chefes de família, trabalham e se ausentam diariamente, ficando ausentes da vida cotidiana de seus filhos, retornando apenas à noite aos lares”. As mulheres que escolhem uma melhor condição financeira para os filhos, precisam trabalhar muito mais, ficando ausentes de casa durante o dia inteiro, tendo que se desdobrar durante a noite para cuidar dos filhos e da casa.

Leonardo e Moraes (2017, p. 14) destacam ainda que: “[...] A família monoparental feminina constrói-se sobre esta denominação,

muitas vezes, devido ao divórcio e, nesses casos, comumente não há intervenção financeira do ex-marido, competindo-as com a grande responsabilidade de lidarem com os obstáculos da vida”.

Leonardo e Morais (2017, p. 19) afirmam que as mulheres figuram como pilares da família monoparental feminina, fazendo com que supram a ausência paterna. Tais mulheres possuem diversas responsabilidades para com os seus descendentes, uma vez que tem que ser proporcionalmente mães tanto quanto chefes dos lares, provedora do sustento de seus filhos, buscando vencer a condição imposta socialmente de vulneráveis pelo próprio mérito, ao invés de esperar políticas que nunca são efetivadas pelo poder público em favor da isonomia entre gêneros.

As mulheres chefes de famílias monoparentais precisam se esforçar duplamente para conseguir conciliar o trabalho fora de casa, a criação dos filhos e os cuidados da casa, pois conta apenas com ela mesma para prover o sustento da casa e chefiar o lar.

É importante salientar, porém, que com os inúmeros esforços das mulheres chefes de famílias monoparentais em conciliar a difícil dupla jornada, trabalhando incessantemente para garantir seu sustento e de seus filhos e ainda, ao retornar à noite para sua residência, ainda cuidar dos filhos e da casa, acaba fazendo as mulheres se dedicarem integralmente a família e esquecerem seus projetos, desejos, realizações pessoais e planos, suplantando-os para dedicar-se somente ao trabalho e ao lar, tornando-as o arrimo e o porto seguro.

Essa dedicação é perigosa, na medida que a mulher, ao enterrar seus projetos, desejos, realizações pessoais e planos, torna-se vulnerável ao aparecimento de enfermidades mentais, tais como depressão e ansiedade, tendo como fator de adoecimento a pressão para conseguir conciliar o trabalho e a chefia do lar.

Assim, faz-se necessário a criação de políticas públicas pelo Estado a fim de auxiliar as mulheres chefes de famílias monoparentais em suas dificuldades, seja oferecendo apoio psicológico, financeiro e estrutural, tais como creches e escolas em tempo integral, ou até a criação de trabalho a tempo parcial ou *home office* especiais para

mulheres chefes de famílias monoparentais, com remuneração suficiente para o sustento digno da família.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fenômeno constitucional na ordem familiar que foi positivado na promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe novas configurações a serem protegidas pela ordem jurídica constitucional. A ascensão de diversos fatores sociológicos distintos da ordem social preestabelecida quebrou paradigmas a muito tempo existentes, como o predomínio da família patriarcal e da família nuclear como únicas instituições familiares tuteladas pelo direito. Com o advento do empoderamento feminino na sociedade, concepção de diversidade sexual e relações eminentemente afetivas e não mais tão somente consanguíneas, o conceito de família que era estático, passa a ser completamente dinâmico com diversos tipos de arranjos familiares agora tutelados pela ordem jurídica brasileira.

Não obstante se destaca o papel significativo que a ascensão feminina se deu para a composição familiar monoparental, já que não mais existe lugar no mundo contemporâneo para se compor uma família tão somente pela figura patriarcal como provedor do lar. A mulher como chefe de família é uma figura existente na ordem social e tutelada pela ordem jurídica. Todavia ainda são latentes as dificuldades enfrentadas pelas matriarcas, tanto para conciliar o papel de ambos os genitores, quanto para se firmar socialmente como pessoa com relevância social, que não se deixa abater pelos preconceitos ainda existentes, resquícios do machismo que, infelizmente, ainda perpetua a realidade de muitas famílias brasileiras.

O perfil das mulheres chefes de família brasileiras em sua maioria são de mulheres pobres, com baixa fecundidade, geralmente somente com um filho, baixa escolaridade e que necessitam se ausentar frequentemente de casa, mesmo em seu tempo livre, para

prover o sustento de seus familiares, promovendo muitas vezes uma ausência afetiva em seus descendentes que não poderá ser preenchida no futuro. É necessária uma maior proteção dessas mulheres pelo poder público, através de políticas de inclusão social, capacitação profissional e ações afirmativas que permitam reduzir o peso que a monoparentalidade familiar causam nas mulheres chefes de família, fazendo valer o direito fundamental a proteção da família monoparental existente na ordem jurídica constitucional.

Data de Submissão: 08/06/2020

Data de Aprovação: 04/10/2020

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Fernando Joaquim Ferreira Maia

Assistente Editorial: Jaíne Araújo Pereira

REFERÊNCIAS

BEVILAQUA, Clovis. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado**. 8. ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1950.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília: Senado, 1988.

BUTLER, Judith. Vida precária. **Contemporânea**, v. 1, n. 1, p. 13-33. Jan./Jun. 2011. Disponível em: <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/>. Acesso em: 18 jun. 2020.

CARDOZO, Mariana Montagnini; PERETTI, Rafael Magalhães Pinto. **O desenvolvimento da família e a nova condição da mulher na sociedade capitalista**. Londrina, 2010. Disponível em: www.uel.br/grupopesquisa/gepal/anais.../4_marianacardoso.pdf. Acesso em: 05 set. 2020.

CARLOTO, Cássia Maria. A chefia familiar feminina em situações de

extrema pobreza. **Revista Virtual Textos & Contextos**, nº 4, dezembro 2005. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/994/774>. Acesso em: 05 set. 2020.

COELHO, Rosa Júlia Plá; POMPEU, Gina Vidal Marcílio. Vulnerabilidade das mulheres, meninas e adolescentes sob o enfoque da discriminação interseccional. NORONHA, João Otávio; ALBUQUERQUE, Paulo Pinto (Orgs.). **Comentários à convenção americana sobre direitos humanos**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. p. 1551.

ESPÍNDOLA, Gabriela. **A trajetória do poder da mulher: do lar ao mercado de trabalho**. *Online*, 2011. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/eudelucy/a-trajetria-do-poder-da-mulher-do-lar-ao-mercado-de-trabalho>. Acesso em: 05 set. 2019.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direito das famílias**. 15 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia: serviço de educação e bolsas**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2005.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. **Direito civil: estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

KANT, Immanuel. **Antropologia de um ponto de vista pragmático**. São Paulo: Iluminuras, 2006.

LEITE, Eduardo de Oliveira. **Famílias monoparentais: a situação jurídica dos pais e mães solteiras, de pais e mães separados e dos filhos na ruptura da vida conjugal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

LEONARDO, Francisco Antônio Morilhe; MORAIS, Ana Grazielle Longo de. FAMÍLIA MONOPARENTAL FEMININA: A MULHER COMO CHEFE DE FAMÍLIA. **Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília**, Marília, v. 3, n. 1, p.11-22, 24 out. 2017. Faculdade de Filosofia e Ciências. Disponível em: <http://revistas.marilia.unesp.br/index.php/RIPPMAR/article/view/7386>. Acesso em: 05 set. 2020.

LIMA FILHO, Atualpa Luiz de. **Inserção da mulher no mercado de trabalho no Brasil**. Monografia: trabalho de conclusão de

curso. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, RN, 2017. 29f.

LIPOVETSKY, Gilles. **A sociedade da sedução**: democracia e narcisismo na hipermodernidade liberal. Barueri: Manoele, 2020.

MADALENO, Rolf. A desigualdade conjugal do código civil. **Revista do Advogado**: família e sucessões, São Paulo, v. 31, n. 112, p. 153, jul. 2011.

MULTEDO, Renata Vilela. **Liberdade e família**: limites para a intervenção do Estado nas relações conjugais e parentais. Rio de Janeiro: Processo, 2017.

OSORIO, Luiz Carlos. **Família hoje**. Porto Alegre: Artmed, 1996.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis no direito civil**: introdução ao direito civil constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**: prefácio de Fábio Konder Comparato. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

PROBST, Elisiana Renata. A evolução da mulher no mercado de trabalho. In: **Rhportal.com.br**. *Online*, 2015. Disponível em: <https://www.rhportal.com.br/artigos-rh/a-evolucao-da-mulher-no-mercado-de-trabalho/>. Acesso em: 05 set. 2020.

RAWLS, John. **O direito dos povos, seguido de A ideia de razão pública revista**. São Paulo: Martins Fontes, 2001

REIS, Vilma. **Atucaiados pelo Estado**: as políticas de segurança pública implementadas nos bairros populares de Salvador e suas representações de 1991 a 2001. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). UFBA, Salvador, 2005.

RODOTÁ, Stéfano. **La vita e le regole**: tra diritto e non diritto. Milano: Feltrinelli, 2006.

SANTOS, Jonábio Barbosa dos; SANTOS, Morgana Sales da Costa. Família monoparental brasileira. **Revista Jurídica Brasília**, v. 10, n. 92, p. 01-30, out/2008 a jan/2009, 2008. Disponível em: www.presidencia.gov.br/revistajuridica. Acesso em: 05 set. 2020.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SCARPELLINI, Marister; CARLOS, Viviani Yoshinaga. Monoparentalidade feminina e vulnerabilidade social: a realidade de mulheres chefes de família no município de Apucarana. In: **Anais do II simpósio gênero e políticas públicas da Universidade Estadual de Londrina**. *Online*, 2017. Disponível em:

<http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/Marister.pdf>.
Acesso em: 05 set. 2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOARES, Bruna. **Transições no ciclo de vida familiar**: a perspectiva paterna frente ao processo de transição para a parentalidade. Faculdades Integradas de Taquara. Faculdades Integradas de Taquara, 2016.

The Condition Of Women Heads Of Single-Parent Families And The Need For State Affirmative Policies

Rosendo Freitas de Amorim

Jônica Queiroz Vieira

Abstract: This article analyzes the condition of women as heads of single-parent families in the current Brazilian social conjuncture, highlighting the obstacles, difficulties and problems faced by these female figures. Over the centuries, the concept of family has been gradually modified, causing only in the middle of the 20th century new families' compositions to gain the necessary legal protection. The role of women as family leader and mother is discussed, while she is still socially vulnerable by remnants of a patriarchal society. The single-parent female families are discussed, as well as the risks due to the social condition of the female gender. It is up to the State to stick to the needs arising from this family composition, putting into practice affirmative policies to overcome the condition of women as socially vulnerable in the collectivity. For that, it was applied qualitative and bibliographic methodology, of pure nature and having a descriptive scope, using books and scientific papers. As a result, we concluded that it is necessary the state action for building affirmative policies which must help to support economic and social development of women who are heads of single-parent families.

Keywords: Family Law; Single-Parent Families; Women's Rights.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n46.53191>

Conteúdo sob licença *Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0)



A Transferência Do Biopoder Do Estado Às Empresas Por Meio Da Reforma Trabalhista E Seus Reflexos No Meio Ambiente Do Trabalho

Rafael Bueno da Silva*

Universidade de Marília, Programa de Pós-Graduação em Direito, Marília-SP, Brasil

<https://orcid.org/0000-0001-8054-3707>

Jefferson Aparecido Dias **

Universidade de Marília, Programa de Pós-Graduação em Direito, Marília-SP, Brasil

<https://orcid.org/0000-0002-3101-1621>

Walkiria Martinez Heinrich Ferrer ***

Universidade de Marília, Programa de Pós-Graduação em Direito, Marília-SP, Brasil

<http://orcid.org/0000-0003-2541-0252>

Resumo: O presente artigo dedica-se a analisar como a Reforma Trabalhista no Brasil transferiu o biopoder exercido sobre a vida e a saúde do trabalhador, no meio ambiente do trabalho, do Estado para as empresas. Inicialmente, a partir dos conceitos de Michel Foucault, para quem o poder é multicêntrico, o artigo analisa como o poder exercido nos estados absolutistas, que se fixava no poder de fazer morrer e deixar viver, gradativamente foi substituído por um biopoder sobre a vida biológica dos seres humanos, marcado pelo poder de fazer viver e deixar morrer, forma pela qual passou a ser amplamente utilizado pelo capitalismo. Na sequência, o artigo analisa como a Reforma Trabalhista no Brasil promoveu a transferência do biopoder do Estado para as empresas e como estas podem se utilizar deste poder para controlar a saúde e a segurança dos trabalhadores no ambiente de trabalho. Utilizando-se do método dedutivo e a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, de cunho exploratório, analítico-descritiva, conclui-se que reformas no âmbito das relações de trabalho são possíveis e, em certa medida, necessárias em razão dos avanços tecnológicos experimentados por toda a sociedade, mas estas precisam priorizar o respeito e a garantia da dignidade humana.

Palavras-chave: Biopoder; Capitalismo; Reforma trabalhista; Meio ambiente do Trabalho.

* Mestrando pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Marília - UNIMAR/SP. E-mail: advrafaelbueno@gmail.com

** Doutorado em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela Universidade Pablo de Olavide, Sevilha (Espanha). Docente do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Marília - UNIMAR/SP. E-mail: jeffersondias@unimar.br

*** Docente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Marília. Doutora em Educação pela UNESP/Marília. E-mail: walkiriamf@terra.com.br



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n46.56436>

A Transferência Do Biopoder Do Estado Às Empresas Por Meio Da Reforma Trabalhista E Seus Reflexos No Meio Ambiente Do Trabalho

Rafael Bueno da Silva

Jefferson Aparecido Dias

Walkiria Martinez Heinrich Ferrer

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como principal objetivo analisar como a Reforma Trabalhista no Brasil pode ser tida como uma forma pela qual o Estado transferiu para as empresas o exercício do biopoder sobre a saúde e a segurança dos trabalhadores dentro do meio ambiente do trabalho. Para tanto, parte da premissa, estabelecida por Foucault, de que o exercício do poder transita por todos os indivíduos e situações, sendo multicêntrico, e tal situação não é diferente quando se analisa mais especificamente a seara trabalhista.

Se nos regimes absolutistas o exercício do poder consistia, segundo Foucault, na capacidade de fazer morrer e deixar viver, atualmente sua manifestação, que pode ser considerada mais sutil, tem como finalidade fazer viver e deixar morrer. Essa mudança de paradigma teria ocorrido de forma gradativa, incidindo inicialmente sobre o indivíduo por meio do poder disciplinar e avançando, posteriormente, para o controle do conjunto de indivíduos tomado como população.

Nessa nova conformação, o biopoder se utilizaria de dispositivos de controle para impor determinadas condutas a uma multiplicidade de indivíduos dentro de uma coletividade, visando, conforme já mencionado, promover o fazer viver.

Sendo o trabalho uma importante, se não a principal, ferramenta para a sobrevivência e fortalecimento da economia, o capitalismo tem-se utilizado do poder exercido em matéria trabalhista para gerar indivíduos dóceis, visando defender a manutenção e o fortalecimento do sistema econômico vigente. A estratégia tem se mostrado um movimento bastante eficiente, mas, eventualmente, as medidas a serem tomadas poderem resultar em malefícios aos trabalhadores, situação esta que pode se agravar, no contexto brasileiro, diante da aprovação da Lei 13.467/17, conhecida como Reforma Trabalhista.

Para este artigo interessa, em especial, a alteração legislativa promovida pela referida Lei que estabeleceu que o acordado deve prevalecer sobre o legislado e qual o provável impacto desta nova perspectiva no meio ambiente do trabalho, principalmente quanto à saúde e segurança do trabalhador.

A análise será realizada a partir de uma pesquisa bibliográfica (de textos publicados em livros e em artigos científicos) e documental (em especial de textos normativos), de cunho exploratório, analítico-descritiva, utilizando-se do método dedutivo. Nesse sentido, o presente artigo parte dos conceitos mais amplos, como biopoder e capitalismo, adotados como premissa maior, apresenta a Reforma Trabalhista como premissa menor para, ao final, concluir que essa alteração legislativa acabou por transferir parte dos micropoderes do Estado para as Empresas.

2 BIOPODER E O CAPITALISMO

Apesar de não ter desenvolvido uma “Teoria do Poder”, o filósofo francês Michel Foucault debruçou-se sobre o estudo do referido tema, escrevendo livros, ministrando aulas e desenvolvendo observações sobre o poder (POGREBINSCHI, 2004, p. 179).

Não entendendo haver uma origem identificável do poder - bem como de outros fenômenos observáveis - Foucault desenvolveu seus estudos por meio da genealogia, método pelo qual partindo da observação de um fato presente, pode retornar-se aos agentes anteriores que influenciaram em sua forma de manifestação atual.

Este método da genealogia transmite de fato a ideia de uma árvore genealógica, por meio da qual, tendo como ponto inicial uma pessoa qualquer, é possível buscar seus ascendentes indefinidamente sem que um ponto de origem da história de sua vida possa ser fixado.

Em assim sendo, analisando especificamente o poder sem que seja possível identificar precisamente seu ponto de partida, Foucault traz em sua obra “História da Sexualidade I, A vontade de saber” (1999), um recorte histórico que partiu daquilo que ficou conhecido como o direito do Soberano de deixar viver ou fazer morrer, exercido sobre seus súditos.

O que ocorria em função deste poder era que o Soberano se tornava detentor da prerrogativa de findar a vida de seus súditos sem que nenhuma motivação aparente existisse. Era o exercício, por parte dele, de um poder inspirado - ou derivado - do *patria potestas* do direito romano, pelo qual os pais de família tinham o poder de ceifar a vida de seus filhos pelo simples fato de tê-las dado (FOUCAULT, 1999, p. 127).

Era uma forma de exercício de poder de vida e morte que ocorria em desequilíbrio, inclinada sempre para o lado da morte, pois a eficácia do poder sobre a vida dos súditos só podia ser observada a partir do momento em que o Soberano tinha a prerrogativa de matar, sendo esta a essência do direito de fazer morrer ou deixar viver (FOUCAULT, 2005, p. 286-287).

A partir do século XVII, embora mantido o poder de morte sobre os súditos, este passou a ser exercido não mais de forma livre,

mas apenas quando por alguma razão o Soberano sentia-se ameaçado, fosse por agentes externos ou pelos seus próprios súditos. Tais ameaças poderiam partir de uma situação de guerra ou da insurgência de seus súditos.

Nesta perspectiva atenuada do exercício do poder de fazer morrer, o Soberano podia exercê-lo de duas maneiras: (i) indireta, quando o Soberano enviava os súditos para a guerra, sob o risco de nela perderem suas vidas em sua defesa, ou (ii) direta, quando a ameaça ao Soberano partia dos próprios súditos, o que também legitimava que pelas mãos do Soberano suas vidas fossem findadas (FOUCAULT, 1999, p. 127).

A atuação do Soberano era no sentido de mostrar-se poderoso, forte, e até mesmo cruel, porém, apenas quando assim fosse necessário para manutenção de uma ordem que beneficiaria a todos. O Soberano, portanto, mostrava-se pontualmente impiedoso com aqueles que demonstravam riscos à integralidade dos indivíduos, porém, fazia isso em nome de um exemplo a ser dado a todos aqueles que pudessem vir a se voltar contra ele. É uma forma de agir dos Estados que não só é permitida, como também por vezes é incentivada, como forma de manutenção da ordem geral em detrimento de um detrator individual (MAQUIAVEL, 1996, p.79).

Movidas por frequentes aspirações da sociedade, novas mudanças continuaram ocorrendo na forma de tratamento dos súditos utilizada pelo Soberano, forçando-o a encontrar novos meios de exercer seu poder sobre eles. Para que o Estado pudesse se manter, precisou, portanto, encontrar soluções alternativas à submissão absoluta pelo uso da força e da violência (DURÃES; FERRER, 2019, p. 303).

Nesse sentido, por volta da metade do século XVIII, o Soberano passou a zelar para que seus súditos tivessem suas vidas não apenas permitidas, bem como protegidas por ele. Tal fato pode ter se dado também juntamente às aspirações sociais, pela percepção do Soberano

de que era mais seguro para ele que seus súditos estivessem vivos e a seu favor, do que simplesmente matá-los.

Este desprestígio da morte e também o abandono dos rituais que a “glamourizavam” são resultantes da passagem do exercício do poder de deixar viver ou fazer morrer, para outro momento, onde o poder passou a ser exercido para garantia da vida, era uma nova forma de poder, o de fazer viver ou deixar morrer (FOUCAULT, 1999, 130).

A atuação do Soberano nesta nova etapa, concomitantemente à garantia de vida dos súditos, foi no sentido de adestrá-los, docilizá-los, ao mesmo passo em que os fortalecia, pois de nenhuma valia para o Soberano seria ter um “exército” de súditos vivos, se não estivessem dispostos a servi-lo, ou, ainda que dispostos, incapacitados para tanto.

Nesta nova forma de poder exercido sobre a vida, ou seja, o biopoder, ele ocorria de duas formas. Na primeira delas, o poder era centrado em corpos disciplinados individualmente, visando seu adestramento e fortalecimento de suas habilidades, numa anátomo-política do corpo. A outra passou a considerar não mais os corpos individualmente, mas sim como espécie, observada em processos biológicos como nascimento, saúde, longevidade etc, os quais poderiam ser analisados, entendidos e instrumentalizados, numa biopolítica da população.

Enquanto o poder disciplinar tentava entender e dominar os homens por meio da soma de individualidades, de corpos vigiados, treinados, utilizados e, dependendo do caso, punidos, a nova tecnologia de poder passou a dirigir-se à multiplicidade deles. Os homens não mais eram vistos como corpos apenas, mas sim como massas globais onde eram observáveis processos inerentes à vida, como reprodução, nascimento, doenças, mortes etc. (FOUCAULT, 2005, p. 289).

Esse domínio exercido sobre os homens enquanto espécie, e seus processos biológicos, foi “uma tomada de poder sobre o homem enquanto ser vivo, uma espécie de estatização do biológico, ou, pelo menos, uma certa inclinação que conduz ao que se poderia chamar de estatização do biológico” (FOUCAULT, 2005, p. 286).

Para que fossem descobertos os meios pelos quais o poder poderia vir a penetrar com mais facilidade cada camada social, foram necessários dados estatísticos que demonstrassem os setores de maiores carências em que o Estado deveria focar.

Com base nas observações e dados coletados, o poder passou a ser exercido consoante as necessidades da população. Identificados, portanto, seus desejos, suas vontades e necessidades, poderiam ser desenvolvidos programas que promettessem ser a solução dos problemas suscitados. Entretanto, o grande objetivo por trás das soluções apresentadas era manter o domínio sobre os homens.

Na maioria das vezes, portanto, os mecanismos de controle são exercidos por meio de projetos, programas e campanhas, que têm por objetivo a imposição à coletividade, de determinada conduta nas mais diversas áreas (SERVA; DIAS, 2016, p. 427).

Estas ferramentas de conhecimento e dominação dos homens inauguraram o que Foucault chamou de a “era de um biopoder”, o qual se revelou como essencial ao capitalismo, em função de seu potencial de sujeitar a população a comandos, por meio do controle dos corpos, ajustando-os aos processos econômicos da forma que mais interessava (FOUCAULT, 1999, p. 131-132).

Por biopoder pode-se entender, então, que determinadas características biológicas fundamentais de uma população podem fazer parte de uma estratégia política que permitirá que o poder venha a ser exercido sobre ela (FOUCAULT, 2008, p. 3).

Sendo assim, o biopoder tornou-se uma ferramenta importante tanto para a manutenção quanto para o desenvolvimento e fortalecimento do sistema capitalista, visto que “o trabalhador tornou-se, após a revolução industrial, um capital humano do trabalho, com a função única de gerar lucro para a empresa” (PEREIRA; DIAS, 2015, p. 354).

Entretanto, não foi o trabalhador individualmente considerado que foi tomado como relevante para o sistema, mas sim as populações de trabalhadores. E esta forma de enxergar fez com que o simples

adestramento individual fosse descartado e surgisse a necessidade de ajustamento em nível biológico da massa laborativa que pudesse satisfazer as necessidades do capitalismo (HACHEM; PIVETTA, 2011, p. 344). A importância do biopoder advém do fato deste ser uma forma de controlar vidas humanas e formar indivíduos capazes:

[...] é uma ordem social que regula todas as ordens da vida humana, criando dispositivos que emanam do poder político ou do mercado. Isso ocorre porque a produção e a reprodução capitalistas precisam ter controle total da vida humana para garantir sua permanência; da mesma forma, utiliza o poder disciplinar para continuar a moldar indivíduos, onde o poder biopolítico não pode alcançar é a disciplina encarregada de agir em particular¹ (ARELLANO, 2015, p. 16, tradução nossa).

O processo de controle de vidas e o processo de capacitação dos indivíduos se efetivam por meio da governamentalidade, a qual se exerce pela regulação de mercado e inserção acentuada de pessoas nele, seja pela manipulação e transmutação das leis econômicas, seja pela regulamentação e normalização de cada indivíduo para que seja aceito no mercado de trabalho (BARCHI, 2011, p. 171-172). Essa nova forma de controle se deve ao fato de não mais serem admitidos aqueles métodos coativos baseados no uso da força, mas sim nos já citados processos de fortalecimento e docilização dos indivíduos.

Um exemplo atual de ferramenta com potencial para o exercício da referida docilização dos indivíduos é a “venda” da ideia de que as novas condutas estimuladas trarão maiores benefícios, ocultando o fato de que, na prática, os benefícios não serão para os indivíduos, mas sim para o sistema capitalista (DIAS; OLIVEIRA, 2017, p. 255).

A real pretensão se mantém oculta nisso, por meio de uma ferramenta, ou método, comumente utilizado por governos, que pode ser denominado de poder invisível, pelo fato de que aquilo que não se torna público, conseqüentemente não é questionável. Quando,

¹ [...] es un orden social que regula todos los órdenes de la vida humana, creando dispositivos emanados tanto por el poder político o por el mercado. Esto se debe a que la producción y reproducción capitalista necesita tener pleno control de la vida humana para garantizar su permanencia; asimismo, hace uso del poder disciplinar para seguir modelando a los individuos, ahí donde el poder biopolítico no pueda llegar es la disciplina la encargada de actuar en lo particular.

portanto, uma ação se mostrar capaz de provocar uma forte reação social e até mesmo de agentes públicos tutores de interesses públicos, os responsáveis por tal decisão se ocuparão de mantê-la oculta (BOBBIO, 1999, n.p.).

Exemplo recente de “venda” da ideia de benefícios para uma população, como cortina de fumaça para o fortalecimento do capitalismo, se deu com a entrada em vigor, no contexto brasileiro, da Reforma Trabalhista aprovada sob o pretexto de uma modernização necessária da disciplina laboral vigente até então, que viria para melhor atender os trabalhadores. O que se viu de fato foi o favorecimento do sistema capitalista por meio do afastamento do Estado e, conseqüentemente, de sua proteção, no que diz respeito a aspectos como a saúde e a segurança dos trabalhadores.

3 A REFORMA TRABALHISTA E A TRANSFERÊNCIA DO BIOPODER ÀS EMPRESAS

Segundo a lição de Foucault, o poder é multicêntrico e não se encontra unicamente nas mãos de uma instituição ou pessoa, mas sim em constante circulação, perpassando por todos os indivíduos e as relações entre eles constituídas, fazendo com que todos sejam, concomitantemente, sujeitos ativos e passivos, destinatários e detentores de poder (POGREBINSCHI, 2004, p. 182). Essa máxima também se aplica ao Direito do Trabalho.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o Direito do Trabalho tem por objetivo a democratização das relações de maior importância no setor econômico, ou seja, as relações de trabalho, buscando por meio da legislação laboral estabelecer uma certa igualdade material em tais relações de natureza comumente desequilibrada, fazendo com que por meio das leis seja atenuado o poder dos empregadores e elevadas as

condições dignas de trabalho dos trabalhadores (DELGADO; DELGADO, 2017, p. 40).

Entretanto, a Lei 13.467/17 - Reforma Trabalhista – trouxe dispositivos que permitem a livre negociação entre as partes, permitindo que seja colocado o negociado sobre o legislado, partindo de uma suposição de que no momento da formação de um contrato de trabalho há equivalência entre as partes para pactuar seus termos, de forma a melhor atender a ambas, ou seja, um exercício bilateral e equilibrado de poderes.

Mesmo que o poder esteja presente em todas as relações, e não se concentre, via de regra, nas mãos de uma única parte, isso não significa que seu exercício ocorra em perfeito equilíbrio. Em diferentes mecanismos de poder pode-se, portanto, encontrar coordenações laterais, subordinações hierárquicas, isomorfismos etc., demonstrando que o poder pode assumir especificidades de acordo com cada relação onde se apresenta (FOUCAULT, 2008, p. 4-5).

Neste sentido, verificar-se-á neste artigo que houve uma transferência do exercício do biopoder do Estado para as mãos das empresas após a entrada em vigor da Reforma Trabalhista, por meio das disposições legais contidas nos artigos que demonstram a possibilidade de os contratantes definirem as regras atinentes à salubridade, periculosidade e outras tantas matérias ligadas diretamente à vida dos trabalhadores, ou seja, a observação do biopoder pelo “exercício dos dispositivos de segurança sobre o homem, com o fim de controlar todos os aspectos de sua vida” (DIAS; OLIVEIRA, 2017, p. 258).

Essa transferência fez com que, por meio da Reforma Trabalhista, houvesse uma descentralização do biopoder para outras unidades que fizessem o papel do Estado (do Soberano), por meio da valoração ou até mesmo da desvalorização de vidas humanas (HACHEM; PIVETTA, 2011, p. 353).

Uma legislação, como no caso em tela a Lei 13.467/17, a legislação reformista do Direito do Trabalho, encontra-se no “meio do

caminho” entre a disciplina e a regulamentação dos corpos, pela fixação de regras individual e/ou coletivamente aplicadas.

É comum que uma norma transite entre os poderes disciplinar e regulamentador, aplicando-se concomitantemente aos corpos e às populações, fazendo com que dessa forma restem controladas a ordem disciplinar do corpo, bem como os fatos inerentes às multiplicidades biológicas (FOUCAULT, 2005, p. 302).

Percebe-se, portanto, que o biopoder se funda nos princípios do sistema capitalista, tanto em sua primeira forma, a anátomo-política exercida por meio do poder disciplinar, quanto em sua evolução para a biopolítica, onde uma grande medicina social se dedica ao controle das populações com o objetivo de regular vidas (NEGRI, 2008, p. 39).

Entretanto, a Lei 13.467/17, a qual permite que contratantes e contratados se desprendam do legislativo, para fazer valer o que entre eles for negociado, carrega consigo o risco - para não dizer a probabilidade - de que “isso implicará em piores condições laborais para o empregado e na ‘aceitação’, por parte deste, de condições que não seriam condizentes com o serviço realizado” (DIAS; OLIVEIRA, 2017, p. 262), em especial porque, aparentemente, teve como principal objetivo atender única e exclusivamente os interesses do empresariado brasileiro (FERRER; ALVES, 2018).

Para melhor visualizar e entender o exercício do biopoder por parte das empresas sobre as populações de trabalhadores, é importante que se tenha a compreensão de que “as pessoas inseridas em um meio não são sujeitos de direito ou organismos individuais, mas uma população. Dela se encarrega o biopoder” (FURTADO; CAMILO, 2016, p. 38).

Este “meio” em evidência para o presente artigo é o meio ambiente do trabalho, assim entendido como todo e qualquer local onde um trabalho venha a ser realizado, tanto dentro quanto fora de um estabelecimento empresarial, seja ele voluntário, autônomo, com vínculo empregatício ou qualquer outra forma de trabalho (ROCHA, 1997, p. 30).

Acerca das alterações e dos impactos da legislação reformista no meio ambiente do trabalho, irá se dedicar o tópico seguinte.

4 O EXERCÍCIO DO BIOPODER PELAS EMPRESAS E SEUS REFLEXOS NO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

Para melhor compreensão sobre como o biopoder é exercido no meio ambiente do trabalho, importante um breve conceito do que se entende por meio ambiente e, mais especificamente, o meio ambiente do trabalho.

Consoante redação do artigo 3º, I da Lei 6.938/81, a Política Nacional do Meio Ambiente, entende-se por meio ambiente, “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981). Também a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225 define que:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Muito embora a expressão “meio ambiente” possa comumente remeter à ideia de paisagens naturais, sua abrangência vai muito além disto, alcançando todos os espaços onde haja interações entre seres bióticos e abióticos, ou seja, seres com ou sem vida.

Por mais que os conceitos trazidos sejam unitários, a doutrina costuma classificar o meio ambiente em quatro diferentes áreas, quais sejam: o meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho. Este último é o foco do presente estudo.

Referida classificação não implica dizer que se trata de espécies completamente diferentes, desvinculadas, mas tem por finalidade facilitar a identificação de um bem maior que se pretenda observar em cada caso, verificando casuisticamente qual objeto está sendo atingido e/ou qual objeto merece tutela de forma também preventiva.

O ponto em comum será sempre a tutela da vida saudável, servindo a distinção entre as quatro diferentes categorias para a identificação de valores maiores ou menores que já foram ou podem vir a ser vilipendiados (MELO, 2013, p. 27).

Compreendido, portanto, o meio ambiente do trabalho como qualquer local onde um trabalho venha a ser exercido, independentemente de qual seja sua natureza ou a localização física da prestação, poder-se-á identificar como o biopoder é exercido nesta espécie de meio ambiente, atentando-se ao biopoder enquanto instrumento de controle sobre a vida das populações.

A análise proposta não trará à tona questões acerca de constitucionalidade, atendimento ou lesão a princípios, clareza ou imprecisão técnica da redação da novel legislação laboral.

Não sendo também o foco do presente trabalho trazer uma interpretação pontual de cada artigo da legislação trabalhista relativa ao meio ambiente do trabalho, são potencialmente suficientes, para a compreensão do exercício do biopoder sobre os trabalhadores em benefício do sistema capitalista algumas linhas gerais traçadas com base nos arts. 611-A e 611-B, parágrafo único, da Consolidação das Leis do Trabalho, trazidos pela Lei 13.467/17, e a vontade do legislador expressa em cada um deles.

A redação do primeiro dispositivo em tela define que:

Art. 611-A. A convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando, entre outros, dispuserem sobre:
I – pacto quanto à jornada de trabalho, observados os limites constitucionais;
II – banco de horas anual;
III – intervalo intrajornada, respeitado o limite mínimo de trinta minutos para jornadas superiores a seis horas;
[...]
VIII – teletrabalho, regime de sobreaviso, e trabalho intermitente;
[...]
XII – enquadramento do grau de insalubridade;
XIII – prorrogação de jornada em ambientes insalubres, sem licença prévia das autoridades competentes do Ministério do Trabalho; (BRASIL, 1943)

Nota-se, portanto, um alto grau de permissibilidade para que as empresas exerçam o biopoder, ao definir as normas relativas à saúde e à segurança dos trabalhadores, por meio das convenções e acordos coletivos de trabalho, pois, muito embora a ideia seja a de que são itens passíveis de negociação entre as partes, o que resta, de fato, para os trabalhadores, é a sujeição ao que for unilateralmente definido, em troca de conseguir, ou não, uma vaga no mercado de trabalho, ainda que às custas de sua integridade física.

O grande problema é que a manutenção de alto índice de desemprego no Brasil, que ao final do ano de 2021 atingiu 12 milhões de pessoas, com 11,1% de desocupação e 24,3% de subutilização (IBGE, 2021), diminui sobremaneira a capacidade de negociação dos empregados que, caso não se submetam às regras pretendidas pelas empresas, podem ser facilmente substituídos por essa mão de obra excedente. Assim, conhecendo ou não os riscos inerentes ao meio ambiente do trabalho, os empregados podem se sentir compelidos, para manter ou conquistar uma vaga de trabalho, a aceitarem as proposituras feitas pelas empresas.

A urgência em modernizar o que se convencionou chamar de capital humano, acabou por sujeitar o indivíduo a interesses econômicos, que os atraem por meio de estímulos, direcionando-os às escolhas que eles de fato não têm, resultando em uma terceirização de suas vontades e de suas vidas (PEREIRA, 2015, p. 214).

Comumente as normas de saúde e segurança do trabalho são desconsideradas, não observadas, e resultam, portanto, em prejuízo no trabalho e nos salários, em função da permissividade de que contratantes intervenham em normas ambientais laborais, com reflexos negativos sobre o trabalhador (MONTEIRO; BERTAGNI, 2019).

É possível, portanto, interpretar que um dispositivo como o art. 611-A não tem por finalidade trazer novos benefícios aos trabalhadores, pois, para tanto, não seria necessária previsão legal que abrisse esse novo leque de possibilidades.

Essa permissão para que prevaleça o negociado sobre o legislado acaba por fazer com que regras imperativas restem atenuadas, ou até mesmo suprimidas no momento de pactuação da negociação coletiva, desprestigiando a posição central que a dignidade da pessoa humana sempre ocupou nas ordens jurídica e social (DELGADO; DELGADO, 2017, p. 254).

Não há como falar em dignidade da pessoa humana sem um mínimo de qualidade do ambiente laboral, indispensável à manutenção de outros tantos direitos fundamentais. O dever de proteção ambiental insculpido na Lei 6.938/81 e no art. 225, *caput*, da Constituição Federal deveria, portanto, limitar a liberdade do legislador no momento de criar uma lei que atinja ou permita atingir tais direitos (LEAL; RODRIGUES, 2019, p. 258).

No artigo seguinte, o 611-B, ainda que a redação de seu *caput* traga um rol de objetos que não são lícitos de serem normatizados por convenção ou acordo coletivo de trabalho, seu parágrafo único, que trata sobre proteção da saúde e segurança especificamente no meio ambiente do trabalho, assim dispõe:

Art. 611-B Constituem objeto ilícito de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho, exclusivamente, a supressão ou a redução dos seguintes direitos:

[...]

Parágrafo único: Regras sobre duração do trabalho e intervalos não são consideradas como normas de saúde, higiene e segurança do trabalho para os fins do disposto neste artigo.

Da redação do referido parágrafo único depreende-se que parâmetros diretamente vinculados a aspectos fisiológicos dos trabalhadores ficarão sob as vontades dos contratantes, o que, como já afirmado, geralmente conflita com o que de fato seria melhor para os trabalhadores.

É possível ser verificada uma desconstrução do aparato normativo que protegia a saúde e a segurança do trabalhador, por meio da mitigação das regras que visavam reduzir os riscos aos quais os trabalhadores são expostos, despreendendo itens como duração do

trabalho e seus intervalos, do campo da saúde do trabalhador (DELGADO; DELGADO, 2017, p. 42).

Condições laborais indignas e desprotegidas acabam por transformar o trabalho em punição, sem um mínimo de proteção em matéria ambiental. Esta acaba por ser a realidade dos trabalhadores que, visando sua sobrevivência, aceitam riscos à sua integridade ocasionados pelo exercício de seu trabalho (MELO, 2013, p. 85).

Essa flexibilização trazida pela Reforma Trabalhista, conferindo poder aos contratantes de parametrizar as condições de salubridade e periculosidade no ambiente laboral, reflete quão útil para o capitalismo é o exercício do biopoder pelas empresas, possibilitado por meio do afastamento do Estado que anteriormente era o responsável por tais regulamentações. Com isso, o grande risco que se avizinha é que a Reforma Trabalhista, ao criar um novo cenário para as relações de trabalho, acabe por representar a supressão de direitos sociais conquistados por meio de lutas históricas e resultar em grave retrocesso na garantia de direitos sociais (VALENTE; FOGAÇA; SILVA, 2018).

O grande problema trazido por este afastamento do Estado, que acabou deixando a cargo do mercado sua autorregulação, é que este não leva em consideração as aspirações sociais, mas apenas a maximização, ou ao menos manutenção dos lucros:

Uma característica distintiva desse mercado é que seu objetivo não é outro senão a obtenção de lucros, que devem ser sustentados (pelo menos) ou em constante crescimento. O mercado não é governado por considerações sociais e só leva em consideração as políticas do Estado quando são necessárias para corrigir seus próprios erros (falhas de mercado) ou externalidades que o impedem de alcançar sua principal função, que já dissemos que é a obtenção de lucro em larga escala² (ARELLANO, 2015, p. 11).

² Tradução dos autores. No original: “Un rasgo distintivo de este mercado es que su finalidad no es otra sino la obtención de ganancias, las cuales deben ser sostenidas (cuando menos), o en crecimiento constante. No se rige el mercado por consideraciones de tipo social y solo toma en cuenta las políticas del Estado cuando le son necesarias para corregir sus propios errores (fallas del mercado), o externalidades que evitan que logre su función principal que ya dijimos que es la obtención de lucro a gran escala.”

Há de ser mencionado o fato de que as medidas adotadas no ambiente laboral não têm seus reflexos apenas quando ali se encontra o trabalhador, mas sim em toda a extensão de sua vida, quaisquer que sejam seus ambientes e relações. Tudo aquilo que ocorre na vida laboral de uma pessoa, alcança suas relações com familiares, amigos, vizinhos etc. (RIBEIRO, 1999, p. 50).

Ademais, aumentar jornadas de trabalho e diminuir o tempo livre dos trabalhadores acaba por fomentar a exploração do sobretrabalho, também fortalecedor do sistema capitalista.

Diminuir as jornadas individuais por meio da inserção de maior número de trabalhadores, ao invés de aumentar o tempo de trabalho realizado por menor número deles, reduziria o desemprego estrutural e, alargando o tempo disponível para dedicação a atividades como literatura, arte, poesia etc, acabaria por emancipar os trabalhadores até então escravos de jornadas extensas e agora potencialmente aumentadas de trabalho (ANTUNES, 2009, p. 172-175).

Partindo da compreensão de que trabalho e seus efeitos não se restringem ao local e ao horário em que aquele é prestado, é possível afirmar que, mesmo fora destes, as influências do que acontece no ambiente laboral ainda são sentidas, atingindo subjetividades como as capacidades criativa e subjetiva dos trabalhadores, as quais não são plenamente alcançáveis se os indivíduos não contarem com tempo livre para seu desenvolvimento integral (PEREIRA, 2015, p. 2016).

Por fim, más condições do ambiente laboral resultam em adoecimentos laborais, os quais refletem não apenas na vida do indivíduo enquanto trabalhador, mas também em seu aspecto social, resultando em uma degradação da vida e personalidade humana, males estes cada vez mais recorrentes (ALVES, 2016, p. 206).

A efetivação de outros direitos fundamentais está intrinsecamente ligada às condições de equilíbrio do meio ambiente do trabalho. Direito à vida, à dignidade, da personalidade, à saúde etc.

são direitos que dependem de um ambiente laboral que os garanta e propicie (LEAL; RODRIGUES, 2019, p. 264).

Percebe-se, portanto, o alcance e os efeitos de tudo o que ocorre no meio ambiente do trabalho sobre a vida dos trabalhadores, bem como a grandeza do risco a que estes por ventura poderão ficar expostos por seus contratantes, a partir do momento em que estes passam a ter em suas mãos o poder de regular os mais variados aspectos fisiológicos, os quais muito provavelmente não serão priorizados, mas sim desconsiderados em favor da busca pelo lucro em detrimento das condições de trabalho, o que pode resultar em graves danos a direitos e garantias fundamentais do trabalhador e inconcebível retrocesso social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi apresentado no presente artigo, o poder, a partir das lições de Foucault, não tem uma fonte única e permeia todas as relações entre duas ou mais partes, situação que se repete no caso das relações de trabalho, que envolvem empresas e trabalhadores.

Esse poder, que outrora era exercido com extremo rigor e se caracterizava pelo poder de fazer morrer e deixar viver, gradativamente foi se convertendo em um biopoder, que passou a se utilizar de dispositivos de segurança para, primeiro, controlar o indivíduo e, depois, controlar uma pluralidade de indivíduos reunidos em comunidade. Esse poder passou a se caracterizar por um poder de fazer viver e deixar morrer. Nessa sua nova concepção, o biopoder tem sido muito utilizado pelo capitalismo, com o fim de gerar indivíduos dóceis e para deles extrair o máximo de utilidade, inclusive nas relações de trabalho.

O principal problema é que nas relações de trabalho as partes envolvidas, ou seja, empresa e trabalhador, nem sempre estão no mesmo patamar de forças, sendo comum que alguns trabalhadores se encontrem em posição de inferioridade em relação às empresas,

especialmente em situações marcadas por altos índices de desemprego.

Nesse sentido, a Reforma Trabalhista, promovida com a aprovação da Lei 13.467/17, acabou por trazer nova possibilidade de agravamento desse desequilíbrio, em especial ao prever, na nova redação dada ao art. 611-A, da Consolidação das Leis do Trabalho, que em várias temáticas o acordado, individual ou coletivamente, prevalecerá em relação ao legislado. Tal regra atinge até mesmo questões relacionadas à saúde e segurança do trabalhador.

Essa situação acabou por representar uma intensa transferência de biopoder do Estado para as empresas, pois estas passaram a ter a legitimidade de, por meio de acordos celebrados individual ou coletivamente com os trabalhadores, impor regras que prevalecerão inclusive em face do determinado pela legislação.

Tivessem empresas e trabalhadores em equilíbrio não existiriam problemas, mas essa igualdade de armas nem sempre está presente, o que pode resultar em graves riscos para o trabalhador em seu meio ambiente do trabalho. Esses riscos existentes no meio de ambiente do trabalho, além disso, podem se estender para outros aspectos da vida do trabalhador, pois, os aspectos da vida laboral de uma pessoa normalmente acabam por atingir as suas relações familiares, com amigos e vizinhos, etc. Assim, nas relações de trabalho, o biopoder passou a estar nas mãos das empresas, em especial depois da Reforma Trabalhista.

Nesse sentido, mostra-se importante em diversos sentidos as alterações trazidas pela Reforma Trabalhista - em certa medida são necessárias, em especial diante das grandes mudanças experimentadas pela sociedade, com destaque para os avanços tecnológicos. Entretanto, considera-se que tais alterações, a despeito de poderem modificar as relações de trabalho, precisam estar direcionadas ao objetivo maior da legislação trabalhista: proteger a dignidade humana de todos, tanto de empresários quanto de trabalhadores.

Além disso, nos casos em que ficar evidente que o trabalhador se encontra em situação de inferioridade na relação de trabalho, essa preocupação com a dignidade humana precisa ser retomada, a fim de evitar que o pactuado, apesar de prevalecer ao legislado, não represente a violação de direitos fundamentais não apenas do trabalhador, mas de toda a coletividade.

Permitir que o meio ambiente do trabalho, no qual os indivíduos passam a maior parte de suas vidas e que emitem tantos reflexos aos aspectos pessoais de cada um se transforme em local que ofereça riscos à saúde e à vida dos trabalhadores em benefício de um sistema econômico, é andar na contramão daquilo que se pretende alcançar por meio do texto constitucional, principalmente porque em um Estado Democrático de Direito, em que a dignidade da pessoa humana é o bem maior a se buscar, a inovação deve sempre estar a seu serviço.

Data de Submissão: 02/12/2020

Data de Aprovação: 03/10/2022

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Alana Ramos Araújo

Assistente Editorial: Tamisa Rubia Santos do Nascimento Silva

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **A tragédia de Prometeu**: a degradação da pessoa humana que trabalha na era do capitalismo manipulatório. Bauru: Canal 6 Editora, 2016.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2 ed. reimp. rev. e ampl. São Paulo: Editora Boitempo, 2009.

ARELLANO, Edgar Ortiz. Biopolítica y neoliberalismo: Biopoder Totalizante. **Revista Xihmai**. Pachuca, v. 10, n. 19, jan./jun. 2015.

ISSN-e: 1870-6703. Disponível em:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5071441>. Acesso em: 28 maio 2021.

BARCHI, Rodrigo. Educação e meio ambiente entre a biopolítica e a biopotência. **Revista de Estudos Universitários**. Sorocaba, v. 37, n. 1, p. 167-179, jan./jun. 2011. ISSN-e: 2177-5788 Disponível em:
<http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/reu/article/view/597>. Acesso em 28 maio 2021.

BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. 4 ed. Trad. João Ferreira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 27 maio 2021.

BRASIL. **Decreto - Lei nº 5.452, de 01 de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 28 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 01 jun. 2021.

DELGADO, Maurício Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. **A reforma trabalhista no Brasil**: com os comentários à Lei 13.467/2017. São Paulo: LTr, 2017.

DIAS, Jefferson Aparecido; OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges. O desemprego e o autoatendimento no setor bancário: Entre o biopoder e a biopolítica. **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**. Brasília, v. 4, n. 2, p. 253-270, jul./dez. 2017. ISSN-e: 2359-5299. Disponível em:
<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/8517>. Acesso em 27 maio 2021.

DURÃES, Cintya Nishimura; FERRER, Walkiria Martinez Heinrich. Do poder Soberano do Estado sobre os indivíduos à biopolítica: Análise crítica acerca da evolução do controle sobre a vida humana. **Revista Jurídica Luso Brasileira**. Lisboa, n. 5, p. 299-319, 2019. ISSN: 2183-539X. Disponível em:

https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019_05_0299_0319.pdf
. Acesso em 01 jun. 2021.

FERRER, Walkiria Martinez Heinrich. ALVES, Giovanni. Flexibilização trabalhista e o empresariado brasileiro: alguns apontamentos. **Revista Prim@ Facie**. João Pessoa, v. 17, n. 35, p. 78-109, 2018. ISSN: 1678-2593. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/39470/20512>. Acesso em: 01 jun. 2021.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. Trad. Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I: A vontade de saber**. Trad. Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1999.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território e população**. Trad. Eduardo Brandão e Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FURTADO, Rafael Nogueira; CAMILO, Juliana Aparecida de Oliveira. O conceito de biopoder no pensamento de Michel Foucault. **Revista Subjetividade**. Fortaleza, v. 16, n. 3, p. 34-44, set./dez. 2016. ISSN-e: 2359-0777. DOI: <http://dx.doi.org/10.5020/23590777.16.3.34-44>. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rmes/article/view/4800>. Acesso em 27 maio 2021.

HACHEM, Daniel Wunder; PIVETTA, Saulo Lindorfer. A biopolítica em Giorgio Agamben e Michel Foucault: O Estado, a sociedade de segurança e a vida nua. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Curitiba, v. 10, n. 10, p. 340-361, jul./dez. 2011. ISSN-e: 1982-0496. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/15>. Acesso em: 28 maio 2021.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Desemprego**. Data: 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 29 mar. 2022.

LEAL, Carla Reita Faria; RODRIGUES, Débhora Renata Nunes. A aplicação do princípio da proibição de retrocesso no âmbito do Direito Ambiental. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Curitiba, v. 24, n. 2, p. 253-282, maio./ago. 2019. ISSN-e: 1982-0496. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1401>. Acesso em: 27 maio 2021.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. 2 ed. Trad. Maria Júlia Goldwasser. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1996.

MELO, Raimundo Simão de. **Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador**. 5 ed. São Paulo: LTr, 2013.

MONTEIRO; Antônio Lopes; BERTAGNI, Roberto Fleury de Souza. **Acidentes do trabalho e doenças ocupacionais**. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

NEGRI, Antônio. **La fábrica de porcelana: Una nueva grámatica de la política**. Trad. Susana Lauro. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2008.

PEREIRA, Marcela Andressa Semeghini. A influência do biopoder na economia: o tempo livre vigiado e consumido. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**. Curitiba, v. 6, n. 2, p. 209-231, jul./dez. 2015. e-ISSN: 2179-8214. DOI: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v6i2>. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/9783>. Acesso em: 27 maio 2021.

PEREIRA, Marcela Andressa Semeghini; DIAS, Jefferson Aparecido. O capital humano no contexto do biopoder: O tempo livre vigiado e consumido. In: XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, 2015, Florianópolis. **Anais do XXIV Encontro Nacional do CONPEDI**. Aracaju: CONPEDI, 2015. Tema: Direito, Constituição e Cidadania: Contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio. Eixo temático: Biodireito, p. 353-370. ISBN: 978-85-5505-030-5. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/c178hotg/8v11nww1/mLG6VlGmw3HOs8vA.pdf>. Acesso em: 28 maio 2021.

POGREBINSCHI, Thamy. Foucault, para além do Poder Disciplinar e do Biopoder. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 63, p. 179-201, set./dez. 2004. ISSN-e: 1807-0175. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/identidades-e-igualdades-em-conflito---ano-2004---no-63>. Acesso em 27 maio 2021.

RIBEIRO, Herval Pina. **A violência oculta do trabalho: as lesões por esforços repetitivos**. Rio de Janeiro: Fio Cruz, 1999.

ROCHA, Júlio César de Sá da. **Direito Ambiental e Meio Ambiente do Trabalho: Dano, prevenção e proteção jurídica**. São Paulo: LTr, 1997.

SERVA, Fernanda Mesquita; DIAS, Jefferson Aparecido. Responsabilidade Social nas Instituições de Ensino Superior: Entre o Biopoder e a Biopolítica. **Revista Argumentum**. Marília, v. 17, p. 413-433, jan./dez. 2016. ISSN-e: 2359-6880. Disponível em:

<http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/319/64>. Acesso em: 27 maio 2021.

VALENTE, Nara Luiza. FOGAÇA, Vitor Hugo Bueno. SILVA, Silmara Carneiro e. A reforma trabalhista brasileira e retrocessos na garantia de direitos fundamentais do trabalhador. **Revista Prim@ Facie**.

João Pessoa, v. 17, n. 35, p. 46-77, 2018. ISSN: 1678-2593. Disponível em:

<https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/38814/20918>. Acesso em: 01 jun. 2021.

The Transfer Of The State Biopower To Companies Through Labor Reform And Its Reflections On The Labor Environment

Rafael Bueno da Silva

Jefferson Aparecido Dias

Walkiria Martinez Heinrich Ferrer

Abstract: The aim of this paper is dedicate to analyzing how the Labor Reform in Brazil transferred the biopower exercised over the life and health of workers, within the scope of the work environment, from the State to companies. Initially, based on the concepts shaped by Michel Foucault, for whom power is multicentric, the article is dedicated to analyzing how the power exercised in absolutist states, which was fixed on the power to make people die and let live, was gradually replaced by a biopower on the biological life of human beings, marked by the power to make people live and let them die, the way in which it came to be widely used by capitalism. Next, the article analyzes how the Labor Reform in Brazil promoted the transfer of biopower from the State to companies, and how they can use this power to control the health and safety of workers in the workplace. Using the deductive method and from a bibliographic and documentary research, exploratory, analytical-descriptive, it is concluded that reforms in the scope of labor relations are possible and, to a certain extent, necessary due to the technological advances experienced throughout society, but these must necessarily have as their main purpose the respect and guarantee of human dignity.

Keywords: Biopower; Capitalism; Labor reform; Work Environment.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n46.56436>


Conteúdo sob licença *Creative Commons*: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)



Projeções Do Direito Ao Desenvolvimento Na Convenção Internacional Sobre Os Direitos Das Pessoas Com Deficiência


Hilbert Melo Soares Pinto *

Universidade Federal de Sergipe, Programa de Pós-Graduação em Direito, Aracaju-SE, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0003-0214-4633>

Tanise Zago Thomasi **

Universidade Federal de Sergipe, Programa de Pós-Graduação em Direito, Aracaju-SE, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0002-1691-3475>

Resumo: O presente artigo apresenta as principais projeções do direito ao desenvolvimento na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pela Organização das Nações Unidas em 2007. Por meio de revisão bibliográfica e documental, identifica a concepção atual do direito ao desenvolvimento, definida normativamente a partir do pensamento de Amartya Sen; e constata que, atualmente, as deficiências devem ser compreendidas à luz do modelo social, que reconhece as barreiras sociais, políticas, culturais e históricas que impedem o pleno desenvolvimento desses indivíduos. Nesse sentido, relaciona o direito ao desenvolvimento com o modelo social de abordagem. Por último, tomando por base tais premissas teóricas, através de levantamento de caráter qualitativo do desenvolvimento na Convenção de 2007, capta as mais nítidas expressões e variações de tal valor. Conclui que o direito ao desenvolvimento não apenas foi levado em consideração pelas Nações Unidas quando da confecção do referido documento, mas também integra, implícita e explicitamente, uma série de disposições, medidas e obrigações, com expressões que, ao fim e ao cabo, consignam o direito das pessoas com deficiência à ampliação de suas capacidades e liberdades.

Palavras-chave: Direito ao Desenvolvimento; Pessoas com Deficiência; Modelo Social; Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

* Professor de Direito no Centro Universitário Maurício de Nassau (UNINASSAU). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). E-mail: hilbmelo@gmail.com

** Doutora em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Professora adjunta na Universidade Federal de Sergipe e Universidade Tiradentes. E-mail: tanisethomasi@gmail.com



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n46.58576>

Projeções Do Direito Ao Desenvolvimento Na Convenção Internacional Sobre Os Direitos Das Pessoas Com Deficiência

Hilbert Melo Soares Pinto

Tanise Zago Thomasi

1 INTRODUÇÃO

Em seu nascedouro, o desenvolvimento sempre esteve articulado com as ciências econômicas, refletindo, assim, a ideia de crescimento ou progresso econômico. Não obstante, gradualmente, passou a incorporar variações e projeções bastante afeitas aos direitos humanos, irradiando-se para todas as esferas da sociedade e conduzindo análises de estudiosos de diversas áreas. Dessa maneira, atrelada aos direitos humanos, a temática do desenvolvimento foi encabeçada, sobretudo, pela Organização das Nações Unidas (ONU), e, paulatinamente, passou a integrar a agenda de grande parte dos países, como verdadeira meta política e social.

Nesse compasso, as Nações Unidas, para além de edificarem, juridicamente, o valor do desenvolvimento, vêm o inserindo nas variadas normativas internacionais de direitos humanos, estampando a necessidade de que as disposições legais sejam interpretadas através de uma perspectiva desenvolvimentista e de que o próprio desenvolvimento seja efetivado.

Paralelamente, no século passado, diversos movimentos e ideias foram difundidos para se alterar a forma de compreensão social, política, cultural e jurídica acerca das deficiências, de maneira que os

direitos humanos passassem a abarcar, verdadeiramente, as pessoas com tais impedimentos.

Como consequência, as Nações Unidas, em 2007, aprovaram a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, com disposições inéditas e que ensejaram um giro paradigmático no tocante à abordagem das deficiências, dispondo de um vasto leque de direitos e garantias em favor desse grupo de indivíduos.

Questiona-se, porém, se o desenvolvimento, enquanto valor juridicamente reconhecido e de suma importância para a sociedade em geral e, notadamente, para a dignidade da pessoa humana, foi considerado pela ONU no momento da celebração da norma destinada às pessoas com deficiência.

Diante disso, objetiva-se investigar, do ponto de vista normativo internacional, como o desenvolvimento pode fundamentar a abordagem dos direitos e políticas relativos às pessoas com deficiência, partindo da hipótese de que esse constructo integra a Convenção aprovada em 2007.

Especificamente, objetiva-se, primeiramente, definir o desenvolvimento, como valor e direito. Depois, pretende-se analisar a atual abordagem da deficiência, condizente com os direitos humanos, para, em seguida, verificar uma eventual relação entre tal abordagem e a ideia de desenvolvimento. Por fim, tenciona-se identificar o direito ao desenvolvimento na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e suas projeções.

O presente estudo se justifica pelo fato de que, apesar de normatizações constantes, na realidade, as pessoas com deficiência ainda se encontram em situação de vulnerabilidade e, corriqueiramente, têm seus direitos violados ou não resguardados, razão pela qual convém verificar se o direito ao desenvolvimento pode auxiliar na concretização dessa agenda tão valorosa.

Inicialmente, por meio de revisão bibliográfica e documental, em estudo de caráter qualitativo e com a aplicação do método dedutivo, é verificado e compreendido o atual modelo de abordagem

das deficiências, relacionando-o, logo depois, com o conceito e conteúdo jurídico do direito ao desenvolvimento na contemporaneidade. Por último, tomando por base tais premissas teóricas, procede-se com um levantamento qualitativo sobre as projeções do desenvolvimento na norma protetiva internacional das pessoas com deficiência.

2 A ABORDAGEM DA DEFICIÊNCIA NA ATUALIDADE: DO MODELO DE “PRESCINDÊNCIA” AO MODELO SOCIAL

Para abordar qualquer valor, fundamento ou ideia em face das deficiências humanas, compreender o atual modelo de abordagem é uma premissa mais que necessária, é fundamental, pois, sem isto, corre-se o risco de incidir em interpretações discriminatórias e paternalistas, tão rechaçadas pelo Direito local e internacional.

De fato, circunstâncias limitadoras ou impedimentos acompanham a vida humana desde o primórdio dos tempos. É inegável que o que hoje se entende por deficiência física acometia as pessoas desde a pré-história, por força da natureza ou mesmo em razão de conflitos entre elas (SILVA, 1987).

Contudo, em épocas mais remotas, da pré-história à Roma Antiga, por exemplo, as pessoas com deficiência possuíam precárias condições de sobrevivência, devido ao tratamento intolerante e discriminatório adotado pela sociedade. Nesse contexto, os povos optavam pelo extermínio ou pela marginalização dessas pessoas, enxergando-as ora como objeto do ridículo, ora como derivadas do pecado ou da impureza ou até como descartáveis, por serem inúteis para guerras, por exemplo (SILVA, 1987).

Para o tradicional Direito Civil Romano, sinais de deficiência física comprometiam a capacidade de direito do sujeito, pois a forma humana era tida como condição de personalidade e capacidade; ou

seja, uma vez verificada a deformidade física, deixava-se de conferir à criança nascida a própria personalidade jurídica, de modo que lhe faltava o conjunto de aptidões e atribuições jurídicas que legitimam o exercício de direitos e deveres (VENOSA, 2003).

Além de sequer gozar de personalidade jurídica, a criança com deficiência era encarada como fruto do pecado ou punição divina dos homens, motivo pelo qual não existiam espaços e meios para que a pessoa com impedimentos se incluísse regularmente no seio social (MADRUGA, 2016).

Mesmo na Idade Média, malgrado a forte influência da doutrina cristã fraternal, que propugnava um amor fraterno e universal, a deficiência permanecia relacionada a maldições e feitiços, restando a tais pessoas sobreviverem marginalizadas ou ridicularizadas (SILVA, 1987).

Nessa moldura social, portanto, considerando que a deficiência era vista como desnecessária, dispensável ou prescindível, para não dizer inútil ou diabólica, vigorava o que hoje se convencionou chamar de modelo de abordagem de “prescindência”, como o termo sugere com clareza (MADRUGA, 2016).

Contudo, a montagem humanista centrada na fraternidade, na medida em que provocou uma reviravolta na concepção da dignidade humana a partir de uma perspectiva cósmica (WOLKMER, 2005), possibilitou a criação de alguns hospitais e organizações de caridade e assistência, o que favoreceu substancialmente a situação das pessoas com deficiência (SILVA, 1987).

Naquela época, a ótica acerca desse grupo de vulneráveis, então, atravessava as lentes da biomedicina e psicologia, enfocando a lesão, ou seja, a doença crônica, desvio, trauma tido pela pessoa que dificultava a sua interação com o meio ambiente ou com a sociedade. Desta maneira, discursava-se que “a única resposta social apropriada era o tratamento médico” (DINIZ, 2003, p. 2).

Nessa perspectiva assistencialista, constituiu-se o chamado modelo médico que culminou no início do século XX, em face das consequências maléficas da Primeira Guerra Mundial, visando

reabilitar as pessoas com deficiências, cujas causas, nessa compreensão, seriam científicas e, portanto, solucionáveis por reparo médico, seja psíquica, física ou sensorialmente (MADRUGA, 2016).

Para o modelo médico, a deficiência compreendia a relação entre a lesão corporal verificada e as limitações ensejadas por tal circunstância na vida prática social, isto é, na mobilidade, comunicação, interação etc., sendo que o conjunto de teorias e práticas sociais e políticas possuíam natureza assistencial e objetivavam o reajuste corporal (BAMPI *et al*, 2010).

Dessa forma, interpretava-se a deficiência como um problema corporal individual que incapacitava a pessoa para suportar os desafios postos na sociedade, e, diante disso, propunha-se uma postura institucional de assistência, destinada à satisfatória regularização desta circunstância (MADRUGA, 2016).

Portanto, a incorreção desta abordagem era, justamente, considerar a deficiência como uma lesão que exigia, necessariamente, intervenção médica, porque, deste modo, acobertava-se todo o reforço das práticas e costumes sociais sobre as consequências gravosas das limitações, desconsiderando, assim, a estrutura social e os seus efeitos sobre a lesão (MEDEIROS; DINIZ, 2016).

Ademais, o modelo de reabilitação reverberou a incapacidade das pessoas com deficiência para a tomada de decisões sobre questões que lhes dissessem respeito, na medida em que conferiu a legitimidade e autoridade a profissionais de saúde, e, com isso, preservou o estado de sujeição passiva e dependência desse grupo de pessoas (MARTINS *et al*, 2012).

Desse modo, o modelo médico endossava uma abordagem assistencialista, paternalista e caritativa, dado que tratava a pessoa com deficiência como inválida, incapaz de tomar decisões e conduzir sua própria vida, delegando a terceiros estranhos o poder de conduzir a sua vida (LEITE *et al*, 2019).

Logo, dita abordagem, ao passo que entendia que a marginalização das pessoas com deficiência decorria tão somente de

sua condição individual, induzia o agravamento da “invisibilização” destas, obstaculizando medidas de promoção e inclusão social (RAMOS, 2019).

Em torno de 1960, surge, então, o modelo social, como reação às abordagens biomédicas, mediante a compreensão de que “a deficiência não deve ser entendida como um problema individual, mas como uma questão eminentemente social” (MEDEIROS; DINIZ, 2016, p. 108). A deficiência passa, portanto, a ser vista como uma combinação entre as limitações funcionais do corpo – lesões – e as condições sociais exclusivas (MEDEIROS; DINIZ, 2016, p. 109). Assim, nessa nova perspectiva, a deficiência é observada em face dos óbices de determinada comunidade em englobar a pessoa com deficiência, em condições de igualdade.

Portanto, essencialmente, a diferença estabelecida entre o modelo médico e o modelo social é que, para o primeiro, a causa da deficiência estreita-se no indivíduo acometido pela lesão, enquanto, para o segundo, tal causa decorre da estrutura social, como um acréscimo à lesão (DINIZ, 2003).

Nesse sentido, do hodierno ponto de vista social, o que torna a deficiência um problema, em verdade, é a estigmatização, inferiorização e discriminação. Assim, “significa que o ‘problema’ tem raízes sociais, econômicas, culturais e históricas, e sua resolução passa por uma sociedade acessível a todos os seus membros, sem distinção”. (MADRUGA, 2016, p. 37).

Paralelamente, o modelo social de abordagem conduziu uma visão crítica acerca da deficiência, através da investigação emancipatória, em que há “um reposicionamento do investigador e de uma redefinição dos papéis dos diferentes intervenientes no processo de investigação científica” (MARTINS *et al*, 2012, p. 49-50), de modo a “questionar a medicalização e o silenciamento das experiências das pessoas com deficiência em favor de uma visibilização das estruturas de opressão social” (MARTINS *et al*, 2012, p. 51).

Diante disso, não mais se deve interpretar a deficiência como um conceito meramente biomédico, porquanto traduz a opressão

social, política, filosófica e histórica incidente sobre o corpo com impedimentos, sendo necessário compreendê-la também através de termos políticos (DINIZ *et al*, 2009). Portanto, a “deficiência não é apenas o que o olhar médico descreve, mas principalmente a restrição à participação plena provocada pelas barreiras sociais” (DINIZ *et al*, 2009, p. 66).

Trata-se do modelo de abordagem condizente com a natureza e finalidade dos direitos humanos. De acordo com André de Carvalho Ramos, o modelo social é o próprio “modelo de direitos humanos”, que “vê a pessoa com deficiência como ser humano, utilizando o dado médico apenas para definir suas necessidades, tendo como meta fundamental o ‘gozo dos direitos sem discriminação’” (RAMOS, 2019, p. 434).

Logo, a exclusão desse grupo representa uma questão relacionada aos direitos humanos, haja vista que “é a promoção dos direitos humanos, com base no paradigma da igualdade de condições de oportunidades em relação às demais pessoas, o referencial que deverá nortear a proteção da pessoa com deficiência” (LEITE *et al*, 2019, p. 69).

Como consequência, em 2007, a Organização das Nações Unidas aprovou a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, o marco mais significativo de proteção para esse grupo no plano internacional, que o conceitua como quem tem “impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas” (ONU, 2007).

Desta forma, no presente, os impedimentos são analisados não apenas em relação aos indivíduos que os possuem, mas também em face da sociedade a que eles pertencem. Deve-se partir, então, de uma abordagem que reconhece a influência da estrutura social e estatal sobre as lesões, compreendendo que a problemática decorre justamente do contexto estrutural.

Sendo assim, considerando que são as barreiras do Estado e sociedade que ocasionam prejuízos às pessoas com deficiência, aos primeiros cabe refazer os espaços sociais, para que as segundas possam neles exercer, inclusive autonomamente, seus direitos e, com isso, alcançarem plena dignidade e inclusão social.

Portanto, a inclusão social desse grupo de indivíduos com igualdade de condições e oportunidades perpassa pela garantia jurídica de possibilidades de desenvolvimento, no sentido de extinguir as obstruções sociais, econômicas, políticas e culturais. Logo, o modelo social de abordagem requer que sejam asseguradas, àqueles que possuem deficiência, reais condições de expansão de capacidades e liberdades.

3 O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DO MODELO SOCIAL DE ABORDAGEM DA DEFICIÊNCIA

Compreender a deficiência como um problema individual e particular é inaceitável, visto que persistem barreiras e obstáculos para que os indivíduos que a possuem exerçam seus direitos regularmente. É necessário, então, admitir a existência de tais desafios e buscar soluções que realmente viabilizem a captação da ideia de que a deficiência é reflexo da diversidade humana.

Ao Direito, particularmente, cabe criar e recriar institutos, de maneira que eles incorporem os valores e ideais trazidos por essa nova perspectiva mundial e, assim, façam florescer uma justa postural social e estatal em face das pessoas com deficiência. Com essa finalidade, convém investigar o aclamado “desenvolvimento”, tão abordado e ressaltado na modernidade pelas organizações e Estados, e cotejá-lo em face do contexto, sobretudo jurídico, das pessoas com deficiência.

3.1 O desenvolvimento como direito humano destinado à ampliação das capacidades e liberdades

A ideia de desenvolvimento transmutou-se gradualmente durante a história até alcançar uma concepção mais adequada à sua própria essência. Essa noção não foi percebida a partir de um único olhar, projetando-se a partir de variados conceitos e fundamentos ao longo do tempo, até se consolidar, enfim, como direito humano.

A primeira ciência que iniciou os estudos sobre esse fenômeno foi a economia, razão pela qual, num primeiro momento, o desenvolvimento esteve atrelado à noção de crescimento e poder econômico, avaliado por meio de indicadores objetivos e quantitativos de riqueza (ANJOS FILHO, 2013).

Desta maneira, do século XIX até o fim da primeira metade do século XX, o desenvolvimento balizava-se “num elevado padrão de consumo, na acumulação de bens e em altas taxas de crescimento econômico, tendo o Produto Interno Bruto dos países como referência” (SILVA *et al*, 2018, p. 45-46).

Todavia, a associação estrita do desenvolvimento com a economia mostrava-se precária, visto que se restringia na proposta de acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto, negligenciando vetores que verdadeiramente transparecem melhoria da vida e as liberdades de que desfrutam as pessoas (SEN, 2000, p. 28).

Com efeito, a própria realidade mundial ratifica que a massificação de renda não corresponde ao verdadeiro desenvolvimento. Basta considerar a existência de países que possuem cidadãos com elevada renda média, porém desigual distribuição de recursos e precariedade nos serviços públicos básicos, enquanto, em outros, a renda média da população é inferior, mas a qualidade de vida, superior, devido à suficiência das prestações públicas (KANG, 2011).

Em vistas desse descompasso, paulatinamente, a economia clássica sofreu a influência de diversos pensadores nos dois últimos

séculos, a exemplo de Celso Furtado, que constatou a regressividade do desenvolvimento industrial no Brasil, na medida em que não proporcionava melhoria sensível nas condições de vida social, e, diante disto, encorajou a criação de condições para um uso racional de fatores e distribuição igualitária de renda social entre trabalhadores e empresários (FURTADO, 2016).

Sendo assim, progressivamente, tal compreensão foi sendo superada, para comportar uma concepção integral ou integrada de desenvolvimento, que se ocupava de questões sociais, como a pobreza, a fome e o desemprego, revestindo-se de uma nova projeção calcada na filosofia humanista (ANJOS FILHO, 2013).

O economista Ignacy Sachs (2008), nessa linha, ao reconhecer os aspectos do crescimento econômico perverso e “excludente”, propôs um desenvolvimento “includente”, fundamentado nas garantias de exercício de direitos civis e políticos, no financiamento de políticas sociais compensatórias e programas de assistência e na democratização do acesso aos serviços públicos essenciais, em favor, inclusive, das pessoas com deficiência, dentre outros grupos afetados pelas desigualdades.

Em verdade, desde a última metade do século XXI, as Nações Unidas têm empregado, em sua agenda, o termo desenvolvimento numa perspectiva muito mais complexa que a ideia simplista de crescimento econômico, porquanto incrementado por diversas expressões adjetivas como social, cultural, naturalmente político, sustentável e, enfim, humano (SACHS, 1998).

Essa nova abordagem repercutiu na criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com o qual contribuiu significativamente o pensador e economista Amartya Sen, para quem o desenvolvimento compreende o processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas desfrutam, de acordo com determinantes que vão além da ideia de modernização ou avanço meramente tecnológico, na medida em que dependem de fatores atrelados aos direitos sociais e econômicos e os direitos civis (SEN, 2000).

De acordo com a teoria do economista indiano, o desenvolvimento refere-se ao meio e fim da ampliação das capacidades das pessoas, de maneira que estas possam tomar suas próprias decisões, e, assim, sejam verdadeiramente livres. Para tanto, deve ser eliminada a pobreza e tirania, a carência de oportunidades econômicas e a destituição social sistemática, a negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos, pois tais circunstâncias privam as pessoas da real liberdade (SEN, 2000).

Nesse compasso, o economista indiano assinala que as pessoas devem ser vistas não apenas como beneficiárias, mas também como propulsoras das liberdades, tendo, além disso, o Estado e a sociedade, funções essenciais e vastas na expansão das autênticas capacidades humanas (SEN, 2000).

A proficuidade das explicações de Amartya Sen encontra-se na praticidade e realidade a partir de que ele se dedica à questão do desenvolvimento, propondo, com otimismo, caminhos viáveis para o futuro, “longe de elucubrações teóricas ou do simples reconhecimento em legislações descumpridas e descomprometidas pelo cotidiano” (PANSIERI, 2016, p. 476).

Sob perspectiva jurídica, o desenvolvimento já possuía respaldo na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 adotada pela Organização das Nações Unidas, em seu art. 22: “todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização [...] dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade” (ONU, 1948). Portanto, desde o nascedouro da internacionalização dos direitos humanos, o desenvolvimento possuía respaldo normativo.

Contudo, o nexos entre o desenvolvimento e o Direito nem sempre foi o mesmo. Em um primeiro momento, falava-se em “Direito Internacional do Desenvolvimento”, enquanto modalidade própria do ramo do Direito Econômico. Assim, com base no princípio da

solidariedade, preconizava-se a necessidade de cooperação entre países subdesenvolvidos e desenvolvidos, intentando a igualdade entre ambos (ANJOS FILHO, 2013). Posteriormente, passou-se a tratar do “Direito ao Desenvolvimento”, com foco imediato na realização da pessoa humana, em vez dos Estados Soberanos (ANJOS FILHO, 2013). Atualmente, compreende-se, inequivocamente, que tais versões do desenvolvimento na esfera jurídica devem ser analisadas como complementares, para somadas, propiciarem, conjuntamente, a ampliação da qualidade de vida das pessoas e dos Estados (ANJOS FILHO, 2013).

Nessa continuidade, em 1986, em virtude da adoção da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento, o valor em análise se sacramentou como direito humano inalienável, englobando aspectos econômicos, sociais, culturais e políticos, além de expressar um sentido individual e outro transindividual (ONU, 1986).

Além disso, do mencionado documento, infere-se que o sujeito central do desenvolvimento é a pessoa humana, sendo, ao mesmo tempo, sujeito ativo e passivo deste direito (ONU, 1986). Logo, depreende-se que o diploma em questão prescreve que todo indivíduo deve impulsionar o desenvolvimento e, na mesma medida, dele se beneficiar.

Outrossim, rompendo com a visão tradicional dos direitos humanos, tal direito pressupõe o Estado, as comunidades e grupos, como agentes violadores e, portanto, sujeitos passivos, tendo, assim, uma dimensão nacional e outra internacional, o que configura um desafio de natureza jurídica e cultural para a sua implementação (PIOVESAN, 2010).

Em face desse arcabouço, na linha do que foi preconizado por Amartya Sen, pode-se definir o direito ao desenvolvimento como o direito humano inalienável a um processo pelo qual direitos fundamentais e liberdades fundamentais possam ser exercidos por todos, sendo que a participação das pessoas é o ponto central desse direito (PEIXINHO; FERRARO, 2007).

Como explana Flávia Piovesan (2010, p. 80), ao explorar a arena complexa existente para a sua efetivação, “em sua essência, o direito ao desenvolvimento traduz o direito a um ambiente nacional e internacional que assegure aos indivíduos e aos povos o exercício de seus direitos humanos básicos, bem como de suas liberdades fundamentais”.

É importante mencionar, por fim, que, nos últimos anos, em virtude de documentos internacionais sucessivos, o direito ao desenvolvimento tem adquirido, gradualmente, “contornos mais precisos e contemporâneos e um alcance muito mais amplo” (BEDIN, 2003, p. 138). Ou seja, ele está em processo de solidificação, diante dos tantos desafios de natureza jurídica, cultural, política e econômica para o seu efetivo implemento (PIOVESAN, 2010).

Portanto, o direito ao desenvolvimento, tão bem definido a partir concepção de Amartya Sen e regulamentado internacionalmente na contemporaneidade, é um precioso fundamento em favor da humanidade como um todo, em perspectiva individual e coletiva. Não obstante, tendo em vista que ainda se encontra em construção, importa robustecê-lo ainda mais e, notadamente, colocá-lo em pautas direcionadas às camadas sociais mais vulneráveis, entre as quais se encontram as pessoas com deficiência.

3.2 Liberdade e capacidade como vetores desenvolvimentistas para a inclusão social das pessoas com deficiência

As pessoas com deficiência vêm atravessando uma longa história de restrições e discriminações, sendo que o modelo social de abordagem, matizado pelos direitos humanos, foi instituído justamente para fazer frente a essa herança de obstruções de ordem social, econômica, política e cultural. Nesse sentido, a concepção de deficiência, na medida em que imbuída destas barreiras, compreende

restrições de liberdade e capacidade, as quais contrariam o direito humano ao desenvolvimento.

Logo, ao enquadrar o direito ao desenvolvimento à abordagem social das pessoas com deficiência, depreende-se, prontamente, que estas não devem ser excluídas do projeto desenvolvimentista. Isso porque, obviamente, o desenvolvimento humano engloba todas as pessoas humanas, sendo improcedente qualquer discriminação. Então, a inclusão social das pessoas com deficiência, exigida pelo hodierno modelo, coaduna-se, perfeitamente, com a ideia de desenvolvimento.

Além disso, partindo dessa mesma compreensão, conclui-se que deve ser proporcionado à pessoa com deficiência o direito de desenvolver-se integralmente, em perspectiva individual. Ou seja, impõe-se ampliar, ao máximo, as condições e capacidades das pessoas com deficiência, para que elas possam efetivamente se realizar, em todas as esferas da vida.

A história da pessoa com deficiência foi marcada pela ausência completa de personalidade e capacidade jurídica, razão pela qual, na perspectiva do modelo de “prescindência”, além de ser considerada objeto de direito, sequer poderia praticar atos da vida civil. Na atualidade, é sujeito de direito e, à luz do direito ao desenvolvimento, deve ser o sujeito ativo do processo de expansão das suas próprias liberdades, com ele contribuindo e dele desfrutando, o que rejeita, portanto, qualquer postura eminentemente paternalista e protetiva.

Ademais, o próprio Amartya Sen (2000, p. 35) sinaliza, ainda que de modo amplo e sem se ater ao conceito social de deficiência, que a falta de desenvolvimento agrava a deficiência, pois “a privação de capacidades elementares pode refletir-se em morte prematura, subnutrição significativa (especialmente de crianças), morbidez persistente, analfabetismo muito disseminado e outras deficiências”.

Sendo assim, infere-se que a deficiência possui relação de causa e consequência com a pobreza, no sentido de privação e restrição de liberdades e capacidades, pois, ao passo que as pessoas com deficiência não logram acesso a bens e serviços essenciais, estão mais suscetíveis

de contraírem lesões ou de as intensificarem, acaso preexistentes (ZENAIDE; BARACHO, 2018).

Portanto, a concepção de desenvolvimento induz a enxergar a deficiência em face das privações humanas, como a pobreza, a falta de educação, saúde, a não participação política, dentre outras, e, nessa perspectiva, reconhecer que a ampliação das liberdades e capacidades das pessoas é o meio e o fim da concretização dos direitos humanos fundamentais.

Dessa maneira, o modelo social possui plena compatibilidade com a fórmula de desenvolvimento delineada por Amartya Sen, porque volta “a sua base teórica para os Direitos Humanos entre as pessoas com deficiência, a promover a noção de estes viverem em piores condições materiais” (ZENAIDE; BARACHO, 2018, p. 139). Por conseguinte, também se mostra adequada à proposta traçada pelas Nações Unidas em 1986 (ONU, 1986).

Feitas tais considerações, deve-se rememorar que o modelo social da deficiência foi estatuído, no âmbito global, através da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas através da Resolução nº 61/106 (ONU, 2007), considerada o marco normativo fundamental, que dirige e orienta todas as ações praticadas em favor desse grupo de pessoas. É preciso examinar, então, de que modo o direito ao desenvolvimento, tão importante para a persecução da inclusão social das pessoas com deficiência, se manifesta nesse documento internacional.

4 O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NA CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CIDPD) (ONU, 2007) elaborada pela Organização das

Nações Unidas foi responsável por modificar, cabalmente, a ótica universal acerca da deficiência, através do respeito pela dignidade, autonomia e diferença, assumindo sério compromisso com a viabilização dos direitos humanos e liberdades fundamentais dessas pessoas e com a eliminação das barreiras sociais que os dificultam.

Por consequência, os Estados Partes – incluindo o Brasil – admitiram a justeza do modelo social de abordagem e realçaram a liberdade e capacidade como vetores imprescindíveis para a promoção de inclusão social. Nesse sentido, se comprometeram a adotar medidas legislativas e administrativas, programas, políticas públicas e atos afins que modificassem a estrutura social e, assim, possibilitassem a concretização dos objetivos delineados no texto normativo (ONU, 2007).

Certamente, em vistas de tais princípios, era de se esperar que o direito ao desenvolvimento estaria contido ao menos nas entrelinhas do texto normativo em questão. Mas a verdade é que tal valor jurídico se perpetuou de maneira expressa na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2007), com conotações e projeções bastante valorosas.

A referida convenção internacional (ONU, 2007) se lastreia em uma “perspectiva holística e em três alicerces: os direitos humanos, o desenvolvimento social e a não discriminação” (MADRUGA, 2016, p. 194). Tal diploma “inova em dimensionar o desenvolvimento social e de inclusão de maneira objetiva” (MAZZUOLI, 2020, p. 280). Além disso, confere maior efetividade às suas disposições, “por se tratar de instrumento vinculante aos Estados [...], eis que até então o que havia eram normas de soft law, sem qualquer cunho jurídico-obrigacional” (MAZZUOLI, 2020, p. 280). Ademais, para a sua elaboração, foi requerida a participação das pessoas com deficiência, para que fossem devidamente consultados sobre as propostas do documento (DHANDA, 2008).

Portanto, já em seu nascedouro, o referido marco normativo internacional foi nutrido pela perspectiva desenvolvimentista, pois, uma vez considerado seu ponto de vista, as pessoas com deficiência

confirmaram a titularidade ativa do processo de expansão de suas próprias capacidades.

Tendo como base tais constatações, passa-se a tratar do texto normativo propriamente dito. Em toda a extensão do documento, os termos “desenvolver” e “desenvolvimento” se manifestam, expressamente, por 18 (dezesesseis) vezes. Empenhando análise qualitativa sobre tais aparições dispositivas, verifica-se que, em 02 (duas) vezes, o desenvolvimento aparece vinculado a ideia diversa da abordada no presente trabalho. Por 1 (uma) vez, expressa-se vinculado ao sentido de capacitação de profissionais para fins de habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, distanciando-se do conteúdo explorado no presente estudo, no artigo 26, inciso 2. E, também por 1 (uma) vez, aparece relacionado ao desenvolvimento de cooperativas, no artigo 27, inciso 1, alínea “f”, fugindo da presente abordagem. Desta forma, deixa-se de explorá-las no presente artigo.

Nas demais aparições, o desenvolvimento se vincula, perfeitamente, às facetas incorporadas na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (ONU, 1986). Em seguida, então, são analisadas qualitativamente as disposições referidas, separando-as por afinidade temática.

4.1 Educação na perspectiva da CIDPD

Um elemento de grande valia para as Nações Unidas, quando trata do desenvolvimento, é a educação, trabalhada exaustivamente no artigo 24 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2007), atribuindo aos Estados-partes o dever de assegurar um sistema educacional inclusivo, em todos os níveis e fases da vida. Tal perspectiva não poderia faltar na referida norma, tendo em vista que, como visto, o acesso à educação é uma das formas principais de promover o autêntico desenvolvimento (SEN, 2000).

Primeiramente, no inciso I, alínea “a” e “b”¹, do sobredito artigo, declara-se o objetivo de propiciar às pessoas com deficiência o pleno desenvolvimento do potencial humano e o máximo desenvolvimento possível de sua personalidade, talentos, criatividade, habilidades físicas e intelectuais. Nesse sentido, reconhece-se que a educação inclusiva é um dos pilares de grande valia para alcançar esse ideal.

Na mesma linha, o inciso 2, alínea “e”², institui o dever de os Estados assegurarem medidas de apoio individualizadas e efetivas para a maximização do desenvolvimento acadêmico e social. E, por último, no inciso 3, alínea “c”³, decreta-se a incumbência de que os países garantam o máximo desenvolvimento acadêmico e social de crianças cegas, surdo-cegas e surdas, mediante línguas, modos, meios de comunicação e ambiente adequados.

4.2 Cooperação Internacional no âmbito da CIDPD

Outro tema de relevo para a Convenção (ONU, 2007) que surge articulado com a expressão do desenvolvimento é a cooperação internacional, que já se manifesta no preâmbulo, alínea “1”⁴, como

¹ "Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à educação. Para efetivar esse direito sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, os Estados Partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida, com os seguintes objetivos: a) O pleno desenvolvimento do potencial humano e do senso de dignidade e autoestima, além do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos, pelas liberdades fundamentais e pela diversidade humana; b) O máximo desenvolvimento possível da personalidade e dos talentos e da criatividade das pessoas com deficiência, assim como de suas habilidades físicas e intelectuais; (ONU, 2007).

² Para a realização desse direito, os Estados Partes assegurarão que: e) Medidas de apoio individualizadas e efetivas sejam adotadas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social, de acordo com a meta de inclusão plena (ONU, 2007).

³ 3.Os Estados Partes assegurarão às pessoas com deficiência a possibilidade de adquirir as competências práticas e sociais necessárias de modo a facilitar às pessoas com deficiência sua plena e igual participação no sistema de ensino e na vida em comunidade. Para tanto, os Estados Partes tomarão medidas apropriadas, incluindo: c) Garantia de que a educação de pessoas, em particular crianças cegas, surdo-cegas e surdas, seja ministrada nas línguas e nos modos e meios de comunicação mais adequados ao indivíduo e em ambientes que favoreçam ao máximo seu desenvolvimento acadêmico e social (ONU, 2007).

⁴ Reconhecendo a importância da cooperação internacional para melhorar as condições de vida das pessoas com deficiência em todos os países, particularmente naqueles em desenvolvimento (ONU, 2007).

forma de melhorar as condições de vida das pessoas com deficiência, chamando atenção para os países em desenvolvimento.

Ainda nessa seção, a alínea “y”⁵ expressa a contribuição de um documento internacional de tal porte para a correção das desvantagens das pessoas com deficiência em países em desenvolvimento e desenvolvidos, reforçando, assim, a ideia de que os países também têm o direito de se desenvolverem.

Percebe-se, portanto, que as alíneas “l” e “y” interpretam o direito ao desenvolvimento tendo como sujeitos ativos os Estados Partes, especialmente os subdesenvolvidos, ressaltando a importância da cooperação internacional para a concretização dos direitos das pessoas com deficiência.

Ademais, a cooperação entre nações recebe título próprio, localizando-se no artigo 32. Neste trecho, mais uma vez, endossa-se a importância do direito de desenvolvimento dos países, no sentido de que sejam adotadas parcerias com organizações internacionais e regionais, com a sociedade civil e organizações de pessoas com deficiência.

No inciso 1, alínea “a”⁶, do mencionado artigo, sugere-se, como medida de cooperação entre os estados soberanos, programas internacionais de desenvolvimento inclusivos e acessíveis para pessoas com deficiência, como forma de capacitá-las e lhes proporcionar acessibilidade.

⁵ Convencidos de que uma convenção internacional geral e integral para promover e proteger os direitos e a dignidade das pessoas com deficiência prestará significativa contribuição para corrigir as profundas desvantagens sociais das pessoas com deficiência e para promover sua participação na vida econômica, social e cultural, em igualdade de oportunidades, tanto nos países em desenvolvimento como nos desenvolvidos (ONU, 2007).

⁶ Os Estados Partes reconhecem a importância da cooperação internacional e de sua promoção, em apoio aos esforços nacionais para a consecução do propósito e dos objetivos da presente Convenção e, sob este aspecto, adotarão medidas apropriadas e efetivas entre os Estados e, de maneira adequada, em parceria com organizações internacionais e regionais relevantes e com a sociedade civil e, em particular, com organizações de pessoas com deficiência. Estas medidas poderão incluir, entre outras: a) Assegurar que a cooperação internacional, incluindo os programas internacionais de desenvolvimento, sejam inclusivos e acessíveis para pessoas com deficiência; (ONU, 2007).

Trata-se de, por meio de cooperação, “viabilizar adoção de políticas públicas que visem consolidar a transição de uma sociedade excludente, que não reconhece igualdade de direitos e oportunidades, para uma sociedade inclusiva, que promove e defende esses direitos” (RIBEIRO; COSTA, 2014, p. 210). De fato, o autêntico desenvolvimento pressupõe todas as pessoas e, portanto, todos os países, razão pela qual é necessário que eles cooperem entre si em busca de objetivos comuns.

4.3 Sustentabilidade na ótica da CIDPD

De forma tímida, mas fundamental, na alínea “g” da parte preambular⁷, ressalta-se a importância de questões de deficiência em relação à sustentabilidade, de modo que as pautas atinentes a esses sujeitos integrem as estratégias para o desenvolvimento sustentável da humanidade.

Embora a Convenção não mais retome a ideia de sustentabilidade ao longo de seu texto, a previsão foi suficiente para sinalizar, aos Estados Partes, que qualquer medida voltada ao desenvolvimento sustentável deve levar em consideração os anseios e direitos das pessoas com deficiência.

4.4 Inclusão social na concepção da CIDPD

Um dos pontos-chave da concepção do desenvolvimento relacionada aos direitos das pessoas com deficiência é a inclusão social. O item “m” do preâmbulo⁸ realça a necessidade de promover

⁷ Os Estados Partes da presente Convenção, [...] ressaltando a importância de trazer questões relativas à deficiência ao centro das preocupações da sociedade como parte integrante das estratégias relevantes de desenvolvimento sustentável (ONU, 2007).

⁸ Reconhecendo as valiosas contribuições existentes e potenciais das pessoas com deficiência ao bem-estar comum e à diversidade de suas comunidades, e que a promoção do pleno exercício, pelas pessoas com deficiência, de seus direitos humanos e liberdades fundamentais e de sua plena participação na sociedade resultará no fortalecimento de seu senso de pertencimento à sociedade e no significativo avanço do desenvolvimento humano, social e econômico da sociedade, bem como na erradicação da pobreza (ONU, 2007).

medidas inclusivas, ao passo que reconhece que o desenvolvimento humano, social e econômico da sociedade pode ser impulsionado e fortalecido a partir do momento em que as pessoas com deficiência se integrem na sociedade. Nesse trecho, ratifica-se a ideia de desenvolvimento humano integral, haja vista que é dado enfoque à expansão das liberdades fundamentais (realização de todo o ser) e à participação na sociedade (realização de todos os seres).

Além disto, não se deve esquecer do supramencionado artigo 24, inciso I, alíneas “a” e “b”, que exige um sistema educacional inclusivo, ou seja, sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, como meio para a promoção do desenvolvimento das pessoas com deficiência.

4.5 Dupla vulnerabilidade na abordagem da CIDPD

Outro ponto que merece destaque é o fato de que, na norma em análise, o desenvolvimento também aparece associado a sujeitos que, além de possuírem alguma deficiência, experienciam, constantemente, desafios impostos pela própria sociedade. É o caso das crianças e mulheres com deficiência, que, assim sendo, são duplamente vulneráveis.

Nos princípios gerais, capitulados no artigo 3, há referência expressa ao desenvolvimento, afinando, contudo, a titularidade para as crianças com deficiência, sujeitos duplamente vulneráveis, pelas condições da minoridade e deficiência. Na alínea “h”⁹, institui-se o princípio do respeito pelo desenvolvimento das crianças com deficiência e pelo seu direito de preservação da própria identidade. Desta forma, identifica a necessidade de que o direito ao desenvolvimento seja garantido desde a infância, haja vista a

⁹ Os princípios da presente Convenção são: h) O respeito pelo desenvolvimento das capacidades das crianças com deficiência e pelo direito das crianças com deficiência de preservar sua identidade (ONU, 2007).

importância desta fase para a formação da personalidade e capacidade humanas.

O artigo 6º, por sua vez, demonstra preocupação com as meninas e mulheres com deficiência, as quais, inequivocamente, “estão em dupla desvantagem devido a uma complexa discriminação baseada em gênero e deficiência e, conseqüentemente, enfrentam uma situação peculiar de vulnerabilidade” (MELLO, *et al*, 2014, p. 55).

Desta maneira, o inciso 2 do mencionado dispositivo¹⁰ incumbe os Estados Partes de tomarem medidas que propiciem o desenvolvimento, avanço e empoderamento das mulheres, como forma de corrigir essa situação de “hipervulnerabilidade”, isto é, mais de uma barreira pelas circunstâncias social, política, histórica e econômica.

4.6 Tecnologia e acessibilidade na forma da CIDPD

Uma das versões mais recorrentes da ideia de desenvolvimento, isto é, o desenvolvimento tecnológico, também é verificada no corpo da Convenção da ONU (2007) como projeção favorável ao exercício dos direitos e liberdades das pessoas com deficiência.

No artigo 4, inciso 1, alíneas “f” e “g”¹¹, fixam-se as obrigações de que os Estados Partes realizem ou promovam o desenvolvimento de

¹⁰ Os Estados Partes tomarão todas as medidas apropriadas para assegurar o pleno desenvolvimento, o avanço e o empoderamento das mulheres, a fim de garantir-lhes o exercício e o gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais estabelecidos na presente Convenção (ONU, 2007).

¹¹ Os Estados Partes se comprometem a assegurar e promover o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, sem qualquer tipo de discriminação por causa de sua deficiência. Para tanto, os Estados Partes se comprometem a: f) Realizar ou promover a pesquisa e o desenvolvimento de produtos, serviços, equipamentos e instalações com desenho universal, conforme definidos no Artigo 2 da presente Convenção, que exijam o mínimo possível de adaptação e cujo custo seja o mínimo possível, destinados a atender às necessidades específicas de pessoas com deficiência, a promover sua disponibilidade e seu uso e a promover o desenho universal quando da elaboração de normas e diretrizes; g) Realizar ou promover a pesquisa e o desenvolvimento, bem como a disponibilidade e o emprego de novas tecnologias, inclusive as tecnologias da informação e comunicação, ajudas técnicas para locomoção, dispositivos e tecnologias assistivas, adequados a pessoas com deficiência, dando prioridade a tecnologias de custo acessível; (ONU, 2007).

produtos, serviços, equipamentos, instalações com desenho universal e novas tecnologias, inclusive de informação e comunicação, que atendam às necessidades específicas das pessoas com deficiência. Nesse sentido, exterioriza-se o direito ao desenvolvimento enquanto desenvolvimento tecnológico, como recurso favorável ao exercício de direitos e liberdades fundamentais pelas pessoas com deficiência, para que sejam proporcionadas igualdade e inclusão.

Mais adiante, no artigo 9, novamente, o desenvolvimento se manifesta atrelado às tecnologias de informação e comunicação, especificamente no inciso 2, alínea “h”¹², com essa mesma perspectiva. Nesse ponto, a normativa internacional expressa a necessidade de que os Estados adotem medidas de acessibilidade, a fim de que sejam asseguradas às pessoas com deficiência o acesso ao meio físico, ao transporte, à informação e comunicação e, inclusive, aos sistemas tecnológicos. Particularmente no dispositivo que menciona o desenvolvimento, os Estados Partes obrigam-se a promover a criação e aprimoramento de sistemas e tecnologias de informação e comunicação que sejam acessíveis por um custo mínimo.

4.7 Cultura, recreação, lazer e esporte nas disposições da CIDPD

Outrossim, o Diploma Internacional (ONU, 2007) desejou evidenciar que, para o desenvolvimento das pessoas com deficiência, também se faz necessário o acesso à vida cultural, recreação, lazer e esporte. No artigo 30, inciso 2¹³, estabelece-se a obrigação de que os Estados Partes oportunizem a esse grupo de indivíduos o desenvolvimento e utilização de seu potencial criativo, artístico e

¹² Os Estados Partes também tomarão medidas apropriadas para: h) Promover, desde a fase inicial, a concepção, o desenvolvimento, a produção e a disseminação de sistemas e tecnologias de informação e comunicação, a fim de que esses sistemas e tecnologias se tornem acessíveis a custo mínimo (ONU, 2007).

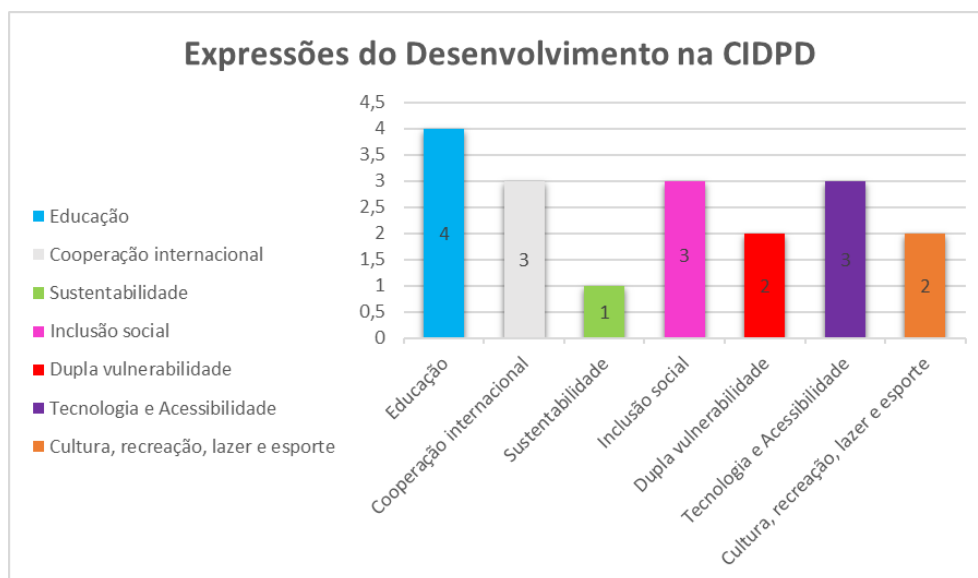
¹³ 2.Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para que as pessoas com deficiência tenham a oportunidade de desenvolver e utilizar seu potencial criativo, artístico e intelectual, não somente em benefício próprio, mas também para o enriquecimento da sociedade (ONU, 2007).

intelectual, para proveito próprio e da sociedade, reafirmando as perspectivas individual e coletiva do direito ao desenvolvimento.

Além disso, no inciso 5, alínea “b”¹⁴, fixa-se o dever de assegurar que tais pessoas participem, organizem, desenvolvam e participem de atividades esportivas e recreativas específicas às deficiências, através de provisão de instrução, treinamento e recursos adequados e em igualdade de oportunidades.

A partir destas análises qualitativas, a figura abaixo apresenta um panorama numérico da recorrência das diversificadas expressões do desenvolvimento na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2007):

Figura 1 – Expressões do desenvolvimento na CIDPD



Fonte: Elaborado pelos autores (2021)

Portanto, percebe-se que, na principal norma internacional de direitos das pessoas com deficiência, o desenvolvimento aparece de forma multifacetada, demonstrando a preocupação dos Estados Partes

¹⁴ Para que as pessoas com deficiência participem, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, de atividades recreativas, esportivas e de lazer, os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para: b) Assegurar que as pessoas com deficiência tenham a oportunidade de organizar, desenvolver e participar em atividades esportivas e recreativas específicas às deficiências e, para tanto, incentivar a provisão de instrução, treinamento e recursos adequados, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas; (ONU, 2007).

com a perspectiva delineada por Amartya Sen (2000). Dá-se ênfase especial ao direito à educação; à cultura, recreação, lazer e esporte; e à tecnologia e acessibilidade, direitos estes indissociáveis da ampliação das capacidades e liberdades humanas. Trata-se de um leque de garantias fundamentais voltadas exatamente para o desenvolvimento integral das pessoas com deficiência.

Outrossim, a Organização das Nações Unidas não poupou esforços para reafirmar pautas importantes que envolvem dupla situação de vulnerabilidade social, como é o caso das crianças e mulheres com deficiência, no sentido de que os Estados Partes se atentem, com maior cautela, para tais grupos, visando à ampliação das suas capacidades e liberdades.

Por último, infere-se que o texto legal, em diversas passagens, ressalta a perspectiva de direito de desenvolvimento, na medida em que estimula a cooperação entre países para viabilizar as práticas preconizadas e reconhece a inclusão social das pessoas com deficiência como pressuposto para o desenvolvimento da própria humanidade, em sentido universal. Ademais, nessa mesma linha, realça que tal desenvolvimento somente será sustentável se se levar em conta as questões desse grupo de vulneráveis.

Diante do exposto, conclui-se, indiscutivelmente, que a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência fundamenta-se no desenvolvimento humano integral, seja por uma interpretação teleológica ou mesmo literal, como visto. Não se trata de uma abstração ou de mero pano de fundo; ao contrário, se trata de um princípio de relevo a guiar as posturas dos Estados Partes. Logo, é inegável que a norma em questão possui cunho desenvolvimentista, na medida em que aposta “no desenvolvimento sustentável; [...] humano, social e econômico da sociedade; [...] de sistemas e tecnologias de informação e comunicação; [...] da personalidade, dos talentos e da criatividade e [...] acadêmico e social das pessoas com deficiência” (MADRUGA, 2016, p. 195).

É certo que existem outros dispositivos e passagens da Convenção que também se adequam ao desenvolvimento. Entretanto, por questões de método e pertinência, buscou-se identificar as

principais menções expressas, que espelham, inequivocamente, as influências deste valor jurídico sobre os direitos das pessoas com deficiência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos tempos atuais, o desenvolvimento, diferentemente da interpretação conferida pioneiramente pela economia, inclui valores que dizem respeito aos direitos humanos, em virtude de se relacionar com indicativos de melhoria da qualidade de vida humana, especificamente com a expansão das liberdades e capacidades humanas, de acordo com a perspectiva vanguardista do economista Amartya Sen.

Sendo assim, em virtude de sua magnitude, o direito ao desenvolvimento vem tomando forma e volume através de documentos e pautas sucessivamente adotadas pelas Nações Unidas, como um caminho para a resolução de diversas problemáticas sociais que acometem as pessoas e os povos em geral.

Nessa conjuntura, o desenvolvimento está categorizado como direito humano inalienável e, para mais, compreende que a sua efetivação exige a realização de todas as pessoas e de toda a pessoa, em dimensão coletiva e individual, de modo que se dispõe, especialmente, àqueles que estão em situação de intensa vulnerabilidade, incluindo as pessoas com deficiência.

Desta maneira, a proposta desenvolvimentista se coaduna, perfeitamente, com o vigente modelo social de abordagem das deficiências, ao admitir que, na verdade, as circunstâncias sociais, econômicas, culturais e históricas são o eixo do problema, na medida em que estigmatizam as pessoas com deficiência e as impedem de se integrarem na sociedade em que vivem.

Nesse sentido, o direito ao desenvolvimento confere titularidade às pessoas com deficiência, para que elas próprias sejam os sujeitos ativos do processo de expansão de suas liberdades e

capacidades, sem qualquer espaço para paternalismo e protecionismo exacerbados. Ademais, trata-se de um direito fundamental e elementar, pois sem condições básicas de desenvolvimento, pode-se agravar ou mesmo constituir o quadro de lesões.

A partir dessas compreensões, depreendeu-se que, na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência aprovada pelas Nações Unidas em 2007, o desenvolvimento integrou os alicerces principiológicos e fundantes do sistema protetivo desse grupo de sujeitos, a guiar as posturas dos Estados Partes em busca da inclusão social das pessoas com deficiência, assim como a expansão de suas liberdades, capacidades e personalidade.

Para além disso, esse valor jurídico compôs, reiteradamente, variados artigos da norma internacional em questão, associado a diversas expressões que, ao fim e ao cabo, deságuam na ampliação das liberdades e capacidades humanas, atestando a adoção da leitura de Amartya Sen (2000) acerca do que é realmente “desenvolver-se”.

Constatou-se que o desenvolvimento se manifesta ao longo da normativa em questão atrelado a pautas fundamentais: a educação, cooperação internacional, sustentabilidade, inclusão social, dupla vulnerabilidade, tecnologia e acessibilidade, cultura, recreação, lazer e esporte.

Portanto, o desenvolvimento é um concreto, importante e respaldado fundamento para a abordagem do contexto de direitos e políticas públicas em benefício das pessoas com deficiência, razão pela qual seus valores e propósitos devem ser disseminados em todos os campos sociais e científicos, de modo a guiar a condução de políticas públicas, pesquisas, projetos legislativos e ações afins. Esse é um caminho não apenas para o desenvolvimento das pessoas com deficiência, mas da própria humanidade.

Data de Submissão: 22/03/2021

Data de Aprovação: 06/04/2022

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Alana Ramos Araújo

Assistente Editorial: Samara Taiana de Lima Silva

REFERÊNCIAS

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. **Direito ao Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013. Livro digital.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. Artigo 3 – Princípios gerais. *In*: DIAS, J.; FERREIRA, L. D. C.; GUGEL, M. A.; COSTA FILHO, W. M. D. (Org.). **Novos Comentários à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR)/Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD): Brasília, 2014.

BAMPI, Luciana Neves da Silva; GUILHEM, Dirce; ALVES, Elioenai Dornelles. Modelo social: uma nova abordagem para o tema deficiência. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v. 18, n. 4, p. Tela 1-Tela 9, 2010.

BEDIN, Gilmar Antonio. Direitos humanos e desenvolvimento: algumas reflexões sobre a constituição do direito ao desenvolvimento. **Desenvolvimento em questão**, v. 1, n. 1, p. 123-149, 2003.

DHANDA, Amita. Construindo um novo léxico dos direitos humanos: Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 5, n. 8, p. 42-59, 2008.

DINIZ, Debora; BARBOSA, Livia; SANTOS, Wederson Rufino dos. Deficiência, direitos humanos e justiça. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 6, n. 11, p. 64-77, 2009.

DINIZ, Debora. Modelo social da deficiência: a crítica feminista. **SérieAnis**, Brasília, v. 28, p. 1-10, 2003.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto – Centro Internacional Celso Furtado, 2016.

KANG, Thomas Hyeono. Justiça e desenvolvimento no pensamento de Amartya Sen. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 31, n. 3, p. 352-369, 2011.

LEITE, Flávia Piva Almeida; RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes; COSTA FILHO, Waldir Macieira. **Comentários ao Estatuto da Pessoa com Deficiência - Lei n. 13.146/2015**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MADRUGA, Sidney. **Pessoas com deficiência e direitos humanos: ótica da diferença e ações afirmativas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARTINS, Bruno Sena; FONTES, Fernando; HESPANHA, Pedro; BERG, Aleksandra. A emancipação dos estudos da deficiência. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 98, p. 45-64, 2012.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Debora. Envelhecimento e deficiência. *In*: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). **Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

MELLO, Anahi Guedes de. Artigo 6 – Mulheres com deficiência. *In*: DIAS, J.; FERREIRA, L. D. C.; GUGEL, M. A.; COSTA FILHO, W. M. D. (Org.). **Novos Comentários à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR)/Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD): Brasília, 2014.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Resolução n. 41/128. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**, adotada pela da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986.

ONU. Resolução 217 A (III). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948.

ONU. **Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo**, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Assembleia Geral das Nações Unidas, 2007.

PANSIERI, Flávio. Liberdade como desenvolvimento em Amartya Sen. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 8, n. 15, p. 453-479, 2016.

PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. Direito ao desenvolvimento como direito fundamental. *In: XVI Congresso Nacional do CONPEDI*. 2007. p. 6963.

PIOVESAN, Flávia. Direito ao Desenvolvimento: desafios contemporâneos. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, v. 16, p. 64-81, 2010.

RAMOS, André Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 6. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

RIBEIRO, Fernando; COSTA, Raquel. Artigo 32 – Cooperação internacional. *In: DIAS, J.; FERREIRA, L. D. C.; GUGEL, M. A.; COSTA FILHO, W. M. D. (Org.). Novos Comentários à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR)/Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD): Brasília, 2014.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SACHS, Ignacy. O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. **Estudos avançados**, v. 12, n. 33, p. 149-156, 1998.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SETUBAL, Joyce Marquezim; FAYAN, Regiane Alves Costa. **Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Comentada**. 1. ed. Campinas: Fundação FEAC, 2017.

SILVA, Dalvanir Avelino; NELSON, Aline Virginia Medeiros; SILVA, Maria Aparecida Ramos. Do Desenvolvimento como Crescimento Econômico ao Desenvolvimento como Liberdade: a evolução de um conceito. **Desenvolvimento em Questão**, v. 16, n. 42, p. 42-71, 2018.

SILVA, Otto Marques da. **A epopeia ignorada**: a pessoa deficiente na história do mundo de ontem e de hoje. Centro São Camilo de Desenvolvimento em Administração da Saúde, 1987.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**: Parte Geral. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ZENAIDE, Amanda Luna Torres; BARACHO, Hertha Urquiza. Deficiência como Privação de Liberdades: em busca do direito ao desenvolvimento da pessoa com deficiência. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 4, n. 1, p. 131-147, 2018.

WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução. *In*: WOLKMER, Antonio Carlos (Org.). **Fundamentos do Humanismo Jurídico no Ocidente**. Barueri: Editora Manole, 2005.

Projections Of The Right To Development In The International Convention About The Rights Of Persons With Disabilities

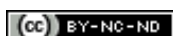
Hilbert Melo Soares Pinto

Tanise Zago Thomasi

Abstract: This article presents the main projections of the right to development in the International Convention about the Rights of Persons with Disabilities, approved by the United Nations in 2007. Through a bibliographic and documentary review, the current conception of the right to development was identified, defined normatively from the thought of Amartya Sen; and notes that, currently, deficiencies must be understood in the light of the social model, which recognizes the social, political, cultural and historical barriers that prevent the full development of these people. In this sense, the right to development was related to the social model of approach. However, based on such theoretical premises, through a qualitative survey of development in the Convention, the clearest expressions and variations of such value were captured. It was concluded that the right to development was not taken into consideration by the United Nations when making this document, but it also integrates, implicitly and explicitly, a series of provisions, measures and obligations, with expressions that, after all, consign the right of persons with disabilities to the expansion of their qualities and freedoms.

Keywords: Right to Development; Persons with Disabilities; Social Model; International Convention about the Rights of Persons with Disabilities.


DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n46.58576>
Conteúdo sob licença *Creative Commons*: [Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) (CC BY-NC-ND 4.0)



Regência, Descentralização E Regresso: Uma Visão A Partir De Bernardo Pereira De Vasconcelos


Lívia Leite*

Universidade de Fortaleza, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, Brasil.

 <https://orcid.org/0000-0002-7020-2092>

Martonio Mont'alverne **

Universidade de Fortaleza, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, Brasil.

 <https://orcid.org/0000-0003-0052-2901>

Resumo: A presente pesquisa se propõe a recuperar a trajetória de Bernardo Pereira de Vasconcelos, uma proeminente figura na construção do Brasil pós-independência, principalmente por sua atuação durante o Regresso conservador. Analisa-se em que medida este movimento, com base na salvaguarda da ordem e da centralização do poder, influenciou na conservação de um governo monárquico unitário em face da experiência regencial de descentralização de poder. A partir de 1839 as medidas do Regresso conservador representaram o antagonismo às medidas liberalizantes e descentralizadoras vigentes até o ano de 1837, o que destaca a relevância teórica dos dois períodos na historiografia nacional. O texto aborda ainda a contribuição de Bernardo de Vasconcelos como agente de Estado e jurista, na formação do pensamento constitucional próprio de terras brasileiras. Para a construção das ideias e desenvolvimento do trabalho, o método utilizado no presente estudo se constitui em um delineamento de pesquisa descritivo-analítico, por meio da pesquisa bibliográfica e documental, reconstituindo a trajetória político-jurídica de Vasconcelos por intermédio de sua biografia profissional.

Palavras-chave: Império. Regência. Regresso Conservador. Bernardo Pereira de Vasconcelos.

* Mestre em Direito Constitucional e Teoria Política. E-mail: liviachavesadv@outlook.com

** Doutor em Direito (Rechtswissenschaft) - pela Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Professor Titular da Universidade de Fortaleza e Procurador do Município de Fortaleza. E-mail: barreto@unifor.br



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufrpb.1678-2593.2021v20n45.50840>

Regência, Descentralização E Regresso: Uma Visão A Partir De Bernardo Pereira De Vasconcelos

Lívia Leite

Martonio Mont’Alverne

1 INTRODUÇÃO

As revoluções oitocentistas nos Estados Unidos e na França repercutiram e deram ensejo às mais diversas mudanças político-sociais no século XX. As ideias de liberdade, igualdade, fraternidade, democracia, constitucionalismo, república, federalismo, dentre outras, ecoaram no mundo todo, inclusive no Brasil. Enquanto a Revolução Americana – uma “revolução sem revolução” – manteve a escravidão, e vetou amplos setores de qualquer participação em processos decisórios como estrangeiros, mulheres e pobres; a Francesa foi na direção oposta: o postulado de que todos são iguais perante a lei foi de encontro à escravidão e à exclusão de mulheres e pobres de participação política.

Durante esse tempo de mudanças, o Brasil teve reconhecido a sua independência e iniciou um processo de formação e de delimitação de seu Estado. No decorrer da história política brasileira, poucos temas ensejaram tantas discussões quanto um tema diretamente relacionado com o arranjo do poder estatal, como a questão da centralização e da descentralização política e administrativa.

A marcha de emancipação do Brasil em 1822 e suas repercussões, com a abdicação de Dom Pedro I ao trono e o início do

período regencial no Brasil (1831-1840), deram ensejo a uma situação de guerras civis locais, em razão de as ambições das elites locais não se compatibilizavam na construção do Estado imperial. Liberais Moderados e Exaltados e os Restauradores digladiavam-se no novo cenário político brasileiro.

Assente no Ato Adicional de 1834, que trazia modificações na Constituição Imperial, uma significativa alteração institucional tentaria quebrar o modelo antigo que comprimia a autonomia administrativa regional no Brasil. Era a recepção da experiência americana, com um impulso estimulador da descentralização política, transmitindo-se o controle sobre o judiciário local, a política e as leis sobre atribuições de interesse local às províncias.

Quanto ao Partido Liberal, seus grupos moderado e exaltado concordavam ambos em adotar novas bases de um governo descentralizado, discordando apenas quanto à forma de instituição central. Era uma “experiência republicana”. Para os conservadores, porém, sob o pretexto de eliminar resquícios absolutistas, o governo acabara tão enfraquecido pelas reformas liberais que se passara a sofrer do mal oposto: a “anarquia”.

Em 1837, como Ministro da Justiça, Bernardo iniciou algumas reformas arroladas nas pretensões dos idealistas do Regresso, que objetivavam conter os excessos reformistas dos liberais. Buscou, por exemplo, reprimir a apropriação das províncias sobre alguns assuntos de competência do governo central e retirar-lhes o comando da polícia e do poder judicial inicial.

As reuniões no parlamento estavam cada vez mais intensificadas no tema do “regresso”, termo que se tornou essencial para compreensão das modificações no cenário político-jurídico brasileiro, tornando polarizada a relação entre os adeptos do “regresso” e os do “progresso”.

Assim, o movimento regressista, capitaneado por Vasconcelos, agregou moderados e corcundas e teve papel na contenção dessas pretensões federalistas e descentralizadoras. Essa busca pela ordem e

pela centralização do poder se deu principalmente a partir da regência de Pedro Araújo Lima, em 1838, e com o ministério das capacidades e as grandes medidas do Regresso Conservador, como a lei nº 5 interpretativa do Ato Adicional em 1840.

Este trabalho pretende estudar referido período regencial em que se discutiu acerca do arranjo Estatal, com ênfase na descentralização e na influência do Regresso para a conservação da ordem e integridade nacional, utilizando como referência para esta pesquisa o conservador Bernardo Pereira de Vasconcelos.

Na primeira sessão, aborda-se a trajetória política de Bernardo Pereira de Vasconcelos e a transição de um liberal para um conservador, bem como sua influência enquanto representante parlamentar na construção do Estado brasileiro. Na segunda sessão, trata-se da Regência Imperial e da experiência de descentralização no Brasil, o que se chamou de “experiência republicana”. Na terceira, discute-se a respeito do Regresso e da centralização do Estado, para, por fim, ressaltar a importância de Bernardo Pereira de Vasconcelos na formação não só do Estado, mas de seu pensamento constitucional.

Quanto aos aspectos metodológicos, trata-se de estudo desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se de livros, publicações especializadas, artigos, sítios eletrônicos, documentos da Câmara Legislativa de Minas Gerais e biografia profissional para retomada de vida e obra de Vasconcelos. É uma pesquisa pura, pois se prestará a ampliar o conhecimento por parte do pesquisador, não implicando uma transformação direta na realidade; qualitativa, uma vez que tratará do aspecto comportamental humano diante de determinados fenômenos sociais e jurídicos; descritiva, pois intenciona descrever, analisar, classificar e interpretar os fatos relativos ao problema apresentado; e exploratória, uma vez que procura aprimorar ideias, ofertando maiores informações sobre a temática em foco.

2 BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS E A TRAJETÓRIA POLÍTICA DE UM CONSERVADOR

Fui liberal, então a liberdade era nova no país, estava nas aspirações de todos, mas não nas leis, não nas ideias práticas; o poder era tudo; fui liberal. Hoje, porém, é diverso o aspecto da sociedade: os princípios democráticos tudo ganharam e muito comprometeram; a sociedade que até então corria risco pelo poder, corre agora risco pela desorganização e pela anarquia. Como então quis, quero hoje servi-la, quero salvá-la e por isso sou regressista¹. (CARVALHO *apud* FERREIRA, 1999, p. 31).

Eis uma de suas mais emblemáticas falas em sua profissão de fé, a qual tem um valor substancial para este estudo. Demonstra claramente o desencanto de Vasconcelos com os rumos liberais do País, impulsionados pelos avanços descentralizadores nas províncias e sua postura como o teórico instituidor do movimento regressista.

O período regencial (1831-1840) foi marcado por um cenário político efervescente, no qual tiveram evidência três facções organizadas em torno de suas propostas de Estado: os Liberais Exaltados, os Liberais Moderados e os Restauradores. Conquanto se mantivesse uma produção estruturada no latifúndio escravagista, o final do século XVIII e início do século XIX deram lugar a uma gestação liberal luso-americana, vinculada à independência e à formação do Estado brasileiro (BASILE, 2007, p. 32).

É da própria natureza da atividade política o antagonismo de ideias. As alas liberal e conservadora exprimiram uma luta entre a ordem e a liberdade. Enquanto espaço do entrelaço entre ambos os posicionamentos políticos, a principal característica da ideologia conservadora foi a de constituir resistência ao que julgava exagerado nas propostas do liberalismo (LYNCH, 2008, p. 70).

¹ A respeito deste texto, provável discurso pronunciado entre 1837 e 1838, famoso na História do Brasil, citado inúmeras vezes, desde José Pedro da Veiga Xavier e Joaquim Nabuco, é importante lembrar a observação de Carvalho (1999, p. 9), segundo a qual “[...] embora ninguém até hoje tenha conseguido provar a sua autenticidade, ela tem todas as condições de plausibilidade”.

Assim, os eventos do período regencial expuseram o desafio de se conciliar a ordem com a expansão da liberdade (LYNCH, 2008, p. 89). Esse período, principalmente após o Ato Adicional de 1834 idealizado pela ala mais liberal, teve uma experiência descentralizadora em razão principalmente da ampliação das competências conferidas às províncias, o que deu ensejo a uma reação por parte daqueles mais conservadores.

É nesse contexto de cizânia que se destaca Vasconcelos, cuja expressão a ele atribuída “Fui liberal” é a imagem de um estadista que se afastou da ala liberal rumo à sua contenção, de sua importância na formulação de um pensamento conservador e na construção de um Estado centralizador. Foi quem capitaneou o movimento de centralização do poder buscando fortalecer uma monarquia representativa num cenário de experiência republicana no Brasil, chamado Regresso Conservador.

Denominações como “Mirabeau do Brasil”, “Orador Brillhante”, “Pai do Parlamentarismo”, “Nabucodonosor”, “Fundador do pensamento conservador no Brasil”, demonstram a notoriedade de Vasconcelos no processo de formação de um Estado brasileiro. Conforme Nabuco (1975, p. 11), a palavra de Vasconcelos tinha a solidez e força que nenhum artifício era capaz de substituir, sendo a ferramenta simples, mas poderosa, que definiria o primeiro esboço do sistema parlamentar brasileiro.

Vasconcelos carregou a alcunha de *Proteu*, personagem mitológico grego que mudava de forma, atribuída pelos opositores - periódicos “Aurora Fluminense”, “O Universal” e “Astro de Minas” - ao longo de 1836, como crítica a sua versatilidade. Um caminho “proteiforme” que remete à própria história do País, no serpenteado político de suas primeiras décadas (SILVA, 2011, p. 2).

Nascido em 27 de agosto de 1795², em Vila Rica, atual Ouro Preto, Minas Gerais, descendia de uma família de advogados. Seu pai,

² Sobre a vida de Bernardo Pereira de Vasconcelos, além da obra organizada por Carvalho (1999) e Sousa (2015), ver Rocha (1848).

Diogo Pereira Ribeiro de Vasconcelos, português criado no Brasil, formou-se na Universidade de Coimbra, foi advogado em Vila Rica, Procurador da Fazenda e Juiz Criminal, cargo que exercia ao falecer em 1812 no Rio de Janeiro. Sua mãe, Maria do Carmo Barradas, era filha de João de Sousa Barradas, também advogado, tendo ainda um tio que exerceu o cargo de Ministro em Portugal e outro que chegou a Reitor da Universidade de Coimbra.

Aos doze anos, em 1807, Bernardo foi enviado a Portugal para estudar sob a guarda de seus familiares, que detinham importantes cargos naquele país. Contudo, o navio em que viajava foi apresado por ingleses e conduzido para um porto inglês, de onde retornou ao Brasil. Em 1813, voltou a Portugal, matriculando-se em Coimbra, onde se formou em 1818, retornando ao Brasil apenas em 1820.

Assumiu, rapidamente, o posto de juiz de fora em Guaratinguetá e, embora nomeado para a Província do Maranhão, para o cargo de desembargador do Tribunal de Relação daquela Província, não chegou a ocupá-lo. Em 1824, foi eleito deputado geral por Minas Gerais e, no ano seguinte, criou o jornal “O Universal”, quando também já participava do Conselho do Governo de Minas. Assumiu, em 1826, como deputado na primeira Assembleia Geral Legislativa do Império.

Foi deputado geral de 1826 a 1837; Ministro da Fazenda de 1831 a 1832; Ministro da Justiça e do Império de 1837 a 1839; e do Império em 22 de julho de 1840, no seu famoso “ministério das nove horas”, quando do golpe da maioria. Ingressou no Conselho de Estado em 1842, tendo ainda ocupado diversos cargos no governo de Minas Gerais. Faleceu em 1º de maio de 1850, aos 55 anos, vítima da primeira epidemia de febre amarela no Rio de Janeiro (CARVALHO, 1999, p. 10).

Em sua atuação política, pensou o Brasil de modo contundente, intervindo diretamente na criação e no arranjo das várias instituições que viriam a arquitetar o Estado imperial brasileiro pós-independência (PAULA; FARIA FILHO, 2019, p. 171). Não há dúvidas

de que Vasconcelos foi um dos mais notáveis e controvertidos políticos da história do império brasileiro. De temperamento difícil, recebeu inúmeras críticas por seus opositores por sua ironia, sarcasmo e agressividade. Estreando timidamente em 1826, logo se transformou no orador mais brilhante da câmara e na primeira voz da oposição (CARVALHO, 1999, p. 14).

Era defensor da representatividade parlamentar e de uma maior autonomia do poder legislativo, o que demonstrava por meio de suas falas desafiando as Falas do Trono e da necessidade de responsabilidade dos ministros frente à Assembleia Geral. Dizia “como existirá o Brasil sem representação Nacional?” (VASCONCELOS, 1999d, p. 45). Como observou Lima (1972, p. 371), o Estado brasileiro se deve à prática parlamentar, e que nosso parlamentarismo foi, entretanto, mais uma lenta conquista do espírito público do que um resultado do direito escrito. Espírito público como o Vasconcelos, certamente.

Vasconcelos iniciou sua jornada na vida pública como um Liberal, defensor de um liberalismo moderado: compactuava com a manutenção da monarquia constitucional, com limites ao poder do imperador. Rejeitava resquícios de absolutismo ainda vigentes nas práticas do imperador, de seus ministros e nas leis. Especula-se, por seu discurso em 3 de julho de 1827, que era também contrário à escravidão, apoiando a incompatibilidade entre esta e a luta pela liberdade (VASCONCELOS, 1999b, p. 53).

Em 7 de abril de 1831, Dom Pedro I abdicou. Com a abdicação, de acordo com a Constituição, não havendo membro da família imperial que pudesse assumir a regência, posto que Dom Pedro II contava com apenas 5 anos de idade, caberia à Assembleia Geral a eleição de um trio de regentes.

Com o Parlamento em férias, os deputados e senadores que estavam no Rio de Janeiro nomearam um trio provisório. Em 17 de junho, a Assembleia elegeu a Regência Trina Permanente, constituída pelos deputados José da Costa Carvalho, representando o “sul” do

Império, João Bráulio Muniz, o “norte”, e a “espada” de Francisco de Lima e Silva (PIÑEIRO, 2014, p. 430).

O período regencial foi um dos mais agitados da história política do país, apinhado de vicissitudes políticas. Naqueles anos esteve em jogo a unidade territorial do Brasil e o centro do debate político foi dominado por temas da centralização ou descentralização do poder, do grau de autonomia das províncias e da organização das Forças Armadas. A tendência política vencedora após o 7 de abril foi a dos liberais moderados, dentre eles ainda Bernardo Pereira de Vasconcelos (FAUSTO, 2018, p. 140).

A formação dos partidos imperiais data deste período. As lutas no Parlamento passaram a contrapor três grupos: moderados, exaltados e caramurus ou restauradores. Esse quadro perdurou até 1834, quando o Ato Adicional e a morte de Dom Pedro I provocaram um realinhamento das forças políticas (GUIMARÃES, 2002, p. 563-566).

Os chamados moderados, defensores da integridade do Império, vencedores na abdicação, viam na ampliação dos poderes da Câmara, representando os poderosos das Províncias, o caminho a ser seguido, e simultaneamente buscavam enfraquecer os restauradores. Estes eram defensores do retorno de D. Pedro I, afrontavam os exaltados, que desejavam reformas mais profundas, como a extinção do Poder Moderador, do Conselho de Estado e da vitaliciedade do Senado. Contra eles, os moderados defendiam a manutenção da Constituição e do governo, em nome da “prudência, moderação e energia” (PIÑEIRO, 2014, p. 430).

Vasconcelos alertava que a liberdade deveria ser qualificada, havendo uma “verdadeira” liberdade, que garantisse a ordem política, a monarquia e a segurança, representada pelo governo, e outra, que consagraria a violência e proclamaria a anarquia, buscada pela radicalização ou avanço da “revolução”. Os liberais do primeiro reinado se tornavam, cada vez mais, homens de governo e se aproximavam de seus adversários de ontem.

Em 1832, o ministério foi dissolvido em um movimento que principiou em uma tentativa de golpe, que intentava transformar a Câmara em Assembleia Nacional Constituinte e alijando o Senado, baluarte da restauração. O golpe não obteve êxito e a luta evoluiu para um compromisso segundo o qual os eleitores iriam conferir à legislatura de 1834-1838 competência para reformar artigos da constituição outorgada por D. Pedro I, o que se daria com o Ato Adicional de 1834 (CARVALHO, 1999, p. 22; SOUSA, 2015, p. 147).

A elaboração do Ato Adicional contaria com a colaboração essencial de Bernardo. Em 7 de junho, foi lido no parlamento o projeto de alteração da constituição redigido por Vasconcelos e aprovado na deliberação inicial. Posteriormente, em 23 de junho, foram propostas diversas emendas com o intuito de descentralizar o poder político-jurídico no império. Essa descentralização não chegava a configurar uma federação nos moldes norte-americanos, mas também não se restringia ao âmbito administrativo. Vasconcelos repelia a ideia de se propiciar às Províncias competências e poderes para se articularem de modo a enfraquecer o poder central e, por conseguinte, a ordem.

Os impulsos revolucionários no Rio de Janeiro, no Pará, no Maranhão, em Minas, dentre outras localidades, estavam se espalhando. O controle da tensão política era tarefa primordial, mas desatar os laços de união era temeridade que ele não arriscaria praticar. Ele entendia que o Brasil não estava preparado para a federação, o que ficou bastante claro em seu discurso na Câmara em 1º de julho de 1834 (VASCONCELOS, 1999d, p. 45).

Em 1834, o figurino americano já enfeitiçava os nossos legisladores: os “avançados”, os “exaltados”, queriam transplantar, mal traduzidas, as instituições americanas, e ninguém se opôs mais a isso do que Vasconcelos. Como elaborador do projeto que alteraria a constituição, não se agradou do texto final após as emendas feitas. Conta-se que, ao apresentar aos companheiros de comissão a redação da lei, dissera: “entrego-lhes a carta da anarquia” (SOUSA, 2015, p. 151). De fato, Vasconcelos demonstrou sua repulsa aos saltos bruscos e perigosos, já esboçando traços de seu pensamento conservador.

Percebe-se claramente neste pensamento a força do argumento conservador de suportar somente mudanças naturais, definidas pelo tempo. Tal argumento, há que de se dizer, era contrário à Revolução Francesa, e foi exposto por um dos mais significativos adversários daquela Revolução, Edmund Burke. Para Burke (1975, p. 275), “*by preserving the method of Nature in the conduct of the state, in what we improve, we are never wholly new, in what we retain we are never obsolete*”.

Depois da promulgação do Ato, Vasconcelos afasta-se do chamado “campo liberal”. Diante dos espetáculos das dissensões, das lutas, de ameaças permanentes de desagregação e de anarquia, distanciava-se progressivamente dos seus antigos aliados, Evaristo da Veiga e Diogo Antonio Feijó, especialmente após este assumir a regência una, criada pelo próprio Ato Adicional. Abriram-se as válvulas às Províncias, intensificando-se a instabilidade política, com revoltas em diversas províncias. Essa situação colocava em perigo a “unidade do Império” e demonstrava que a afirmação de uma dominação, a nível nacional, ainda não se consumara (PIÑEIRO, 2014, p. 433).

Diante desse cenário descentralizador, Vasconcelos assume postura conservadora, observada de forma mais intensa a partir da abdicação de Feijó e da assunção da regência por Pedro Araújo Lima, em 1837, quando começam a ser delineados os traços do Partido Conservador, com o “ministério das capacidades” e quando se iniciam as grandes medidas do chamado Regresso. Apesar das variações evidentes de rota, é o Vasconcelos regressista e conservador o predominante na historiografia e na memória política nacional, confundindo-se, a partir de certo momento, sua trajetória com a trajetória do Regresso Conservador (SILVA, 2011, p. 2).

3 A REGÊNCIA IMPERIAL E A EXPERIÊNCIA DE DESCENTRALIZAÇÃO

Após o processo de emancipação de Portugal, aspectos basilares de uma cultura política com a constituição de uma consciência política, social e cultural podem ser observados no Brasil. Descortinam-se pontos de vista, interesses e ideários que, embora marcados pelo pensamento político europeu anterior, trazem em seu bojo uma renovação nos sentidos das palavras e conceitos, o que se dá por meio de embates ideológicos entre aqueles que detinham pensamentos e posturas liberais e aqueles mais conservadores (BENTIVOGLIO, 2010, p. 538).

A experiência colonial deixou um legado de descentralização ao Brasil, em decorrência do sistema de capitanias hereditárias, debilmente unidas entre si – sistema que sobreviveu à sua extinção formal. Uma vez inviabilizada a união com Portugal, a solução da independência colocou a elite política diante do desafio de construir o Estado brasileiro (FERREIRA, 1999, p. 23). Costa (1999, p. 32) observa que, às vésperas da Independência, várias províncias tinham laços mais fortes com a Europa do que entre si.

Nesse sentido, o Brasil possui uma história constitucional peculiar. Mesmo antes da instituição do regime federativo com o advento da república brasileira, as ideias de federação de juristas da época, aliadas a alguns movimentos de caráter regional em nosso território, permite observar o quão vanguardista foi o pensamento constitucional brasileiro acerca dessa temática durante o período imperial.

Ainda durante as Cortes Constituintes de Lisboa, em 1820, cada Província enviou deputados para o Congresso de Portugal. Com uma tradição colonial na qual cada Província não mantinha muito contato com as demais, era de se esperar que os anseios buscados pelos deputados brasileiros não estivessem em uníssono. Dentre as principais vertentes defendidas na Constituinte de Lisboa, Lima (1972,

p. 159) aduz que havia os que defendiam a integridade e indivisibilidade do Reino, devendo os dois territórios estar controlados pelo mesmo centro político.

Os projetos paulista e fluminense viam especificidades entre Brasil e Portugal que seriam salvaguardadas, ou seja, requeria autonomia para o Reino do Brasil. Já quanto aos projetos baiano e pernambucano, estes deputados se posicionavam contrariamente à centralização no Rio de Janeiro, previstos na proposta dos paulistas e dos fluminenses, já que isto, para eles, “soava como um novo pacto colonial” (SCHIEFLER, 2010, p. 7).

Buscava-se dar maior autonomia às províncias. Lino Coutinho, deputado eleito na Bahia, discursava que havia tantos “Brasis” quanto o número de províncias. O Brasil, nem política nem socialmente era homogêneo. Circunstâncias variadas de clima, de história e outras tinham distingido sobre o caráter local (LIMA, 1972, p. 159).

Esses pontos foram importantes porque nortearam as ideias-chave para o desenvolvimento do debate entre federalistas e centralizadores no Império brasileiro. Na Constituinte de 1823, o argumento centralizador foi vitorioso e a Constituição Outorgada de 1824 guardou fortes traços unitários.

Esta Constituição trazia uma posição de reforço à unidade territorial, tratando, em seu primeiro artigo³, da inadmissão da federação ou qualquer união que ponha em risco sua independência. Mostra um claro receio de secessão entre as provinciais, mormente em razão das ideias do federalismo à época. Conforme Bueno (1958, p. 20), “ela proíbe a seus poderes políticos o admitir, quanto mais celebrar, qualquer tratado ou laço algum de união ou federação em contrário”.

A Constituição do Império estabeleceu as bases do sistema político imperial, prevendo uma monarquia constitucional,

³ “Art. 1º. O IMPERIO do Brazil é a associação política de todos os cidadãos brasileiros. Eles formam uma nação livre e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união ou federação que se oponha á sua independência.” (BRASIL, 1824, art. 1º).

hereditária e unitária, dividindo o território em províncias cujos presidentes seriam nomeados pelo imperador. Instituiu, ainda, os Conselhos Legislativos, os quais não tinham competência própria e definitiva, dependendo, ao fim, do governo ou do parlamento (BASTOS, 1996, p. 80; FERREIRA, 1999, p. 23).

A outorga da Constituição, todavia, não fez cessar o argumento federalista, despertando a revolta em muitas regiões do país, com destaque para a Província de Pernambuco, onde eclodiu a Confederação do Equador, primeiro movimento após a independência que defendia, além do republicanismo, a causa federativa. Outro momento em nossa história em que o federalismo foi destaque ocorreu à época da abdicação de D. Pedro I, com o consequente Período Regencial. Nenhum dos movimentos, sejam durante a luta pela Independência ou na condição de Império, nenhum deles tocava na abolição da escravidão, com exceção da Inconfidência Baiana de 1798. A Confederação do Equador ficou-se silente quanto à escravidão.

Em 7 de abril de 1831, com a abdicação de Dom Pedro I e com a impossibilidade do herdeiro de assumir o trono, o país foi governado por uma regência eleita. Tal situação radicalizou o que seria a “Revolução Brasileira” (TORRES, 1968, p. 43). Uma “revolução” nacional que tentaria quebrar o modelo antigo do Brasil e recepcionar a experiência americana (BASTOS, 1996, p. 79; FAUSTO, 2018, p. 161).

A ideia era de que as Províncias deveriam ter liberdade para cuidar dos seus interesses. O Código Criminal de 1830 e o Código do Processo Criminal de 1832 tinham como objetivo substituir os processos de cunho inquisitorial por uma forma nos moldes do liberalismo oitocentista. Neles, o juiz de paz tornava-se o principal agente do judiciário nas localidades, sendo eleito por voto direto dos cidadãos da localidade. Além dele, ainda eram eleitos localmente o promotor, o juiz municipal e o júri popular, instituindo-se, ainda, o *habeas corpus* (COSER, 2008; FAUSTO, 2018, p. 140; FLORY, 1975; 1981).

Nessa toada de projetos de cunho descentralizador, Bernardo Pereira de Vasconcelos apresentou o anteprojeto do que seria a Lei nº

16 de 12 de agosto de 1834, o Ato Adicional à Constituição de 1824. Em discurso na Câmara, em 1º de julho de 1834, momento anterior à aprovação do Ato, posicionou-se favorável à alteração da Constituição de 1824 quanto a duração dos Conselhos Gerais.

Defendia a possibilidade de eles serem prorrogados por tempo indefinido, conferindo mais poderes aos presidentes das Assembleias Legislativas. Assim, os Conselhos Gerais seriam substituídos por Assembleias Legislativas provinciais com amplos poderes (eram espécies de Legislativos provinciais). O Brasil vivia um momento inédito: uma “experiência republicana” (CASTRO, 1978, p. 9).

Por outro lado, Vasconcelos comparava a situação brasileira com o federalismo norte-americano, mostrando as diferenças históricas entre os dois países e alertava sobre o perigo de copiar as instituições daquela república, uma vez que lá já eram estados independentes e soberanos e tudo estava harmonização para estabelecer o melhor sistema federativo possível.

O Brasil, contrariamente, tinha um princípio hereditário, uma Câmara vitalícia que trabalhava constantemente para a centralização, costumes e estado de civilizações incompatíveis com tal forma de estado, asseverando que o excesso de descentralização teria efeito desastrosos como no México, onde resultou uma guerra civil.

Vasconcelos demonstra preocupação com emendas ao seu projeto, com o excesso de descentralização e com a ampla autonomia conferida às províncias, conforme trecho de seu discurso:

[...] temos vivido até o presente um governo unitário, temos estado sujeitos não a um governo constitucional, mas a um poder absoluto, vamo-nos desligar e dar às províncias tantos direitos ou emancipar as províncias como estão emancipando os EUA? Por que não se quer que os governos gerais possam arrecadar impostos das províncias? E estará o Brasil preparado para este governo? Em tudo o que se observa, não estamos preparados para tanto [...] e se nós vamos assim tocar a constituição, entendo que a palavra reforma entre nós passará a ser sinônimo de anarquia. Não se pode conceber como se põe o poder nacional à discrição do poder provincial. (VASCONCELOS, 1999a, p. 220).

Conforme Justiniano José da Rocha, o projeto do Ato Adicional de 1834 escrito por Vasconcelos sofreu tantas emendas que o tornaram defeituoso, confidenciando que ele próprio se queixava aos amigos e aliados políticos (ROCHA, 1848, p. 389). Tal Ato Adicional foi o resultado de um acordo das forças políticas do Império, sob a supremacia dos moderados, como o demonstram a manutenção do Senado Vitalício (concessão aos restauradores) e o poder conferido às Assembleias Provinciais (concessão aos exaltados). Ainda em 1834, a morte de D. Pedro I poria fim aos anseios caramurus, mas permitiria a aproximação desses com parte dos antigos liberais moderados (PIÑEIRO, 2014, p. 434).

A reforma constitucional tinha, portanto, como principais disposições: 1) supressão do Conselho de Estado, embora mantivesse o Poder Moderador e o Senado Vitalício; 2) transformação dos Conselhos Provinciais em Assembleias Legislativas Provinciais, com capacidade legislativa, especialmente sobre a criação e provimento de cargos, podendo nomear e demitir funcionários públicos, instituir impostos, cuidar da organização judiciária e policial; e 3) transformação da Regência Trina em Una, temporária e eleita por sufrágio direto, dentro das normas eleitorais vigentes na Constituição.

Vasconcelos, referindo-se ao Ato, disse não se opor “ao movimento do século”, mas que, nem por isso, dever-se-ia dar saltos tais que, em vez de produzir os efeitos que a civilização espera, ensejariam retrocesso. Em tais matérias, para o mineiro, o mais conveniente era seguir a experiência sem tais saltos, procedendo progressivamente com diferenças quase imperceptíveis, pois a experiência mostra que todas as vezes que se tem adotado tais saltos os efeitos têm sido sempre desgraçados (VASCONCELOS, 1999a, p. 223).

A desconcentração do poder, aliada à vulnerabilidade econômica e aos movimentos liberais que emergiam cada vez com maior intensidade, provocou insatisfação em determinadas camadas sociais de algumas províncias, resultando em outros movimentos como a Revolução Farroupilha (1836-1845), Rio Grande do Sul; a

Sabinada (1837-1838) na Bahia; a Cabanagem (1835-1840) no Pará; e a Balaiada (1838-1840) no Maranhão. Os motivos das insatisfações locais eram, em sua gênese, as mais diversas. Mas todas elas convergiam para solução desses problemas, a instauração de um regime federativo.

Com as revoltas regenciais, a polêmica em torno do Ato Adicional se acirrou. Os conservadores, como Paulino José Soares de Sousa, Visconde de Uruguai e Bernardo Pereira de Vasconcelos, associavam a eclosão das revoltas às medidas descentralizadoras (ROCHA, 1848, p. 389). Que essa unidade periclitava nada prova melhor do que a oitava condição da declaração feita por Feijó para aceitar a Regência, qual seja: “No caso de separação das províncias do Norte segurar as do Sul e dispor os ânimos para aproveitarem esse momento para as reformas que as necessidades de então reclamarem” (SOUSA, 2015, p. 155).

E não só Vasconcelos via com bastante preocupação aquele cenário. Outro conservador que defendia o freio para o “carro da revolução” foi Visconde de Uruguai. E, nessa condição, posicionou-se de modo contrário às mudanças trazidas pelo Ato Adicional de 1834 pelo fato de acreditar que o Brasil não estaria preparado ainda para mudanças tão bruscas como aquela (PONTE; OLIVEIRA, 2014, p. 130).

Em contraposição à gradação defendida por Uruguai e Vasconcelos, outro jurista, o alagoano Aureliano Cândido de Tavares Bastos, já se posicionava de modo diverso, na medida em que, na sua concepção, o Brasil necessitava de mudanças drásticas diante das necessidades reais efetivas de melhorias das condições das províncias.

Em sua obra “A Província”, faz uma reflexão a respeito do imenso território brasileiro e da sua disposição geográfica que, dividido em províncias, ostentava em cada uma delas suas características próprias ou seus traços distintivos, como língua e cultura, criticando o fato de se querer apurar estatisticamente em

algarismos o fato de as províncias se prenderem ao governo central somente pelo critério geográfico (BASTOS, 1996, p. 22).

Assim, este defensor do sistema federativo destacou-se por combater o centralismo político, defendendo com veemência a descentralização brasileira. Entendia que o federalismo ao estilo dos Estados Unidos era o melhor para o Brasil, porque a autonomia das províncias as deixava livres para a formulação e execução das melhorias necessárias a cada região (BASTOS, 1996, p. 89).

Destarte, a evolução do Estado brasileiro foi simultaneamente marcada pelas disputas entre o poder central e as oligarquias regionais, o que resultou num movimento pendular, alternando-se entre a centralização e a descentralização (REGIS, 2009, p. 1). Todavia, em sua maior parte, o Brasil viveu uma organização unitária e centralizadora.

Movimentos de rebeldia foram registrados em várias partes do País, mas não lograram efeito imediato (BONAVIDES, 2004, p. 361-362). Os impulsos descentralizadores e federalistas haveriam de ser interrompidos no decurso de 1840 quando das grandes medidas do chamado Regresso Conservador, principalmente com a promulgação da lei de Interpretação do Ato Adicional, lei nº 105, em 12 de maio de 1840 (SALDANHA, 2009, p. 358).

4 O REGRESSO CONSERVADOR, RESTAURAÇÃO DA ORDEM E CENTRALIZAÇÃO

Conforme Rodrigues (2016, p. 27), durante muito tempo o movimento do Regresso permaneceu esquecido, sendo pouco estudado pela historiografia, ainda que fundamental para a construção do Estado brasileiro, mormente para a vitória e consolidação de diretrizes centralizadoras e ordenatórias. Tendo como um de seus principais idealizadores Bernardo Pereira de Vasconcelos, o chamado Regresso Conservador pretendia reestruturar a autoridade e a ordem

que se tinha perdido nos embalos da “experiência republicana”. Era preciso deter o “carro da revolução” (TORRES, 1968, p. 57).

Aconteceu entre fins do período regencial e começo do segundo reinado, quando os conservadores passaram a dar o tom na trama política imperial. O programa dos conservadores que realizara a obra do Regresso consistia em reforçar a autoridade monárquica e restabelecer o equilíbrio político e a centralização político administrativa, para cessar a “anarquia” do período regencial e as ameaças à unidade territorial. Não à toa, a maior parte dos antigos restauradores aderira ao movimento regressista (RODRIGUES, 2016, p. 30).

Vasconcelos defendia que as revoluções tendem a exagerar todos os princípios e que o progresso não restou isento disso. Que ideias revolucionárias tendem a querer destruir tudo o que existe só porque existe, e que este mal invadiu terras brasileiras, afirmando que, sempre que entre o povo domina tal espírito, infalivelmente o paradeiro do progresso assim entendido é o abismo. Só na calma das paixões é que a opinião merece culto como a rainha do universo. Explica que o Regresso significa:

[...] não demolir tudo o que existe só porque já existe; proceder com circunspeção; esclarecer e ilustrar a opinião pública para reformar as leis quando aquela estivesse calma e tranquila; e, talvez acima de tudo, o governo merecendo a confiança do país e organizado constitucionalmente. (VASCONCELOS, 1999c, p. 238).

Visconde de Uruguai afirmou que se pensou, de fato, que o Ato Adicional, ao introduzir o elemento federativo, e o *self government* nas Províncias, remediaria o mal, porém os anos decorridos desde então trouxeram o desengano. O Ato, tal qual executado, centraliza nas Províncias o poder, não sendo isso uma espécie de talismã de que se possa usar quem queira, pois descentralização está na tradição, no hábito, no costume, e, quando ausentes, não se pode estabelecer pela lei (URUGUAI, 1997, p. 133).

No dia 19 de setembro de 1837, o regente Feijó renunciou ao cargo de regente do Império, e o Regresso – antes oposição – tornou-se situação, depois da eleição de Araújo Lima. A Regência organizou o novo Ministério, chamado “Ministério das capacidades”, tirando-o todo da oposição que constituía a maioria parlamentar. Bernardo Vasconcelos, enquanto Ministro da Justiça e Império, escreveu em 20 de setembro, uma circular aos presidentes das províncias brasileiras expressando os princípios e o programa do novo governo, em que dizia:

[...] guardar e fazer guardar a Constituição, o Ato Adicional e a Leis, sendo a condição devida de qualquer administração brasileira, ocioso se torna dizer que será a do atual Governo. Mas para que as instituições produzam os esperados frutos, para que resulte na Liberdade e na Ordem, o governo deve ter a necessária força para atuar, devendo achar em seus delegados a obediência necessária, a mais ativa cooperação e execução dos deveres. (VASCONCELOS, 1999e, p. 252).

Dizia, ainda que “a ninguém se esconde que debelar e escarmentar a Rebelião é um dever de todos os Brasileiros” e que “a verdadeira liberdade está ligada à união e integridade do Brasil, e o governo não poupará as calamidades dos fanáticos de ideias avessas”, referindo-se à Farroupilha (VASCONCELOS, 1999e, p. 253).

Estava em curso o movimento do Regresso Conservador, e a sua consolidação se operou numa série de grandes medidas adotadas na década de 1840, entre as quais: 1) a chamada Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1841; 2) o restabelecimento do Conselho de Estado; e 3) a reforma do Código de Processo Penal. O pensamento centralizador estabelecia uma contraposição entre vontade nacional e interesses provinciais, com a necessidade de um poder central capaz de alterar os interesses provinciais, de guiá-los em direção a objetivos que não estariam presentes a partir da própria província.

O projeto da lei interpretativa do Ato Adicional, Lei nº 105 de 1840, foi aprovado em 12 de maio de 1840. A lei tinha como ementa “interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional” e possuía, ao todo, 8 artigos que invalidavam as medidas descentralizadoras de

1834. Trazia, no seu artigo primeiro, que a competência das Assembleias Provinciais não incluía a polícia judiciária, limitando-se dispor a respeito da economia local e da polícia. Além disso, aos Presidentes de Província só competia nomear ou demitir empregados provinciais cuja função fosse legislar (NOGUEIRA, 1999, p. 90).

A Lei nº 261 de 03 de dezembro de 1841 reestruturou o Código do Processo Criminal e tornou mais concentradas as demandas relativas à seara da justiça. Subordinava a Justiça, a Polícia e a Guarda Nacional diretamente ao Ministro da Justiça. Em cada capital de província havia agora um chefe de polícia nomeado pelo Ministro da Justiça. Evidentemente, perder o domínio em relação a alguns postos públicos acarretou alterações importantes no poder da instituição (OLIVEIRA, 2017, p. 5).

Nesse contexto, enquanto autor do Ato Adicional ora reinterpretado, Vasconcelos esclarece não ter mudado de opinião: “Quero o Ato Adicional entendido literalmente: só me desviarei de sua letra quando as regras da hermenêutica e o bem público exigirem, a fim de que não seja, em vez da carta da liberdade, a carta da anarquia” (VASCONCELOS, 1999e, p. 253). A recriação do Conselho de Estado pela Lei nº 23 de novembro de 1841, em que pese não restabelecesse o Conselho como instituição constitucional, significou a disposição de que fossem barradas as aventuras liberais.

Em discurso proferido na Câmara dos Deputados em 19 de maio de 1838, Vasconcelos, reagindo aos insultos de “traidor da pátria”, “*Proteu*”, “detrator do Ato” e demais alcunhas pejorativas (OLIVEIRA, 2017, p. 1), disse:

[...] a diferença que há entre o ministro da Justiça de hoje e o deputado de ontem é que a experiência, a observação dos resultados de alguns atos para que ele contribuiu, algumas ideias mais que com o estudo tem granjeado, o têm convencido de que deve proceder como aconselhava Washington, autor sem nota – com pé firme, mas lento. (VASCONCELOS, 1999e, p. 253).

E, nesse contexto, apresenta uma justificativa para a sua transição, de um liberal moderado para regressista, apoiando-se na

necessidade de ter os olhos abertos para os novos ventos que assolam a sociedade, não podendo, como estadista, manter-se inerte e cego quanto a isso:

[...] sou regressista [...] quem sabe se, como hoje defendo o país contra a desorganização, depois de o haver defendido contra o despotismo e as comissões militares, não terei algum dia de dar outra vez a minha voz ao apoio e a defesa da liberdade? Os perigos da sociedade variam; o vento das tempestades nem sempre é o mesmo: como há de o político, cego e imutável, servir no seu país? (CARVALHO, 1999, p. 9).

A utilização dos vocábulos regresso ou regressista pode ser considerada uma estratégia política daqueles que buscavam a desqualificação dos aderentes à retificação do Ato, atribuindo a eles a intenção de limitar a autonomia das Províncias. Para eles, o Regresso se contrapunha às ideias progressistas, assemelhando-se a uma verdadeira involução ou decadência. Já para os que apostaram numa “política do regresso”, como o próprio Bernardo fizera, Regresso exprimia o real avanço, uma vez que requeria ordem e comedimento.

Nesse sentido, não se pode compreender o movimento do Regresso como uma resposta partidária do absolutismo, como se viu em Portugal o miguelismo e, na Espanha, o carlismo. Aqueles partidários do Regresso conservador também compartilhavam da visão liberal e progressista, todavia de modo gradual (LYNCH, 2015, p. 315).

Para outros intelectuais, não se tratava de voltar a uma realidade passada, de uma restauração, mas de uma providência indispensável para que se obtivesse uma posteridade ordenada e progressista. Assim o termo se identifica com maior exatidão com o que se pode chamar de “regeneração”, uma vez que se propunha a modificar as entidades provinciais (OLIVEIRA, 2017, p. 3).

Para Vasconcelos, as medidas por ele propostas representavam um verdadeiro progresso, não importando o nome que se desse a elas. Se “regresso” não fosse o mais adequado e tornasse as medidas impopulares, que o chamassem, pois, de progresso. Para ele implicava

na aplicação da bula das circunstâncias, do realismo político à política brasileira, como uma reação necessária à implantação impensada de ideias cêtricas norte-americanas e inglesas para a realidade do Brasil (LYNCH, 2015, p. 318-323).

O Regresso constituiu-se, sim, em movimento claramente conservador. A conservação da ordem e da prudência nada mais traduzia do que o esforço para consolidar uma unidade territorial com forte base na exclusão de largos setores da população: estrangeiro, mulheres e pobres. A objetividade do fato de que os principais regressistas eram oriundos das fileiras liberais pouco altera esta realidade subjacente: foram eles que mudaram suas mentes, e incorporaram todo o ideário conservador. Nada mais tinham de homens liberais; cujas noções abandonaram rapidamente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, percebe-se que experiência colonial deixou um legado de descentralização ao Brasil em decorrência do sistema de capitanias hereditárias, sistema que sobreviveu à sua extinção formal. Somado a isso, as revoluções oitocentistas ecoaram ideias de liberdade, igualdade, fraternidade, federalismo, dentre outras no Brasil pós-independente.

Conquanto o argumento centralizador e unitário tenha sido vitorioso na Constituição Outorgada de 1824, o Ato Adicional de 1834 buscou trajar o Brasil do figurino americano ao introduzir o elemento federativo e o *self government* nas províncias, conferindo a elas maior autonomia e independência. Queria transplantar, mal traduzidas, as instituições americanas, e ninguém se opôs mais a isso do que Vasconcelos. Diante do contexto de disseminação de conflitos e guerras locais, aqueles que prezavam pela ordem e pela integridade territorial do Império se viram diante do que denominaram de

“anarquia”. E Vasconcelos, de fato, demonstrou sua repulsa aos saltos bruscos e perigosos dos ideais descentralizadores da ala liberal, já esboçando traços de seu pensamento conservador.

Assume expressamente que iniciou seu trajeto político como um Liberal e que traçou reformas constitucionais em busca de mudanças progressistas. Todavia, quando se percebeu naquilo que julgava erro, encabeçou um projeto regressista que foi implementado como uma política oficial do Estado brasileiro. Era preciso manter a ordem para dar limites aos perigos que a “Revolução Brasileira” traria à integridade nacional diante das incompatibilidades entre a realidade brasileira e a experiência americana.

As revoltas locais são a expressão do que Vasconcelos mais teme: a anarquia do excesso de descentralização e da ampliação de poder das províncias. O Regresso foi, portanto, fundamental para a manutenção da integridade do Estado brasileiro, mormente para a vitória e consolidação de diretrizes centralizadoras e ordenatórias, reestruturando a autoridade e a ordem que se tinha perdido nos embalos da “experiência republicana”. Era preciso deter o “carro da revolução”.

As grandes medidas do Regresso, mormente a lei nº 105 de 1840, eram, para Vasconcelos, a aplicação da bula das circunstâncias, do realismo político à política brasileira, salvaguardando a ordem e a centralização do poder, influenciando, por conseguinte, na conservação de um governo monárquico unitário em face da experiência regencial de descentralização de poder. Não se buscava o retorno ao *status quo*, mas obter uma posteridade ordenada e progressista.

Destarte, enquanto jurista e agente político, colocou em pauta questões-chave para a época, como a monarquia constitucional, o absolutismo, o republicanismo, o federalismo e o liberalismo, e foi capaz formular o conservadorismo nacional, mantendo a centralização e a ordem que permaneceria durante todo o Segundo Reinado.

Utilizou, durante praticamente toda a sua vida, a tribuna e a imprensa a serviço de sua ação política. Colaborou escrevendo para o

periódico regencial “O Sete d’Abril”, e a leitura de seus debates e discussões naquele momento serviram de referência para as doutrinas que conflitavam durante a consolidação do Estado Brasileiro, além de elemento essencial para formação e consolidação do parlamento.

As ideias de Vasconcelos remetem às do irlandês Edmund Burke, conquanto aquele não seja tão lembrado quanto este o é. Burke, considerado “pai do conservadorismo moderno”, teve um eco de suas ideias no Brasil por meio do pensamento e das políticas de Vasconcelos. Em “Reflexões Sobre a Revolução na França” (1790), defende que as instituições humanas são imperfeitas, e o papel do político é melhorá-las, reformá-las, jamais erradicá-las. Políticas bem-sucedidas resultavam de reformas lentas.

Referida defesa da gradação nas mudanças e do perigo das revoluções foram descritos por Vasconcelos nos seus discursos de 1834 e 1837, por exemplo, ao defender a diminuição dos laços de centralização de um modo lento, que não se desse em um “grande salto”.

Sem semelhança a Burke, Bernardo não escreveu obras ou tratados de teoria política. Seus pensamentos são expostos em cartas, discursos, panfletos e obras de circunstância. Assim como Burke o fez em o “Discurso aos eleitores de Bristol” (1774), Vasconcelos escreveu a “Carta aos senhores eleitores da província de Minas Gerais” (1827), prestando contas de sua atuação parlamentar em 1826 e 1827, e o fez com um ineditismo na política brasileira.

Vasconcelos foi, pois, uma lente através da qual podemos hoje enxergar a realidade brasileira. Dotado de incomum autonomia intelectual, Vasconcelos mostrou estar à altura da tarefa de compreender, a seu modo, e procurar dotar um Estado de estrutura constitucional e política.

Chamado de “traidor da pátria”, “*proteu*”, “detrator do Ato” e demais alcunhas pejorativas, foi capaz de assumir uma posição liberal e dela apartar-se quando entendeu que seria o melhor para o País, retratando o que, para ele, era “o homem de caráter firme”. Este seria

aquele que, rendendo culto aos princípios assim entendidos no homem de Estado, modifica os seus princípios ao reconhecer que eles não são verdadeiros no sentido em que foram adotados, e os renuncia por reconhecer que incorre em erro.

Bernardo soube manter-se de olhos abertos para as mudanças e não se manteve inerte apenas para preservar princípios, o que, para ele, era típico apenas das facções, que não admitiam modificações alguma no espírito do homem.

Tantas glórias e honras não livraram Bernardo da crítica do “viracasaquismo” tão comum da política nacional: sua mudança de orientação constitucional e política nada mais seriam do que o apurado faro para saber em que direção, como ele mesmo disse, sopram os ventos das tempestades da política.

Data de Submissão: 24/02/2020

Data de Aprovação: 13/05/2020

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Fernando Joaquim Ferreira Maia

Assistente Editorial: Raphaella Viana Silva Asfora

REFERÊNCIAS

BASILE, Marcello. Revolta e cidadania na Corte regencial. **Tempo**, Niterói, v.11, n.22, p.31-57, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-77042007000100003&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 09 abr. 2020.

BASTOS, Aureliano Cândido de Tavares. **A província**: estudo sobre a descentralização do Brasil. [Edição Fac-Similar]. Brasília: Senado Federal, 1996.

BENTIVOGLIO, Julio. Cultura política e consciência histórica no Brasil: uma contribuição ao debate historiográfico sobre a formação dos partidos políticos no Império. **Diálogos**, Maringá, v. 14, n. 3, p. 535-556, 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.4025/dialogos.v14i3.36246>. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Dialogos/article/view/36246>. Acesso em: 19 nov. 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do estado**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Serviço de Documentação, 1958.

BURKE, Edmund. **Reflections on the Revolution in France**. New York: Georg Olms Verlag, 1975.

CARVALHO, José Murilo de. Introdução. *In*: CARVALHO, José Murilo de (org.). **Bernardo Pereira de Vasconcelos**. São Paulo: Editora 34, 1999. p. 9-34. (Coleção Formadores do Brasil).

CASTRO, Paulo Pereira de. A experiência republicana, 1831-1840. *In*: HOLANDA, Sérgio Buarque de (org.). **História geral da civilização brasileira: o Brasil monárquico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Difel, 1978. v. 2, t. II, p. 9-67.

COSER, Ivo. O debate entre centralizadores e federalistas no século XIX: a trama dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 26, n. 76, p. 191-206, jun. 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092011000200011>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v26n76/11.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2019.

COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. 7. ed. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1999.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2018.

FERREIRA, Gabriela Nunes. **Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai**. São Paulo: Editora 34, 1999.

FLORY, Thomas. **Judge and Jury in Imperial Brazil, 1808-1871: social control and political stability in the New State**. Austin: University of Texas Press, 1981 (Latin American Monographs, n. 53).

FLORY, Thomas. Judicial Politics in Nineteenth-Century Brazil. **The Hispanic American Historical Review**, Durham, NC, v. 55, n. 4, p. 664-692, Nov. 1975. DOI: <https://www.jstor.org/stable/2511949>. Disponível em: . Acesso em: 19 nov. 2019.

GUIMARÃES, Lúcia Maria Paschoal. Partidos [verbete]. *In*: VAINFAS, Ronaldo (org.). **Dicionário do Brasil Imperial (1822-1889)**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2002. v. 1, p. 563-566.

LIMA, Manuel de Oliveira. **O movimento da independência: o império brasileiro (1821-1889)**. 5. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1972.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O pensamento conservador ibero-americano na era das independências (1808-1850). **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.74, p. 59-92, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452008000200004&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 09 abr. 2020.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Modulando o tempo histórico: Bernardo Pereira de Vasconcelos e o conceito de “regresso” no debate parlamentar brasileiro (1838-1840). **Almanack**, Guarulhos, n. 10, p. 314-334, ago. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-463320151006>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/alm/n10/2236-4633-alm-10-00314.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

NABUCO, Joaquim. **Um estadista do Império**. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1975.

NEVES, L.M.B.P. **Corcundas e constitucionais: a cultura política da Independência (1820–1822)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

NOGUEIRA, Octaciano. **1824**. Brasília: Senado Federal: CEE-MCT, 1999. (Constituições Brasileiras, v. 1).

PAULA, Dalvit Greiner de; FARIA FILHO, Luciano Mendes de. Do conselho da província à assembleia geral: os homens e as ideias em torno de Bernardo Pereira de Vasconcelos (1795-1850). **Outros Tempos**, São Luís, v.16, n.17, p.162-185, 2019. Disponível em: https://www.outrostempos.uema.br/OJS/index.php/outros_tempos_uma/article/view/676. Acesso em: 09 abr. 2020.

PIMENTA, João Paulo. A Independência do Brasil e o liberalismo português: um balanço da produção acadêmica. **Hib: Revista de Historia Iberoamericana, Espanha**, v. 1, n.1, p. 70-105, 2008. Disponível em: <file:///C:/Users/lucia/Downloads/Dialnet-AIndependenciaDoBrasilEOLiberalismoPortugues-3620922.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2020.

PIÑEIRO, Théo Lobarinhas. Bernardo Pereira de Vasconcelos e a construção do Império. **Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 415-438, set./dez. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5533/1984-2503-20146301>. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4863222.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

PONTE, Marcelo Dias; OLIVEIRA, Cecília Barroso de. As ideias de federalismo durante o império: uma análise do pensamento constitucional brasileiro. *In*: WOLKMER, Antônio Carlos; FONSECA, Ricardo Marcelo; SIQUEIRA, Gustavo Silveira (coord.). **História do direito**. Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 130-144. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=25>. Acesso em: 15 nov. 2019.

REGIS, André. **Novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ROCHA, Justiniano José da. Biografia de Bernardo Pereira de Vasconcelos. *In*: SISSON, S. A. (ed.). **Galeria dos brasileiros ilustres**. São Paulo: Martins, 1848. v. 1, p. 358-394.

SALDANHA, Ana Claudia. Estado federal e descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. **Revista Seqüência**, Florianópolis, v. 30, n. 59, p. 327-360, dez. 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2009v30n59p327>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2009v30n59p327>. Acesso em: 15 nov. 2019.

SCHIEFLER, Felipe Riccio. Ecos de federalismo: centralização e federalismo no Brasil (1820-1841). **Revista Três [...] Pontos**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 5-13, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistatrespontos/article/view/3156/>. Acesso em: 19 nov. 2019.

SOUSA, Otávio Tarquínio de. **História dos fundadores do Império do Brasil**: Bernardo Pereira de Vasconcelos. Brasília: Senado Federal, 2015. v. 3.

TORRES, João Camillo de Oliveira. **Os construtores do Império**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

URUGUAI, Visconde do. **Ensaio sobre o direito administrativo**. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

VASCONCELOS, Bernardo Pereira de. Discurso na Câmara dos Deputados, sessão de 1º de julho de 1834. *In*: CARVALHO, José Murilo de (org.). **Bernardo Pereira de Vasconcelos**. São Paulo: Editora 34, 1999a. p. 218-224. (Coleção Formadores do Brasil).

VASCONCELOS, Bernardo Pereira de. Discurso na Câmara dos Deputados, sessão de 3 de julho de 1827. *In*: CARVALHO, José Murilo de (org.). **Bernardo Pereira de Vasconcelos**. São Paulo: Editora 34, 1999b. p. 53-57. (Coleção Formadores do Brasil).

VASCONCELOS, Bernardo Pereira de. Discurso na Câmara dos Deputados, sessão de 9 de agosto de 1837. *In*: CARVALHO, José Murilo de (org.). **Bernardo Pereira de Vasconcelos**. São Paulo: Editora 34, 1999c. p. 225-241. (Coleção Formadores do Brasil).

VASCONCELOS, Bernardo Pereira de. Discurso na Câmara dos Deputados, sessão de 11 de maio de 1827. *In*: CARVALHO, José Murilo de (org.). **Bernardo Pereira de Vasconcelos**. São Paulo: Editora 34, 1999d. p. 45-48. (Coleção Formadores do Brasil).

VASCONCELOS, Bernardo Pereira de. Discurso na Câmara dos Deputados, sessão de 19 de maio 1838. *In*: CARVALHO, José Murilo de (org.). **Bernardo Pereira de Vasconcelos**. São Paulo: Editora 34, 1999e. p. 247-254. (Coleção Formadores do Brasil).

Fontes primárias

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

OLIVEIRA, Kelly Eleutério Machado. “O cavalo de batalha do regresso”: a segunda legislatura da Assembleia provincial mineira e a defesa do Ato Adicional (1838-1839). *In*: ENCONTRO DE PÓS-GRADUANDOS DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS DO OITOCENTOS, 2., 2018, Juiz de Fora. **Anais [...]**. Juiz de Fora: Sociedade Brasileira de Estudos do Oitocentos, 2017. v. 2, p. 1-12. Disponível em: https://www.seo.org.br/download/download?ID_DOWNLOAD=90. Acesso em: 15 nov. 2019.

RODRIGUES, Luaia da Silva. **O Justo Meio**: a política regressista de Bernardo Pereira de Vasconcelos (1835-1839). 2016. 158 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016. Disponível em: <https://www.historia.uff.br/stricto/td/2037.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2019

SILVA, Wlamir. A forma primeira de *Proteu*: as façanhas de Bernardo Pereira de Vasconcelos no reino da liberdade. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., 2011, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ANPUH, jul. 2011. p. 1-15. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1308142080_ARQUIVO_WlamirSilvaAformaprimeiradeProteuANPUH2011.pdf. Acesso em: 19 nov. 2019.

Regency, Federalism And Regression: A View Up From Bernardo Pereira Vasconcelos

Lívia Leite

Martonio Mont'Alverne

Abstract: The present research proposes to recover the trajectory of Bernardo Pereira de Vasconcelos, a prominent figure in the construction of post-independence Brazil, mainly for his performance during the Conservative Return. It analyzes the extent to which this movement, based on the safeguarding of order and the centralization of power, influenced the preservation of a unitary monarchical government in the face of the regional experience of decentralization of power. From 1839 onwards, the measures of conservative return represented an antagonism to the liberalizing and decentralizing measures in force until 1837, which highlights the theoretical relevance of the two periods in national historiography. The text also addresses the contribution of Bernardo de Vasconcelos as a State agent and jurist, in the formation of the constitutional thought of Brazilian lands. For the construction of ideas and work development, the method used in the present study constitutes a descriptive-analytical research design, through bibliographic and documentary research, reconstructing Vasconcelos' political-legal trajectory through his professional biography.

Keywords: Empire. Regency. Conservative Return. Bernardo Pereira de Vasconcelos.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2021v20n45.50840>


Conteúdo sob licença *Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0)



Direitos Autorais Do Tatuador No Brasil: Limites E Modulações Frente À Identidade Corporal Do Tatuado


Mateus Rodrigues Lins *

Universidade de Fortaleza, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, Brasil.

 <https://orcid.org/0000-0002-4793-2222>

Humberto Cunha Filho **

Universidade de Fortaleza, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, Brasil.

 <https://orcid.org/0000-0003-2770-6532>

Resumo: O presente estudo verifica, no Brasil, em que medida há proteção aos direitos autorais do tatuador a partir do momento em que a tatuagem passa a integrar o corpo do tatuado, identificando quais são as limitações e modulações ao art. 24 da Lei nº 9.610/98. Para isso, investiga-se o processo criativo da tatuagem entre uma percepção artística e técnica frente ao comportamento da autonomia da vontade do sujeito de direitos no ordenamento jurídico brasileiro, tendo por enfoque a liberdade corporal. A metodologia, aprofundada por um relato de caso, é bibliográfica, empírica, pura, qualitativa e exploratória. Dentre os resultados obtidos, verificou-se que a tatuagem goza da potencialidade de resguardo pelos direitos autorais quando concebida de forma criativa e original e que a liberdade do tatuado sobre o próprio corpo se comporta como limitador ao pleno exercício dos direitos autorais do tatuador. Conclui-se que a proteção aos direitos autorais do tatuador é plena no que tange ao desenho concebido em suporte não humano e exposto em mostruário, porém é relativa quando aplicado ou criado diretamente na pele de outra pessoa.

Palavras Chave: Processo criativo da tatuagem. Direitos autorais na tatuagem. Identidade corporal.

* Mestrando em Direito Constitucional e Teoria Política pela Universidade de Fortaleza (PPGD/UNIFOR). Pesquisador bolsista da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP).. E-mail: mateusrlinsadv@gmail.com

** Professor titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza (PPGD/UNIFOR). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2004) e Pós-Doutor pela Università degli Studi di Milano - Bicocca (2018). Advogado da União (AGU). E-mail: humbertocunha@unifor.br



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2021v20n45.53814>

Direitos Autorais Do Tatuador No Brasil: Limites E Modulações Frente À Identidade Corporal Do Tatuado

Mateus Rodrigues Lins

Humberto Cunha Filho

1 INTRODUÇÃO

Apesar da existência de procedimentos estéticos capazes de apagar pigmentos de tinta do corpo humano, o processo constitutivo de uma tatuagem ainda é compreendido como uma modificação corporal permanente. Para o direito, a alteração física provocada pela aplicação da tatuagem repercute na esfera de personalidade do tatuado à medida que resulta de um ato de disposição corporal e compõe a identidade do indivíduo. Doutra feita, também repercute no campo de personalidade do tatuador por ter sido concebida a partir de um ato criativo deste profissional.

Há criação no campo da tatuagem quando o desenho tatuado, além de original e criativo, afasta-se de um direcionamento contratual que o especifique detalhadamente a ponto de torná-lo uma mera realização técnica e, portanto, surge a partir da autonomia do tatuador para a escolha dos traços e estilo aplicados. A tatuagem produzida nesse padrão e exposta em mostruário na forma de desenho ou feita diretamente na pele do tatuado se equipara, para fins de direitos autorais, à produção de uma pintura. Nesses casos, surgem os direitos morais de autor para o criador, tratados como direitos de personalidade na forma do art. 24 da Lei nº 9.610/98.

A titularidade dos direitos de personalidade não pode se afastar da capacidade de exercício de quem o detém, em razão das características da intransmissibilidade e irrenunciabilidade, responsável pela inerência desse direito ao indivíduo. Todavia, na circunstância de uma tatuagem dotada de criação artística, em que medida o tatuador poderá exercer seus direitos morais de autor quando estes estão dependentes do corpo de outro sujeito de direitos?

De forma meramente ilustrativa a essa questão, observa-se dois casos sobre direitos autorais de tatuadores que já repercutiram na mídia americana. Mesmo inseridos no sistema do *copyright*, em que a proteção da obra prevalece à proteção do criador, ambos tratam do conflito jurídico inerente à exposição de uma criação autoral no corpo de outra pessoa.

O primeiro se refere ao tatuador Matthew Reed do estúdio *Tigerlilly Tattoo*¹, da cidade de Portland, Oregon, que ameaçou processar a empresa *NIKE* e o jogador da *NBA*, Rasheed Wallace, em 2005, por recriarem uma tatuagem de sua autoria em um comercial da marca. Para o tatuador, a violação se tornou evidente porque a propaganda não apenas mostrou a sua criação de forma comercial, como também a redesenhou por meio de recursos de efeitos especiais. Todavia, antes que qualquer processo chegasse às cortes americanas, a empresa solucionou a questão por meio de um acordo confidencial com o tatuador (ESPN, 2005). O segundo caso ocorreu em 2011 e diz respeito à tatuagem estampada no rosto do boxeador Mike Tyson, tatuado por Victor Whitmill. À época, Mike e Victor acordaram que o tatuador teria os direitos autorais sobre a criação da tatuagem. De tal modo, sem estabelecer qualquer contato com Whitmill, a *Warner Bros Studios*, na produção do filme *Hangover 2*², ostentou a mesma tatuagem no rosto do ator Ed Helms. Este caso também foi solucionado antes de chegar às cortes americanas por meio de um

¹ Tatuagem de tigre (trad. nossa.)

² A Ressaca 2 (trad. nossa). O filme foi exibido e distribuído no Brasil com o título de “Se beber não case 2”

acordo com cláusula de confidencialidade (HOLLYWOOD REPORTER, 2011).

Nesse contexto, o presente estudo se justifica frente à necessidade de compreender o comportamento dos direitos autorais do tatuador de acordo com a normatividade brasileira, em que a proteção do criador prevalece à proteção da obra, a fim de evitar conflitos de personalidade entre tatuadores e tatuados no Brasil.

Com esta pesquisa, objetiva-se verificar, no Brasil, em que medida há proteção aos direitos autorais do tatuador a partir do momento em que a tatuagem passa a integrar o corpo do tatuado, identificando quais são as limitações e modulações ao art. 24 da Lei nº 9.610/98. Para isso, este texto se subdivide em três tópicos. No primeiro, discute-se a sistemática dos direitos autorais no ordenamento jurídico brasileiro e a compreensão do processo constitutivo da tatuagem como uma criação autoral. O segundo tópico redesenha os conceitos de identidade pessoal e autonomia sob a óptica da liberdade do indivíduo. O terceiro trata do conflito entre os direitos morais de autor do tatuador e a disposição corporal do tatuado, especificando limitações e modulações aos incisos do art. 24 da Lei nº 9.610/98.

A metodologia desta pesquisa é bibliográfica e documental, de natureza teórica e empírica. Foram utilizados livros e periódicos, constando em bases indexadas tais como Scielo, EBSCO, Crossref e outras, que analisam o comportamento da legislação autoral brasileira, dos conflitos inerentes aos direitos de personalidade e da expressividade da tatuagem na sociedade contemporânea. A pesquisa documental foi baseada em leis, convenções internacionais, jornais norte-americanos e jurisprudências.

O trabalho foi refinado por meio de um relato de caso compreendido pelas explicações de três tatuadores acerca do processo criativo da tatuagem. A fim de recolher os dados, a pesquisa se desenvolveu em formato empírico a partir de uma imersão ao *InkLoad – Tattoo Studio & Creative Dock*, estúdio de tatuagem situado na

cidade de Fortaleza, e entrevistou a referida amostra com o intuito de compreender o processo criativo de uma tatuagem. Para isso, foram elaboradas às seguintes perguntas: “Como é o processo criativo de uma tatuagem?”; “Como é o processo para a construção dos desenhos que vão para mostruário?”; “Você poderia descrever o processo criativo dos desenhos feitos para exposição em mostruário no estúdio?”; “Como se dá a conversa com o cliente?”; “De que forma a tatuagem é aplicada no corpo do cliente?”.

Na ocasião, foram apresentados riscos e benefícios aos participantes. Sendo os riscos: descrever a atividade de trabalho e o processo criativo utilizado pelos entrevistados em suas produções, enquanto os benefícios: a proposta da pesquisa em compreender a operabilidade dos direitos autorais dos tatuadores. Os dados gerados a partir dos relatos foram recolhidos e analisados de forma qualitativa de modo a apresentar resultados a este artigo no formato descritivo-interpretativo.

2 ENTRE TÉCNICA E ESTÉTICA: A TATUAGEM COMO PRODUTO DO ATO CRIATIVO NOS DIREITOS AUTORAIS DO BRASIL

Toda criação artística que é original e criativa, resultante de uma ação humana, goza de proteção dos direitos autorais a partir do momento em que se torna concreta, independentemente de qualquer registro (WACHOWICZ; GONÇALVES, 2019).

O agir humano responsável pelo nascimento de uma obra é definido como ato criativo e carrega subjetividade em sua essência por ser fruto de um processo íntimo de seu criador. (RUNCO; JAEGER, 2012). Observa-se, desse modo, que para conceber uma obra artística, o autor elege estratégias a partir de critérios próprios, toma decisões pautadas em seus ideais de estética e recebe diversas influências que se originam no campo de suas experiências pessoais (LÉVY, 1971).

Em contraponto, verifica-se a partir de Hans-Georg Gadamer (2003) que, com a mesma subjetividade que a obra é criada, ela se comunica com quem a interpreta também a partir de uma leitura subjetiva. Embora a obra não precise da figura de um sujeito que a interprete para ser subjetiva, vez que ela própria carrega pensamentos, desejos, arrependimentos e outras questões particulares de seu criador (ZANINI, 2015), essa troca subjetiva entre autor e leitor torna ainda mais evidente a criação autoral como uma extensão da personalidade de seu criador (BITTAR, 2015). Com isso, mesmo que duas produções artísticas possuam semelhanças ou, até o mesmo propósito, ambas terão diferenças decorrentes do caráter da subjetividade com que foram produzidas, a se executar, por óbvio, condutas de plágio.

Frente ao panorama do ato criativo, a produção de tatuagens habita um espaço entre a criação autoral subjetiva e a mera reprodução técnica de desenhos pré-concebidos, recebendo tratamentos distintos para cada desdobramento. Quando compreendida como obra artística, ela irá gozar de direitos autorais. Porém, quando compreendida como uma mera reprodução técnica, a incidência de proteção restará prejudicada, exatamente porque a técnica não é capaz de atender aos critérios da criatividade e da originalidade de uma produção autoral (WACHOWICZ; GONÇALVES, 2019).

2.1. Direitos Autorais sobre a obra artística

No ordenamento jurídico brasileiro, os direitos autorais, para além da compreensão como Direitos Humanos, também possuem textura de direitos fundamentais e infraconstitucionais. Essa densidade normativa que se caracteriza com a disposição do art. 27, item 2, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, com a previsão do art. 5º, XXVII da Constituição Federal e com a Lei nº 9.610/98 – Lei de Direitos Autorais (LDA) –, atrela os direitos autorais ao

princípio da Dignidade Humana, o qual também rege os direitos de personalidade (LINS; MACHADO; OLIVEIRA, 2018).

Sob esse cenário, a percepção internacional dos direitos autorais indica que tais normas, enquanto organismo jurídico, pertencem a duas zonas distintas com pouco diálogo entre si, quais sejam, o sistema do *copyright* e do *droit d'auteur*, originários do Reino Unido (*common law*³) e da França (*civil law*⁴), respectivamente (ALGARVE, 2018).

Em 1710, no Reino Unido, quando a Coroa permitia concessões para a exploração comercial da imprensa, a Rainha Ana, por meio do *Act of Anne*⁵, apresentou os primeiros traços do sistema *copyright* viabilizando a autores e editores a possibilidade de aquisição dos direitos autorais das obras, identificando o mencionado sistema como um sistema de natureza mercantil (PINHEIRO, 2016). José de Oliveira Ascensão (2007) tece críticas ao sistema anglo-saxão ao declarar que a razão pela qual se decidiu proteger a criação intelectual era puramente assecuratória aos investimentos voltados à imprensa e não às produções autorais propriamente ditas. Em sentido contrário, o sistema *droit d'auteur* que inspirou o movimento que resultou na Convenção de Berna por meio da Sociedade dos autores e compositores dramáticos⁶ e da Sociedade dos autores, compositores e editores de música⁷(FRAGOSO, 2019), prioriza a proteção do indivíduo criador e não da obra criada (ACCIOLY, 2012).

Por sua vez, o Brasil, signatário da Convenção de Berna, inspirou a Lei nº 9.610/98 no sistema francês do *droit d'auteur* e possui uma legislação autoral que compreende a criação como uma percepção incorpórea de seu autor, resguardando-o como sujeito de direitos (AVANCINI, 2011). De tal forma, somente com a materialização da subjetividade do autor em uma obra por meio da subsunção do ato criativo, sujeito e objeto dos direitos autorais

³ Lei comum (trad. nossa)

⁴ Lei Civil (trad. nossa)

⁵ Estatuto da Rainha Ana (trad. nossa)

⁶ Do original: "Société des Auteurs et Compositeurs Dramatiques."

⁷ Do original: "Société des Auteurs, Compositeurs et Editeurs de Musique."

estabelecem uma conexão imanente, denominada autoria (CUNHA FILHO, 2015). E, apenas com a incidência da autoria, verifica-se a proteção moral e patrimonial relativas à determinada criação artística (SANTOS, 2009).

Inerentes à relação de proteção da própria autoria, os direitos morais previstos no art. 24 da Lei de Direitos Autorais, voltam-se à substancialidade da identidade autoral e da sua preservação, assegurando a subjetividade existente na obra (BITTAR, 2015). Em uma parametrização da constitucionalização do direito civil, são os direitos morais de autor um reflexo preciso do exercício do princípio da Dignidade da Pessoa Humana no aspecto infraconstitucional (LARA; ZAMBONI, 2015). De forma dialética, ainda que também dogmática, essa constatação perpassa interpretação sistêmica entre o art. 27 da Lei nº 9.610/98 com o art. 11 do Código Civil ao reforçar a conexão dessa categoria de direitos com a classe de direitos responsável pela defesa da pessoa natural, elevando-a ao patamar de essencial à intimidade do autor, o que se perpetua mesmo após a morte da pessoa (ZANINI, 2015).

Em outro paralelo, os direitos de natureza patrimonial, sintetizam a mesma complexidade amparada entre os direitos de personalidade e os direitos de propriedade nas relações civis frente aos reflexos da função social em um Estado Democrático de Direito, vez que garantem ao autor a possibilidade de explorar comercialmente as suas criações, tendo a própria razão de ser da autoria como freio às negociações (TEIXEIRA, 2018). É nesse contexto que o criador é visto como o proprietário de um bem disponível e alienável, com utilizações independentes entre si e condições restritivas às cláusulas de contratos que delimitam as condições de uso da criação (LINS; MACHADO; OLIVEIRA, 2018).

2.2 O processo constitutivo da tatuagem como criação autoral

O primeiro registro da historiografia brasileira sobre a exposição de desenhos no corpo advém da carta de Pedro Vaz de Caminha ao rei de Portugal, D. Manuel I, sobre o *achamento*⁸ do Brasil. Nos relatos sobre os primeiros contatos com o povo indígena, destacou-se de forma enfática a cor da pele, fisionomia e hábitos, principalmente no que se referia à nudez e às pinturas corporais estampadas pelos índios. Para os europeus, a forma como viviam os índios, fosse pela falta de vestimentas ou pelos desenhos tribais em seus corpos, contrariava a noção de civilidade que possuíam, sustentando uma visão negativa sobre esses costumes, os quais também sofreram repressão religiosa ao longo dos passos colonizatórios (CAMINHA, 2014).

Essa repressão resultou do espírito puritano que tomou a Europa nos séculos XVI e XVII, tanto em razão dos movimentos luteranos e calvinistas como da ascensão do catolicismo nos países ibéricos. A influência da religião na construção cultural da Europa fez com que os olhares voltados aos hábitos da América, contrários à experiência ritualística do velho continente, atribuíssem aos índios o status de “pagãos”, identificando seus costumes como selvagens e pecaminosos, sobretudo as pinturas, por possuírem figuras indeléveis em sua constituição (JAIREZ, 2011). Sob a preponderância dessa violência cultural, em seu simbolismo mais doce à sua forma mais amarga, da chegada dos portugueses até a formação da sociedade contemporânea brasileira a tatuagem foi tradicionalmente apreendida como símbolo de hostilidade e marginalização (CARRETEIRO; RODRIGUEZ, 2014).

⁸ A terminologia “achamento” foi mantida em conformidade com o título da carta escrita por Pedro Vaz de Caminha.

Ao longo do tempo, em meio às diversas compreensões sociais pelas quais passou, a tatuagem se tornou bem de consumo, objeto de preconceito e, por certo período, restrição para que indivíduos fossem nomeados a cargos públicos (JAIREZ, 2011). Apenas em 2016, quando o Supremo Tribunal Federal julgou o Recurso Extraordinário nº 898450/SP, pessoas com tatuagens em quaisquer regiões do corpo puderam assumir vínculos estatutários⁹. Sob a óptica da segunda década do século XXI, a tatuagem se distancia gradativamente de cargas preconceituosas e encontra uma maior aceitação social, sendo, inclusive compreendida como uma marca constitutiva de uma identidade pessoal a partir de um processo criativo (PEREIRA, 2002). O exemplo mais eloquente deste novo paradigma está no registro, como patrimônio cultural brasileiro¹⁰, pelo IPHAN, e da humanidade, pela UNESCO, da Arte Kusiwa – Pintura Corporal e Arte Gráfica Wajãpi (GUANAISE QUEIROZ, 2016, p. 143).

Para a dinâmica do *Body Art*¹¹, movimento que visualiza o corpo humano como o principal meio para expressões artísticas a partir da sua transformação em uma obra de arte viva e propõe uma ruptura com a arte tradicional, a tatuagem é compreendida como um de seus braços mais perenes e universais (SCHILDKROUT, 2001)¹².

⁹Com relatoria do Ministro Luiz Fux, o voto no Recurso Extraordinário nº 898450/SP sustentava que os requisitos do edital para o ingresso em cargo, emprego ou função pública deveriam ter por fundamento a lei em sentido formal e material, bem como editais de concurso público não poderiam estabelecer restrições a pessoas com tatuagem, salvo situações excepcionais em razão de conteúdo que violasse valores constitucionais. Assim, por maioria, o STF acatou a tese do ministro relator, decidindo que editais públicos não poderiam restringir pessoas com tatuagem a acessarem funções, empregos e cargos públicos. A exceção volta-se ao termo aberto “violação de valores constitucionais”.

¹⁰ A tradição dos povos indígenas em sua composição histórico-cultural remonta à construção de um patrimônio imaterial, o qual possui proteção jurídica assegurada pela Constituição Federal de 1988 enquanto direito fundamental com o fim de preservação das memórias coletivas. (COSTA; SARAIVA, 2019).

¹¹ Arte corporal (trad. nossa).

¹² Para Enid Schildkrout (2001), o corpo é nossa ferramenta de linguagem universal e está envolvido em diversas expressões culturais do que é belo e do que é artístico. Com isso, a arte corporal possui distintos significados e interpretações em variadas culturas, podendo servir como elo para trocas espirituais com ancestrais, repelir o mal ou atrair boas energias, bem como também pode se comportar como uma forma de status e formação de identidade. A autora pontua que a arte corporal evolui constantemente e, de alguma forma, sempre engaja as pessoas porque permite a elas

Ela representa, para o movimento, uma obra criativa, com potencial de originalidade e capacidade de questionamento sobre a sociedade, sobre o comportamento humano e, por que não, sobre a própria história.

Nesse sentido, a partir dos dados recolhidos por esta pesquisa, a criação da tatuagem pode ser captada com base em duas premissas. A primeira advém do ato solitário do tatuador confeccionar o desenho antes de qualquer contato com o cliente, originando, por meio de traços que definem um estilo próprio, a figura a ser exposta em mostruário para eventual comercialização e aplicação sobre a pele. Esses desenhos que são desenvolvidos sem amarras contratuais, prezando pela originalidade e criatividade, habitualmente possuem tamanhos menores e recebem comercialmente o nome de *flashes*. Observou-se que a construção realizada pelo indivíduo sem amarras contratuais particulariza seu traço, corroborando para um estilo irreplicável capaz de tornar a criação uma peça única a ser entregue ao tatuado.

A segunda premissa decorre de um diálogo com o cliente em que o tatuador poderá: a) receber uma ideia vaga do que deve tatuar; b) receber uma ideia bem definida do que deve ser tatuado. Verifica-se que o primeiro caminho permite uma produção autoral semelhante à primeira premissa, desde que o tatuador possua liberdade de criação sobre o desenho a ser tatuado no corpo do seu cliente. De forma diferente, o segundo caminho transforma o processo de tatuagem em uma busca por desenhos já existentes e conseqüente adaptações dessas imagens, o que provoca amarras contratuais e tolhe a criatividade do tatuador para a concepção de um desenho original, aproximando a produção deste tipo de tatuagem a uma feitura técnica.

Após a escolha do tatuado sobre a premissa e o caminho a ser seguido, o processo de aplicação da tatuagem sobre a pele pode ser realizado por meio de desenho à mão livre, quando há uma relação de

a ideia de mudança sobre para se tornarem mais rebeldes, seguirem determinada moda ou experimentarem novas identidades.

confiança por parte do cliente no tatuador, ou pela fixação de um negativo do desenho na pele do tatuado com uso de papel carbono, seguido pela cobertura dos traços com tinta.

A tutela dos direitos autorais do tatuador deve ser percebida com base nas diferentes concepções do desenho. Para existir proteção autoral, deve haver ato criativo capaz de produzir uma obra criativa e original (WACHOWICZ; GONÇALVES, 2019). Evidencia-se, portanto, essa salvaguarda jurídica sobre a tatuagem quando desenhada com base na subjetividade do tatuador que faz uso de suas próprias vivências e experiências sensoriais para a definição de um estilo pessoal, seja a partir de desenhos pré-concebidos ou diante de uma ideia vaga do que deve ser tatuado, independentemente da forma de aplicação da tatuagem sobre a pele.

Há de se destacar, porém, quando a confecção do produto esbarra em uma ideia bem definida pelo cliente e se concentra na busca por modelos já existentes na tentativa de replicá-los, denota-se uma produção que se afasta da originalidade e da criatividade, adquirindo adornos puramente técnicos que não restam abraçados pelos direitos autorais. Apenas diante de alterações sugeridas e executadas pelo tatuador que provoquem ao desenho um formato diferente, verificando-se a existência de originalidade e criatividade, este caminho poderá resguardar direitos autorais.

O ponto chave da tutela autoral neste caso, além da constatação da originalidade e criatividade, é o enquadramento da tatuagem, em seu processo constitutivo, ao art. 7º, VIII da Lei nº 9.610/98 que destina proteção legal às “obras de desenho, pintura, gravura, escultura, litografia e arte cinética”. A tutela jurídica relativa à tatuagem existe porque antes de ser tatuagem ela é um desenho. Um desenho, por vezes, exposto em um papel e replicado na pele de outra pessoa¹³. Direitos morais de autor como o de conservação da obra ou

¹³ Quando a tatuagem é a representação de um desenho de outro artista, a reprodução do desenho requer anuência do artista original e, nessa configuração, o tatuador exercerá apenas um trabalho técnico de aplicação. Caso, mediante anuência do artista original, o tatuador sugira e execute alterações ao desenho, passará a ter

constatação do nome de autor são integralmente mantidos quanto ao desenho produzido em papel, mas restam prejudicados quando repassados à pele de outra pessoa ou criados à mão livre diretamente no corpo do tatuado.

No que toca aos direitos patrimoniais, o ato de tatuar alguém já se refere a uma disposição patrimonial do desenho concebido, ocasião em que o tatuador é pago para expor sua obra na pele do cliente. A partir desse momento, para o direito brasileiro, o autor não pode requerer outras percepções patrimoniais decorrentes do objeto estampado na pele de outro sujeito, a não ser por via indenizatória em caso de perceber seus direitos morais ofendidos. Isso ocorre devido à postura dos direitos autorais no Brasil diante das influências do sistema *droit d'auteur* (ALGARVE, 2018). Desta forma, o conflito envolvendo os direitos autorais do tatuador, pauta-se exclusivamente em seus direitos morais.

3 CONFLITO ENTRE OS DIREITOS MORAIS DE AUTOR E A DISPOSIÇÃO CORPORAL

Em sua obra “Sobre a Liberdade”, John Stuart Mill (2014) defende que há soberania do indivíduo sobre seu corpo e espírito condizentes com seu propósito de liberdade, existindo repressão social apenas aos atos que interfiram na esfera pessoal de outros sujeitos, causando-lhes danos. O argumento de Stuart Mill embasa o trato jurídico sobre a autonomia da vontade, vista como um aspecto constitutivo da personalidade humana que não implica exclusivamente em um campo possível de atos volitivos adequados às

sobre a arte, direitos autorais na condição de coautor, submetendo-se à disposição do art. 15, § 1º da Lei nº 9610/98.

previsões normativas, mas em uma busca pela formação da identidade pessoal do sujeito (RODOTÀ, 2018).

Identidade pessoal corresponde, nas palavras de José Luis Galvão de Almeida (2018, p. 34), ao "conjunto fidedigno, adequado e necessário de atributos/sinais identificados, eventos e experiências vividas relacionados a determinada pessoa que tem por escopo realizar de forma estável a sua projeção dignamente perante a sociedade e o Estado". Ela é o fator essencial para a individualização dos sujeitos, pois é dentro da perspectiva da identidade que o ser reconhece a si próprio e obtém o reconhecimento dos outros em um processo cíclico e constante, integrando-se, interagindo e sendo percebido nos meios estatal e social. Esse olhar sobre a identidade pessoal demonstra a abertura da personalidade para uma perspectiva existencial frente à mutável construção do indivíduo, o que contribui para uma visão da personalidade como valor fundamental dentro do ordenamento jurídico, estando além de um mero direito instituído (PERLINGIERI, 2008).

A percepção da autonomia como formadora da identidade pessoal, quando confrontada com a ideia de coletividade, é capaz de submeter a atividade econômica a novos critérios de validade com fundamento na tomada decisões no âmbito da esfera privada, as quais são guiadas por preferências, interesses e impulsos (TEPEDINO, 2006). Os reflexos práticos da autonomia, pautados em influências políticas, sociais ou de mercado, constroem o sujeito como um indivíduo dotado de liberdade e responsável pelo seu desenvolvimento humano que, por sua vez, também gera influência aos meios que o formam. É por isso que a tatuagem, realizada em decorrência de um ato de vontade do indivíduo de dispor do próprio corpo, passa a integrar a identidade pessoal do tatuado como uma ferramenta capaz de expressar traços de sua personalidade, definir suas características físicas e denotar repercussão social, política e econômica.

A disposição corporal relativa à aplicação da tatuagem deve ser interpretada em conformidade com o *caput* do art. 13 do Código Civil,

o qual preleciona que “salvo por exigência médica, é defeso o ato de disposição do próprio corpo, quando importar diminuição permanente da integridade física, ou contrariar os bons costumes.” O mencionado dispositivo traz expressamente em seu texto legal uma barreira impeditiva à disposição do corpo, qual seja: a diminuição permanente da integridade física. Portanto, a liberdade do indivíduo sobre seu corpo, por mais que justificada na realização pessoal ou na busca por felicidade sofre interferência do Estado para a manutenção do bem maior do ordenamento jurídico: a vida.

Segundo Pietro Perlingieri (2007) a proteção à integridade vai além do texto normativo, abrangendo não apenas a integridade física, como também a psíquica. Há correspondência dessa percepção com a visão europeia da proteção à integridade humana, que explicitamente, refere-se à tutela física e psíquica em seu artigo 3º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000). A determinação adotada pelo continente decorre da definição de saúde proposta pela Organização Mundial da Saúde (OMS), sendo universalmente aceita como o bem-estar físico, psíquico e social (RODOTÁ, 2018). Para Maria Celina Bodin de Moraes (2003), a garantia de inúmeros direitos de personalidade como os direitos à vida, ao nome, à imagem, à privacidade, corpo e à identidade pessoal, devem ser compreendidos como um amplo direito à saúde que perpassa a compreensão de bem-estar psicofísico e social.

No entanto, mesmo verificando a integridade como barreira à disposição corporal, ainda assim o ordenamento jurídico brasileiro viabiliza a disposição de órgãos completos do corpo humano. A previsão do art. 9º da Lei nº 9434/97 possibilita a doação de um dos chamados órgãos duplos, como os rins. A existência dessa norma corrobora com a interpretação de que a integridade não necessariamente significa a manutenção da condição original do ser vivo, mas uma barreira necessária para que este continue vivendo sem

o grave comprometimento de suas funções vitais e em gozo de um bem-estar pleno¹⁴.

A tatuagem, portanto, não causa afronta à integridade humana na forma tutelada pelo ordenamento jurídico brasileiro, o que viabiliza sua realização e conseqüente adequação ao espaço social (REQUIÃO, 2014). Nesse sentido, o princípio da Dignidade Humana manifesta-se como um garantidor do exercício da liberdade individual no que tange à viabilização de uma vida digna, feliz e realizada.

Por conseguinte, a tatuagem, elemento integrante da identidade corporal do tatuado, potencializa colisão com os direitos morais de autor do tatuador quando concebida de forma criativa e original a partir de um agir humano (ato criativo). Isso ocorre porque a criação autoral, extensão da personalidade do autor, atribui elementos que são intrínsecos à identidade de seu criador aos traços constituídos em uma tatuagem (BITTAR, 2015). Neste caso, o exercício de direitos sobre a obra resta condicionado ao corpo do tatuado.

De tal forma, o conflito deve ser observado a partir do momento em que o sujeito, no uso existencial de seu corpo, fere os direitos morais do tatuador. O embate entre os direitos morais e autonomia existencial também se desenvolve no uso indevido da tatuagem para fins comerciais sem a atribuição da autoria ao tatuador¹⁵.

¹⁴ Em julgamento do Recurso Especial nº 1.144.720/DF de relatoria do Ministro Humberto Martins, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) verificou a inexistência de lesão à integridade física de um doador de um rim. Na decisão, por unanimidade, a turma entendeu que o parágrafo único do art. 13 do Código Civil estabelece pleno diálogo com a Lei nº 9.434/97 para questões de transplantes de órgãos, justificando a disposição apenas a título gratuito com a finalidade de proteção da vida humana, vedando o comércio de órgãos humanos.

¹⁵ Percebe-se que diferentemente dos casos que esta pesquisa ilustrou nos Estados Unidos (Matthew Reed vs. *Nike* e Rasheed Wallace; Victor Whitmill vs. *Warner Bros Studios*), como o direito brasileiro verifica a proteção à esfera moral do autor a partir de influências do sistema *droit d'auteur*, a disputa meramente patrimonial dos direitos autorais não caberia aprofundamento em Tribunais pátrios. Seria necessária afronta à esfera moral do tatuador. Contudo, nos Estados Unidos, em razão do sistema *copyright* proteger a obra, o questionamento sobre o uso da tatuagem de forma comercial, independentemente de afronta à esfera moral do autor, seria cabível.

O confronto em tela não se baseia apenas na distorção entre textos ou normas (acepção hermenêutica dos dispositivos legais), mas em uma disparidade na solução da colisão entre tais direitos (SILVA, 2010), pois não há, em perspectiva concreta, solução que atenda a ambos em completude. Assim, surge um *hard case* que desafia não a própria norma em si, mas o método de aplicação do direito, exigindo do julgador contemporâneo o uso da ponderação com o consequente afastamento de soluções tecnicistas e pautadas na mera subsunção (BITTAR, 2015). Com esse condão, Gustavo Tepedino (2016, p. 25) reforça que “ao intérprete, independentemente de sua boa intenção em favor de certos direitos fundamentais, não é dado julgar conforme sua consciência, encontrando-se vinculado à ordem jurídica como um todo”.

Diante da inexistência de jurisprudência específica sobre os direitos autorais do tatuador, deve haver cautela na proposição de uma baliza conectada à integralidade do ordenamento jurídico brasileiro. A observância deve atender a finalidade do ordenamento que consiste na preservação e manutenção da vida humana (GOZZO; MOINHOS, 2014).

Denota-se que a preservação concentrada nos direitos morais de autor traria como consequência a limitação à autonomia da vontade do indivíduo tatuado, o que geraria, na compreensão de Marcelo Neves (2006) acerca da Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann, um *output* agressivo ao mercado da tatuagem em território brasileiro, pois reduzido seria o público que trocava parte de sua liberdade em prol de um desenho estampado em seu corpo. Prevalecendo os direitos morais do autor, a autonomia existencial do tatuado seria drasticamente reduzida, afrontando a razoabilidade e limitando o gozo da vida humana. Ao tatuador, seus direitos morais de autor frente à prevalência da autonomia da vontade do tatuado, ainda seria mantido, principalmente por existirem outros meios capazes de viabilizar a integridade dos incisos do art. 24 da Lei nº 9.610/98 para além de um absurdo domínio sobre o corpo de outrem, porém com relativizações.

Há primazia da liberdade do tatuado sobre o próprio corpo porque a prevalência do direito do tatuador atingiria direitos fundamentais previstos no art. 5º, II, III e X da Constituição Federal de 1988, com possibilidade de sujeitar o indivíduo à privação de liberdade e, em casos mais extremos, tratos desumanos.

4 MODULAÇÕES E LIMITAÇÕES CABÍVEIS AOS DIREITOS MORAIS DE AUTOR DO TATUADOR

Os direitos morais de autor do tatuador têm origem no processo criativo para a concepção da tatuagem. Há completo gozo desses direitos sobre o desenho produzido em suporte não humano, geralmente em papel e exposto em mostruário de um estúdio de tatuagem. Fala-se, neste caso, de uma proteção plena em que o tatuador poderá exercer todos os direitos existentes no art. 24 da LDA sobre o desenho concebido. Há proteção relativa quando o desenho é aplicado ou criado diretamente na pele de outra pessoa, passando a obra a constar no corpo de um sujeito de direitos. As modulações aos direitos autorais implicarão, portanto, em proteção relativa.

Os direitos autorais do tatuador terão a liberdade do tatuado como limitação geral, compreendida a partir da autonomia existencial do indivíduo sobre o próprio corpo. As modulações e limitações específicas deverão ser verificadas de acordo com cada inciso do art. 24 da Lei nº 9.610/98.

O art. 24, I, preceitua o direito de “de reivindicar, a qualquer tempo, a autoria da obra”. Não há modulação à reivindicação da autoria, pois uma vez reconhecida a tatuagem como criação de determinado tatuador, seja em decorrência do estilo empregado ou do desenho feito, a atribuição de autoria à imagem não implica em redução da autonomia do tatuado, tampouco reduz sua integridade. Haverá restrição somente caso essa reivindicação caracterize abuso de direito do tatuador na forma do art. 187 do Código Civil, o que configura ato ilícito e repercute na esfera da responsabilidade civil.

O inciso II garante ao autor o direito de “de ter seu nome, pseudônimo ou sinal convencional indicado ou anunciado, como sendo o do autor, na utilização de sua obra.” A Lei nº 9.610/98 não viabiliza uma interpretação extensiva deste inciso, portanto o estilo utilizado na construção da tatuagem capaz de identificar o artista não se confunde com o nome, pseudônimo ou o sinal retratado na Lei de Direitos Autorais. Com isso, a depender de cada circunstância concreta, o atendimento à norma está sujeito a modulações de acordo com a vontade do tatuado. Nada obsta que o tatuador acorde com o seu cliente que a tatuagem acompanhe algum símbolo que o identifique, porém, havendo negativa do cliente, esta prevalece sobre o desejo do tatuador.

O art. 24, III trata do direito à conservação de obra inédita. Caso exista desenho prévio em papel, meio digital ou qualquer outro formato que não preso a um corpo humano ou que cause interferências à esfera de personalidade de outrem, o direito à conservação será pleno. Contudo, para circunstâncias em que a tatuagem é a única forma existente do desenho original, cabe ao tatuador o direito de registrá-la para fins de conservação, em fotografia ou por replicação do desenho, porém este direito deve estar condicionado à vontade do tatuado, vez que a imagem faz parte de seu corpo, resguardada sob o manto da liberdade. Nestas circunstâncias, proteção a este direito moral será relativa.

O inciso IV exige maior atenção do intérprete, vez que evidencia o direito do autor de “assegurar a integridade da obra, opondo-se a quaisquer modificações ou à prática de atos que, de qualquer forma, possam prejudicá-la ou atingi-lo, como autor, em sua reputação ou honra”. Na perspectiva da tatuagem, a integralidade do texto esbarra na esfera de liberdade do cliente. A oposição do tatuador à feitura de nova tatuagem pelo tatuado para que cubra a que foi criada primeiro ou a altere, inviabiliza a autonomia do sujeito quanto à disposição do próprio corpo. Mesmo que a mudança venha a afetar a honra do criador ou atinja sua reputação profissional, o direito do indivíduo de dispor do próprio corpo deve prevalecer. Assim, diante

da percepção de qualquer dano ao tatuador face à existência de ato ilícito, cabe a apreciação na esfera da responsabilidade civil¹⁶.

O art. 24, V que trata do direito de “modificar a obra, antes ou depois de utilizada” esbarra na mesma prerrogativa do inciso anterior, exatamente por estar em confronto com a limitação geral apontada por este estudo. Após a aplicação da tatuagem, a modificação da obra na própria pele do tatuado passa a ser exercida de acordo com a liberdade deste, podendo ser realizada pelo mesmo tatuador ou por outro. Portanto, há perda total da aplicabilidade deste direito para o criador, vez que a escolha de modificação passa para o sujeito que estampou o desenho na pele. O mesmo, por lógica, não ocorre com o desenho feito em papel ou tela e exposto em mostruário que, por estar gravado em objeto inanimado, pode sofrer modificações por parte de seu criador.

Caso semelhante ocorre com o inciso VI que resguarda o direito do autor a “retirar de circulação a obra ou de suspender qualquer forma de utilização já autorizada, quando a circulação ou utilização implicarem afronta à sua reputação e imagem”, isso porque após aplicada ao corpo de um sujeito de direitos, impossível a retirada da obra por parte do tatuador sem ferir o ordenamento jurídico, podendo, inclusive configurar crime de lesão corporal nas formas tipificadas pelo art. 129 do Código Penal.

Por fim, as modulações ao art. 24, VII que trata do direito de acesso a exemplar único e raro da obra a fim de preservar a memória da criação por meio de processo fotográfico, audivisual ou semelhante de forma a causar o menor inconveniente possível ao detentor da obra, devem ser verificadas de forma semelhante ao art. 24, III, estando este direito autoral condicionado à vontade do tatuado, em especial quando a tatuagem houver sido aplicada em partes íntimas ou regiões do corpo que possam causar algum desconforto ao sujeito.

¹⁶ Resta esclarecer que a mera sobreposição do desenho por outra tatuagem não caracteriza ato ilícito.

5 CONCLUSÃO

O ato criativo é responsável pelo nascimento da obra e consequente percepção da autoria, elo responsável pela conexão entre sujeito e objeto dos direitos autorais. É em razão da autoria que os direitos morais e patrimoniais de autor passam a ter eficácia e aplicabilidade no mundo externo.

Nessa esteira, a tatuagem, compreendida como um dos braços mais perenes e universais do *Body Art*¹⁷, representa uma obra criativa com potencial de originalidade e capacidade de questionamento sobre a sociedade, sobre o comportamento humano e até sobre a própria história, além de se firmar como um bem de consumo. A percepção da tatuagem como obra de arte perpassa pelo ato solitário do tatuador que confecciona determinado desenho antes de qualquer contato com o cliente, originando, por meio de traços que definem um estilo próprio, a figura a ser exposta em mostruário para eventual comercialização e aplicação sobre a pele. Ela também compreende a tatuagem concebida a partir de uma ideia vaga fornecida pelo tatuado do que o tatuador deve aplicar em seu corpo.

No entanto, o mesmo não acontece quando o tatuado apresenta uma ideia bem definida do que deve ser tatuado, provocando amarras contratuais que tolhem a criatividade do tatuador para a concepção do desenho original. Apenas diante de alterações sugeridas e executadas pelo tatuador que provoquem ao desenho um formato diferente, verificando-se a existência de originalidade e criatividade, este caminho poderá indicar uma obra artística com capacidade de resguardo pelos direitos autorais.

É a constatação do ato criativo na concepção da tatuagem na forma do art. 7º, VIII da Lei nº 9.610/98 que garante proteção autoral ao tatuador. De tal modo, em razão da formação do sistema jurídico autoral brasileiro, o conflito entre os direitos autorais do tatuador e a

¹⁷ Arte corporal (trad. nossa)

disposição corporal do tatuado pauta-se exclusivamente na perspectiva dos direitos morais do criador da obra artística.

Realizada com base na autonomia da vontade do indivíduo, a tatuagem passa a integrar a identidade do tatuado como uma ferramenta capaz de expressar traços de sua personalidade, definir suas características físicas e denotar expressão social e política. A tatuagem não afronta a integridade humana na forma tutelada pelo ordenamento jurídico brasileiro, o que viabiliza sua realização e consequente adequação ao espaço social. Constata-se, nesse sentido, que a restrição à disposição corporal em uma visão constitucional esbarra na preservação da integridade humana de forma a manter a condição natural do ser vivo, preservando suas funções vitais e viabilizando o gozo do bem-estar psicofísico e social.

A natureza do conflito entre os direitos morais de autor e a autonomia corporal deve ser observada a partir do momento em que o tatuado, no uso de seu corpo, fere a esfera moral de autor do tatuador. O confronto deve ser solucionado com observância ao método de aplicação do direito vinculado à finalidade do ordenamento jurídico, sempre por meio da ponderação do intérprete. Assim, verifica-se que a prevalência dos direitos morais de autor do tatuador atingiria direitos de ordem fundamental do tatuado, motivo pelos quais a autonomia existencial merece prevalência.

Essa condição, na percepção de liberdade, surge como uma limitadora geral aos direitos autorais do tatuador, acentuadamente no trato dos direitos morais. Dessa premissa, os incisos do art. 24 da Lei nº 9.610/98 sofrem modulações e limitações específicas frente à análise do embate entre o direito do tatuado e do tatuador, sempre preservando a manutenção do bem maior do ordenamento jurídico: a vida.

Desse modo, conclui-se que a proteção aos direitos autorais do tatuador é plena no que tange ao desenho concebido em suporte não humano, geralmente em papel e exposto em mostruário de um estúdio

de tatuagem, porém é relativa quando o desenho é aplicado ou criado diretamente na pele de outra pessoa.

Data de Submissão: 06/07/2020

Data de Aprovação: 22/10/2020

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Jailton Macena de Araújo

Assistente Editorial: Matheus Victor Sousa Soares

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Maria Inês. Comércio de autoria: um sintoma da cultura pós moderna. **Revista Resgate**. Vol. 10, n. 1, p. 27-40, 2002.

Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/resgate/article/view/8645583>. Acesso em: 05 maio. 2020.

ALGARVE, Luís Marcelo. **Direitos autorais e ghostwriter: o caso “O doce veneno do escorpião”** à luz das doutrinas do Droit d’Auteur do Copyright. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ALMEIDA, José Luis Galvão de e outros. A identidade pessoal como direito fundamental da pessoa humana e algumas de suas manifestações na ordem jurídica brasileira. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**. vol. 14, p. 33 – 70, jan/mar, 2018.

AVANCINI, Helenara Braga. Direito autoral é a dignidade da pessoa humana: a compatibilização com os princípios da ordem econômica. *In*: SANTOS, Manoel J. Pereira dos (org.). **Direito de autor e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 45-75

BITTAR, Carlos Alberto. **Direito de Autor**. 6.ed. São Paulo: Forense, 2015.

BITTAR, Carlos Alberto. **Os direitos da personalidade**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. [Código Civil]. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília, DF: Presidência da República. Vademecum. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. Código Penal. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Brasília, DF: Presidência da República. Vademecum. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 03 maio. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.434, de 4 de fevereiro de 1997**. Dispõe sobre a remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019] Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9434.htm. Acesso em 29 maio, 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998**. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Vademecum. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.144.720/DF**. Rel. Min. Humberto Martins. Brasília, 03 dez. 2009. Disponível em:
https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=932842&num_registro=200901136955&data=20091216&formato=PDF. Acesso em: 8, maio. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 898450/SP**. Rel. Min. Luiz Fux, Brasília, 27 ago. 2016. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28898450%2ENUME%2E+OU+898450%2EACMS%2E%29+%28%28LUIZ+FUX%29%2ENORL%2E+OU+%28LUIZ+FUX%29%2ENORV%2E+OU+%28LUIZ+FUX%29%2ENORA%2E+OU+%28LUIZ+FUX%29%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/hm9h8nn>. Acesso em: 16 maio. 2019.

CAMINHA, Pero Vaz de. **A Carta de Pero Vaz de Caminha a El-Rei D. Manuel sobre o Achamento do Brasil**. São Paulo: Martin Claret, 2014.

CARRETEIRO, Teresa Cristina Othenio Cordeiro; RODRIGUEZ, Luciana da Silva. Olhares sobre o corpo na atualidade: tatuagem, visibilidade e experiência tátil. **Psicologia & Sociedade**, v. 26(3), p. 746-755, 2014. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v26n3/a23v26n3.pdf>. Acesso em 14 maio, 2019.

COSTA, Fabrício Veiga; SARAIVA, Stella de Oliviera. Patrimônio histórico-cultural como Direito Fundamental de preservação da memória coletiva. **Revista Prim@ Facie**, v. 18, n. 38, maio/ago, 2019. Disponível em:

<https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/40147/27947>. Acesso em: 16 ago, 2020.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Reconfiguração do direito de autor: do civilismo aos direitos culturais. **Revista de Mídia e Entretenimento do IASP**, V. 1, n. 2, p.33-53, jul/dez, 2015.

ESPN. Artist sues Wallace over use of tattoo, 2005. Disponível em: <http://www.espn.com/espn/sportsbusiness/news/story?id=1992812>. Acesso em 14 maio, 2019.

EUROPA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia, 2000. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 18 maio, 2019.

FRAGOSO, João Henrique da Rocha. **Direito Autoral: da Antiguidade à Internet**. São Paulo: Quartier Latin, 2009

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade y método**. Tradução: Ana Agud Aparicio e Rafael de Agapito. 10. ed. Salamanca: Sígueme, 2003.

GOZZO; Débora; MOINHOS, Deyse dos Santos. A disposição do corpo como direito fundamental e a preservação da autonomia da vontade. *In: Direito civil-Constitucional II*. Organização: CONPEDI/UFPB; Coordenadores: CUNHA, Wladimir Alcibíades Marinho Falcão; LEITE, Glauber Salomão; JUNIOR, Marcos Augusto de Albuquerque Ehrhardt, p. 161-187. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=72fed322f249b958>. Acesso em 20 maio, 2019.

GUANAIS E QUEIROZ, Hermano Ganrício Oliveira. O Registro de Bens Culturais Imateriais como Instrumento Constitucional Garantidor de Direitos Culturais. **Revista do IPAC/Instituto do Patrimônio Aqrtístico e Cultural da Bahia**. Ano 1, n. 1, 2016. Salvador: Secretaria de Cultura: IPAC; [Brasília]: IPHAN, 2016.

HOLLYWOOD REPORTER. Mike Tyson Tattoo Artist Sues Warner Bros. to Stop Release of 'Hangover 2', 2011. Disponível em: <https://www.hollywoodreporter.com/thr-esq/mike-tyson-tattoo-artist-sues-183716>. Acesso em: 14 maio, 2019.

JAIRES, Luana Thaísa Pedrosa Soares. **Sociologia da tatuagem: uma análise antropológica e sociológica da técnica de tatuar e da prática de ser tatuado**. 2011. 294 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/987>. Acesso em 17 maio, 2019.

LARA, Paula Maria Tecles; ZAMBONI, Sabrina Alves. Ghost Writer: Autonomia Privada e a Possibilidade Jurídica da Renúncia aos Direitos Morais de Autor. XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS; DIREITO, INOVAÇÃO, PROPRIEDADE INTELECTUAL E CONCORRÊNCIA. 2015. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178hotg/ifo8mdi9>. Acesso em: 18maio, 2019.

LEVÝ, Jiří. **The process of creation of a work of literature and its reception**. Tradução de Patrick Corness. 1971. Disponível em: <https://utrl.ff.cuni.cz/UTRLLFF-400-version1-Genzeze.pdf>. Acesso em: 19maio, 2019.

LINS, Mateus Rodrigues; MACHADO, Lethicia Pinheiro; OLIVEIRA, Vanessa Batista. Direitos autorais como direitos humanos: o escritor fantasma e a relação com o sistema copyright. **Revista Perspectiva Jurídica**. Vol. 1, n. 15, p. 149 – 163, jul/dez, 2018. Disponível em: http://unigrande.edu.br/wp-content/uploads/2020/01/Revista_Perspectiva_Juridica_2018.2.pdf. Acesso em: 05, maio. 2020.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Tradução de Ari. R. Tank Brito. São Paulo: Editora Hedra, 2014.

MORAES, Maria Celina Bodin de. **Danos à Pessoa Humana: uma leitura Civil-Constitucional dos danos morais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: O Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas**. São Paulo: Martins Fontes, 2006

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 18 maio, 2019.

PERLINGIERI, Pietro. **O Direito Civil na Legalidade Constitucional**. Tradução de Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional**. Tradução de Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PEREIRA, Marco Antonio Marcondes. A elaboração do conceito de marca. **Revista de Direito Privado**. vol. 11, p. 214 – 224, jul/set, 2002.

PINHEIRO, Patricia Peck. Na Era Digital qual o melhor sistema: Copyright ou Direitos Autorais? **Revista de Direito Privado**. vol.

69, p. 12-15, 2016. Setembro de 2016. Disponível em:
http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDPriv_n.69.08.PDF. Acesso em: 05 maio, 2020.

REQUIÃO, Maurício. Autonomia e suas limitações. **Revista de Direito Privado**. vol. 60, p. 85-96, out/dez , 2014.

RODOTÀ, Séfano. **La vita e leregole**: tradiritto e nindiritto. Milano: Giangiaco Feltrinelli Editore, 2018.

RUNCO, Mark A.; JAEGER, Garrett J. The Standard Definition of Creativity. **Creativity Research Journal**, 24:1, p. 92-96, 2012. Disponível em: Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/254301596_The_Standard_Definition_of_Creativity. Acesso em: 12 abr, 2020.

SANTOS, Manuella. **Direito autoral na era digital**. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SILVA, Virgílio Afonso da. Colisões de direitos fundamentais entre ordem nacional e ordem transnacional. *In*: Marcelo Neves, **Transnacionalidade do direito**: novas perspectivas dos conflitos entre ordens jurídicas, São Paulo: Quartier Latin, 2010: 101-112.

SCHILDKROUT, Enid. Body Art As Visual Language. **Anthronotes - museum of natural history publication for educators**, vol. 22. n. 2. Inverno 2001. Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/295919657_Body_Art_as_Visual_Language. Acesso em 7, maio. 2020.

TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. Autonomia Existencial. **Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil**. Belo Horizonte, v. 16, p. 75-104, abr./jun. 2018. Disponível em:
<https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/232/214>. Acesso em 7, maio. 2020.

TEPEDINO, Gustavo. O papel atual da doutrina do direito civil entre o sujeito e a pessoa. *In* **O direito civil entre o sujeito e a pessoa**. Estudos em homenagem a Stefano Rodotà. Belo Horizonte: Forum, 2016.

TEPEDINO, Gustavo. Premissas metodológicas para a Constitucionalização do Direito Civil. **Revista de Direito do Estado**, n. 2, p. 37 - 53, 2006. Disponível em:
http://www.tepedino.adv.br/wpp/wp-content/uploads/2017/07/Premissas_metodologicas_constitucionalizacao_Direito_Civil_fls_37-53.pdf. Acesso em 23 maio, 2019.

WACHOWICZ, Marcos; GONÇALVES, Lukas Ruthes. **Inteligência artificial e criatividade**: novos conceitos na propriedade intelectual. Curitiba: GEDAI/UFPR, 2019.

ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. **Direito de Autor**. São Paulo: Saraiva, 2015.

Copyright Of The Tattoo Artist In Brazil: Limits And Modulations Against The Tattooed Body Arrangement

Mateus Rodrigues Lins

Humberto Cunha Filho

Abstract: The present study verifies, in Brazil, how tattoo artist's copyright is protected from the moment the tattoo becomes part of the tattooed body, identifying what are the limitations and modulations to art. 24 of Law No. 9610/98. The creative process of tattooing is investigated between an artistic and technical perception regarding the subject autonomy in the Brazilian legal system, focusing on bodily freedom. The methodology, further developed by a case report, is bibliographic, empirical, pure, qualitative and exploratory. As results, it was verified that the tattoo has the potential to be protected by copyright when conceived in a creative and original way and that the freedom of the tattooed over his body behaves as a limited to the full exercise of the tattooer's copyright. It is concluded that the protection of the tattoo artist's copyright is total when the design is conceived in a non-human support and displayed in a showcase, however it is relative when applied or created directly on the skin of another person.

Keywords: Creative process of tattoo. Copyright of tattoo. Body identity.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2021v20n45.53814>

Conteúdo sob licença *Creative Commons*: [Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) (CC BY-NC-ND 4.0)



Restabelecimento Do Voto Impresso: Pretextos, Vedação Constitucional E Critérios De Autenticidade Eleitoral

Gabriel Vieira Terenzi*

Universidade Estadual do Norte do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas,
Jacarezinho-PR, Brasil

 <http://orcid.org/0000-0003-2333-8808>

Marcos César Botelho**

Universidade Estadual do Norte do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas,
Jacarezinho-PR, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0002-0985-9132>

Resumo: O presente trabalho integra o campo dos direitos humanos e do direito eleitoral, e tem como objetivo avaliar a constitucionalidade do restabelecimento de alguma forma de voto impresso. Diante da crescente crise de confiabilidade levantada por alguns setores contra as instituições públicas – especialmente, no caso das eleições, contra o Tribunal Superior Eleitoral –, almeja avaliar a possibilidade jurídica de que formas de impressão auditável do voto sejam recepcionadas pelo filtro constitucional brasileiro, sem incidir em hipóteses de retrocesso ou violação ao sigilo e à liberdade do voto, conforme foi entendido pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5889. Para tanto, adota como hipótese aquela de que o princípio da autenticidade eleitoral deve orientar a avaliação do impacto da impressão do voto aos direitos políticos constitucionais. Por meio de uma metodologia dedutiva, busca estabelecer os pretextos que justificam o restabelecimento do voto impresso, a repercussão desse tema à normas constitucionais, para, a partir dessas premissas, extrair critérios segundo os quais a constitucionalidade deve ser avaliada, concluindo pela possibilidade de que traços de impressão auditável sejam legalmente introduzidos, sem que necessariamente sejam violados dispositivos constitucionais.

Palavras-chave: Princípio da autenticidade; Urna eletrônica; Vedação ao retrocesso; Voto impresso

* Mestrando em Ciência Jurídica na linha de pesquisa Função Política do Direito pela UENP - Universidade Estadual do Norte do Paraná. E-mail: gabrielvterenzi@gmail.com

** Doutor em Direito Constitucional no programa da Instituição Toledo de Ensino/Bauru-SP. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas na Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). E-mail: mc_botelho@yahoo.com.br



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n46.57854>

Restabelecimento Do Voto Impresso: Pretextos, Vedação Constitucional E Critérios De Autenticidade Eleitoral

Gabriel Vieira Terenzi

Marcos César Botelho

“Preparamos uma civilização global em que os elementos mais cruciais – [...] inclusive a instituição democrática chave das eleições – dependem profundamente da ciência e tecnologia. Também dispusemos as coisas de modo que ninguém entenda a ciência e a tecnologia. Isso é uma garantia de desastre”.

Carl Sagan, *O mundo assombrado pelos demônios.*

1 INTRODUÇÃO

Jairo Nicolau foi especialmente feliz na sua declaração (2004, p. 7) de que “poucos países têm uma história eleitoral tão rica quanto a do Brasil”. De um lado, é louvável o avanço pelo qual passaram as instituições que tutelam o procedimento eleitoral brasileiro, o qual ainda há pouco mais de um século possuía o estigma da corrupção coronelista generalizada (LEAL, 2012). De outro lado, é lamentável que, em certos aspectos, as diversas modernizações de um processo de apuração sem paralelo no mundo ainda sejam deixadas de lado, privando o país de um reconhecimento do qual deveria fazer jus.

Trata-se do disputado tema da utilização das urnas eletrônicas. Tomadas como indiscutíveis para alguns, e questionadas injustificadamente por outros, as máquinas de votação carecem, ao que tudo indica, de mais avaliações aprofundadas e isentas.

De fato, impera, especialmente nos círculos jurídicos, uma certa assunção de que o sistema digital de votação é infalível, ou, ao menos, que competiria à academia apenas lidar com os aspectos normativos da eleição. Ocorre que as características técnicas que decorrem da adoção de um modelo eletrônico de votação repercutem diretamente nas imposições constitucionais que, por sua vez, são de preocupação do direito.

Portanto, as urnas eletrônicas não podem estar isentas do questionamento por parte da ciência jurídica, e, tendo essa premissa como base, diversas indagações se fazem pertinentes. Afinal, de um lado há aspectos muito relevantes sobre o sistema de votação eletrônico, que inclusive proporcionam uma maior observância de garantias constitucionais, como o sigilo do voto e a lisura das eleições.

Por outro lado, esses benefícios não foram capazes de dirimir críticas acentuadas de segmentos relevantes da população a respeito de eventuais vulnerabilidades ou ausência de transparência por parte de uma espécie de sufrágio em que as manifestações eletivas não são registradas de modo palpável, mas apenas em linhas de código computacional.

Como consequência, sugestões técnicas e inovações legislativas tem sido adotadas, em tese, como formas de viabilizar a mitigação dessas objeções: desde alternativas digitais aptas, teoricamente, a conferir maior confiabilidade ao pleito, como o reconhecimento biométrico do eleitor; até mudanças radicais, como a abolição completa da urna eletrônica em favor das cédulas de papel.

Nessa toada, a chamada “minirreforma eleitoral”, conduzida pela Lei nº 13.165/2015, promoveu significativa inovação ao introduzir o artigo 59-A, o qual estabeleceu a impressão de comprovantes de votação de forma a constatar a correspondência entre o voto e o registro. Esse aspecto da legislação foi curiosamente recepcionado com pouco alarde pela comunidade jurídica, corroborando aquela característica que vem se apontando de uma certa timidez acadêmica

a respeito dos pontos técnicos da votação, os quais também precisam passar pelos filtros de adequação constitucional.

E, nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a impressão dos comprovantes de votos seria inconstitucional, em violação das normas de sigilo e liberdade do voto previstas pelo artigo 14 da Carta, entendimento esse que prevaleceu no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5889.

O presente trabalho adotará uma metodologia dedutiva, voltada ao estabelecimento das premissas que envolvem o tema, para, a partir delas, extraírem-se as conclusões quanto a constitucionalidade das propostas que visam o restabelecimento – em alguma medida – da impressão dos votos.

Desse modo, passa a estabelecer em primeiro lugar as características e benefícios que consolidam o sistema de votação digital, bem como as distinções entre ele e a utilização de alguma espécie de comprovante impresso. Noutro giro, buscar-se-á verificar quais foram os argumentos que conduziram ao entendimento pela inconstitucionalidade.

Finalmente, a partir de tais premissas (as características do modelo eletrônico de votação e o entendimento pela inconstitucionalidade da reinserção de formas impressas), pretende-se extrair conclusões, relativas à definição de critérios segundo os quais pode-se avaliar a possibilidade constitucional de que seja reestabelecido alguma forma de voto impresso.

2 VOTO ELETRÔNICO NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E BENEFÍCIOS

Aquela aparente contradição entre um sistema eletivo inegavelmente avançado e um relativamente alto ceticismo por parte de setores relevantes dos eleitores, fica evidente quando constatado

que já no Código Eleitoral de 1932 havia a previsão de utilização de “máquinas de votar”:

Art. 57. Resguarda o sigilo do voto um dos processos mencionados abaixo. [...]

1) registro obrigatório dos candidatos, até cinco dias antes da eleição;

2) uso das máquinas de votar, regulado oportunamente pelo Tribunal Superior, de acordo com o regime deste Código (BRASIL, 1932).

Assim, passa-se a questionar: qual a razão para que uma característica já tão consolidada do sistema brasileiro enfrente, ainda, tanta resistência? A resposta passa, evidentemente, pela compreensão do processo histórico que levou a adoção do voto eletrônico. André Ramos Tavares e Diogo Rais (2011, p. 15-16) descrevem:

Nada foi concretizado antes da urna eletrônica que conhecemos na atualidade. Entretanto, nesses mais de cinquenta anos, muitas tentativas foram realizadas, valendo menção inicial o projeto de Sócrates Ricardo Puntel, na década de 1960, que não foi aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral por ser considerado ineficiente. Em 1978, o Tribunal Regional de Minas Gerais apresentou ao TSE um protótipo de uma máquina de votar também não levada a efeito [...] Mas foi em 1986 que a Justiça eleitoral brasileira iniciou seu processo de informatização, criando o cadastro único informatizado de eleitores.

De fato, a consolidação legislativa nesse tema se deu com a Lei nº 7.444/85, que autorizou a informatização dos procedimentos tanto de alistamento quanto de revisão do eleitorado. “A partir daí, a Justiça Eleitoral passou a contar com setor próprio de informática e profissionais qualificados nessa área, desenvolvendo e implantando sistemas computacionais para o atendimento de suas necessidades” (GOMES, 2018, p. 661).

Foi somente em 1996 que a urna eletrônica passou a ser utilizada, contabilizando votos de cerca de um terço do eleitorado de então, em 57 cidades com mais de 200 mil eleitores, entre elas, 26 capitais (TSE, 2014). Cinco anos depois, as eleições seriam totalmente digitalizadas, e, atualmente, sua previsão ficou a cargo do art. 59 da Lei das Eleições – nº 9.504/97.

Os impactos da adoção do modelo digital de contabilidade são bastante extensos e evidentes. Em primeiro lugar, é imprescindível

que se destaque a agilidade da apuração. Nas eleições gerais realizadas em 2018, quando 117.364.654 eleitores compareceram para eleger o presidente da república e outros cargos (TSE, 2020), o resultado oficial foi consolidado poucas horas após o encerramento das mesas receptoras de votos.

De fato, outros fatores, como a “competência verticalizada da Justiça Eleitoral” (ALMEIDA NETO, 2014, p. 50), que concentra a apuração dos votos de maneira centralizada, contribui para a presteza da consolidação dos resultados. André Ramos Tavares e Diogo Rais relembram ainda a unidade da legislação eleitoral brasileira, decorrente do art. 22 da Constituição: “Assim, embora os entes sejam dotados de autonomia, o regramento eleitoral é o mesmo e é aplicado no âmbito nacional” (TAVARES; MOREIRA, 2011, p. 17). Ainda assim, a contagem digital dos votos é protagonista dessa velocidade.

A mencionada centralização se tornou ainda mais evidente durante o ano de 2020, quando os adiamentos ocasionados pela pandemia de coronavírus aproximou a data de realização das eleições presidenciais estadunidenses (em 03 de novembro) das eleições municipais brasileiras (nos dias 15 e 29 de novembro, respectivamente para o primeiro e segundo turno).

A apuração norte-americana, realizada separadamente por cada estado (cada qual responsável, ainda, por eventuais processos de recontagem), levou um longo tempo, e foi marcada por um sem-número de questionamentos e acusações de fraudes. Esses contratempos foram alvo de curiosidade e ironia por parte de veículos de imprensa e de usuários das redes sociais brasileiros, inesperadamente espantados com a obsolescência do sistema estrangeiro.

Exemplos de “atrasos” na apuração são numerosos nos modelos eleitorais do exterior. Igualmente prolíferas são consequências (mais ou menos fundamentadas) à credibilidade de sufrágios em razão de episódios de retardos:

No Equador, nas eleições de 2006, a demora de mais de dois dias para computar os votos suscitaram sérias dúvidas e denúncias de fraude eleitoral. Já no México, neste

mesmo ano, as eleições ficaram marcada por diversas acusações e, dentre elas, estava a de que alguns distritos eleitorais haviam recebido um número maior de votos do que o número registrado de eleitores (TAVARES; MOREIRA, 2011, p. 17).

A presteza atribui à urna eletrônica uma qualidade de inegável eficiência. O voto informatizado torna-se padronizado, o ato de votar é equânime a todos, e a apuração ganha em velocidade e praticidade. Segundo o art. 40 e seguintes do Código Eleitoral, competiria às Juntas Eleitorais apurar, no prazo de dez dias, as eleições realizadas nas Zonas Eleitorais sob a sua jurisdição; resolver as impugnações e demais incidentes verificados durante os trabalhos da contagem e da apuração; expedir os boletins de apuração; diploma aos eleitos para cargos municipais, dentre outras atribuições (BRASIL, 1969).

Todavia, com a digitalização, todo esse processo foi simplificado. As longas horas separando, conferindo e contabilizando cédulas por vezes sequer legíveis, sob a tensa avaliação de fiscais partidários e a expectativa de ansiosas massas de eleitores foi substituída pela transmissão quase que imediata de mídias eletrônicas, tendendo inclusive à extinção das Juntas (GONÇALVES, 2018, p. 18).

Não se pode olvidar a segurança como característica do sistema eletrônico de votação. Não se refere (ainda) à autenticidade, mas à proteção que o ato de votar ganha com a utilização da urna eletrônica. Note-se que, o voto em cédulas de papel permite, em tese, uma mais arriscada manipulação, podendo ser qualquer voto (ainda que não-maliciosamente) perdido, extraviado, rasgado, e, em suma, comprometido.

A segurança acaba por conceder, ainda, espontaneidade à votação. De fato, a utilização universal de cédulas permitiria, em tese, um maior comprometimento do sigilo da manifestação eleitoral. Basta imaginar que um membro mal-intencionado da mesa receptora pode tentar identificar a preferência do votante. A discricção, nesse caso, é indissociável do ideal de honestidade eleitoral. Sem esse sigilo, poder-se-iam exercer as já historicamente conhecidas pressões ou represálias

autoritárias ao eleitor, e seria ainda mais fácil a comercialização espúria do voto.

Como será oportunamente abordado, é claro também que nenhuma dessas qualidades por si só justificam a adoção do voto digital, caso não haja a observância da mais imprescindível delas: a autenticidade da votação.

Estabelecidas essas características positivas, afinal, no que consiste a urna eletrônica brasileira? Segundo José Jairo Gomes, esse é o nome dado à “máquina que combina equipamentos mecânicos e eletrônicos (hardware e softwares) com o objetivo de realizar-se a votação e a contagem de votos em uma eleição” (GOMES, 2018, p. 661).

Em metucioso estudo, Diego Aranha, junto com outros coautores (2013, p.7-8), a descrevem como um modelo do tipo DRE – *Direct Recording Electronic* –, que pode ser sistematizado da seguinte maneira: Como etapas de preparação, possui 1. Lacração dos componentes de software e produção de mídias de carga; 2. Instalação do software nas urnas eletrônicas com mídias de carga; e 3. Distribuição das urnas às respectivas seções eleitorais.

Já na realização da votação, executa uma sequência de procedimentos:

1. Impressão da *zerésima*, documento oficial que supostamente atesta que nenhum voto foi previamente computado para qualquer candidato;
2. Abertura da votação pelo mesário responsável;
3. Acesso dos eleitores à urna eletrônica para que suas escolhas sejam inseridas;
4. Encerramento da votação, realizada também pelo mesário responsável;
5. Emissão de vias do Boletim de Urna (BU) em papel, contendo a totalização parcial dos candidatos;
6. Gravação autenticada dos produtos públicos de votação, abrangendo principalmente as versões digitais do BU, arquivo de registro cronológico de eventos (LOG) e Registro Digital do Voto (RDV);
7. Rompimento do lacre e retirada pelo mesário da mídia de Resultados (MR) contendo os produtos públicos da eleição;
8. Transmissão dos produtos públicos para o totalizador a partir de rede privada de comunicação (ARANHA, *et al.*, 2013, p. 7-8).

É especialmente relevante que o Tribunal Superior Eleitoral e a própria legislação adotem permissões colaborativas na evolução das urnas. A Resolução nº 23.444/2015 do Tribunal Superior Eleitoral,

por exemplo, determina realização periódica de Teste Público de Segurança (TPS) a fim de “fortalecer a confiabilidade, a transparência e a segurança da captação e da apuração dos votos e propiciar melhorias no processo eleitoral” (BRASIL, 2015).

O art. 12 da mencionada norma autoriza que qualquer cidadão maior de 18 anos, individualmente ou em grupo, cumpridas as condições do edital, explorem, em condições facilitadas, eventuais falhas do sistema das urnas eletrônicas, com supervisão do TSE, com vistas à melhoria do modelo. A Resolução determina ainda (artigo 10) a formação de comissão avaliadora composta por representantes de diversas entidades nacionais, tais como Ministério Público, OAB, Polícia Federal, dentre outros.

Por outro lado, essa característica teve de ser historicamente aprimorada, já que a princípio a Corte havia estabelecido condições muito rigorosas quanto ao sigilo das eventuais vulnerabilidades descobertas, e sofreu pressões significativas que conduziram ao relaxamento desses *non disclosure agreements* e da inclusão mais abrangente de outros aspectos do sistema no escopo dos testes (ARANHA *et al*, 2018, p. 340).

Até o momento, não há evidências concretas de que o modelo digital de votação tenha sido violado por fraudes significativas. De fato, há uma gama de previsões técnicas e legislativas que direcionam à busca pela autenticidade do sistema: a impressão da *zerésima*, que supostamente comprova que a mídia não contém nenhum voto quando da abertura da mesa, a permissão de observação constante por parte de fiscais partidários; a impressão de boletins de urna em tese verificáveis pelos candidatos e pelos próprios eleitores, e até mesmo a possibilidade de que os partidos políticos diligenciem os códigos do *software* das urnas. Todavia, esse cenário não foi capaz de imunizar as urnas de diversas críticas, mais ou menos adequadas, como veremos.

3 DESCONFIANÇA QUANTO AO VOTO ELETRÔNICO: PRETEXTOS E VULNERABILIDADES TÉCNICAS

Como visto, a utilização da urna eletrônica exige uma série de práticas e se escora em diversas camadas sobrepostas, supostamente seguras. Evidentemente, como qualquer outro modelo de votação, também o digital apresenta pontos passíveis de crítica, os quais merecem ser destacados, sem que com isso se contradigam muitos dos benefícios já apontados.

De modo geral, hipóteses de vulnerabilidade têm sido denunciadas amiúde, fazendo parte de uma espécie de senso-comum folclórico-social brasileiro. De fato, há uma relativa facilidade de se encontrar, em vários círculos, discursos incrédulos quanto à confiabilidade das urnas, desde aqueles mais comedidos, até aos integrantes de teorias conspiratórias segundo as quais todos os *outcomes* eleitorais seriam manipulados pelo sistema digital de votação.

Em pesquisa cujos dados foram coletados pelo Instituto Datafolha entre os dias 08 e 10 de dezembro de 2020, constatou-se que 33% dos entrevistados confia muito no sistema de urnas eletrônicas; 36% confiam pouco; e uma parcela de 29% não confia. Do total, 73% disse preferir que o país siga usando o sistema atual, e 23% defendem a volta ao modelo anterior, com votação em papel (DATAFOLHA, 2020). Ora, uma desconfiança que abarca segmento de mais de 1/5 da população certamente não pode ser ignorado.

Algumas dessas narrativas tem ainda se evidenciado mediante a ascensão de discursos populistas. Em março de 2020, por exemplo, ano em que também foram realizadas eleições municipais, o Presidente Jair Bolsonaro fez questão de declarar que possuiria provas de que havia sido eleito no primeiro turno em 2018 – pleito no qual foi vitorioso no segundo turno – e que seria necessário aprovar um sistema “seguro” (PARAGUASSU, 2020).

A declaração culminou inclusive com a propositura de ação popular por parte do Deputado Federal Célio Studart (PV-CE), a fim de que o Presidente fosse compelido a apresentar as referidas provas de fraude. Em resposta, a Advocacia Geral da União contraditoriamente declarou: “Os Poderes Constitucionais, em seus respectivos âmbitos de atuação, estão funcionando plenamente, sem quaisquer debilidades” (UOL, 2020).

De fato, até o momento nenhuma dessas alegadas provas foi apresentada, o que não descarta o impacto à credibilidade do sistema eleitoral causado pela declaração. Aliás, os ataques à legitimidade do sufrágio se intensificaram, especialmente catalisados pela dinâmica estabelecida após as eleições estadunidenses.

Como intensamente divulgado na imprensa nacional e internacional, o então Presidente Donald Trump, logo após o resultado desfavorável na tentativa de reeleição, promoveu um sem-número de afirmações descontextualizadas, quando não completamente falsas, sobre fraudes no pleito norte-americano.

A narrativa, também privada de qualquer fundamentação concreta, não foi acatada por diversas cortes judiciais do país, mas contou com episódios lamentáveis, tais como um *tweet* do então presidente em que clamava pela interrupção da contagem de votos; uma ligação em que Trump pedia a uma autoridade estadual que “encontrasse” votos suficientes para superar o resultado (BBC, 2021), e culminou na invasão do Capitólio em janeiro de 2021 por uma turba de apoiadores descontentes com o que consideravam uma fraude.

Se não houve eficácia expressiva nas teorias fomentadas pela extrema direita americana, a versão repercutiu no Brasil, concedendo novo fôlego àquela desconfiança já apontada, inclusive com novas declarações do Presidente Bolsonaro, que afirmou que sem o voto impresso nas eleições de 2022 a situação brasileira seria “pior” do que aquela dos EUA (DW, 2021).

É bastante evidente que, do ponto de vista lógico, essas afirmativas efetivamente não fazem sentido, afinal, se o Presidente –

eleito – considera que houve fraudes sistêmicas que o impediram de ser vitorioso no primeiro turno de votação, não há qualquer razão para crer que, no segundo turno, tais falhas não se fizeram presentes; o que deslegitimaria o próprio eleito. Outra incongruência é a de que nas eleições estadunidenses grande parte dos estados adotam votos majoritariamente físicos – por cédulas –, e isso não impediu as acusações violentíssimas por parte do derrotado no pleito que, até o momento, presume-se legítimo. Assim, nada indica que a adoção do voto físico no Brasil dirimirá qualquer suspeita de fraude.

A bem da verdade, tais declarações parecem tão somente integrar uma retórica populista. Como se sabe, essa patologia democrática, como nomeia Pierre Rosanvallon (2008, p. 265), pode ser definida, em linhas gerais, como um conjunto de práticas político-discursivas que concebe uma noção una e homogênea do “povo”, o qual enfrentaria uma oposição perpétua por parte de elites que controlam o *establishment* (RYDGREN, 2017, p. 4). Por sua vez, o líder populista se constrói como um representante espontâneo da população, um forasteiro do “Sistema”, “*crafting an image of a man of action, rather than words, who is not afraid to take difficult and quick decisions, even against ‘expert’ advice*”¹ (MUDDE; KALTWASSER, 2017, p. 64).

Todas essas características, como se evidencia, são especialmente compatíveis com a narrativa populista de que haveria um conluio na utilização das urnas eletrônicas. Afinal, desconfianças quanto à veracidade do sistema digital já permeiam alguns segmentos da sociedade brasileira; o líder populista, ao adotar essas falas criticando tal instituição, se consolida como supostamente genuíno, um autêntico *outsider* que desafia o *status quo*, enquanto consolida os “experts” por trás das urnas como elite-inimiga.

Já que o homem-forte populista costuma construir sua imagem com a ênfase da virilidade (MUDDE; KALTWASSER,

¹ Em tradução livre: “elaborando uma imagem de um homem de ação e não de palavras, que não tem medo de tomar decisões difíceis e rápidas, mesmo contra o conselho de ‘especialistas’”.

2017, p. 64), a descrédibilização do sistema de votação se presta ainda a desacreditar um resultado com o qual seria muito difícil de aceitar sem contradizer a propaganda adotada (como no caso de Donald Trump), ou a justificar, de antemão, um eventual revés em futura tentativa de reeleição (no caso de Bolsonaro).

Ainda assim, essas nocivas narrativas não podem conduzir ao extremo contrário. Em outras palavras, embora algumas das noções de “fraudes” nos sistemas eletrônicos de votação beirem ao absurdo, assumir fielmente a genuinidade incontestável do modelo é uma postura tão arriscada quanto. Até porque isso abriria portas a uma espécie mais sofisticada de fraude, ainda mais perigosa que a tradicional (RODRIGUES FILHO et al, 2006, p. 88).

Ao mesmo tempo, ainda que a atual votação mediante as urnas eletrônicas seja realmente inexpugnável, a constatação de que determinadas críticas são infundadas não deveria impedir que progressos sejam feitos, adotando-se medidas que tornem o procedimento ainda mais eficiente. Afinal, não se pode negar que parcelas significativas dos votantes ainda desconfiam do modelo, o que demonstra, ao menos, uma possibilidade de incrementação no que diz respeito à transparência.

Há, evidentemente, objeções legítimas, até diante da possibilidade de que o direito possa ser usado como arma política, transformando-se em instrumento para a prática de *lawfare*, ou seja, em instrumento de arbítrios em favor de uma determinada agenda política (DEL NEGRI, 2020, p. 12).

Essas objeções levantam questionamentos, se não quanto à veracidade como um todo das eleições realizadas sob o crivo das urnas eletrônicas, ao menos quanto a possíveis vulnerabilidades desse DRE. Pode-se citar, por exemplo, o Registro Digital do Voto (RDV), “uma tabela separada por cargos em disputa eleitoral que armazena desordenadamente os votos propriamente ditos inseridos pelos eleitores na urna eletrônica” (ARANHA et al, 2013, p. 13). A ideia é observar a disposição do art. 59, § 4º da LE, segundo o qual a urna

deve dispor de recursos que “permitam o registro digital de cada voto e a identificação da urna em que foi registrado, resguardado o anonimato do eleitor” (BRASIL, 1997).

Desse modo, o RDV se presta a, em tese, registrar todos os votos, em sequência aleatória (para que não se possa identificar o votante com base na ordem de comparecimento), a fim de permitir eventual reverificação. A objeção lógica é que o Registro Digital é produzido pelo mesmo software responsável por registrar os votos e imprimir o Boletim de Urna. Em outras palavras, cogitar uma eventual fraude que deflore a integridade dos votos registrados, em tese, imediatamente autoriza a cogitar que o RDV será também suscetível de superação.

Como Diego Aranha *et al* demonstrou (2013, p. 18-19), essa funcionalidade permitiria, no campo das suposições, ataques que visassem a descoberta de ordens de votação, o que por sua vez comportaria o estabelecimento de práticas de *votos de cabresto*.

Ao mesmo tempo, essas possíveis falhas são estritamente desconhecidas do grande público. Embora mereçam especial atenção, e os especialistas que as reconhecem devam sim ter suas objeções consideradas caso a Justiça Eleitoral deseje continuar a gozar da respeitabilidade arduamente conquistada, não parece que a desconfiança por parte da população diga respeito a essas vulnerabilidades específicas.

Aliás, não se deve olvidar a possibilidade de que se opere um “efeito *dunning-krueger*”. O termo diz respeito à análise dos mencionados autores, segundo o qual, muitas vezes, as habilidades necessárias para produzir respostas corretas são virtualmente as mesmas necessárias para avaliar o acerto dessas respostas (DUNNING *et al.*, 2003, p. 85). Desse modo, a ignorância a respeito do funcionamento da urna eletrônica (por exemplo) privaria determinados indivíduos de compreender a razão pela qual sua opinião sobre eventuais fraudes não se sustenta (KRUGER; DUNNING, 2000, p. 36).

De fato, já se considerou que uma parcela desses discursos integra uma retórica populista – em que, por vezes, a desconfiança quanto às urnas oculta outros propósitos. Com essa exposição, não se quer defender que tais críticas devam ser desconsideradas. Pelo contrário, a falta de entendimento generalizada, por exemplo, só denota uma ausência (ou uma ineficácia) quanto à transparência do voto eletrônico.

Aquelas críticas técnicas, a propósito, já enfrentaram, por vezes, resistência por parte do Tribunal Superior Eleitoral (FERRÃO *et al*, 2019, p. 10). O presente texto não tem a intenção de determinar se as vulnerabilidades tecnológicas supostamente existentes podem ou não comprometer a votação – o que compete, certamente, a outras áreas científicas. Todavia, é relevante para o presente trabalho constatar que essa aparente carência de lisura se repete justamente na relação entre o voto e o votante.

Com efeito, a mais difundida crítica (especializada e popular) quanto à votação eletrônica repousa, precisamente, sobre a impossibilidade de conferência da autêntica correspondência entre o voto concedido e o voto registrado. Em outras palavras, eleitores e candidatos não tem como ter a certeza de que a vontade confirmada na interface da urna seja devidamente registrada.

Os boletins de urna, por exemplo, são inócuos nesse quesito, afinal, não permitem a auditoria particularizada da votação. Podem apenas “fazer a verificação de que a totalização está correta. Entretanto, os BUs não têm nenhum efeito para verificar se o software da urna está contabilizando os votos corretamente” (FERRÃO *et al*, 2019, p. 10).

Essa certeza, por outro lado, se encontrava presente no modelo físico de votação:

This is feasible in a traditional polling station, where voters can observe the paper ballots (that have been completed in private in a voting booth) being deposited in the urns, the transfer of the ballots after the urns are closed, the opening of the urns when the count starts, the counting process and the announcement of the results. With DRE voting

machines, the observation of the electronic processes is quite different² (GIBSON *et al*, 2016, p. 3).

Ora, nem se diga que toda essa certeza quanto ao *registro* do voto em cédulas diminui drasticamente na *contabilização* – afinal, como mencionado, a votação física permite um sem-número de fraudes e malversações, inclusive em face de cédulas devidamente preenchidas e registradas. Nem por isso se deve abandonar um dos aspectos em detrimento do outro.

Desse modo, se a eleição eletrônica permite uma maior confiabilidade quanto à conservação dos votos, mas menor transparência no registro da manifestação do votante, o empenho deveria ser voltado a mitigar essas falhas sem privar o modelo daquelas vantagens. E esse objetivo passa, certamente, por conceder mais confiabilidade ao eleitor.

Para tanto, há um relativo consenso de que haveria a necessidade de se manter – em alguma potência – o voto virtual e o voto impresso em paralelo (VILLAFIORITA; WELDEMARIAM; TIELLA, 2009). Todavia, a recente modificação trazida ao ordenamento jurídico brasileiro nesse sentido não prosperou no controle de constitucionalidade a que foi submetido.

4 REESTABELECIMENTO DA IMPRESSÃO DO VOTO: A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 13.165/2015

Diante dos mencionados questionamentos a respeito da confiabilidade do sistema de votação eletrônico, não deve surpreender

² Em tradução livre: “Isso é viável em uma mesa de voto tradicional, onde os eleitores podem observar as cédulas de papel (que foram preenchidas em privado em uma cabine de votação) sendo depositadas nas urnas, a transferência das cédulas após o fechamento das urnas, a abertura das urnas quando a contagem começa, o processo de contagem e o anúncio dos resultados. Com as máquinas de votação DRE, a observância dos processos eletrônicos é bem diferente”.

que alternativas (legislativas) tenham sido historicamente adotadas, independentemente de terem sido motivadas por uma desconfiança técnica ou por aquela retórica populista. Pode se citar a Lei nº 10.408 de 2002, de autoria do então senador Roberto Requião, que instituiu o voto impresso em algumas seções, apenas para ter essa exigência afastada pela Lei nº 10.740/03.

A mais recente alteração a se concretizar, todavia, foi efetivada pela minirreforma eleitoral – Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Para os propósitos do presente trabalho, é de destaque que o diploma apresentou significativa inovação à Lei das Eleições, por meio da inclusão do artigo 59-A:

Art. 59-A. No processo de votação eletrônica, a urna imprimirá o registro de cada voto, que será depositado, de forma automática e sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado.

Parágrafo único. O processo de votação não será concluído até que o eleitor confirme a correspondência entre o teor de seu voto e o registro impresso e exibido pela urna eletrônica (BRASIL, 2015).

Apesar de, à primeira vista, a alteração aparentemente tornar o voto mais burocrático, a incômoda verdade é a de que essa mescla entre uma apuração digital e uma conferência física é justamente a solução alcançada por grande parte da doutrina de outras áreas (tais como da computação).

Trata-se daquilo que a literatura especializada nomeia de “*digital recording electronics with printed audit trails*” (VILLAFIORITA; WELDEMARIAM; TIELLA, 2009) – DRE-VVPAT, na sigla em inglês –, que corresponde a *máquinas eletrônicas de registro digital com traços de impressão auditáveis*. Em suma, trata-se de, concomitantemente ao registro digital dos votos, serem impressos comprovantes aptos a confirmar a equivalência entre o voto e o registro, e ainda passíveis de eventualmente possibilitarem auditoria.

Também conhecidos como *end-to-end-verifiable* – E2E-V – os *sistemas de verificação ponta a ponta* garantem aos eleitores a oportunidade de averiguar se seu voto é lançado como pretendido e

corretamente registrado (verificabilidade individual), e ainda que qualquer pessoa possa confirmar se todos os votos registrados foram corretamente incluídos na contagem (verificabilidade universal) (GIBSON et al, 2016, p. 3).

A previsão legislativa inserida pelo art. 59-A da LE, como visto, exemplifica um modelo de verificação ponta a ponta: a urna imprimiria o voto (o que, evidentemente, se presta a evitar as distorções possíveis à época das cédulas preenchidas manualmente, e ainda tem o pretexto de agilizar o procedimento). Sucessivamente, seria concedido ao votante confirmar que a impressão correspondia à sua vontade, e, finalmente, o voto impresso seria depositado automaticamente, sem contato com o eleitor (o que, certamente, tem como objetivo mitigar a possibilidade do cidadão se muna do comprovante de votação para comercializar seu voto).

Seria uma transposição do DRE brasileiro para um modelo DRE-VVPAT, ou seja, seria acrescentada a característica dos traços de impressão auditáveis, de modo que a agilidade da apuração eletrônica não privasse o procedimento da possibilidade de uma eventual auditoria física.

É bem verdade que uma análise crítica revela que a inovação careceu de uma elaboração mais aprofundada por parte do legislador. Apenas como exemplo, o diploma legal deixou de prever a solução para a eventualidade de uma controvérsia entre o voto supostamente digitado na urna e a cédula impressa. Se o votante afirmasse que o voto que lançou no teclado do terminal eletrônico não corresponde à folha impressa, teria de haver, no *layout* da urna, uma maneira de que a impressão equivocada pudesse ser descartada, sem misturar-se com as cédulas depositadas por eleitores anteriores, e concedida nova oportunidade de votação ao cidadão em questão.

Outra aparente omissão do legislador foi deixar de considerar a viabilidade técnico-operacional da implementação do novo sistema. Afinal, conforme o art. 12 da Lei 13.165/15, a impressão do registro do voto deveria ser implantada até “a primeira eleição geral subsequente à aprovação desta Lei” (BRASIL, 2015) – o que corresponderia às

eleições de 2018. Vale ressaltar que, ainda quanto a essa previsão, não haveria testes prévios.

Ainda assim, não se pode deixar de considerar que a inovação legislativa parece corresponder justamente às descrições que diversos dos especialistas vem apontando como mais seguras e eficientes, em relação a sistemas de votação eletrônicos. Concomitantemente, autores familiarizados com o direito eleitoral, espantosamente, não concederam grande importância à inovação. Raquel Machado, por exemplo, em obra datada de 2018, dedica somente um desprezível parágrafo de quatro linhas à inovação (MACHADO, 2018, p. 323).

A intenção não é apontar supostas falhas destes profissionais, mas, antes, demonstrar o que aparenta ser uma aceitação cômoda por parte de vários acadêmicos da área do direito a respeito das opções adotadas pelo TSE quanto ao voto eletrônico. Prova disso é que a radical modificação prevista pela legislação de 2015, o que à primeira vista já faz crer pela necessidade de alteração radical dos próprios terminais das urnas, não recebeu grandes considerações.

É como se a solução supostamente advinda do TSE fosse tomada como certa, no que já evidencia uma postura passiva por parte da academia jurídica, de confiar de maneira absoluta na veracidade do procedimento de votação eletrônico defendido pela Justiça Eleitoral, sem ao menos considerar as repercussões jurídicas das críticas provenientes dos setores técnicos pertinentes. Essa postura pode se evidenciar pela avaliação bastante otimista de Tavares e Rais (2011, p. 25): “o Estado dirige o processo eleitoral com competência fática e jurídica, gerando rápidas respostas à sociedade, que retribui com confiança e se submete à pacificação dos ânimos que naturalmente se acirram pelas”..

O desinteresse acabou se justificando, uma vez que em 2018 a então Procuradora Geral da República, Raquel Dodge, propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade questionando a validade do mencionado art. 59-A.

A fundamentação do pedido foi a de que haveria uma afronta à garantia do voto secreto e à confiabilidade do sistema eleitoral. Alguns dos argumentos elencados pela demanda merecem destaque. Foi arguido, a princípio, uma das mencionadas falhas na lei: a norma não explicitou quais dados estariam contidos no registro impresso, o que ameaçava sua segurança. Outro questionamento foi a necessidade de que, em eventual falha mecânica, seria demandada a intervenção humana, o que poderia colocar terceiros em contato com o voto parcialmente impresso de um eleitor – violando seu sigilo.

Outros argumentos caminharam em um sentido mais pragmático: o de que na experiência de votações impressas, teria havido como resultado filas maiores, maior número de defeitos, dentre outros contratemplos. Por derradeiro, outras alternativas foram ressaltadas, tais como assinaturas digitais, votações paralelas e auditorias eletrônicas.

A ADI 5889, como registrada, recebeu como Relator o Ministro Gilmar Mendes, o qual deferiu em 06 de junho de 2018 a medida cautelar pleiteada pela PGR, determinando assim a suspensão da eficácia do previsto pelo art. 59-A da LE, inclusive com a interrupção de procedimentos licitatórios iniciados. Posteriormente, a medida cautelar foi ratificada pela maioria do Supremo Tribunal Federal.

Em 16 de setembro de 2020, por sua vez, a Corte se manifestou definitivamente a respeito do tema. O voto do relator contou com algumas das avaliações já descritas, como a de que haveria de ser criado um novo equipamento, com a adaptação integral dos aparelhos de votação, a fim de que a manifestação impressa fosse acondicionada de maneira segura à realidade brasileira (BRASIL, 2020).

Sua Excelência chegou a destacar:

Além de ser inexpugnável, a impressora precisa ser praticamente à prova de falhas. A impressora é um dispositivo eletrônico e mecânico, que trabalha com insumos sensíveis – papel e, eventualmente, tinta. Dispositivos com peças móveis são muito mais sujeitos a falhas que equipamentos eletrônicos. Além de tudo, o papel é sujeito a alterações de características, conforme exposto a variações de temperatura e de umidade. Em um

país como o Brasil, com diferenças climáticas e áreas remotas, é impossível garantir que os insumos estarão em condições (BRASIL, 2020).

O voto do relator considera ainda aquela possibilidade de que alguns votos fossem sofrer um travamento em razão da impressão, entendendo conscientemente que essas falhas aleatórias são aceitáveis, sendo que, ao menos em tese, haveria possibilidades de reinicialização dos módulos, sem necessariamente implicar na devassa do voto (BRASIL, 2020). Outro argumento relevado pelo Ministro foi o de que a inovação criaria dificuldade adicional ao voto de pessoas com deficiência visual e analfabetos.

Ao seu turno, foi avaliada a vedação ao retrocesso, afinal, não poderia haver o comprometimento das conquistas estabelecidas em matéria de direitos jusfundamentais que trouxeram maior legitimidade ao sufrágio. Mas o Magistrado relator acertadamente ponderou:

Ocorre que a impressão do registro do voto não modifica substancialmente o sistema de votação. A conquista é integralmente mantida, na medida em que o voto segue eletrônico. O que a lei determina é uma cautela adicional de segurança: a impressão do registro do voto, a ser exibida ao eleitor. De resto, mudanças na legislação sobre as eleições podem modificar conquistas da cidadania, em nome de outros objetivos constitucionalmente legítimos [...] Portanto, a impressão do registro do voto não é um retrocesso; não é fonte de desconfiança no processo eleitoral e decorre de uma escolha dos representantes eleitos. (BRASIL, 2020).

Todavia, na visão do relator, o mais forte argumento em prol da inconstitucionalidade seria o impacto econômico da mudança, que repercutiria nos princípios da economia e da eficiência administrativa:

O custo estimado para aquisição do módulo impressor para todas as urnas seria de quase 2 bilhões de reais. E isso representaria uma solução longe da ideal, na medida em que seria um adicional às urnas já existentes, não um equipamento completo e integrado. Não é possível fazer uma mudança tão abrupta no processo eleitoral, colocando em risco a segurança das eleições e gastando recursos de forma irresponsável. A implantação da impressão do registro do voto precisa ser gradual. Tenho que, nesse ponto, a lei incorre em inconstitucionalidade parcial, ou, ao menos, em ineficácia (BRASIL, 2020).

A maioria dos demais Ministros concordou com a inconstitucionalidade do dispositivo avaliado, todavia, o argumento que prevaleceu foi aquele relacionado com a possibilidade de violação do sigilo – e, portanto, da liberdade – do voto. Nas palavras do Ministro Alexandre de Moraes:

[a] opção – e legitimamente o legislador tem o direito constitucional de optar como será o voto – híbrida, fere o sigilo do voto, a liberdade do voto, porque tem uma alta potencialidade de identificação do eleitor. Essas duas características são constitucionais, previstas tanto no art. 14 quanto no art. 60, §4º: a liberdade do voto e o voto sigiloso. Dessa forma, resumindo e indo para o final, não se trata da questão de custos. O legislador pode fazer uma opção legítima; que se volte o voto no papel; por um modelo híbrido que não tenha essa potencialidade lesiva à liberdade do voto, ao sigilo do voto, essa também seria uma opção do próprio legislador. Aqui, não é uma questão de economicidade, de maior celeridade, ou não, na votação, se vai atrasar ou não, mas uma questão de cunho eminentemente constitucional. O art. 59-A, caput, e seu parágrafo único atentam contra duas das principais características do voto: o voto sigiloso e o voto livre (BRASIL, 2020).

Pace às eminentes posições citadas, não parece haver fundamentos suficientemente concretos da inconstitucionalidade da medida, já que os argumentos adotados pela Corte parecem privilegiar aspectos secundários do procedimento eleitoral em detrimento do núcleo democrático protegido pela constituição.

Ora, como consagrado, inclusive pelas nações unidas, “*genuine democratic elections are an expression of sovereignty, which belongs to the people of a country, the free expression of whose will provides the basis for the authority and legitimacy of government*” (UN, 2005). Em outras palavras, a autoridade dos governantes e das respectivas plataformas políticas possuem como uma de suas fontes, eleições operacionalizadas mediante critérios genuínos. Vícios que desfigurem a lisura de um processo de sufrágio repercutem indelevelmente na legitimidade do governo republicano.

Não por outra razão deve ser alçada a autenticidade como o mais alto princípio de qualquer pleito que se queira legítimo. O modo como se alcançará essa genuinidade (e as premissas que integram uma eleição autêntica) podem ainda ser objeto de discussão. Com efeito, o

conceito é disputado – Eneida Salgado (2010, p. 110) acredita tratar-se da liberdade e da igualdade do voto; Sánchez Muñoz (2008, p. 44-45) a observa na garantia dos direitos subjetivos do eleitor e dos princípios constitucionais; Lauro Barreto (1995, p. 11) considera imprescindível a livre formação da vontade do eleitor, e assim por diante.

Todavia, é bastante claro que o anseio pela autenticidade integra o núcleo essencial de qualquer norma de direito eleitoral. É esse o valor axiológico que deve orientar a interpretação das normas desse ramo. Sem a “veracidade do escrutínio” – no dizer de Eneida Salgado (2010, p. 122) –, todas aquelas relevantes reivindicações perdem seu significado. De fato, de nada adiantaria um sufrágio em que todos são livres para votar, um pleito em que os direitos dos votantes são respeitados, ou um escrutínio no qual os eleitores formam livremente sua vontade se, ao final destes procedimentos, o resultado obtido fosse diferente daquele escolhido pela população, mediante fraudes ou falhas na apuração.

Portanto, a avaliação da constitucionalidade da inovação legal que introduziu o modelo DRE-VVPAT (o modelo de impressão auditável) deveria seguir as seguintes premissas: 1) a constatação de que a autenticidade eleitoral é um preceito constitucional (a partir do qual o controle concentrado é exercido); 2) a verificação quanto ao impacto da inovação a respeito desse preceito – sendo três as consequências: 2.1) a diminuição da autenticidade, 2.2) o acréscimo da autenticidade, e 2.3) a irrelevância à autenticidade –; e, por fim, 3) a avaliação da constitucionalidade segundo estes parâmetros.

“Segundo estes parâmetros” equivale a dizer: se há uma diminuição da autenticidade (2.1), há uma violação constitucional, o que pode indicar a inconstitucionalidade da norma. Se há um acréscimo em favor da autenticidade (2.2), a lei presume-se de acordo com a constituição, e para que prevaleça a inconstitucionalidade teria de haver a violação de outro valor tão importante quanto ao da autenticidade. E, finalmente, se o impacto a esse preceito é irrelevante

(2.3), a violação a outros fatores constitucionais ainda que não tão importantes podem conduzir ao julgamento pela inconstitucionalidade.

5 REESTABELECIMENTO DA IMPRESSÃO DO VOTO: AVALIAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE MEDIANTE O PRINCÍPIO DA AUTENTICIDADE

Como se declarou no tópico anterior, os argumentos adotados pelo STF no julgamento da inconstitucionalidade não parecem corresponder ao esquema proposto em relação à compatibilidade do voto impresso conforme instituído pela Lei nº 13.165/15 com a Carta.

Em primeiro lugar, os Ministros, inclusive sua Excelência, o relator, parecem ter sim compreendido adequadamente o primeiro critério – o *status* constitucional de um direito a eleições autênticas (1). De fato, o acórdão do julgamento da ADI 5889 avalia justamente o impacto da nova legislação ao sigilo e a liberdade do voto (duas características que compõem a autenticidade), considerando que a impressão do voto, nos termos da lei questionada, fragilizaria “o nível de segurança e eficácia da expressão da soberania nacional por meio do sufrágio universal” (BRASIL, 2020).

Com efeito, a característica de “sigilo” do voto se encontra expressamente prevista pelo artigo 14, e pelo artigo 60, § 4º, II da Carta Magna. Por sua vez, a “liberdade” do voto é presumida, afinal, seria simplesmente inconcebível que o ordenamento constitucional baseasse as eleições em manifestações viciadas. A própria previsão de ser secreto o voto corrobora com a conclusão de haver uma determinação constitucional pela sua liberdade – já que a devassa à opinião do eleitor pode repercutir na livre escolha do votante.

Em suma, há um genuíno direito subjetivo à autenticidade dos sufrágios realizados em regimes democráticos, o qual se consagra em um implícito princípio constitucional. Segundo a conhecida distinção de Robert Alexy (2008, p. 90-91), os princípios traduzem-se em

mandamentos de otimização, podendo ser satisfeitos em graus variados de acordo com os contornos legais e as possibilidades jurídicas, diferenciando-se da outra espécie de normas – as regras –, pois estas contêm determinações a serem explicitamente satisfeitas.

Isso significa que ao elevar a autenticidade como um princípio jurídico, conclui-se pela sua função de “harmonização de ideias que servirão de base para construção de outras normas de forma sistemática e lógica para solucionar conflitos. É o elo entre o valor e a norma jurídica” (PEREIRA, 2010, p. 75). Assim, esse preceito incidirá na interpretação e aplicação das demais normas eleitorais – inclusive nas mencionadas regras de sigilo e liberdade do voto.

O lastro constitucional para esse direito fundamental pode ser extraído (implicitamente) em praticamente qualquer norma que trate de direitos políticos. Expressamente, o art. 14, § 9º, da Constituição, delega à Lei Complementar a proteção da “normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função” (BRASIL, 1988). Esse direito não se resume ao panorama nacional, podendo ainda ser encontrado nos tratados internacionais, como na Convenção Americana de Direitos Humanos, artigo 23, item b, e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, artigo 25, item b.

Pela própria natureza principiológica, a autenticidade não pode ser definida em um mandamento determinado. As regras de cada ordenamento legislativo (e até mesmo os outros princípios) compõem o ambiente jurídico cujos conflitos em matéria eleitoral devem ser solucionados pela consideração desse dever imposto pelo valor da autenticidade: o dever de que os procedimentos de votação sejam legítimos.

Dessa exposição, se conclui que, ao avaliar a constitucionalidade da impressão de votos, a suprema corte está indagando o respeito dessa legislação às regras constitucionais de sigilo e segredo do voto (o respeito ao art. 14 da CF), mas a interpretação desse aparente conflito deve ser orientada pelo princípio

da autenticidade – orientado pelo sopesamento: “essa inovação torna as eleições mais ou menos autênticas?”.

Não se trata de uma avaliação simples, afinal, as normas constitucionais por vezes denotam um inegável valor axiológico, mas não possuem significativa densidade, o que dificulta alcançar, na prática, o veredicto de que uma determinada norma está ou não de acordo com esses valores (VALLE, 2016).

A título de exemplo, imagine-se uma norma que diminuísse a transparência da contagem de votos sob o argumento de que essa alteração privilegiaria o sigilo: uma lei que proibisse a impressão dos boletins de urna (previstos em lei ordinária) em prol do sigilo (consagrado pela constituição), pois os boletins permitem, em tese, que um candidato que não recebeu nenhum voto em uma determinada seção descubra que um determinado eleitor deixou de lhe conceder o apoio.

Por mais absurda que fosse essa inovação, em uma análise estritamente formal, um controle de constitucionalidade que ignorasse a autenticidade como princípio verificaria que a regra do sigilo do voto foi respeitada. Novamente, a autenticidade como norma principiológica otimiza a interpretação e torna o julgamento mais integrado ao valor almejado pelo regime democrático.

Constatada essa dinâmica, pode-se passar do item “1” para o “2” do esquema, ou seja, passar à avaliação do impacto que a inovação trazida pela Lei nº 13.165/15 causa às normas constitucionais, orientadas pelo preceito da autenticidade. Mencionou-se que a conclusão pode ser um incremento, um decréscimo ou uma indiferença à veracidade dos sufrágios.

A *ratio decidendi* que orientou o julgamento pela inconstitucionalidade no Supremo, por sua vez, se concentra em duas vertentes: o impacto no sigilo, e, por conseguinte, na liberdade do voto (o que prevaleceu); e o impacto nos deveres de Economia e Eficiência (argumentos do relator, vencidos). Todavia, os debates de ambas as vertentes não se sustentam pelo crivo acima descrito.

Quanto à opinião estabelecida pelo Ministro Gilmar Mendes, *pace* ao raciocínio, parece evidente uma falha quanto à avaliação. Ora, é bem verdade que haveria um significativo impacto financeiro decorrente do estabelecimento de que todas as seções eleitorais tivessem de imprimir os votos. A eficiência como princípio administrativo é evidentemente um valor que não pode ser ignorado, mas, ao mesmo tempo, já se estabeleceu que a interpretação das normas eleitorais deve se pautar pelo princípio da autenticidade.

O sistema jurídico deve harmonizar-se, do que decorre que não se pode abandonar a economia e a eficiência buscando eleições autênticas. De fato, uma inovação que custasse aos cofres públicos a solvência, ainda que visando o elevado propósito de tornar as eleições mais verídicas, não poderia persistir no ordenamento constitucional.

Mas o mesmo vale para a situação oposta: a economia não pode proporcionar uma eleição ilegítima com o propósito de poupar recursos. Há de se avaliar (com a orientação principiológica), se o custo financeiro das inovações benéficas à genuinidade do pleito se justifica frente ao seu impacto positivo.

Nem se diga que essa avaliação, pelo Judiciário, é limitada. O controle de constitucionalidade, por conseguinte, deve ser balizado, já que é no Legislativo que repousa o *locus* das discussões a respeito dessa nova lei, inclusive quanto aos seus impactos financeiros. Sancionada, a legislação presume-se constitucional, e, assim, é necessário ao menos um maior ônus argumentativo, para que a jurisdição constitucional incida somente se explicitamente o impacto ao dever administrativo de economia e eficiência estiver sendo indiscutivelmente violado.

De todo o modo, a ponderação parece favorecer largamente a autenticidade, afinal, segundo Gibson e outros autores (2016), a vasta maioria dos especialistas concorda que, não obstante os problemas com os sistemas de votação digital, estes podem ser estabelecidos e operados de forma satisfatória desde que provida alguma forma de traço impresso auditável pelo eleitor. Em suma, o custo de

implementação dessa inovação, embora relevante, proporcionaria um significativo acréscimo na confiabilidade das eleições.

Ao mesmo tempo, é curioso que tenha prevalecido no voto do relator o caráter imediato da mudança como razão especialmente relevante para a conclusão pela inconstitucionalidade. Afinal, a Corte pareceu ignorar o instituto da modulação temporal dos efeitos da decisão, estabelecido pelo artigo 27 da Lei nº Lei 9.868, de 1999, segundo o qual o Supremo, ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir um momento que venha a ser fixado, por maioria de dois terços de seus membros (BRASIL, 1999).

Em suma, havia alternativas à Corte, especialmente segundo o ponto de vista do Relator de que a “implantação da impressão do registro do voto precisa ser gradual” (BRASIL, 2020): bastaria que os efeitos da decisão fossem modulados a fim de que a determinação de que os votos fossem impressos se postergasse, havendo assim tempo para a substituição paulatina dos terminais eletrônicos de votação. Ao invés de um impacto econômico imediato, poder-se-iam implementar os votos impressos gradualmente.

Melhor sorte não assiste à corrente que prevaleceu no julgado, de que haveria uma violação aos direitos ao sigilo e à liberdade do voto. Como fica claro no prévio exemplo de uma lei hipotética que suprima a impressão dos BUs, as normas eleitorais constitucionais não são fins em si mesmos. O anseio do constituinte não foi o de tornar o sufrágio o mais secreto quanto possível, mas fornecer um ambiente propício ao exercício genuíno da capacidade política, o que passa pela necessidade de sigilo.

Então, o mero fato de que uma norma eventualmente torne o pleito mais secreto não a consagra como constitucional, nem uma legislação automaticamente viola a Constituição simplesmente por repercutir o direito ao sigilo do voto. Haverá uma inegável violação

caso se descumpra o núcleo essencial desse direito, mas, a impressão do voto, como mencionado, não necessariamente tem esse efeito.

Parece pertinente de se apontar a constatação de Genaro Carrió (1990, p. 34) a respeito do “núcleo essencial” dos direitos fundamentais, segundo a qual há um setor de luminosidade (aqueles direitos a respeito dos quais não há dúvida de integrarem um mínimo existencial); uma zona obscura na qual estão inseridos os exemplos que não integram aquele núcleo, e uma transitória zona de penumbra, na qual gradualmente se encontram direitos questionáveis sob o ponto de vista de serem ou não essenciais.

A Lei nº 13.165/15 determinava que, após o voto eletrônico, um comprovante auditável fosse impresso, confirmado pelo eleitor, e então acondicionado para eventual auditoria sem qualquer contato com o votante. Há como se imaginar eventuais fraudes ou falhas que hipoteticamente coloquem o direito ao sigilo em risco? Sim, mas o mesmo pode ser dito a respeito do voto digital: como exemplo, em tese, qualquer sujeito mal-intencionado pode invadir uma seção e flagrar o eleitor enquanto esse digita na urna eletrônica.

Em outras palavras, se há um impacto à norma consagrada pelo artigo 14 da Constituição, de que o voto seja secreto, esse impacto não afeta o núcleo essencial desse direito, mas repercute naquela zona crepuscular, onde pode ser debatida a repercussão. E esse debate, mais uma vez, precisa ser orientado pelo princípio da autenticidade: donde se depreende que uma repercussão diminuta ao sigilo do voto pode ser admitida em prol de uma maior observância da autenticidade eleitoral como um todo.

Retomando-se o esquema descrito, entre as três possibilidades de impacto ao valor da autenticidade, são diferentes as conclusões. Se a inovação legislativa que determina a impressão do voto tornasse às eleições menos autênticas, haveria a possibilidade de julgamento pela inconstitucionalidade. Até porque, como o direito às eleições legítimas é um direito fundamental e humano, opera-se sobre ele uma vedação ao retrocesso, ou seja, o impedimento de que se

operem medidas retrocessivas (SARLET, 2004, p. 245). Em teoria, uma inovação que tornasse as eleições menos genuínas tangenciaria perigosamente com a inconstitucionalidade, e é essa a corrente que prevaleceu no Supremo.

Mas, ao que tudo indica, como já mencionado, não é o caso da impressão do voto. De fato, segundo os especialistas, haveria, na verdade, um acréscimo à autenticidade do sufrágio do ponto de vista técnico, e os argumentos jurídicos prévios conduzem à conclusão de que as normas de sigilo e liberdade do voto seriam respeitadas.

Ora, se a interpretação é de que há um acréscimo na autenticidade, a norma avaliada é, sob esse ângulo, constitucional, e teria de haver uma violação a outro valor, tão relevante quanto à legitimidade do pleito para sustentar-se a inconstitucionalidade. E, assim, nem mesmo a linha argumentativa do Ministro Gilmar Mendes de que haveria impactos econômicos seria suficiente para justificar o julgamento, já que nesse sopesamento, parece evidente que arcar com eleições relativamente mais custosas é preferível do que lidar com pleitos ilegítimos.

Somente caso a conclusão fosse de que a impressão seria indiferente do ponto de vista da genuinidade do pleito, os argumentos do Relator poderiam prevalecer. Nessa hipótese, ainda assim persiste a liberdade do legislador, leia-se: caso o Legislativo tenha optado por promover uma modificação no método eleitoral que seja mais custoso e indiferente do ponto de vista da autenticidade, essa norma continua sendo constitucional, a menos que o impacto financeiro seja tamanho que viole as normas da Carta a respeito da eficiência e da economia administrativa (e não os direitos políticos).

Em suma, a conclusão que prevaleceu no STF (pela inconstitucionalidade) somente seria o julgamento correto, caso constatado que a impressão do voto tornasse as eleições menos autênticas, violando o sigilo e a liberdade do procedimento. Porém os argumentos adotados não são suficientes para afirmar que o impacto à genuinidade seria negativo, enquanto se ignoraram os clamores técnicos pela instituição do modelo de impressão auditável.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se pôde observar, são inegáveis vários dos benefícios promovidos pela instituição do voto eletrônico. A celeridade na apuração, a segurança do voto e a padronização do procedimento são características consolidadas do sistema eleitoral brasileiro. Por sua vez, esse modelo só realça uma centralidade e protagonismo da Justiça Eleitoral na operacionalização do pleito.

Como já foi apontado, nenhuma daquelas qualidades deve superar o mais relevante dos atributos que deve imperar em uma eleição: sua autenticidade. De fato, pode-se argumentar que seria preferível um sistema eletivo menos célere, por exemplo, em prol de uma maior confiabilidade na genuinidade dos resultados.

E é justamente nesse ponto que a votação eletrônica tem se mostrado deficiente – na transparência do voto digital, que enfrenta críticas tanto técnicas quanto populares de parcelas significativas. Se, por um lado, não há qualquer indício de que tenham se operado fraudes sistêmicas que coloquem a democracia brasileira em risco, por outro, as vulnerabilidades tecnológicas recorrentemente apontadas precisa encontrar resposta institucional adequada, ao passo em que a desconfiança de parte da população merece consideração, ao menos, para que se evite sua cooptação por discursos populistas que conduzam à deslegitimação das eleições

Eventuais vulnerabilidades podem e devem ser tratadas de maneira aberta, inclusive por meio da participação popular, a fim de que soluções sejam propostas e, na medida do possível, essas falhas sejam mitigadas. Ao mesmo tempo, a confiança na segurança do sistema precisa ser ponto central de consideração por parte das instituições, inclusive do Tribunal Superior Eleitoral.

Todavia, o TSE, diante do mencionado protagonismo que ocupa, parece caminhar na direção justamente oposta dessa necessidade. A corte merece ser reconhecida como uma das principais

responsáveis pela superação das fraudes generalizadas e da realização de sufrágios modernos e lisos, mas, ao mesmo tempo, com a defesa intransigente da urna eletrônica como se inexpugnável fosse – o que nenhum sistema de votação é –, o TSE avoca para si uma responsabilidade indesejável: a de lidar com a crise de confiança resultante de qualquer eventual falha.

Não é de se espantar que a Justiça Eleitoral deseje realçar as qualidades – inclusive em prol da autenticidade – proporcionadas pela votação digital, qualidades essas por vezes muito ignoradas injustificadamente pela população. Mas essa defesa do voto eletrônico não pode converter-se em blindagem de um modelo que possui sim óbices pertinentes. Nem pode justificar que se ignorem os questionamentos de parcela da população que deseja mais transparência.

Acadêmicos também possuem parcela de culpa, já que o discurso jurídico parece ter se convencido a descartar, de antemão, as críticas à confiabilidade do voto eletrônico, talvez, por confundir essas reivindicações com aquela retórica populista, que sem qualquer embasamento frequentemente ataca as urnas digitais. É necessário que se reconheça a deficiência de conhecimento técnico especializado por parte da ciência jurídica em relação a várias das supostas vulnerabilidades, de modo que os aspectos jurídicos da avaliação a respeito de qual o modelo de votação adequado não interfiram nas demais considerações que devem incidir nessa avaliação.

Tendo essas premissas como base, a declaração de inconstitucionalidade do art. 59-A da Lei das Eleições pela ADI 5889 parece ter sido uma oportunidade perdida de que o discurso jurídico se abrisse a esses argumentos, e de que a Justiça Eleitoral amadurecesse o debate a respeito da transparência do voto eletrônico. O fato de o TSE possuir três de seus sete membros como também ministros do Supremo Tribunal Federal, evidentemente levanta críticas quanto à legitimidade desse julgamento.

A Lei nº 13.165/15, especialmente no que diz respeito ao restabelecimento do voto impresso, possui omissões que poderiam ser

sido contornadas por um melhor debate legislativo. Nem por isso se trata de uma legislação menos legítima. Aliás, como foi destacado em determinados pontos do julgamento da ADI, faz parte da discricionariedade do Legislador optar por sistemas de votação distintos, inclusive menos eficientes, ou até mesmo mais custosos, desde que não sejam violadas normas constitucionais.

De fato, o entendimento que prevaleceu no STF foi de que houve essa violação das normas que tratam do sigilo e da liberdade, mas uma análise apurada não parece levar a essa conclusão.

O fato de a lei submetida ao controle de constitucionalidade não prever quais dados deviam ou não ser contidos na folha impressa poderia facilmente ser suprido pela função normativa da Justiça Eleitoral, que possui competência para editar resoluções regulamentares. O TSE poderia, por exemplo, determinar que não constasse o nome nem o título do eleitor, mas apenas sua preferência – o voto em si.

Ainda menos robusto é o argumento de que, em eventuais falhas mecânicas na impressora, seria demandado a intervenção de terceiros, o que ameaçaria o sigilo do voto. Afinal, em comparação com o modelo atualmente vigente, uma falha no teclado ou na tela da urna eletrônica, caso não possa ser solucionada, também demandará a assistência técnica, seja dos mesários, dos técnicos de urna, ou mesmo dos servidores que, em último caso, terão de substituir a urna, e, assim, a manifestação do votante, em caso de falha ou travamento, está tão exposta com a impressão como sem ela.

Assim, a liberdade e o segredo do voto não parecem estar sendo ameaçados pela nova legislação. Ao mesmo tempo, quando comparados esses inconvenientes com a possibilidade de que as eleições se tornem mais verídicas, é bastante óbvio que esse último valor deve prevalecer, afinal, é justamente o princípio da autenticidade que deve orientar a interpretação das normas eleitorais.

É verdade que a inclusão de aparelhagem adicional evidentemente incrementa as possibilidades de falha.

Proporcionalmente, quanto maior o número de terminais, há de se esperar um aumento também nos problemas técnicos. O mesmo pode ser dito a respeito do aumento das filas, já que cada inovação ao procedimento ocasionará algum grau de dificuldade por parte do eleitor, até que este se familiarize. Ao mesmo tempo, outras inovações, como a instituição do reconhecimento biométrico, vêm sendo introduzidas sem que se preocupe com o aumento das filas ou tempo de espera nas seções de votação.

A questão a respeito da necessidade ou não do (re)estabelecimento da impressão de votos ainda precisa ser debatida, com a contribuição das críticas especializadas, com a consideração honesta das reivindicações populares, e com a mediação por parte das instituições, a fim de que essa e outras inovações incrementem as características benéficas já presentes no modelo de votação digital.

A ciência jurídica, por sua vez, tem colaboração essencial, inclusive na garantia da vedação ao retrocesso, afinal, embora não se concorde que o art. 59-A da LE violaria o sigilo e a liberdade do voto, esses valores constitucionais precisam sim pautar qualquer inovação em matéria de direito eleitoral. Porém, para que essa colaboração se dê de maneira adequada, a ciência jurídica precisa antes reconhecer suas limitações, e tecer também as críticas que se fazem necessárias, por exemplo, a respeito da transparência da votação digital.

Esse reconhecimento necessariamente passa pela avaliação madura da constitucionalidade de eventuais modificações emanadas das casas legislativas envolvendo o procedimento eleitoral. Passa, em suma, pela admissão de que há uma liberdade, inclusive garantida pela Lei Maior, de que o sufrágio seja organizado de maneiras distintas do que aquela atualmente consolidada, desde que os direitos políticos fundamentais sejam igualmente preservados. Isso não significa que novos sistemas de eleição sejam desejáveis, mas corresponde a necessidade de que respostas sejam concedidas à sociedade, e que aprimoramentos sejam efetivados para tornar ainda mais eficaz a votação pelas urnas eletrônicas.

Por derradeiro, ainda que inovações como essas sejam consideradas mais arcaicas, desde que não violem as disposições da Carta, não há razão para que infiram julgamento de inconstitucionalidade. Leia-se: a vedação ao retrocesso não corresponde a um compromisso constitucional pelo progresso, mas por uma proibição de que a alteração legal ameace em mais intensidade do que antes o núcleo essencial de normas de direitos fundamentais – e evidentemente o veredicto a respeito dessa ameaça será pautada pelo princípio da autenticidade eleitoral.

Até porque, a crise de legitimidade que por vezes é catalisada por esse discurso contrário ao voto digital não pode ser contido pela supressão de qualquer nova legislação inconveniente. Não se quer com isso afirmar que o julgamento do Supremo ultrapassou a avaliação jurídica, mas, antes, que ainda que se admitisse que se tratou de um dispositivo inconstitucional, compete também ao universo jurídico se perguntar qual a razão para que legislações recorrentemente sejam formuladas visando a impressão do voto.

Data de Submissão: 25/02/2021

Data de Aprovação: 07/04/2021

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Fernando Joaquim Ferreira Maia

Assistente Editorial: Andréa Neiva Coelho

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. **Direito eleitoral regulador**. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

ARANHA, Diego de Freitas, *et al.* Execução de código arbitrário na urna eletrônica brasileira. In: Simpósio Brasileiro em Segurança da Informação e de Sistemas Computacionais (SBSEG), 18, p. 57 – 70, 2018, Natal. **Anais**. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação.

ARANHA, Diego de Freitas, *et al.* **Vulnerabilidades no software da urna eletrônica brasileira**. 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/313421477_Vulnerabilidades_no_software_da_urna_eletronica_brasileira. Acesso em: 18 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.compilado.htm. Acesso em 05 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 21.076**. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1932: Presidência da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.737/65**. Brasília, 15 de julho de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em: 13 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.504/97**. Brasília, 30 de setembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm. Acesso em: 13 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.868/99**. Brasília, 10 de novembro de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm#:~:text=LEI%20N%209.868%2C%20DE%2010%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201999.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20processo%20e,perante%20o%20Supremo%20Tribunal%20Federal.. Acesso em 13 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.165/15**. Brasília, 29 de setembro de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm#art2. Acesso em 14 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5889**. Relator Ministro Gilmar Ferreira Mendes. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/attachments/STF_ADI_5889_cf8f4.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAD4VJ344N

&Expires=1610418741&Signature=5Pdy3DcIVuSdkYuP8fpvSzyvSoo%3D. Acesso em: 10 dez. de 2020.

BARRETO, Lauro. **Escrúpulo e poder**: o abuso de poder nas eleições brasileiras. Bauru: Edipro, 1995.

Bolsonaro se recusa a apresentar provas sobre fraudes nas eleições à Justiça. **UOL**. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/bolsonaro-se-recusa-a-apresentar-provas-sobre-fraudes-nas-eleicoes-a-justica/>. Acesso em: 11 jan. 2021.

CARRIÓ, Genaro. **Notas sobre Derecho y Lenguaje**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1990.

Conheça a história da urna eletrônica brasileira, que completa 18 anos. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Junho/conheca-a-historia-da-urna-eletronica-brasileira-que-completa-18-anos>. Acesso em: 10 jan. 2021.

Voto obrigatório e sistemas de votação. **DATAFOLHA**. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2021/01/1989199-73-defendem-urnas-eletronicas-e-23-querem-volta-do-voto-impresso.shtml>. Acesso em: 14 jan. 2021.

DEL NEGRI, André. Discursos autoritários em tempos de democracia: um estudo a partir da relação entre educação e Direitos Humanos. **Prim Facie**, v. 19, n. 40, p. 01-29, 5 mar. 2020.

DUNNING, David, et al. Why people fail to recognize their own incompetence. **Current Directions in Psychological Science**. v. 12, n. 3, p. 83-87, 2003. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/1467-8721.01235>. Acesso em: 17 jan. 2021.

Eleição nos EUA: Trump pede em gravação que secretário da Geórgia "encontre" votos para anular a vitória de Biden. **BBC**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55525403>. Acesso em: 11 jan. 2021.

FERRÃO, Isadora Garcia, *et al.* Urnas Eletrônicas no Brasil: linha do tempo, evolução, falhas e desafios de segurança. **Revista Brasileira de Computação Aplicada**. v. 11, n. 2, p. 1-12, 2019. Disponível em: seer.upf.br/index.php/rbca/index. Acesso em: 6 jan. 2021.

GIBSON, John Paul, *et al.* A review of E-voting: the past, present and future. **Annals of Telecommunications**. v. 71, p. 279-286, 2016.

Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12243-016-0525-8#citeas>. Acesso em: 18 jan. 2021.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 14^a ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. 3^a ed. São Paulo: Atlas, 2018.

KRUGER, Justin; DUNNING, David. Unskilled and unaware of it: how difficulties in recognizing one's own incompetence lead to inflated self-assessments. **Journal of Personality and Social Psychology**. 2000. 77(6), 1121–1134. Disponível em: <https://doi.apa.org/doiLanding?doi=10.1037%2F0022-3514.77.6.1121>. Acesso em: 8 jan. 2021.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 7^a ed. São Paulo: Cia. Das Letras, 2012.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral**. 2^a ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MUDDE, Cas; KALTWASSER, Cristoval Rovira. **Populism: A very short introduction**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2017.

MUÑOZ, Óscar Sanchez. **La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

OEA. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos**. San José, 22 de novembro de 1969. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_american a.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_american_a.htm). Acesso em: 16 jan. 2021.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2021.

ONU. **Declaration of principles for international election observation and code of conduct for international election observers**. Nova Iorque: Nações Unidas, 2005.

PARAGUASSU, Lisandra. **UOL**. Bolsonaro diz que mostrará em breve que houve fraude na eleição de 2018 e que venceu já no 1^o turno. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2020/03/09/bolsonaro-diz-que-mostrara-em-breve-que-houve-fraude-na-eleicao-de->

2018-e-que-teria-vencido-ja-no-1-turno.htm?cmpid=copiaecola.
Acesso em: 11 jan. 2021.

PEREIRA, Erick Wilson. **Direito eleitoral**: interpretação e aplicação das normas constitucionais-eleitorais. São Paulo: Saraiva, 2010.

RODRIGUES FILHO, José, *et al.* E-voting in Brazil: the risks to democracy. In KRIMMER, Robert. Electronic Voting. **GI Lecture Notes in Informatics**. Bonn, Germany: Bregenz, p. 85–94. 2006. Disponível em: <http://oro.open.ac.uk/12543/>. Acesso em: 13 jan. 2021.

ROSANVALLON, Pierre. **Counter-democracy**. Cambridge University Press. 2008.

RYDGREN, Jens. Radical right-wing parties in Europe: What's populism got to do with it?. **Journal of Language and Politics**. 2017. Disponível em: <https://benjamins.com/catalog/jlp.17024.ryd>. Acesso em: 17 jan. 2021.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. 2010. 345 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e proibição de retrocesso: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos direitos sociais num contexto de crise. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, São Paulo, n. 4, p. 241-271, jul./dez. 2004.

Sem voto impresso, eleição de 2022 será pior que a dos EUA, diz Bolsonaro. **DW**. Disponível em: <https://p.dw.com/p/3nefx>. Acesso em: 11 jan. 2021.

TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. O VOTO ELETRÔNICO NO BRASIL. **Revista Estudos Eleitorais**. v. 6, n. 3, set./dez. 2011. Disponível em: https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v6_n3.pdf. Acesso em: 18 dez. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas eleitorais**. Seção de Arquitetura de Informação. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 9 jan. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução nº 23.444/15**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-444-de-30-de-abril-de-2015-2013-brasilia-2013-df>. Acesso em: 04 jan. 2021.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VILLAFIORITA, Adolfo; WELDEMARIAM, Komminist; TIELLA, Roberto. **Development, Formal Verification, and Evaluation of an E-Voting System With VVPAT**. IEEE Transactions on Information Forensics and Security. v. 4, n. 4, p. 651-661, 2009. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/5290133>. Acesso em: 8 jan. 2021.

Re-Establishing Of Printed Vote: Pretexts, Constitutional Ban And Electoral Authenticity Criteria

Gabriel Vieira Terenzi

Marcos César Botelho

Abstract: The present paper integrates the field of human rights and electoral law, and aims to assess the constitutionality of reestablishing some form of printed voting. In view of the growing crisis of reliability raised by some sectors against public institutions - especially, in the case of elections, against the Superior Electoral Court -, it aims to assess the legal possibility that forms of auditable impression of the vote are received through the Brazilian constitutional filter, without focus on cases of retrogression or violation of secrecy and freedom of voting, as understood by the Federal Supreme Court in Direct Action of Unconstitutionality No. 5889. To do so, it adopts as a hypothesis that the principle of electoral authenticity should guide the assessment of the impact from the impression of the vote to constitutional political rights. Through a deductive methodology, it seeks to establish the pretexts that justify the reestablishment of the printed vote, the repercussion of this theme to the constitutional norms, in order to, from these premises, extract criteria according to which the constitutionality must be evaluated, concluding by the possibility that auditable impression traces are legally introduced, without necessarily violating constitutional provisions.

Keywords: Principle of authenticity; Electronic ballot box; Social rewinding seal; Printed vote.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n46.57854>

Conteúdo sob licença *Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0)

