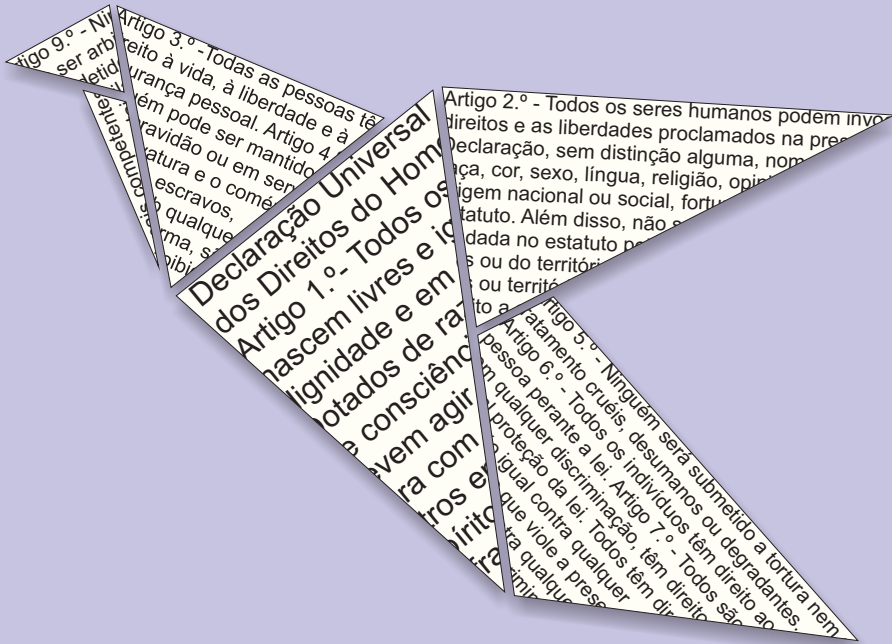


Liliana Lyra Jubilut  
Fernanda de Magalhães Dias Frinhaní  
Rachel de Oliveira Lopes  
(Organizadoras)



# DIREITOS HUMANOS E VULNERABILIDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS



UNIVERSIDADE  
CATÓLICA  
DE SANTOS

**Chanceler** Dom Tarcisio Scaramussa, SDB  
**Reitor** Prof. Me. Marcos Medina Leite  
**Pró-Reitora Administrativa** Prof<sup>ª</sup>. Me. Mariângela Mendes Lomba Pinho  
**Pró-Reitora de Graduação** Prof<sup>ª</sup>. Me. Roseane Marques da Graça Lopes  
**Pró-Reitor de Pastoral** Prof. Pe. Me. Cláudio Scherer da Silva



**Coordenador**

Prof. Me. Marcelo Luciano Martins Di Renzo

**Conselho Editorial (2017)**

Prof. Me. Marcelo Luciano Martins Di Renzo (Presidente)  
Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>a</sup> Ana Elena Salvi  
Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas  
Prof. Dr. Luiz Carlos Barreira  
Prof. Dr. Luiz Carlos Moreira  
Prof. Dr. Luiz Sales do Nascimento  
Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Amélia do Rosário Santoro Franco  
Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Helena de Moraes Barros Flynn  
Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>a</sup> Norma Sueli Padilha  
Prof. Dr. Paulo Ângelo Lorandi  
Prof. Dr. Sergio Baxter Andreoli

---

**Editora Universitária Leopoldianum**  
Av. Conselheiro Nébias, 300 - Vila Mathias  
11015-002 - Santos - SP - Tel.: (13) 3205.5555  
[www.unisantos.br/edul](http://www.unisantos.br/edul)

**Atendimento**  
[leopoldianum@unisantos.br](mailto:leopoldianum@unisantos.br)

*Liliana Lyra Jubilut*  
*Fernanda de Magalhães Dias Frinhani*  
*Rachel de Oliveira Lopes*  
(Organizadoras)

# DIREITOS HUMANOS E VULNERABILIDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS



Santos  
2017

Dados Internacionais de Catalogação

Departamento de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos

---

Direitos humanos e vulnerabilidade em políticas públicas  
[e-book] / Liliana Lyra Jubilut, Fernanda de Magalhães Dias Frinhani, Rachel de  
Oliveira Lopes (Organizadoras). -- Santos (SP): Editora Universitária  
Leopoldianum, 2017.  
261 p.

1. Direitos humanos. 2. Política pública. 3. Direito. I. Jubilut, Liliiana  
Lyra. II. Frinhani, Fernanda de Magalhães Dias. III. Lopes, Rachel de Oliveira.  
IV. Título.

CDU e-book

---

Revisão  
Autores

Planejamento Gráfico / Capa  
Elcio Prado

Sobre o ebook

- Formato: 160 x 230 mm • Mancha: 200 x 200 mm
- Tipologia: Calibri (textos/títulos)

Este ebook foi finalizado pelos organizadores em maio de 2017 e publicado em novembro de 2017.



Distribuidora Loyola  
Rua São Caetano, 959 (Luz)  
CEP 01104-001 - São Paulo - SP  
Tel (11) 3322.0100 - Fax (11) 3322.0101  
E-mail: vendasatacado@livrarialoyola.com.br

Colabore com a produção científica e cultural.  
Proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização do editor.

# SUMÁRIO

**Apresentação.....9**

## **DIREITO, POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Capítulo I - POLÍTICA VULNERÁVEL: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DESAFIOS QUE A POLITIZAÇÃO DA VULNERABILIDADE TRAZ PARA O CONCEITO DE POLÍTICA.....11**

*Ingrid Cyfer*

**Capítulo II - O ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AS POSSIBILIDADES PARA O DIREITO.....27**

*Danielle Anne Pamplona*

## **EDUCAÇÃO E TRABALHO**

**Capítulo III - DIREITO HUMANO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE: POLÍTICAS PÚBLICAS E DESAFIOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....37**

*Ângela Limongi Alvarenga Alves e Meire Cristina de Souza*

**Capítulo IV - POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA “INCLUIR” E SEUS DESDOBRAMENTOS.....53**

*Manuela de Carvalho Rodrigues e Patricia Regina de Faria*

**Capítulo V - COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE COMO POLÍTICA PÚBLICA DE INFORMAÇÃO E EDUCAÇÃO: O RESGATE DE 21 ANOS DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS.....67**

*Lídia Maria de Melo*

**Capítulo VI - JUVENTUDE E O DIREITO À PROFISSIONALIZAÇÃO COMO DIREITO HUMANO NA PERSPECTIVA DO TRABALHO DECENTE.....95**

*Veronica Altes Barros*

## CÁRCERE

<b>Capítulo VII - DIREITO À EDUCAÇÃO DO ADOLESCENTE PRIVADO DE LIBERDADE: UM OLHAR SOBRE A UNIDADE DO DEGASE EM SÃO GONÇALO.....</b>	<b>115</b>
--	------------

*Jussara Marques de Macedo e Pâmela Rocha Pereira*

<b>Capítulo VIII - MULHERES E CÁRCERE: A DESCONSIDERAÇÃO DA CONDIÇÃO EXISTENCIAL FEMININA NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PRISIONAIS.....</b>	<b>133</b>
--	------------

*Maria Antonieta Rigueira Leal Gurgel*

## TERRAS

<b>Capítulo IX - O PAPEL DA MEDIAÇÃO NOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS ENVOLVENDO MULHERES.....</b>	<b>151</b>
--	------------

*Adriana Machado Yaghsisian, Catherine Souza Santos e Yolanda Maria de Menezes Pedroso Speranza*

<b>Capítulo X - OS PEQUENOS LAVRADORES NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DO SERTÃO CARIOCA: LUTAS POR TERRA E POLÍTICA SOCIAL (1945 – 1964).....</b>	<b>171</b>
---	------------

*Leonardo Soares dos Santos*

## SAÚDE

<b>Capítulo XI - A PERIGOSA INTER-RELAÇÃO DO JUDICIÁRIO COM O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE.....</b>	<b>189</b>
---	------------

*Stefania Becattini Vaccaro, Leonardo Torres Vasconcelos e Livia Furtado Borges*

<b>Capítulo XII - POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE MENTAL: LUTA POR DIREITOS HUMANOS E AMPLIAÇÃO DE ESPAÇOS EXISTENCIAIS.....</b>	<b>207</b>
--	------------

*Maria Inês Badaró Moreira*

## MOBILIDADE

**Capítulo XIII - A (IN)ARTICULAÇÃO GOVERNAMENTAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIAS: OS COMITÊS ESTADUAIS DE ATENÇÃO A REFUGIADOS E SEU PAPEL COMO AGENTE DE CONSOLIDAÇÃO DE UM SISTEMA MIGRATÓRIO NO BRASIL.....221**

*Rosa Maria Zaia Borges e Paula Zambeli Salgado Brasil*

**Capítulo XIV - HÁ POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS REFUGIADAS NO BRASIL?.....243**

*Patrícia Nabuco Martuscelli*

**Capítulo XV - CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROTEÇÃO DE REFUGIADOS PERSEGUIDOS EM RAZÃO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL OU IDENTIDADE DE GÊNERO.....261**

*Marcos Vinícius Torres Pereira*



## APRESENTAÇÃO

O compromisso do Brasil com os Direitos Humanos revela-se no plano internacional por meio da ampla ratificação de tratados, implementando-se dessa forma o disposto no artigo 4o, II da Constituição Federal de 1988 (CF/88), e no âmbito interno pela promulgação de leis específicas de proteção e pelo desenvolvimento de políticas públicas, merecendo destaque os fatos de a dignidade humana ser fundamento do Estado Brasileiro, conforme o artigo 1o da CF/88, e a responsabilidade primária do Estado na proteção e efetivação dos Direitos. Neste viés, sobressai a relevância de ações que viabilizem o exercício de direitos protegidos, revelando-se a importância da implementação de políticas públicas como corolário e estratégia de efetivação da proteção dos direitos humanos.

O compromisso com a efetividade dos direitos humanos exige, cada vez mais, um sistema de garantias mais potente e que lide com a complexidade e diversidade de tais direitos, em um cenário que assegure a indivisibilidade, a interdependência, o inter-relacionamento e a universalidade dos direitos humanos, como consagrado no artigo 5o da Declaração e Programa de Ação de Viena.

A obra “Direitos Humanos e Vulnerabilidade em Políticas Públicas” objetiva explorar a faceta das políticas públicas nesse sistema de garantias dos direitos humanos, tratando das mesmas em contexto de vulnerabilidades. As análises de políticas públicas, em 17 capítulos divididos em 6 Unidades com vistas a sistematizar o conteúdo, ganham a necessária abordagem interdisciplinar, permitindo uma reflexão a partir da leitura de pesquisadores de áreas como o Direito, Psicologia, Educação, Ciência Política, Relações Internacionais, Comunicação Social, Administração de Empresas, História e Gestão de Serviços de Saúde, oriundos de doze Universidades diferentes. Esta multiplicidade de abordagens e de origem dos pesquisadores permite uma visão ampliada das políticas e revela preocupação com o compartilhamento de saberes.

Os capítulos partiram da análise de políticas públicas específicas, permitindo, com isso, um olhar ao mesmo tempo focado na especificidade da política estudada mas também contemplador das possibilidades de ampliação das experiências para a generalidade das políticas, quando possível.

A obra dá seguimento ao projeto lançado em 2016 com o Livro “Direitos Humanos e Vulnerabilidade em Juízo”, repetindo a simples pretensão de: “fomentar a crítica e auxiliar na construção do conhecimento e na efetivação sempre mais ampla dos direitos humanos”. O livro visa também estimular a produção do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” do curso de pós-graduação stricto sensu em Direito da Universidade Católica de Santos, cujas publicações buscam conjugar textos dos membros do grupo e

de autores externos, sempre com o propósito de ampliar as reflexões sobre Vulnerabilidades e Direitos Humanos e auxiliar na proteção destes.

Santos, maio de 2017

*Liliana Lyra Jubilut*  
*Fernanda de Magalhães Dias Frinhani*  
*Rachel de Oliveira Lopes*  
(Organizadoras)

DIREITO, POLÍTICA E POLÍTICAS  
PÚBLICAS



## POLÍTICA VULNERÁVEL: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DESAFIOS QUE A POLITIZAÇÃO DA VULNERABILIDADE TRAZ PARA O CONCEITO DE POLÍTICA

Ingrid Cyfer<sup>1</sup>

### Introdução

A relação teórica entre vulnerabilidade e política não é uma novidade. De Hobbes a Hannah Arendt, essa conexão está ora explicitamente referida, ora subjacente às teorias clássicas e contemporâneas. No entanto, na maior parte dessas abordagens, essa relação se dá por oposição, ou seja, a condição da emergência do espaço político costuma estar associada à dissipação da vulnerabilidade<sup>2</sup>.

No entanto, algumas vertentes teóricas contemporâneas vêm enfatizando a necessidade de se reconhecer a própria vulnerabilidade como uma questão política que apresenta profundos desafios ao modo de se conceber a autonomia e a ação política.

A teoria política feminista tem cumprido um papel de destaque na formulação dessa questão na medida em que reivindica uma ampliação do conceito de política. Muitas interpretações do slogan *o pessoal é político* abriram espaço para discussões sobre corpo e subjetividade do agente político, sua mortalidade e fragilidade como um aspecto da contextualização do sujeito que impacta e condiciona sua autonomia e capacidade de ação.

No entanto, ao incorporar a vulnerabilidade nessa temática, grande parte das teorias contemporâneas restringem o escopo da política, a ponto de, em alguns casos, reduzi-la “à materialização institucional de princípios de justiça”<sup>3</sup>. Para Ferrarese, essa abordagem restritiva da política implica duas conseqüências: a perda de uma linguagem propriamente política nas discussões sobre vulnerabilidade, e a redução da transição da ética para política a

---

<sup>1</sup> Professora de Teoria Política da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); Pós-Doutora pela *Dartmouth College/USA*; Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio doutoral na *New School for Social Research/USA*; Mestre em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP).

<sup>2</sup> FERRARESE, E. *The Vulnerable and the Political: On the Seeming Impossibility of thinking vulnerability and the political together and its consequence*, *Critical Horizons*, v. 17, n. 2, p. 224 – 239, May 2016, p. 224.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 225.

um mergulho no mundo cotidiano.

Neste artigo, o objetivo é discutir uma das mais influentes abordagens da relação entre vulnerabilidade e política na teoria contemporânea, formulada na obra mais recente de Judith Butler. A reflexão de Butler é uma forma de acesso produtiva à tensão entre vulnerabilidade e política, uma vez que nenhuma das concepções de política que tenha formulado ao longo de sua obra pressupõe uma concepção racionalista ou descorporificada do agente político, concepção esta que costuma ser justamente a razão pela qual política e vulnerabilidade são vistas como opostas. Por isso, as restrições que a própria Butler apresenta à articulação entre política e vulnerabilidade são bastante reveladoras da profundidade dos problemas envolvidos nessa integração. Além disso, a escolha de focar em Butler deve-se ao fato de autora ser uma das mais destacadas protagonistas na discussão contemporânea sobre vulnerabilidade, tanto na teoria política feminista, quanto nas relações internacionais.

O principal argumento a ser defendido neste texto é o de que Butler contribui para esse debate ao complexificar a relação entre capacidade de ação política e vulnerabilidade. Além disso, será sustentado aqui também que seu trabalho mais recente inova ao preencher algumas importantes lacunas normativas de suas obras anteriores. De outro lado, o artigo procurará argumentar que a estratégia de Butler para relacionar vulnerabilidade e política não é inteiramente bem sucedida, uma vez que em sua reflexão essas questões não estão bem balanceadas. Se, de um lado, a articulação entre vulnerabilidade e ética parece ter sido frutífera, a hipótese do artigo é a de que esse resultado foi obtido à custa da limitação do sentido de política.

A estratégia para explicitar esse déficit político em Butler será a de comparar o critério normativo que apresenta em seu trabalho mais recente sobre vulnerabilidade com o critério que Nancy Fraser formula em sua reflexão sobre justiça, *a paridade de participação*. Por meio dessa breve comparação, espera-se justificar tanto a hipótese de que em Butler o escopo da política é muito restrito, bem como a necessidade de ampliá-lo.

## **1. A Reflexão de Judith Butler Sobre Vulnerabilidade e Política**

Em sua obra mais famosa, *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity* (1990), Judith Butler apresenta uma discussão sobre o sujeito do feminismo que viria a pautar a agenda da teoria feminista a partir de então. Nesse livro, o principal ponto de Butler é o de formular uma crítica ao que chama de categoria da *mulher universal*, uma identidade política que unificaria todas as mulheres em um agente coletivo. Ainda que reconheça que essa categoria tenha cumprido um papel político importante na organização do movimento feminista ao longo da história, Butler observa que a ficção da mu-

lher universal produz e silencia exclusões no interior do próprio movimento feminista, tais como desigualdades sociais, geopolíticas, raciais, diversidade sexual, etc<sup>4</sup>.

A fim de explorar essa questão, Butler toma emprestado de Foucault o modo de conceber o processo de formação do sujeito, segundo o qual este último é produto de normas disciplinares que aparentemente apenas o representam. Essas normas tem um caráter duplo: regulatório e produtivo. A estrutura de poder não é, portanto, apenas negativa, ela também provê os termos constitutivos dos sujeitos. Inspirada nesse processo de subjetivação, Butler propõe uma genealogia da *mulher* no movimento feminista a fim de revelar as exclusões mascaradas e naturalizadas por essa categoria discursiva.

A receptividade dessa obra gerou algumas importantes controvérsias na teoria política feminista, sendo que algumas das mais contundentes se deram em torno da capacidade de ação política do sujeito constituído pela norma, o que, de certa forma, transfere para Butler o tipo de crítica da qual o próprio Foucault foi alvo<sup>5</sup>.

Os debates que se seguiram a *Gender Trouble*[...], levaram Butler a desenvolver e ampliar o escopo de sua reflexão. Entre os desdobramentos desses debates está o endereçamento mais direto e aprofundado de uma questão que, de alguma maneira, sempre esteve latente em sua reflexão sobre corpo e subjetividade: a vulnerabilidade. Em 1997, Butler publica *The Psychic Life of Power*, obra em que a autora reconhece que, para se defender da crítica de que teria formulado uma concepção de sujeito determinista, ela precisaria explicar no que consiste e o que motiva a ação do sujeito de vincular-se à norma. Para isso, Butler admite que precisará explorar um caminho que o próprio Foucault recusou: a psicanálise.

Muito sinteticamente, pode-se destacar como principal argumento do livro a idéia de que a subordinação do sujeito às normas sociais não nos torna meras vítimas inertes da normalização. Ao contrário, a fim de ressaltar que existe ação do sujeito assujeitado pela norma, Butler investiga as motivações psíquicas da adesão às normas, a dinâmica do processo psíquico de incorporação da subordinação ou, como diz o título, *a vida psíquica do poder*.

Ao longo do livro, Butler sustenta que essa motivação residiria em uma necessidade narcísica de nos anexar a algum termo que nos confira existência social. Ela denomina essa necessidade de *vontade de subordinação*, uma vez que o processo de formação do sujeito implica sua capitulação à subordinação<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> BUTLER, J. *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of identity*. New York: Routledge, 1999, p. 3.

<sup>5</sup> Cf. BENHABIB S, et al. *Feminist Contentions: a philosophical Exchange*. New York: Routledge, 1995.

<sup>6</sup> BUTLER, J. *The Psychic Life of Power*, Stanford: Stanford University Press, 1997, p. 12

A fim de justificar essa *vontade de subordinação*, Butler recorre a uma questão central da psicanálise: a dependência primária. Esta última refere-se à dependência primária do bebê à pessoa responsável por seus cuidados. A conexão entre cuidador (a) e bebê é condição de sobrevivência deste último em sentido literal. Butler sustenta que a dependência primária inscreve na psique humana a relação entre reconhecimento e sobrevivência durante toda a nossa vida, sendo que em nossa primeira infância sobrevivência assume um sentido literal, e na vida adulta, o sentido de sobrevivência social<sup>7</sup>.

De acordo com Amy Allen, o modo como Butler relaciona sobrevivência, reconhecimento social e subordinação em *The Psychic Life of Power* parece deixar apenas duas possibilidades de ação para o sujeito em seu processo de formação: existir e se subordinar, ou sacrificar sua própria existência. Este último caso, que seria justamente o da insubordinação, parece exigir uma espécie de um *suicídio social*, ou seja, o avesso da *vontade de subordinação* que, segundo a própria Butler, motiva a participação do sujeito no processo de sua própria formação<sup>8</sup>.

Assim, embora em *The Psychic life of power* Butler tenha conseguido formular uma explicação para a motivação da subordinação que engaja o sujeito na relação com a norma que o produz, ela não parece ter sido igualmente bem sucedida em explicar a motivação da insubordinação. Conforme assinala Allen, a vida psíquica do poder em Butler oferece respostas às acusações de que seria determinista, que teria tornado o sujeito mera vítima do poder. No entanto, em sua estratégia teórica para se contrapor a essas acusações, Butler parece ter caído em outra armadilha, em uma espécie de determinismo psíquico, em que a insubordinação parece estar fora do campo de ação de um sujeito movido por “vontade de subordinação”<sup>9</sup>.

Em seu trabalho mais recente, especialmente em *Precarious Life, Giving an Account of Oneself* e *Frames of War*, Butler anuncia que irá introduzir a questão da vulnerabilidade em um cenário distinto do que explorou em seus trabalhos anteriores, especialmente em *The Psychic Life of Power*. Sua abor-

<sup>7</sup> Ibidem, p. 100-104

<sup>8</sup> ALLEN, A. *The Politics of Ourselves: Power, Autonomy and Gender in Contemporary Critical Theory*. Columbia: Columbia University Press, 2008, p. 83.

<sup>9</sup> Essa questão será retomada por Butler poucos anos depois. Em artigo intitulado “What is Critique: an essay on Foucault’s virtue”, ela afirma que a crítica é uma virtude, mas virtude é entendida por ela de modo bastante peculiar. Ao invés de remeter à idéia de adequação às normas, refere-se “à exposição dos limites de um dado horizonte epistemológico, e à auto-transformação do sujeito”. (BUTTLER, J. What is Critique? An Essay on Foucault’s Virtue. In: INGRAM, D. *The Political*, Oxford: Blackwell, 2002, p. 226). No entanto, a meu ver, esse texto tampouco oferece uma resposta satisfatória ao problema que Amy Allen levanta, pois mesmo depois de feitos seus esclarecimentos sobre sua concepção de crítica, Butler não oferece uma explicação sobre a motivação da desvinculação da “vontade de subordinação” que a insubordinação parece exigir.

dagem não estará mais focada na vulnerabilidade primária, mas sim na relação da vulnerabilidade humana com uma ética da não violência, bem como na relação de ambas com a própria delimitação da esfera pública.

Nesses textos, há inflexões relevantes em relação ao trabalho de Butler da década de 1990. Aqui, ela reconhece que precisa dar mais destaque ao Outro no processo de formação do sujeito, processo este que ela havia até então apresentado como uma dinâmica focada na relação sujeito/norma.

Ao introduzir esse novo elemento no processo de subjetivação, Butler passa a se ver diante da necessidade de articular *Norma, Outro e 'Eu'*. Ao fazê-lo, Butler salienta que o processo de subjetivação não é pré-social, e se desenvolve em uma esfera de normatividade que constitui justamente a condição que torna possível o encontro entre 'Eu' e o Outro:

Em certo sentido, eu me submeto à norma de reconhecimento quando ofereço reconhecimento a você, o que significa que o "Eu" não está oferecendo reconhecimento mobilizando seus recursos privados. De fato, o que parece ocorrer é que o "Eu" está assujeitado à norma no momento em faz essa oferta, de modo que o "Eu" torna-se instrumento da ação dessa norma. Assim, o "Eu" parece invariavelmente usado pela norma até o ponto em que o "Eu" tenta usar a norma. Embora eu pensasse que estava em uma relação com você, eu me flagro em uma luta com as normas. No entanto, seria possível estar em uma luta com as normas se eu não tivesse o desejo de oferecer reconhecimento a você? Como podemos entender esse desejo?<sup>10</sup>.

A explicação da luta do sujeito com a norma não é novidade em Butler. A originalidade aqui está em introduzir o Outro como parte integrante desse processo. Mas no trecho citado já é possível entrever que o modo como conceberá essa relação será um tanto inusitada. Sua questão não é a reciprocidade do reconhecimento, ou a luta para reivindicar reconhecimento para si, mas sim o desejo de *ofertar* reconhecimento.

Para responder à questão: *de onde pode vir esse desejo?*, Butler respalda-se em Emmanuel Levinas. Na perspectiva desse filósofo, o encontro

<sup>10</sup> Tradução livre. No original: "In a sense, I submit to a norm of recognition when I offer recognition to you, which means that the "I" is not offering this recognition from its own private resources. Indeed, it seems that the "I" is subjected to the norm at the moment it makes such an offering, so that the "I" becomes an instrument of that norm's agency. Thus the "I" seems invariably used by the norm to the degree that the "I" tries to use the norm. Though I thought I was having a relation to "you," I find that I am caught up in a struggle with norms. But could it also be true that I would not be in this struggle with norms if it were not for a desire to offer recognition to you? How do we understand this desire?" (BUTTLER, J. *Giving an Account of Oneself*, New York: Fordham University Press, 2006, p. 226).

com o Outro é inaugurado com um chamado que não desejamos e que nos torna reféns<sup>11</sup>. O ponto de partida do encontro com o Outro, portanto, é uma condição de passividade. Tornar-se um objeto é a consequência de ser endereçado, o que na perspectiva de Levinas significa ser “perseguido”, ser objeto de violência, uma vez que o chamado não é desejado ou autorizado.

Esse encontro violento com o Outro teria o efeito de ao mesmo tempo incitar a tentação de matar e de fazer emergir a impossibilidade ética dessa tentação. É nessa tensão que reside a concepção de *responsabilidade* de Levinas<sup>12</sup>. Trata-se, assim, de uma concepção de responsabilidade que estabelece uma relação um tanto peculiar entre vulnerabilidade, ética e política. Peculiar porque a responsabilidade decorre não da ação, como geralmente ocorre na teoria política, mas da passividade. Além disso, uma outra característica da concepção levinasiana de responsabilidade é o fato de nela a política estar quase integralmente subordinada à ética:

Levinas procura demonstrar [...], que eu tenho de responder ao apelo ético antes de qualquer comprometimento contratual, ou de qualquer instituição (...) Minha responsabilidade se estende até mesmo para a lei e sua força. Eu devo pessoalmente responder pelas instituições. Ainda mais radicalmente, a política torna-se posterior e subordinada à ética. [...] O que é ainda pior é que a existência de instituições é um meio de distribuição de boa consciência, porque permite que eu recuse minha responsabilidade em relação ao Outro, ou ao menos transforma o apelo ético em dever. Assim, se a resposta ao chamado é mediada pelo dever, essa resposta não será mais uma resposta. A política é, portanto, uma ameaça às relações éticas, a política as adultera. Isso significa que a única “boa” política é uma política que se apresenta de modo discreto, uma política cujo único propósito seria não atrapalhar a confrontação ética. A política é assim subordinada à ética no sentido de estar sob seu controle e no de ser sempre compelida a desaparecer diante da presença da ética. Muito estranhamente, essa abordagem tem sido encontrada em muitas formas recentes de conceituar a vulnerabilidade<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> LEVINAS, E. *Difficult Freedom: Essays on Judaism*; tradução de Sean Han, Baltimore: John Hopkins University Press, 1990, 117.

<sup>12</sup> LEVINAS, E. *Otherwise than Being or beyond Essence*. The Hague: Martius Nijhoff, 1981, 105.

<sup>13</sup> Tradução livre. No original: “Levinas seeks to demonstrate, especially in *Otherwise than Being*, that I have to respond to the ethical appeal before any contractual commitment, let alone before any institution (...). My responsibility even extends to this law and this force: I must personally answer for the institutions. More radically still, politics is posterior and subordinated to ethics. Levinas criticizes politics for reducing the other to the same (whereas the fact that

Conforme já foi comentado, Butler, em seu trabalho mais recente, está entre as vertentes que encontram na ética de Levinas recursos para conceituar a vulnerabilidade. No entanto, não seria correto dizer que Butler compartilha com Levinas o mesmo grau de desconfiança da política. Ao contrário, toda sua reflexão sobre vulnerabilidade é um esforço de articulá-la ao político.

O que Butler busca em Levinas não é uma justificação da restrição do escopo da política, mas sim uma forma de introduzir o Outro no processo de subjetivação sem recair em cenários intersubjetivos em que a responsabilidade decorre da racionalidade ou da autonomia. Levinas lhe oferece um modo de embasar uma ética da não-violência nos limites (e não na possibilidade) da liberdade, da capacidade de escolha e do reconhecimento, limites esses que vem à tona com a visibilidade política da vulnerabilidade.

No entanto, a influência de Levinas em Butler reverbera no sentido de enfraquecer a política diante da ética, ainda que no caso de Butler esse enfraquecimento ocorra inadvertidamente. Conforme assinala Ferrarese, embora a reflexão de Butler sobre vulnerabilidade esteja, ao longo de toda a sua obra, voltada para tornar a vulnerabilidade objeto da ética e da política, Butler, não é bem sucedida em estabelecer uma relação profunda entre política e vulnerabilidade<sup>14</sup>.

Desde suas primeiras reflexões sobre vulnerabilidade, Butler tem discutido a ação política como algo que emerge da cena que constitui o que chamou de *vulnerabilidade facilitadora* (enabling vulnerability)<sup>15</sup>. Na década de 2000, a vulnerabilidade passa a ter um sentido mais material do que linguístico<sup>16</sup>, a referir-se à violência física, mas sua relação com a política permanece explicitada.

Nessa sua segunda abordagem da vulnerabilidade, o que há de mais distintivo é o fato de o sentido de política estar primariamente associado à ampliação do gama de vidas reconhecíveis como humanas, ou seja, de vidas

the face is involved in a relationship with me “does not range [it] in the Same”), for instituting a general commensurability, and even for being the sphere of a frightening anonymity. Worse still, the existence of institutions is a means of distributing good conscience, because it allows me to refuse the responsibility that is assigned to me by the other, or at least transforms the ethical appeal into a simple duty. For, if the response to the call is mediated by duty, it is quite simply no longer a response. Politics is therefore a threat to the ethical relationship and adulterates it. This means that the only possible “good” politics would be a politics that makes itself discreet, a politics whose sole purpose would be to not prevent the ethical confrontation from taking place. The political is therefore subordinated to ethics in the double sense of being under its control and of always being compelled to efface itself in its presence. Strangely enough, this trend can be found in most of the recent attempts to conceptualize vulnerability (FERRARESE, op. cit, 225).

<sup>14</sup> Ibidem, p. 226

<sup>15</sup> BUTTLER, J. *Excitable Speech: A politics of the Performative*, New York: Routledge, 1997, p. 2.

<sup>16</sup> BUTTLER, J. *Giving an Account of Oneself*, op. cit., p. 101 e BUTTLER, J. *Prearious Life: The Powers of Mourning and Violence*: Verso: London and New York, [2004], 2006, p. 20.

reconhecidas como parte integrante do espaço político que confere visibilidade à sua vulnerabilidade. Em outras palavras, sem a visibilidade política da vulnerabilidade as vidas tornam-se desumanizadas, tornam-se irreais.

A desumanização, portanto, não decorre de uma invisibilidade material, concreta. Pode ocorrer tanto na forma de ocultação da imagem, como no caso das vítimas de guerra dos países inimigos, contabilizadas como meras estatísticas; como na forma de uma super exposição da imagem. Isso pode ocorrer, por exemplo, quando a imprensa retrata reiteradamente um ser humano como a encarnação do mal. Entre os casos mencionados por Butler está o de Saddam Hussein, cuja exposição midiática o identificou inteiramente como uma ameaça mundial. Nesse caso, a exposição de sua imagem foi justamente o que tornou sua humanidade invisível<sup>17</sup>.

Em Butler, portanto, a vulnerabilidade, tanto em sua dimensão ética como política, não é entendida como algo a ser superado, como uma fragilidade do agente político. Ao contrário, pois a ampliação da gama de vidas reconhecidas como humana se dá justamente pela visibilidade de sua vulnerabilidade. E o modo de identificar essa visibilidade está, diz Butler, na possibilidade de exposição pública do luto:

parece ser importante considerar que a **proibição do luto público constitui por si só a esfera pública com base justamente nessa proibição**. O público será criado sob a condição de que certas imagens não apareçam na mídia, de que alguns nomes de pessoas mortas não sejam pronunciáveis, de que algumas perdas não sejam declaradas perdas, e a violência contra elas seja difusa e “desrealizada”. Essas proibições não apenas alimentam o nacionalismo e seus objetivos militares, mas também suprimem o dissenso interno que poderia expor os efeitos humanos concretos da violência<sup>18</sup> (grifo nosso).

A expansão da esfera pública, no sentido que Butler lhe atribui, se dá portanto pela contenção da proibição do luto. Em *Frames of War*, Butler trata das vidas invisíveis nos conflitos de guerra salientando exatamente esse ponto. Resgatando uma idéia que esteve presente em quase toda a obra de Butler<sup>19</sup>, a autora afirma que as fronteiras, as molduras da esfera pública não

<sup>17</sup> Ibidem, p. 145.

<sup>18</sup> Tradução livre. No original: “it seems important to consider that the prohibition on certain forms of public grieving itself constitutes the public sphere on the basis of such a prohibition. The public will be created on the condition that certain images do not appear in the media, certain names of the dead are not utterable, certain losses are not avowed as losses and violence is derealized and diffused. Such prohibitions not only shore up nationalism based on its military aims and practices, but they also suppress any internal dissent hta would expose the concrete human effects of violence” (Ibidem, p. 37 – 38).

<sup>19</sup> Conforme observa Ferrarese, no trabalho anterior de Butler, em particular em *Gender*

são fixas, e a contenção de sua divisória é ela mesma precária. É justamente aí que estaria o espaço para a ação, para questionar o horizonte normativo que traça essas fronteiras.

Há também uma outra idéia de política na reflexão de Butler sobre vulnerabilidade que remete a coalizões políticas que, por sua vez, consistem em “formas de oposição política a certos Estados, e em políticas regulatórias que geram exclusões, abjeções, cidadanias parcial ou completamente suspensas, subordinação, degradação, etc.”<sup>20</sup>

Essa idéia tampouco é nova. Desde de *Gender trouble*, Butler vem se referindo a políticas de coalizão embasadas na irreduzível complexidade das identidades sociais, no reconhecimento de que não há posição política “purificada de poder”, e que talvez seja essa mesma impureza que produza a ação”<sup>21</sup>

No entanto, conforme já mencionado, Butler teve de se haver com as críticas que a acusavam de ser determinista, ou de conseguir responder a essas críticas parcialmente, uma vez que conseguiria explicar a motivação da subordinação, mas não da insubordinação. Afinal, conforme já comentado, se a vinculação do sujeito à norma se dá pela “vontade de subordinação”, de que modo se poderia entender a motivação da insubordinação, esse engajamento na impureza que produz a ação? Essa questão que emerge do processo de subjetivação de Butler em *Gender Trouble*, respondida parcialmente em *The Psychic Life of Power*, ainda não parece ter recebido uma resposta satisfatória.

Por isso, além da redução do escopo da política em sua reflexão recente sobre vulnerabilidade, pode-se dizer que restam ainda alguns fios soltos em sua concepção de ação política como coalizão e motivação da crítica que contribuem para fragilizar sua concepção de política perante sua ética da vulnerabilidade. Por isso, diz Ferrarese, no que se refere à vulnerabilidade, “a única resposta possível em Butler é uma resposta ética, da responsabilidade”<sup>22</sup>

---

*Trouble*, a autora apresenta uma concepção política de subversão em sua discussão sobre gênero segundo a qual, na linha de Foucault, não há nada fora do poder, o que descarta de saída o vocabulário emancipatório do repertório da autora. Por isso, subordinação estará ao longo de toda obra de Butler relacionada à rearranjos das relações de poder, à resignificação da norma. Essa mesma abordagem está também transposta para a reflexão tardia de Butler sobre vulnerabilidade e a expansão do enquadramento do espaço político. (FERRARESE, op, cit, p. 227).

<sup>20</sup> No original: “forms of political opposition to certain state and other regulatory policies that effect exclusions, abjections, partially or fully suspended citizenship, subordination, debasement and the like” (BUTLER, J. *Frames of War: when is life grievable?*, Verso: London and New York, 2010, p. 147).

<sup>21</sup> BUTLER, *Gender Trouble*[...], op. cit., p. XXviii.

<sup>22</sup> FERRARESE, op. cit., p. 227.

## 2. Nancy Fraser e Judith Butler Sobre o Enquadramento do Político

A fim de explicitar as implicações do déficit político no trabalho tardio de Butler, farei em seguida uma breve comparação entre o modo como Butler define a política nesses trabalhos com a reflexão de Nancy Fraser sobre justiça. A razão dessa comparação está no fato de a inflexão de Butler no sentido de explicitar o critério normativo positivo que embasa sua crítica à exclusão responder a uma crítica persistente de Fraser a seu trabalho. Em segundo lugar, porque acredito que o critério normativo que a própria Fraser formula contribui para lançar luz nas lacunas políticas de Butler.

Em 2008, quase duas décadas depois das críticas de Fraser a *Gender Trouble*, Fraser reiterou suas divergências iniciais com Butler:

Em primeiro lugar, estou absolutamente convencida de que o que quer que Butler diga que está fazendo em *Gender Trouble* ou em qualquer outro lugar, seu trabalho é absolutamente saturado por todos os tipos de demandas normativas. [...] eu pressionaria Butler a ser mais explícita sobre o que ela está fazendo e, se ela não quiser fazer isso, eu e outras pessoas podemos fazer isso por ela e dizer o que realmente está por trás de sua teoria. Penso que a categoria “exclusão” é muito importante para Butler como uma categoria normativa. A ideia de que há muitos tipos de exclusões, algumas bastante radicais, em que a existência de um determinado tipo de sujeito é ininteligível, outras, um pouco menos radicais, em que a existência do sujeito é inteligível, mas não é considerada aceitável. Penso que o impulso normativo de seu trabalho é tentar tornar visíveis estas operações de exclusão e contestá-las. Então, eu diria que uma categoria normativa positiva para ela é a inclusão, como oposta à exclusão. Isto parece ser útil, mas, realmente, quero apontar que é menos radical do que algo como a minha ideia normativa-chave, que é “paridade de participação”. Paridade de participação é um ponto de partida que permite condenar a exclusão, certamente, mas também condena a inclusão de algo menos do que em iguais termos. Então, penso que é uma categoria normativa mais forte do que o simples contraste exclusão/inclusão, que eu penso que é a principal categoria com que ela trabalha<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> CYFER, Ingrid; NEVES, Rafael. Entrevista com Nancy Fraser; tradução de Maria Aparecida Abreu. In: ABREU, Maria Aparecida. *Redistribuição, Reconhecimento e Representação*, Brasília: IPEA, p. 201 – 213, 2011, p. 204.

Apesar de Fraser ter feito essa declaração em 2008, o trabalho mais recente de Butler sobre vulnerabilidade parece ter atendido à cobrança de explicitar, ao lado de seu critério normativo negativo, exclusão política, seu critério normativo positivo, a inclusão política. De fato, desde *Precarious Life* (2004), o luto público vem sendo reivindicado como critério este que lhe permite diferenciar vidas humanizadas de desumanizadas.

No entanto, é preciso esclarecer que inclusão política aqui não poderia ser entendida como mera inclusão em uma concepção de humano dada aprioristicamente. Conforme a própria Butler esclarece:

Não é uma questão de simples entrada dos excluídos em uma ontologia estabelecida, mas sim de insurreição no nível da ontologia, um abertura crítica para a questão do que é real, quais vidas são reais, como a realidade deve ser refeita<sup>24</sup>.

Portanto, talvez uma melhor forma de nomear o critério normativo positivo de Butler não seja exatamente com a expressão *inclusão política*, mas sim com *expansão ou desestabilização das fronteiras do espaço político*.

De qualquer modo, o ponto que Fraser levanta permanece pertinente. Mesmo depois de articular a normatividade implícita em sua reflexão sobre vulnerabilidade, Butler ainda resiste em formular um critério normativo capaz de distinguir vidas mais ou menos desumanizadas. É verdade que Butler admite que essas diferenças existem<sup>25</sup>, mas ela não oferece instrumentos teóricos para acessar essas diferenças em seu modo de relacionar ética, política e vulnerabilidade. O critério que distingue humanizados de desumanizados não é capaz de captar essas diferenciações. No caso, por exemplo, do casamento gay, salários equitativos entre homens e mulheres, representação política, divisão sexual do trabalho doméstico, o critério do luto público teria pouco a dizer. Esse tipo de injustiça escaparia dos diagnósticos que esse critério é capaz de realizar. Na abordagem de Butler, injustiças como essas permaneceriam despolitizadas.

Opondo sua própria idéia normativa “paridade de participação” à de inclusão em Butler (ou, poderíamos dizer, expansão/desestabilização da esfera pública), Fraser afirma que seu critério é mais forte porque abarca uma maior gama de injustiças sociais.

Fraser já vem há um bom tempo reafirmando que a justiça compreende três dimensões: cultural, econômica e política. Em um sentido amplo, todas são políticas, mas esta última se refere a um sentido estrito de política, ao

<sup>24</sup> Tradução livre. No original: “it is not a matter of a simple entry of the excluded into a established ontology, but an insurrection at the level of ontology, a critical opening up of the questions what is real, whose lies are real how might reality be remade?”. (BUTTLER, J. *Precarious Life*[...], op. cit., p. 33).

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 31.

âmbito da jurisdição estatal e às regras decisórias, à representação equitativa nos processos decisórios públicos, representatividade, etc. Essas questões, por sua vez, se relacionam a dois tipos de injustiça política: sub-representação ordinária (*misrepresentation*), e mau-enquadramento. A primeira ocorre quando as fronteiras políticas ou regras decisórias funcionam de modo excludente, negando a algumas pessoas o direito de participar como par nas interações sociais<sup>26</sup>. O segundo nível da injustiça política corresponde àquele que constitui normas de exclusão e inclusão, regras que distinguem membros de não membros de uma comunidade política. Essas são questões relacionadas ao modo como a justiça é enquadrada (*framed*). O mau enquadramento em Fraser é similar ao tipo de exclusão sofrida por aqueles que não tem *direitos a ter direitos*, na expressão de Arendt, ou seja, por aqueles que são politicamente inexistentes, mortos, que são *não-pessoas*.

A condição de não pessoa relacionada à exclusão política sofrida por quem não tem *direito a ter direitos* lembra bastante a condição de desumanizado, nos termos de Butler. De fato, ambas as autoras estão preocupadas com a morte política e as injustiças sociais que dela decorrem.

No entanto, ao restringir a relação entre vulnerabilidade e política ao enquadramento da esfera pública, Butler se vê sem instrumentos para distinguir entre diferentes modos e graus de exclusão. Na comparação com o critério normativo de Fraser, o que fica evidente é que Butler restringe a ação política à ampliação ou desestabilização do enquadramento, deixando outras manifestações de injustiça fora do radar tanto de seu critério normativo positivo (expansão da esfera pública), quanto negativo (exclusão da esfera pública).

### **Conclusão - Política e Vulnerabilidade: um encontro possível?**

O encontro entre política e vulnerabilidade é reconhecido pela maior parte da teoria política contemporânea como um encontro não apenas possível, mas também necessário, especialmente pela teoria feminista.

No entanto, apesar de historicamente a teoria política feminista ter reivindicado uma ampliação do conceito de política, o que se vê nas discussões contemporâneas sobre vulnerabilidade é que prevalece uma redução desse conceito. Conforme dito anteriormente, Butler é bastante ilustrativa disso, pois sua recusa radical do agente racional e universal ao longo de sua obra poderia sugerir uma maior facilidade em integrar vulnerabilidade e política. Mas, conforme se tentou argumentar neste artigo, também no caso de Butler, a política termina sendo ofuscada. Não porque lhe falte um conceito de política, de esfera pública ou de ação política, mas porque esses conceitos estão subordinados à ética, o que fica evidente quando Butler afirma que o

<sup>26</sup> FRASER, N. *Scales of Justice*. New York: Columbia University, 2009, p. 16-17.

próprio espaço público é definido pela delimitação da fronteira da esfera de operação da ética da não violência.

A análise da abordagem de Butler da vulnerabilidade e a comparação com a teoria da justiça tridimensional de Fraser<sup>27</sup> alerta simultaneamente para a dificuldade e para a necessidade de abordar essa questão da perspectiva da teoria política. Introduzir vulnerabilidade como objeto da política é difícil em razão dos desafios que apresenta para a concepção de autonomia e capacidade de ação e pelas implicações na delimitação da própria esfera pública. Mas é indispensável porque é um elemento fundamental para se diagnosticar as injustiças sociais, os obstáculos externos e internos à emancipação, assim como para formular os remédios políticos para combatê-las.

## Referências

ALLEN, A. *The Politics of Ourselves: Power, Autonomy and Gender in Contemporary Critical Theory*. Columbia: Columbia University Press, 2008.

BENHABIB S, et al. *Feminist Contentions: a philosophical Exchange*. New York: Routledge, 1995.

BUTLER, J. *The Psychic Life of Power*, Stanford: Stanford University Press, 1997.

\_\_\_\_\_. *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of identity*. New York: Routledge, 1999.

\_\_\_\_\_. *Excitable Speech: A politics of the Performative*, New York: Routledge, 1997.

\_\_\_\_\_. What is Critique? An Essay on Foucault's Virtue. In: INGRAM, D. *The Political*, Oxford: Blackwell, 2002.

\_\_\_\_\_. *Precarious Life: The Powers of Mourning and Violence*: Verso: London and New York, [2004], 2006.

\_\_\_\_\_. *Giving an Account of Oneself*, New York: Fordham University Press, 2006.

\_\_\_\_\_. *Frames of War: when is life grievable?*, Verso: London and New York, 2010.

CYFER, Ingrid; NEVES, Rafael. Entrevista com Nancy Fraser; tradução de Maria Aparecida Abreu. In: ABREU, Maria Aparecida. *Redistribuição, Reconhecimento e Representação*, Brasília: IPEA, p. 201 – 213, 2011.

<sup>27</sup> No entanto, se claramente não há déficit político em Fraser, tampouco há uma exploração mais profunda da relação entre política e vulnerabilidade. Fraser evita adentrar esse nível de análise, o que fica claro tanto em seus debates com Axel Honneth, como com Judith Butler. Discuto essa questão no artigo CYFER, I. Feminismo, Identidade e Exclusão Política no debate entre Nancy Fraser e Judith Butler (não publicado - artigo aceito para publicação na Revista *Ideias*).

FRASER, N. *Scales of Justice*. New York: Columbia University, 2009.

FERRARESE, E. The Vulnerable and the Political: On the Seeming Impossibility of thinking vulnerability and the political together and its consequence, *Critical Horizons*, v. 17, n. 2, p. 224 – 239, May 2016.

LEVINAS, E. *Otherwise than Being or beyond Essence*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1981.

\_\_\_\_\_. *Difficult Freedom: Essays on Judaism*; tradução de Sean Han, Baltimore: John Hopkins University Press, 1990.

# O ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AS POSSIBILIDADES PARA O DIREITO

*Danielle Anne Pamplona<sup>1</sup>*

## Introdução

O presente texto busca enfrentar o instrumento utilizado pelo Estado, por excelência, para se relacionar com os administrados nas mais diversas áreas. No mundo jurídico, muito se fala sobre políticas públicas, em especial para cotejá-las com a possibilidade do Poder Judiciário se manifestar sobre elas.

Essa última afirmação, no entanto, carece de muita especificação para que seja integralmente compreendida. Debater a possibilidade e a correição de o Judiciário se manifestar sobre políticas públicas é algo que, no Brasil, deve ser feito a partir da prévia consideração acerca do conteúdo do que está sendo avaliado pelo Judiciário e, ainda, como se demonstrará, de que parte exatamente de uma política pública está o Judiciário a se manifestar. Essas duas exigências podem parecer bastante abstratas neste momento, mas a expectativa é que possam ser esclarecidas na medida em que se avance a exposição sobre as políticas públicas.

Para tanto, o texto conceitua políticas públicas antes de esclarecer qual foi a gênese de seu estudo, ou seja, quem e em que condições voltou-se à teorização sobre tais atividades estatais. Em seguida, o texto explora alguns modelos de análise das políticas, dando especial ênfase aos benefícios para o pesquisador que se familiariza com o modelo denominado ‘ciclo de políticas públicas’. Ao final, o texto procura justificar a escolha do modelo, esclarecendo como ele pode ser utilizado pela área jurídica.

## 1. Conceito de Políticas Públicas

Falar em políticas públicas significa pensar o que os governos produzem, ou seja, é voltar os olhares para a atividade estatal. Dye propõe um conceito popular, para ele as políticas públicas são “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”<sup>2</sup>. Para Meny, uma política pública é o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade

<sup>1</sup> Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Visiting Scholar na American University em Washington, DC (2015/2016); Professora do Programa de Pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná; Coordenadora da Clínica de Direitos Humanos do PPGD/PUC-PR.

<sup>2</sup> DYE, Thomas. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972, p.1.

governamental<sup>3</sup>. A ausência de uma política, no entanto, não pode ser confundida com a falta de implementação da mesma. Assim, necessário concordar com autores que negam a possibilidade de análise da ausência de atuação estatal, ao menos sob a perspectiva de análise das fases, ou da maior ou menor interferência dos diferentes atores, ou das possibilidades de avaliação – há uma inconsistência lógica em se admitir a ausência da atuação como conteúdo de políticas públicas. O termo não é unívoco e há, de fato, conceitos apontando para diferentes aspectos das políticas públicas: quem as elabora, a quem ou a que se destinam. O termo ‘pública’, refere-se, para alguns, ao Estado, e para outros, ao público, a todos.

Autores como Saravia entendem que as políticas públicas são aquelas elaboradas ou decididas por uma “autoridade formal legalmente constituída no âmbito de sua competência e [...] coletivamente vinculante”<sup>4</sup>. Assim, outros atores podem participar da elaboração de políticas, mas não no momento inicial de sua formatação, que é o momento da decisão, mas sim no momento de sua implementação ou da avaliação de seus resultados. Outros, no entanto, admitem a atuação de outros atores na elaboração de políticas públicas. O adjetivo *público* é utilizado para chamar atenção ao fato de que as questões que se tenta solucionar são públicas, e não, portanto, para indicar quem seria o responsável pela elaboração das políticas<sup>5</sup>. Assim, reconhecem que as organizações não governamentais ou órgãos privados podem interferir na elaboração de políticas, participando em suas fases iniciais, na tomada de decisões para a formulação das políticas.

São várias as possibilidades teóricas de análise de políticas públicas. Uma das perspectivas de análise de políticas públicas parte do pressuposto de que as instituições são essenciais para a qualificação das políticas como públicas. Trata-se dos institucionalistas que defendem que a legitimidade das políticas públicas é conferida pela participação do Estado, que monopoliza a coerção na sociedade<sup>6</sup>.

## 2. Gênese do estudo das políticas públicas

O estudo das políticas públicas nasce nos Estados Unidos quando a doutrina faz um desvio do caminho percorrido pelos doutrinadores europeus que se concentravam nas instituições do Estado. Por isso, na Europa, as dou-

<sup>3</sup> MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 1992, p. 80.

<sup>4</sup> SARAIVIA, Enrique. *Introdução à Teoria da Política Pública*. In: SARAIVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) *Políticas públicas*. Brasília, Enap, 2006, p.31.

<sup>5</sup> SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas, Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*, p.3-5.

<sup>6</sup> DYE, Thomas. *Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas*. In: HEIDEMANN, F.; SALM, J. (Org.) *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*, 2ª edição, Brasília: Ed. UNB, p.97-120, 2010, p.101.

trinas sobre políticas públicas surgem dos estudos sobre as instituições que conformam Estado e, nos Estados Unidos, serão fruto de teorizações sobre as atividades do governo<sup>7</sup>.

Nas sociedades industriais do segundo pós-guerra havia necessidade de ajustar as práticas democráticas às novidades da sociedade tecno-industrial que surgiam. A análise de políticas surge com a promessa de ser um empreendimento empírico que nasce com a intenção de facilitar as práticas da administração. Eram necessários estudos sobre os resultados das ações estatais, por isso, o momento mais relevante na gênese dos estudos sobre políticas públicas era o da avaliação. O pós-segunda Guerra trouxe um aumento considerável nos gastos estatais e o conhecimento da eficiência das aplicações era essencial para a tomada de novas decisões. Neste momento, o estudo das políticas públicas era feito por uma abordagem comportamentalista, voltada aos atores envolvidos, e centrada em análises quantitativas que se ocupavam de pesquisas de opiniões e aplicação de diferentes questionários. Esse modelo buscava compreender as crenças e atitudes de grupos e indivíduos para além das estruturas nas quais se encontravam.

Todavia, nos anos 70 e 80, os estudos demonstram que os resultados das pesquisas empíricas eram muito mais tímidos do que os antecipados. Com o passar do tempo, percebeu-se que a questão era que uma vez colhidos os dados, a Administração não reconhecia a sua utilidade e sua potencialidade.

Já no Brasil, estudos sobre políticas públicas foram realizados só recentemente. Nesses estudos, ainda esporádicos, deu-se ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas<sup>8</sup>.

Há mais de treze mil teses ou dissertações, no Brasil, que incluem o termo ‘políticas públicas’ em suas palavras-chave. Na área do Direito somente as teses existentes alcançam o número de três mil<sup>9</sup>. Sem qualquer estudo sistematizado, é possível navegar pelos resumos apresentados e identificar que muitos dos trabalhos são feitos com análise de conteúdos de diferentes políticas públicas. De fato, em especial no Direito, os trabalhos sobre políticas públicas discutirão sua judicialização, ou o conteúdo de uma política específica. Todavia, como esse texto pretende demonstrar, há outras abordagens possíveis a partir dos estudos de políticas públicas feitos pela ciência política.

<sup>7</sup> SOUZA, Celina. *Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas*. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE M.; MARQUES E. (Org.) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 65-86, 2007, p.22.

<sup>8</sup> FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil, Planejamento de Políticas Públicas*, n. 21, p. 211-259, 2000, p. 214.

<sup>9</sup> Dados recolhidos no portal de teses da CAPES.

### 3. Os diferentes estudos sobre políticas públicas

As análises políticas indicam a necessidade de serem distinguidos três termos emprestados da língua inglesa, a *polity*, *politics* e *policy*.

- a dimensão institucional ‘*polity*’ se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- no quadro da dimensão processual ‘*politics*’ tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- a dimensão material ‘*policy*’ refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas<sup>10</sup>.

A língua inglesa, portanto, tem três termos diferentes para significar o que em português chamamos de política ou políticas. O objeto de estudo, aqui, são as políticas públicas, os seja, os “conteúdos concretos”, a “configuração dos programas políticos”. A ciência política e seus autores são profícuos em identificar diferentes modos de analisar as políticas públicas. As pesquisas sobre políticas públicas podem classificadas em quatro tipos. Elas podem ser voltadas ao conteúdo de uma política, como saúde ou transporte e resultarem em um trabalho bastante descritivo. Podem também ser pesquisas de avaliação e de impacto; ou sobre o processo de surgimento das políticas – buscando observar quais são os fatores que influenciam na elaboração de uma política; ou ainda, podem ser estudos que busquem o *design* mais eficiente de uma política pública<sup>11</sup>. Dentre estas possibilidades, há várias escolas que procuram desenvolver instrumentos para análise das políticas públicas. Uma das maneiras de compreender as políticas públicas é utilizar-se do chamando ciclo das políticas públicas. O presente texto explora esse modelo, por entender que ele fornece uma visão ampla das políticas públicas, mas que, ao mesmo tempo, permite ao pesquisador identificar fases específicas em que pode indagar quais os atores e processos relevantes. Elaborado por Harold Laswell, ele divide o processo das políticas públicas em fases, quais sejam, a da informação, da promoção, de prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação. Esse modelo parte da presunção de que os atores políticos respondem a demandas que lhe são feitas. Esta abordagem identifica

<sup>10</sup> FREY, op. cit., p. 217.

<sup>11</sup> Cf. SABATIER, Paul A. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 2007 (especialmente o primeiro capítulo).

fases que não devem ser encaradas de modo estanque, mas sim como partes que por vezes se entrelaçam. Aplicar esse modelo à análise de uma política permite que se compreenda como ela é elaborada e como ela pode ser melhorada. Cada uma destas fases pode ser um ponto de partida para a análise de políticas públicas; cada análise procurará responder a uma pergunta diferente e dará um resultado também diferente.

Assim, a análise de promoção de políticas públicas permite que se indague sobre a maior ou menor participação de outros atores que não o estatal; ou ainda, a análise da fase de implementação permite que seja analisada a direção das forças que atuam sobre as ações a serem executadas, se atuam de cima para baixo, ou de baixo para cima. Em suma cada análise permitirá que se alcance um conhecimento diferente sobre o assunto.

Uma excelente proposta de adaptação do ciclo de políticas públicas proposto por Laswell dita que há cinco fases: a da percepção de definição de problemas; de formação de agenda decisória; formulação de programas e projetos; implementação de políticas delineadas e monitoramento e avaliação das ações planejadas<sup>12</sup>. Esta abordagem permite que se identifique a fase e o procedimento sobre o qual se quer concentrar o estudo.

Mas há outras possibilidades, outros modelos, como por exemplo, o novo institucionalismo, originalmente proposto por Hall e Taylor ao identificarem três métodos de análise de políticas públicas com o objetivo de estabelecer o papel das instituições na elaboração das políticas: o institucionalismo histórico, o da escolha racional e o sociológico<sup>13</sup>. As pesquisas institucionalistas, que se voltam ao papel das instituições, são uma resposta às avaliações comportamentalistas que estão na gênese dos estudos das políticas públicas. E, por sua vez, as análises neo-institucionalistas representam uma

condensação entre, de um lado, a manutenção dos traços positivistas do comportamentalismo: objetividade/ racionalidade, empirismo, formalizações, método dedutivo (escolhas reacionais) e, de outro lado, como apontado, recoloca a primazia, herdada do velho institucionalismo, das instituições na dinâmica das escolhas sociais<sup>14</sup>.

Uma das escolas institucionalistas é a das escolhas racionais que surge

<sup>12</sup> RAEDER, Savio. Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*. Belo Horizonte, n. 13, p.121.146, 2014, p.8.

<sup>13</sup> HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. *As Três Versões do Neo-Institucionalismo*. Lua Nova, n.58, p.193-224, 2003, p.194.

<sup>14</sup> RIBEIRO, Fernando. Institucionalismo da Escolha Racional e Institucionalismo Histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política, *Pensamento plural*, n. 10, p. 89 – 100, Pelotas, 2012, p.91.

no estudo do comportamento dos membros do Congresso Nacional norte-americano.

O elemento relevante dessa literatura diz respeito à impossibilidade de equilíbrio nas escolhas sociais... Em termos teóricos a somatória horizontal das preferências individuais dos legisladores relativas a opções de políticas públicas postas em votação não representa uma convergência para o 'bem comum'<sup>15</sup>.

As instituições são percebidas como estruturas que estabelecem os padrões de relacionamento entre os atores, as regras do jogo e, com isso, afetam os objetivos e resultados das políticas públicas por afetarem as decisões dos atores envolvidos. Para essa escola, os atores fazem cálculos estratégicos, deduzindo o comportamento de outros atores, para tentar maximizar seus próprios ganhos no processo de decisão. As pesquisas dos institucionalistas se voltam às instituições governamentais e aplicam-se, em geral, às fases de formulação e implementação de políticas.

É possível encontrar outros modelos, como o da teoria das elites, que busca demonstrar que as decisões são sempre tomadas por um grupo específico que exerce seu poder (de gênese econômica ou não) sobre a maioria. A apropriação deste modelo demonstra bons resultados quando a pesquisa se volta à fase de formulação das políticas públicas. Várias são as possibilidades, mas o modelo que explica as políticas públicas por meio de suas fases parece fornecer um quadro geral do processo que se desencadeia com uma decisão política e nem se encerra com a avaliação da política implementada, eis que há uma continuidade na apreensão dos dados resultantes da avaliação e na continuidade ou não da própria política, com ou sem ajustes.

### 3.1. O Direito e o Estudo de Políticas Públicas

O ambiente jurídico tem se voltado, especialmente, às políticas públicas sociais, e em especial à atuação do Poder Judiciário diante delas. Em especial pós-promulgação da Constituição de 88 e com o período da redemocratização, há um aumento do interesse em políticas públicas sociais. Estas são aquelas voltadas à prestação, pelo Estado, dos diversos serviços constitucionalmente previstos no setor de direitos sociais. Com o fenômeno da judicialização dos direitos, o debate acerca da extensão dos poderes do Judiciário para *interferir* em políticas públicas ficou mais intenso. Apesar da relevância do tema, e das implicações da maior ou menor possibilidade de interferência do Judiciário, é possível analisar o tema das políticas públicas sob outro viés. A análise a partir do Direito pode ser aplicada à atividade do Executivo

---

<sup>15</sup> Ibidem, p.94.

e também do Legislativo. As políticas públicas interessam ao Direito quando ainda estão sendo elaboradas, pelo objetivo fato de que há regras a serem cumpridas, mas, para, além disso, porque o Direito se relaciona com outras disciplinas e desta intersecção podem se apresentar outros problemas.

Assim, sob o ponto de vista do Direito, avaliar, por exemplo, as políticas elaboradas para atender a questão de refúgio, ou outras políticas de cunho social, passa pela avaliação do cumprimento das obrigações internacionais assumidas por nosso Estado. Mas pode passar pela avaliação dos seus elementos internos e de sua conformidade com a legislação doméstica; ou pela influência que diferentes atores tiveram em sua formulação; ou do poder que dispõem para sua implementação. As diferentes análises trarão resultados diferentes, portanto, esses resultados estão intrinsicamente conectados ao tipo de análise escolhida. Ao analisar uma política pública, a escola neo-institucionalista pode auxiliar na compreensão de quais instituições afetam os comportamentos dos atores e como elas o fazem. Compreender, portanto, como está estabelecido o procedimento de decisão em uma determinada estrutura (Colegiados de Direitos, Assembleia Legislativa) pode auxiliar na compreensão do resultado obtido.

Em um ambiente caracterizado por um Estado responsável por prestações aos administrados, como o brasileiro, as políticas públicas que versam sobre os direitos sociais são as de maior visibilidade também para o Direito. Em outras palavras, como o Estado brasileiro tem a obrigação constitucional de prestar vários serviços estabelecidos pela dicção do que sejam os direitos sociais, o modo de prestação destes serviços está intimamente ligado à disciplina jurídica, seja porque carece de regulamentações do executivo e do legislativo, seja porque a ausência de concretização efetiva acaba no poder judiciário.

De fato, o fenômeno da judicialização está presente em inúmeros artigos científicos publicados nos últimos anos. Seja para defender a atuação do Judiciário ou para se posicionar contra ela, o que chama a atenção é a conexão que pode ser feita entre a falha na execução de políticas públicas, a demanda individual pela concessão de um direito, e a atuação do poder judiciário. Apesar da identificação da atuação judicial como interferência em políticas públicas, a utilização da abordagem do ciclo de políticas públicas pode apontar para resultado diferente. Explica-se: ao compreender que a política pública é composta por um conjunto de atos que culminam na realização de um plano, falar em interferência em políticas públicas torna-se um tanto vago. Necessário identificar se as decisões judiciais estão interferindo com a elaboração de políticas públicas ou com sua implementação, para mencionar somente duas fases do ciclo das políticas públicas. A diferença é relevante para os críticos da atuação judicial. Se as decisões judiciais estiverem

incidindo no momento de implementação, para garantir que o quanto já foi estabelecido pelos outros poderes seja cumprido, não pode haver a alegada injusta intromissão do judiciário em áreas típicas dos outros poderes. Assim, apesar do que digam ementas de julgados, ou o próprio corpo da decisão ao mencionar termos como 'políticas públicas' ou 'interferência judicial', se o poder judiciário estiver atuando para garantir a execução de uma política pública como estabelecida no âmbito dos outros poderes, não há que se falar em interferência judicial. Provavelmente as políticas de saúde são as que mais chances têm dado ao judiciário de manifestação, por isso, útil o exemplo: se a decisão judicial estabelece que se entregue um medicamento a uma pessoa, na forma indicada na política pública delineada pelo Estado, a fase que sofre a ingerência é a da implementação, e aí não há que se discutir a ingerência do judiciário em assuntos dos outros poderes. De fato, o que o Judiciário está a fazer é somente garantir um direito individual previsto na Constituição cuja concretização já foi estabelecida pelo Executivo e/ou Legislativo. Por outro lado, se a decisão judicial pretende substituir a decisão política do local de realização de uma obra, ou do objeto da obra, aí a interferência é na fase de elaboração das políticas públicas e, de fato, o judiciário está a agir na seara de atuação dos outros poderes.

Mas não é somente no embate em torno do papel do Judiciário que a análise das políticas públicas a partir de seu ciclo pode ser profícua. De fato, o conhecimento do ciclo e de suas diferentes fases pode contribuir para uma maior exatidão nas pesquisas na área do Direito. Estabelecer, de início, se o trabalho se debruçará sobre a fase de decisão ou sobre a fase de implementação de uma política, poderá dar contornos mais específicos ao objeto da pesquisa, trazendo clareza para suas conclusões.

## **Conclusão**

Há muito para ser explorado na seara de análise de políticas públicas. Como foi demonstrado, a análise será enriquecida se o modelo comportar o exato objeto da pesquisa.

No âmbito da crítica ou defesa do papel atual do Judiciário diante da judicialização de temas que são tratados pelos outros poderes por meio da edição de políticas públicas, fica claro que não se pode confundir a intromissão na fase de decisão sobre a política ou na fase de implementação da mesma. O momento sobre o qual incide a decisão é determinante para definir se há intromissão indevida ou não do poder judiciário. Conhecer as diferentes fases de formatação das políticas públicas pode ser um instrumento relevante na análise que se pretenda fazer.

Como as políticas públicas mais visíveis para as pesquisas a área do direito são as políticas que incidem sobre a área social, ou seja, políticas que

permitem ao Estado se desvencilhar dos serviços que deve prestar por força de comandos constitucionais, são também estas a que mais aparecem em trabalhos acadêmicos<sup>16</sup>.

Acredita-se que o conhecimento de estudos sobre políticas públicas, com o empréstimo de conhecimentos produzidos pelos pesquisadores da área da ciência política, pode enriquecer a discussão no direito.

## Referências

DYE, Thomas. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

\_\_\_\_\_. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F.; SALM, J. (Org.) *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed. UNB, 2ed, p.97-120, 2010.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 212-259, 2000.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. *As Três Versões do Neo-Institucionalismo*. Lua Nova, n.58, p.193-224, 2003.

LASSWELL, Harold. *The Decision Process: seven categories of functional analysis*. College Park: University of Maryland Press, 1956.

LINDBLOM, Charles. Muddling Through: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, F.; SALM, J. (Org.) *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed. UNB, 2ed, p.161-180, 2010.

MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 1992.

RAEDER, Savio. Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*. Belo Horizonte, n. 13, p.121-146, 2014.

RIBEIRO, Fernando. Institucionalismo da Escolha Racional e Institucionalismo Histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política, *Pensamento plural*, n. 10, Pelotas, p. 89-100, 2012.

SABATIER, Paul A. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 2007.

SARAVIA, Enrique. *Introdução à teoria da política pública*. In: SARAVIA,

<sup>16</sup> Vide, novamente, o Portal de Teses da CAPES. A comparação é feita com a busca de teses que indiquem versar sobre políticas públicas na área de saúde, educação ou previdência, em relação às que indiquem versar sobre políticas públicas econômicas.

E.; FERRAREZI, E. (Org.) Políticas públicas. Brasília, Enap, 2006.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas, Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*, Trilha, 2013.

SOUZA, Celina. *Estado da arte da pesquisa em políticas públicas*. In: HOCHMAN, G.;

ARRETCHE M.; MARQUES E. (Org.) Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 65-86, 2007.

# EDUCAÇÃO E TRABALHO



# DIREITO HUMANO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE: POLÍTICAS PÚBLICAS E DESAFIOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

*Ângela Limongi Alvarenga Alves<sup>1</sup>*

*Meire Cristina de Souza<sup>2</sup>*

## Introdução

O Direito à Educação é reconhecido como direito humano. Tal é a sua relevância, que o legislador brasileiro lhe dedica parte do texto constitucional e empreende esforços em examinar e legislar sobre o tema nas diversas esferas – autônomas – componentes do federalismo brasileiro.

É o direito humano que mereceu o maior número de dispositivos no atual texto constitucional e um dos que mais vêm sofrendo alterações, sempre no sentido de ampliar a proteção e a promoção do direito. E, paradoxalmente, o que se apresenta menos eficaz, pela falta de qualidade empreendida.

Apesar da ampla proteção legislativa conferida ao direito, a definição de “qualidade”, no entanto, não encontra amparo legal, constituindo-se, outrossim, desafio a ser enfrentado a fim de conferir substância ao direito.

O presente artigo parte do entendimento de que o direito à educação constitui um direito humano, sob perspectiva jusnaturalista, para, a partir daí, analisar o ordenamento jurídico brasileiro sob a égide do modelo de autonomia federativa adotada no Brasil e a superprodução legislativa sobre esse direito e de como essa prática torna dificultosa a assunção da qualidade da educação como relevante política pública a fim de concretizar definitivamente o acesso e garantir a qualidade na educação brasileira.

## 1. Direito Humano à Educação

O direito à educação enquanto direito humano tem sido tema, ao longo da história, de inúmeros documentos, movimentos e campanhas de afirmação e legitimação dos direitos da pessoa humana. Na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão<sup>3</sup>, admitida pela Convenção Nacional Fran-

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP); Mestre em Constitucionalismo e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM); Pós-graduada em Gênero e Diversidade na Escola pela Universidade Federal de Lavras (UFLA) e em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pesquisadora; Bolsista CAPES.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo; Graduada pela Universidade de Cruzeiro do Sul. Advogada.

<sup>3</sup> Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1793.htm>>. Acesso em: 09 ago. 2016.

cesa em 1793, o artigo XXII o assegurava da seguinte forma: “A instrução é a necessidade de todos. A sociedade deve favorecer com todo o seu poder o progresso da inteligência pública e colocar a instrução ao alcance de todos os cidadãos”.

Em 1948, esse direito foi reafirmado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada e proclamada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), cujo artigo XXVI, dispunha que:

Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito.

Dentro da concepção de dignidade do ser humano, o direito à educação foi elevado a um nível de valor ampliado, deixando de ser apenas uma faculdade do ser humano para tornar-se um dever a ser cumprido pelo Estado e um direito a ser exigido pelo homem.

No âmbito do conjunto dos direitos humanos, os chamados direitos econômicos, sociais e culturais nos são os costumeiramente apresentados como direitos de segunda dimensão. A doutrina contemporânea, todavia, apresenta como inaceitável a divisão dos direitos civis e políticos e dos direitos sociais, econômicos e culturais em distintas dimensões ao considerar a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, como bem pondera Flávia Piovesan acerca do tema:

[...] em face da indivisibilidade dos direitos humanos, há de ser definitivamente afastada a equivocada noção de que uma classe de direitos (a dos direitos civis e políticos) merece inteiro reconhecimento e respeito, enquanto, outra classe de direitos (a dos direitos sociais, econômicos e culturais), ao revés, não merece qualquer observância. Sob a ótica normativa internacional, está definitivamente superada a concepção de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são direitos legais. A ideia da não acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica e não científica. São eles autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis, e demandam séria e responsável observância. Por isso devem ser reivindicados como direitos e não como caridade, generosidade ou compaixão<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Cf. PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos, culturais e direitos civis e políticos. *Revista do Advogado* – Estudos de direito constitucional em homenagem a Celso Ribeiro Bastos. São Paulo, nov. 2003.

O direito à educação é direito humano de conteúdo social, é direito individual e também direito difuso e coletivo de concepção regida pelo conceito de dignidade humana<sup>5</sup>e, no ordenamento jurídico brasileiro, tem previsão constitucional específica nos títulos “II – Dos direitos e garantias fundamentais” e “VIII – Da ordem social”, além de outras disposições aspergidas pelo texto constitucional. É reconhecido como o primeiro dos direitos sociais, direito fundamental do cidadão e dever do Estado, da família e da sociedade<sup>6</sup>. Esse direito revela em si natureza constitucional dúplice: constitui direito e dever, sincreticamente, englobando o direito do indivíduo de se educar e o dever do Estado, da sociedade e da família em educar.

Essa peculiaridade do direito à educação no Brasil constrói uma instância de tutela e exercício de direito igualmente dúplice: os sujeitos ativos e passivos do direito à educação são, simultaneamente, uma coisa e outra.

Os seus titulares são os indivíduos ou grupos de indivíduos, considerados de acordo com as suas peculiaridades (a criança, o jovem, o adulto, o idoso, etc). Seu sujeito passivo é o Estado, responsável, por excelência, pelas ações e intervenções que lhe conferem efetividade<sup>7</sup>. A família, por sua vez, como instituição reconhecida e tutelada pelo direito, atua como corresponsável pelo seu exercício, assumindo a obrigação de se colocar à disposição do processo educativo<sup>8</sup> prestado diretamente pelo Estado ou por ele fiscalizado, ao menos nas hipóteses em que a educação formal se faz obrigatória<sup>9</sup>, para indivíduos entre 4 e 17 anos de idade<sup>10</sup>.

Além da previsão constitucional, há uma série de outros documentos jurídicos que contêm dispositivos relevantes a respeito do direito à educação, tais como o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, ratificado pelo Brasil, em 12 de dezembro de 1991, e promulgado pelo Decreto Legislativo 592/92; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei 9.394/96), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei 8.069/90), o Plano Nacional de Educação (PNE, Lei 13.005/2014), entre outros.

A educação básica considerada um direito social-fundamental, ante a sua natureza imperativa de obrigatoriedade e gratuidade, por meio da estrutura constitucional do sistema educacional brasileiro, implicava aos governos concentrar mais recursos financeiros a fim de garantir aos cidadãos o ensino

<sup>5</sup> RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: ABMP; TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Justiça pela Qualidade na Educação*. São Paulo: Saraiva, p. 55 – 103, 2013, p. 55.

<sup>6</sup> BRASIL. Constituição Federal, art. 6º e 227.

<sup>7</sup> RANIERI, op. cit, p. 67-68.

<sup>8</sup> BRASIL. Constituição Federal, art. 227. Lei 10.406/2002 - Código Civil Brasileiro, art. 1634, inciso I.

<sup>9</sup> BRASIL. Constituição Federal, art. 228.

<sup>10</sup> BRASIL. Emenda Constitucional 59/2009.

fundamental e médio de forma obrigatória e gratuita, posto ser este um dever do Estado.

Nesse contexto, adveio a Emenda Constitucional 14/96, que modificou os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição (CF/88), dando, ainda, nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Contraditórias (ADCT).

Entre as modificações ocorridas, as mais importantes foram a do §1º, do art. 211, que atribuiu à União, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo dessas oportunidades assim como padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Também a alteração do §5º do art. 212 que trouxe como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação recolhido pelas empresas na forma da lei, e ainda no art. 60 do ADCT, com inclusão dos parágrafos 1º ao 7º, vinculando efetivamente verbas específicas ao ensino fundamental com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

A Emenda Constitucional 53/2006, promoveu alterações na CF/88 principalmente no que tange ao financiamento da educação básica com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em substituição ao FUNDEF, que fora instituído pela Emenda Constitucional 14/96, e tinha uma vigência de dez anos.

No que se refere ao financiamento da educação básica, além do mencionado, ocorreram ainda outras mudanças importantes, como por exemplo: a vigência do fundo passou a ser de quatorze anos e as fontes de recursos que o compõem teriam uma gradual ampliação do percentual de contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios de 15% para 20% das atuais fontes que estruturam o Fundo, além de se ter ampliado essas fontes com a participação de outros impostos em sua composição; houve uma especificação mais clara sobre os valores a serem complementados pela União aos Estados, DF e Municípios de modo que a partir de 2010 essa complementação deveria chegar a 10% do total arrecadado para o Fundo.

A Emenda Constitucional 59, aprovada em/2009 pelo Congresso Nacional, tratou da obrigatoriedade do ensino para a população nas faixas etárias entre 4 e 17 anos e amplia a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica. Com a mudança na CF/88, o ensino pré-escolar e médio passou a ser obrigatório, fixando-se como meta do governo, portanto, a universalização do acesso à educação.

A educação infantil e o ensino médio, componentes, juntamente com o ensino fundamental, da educação básica, passaram a integrar, em nível

constitucional, o ensino obrigatório e gratuito. Essa mudança tem grande relevância na efetivação e exigibilidade do direito à educação, que passou a ser qualificado constitucionalmente como direito público subjetivo (§1º do art. 208, da CF/88). Assim, o titular do direito ao ensino obrigatório e gratuito (infantil, fundamental e médio), pode, por meio do Poder Judiciário, constranger o Estado ao cumprimento do dever a ele imposto normativamente e, por conseguinte, ver satisfeita sua pretensão de acesso à educação. Ademais, reforça a eficácia da regra de que a não oferta ou oferta irregular do ensino obrigatório gera responsabilização das autoridades obrigadas a oferecê-lo.

A Emenda Constitucional 59/2009, inseriu três grandes diretrizes constitucionais a serem observadas nessa distribuição em prol do ensino obrigatório, sendo elas a universalização, a garantia de padrão de qualidade e a equidade.

A previsão de implantação do PNE assim como os planos nos âmbitos estadual e municipal pretende efetivar a intenção da norma a fim de garantir a eficácia da regra contida cujo objetivo maior se traduz na articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, assim como a definição de diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar, à melhoria da qualidade do ensino, à formação para o trabalho, à promoção humanística, científica e tecnológica do país, ao estabelecimento de meta para aplicação de recursos públicos em educação em proporção ao produto interno bruto do país<sup>11</sup>.

## 2. O Plano Nacional de Educação

O atual PNE foi aprovado por meio da Lei 13.005/2014, com vigência por dez anos. Caracteriza-se como uma política pública articuladora das diversas políticas educacionais, orientando-se pela busca da unidade na diversidade de políticas existentes<sup>12</sup> e tem a qualidade da educação como diretriz<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> BRASIL, Constituição Federal, art. 214.

<sup>12</sup> BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1362>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

<sup>13</sup> São diretrizes do PNE, art. 2º: a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação, a melhoria da qualidade da educação, a formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade, a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública, a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País, o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão

Contudo, o PNE não é uma inovação na legislação brasileira. Historicamente, no Brasil, identifica-se a origem da ideia de plano na educação a partir da década de 1930 e sua primeira manifestação explícita se deu pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932<sup>14</sup>.

O Manifesto, após diagnosticar o estado da educação pública no Brasil, afirmava que “todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar à altura das necessidades modernas e das necessidades do país”<sup>15</sup>, e dessa forma, enunciava as diretrizes fundamentais que culminaram com a formulação de um “plano de reconstrução educacional”<sup>16</sup>.

A Emenda Constitucional 59/2009 mudou a condição do PNE, que passou de uma disposição transitória da LDB para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, o que significa que planos plurianuais devem tomá-lo como referência. O plano também passou a ser considerado o articulador do Sistema Nacional de Educação, com previsão do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento. Portanto, o PNE deve ser a base para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais, que, ao serem aprovados em lei, devem prever recursos orçamentários para a sua execução<sup>17</sup>.

Dentre as vinte metas e dez diretrizes constantes do PNE, tem especial interesse a universalização da educação infantil e básica e a fomentação de sua qualidade em todas as etapas e modalidades por meio de políticas públicas voltadas à formação dos profissionais da educação e também para a educação continuada desses profissionais, dentre outras políticas necessárias para o atingimento da qualidade do ensino oferecido<sup>18</sup>.

A primeira meta relacionada à educação infantil prevê que, até o final do ano 2016, todas as crianças de 4 a 5 anos de idade devem estar matriculadas na pré-escola. A meta estabelece, também, que a oferta de Educação Infantil em creches deve ser ampliada de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do plano.

A segunda meta prevê que, até o último ano de vigência do PNE, toda a

---

de qualidade e equidade, a valorização dos profissionais da educação e a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

<sup>14</sup> SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n. 44, maio/ago., p. 380 – 412, 2010, p. 389. Disponível em: <<http://unicamp.sibi.usp.br/handle/SBURI/26460>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 407.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> BRASIL, Ministério da Educação, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), *Planejando a próxima década, conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação*, 2014, p. 5. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf)>. Acesso em: 13 ago. 2016.

<sup>18</sup> BRASIL, Lei 13.005/2014, metas: 1,2,3,5,7,15 e 16.

população de 6 a 14 anos deve ser matriculada no Ensino Fundamental de 9 anos, e pelo menos 95% dos alunos devem concluir essa etapa na idade recomendada. O Observatório do PNE apresentou estudos demonstrando que a meta está próxima de ser atingida, pois, considerando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE, percebe-se que 97,5% das crianças de 6 a 14 anos estavam matriculadas no ensino fundamental no ano de 2014<sup>19</sup>.

A terceira meta aborda o Ensino Médio, prevendo que até o ano de 2016, o atendimento escolar deve ser universalizado para toda a população de 15 a 17 anos. A meta prevê ainda elevar, até o final da vigência do PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%. Os resultados das pesquisas do Observatório do PNE indicam que no Brasil em 2014, cerca de 2,8 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos estavam fora da escola. Desses, aproximadamente 1,7 milhão eram jovens de 15 a 17 anos que deveriam estar cursando o Ensino Médio<sup>20</sup>.

Interessa também a meta de número cinco que pretende alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental. Considera-se que uma criança está alfabetizada quando ela se torna capaz de apropriar-se da leitura e da escrita como ferramentas essenciais para seguir aprendendo, buscando informação, desenvolvendo sua capacidade de se expressar, de desfrutar a literatura, de ler e de produzir textos em diferentes gêneros, de participar do mundo cultural no qual está inserida. Trata-se de uma meta ambiciosa, se considerados os resultados das avaliações externas: em 2014, 77,8% das crianças possuíam um nível adequado de leitura e apenas 65,5% possuíam nível adequado de escrita. Contudo, a meta é passível de ser atingida se houver um trabalho intencional e sistemático que objetive a melhoria da qualidade da formação inicial e continuada dos professores, acompanhado, entre outras, de políticas de distribuição de livros, de formação de bibliotecas acessíveis a todos as crianças e jovens em idade escolar e de fortalecimento de comunidades leitoras nas instituições<sup>21</sup>.

A meta número sete do PNE é a que se refere de forma mais direta à qualidade da Educação. No entanto, coloca como objetivo de qualidade as metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>22</sup>, indicador

<sup>19</sup> Informação disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/2-ensino-fundamental/indicadores>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

<sup>20</sup> Informação disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/3-ensino-medio>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

<sup>21</sup> Informação disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/5-alfabetizacao>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

<sup>22</sup> O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado pelo Inep em 2007 e representa a iniciativa pioneira de reunir em um só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do Inep a

composto pelas notas em língua portuguesa e em matemática da Prova Brasil e pelo fluxo escolar. Embora o IDEB tenha um papel fundamental ao dar notoriedade e objetividade à discussão sobre Educação no Brasil, a capacidade do indicador de diagnosticar a qualidade da Educação nas escolas e redes de ensino é limitada<sup>23</sup>.

A meta que visa ampliar a formação inicial dos professores é de grande importância para a qualidade da educação no Brasil, haja vista que, segundo os dados do censo escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Ministério da Educação (MEC), dos cerca de 2,2 milhões de docentes que atuavam na Educação Básica do país em 2014, aproximadamente 24% não possuíam formação de nível superior<sup>24</sup>.

A formação continuada dos profissionais da educação está prevista na meta dezesseis que pretende formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da Educação Básica, até o último ano de vigência do PNE, e garantir a todos os profissionais da Educação Básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino. Em 2014, apenas 31,4% dos professores da Educação Básica possuíam Pós-Graduação, segundo dados do Censo Escolar<sup>25</sup>.

O PNE pretende determinar as diretrizes, metas e estratégias para a política educacional dos próximos oito anos, considerando dois anos de sua vigência. Suas metas estão estruturadas em quatro grandes grupos, sendo que no primeiro grupo encontram-se metas estruturantes para a garantia do direito a educação básica com qualidade, e que assim promovam a garantia do acesso, à universalização do ensino obrigatório, e à ampliação das oportunidades educacionais. No segundo grupo as metas dizem respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade. O terceiro grupo de metas trata da valorização dos profissionais da educação, conjunto de metas consideradas estratégicas para que as metas anteriores sejam atingidas, e o quarto e último grupo traz metas referentes ao ensino superior.

---

possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/o-que-e-o-ideb>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

<sup>23</sup> Informação disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/7-aprendizado-adequado-fluxo-adequado>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

<sup>24</sup> Informação disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/15-formacao-professores>>. Acesso em 15 ago. 2016.

<sup>25</sup> Informação disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/16-profesores-pos-graduados>>. Acesso em 15 ago. 2016.

Todas as metas previstas no PNE consistem em objetivos fundamentais para a educação como um todo, todavia referimo-nos apenas às metas acima, considerando serem essenciais para a concretização da qualidade da educação básica no país.

### 3. O Parecer 8/2010 e a Qualidade da Educação

O Conselho Nacional de Educação (CNE), no exercício de sua função normativa e no zelo pela qualidade da educação, emitiu o Parecer 8/2010, de relatoria do Professor Mozart Neves Ramos, estabelecendo normas para a aplicação do inciso IX do artigo 4º da LDB, que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica brasileira.<sup>26</sup>

O Parecer é composto por três eixos ou vetores setoriais para a promoção da qualidade na Educação Básica: a valorização dos profissionais da educação, o financiamento da educação e a sua gestão democrática. O primeiro vetor, valorização dos profissionais da educação, aponta que não só a melhoria da remuneração se faz necessária, mas a instituição de planos de carreira, formação inicial e continuada e condições adequadas de trabalho.

Em relação ao financiamento da educação, o Parecer aponta que o investimento em educação no Brasil é inferior ao de países como Chile, Argentina e México e cinco vezes menor do que o que investem em educação os países da União Europeia.

O Parecer ressalta, entretanto, que apenas recursos não são suficientes para garantir a qualidade da educação, que depende também de uma boa gestão, professores valorizados, currículos atraentes e boa infraestrutura de trabalho. Mas sem recursos adequados, é deveras dificultoso alcançar uma educação de qualidade para todos.

Da mesma forma que a valorização dos professores e o financiamento da educação são fatores determinantes para uma educação de qualidade, a gestão da educação, seja no nível da escola ou dos sistemas, é outro fator importante para a promoção da qualidade. Nesse contexto, preconiza o Parecer pela profissionalização da gestão democrática, como pré-requisito chave no processo de gestão. Nos cenários atuais, não é mais aceitável que gestores sejam escolhidos por indicação política<sup>27</sup>, sem condições de liderança e de

<sup>26</sup> BRASIL, Ministério da Educação e Cultura – MEC, Parecer 8/2010. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category\\_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 24 ago. 2016.

<sup>27</sup> A profissionalização requer, por sua vez, formação sólida e uma cultura de planejamento com apoio de instrumentos adequados de gestão, enquanto a gestão democrática introduz legitimidade por um lado, e fortalecimento da autonomia escolar por outro; maior autonomia associa-se com maior responsabilização e transparência social das decisões tomadas, cf. BRASIL, Ministério da Educação e Cultura – MEC, Parecer 8/2010. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&ca](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&ca)

formação para gerir uma escola ou um sistema de ensino.

Além disso, assevera o Parecer que a legislação vigente assegura que o ensino oferecido nas escolas deve se processar por padrões mínimos de qualidade. Por essa razão, o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) surgiu como proposta de melhoramento do Custo Aluno Qualidade (CAQ).<sup>28</sup>

O CAQi e o CAQ foram plenamente reconhecidos como instrumentos basilares para a consagração do direito à uma educação pública de qualidade no Brasil e foram incluídos em quatro das doze estratégias da Meta 20 do novo PNE, que trata do financiamento da educação. É possível dizer que os dois mecanismos são os meios pelos quais todas as metas relativas à educação básica serão cumpridas no PNE<sup>29</sup>.

#### **4. Normatização do Direito à Educação no Brasil: problemas do federalismo brasileiro e impactos na política pública de qualidade da educação**

A CF/88 compõe um complexo sistema de distribuição de competências legislativas, encargos e rendas às unidades federadas para fazer frente ao Direito à Educação, através de competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da Educação Nacional (art. 22, XXIV); competência concorrente da União, dos Estados e Distrito Federal para legislar sobre Educação mediante normas gerais (art. 24, IX); organização federativa dos sistemas de ensino em regime de colaboração (art. 211); discriminação de competências prioritárias por nível de ensino, em graus de generalidade crescente (art. 211); indicação de percentuais mínimos de aplicação de receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212), ressalvada a proibição de vinculação de impostos a órgãos, fundos ou despesas (art. 167, IV); proibição de instituição de impostos sobre o patrimônio, rendas ou serviços das instituições de Educação sem fins lucrativos (art. 150, VI, “c”); estabelecimento de PNE visando à erradicação do analfabetismo, à [tegor\\_y\\_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192](http://www.mec.gov.br/legis/maio-2010-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 24 ago. 2016.

<sup>28</sup> Firmado pelo Conselho Nacional de Educação em 2008, o CAQi é reafirmado no Parecer como política pública cuja implementação é de extrema necessidade, já que o CAQi inverte a lógica do investimento público por aluno, funcionando como referência de valores de investimento na Educação. O cálculo do CAQi considera condições como tamanho das turmas, formação, salários e carreira compatíveis com a responsabilidade dos profissionais da educação, instalações, equipamentos e infraestrutura adequados e insumos como laboratórios, bibliotecas, quadras poliesportivas cobertas, materiais didáticos, entre outros, tudo para cumprir o marco legal brasileiro. Assim, o CAQi contempla as condições e os insumos materiais e humanos mínimos necessários para que os professores consigam ensinar e para que os alunos possam aprender (Informação disponível em: <<http://www.custoalunoqualidade.org.br/oque-e-caqi-e-o-caq>>. Acesso em: 24 ago. 2016).

<sup>29</sup> BRASIL, Ministério da Educação, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), op. cit., p.27.

universalização do atendimento escolar, à melhoria da qualidade de ensino, à formação para o trabalho, à promoção humanística, científica e tecnológica do país (art. 214).

O direito à educação no Brasil, além da previsão constitucional específica, conta com desdobramentos, compondo uma complexa teia normativa insita nas Constituições e leis ordinárias estaduais, leis orgânicas e ordinárias municipais e em diversas leis federais, tais como Código Civil Brasileiro, PNE, ECA, LDB, Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985), Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), as leis de responsabilidade administrativa (Lei 1.079/1950 e Decreto-lei 201/1967), além de outras disposições constantes no Código de Processo Civil, Lei do Mandado de Segurança (Lei 12.016/2009) e Lei da Ação Popular (Lei 4.717/1965)<sup>30</sup>.

A extensa e complexa teia normativa que regulamenta a Educação no Brasil caracteriza-se pela multiplicidade e provisoriedade de suas regras, bem como pela variabilidade das fontes normativas: o Congresso Nacional, o Presidente da República, o Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Educação, as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, os Conselhos Estaduais de Educação, os Conselhos Municipais de Educação, dificultando o seu entendimento e sua aplicação<sup>31</sup> e produzindo impactos sobre a oferta e a qualidade da educação nos sistemas educacionais<sup>32</sup>.

A princípio, é necessário analisar o federalismo educacional brasileiro de *per se*. No Brasil, há uma *sui generis* sobreposição de níveis de governo, remontando à própria tradição centralizadora do federalismo brasileiro<sup>33</sup>, em que pese o regime de colaboração inerente ao próprio princípio federativo, bem como a sua horizontalidade. A União e os Estados, muitas vezes criaram, ao longo da história, uma relação de dependência ou de comando direto sobre os municípios, ferindo a autonomia dos entes federativos.

A educação básica é constituída, em grande medida, por uma duplicidade de redes convivendo num mesmo território: as escolas municipais e estaduais. No caso do ensino médio, é possível contar ainda com instituições federais, que tendem a crescer nesse ciclo por conta da necessária expansão das escolas técnicas. Em razão dessa configuração, há também sobreposições e discrepâncias qualitativas, tendo em vista a falta de diálogo e colaboração entre as redes de ensino<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> RANIERI, op. cit., p. 69.

<sup>31</sup> Ibidem, p. 100.

<sup>32</sup> No caso do Brasil a educação é oferecida por sistemas de educação atinentes aos três níveis de governo, federal, estadual e municipal, conforme previsão da Lei 9.394/96 (LDB).

<sup>33</sup> ABRUCIO, Luiz Fernando. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. In: ABRUCIO, Luiz Fernando; RAMOS, Mozart Neves. *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. p. 19-20.

<sup>34</sup> BRASIL, Ministério da Educação, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/

A duplicidade de redes e responsabilidades facilitou a construção de um modelo perverso no qual as ações mais importantes favorecem o Ensino Superior, ao passo que a Educação Básica teve – e tem – um espaço de desenvolvimento muito mais dificultoso, em que pese toda normatização inerente à temática da qualidade e, especificamente o Parecer 8/2010. Como resultado, instituiu-se uma estrutura elitista de provisão do serviço educacional,<sup>35</sup> inobstante a oferta de educação de qualidade tenha, ao menos em tese, se universalizado a partir no marco constitucional instituído pós-1988<sup>36</sup>.

Outro impacto que reflete sobre a qualidade da educação diz respeito às desigualdades regionais. A desigualdade é a maior marca do federalismo brasileiro, tanto no plano das regiões como na comparação entre os municípios.<sup>37</sup> O fenômeno da desigualdade se expressa em dois aspectos distintos, mas interligados: na capacidade de gerenciar a política pública e nos resultados educacionais atinentes à qualidade. Com a descentralização impulsionada pela nova ordem democrática, é patente que a maioria dos municípios e mesmo alguns Estados, não conseguem por si mesmos gerir os respectivos sistemas de educação e atingir as metas educacionais<sup>38</sup>, sobretudo as mensurações de qualidade mínima, levando à conclusão de que no caso da educação básica tem-se no Brasil uma verdadeira Torre de Babel, protegida sob o conceito politicamente correto de “regime de colaboração”, em que as três instâncias (nacional, estadual e municipal) podem escolher onde desejam (ou não) atuar. Como resultado: não há uma instância de poder público que seja responsável e responsabilizável pelo cumprimento da política pública<sup>39</sup>.

A falta de definição dos papéis dos entes federativos em relação a certos objetivos e interesses comuns revela a existência do problema apontado por Hannah Arendt, em relação à coletivização das responsabilidades: quando as responsabilidades são co-implicadas, corre-se o risco de que de fato, elas não sejam assumidas por ninguém<sup>40</sup>. A realidade brasileira convola um cenário de um modelo artificial de federação, que atua como entrave no desenvolvimento educacional<sup>41</sup>, o que compromete, sobremaneira, a política pública

---

SASE), op. cit., p. 20.

<sup>35</sup> ABRUCIO, Luiz Fernando. Federalismo e Educação no Brasil: trajetória recente e principais desafios. In: ABMP; TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 212.

<sup>36</sup> ABRUCIO, op. cit., p. 212.

<sup>37</sup> BRASIL, Ministério da Educação, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), op. cit., p. 20.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> ABRUCIO, op. cit., p. 214.

<sup>40</sup> ARENDT, Hanna. *Responsabilidade e julgamento: escritos morais e éticos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004..p. 9.

<sup>41</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari; VILLARINO, Marisa Alves. A ordenação federativa da educação brasileira e seu impacto sobre a formação de políticas públicas educacionais. In: *Justiça pela*

voltada para a sua qualidade.

## Conclusão

O direito à educação encontra-se sedimentado no âmbito de proteção dos direitos humanos. Muito avançou para a concretização do acesso à educação e pouco falta para atingir essa meta. Contudo, faz-se necessário agora concentrar esforços para que se possa atingir o objetivo da qualidade da educação ofertada, apesar de todos os problemas atinentes do federalismo brasileiro. Duas de suas características impactam demasiadamente as políticas de qualidade da educação: a complexa teia normativa e a variabilidade de suas fontes, prejudicando a coordenação e interferindo diretamente na desigualdade regional. Ambas produzem sérios impactos sobre a oferta e, sobretudo, a qualidade da educação nos sistemas regionais.

O PNE é a política pública atual mais importante nesse sentido, vez que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor no todo, com vistas ao planejamento educacional por uma década. A qualidade da educação faz parte das metas dessa importante política nacional e dessa forma, seu acompanhamento e efetivação são fundamentais para o cumprimento de todas as metas e principalmente para a concretização do direito humano a uma educação de qualidade.

## Referências

ABRUCIO, Luiz Fernando. Associativismo Territorial Para a Coordenação Intergovernamental. In: ABRUCIO, Luiz Fernando; RAMOS, Mozart Neves. *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Educação no Brasil: trajetória recente e principais desafios. In: ABMP; TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013.

ARENDT, Hanna. *Responsabilidade e julgamento: escritos morais e éticos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), *Planejando a próxima década, conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação*, 2014, p. 5. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf). Acesso em: 13 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura; Conselho Nacional de Educação, *Parecer 8/2010*. Disponível: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=5368-pceb-Qualidade na Educação](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb-Qualidade na Educação)>. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 119.

008-10&category\_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 22 mar. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari; VILLARINO, Marisa Alves. A Ordenação Federativa da Educação Brasileira e seu Impacto sobre a Formação de Políticas Públicas Educacionais. In: ABMP; TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Justiça pela Qualidade na Educação*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO – *Portal Custo Aluno Qualidade – CAQ e Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi*. Disponível: <<http://www.custoalunoqualidade.org.br/o-que-e-caqi-e-o-caq>>.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos, culturais e direitos civis e políticos. *Revista do Advogado: Estudos de direito constitucional em homenagem a Celso Ribeiro Bastos*. São Paulo, nov. 2003.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: ABMP; TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Justiça pela Qualidade na Educação*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 55-103.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n. 44, maio/ago., p. 380 – 412, 2010. Disponível em: <<http://unicamp.sibi.usp.br/handle/SBURI/26460>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA “INCLUIR” E SEUS DESDOBRAMENTOS

Manuela de Carvalho Rodrigues<sup>1</sup>

Patricia Regina de Faria<sup>2</sup>

## Introdução

Segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 24% da população brasileira possui algum tipo de deficiência<sup>3</sup>. São consideradas pessoas com deficiência aquelas que têm impedimentos de natureza física, intelectual ou sensorial que, em interação com barreiras diversas, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas<sup>4</sup>. Estes impedimentos colocam os indivíduos em uma condição de vulnerabilidade perante a sociedade, e requerem ações do Estado na busca da redução destas desigualdades. Para que esta parcela da população seja atendida nas suas necessidades é preciso desenvolver políticas públicas de inclusão social.

Política pública é o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação, analisando esta ação, e propondo mudanças no rumo ou curso dessas ações<sup>5</sup>. Sob esta ótica, incluir significa organizar e implementar respostas educativas que possibilitem o domínio do saber, do saber fazer e da capacidade crítica e reflexiva, envolvendo a eliminação de

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas; Bacharel em Direito pela mesma Instituição; Professora do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Minas Gerais- Campus Formiga.

<sup>2</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual de Minas Gerais; Pós-graduada em Gestão Estratégica de Negócios pelo Centro Universitário de Formiga; Graduada em Administração de empresas; Administradora no Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Minas Gerais- Campus Formiga

<sup>3</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo demográfico 2010: características gerais da população, religião e pessoas com deficiência*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010, p. 215. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Caracteristicas\\_Gerais\\_Religiao\\_Deficiencia/caracteristicas\\_religiao\\_deficiencia.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Caracteristicas_Gerais_Religiao_Deficiencia/caracteristicas_religiao_deficiencia.pdf)>. Acesso em : 15 jul. 2016.

<sup>4</sup> DINIZ, Debora; BARBOSA, Lívia; SANTOS, Wederson Rufino dos. Deficiência, direitos humanos e justiça. *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 6, n. 11, p. 64-77, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sur/v6n11/04.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2016.

<sup>5</sup> SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/ao3n16.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

barreiras arquitetônicas, mas não somente este tipo de impedimento<sup>6</sup>. É preciso, sobretudo, remover as barreiras atitudinais, que são aquelas referentes ao olhar das pessoas consideradas normais e que, geralmente, têm poucas informações a respeito da deficiência, para adequação do espaço psicológico que será compartilhado por pessoas com olhares diferentes.

O atendimento das necessidades da pessoa com deficiência, em um contexto mais específico, deve ser pensado sob a óptica da educação inclusiva na educação superior. A quantidade de matrículas de pessoas com deficiência na educação superior aumentou 475% entre 2003 e 2014. Estudantes com deficiência passaram de 5.078 no começo do período para 29.221 em 2014<sup>7</sup>. Não há aqui que se pensar na segregação deste público através da criação de escolas ou ambientes especiais, mas no desenvolvimento de ações que possibilitem a integração destes estudantes no ambiente escolar, em toda a sua extensão.

O Ministério da Educação, através do Programa INCLUIR, desenvolve desde 2005 políticas públicas para promoção da educação inclusiva nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). O Programa INCLUIR foi criado com o objetivo de apoiar as IFES na adequação dos seus espaços físicos além de outras transformações do ambiente institucional de ensino.

O presente estudo tem por objetivo, a partir da análise de um programa específico, o Programa INCLUIR, evidenciar os principais desafios para a realização de políticas públicas relacionadas à educação inclusiva nas Instituições Federais de Ensino Superior. Para alcançar o objetivo proposto, antes da análise do caso específico, será abordada brevemente a evolução legislativa tocante à Educação Inclusiva no Brasil.

Para a análise, foram consultadas todas as chamadas públicas do Programa INCLUIR: Acessibilidade na Educação Superior, incluindo as leis, decretos, declarações e documentos que deram e dão sustentação ao programa. Cada edital possui objetivos específicos, eixos de ação distintos, foco na efetivação de uma determinada legislação, diferentes critérios de avaliação bem como de análise e julgamento das propostas, além de valores distintos de aporte financeiro. Isto posto, os editais foram analisados um a um a partir destes critérios sendo possível identificar as principais dificuldades a serem superadas pelos gestores públicos no que diz respeito ao cumprimento da legislação inclusiva. Já no tocante aos desdobramentos do programa, que a partir do final de 2011 passou a integrar o Plano Nacional dos Direitos da

---

<sup>6</sup> CARVALHO, Rosita Edler. **Integração e Inclusão: do que estamos falando?** In: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA. *Salto para o futuro: tendências atuais*, Brasília: Ministério da Educação, Seed, 1999. (Texto distribuído em Seminário sobre inclusão-Seed/Curitiba-PR. 1999).

<sup>7</sup> BRASIL. Portal da Educação. **Educação: Número de pessoas com deficiência nas escolas cresce 381% em 12 anos**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/educacao/2015/09/numero-de-pessoas-com-deficiencia-nas-escolas-cresce-381-em-12-anos>>. Acesso em 15 de ago. 2016.

Pessoa Com Deficiência (Viver sem Limite) foi realizada uma pesquisa da legislação atual e foram consultados os sítios eletrônicos da Secretaria da Educação e das Instituições Federais de Ensino Superior que desenvolveram Núcleos de Acessibilidade. A pesquisa nas bases digitais aconteceu no período de março a agosto do ano de 2016.

## 1. Educação Inclusiva: conceito e cenário legislativo

Todas as pessoas, com deficiência ou não, têm direito a uma educação inclusiva<sup>8</sup>. Às pessoas com deficiência, assim como a todas as demais, é garantido o direito à educação e à cultura como vetor do aprimoramento intelectual como um bem derivado do direito à vida.

A educação inclusiva proporciona às pessoas com deficiência a oportunidade de adquirir habilidades tanto para o trabalho quanto para a vida em comunidade<sup>9</sup>. Em uma sociedade diversificada, a educação inclusiva ensina os alunos a aceitarem as diferenças. A inclusão social é um processo que contribui para a criação de um novo tipo de sociedade através de transformações nos ambientes físicos e na mentalidade de todas as pessoas<sup>10</sup>.

O reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência contribui para a inclusão social e conscientização da igualdade de direitos e de liberdade entre os povos, sem qualquer forma de discriminação garantindo a efetividade do mandamento constitucional segundo o qual todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza<sup>11</sup>.

A Declaração de Salamanca, documento assinado durante a Conferência Mundial sobre Necessidades Educativas Especiais: Acesso e Qualidade, que foi realizada na Espanha em 1994, apoia a universalização da qualidade do ensino e o reconhecimento pelas escolas da diversidade e diferenças e que estas sejam capazes de atender as necessidades de cada aluno. O documento demanda que todos os governos atribuam prioridade política e financeira ao aprimoramento de seus sistemas educacionais, objetivando a inclusão de todas as crianças, independentemente de suas diferenças ou dificuldades individuais<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Cf. ARAUJO, Luiz Alberto David. *A proteção constitucional das pessoas portadoras de deficiência*. Brasília: Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, 1997. 122 p. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/dirhum/doutrina/id248.htm>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

<sup>9</sup> STAINBACK, S.; STAINBACK, W. *Inclusão: um guia para educadores*. Porto Alegre: Artmed, 1999.

<sup>10</sup> SASSAKI, R. K. *Inclusão: construindo uma sociedade para todos*. Rio de Janeiro: WVA, 1997.

<sup>11</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 5º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivi\\_l\\_03/constituicao/constituicao compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivi_l_03/constituicao/constituicao compilado.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2016.

<sup>12</sup> Declaração de Salamanca: sobre princípios, políticas e práticas na área das necessidades educativas especiais. Espanha: Salamanca, 1994. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>

O decreto legislativo 186/2008, aprovou o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. O documento reconhece a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Humanos na proclamação de que toda pessoa faz jus a todos os direitos e liberdades ali estabelecidos, sem distinção de qualquer espécie. Importantes considerações são feitas acerca dos direitos das pessoas com deficiência, tratando dos princípios norteadores das ações e comportamentos que envolvem o tema.

Com fundamento em todos os textos internacionais anteriormente mencionados, em 17 de novembro de 2011 foi editado o Decreto 7.611 que dispõe sobre o atendimento educacional especializado e determina, em seu artigo 5º, que a União “prestará apoio técnico e financeiro aos sistemas públicos de ensino dos Estados, Municípios e Distrito Federal [...]”. O parágrafo segundo, do mesmo artigo, trata de algumas ações para as quais se direciona o apoio financeiro, dentre elas: as ações de aprimoramento do atendimento educacional; ações de formação de professores; adequação arquitetônica dos prédios escolares para acessibilidade, implementação de sala de recursos multifuncionais e, especificamente concernente as IFES a estruturação dos núcleos de acessibilidade, atualmente conhecidos como Napnee(s).

Recentemente foi instituída a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015 - Estatuto da Pessoa com Deficiência). Especificamente no tocante à educação, a legislação determina que seja assegurada por meio de um sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo da vida, como maneira de proporcionar às pessoas com deficiência o desenvolvimento de seus talentos e de suas habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais, conforme suas características, interesses e necessidades de aprendizagem. Neste sentido, incumbe ao poder público uma série de responsabilidades que, em última análise, refletem direta ou indiretamente, na atuação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). O artigo 28 da Lei, por exemplo, determina que é responsabilidade do poder público: (i) garantir o acesso, a permanência e efetivas condições de aprendizagem à pessoa com deficiência, por meio do aprimoramento dos sistemas educacionais; (ii) desenvolvimento de projetos pedagógicos que institucionalizam o atendimento educacional especializado; (iii) a disponibilização (e formação) de professores aptos ao atendimento educacional especializado; (iv) disponibilização de interpretes de Libras, com curso de graduação, para atuação em cursos superiores e, (v) acessibilidade a todos os ambientes educacionais; dentre outras medidas.

Entretanto, não é possível atingir a totalidade de direitos ali conferidos seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>. Acesso em 15 jul. 2016.

ao grupo especificado se não houver políticas públicas de inclusão que favoreçam o ingresso e permanência destas pessoas na educação superior. Assim, o Programa INCLUIR, que será analisado no tópico a seguir, constitui uma das formas encontradas pelo poder público de dar efetividade às disposições legais. No mesmo sentido, foi instituído o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Plano Viver sem Limite), ao qual se integrou o Programa INCLUIR – direcionado especificamente ao ensino superior -, além de outros programas e ações ligados aos mais variados eixos, como: acessibilidade, inclusão social e saúde, que indiretamente também propiciam melhores condições de acesso e permanência da pessoa com deficiência no ensino superior<sup>13</sup>.

## 2. O Programa Incluir e seus Desdobramentos

Sob a luz da discussão da importância das políticas públicas na eliminação das desigualdades, o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Superior/SESU e da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão/SECADI, implementou em 2005 o Programa INCLUIR: Acessibilidade na Educação Superior. O programa objetiva garantir o acesso e a permanência das pessoas com deficiência às IFES em consonância com os marcos legais, políticos e pedagógicos. O programa tem como foco preponderante agir em apoio às IFES por meio do aporte de recursos orçamentários que visem à acessibilidade no âmbito do acesso à Educação.

Entre os anos de 2005 e 2010 este apoio se deu por meio de editais publicados no Diário Oficial da União, dos quais as IFES poderiam concorrer aos recursos disponibilizados pelo Programa apresentando projetos de criação e consolidação dos Núcleos de Acessibilidade<sup>14</sup>. A partir de 2012, quando o Programa passa a integrar o Plano Viver sem Limite, há uma mudança metodológica na distribuição dos recursos orçamentários e financeiros do programa, estes, passam a ser disponibilizados diretamente na matriz orçamentária das IFES, tendo como principal foco a institucionalização das políticas de acessibilidade por meio dos Núcleos de Acessibilidade<sup>15</sup>. Conforme dispõe o documento orientador, a alteração na forma de aporte financeiro buscava universalização, ampliação e integração deste apoio<sup>16</sup>.

Os objetivos do programa sofreram algumas modificações ao longo do

<sup>13</sup> SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SDH/PR); SECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA (SNPD). *Viver sem limite* : Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com deficiência. Brasília: SDH-PR/SNPD, 2013.

<sup>14</sup> Documento Orientador do Programa Incluir: acessibilidade na Educação Superior Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização Diversidade e Inclusão, 2013. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content &view=article&id=17433&Itemid=817](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17433&Itemid=817)>. Acesso em 24 jul. 2016. p.13

<sup>15</sup> Ibidem

<sup>16</sup> Ibidem

tempo, porém, estas modificações não comprometeram a garantia do acesso e permanência das pessoas com deficiência as Instituições de Ensino Superior. No ano de 2005, houve uma preocupação na eliminação das barreiras de acesso a comunicação e informação e também de adequação de barreiras físicas de acessibilidade em cumprimento ao disposto no Decreto 5.296/2004<sup>17</sup>. Foi percebida a valorização de projetos inovadores de inclusão dos alunos com deficiência e também a diminuição de desequilíbrios regionais<sup>18</sup>.

Neste ano os recursos orçamentários destinados ao programa totalizaram R\$1.000.000,00 sendo R\$300.000,00 para dois programas com propostas inovadoras e R\$700.000,00 para beneficiar mais sete projetos no valor de até R\$100.000,00 para aquisição de equipamentos e reformas.

Em 2006, o objetivo principal do Programa foi incentivar as IFES a implementarem o Plano de Promoção da Acessibilidade do Plano de Desenvolvimento Institucional, em cumprimento ao Decreto 5.773/2005<sup>19</sup>. Ainda permaneceu como objetivo do Programa permitir a implementação do Decreto 5.296/2004, com vistas a acessibilidade arquitetônica<sup>20</sup>. Contudo, foram apoiados os projetos que também apresentaram propostas de contratação de pessoal para atendimento educacional especializado<sup>21</sup>. Esta ação foi para atendimento às exigências do Decreto 5.626/2005, que trata da oferta da Língua Brasileira de Sinais como disciplina obrigatória nos cursos de formação de professores para o exercício do magistério em nível médio e superior e nos cursos de Fonoaudiologia de instituições de ensino públicas e privadas<sup>22</sup>.

As IFES com comprovação de alunos com deficiência matriculados tiveram prioridade na seleção das propostas. Os recursos orçamentários e financeiros foram de R\$1.100.000,00 e cada projeto apresentado poderia ser de até R\$100.000,00.

---

<sup>17</sup> BRASIL. Decreto 5.296 de 02 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2016.

<sup>18</sup> BRASIL. Edital nº 2. Ministério da Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 93, de 17 de maio de 2005. Seção 3, p. 39-40-B

<sup>19</sup> BRASIL. Edital nº 8. Ministério da Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 126, de 4 julho de 2006. Seção 3, p. 30-31-B

<sup>20</sup> BRASIL. Edital nº 2. Ministério da Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 93, de 17 de maio de 2005. Seção 3, p. 39-40-B

<sup>21</sup> BRASIL. Edital nº 8. Ministério da Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 126, de 4 julho de 2006. Seção 3, p. 30-31-B

<sup>22</sup> BRASIL. Decreto Nº 5.626/05 de 22 de dezembro de 2005. Regulamenta a Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras, e o art. 18 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5626.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5626.htm)>. Acesso em: 19 jul. 2013-A

As barreiras atitudinais, pedagógicas, de comunicação e estruturais foram destaque no edital de 2007, além do apoio à criação e reestruturação dos Núcleos de Acessibilidade. Os objetivos gerais do programa não tiveram modificações neste ano. A priorização das Instituições com comprovação de alunos com deficiência matriculados remete a uma ação de contingenciamento para tratar os assuntos relacionados à Acessibilidade. O fato de uma instituição não ser priorizada por não ter alunos com deficiência fez com que estas instituições não se antecipassem a uma demanda futura<sup>23</sup>. Os valores orçamentários e financeiros destinados a este edital foram de R\$2.000.000,00 mantendo-se o limite de R\$100.000,00 por projeto.

A proposição de ações para o ano de 2008 seguiu um fluxo semelhante aos anos anteriores na busca da adequação de todos os espaços da IFES, favorecendo a construção de rampas, colocação de pisos táteis, aquisição de impressoras braille e de tecnologia assistiva<sup>24</sup>. Este edital teve por base legal os Decretos 5.296/2004, e 5.626/2005. Houve neste ano um aumento significativo dos valores orçamentários e financeiros que foi de R\$ 3.300.000,00 além de um aumento no valor de cada projeto que passou para R\$120.000,00. Mantém-se a restrição para as IFES que tiveram projetos aprovados bem como a necessidade de se ter alunos com deficiência.

O edital de 2009 estende a chamada pública para todas as Instituições Públicas de Ensino Superior e não somente as Federais. Tal mudança aumentou significativamente a concorrência, os recursos orçamentários e financeiros foram de R\$5.000.000,00 sendo R\$ 2.000.000,00 exclusivamente para atender as Instituições Estaduais de Ensino (IES), mantendo-se o valor de R\$120.000,00 por projeto. Somente este edital previu o atendimento às IES, o que não ocorreu nos editais posteriores, caracterizando novamente uma ruptura de incentivos governamentais e de políticas públicas que abarcam todas as IES.

Em 2010 o Programa INCLUIR prevê a participação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologias que foram criados pela Lei 11.892/2008<sup>25</sup>. Com foco na criação e consolidação dos Núcleos de Acessibilidade nas IFES o edital previu pequenas ações de adequação arquitetônica, aquisição de recursos de tecnologia assistiva, aquisição e desenvolvimento de material pedagógico acessível, aquisição e adaptação de mobiliários para acessibilidade e formação de profissionais da instituição para o uso da Língua Brasileira de Sinais- LIBRAS. Os recursos orçamentários e financeiros foram divididos em

---

<sup>23</sup> BRASIL. Edital nº 3. Secretaria de Educação Superior. *Diário Oficial da União*, n. 108, de 06 de junho de 2007. Seção 3, p. 31-32.

<sup>24</sup> BRASIL. Edital Seleção de Propostas. Secretaria de Educação Superior. *Diário Oficial da União*, n. 84, de 05 de maio de 2008. Seção 3, p. 39-40- B

<sup>25</sup> BRASIL. Edital nº 5. Secretaria de Educação Superior. *Diário Oficial da União*, n. 146, de 03 de agosto de 2009. Seção 3, p. 51-52-B

custeio e capital num total de R\$5.000.000,00 sendo R\$2.000.000,00 para capital e R\$ 3.000.000,00 para custeio. As prioridades na avaliação dos projetos foram mantidas, favorecendo aquelas IFES que possuíam alunos com deficiência.

Em todos os editais analisados até 2010, observou-se que os recursos orçamentários e financeiros tiveram uma evolução, chegando a um incremento de 500% de 2005 a 2010. Porém, analisando-se isoladamente o percentual anual de incremento, a sua evolução não é tão significativa, principalmente porque há, a cada ano, uma exclusão de oportunidades de participação das IFES que já foram contempladas nos programas anteriores. Neste sentido, deve ser ressaltado o fato de que a não aprovação de um projeto anterior pelo Programa constituiu, desde 2005 até 2010, um critério de prioridade na avaliação das propostas apresentadas a cada novo edital o que pode ter contribuído para uma descontinuidade das ações de acessibilidade<sup>26</sup>.

O aumento dos investimentos foi de 10% em 2006, 45% em 2007, 65% em 2008, sendo que em 2009 houve uma redução no percentual de investimento, caindo para 51,52% aproximadamente. Assim, do montante de R\$ 5.000.000,00, foram destinados R\$ 2.000.000,00 exclusivamente para as IES. Considerando esta particularidade, os recursos que vinham sendo destinados para as IFES foram então reduzidos no exercício de 2009. Em 2010, o recurso de R\$ 5.000.000,00 foi para atender as demandas das IFES, incluindo os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Não foram encontrados dados para os exercícios de 2011 e 2012, apesar do Documento Orientador do Programa INCLUIR descrever que as chamadas públicas foram até 2011, tendo a mudança na forma do aporte financeiro ocorrido apenas a partir de 2012. Contudo, nada foi localizado nas pesquisas realizadas nas páginas no MEC, SESU, SECADI e Diário Oficial da União<sup>27</sup>.

Com a eliminação das chamadas públicas, todas as universidades federais passaram a receber os recursos diretamente nas Unidades Orçamentárias no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA)<sup>28</sup>. Os recursos passaram a ser distribuídos conforme número de alunos, sendo que cada universidade recebeu o valor de R\$12,76 por aluno. Foram distribuídos R\$11.000.000,00 para todas as universidades seguindo este critério<sup>29</sup>. Passou, então, a ser de responsabilidade da IFES a elaboração de projetos que visem a criação

---

<sup>26</sup> BRASIL. Edital nº 5. Secretaria de Educação Superior. *Diário Oficial da União*, n. 146, de 03 de agosto de 2009. Seção 3, p. 51-52-B

<sup>27</sup> Documento Orientador do Programa Incluir, op. cit.

<sup>28</sup> Art. 11, I. BRASIL. Decreto 7.612, de 17 de novembro de 2011. Institui o Plano Nacional da Pessoa com Deficiência- Viver sem Limite. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7612.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7612.htm)>. Acesso em: 28.ago.2016

<sup>29</sup> DOCUMENTO Orientador do Programa Incluir, op. cit.

e consolidação dos Núcleos de Acessibilidade e eliminação de barreiras que possibilitem o cumprimento dos requisitos legais conforme Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU 2006), além dos Decretos 186/2008, 6.949/2009, 5.296/2004, 5.626/2005 e 7.611/2011. No Documento Orientador não há menção do valor distribuído aos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia, em 2013<sup>30</sup>, também a Cartilha de lançamento do Plano Viver sem Limites não faz menção a estas instituições destacando que “até 2014, 59 universidades receberão recursos em sua matriz orçamentária (...)” (grifo nosso). Os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diversas modalidades de ensino. Os Institutos são equiparados às Universidades Federais para fins de regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação superior<sup>31</sup>, portanto, fazem também parte da rede de IFES.

As últimas informações sistematizadas que se tem do Programa IN-CLUIR são aquelas constantes do Documento Orientador, de 2013. Mesmo o sítio eletrônico do Ministério da Educação não tem informações atualizadas a respeito de seu andamento ou um balanço do Programa, a única informação adicional, diz respeito aos Projetos vencedores em cada edital<sup>32</sup>. Há, no sítio eletrônico do Observatório do Plano Viver Sem Limites, vinculado à Secretaria de Direitos Humanos, um balanço, que apenas informa que 59 universidades federais foram contempladas com recursos<sup>33,34</sup>.

Neste contexto cabe mencionar que, em uma pesquisa livre pela rede mundial de computadores é possível verificar que um grande número de Universidades possui Núcleos de Acessibilidade formalizados, como por exemplo: a Universidade Federal do Paraná, a Universidade Federal de Pernambuco, a Universidade Federal de Lavras, a Universidade Federal de São Carlos<sup>35</sup>. Além disso, é possível encontrar uma lista de Núcleos de

<sup>30</sup> Ibidem

<sup>31</sup> BRASIL. Lei 11.892 de 29 de dezembro de 2009. Institui a Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm)>. Acesso em: 26 jun. 2016-A

<sup>32</sup> Cf. sítio eletrônico do Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/programa-incluir>>. Acesso em 30 ago. 2016.

<sup>33</sup> Cf. Sítio eletrônico do Observatório do Plano viver sem Limite. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-com-deficiencia/observatorio/acesso-a-educacao/acessibilidade-na-educacao-superior>>. Acesso em: 30.ago.2016

<sup>34</sup> Para um balanço completo do Plano, contemplando os quatro eixos, visite o sítio eletrônico do Observatório do Viver sem Limite. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-com-deficiencia/observatorio/balanco-programa>>. Acesso em: 28.ago 2016.

<sup>35</sup> É possível visitar os sítios eletrônicos nos seguintes endereços, respectivamente: <<http://www.prograd.ufpr.br/portal/cepigrad/napne/>>; <<https://www.ufpe.br/nucleodeacessibilidade>>

Acessibilidade constituídos até outubro de 2010 no Blog do Encontro Nacional das Instituições de Ensino Superior Inclusivas<sup>36</sup>. No entanto, uma rápida pesquisa nos endereços eletrônicos apontados, mostra que, ainda que formalizados, poucos são os Núcleos que apresentam informações claras e suficientes sobre suas ações mais recentes com vistas ao cumprimento de seus objetivos, ainda que o *site* tenha informações concernentes à composição e objetivo destes Núcleos (e mesmo essas informações não estão disponibilizadas em todos os sítios visitados).

Quanto a isso, a situação dos Institutos Federais não parece muito diferente. Nestes, os Núcleos de Acessibilidade são os Núcleos de Atendimento às Pessoas com Necessidades Educacionais Específicas (NAPNEE). A maioria dos Institutos Federais possui Núcleos formalizados, havendo a nomeação dos servidores para compor tal Núcleo, no entanto, a dificuldade de obtenção de recursos e a falta de capacitação profissional dificultam a atuação destes Núcleos de maneira mais efetiva. Soma-se a isto que em muitos Institutos o NAPNEE existe, em função da obrigatoriedade legal, mas ainda não dispõe de regulamentação específica (regimento, por exemplo) para balizar sua atuação.

As informações referentes ao Plano Viver sem Limites também dizem respeito principalmente ao período entre 2011 e 2014. A previsão inicial era de que se encerrasse a primeira etapa do Plano em 2014 com um investimento total de R\$ 7.600.000.000,00 contemplando ações nos quatro eixos do programa. A partir do sítio eletrônico do Observatório do programa é possível levantar as seguintes informações, referentes às ações do eixo de acesso à educação: (i) 17.500 escolas receberam os equipamentos para o atendimento especializado e montagem de salas multifuncionais e 15.000 escolas receberam kits para atualização destas salas (no período de 2011 a 2014); (ii) 40.316 escolas receberam recursos para promoção de acessibilidade arquitetônica e compras de materiais e equipamentos de tecnologia assistiva (Programa Dinheiro Direito na Escola no período de 2011 à 2014); (iii) 2.304 veículos adquiridos e entregues a 1.437 municípios para prover transporte acessível aos estudantes com deficiência; (iv) foram realizadas 21.520 matrículas em Programas de Capacitação Técnica (Pronatec) até 29 de fevereiro de 2016; (v) foram criados até o momento 26 cursos de Libras no país e; (vi) 64,11% dos alunos com deficiência em idade escolar que recebem Benefício de Prestação Continuada (BPC) encontram-se matriculados na escola Vale ressaltar que, as ações do programa Viver Sem Limite, descritas acima, não contemplam o

---

de/; <http://www.praec.ufla.br/site/nucleo-de-acessibilidade/>; <<http://www.incluir.ufscar.br/news>>. Acesso em: 30 de agosto de 2016.

<sup>36</sup> Cf. Sítio eletrônico do Encontro das Instituições do Ensino Superior Inclusivas. Disponível em: <<https://encontroies.wordpress.com/2010/10/06/nucleos-de-acessibilidade-em-ies/>>. Acesso em: 27.ago 2016.

ensino superior e sim as séries do ensino fundamental e médio em parcerias com estados e municípios.

As metas para o período de 2011 a 2014 contemplavam a implementação de 15.000 salas de recursos multifuncionais; 42.000 escolas atendidas pelo Programa Dinheiro Direito na Escola, a distribuição de 2.609 veículos escolares acessíveis; prioridade no preenchimento das vagas dos cursos do Pronatec por pessoas com Deficiência; 100% das universidades com projetos para acessibilidade apoiados e a ampliação do número de beneficiários do BPC, com alguma deficiência, matriculados na escola (72.000). Além destas metas, o Plano ainda previa, a contratação de 690 tradutores/interpretes de Libras, a criação de 27 cursos de Letras/Libras e, a criação de 12 cursos de Pedagogia na perspectiva bilíngue<sup>37</sup>. Percebe-se pelos dados do balanço que as metas foram parcialmente atingidas, se considerarmos o eixo de ação como um todo. Considerados os programas individualmente algumas foram totalmente cumpridas, outras ficaram muito próximas de serem totalmente cumpridas e, em alguns casos, não há informação sobre os resultados do Plano.

Embora não houvesse uma previsão expressa de que o Plano prosseguiria após o ano de 2014, certamente é esperada uma continuidade das ações governamentais relativas à proteção e ampliação da inclusão social das pessoas com deficiência. Isto se infere do documento de apresentação e promoção de Plano, onde se lê: “o plano envolve todos os entes federados e previu na sua primeira fase, até o final de 2014, um investimento total no valor de R\$ 7,6 bilhões” (grifo nosso). Depois, o Decreto n. 7.611/2011 não foi revogado e, legislação protetiva continua a alterar-se e a impor novas responsabilidades ao poder público e às instituições de ensino superior, no que concerne a inclusão das pessoas com deficiência no ensino superior. Até o momento, contudo, muitos Programas parecem não estar em andamento, ou estar em fase de reestruturação, mesmo aqueles que integram os demais eixos do Plano.

## Conclusão

Na análise do Programa INCLUIR: Acessibilidade na Educação Superior foi verificado que existe, desde a sua criação, uma preocupação com a alocação de recursos para os projetos que garantam o acesso e permanência das pessoas com deficiência ao ensino superior. Porém, não se pode dizer que os recursos orçamentários e financeiros sejam suficientes e nem que a política pública implementada é constante, considerando os critérios de seleção. Com a priorização de participação das IFES que não foram atendidas

---

<sup>37</sup> SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SDH/PR); SECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA (SNPD). *Viver sem limite* : Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com deficiência. Brasília: SDH-PR/SNPD, 2013.

pelo programa, há uma ruptura nos investimentos daquelas que estão em estruturação e que dependem de recursos deste ou de outros programas, podendo caracterizar também restrição orçamentária, uma vez que não se atende todas as IFES concomitantemente.

Esta situação se modificou diante da nova metodologia adotada a partir de 2012 quando os recursos financeiros e orçamentários são alocados diretamente nas Unidades Orçamentárias pressupondo-se, a partir daí maior possibilidade de uma continuidade das estratégias adotadas pelas universidades federais para a educação inclusiva. O aporte contínuo de recursos deve possibilitar a adoção de um posicionamento estratégico para a elaboração de planos, programas ou planejamentos que determinem a curto, médio e longo prazo a utilização eficaz dos recursos permitindo aos gestores que se anteciparem às demandas.

Contudo, a aparente falta de continuidade do Plano Viver sem Limites a partir de 2014, que culmina na paralização de vários Programas, faz com que as ações em prol da ampliação da inclusão social ocorra em ritmo lento. Especialmente em relação às ações que visam ao acesso e permanência das pessoas com deficiência no Ensino Superior, a estruturação lenta e parcial dos Núcleos de Acessibilidade demonstra um descompasso entre a crescente exigência da legislação protetiva e as exíguas condições de materialização desta proteção. Este descompasso, como mostra a análise aqui realizada, é fruto de um lado, da descontinuidade das políticas públicas e na insuficiência dos recursos disponíveis e, de outro na falta de capacitação do pessoal envolvido, seja no desenvolvimento das ações, seja na elaboração dos Projetos para recebimento de recursos.

Portanto, para que a inclusão aconteça de forma efetiva, deve-se buscar o envolvimento de toda a comunidade acadêmica para o desenvolvimento de ações específicas para este fim. Diante de um cenário de contenção de gastos públicos será preciso despertar os gestores das IFES para a importância do tema e assim incluir anualmente na PLOA, os recursos orçamentários e financeiros necessários para estas ações.

## Referências

ARAUJO, Luiz Alberto David. *A proteção constitucional das pessoas portadoras de deficiência*. Brasília: Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, 1997. 122 p. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/dirhum/doutrina/id248.htm>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

BRASIL, Portal da Educação. *Educação: Número de pessoas com deficiência nas escolas cresce 381% em 12 anos*. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/educacao/2015/09/numero-de-pessoas-com->

deficiencia-nas-escolas-cresce-381-em-12-anos.>. Acesso em 15 de ago. 2016.

CARVALHO, Rosita Edler. *Integração e Inclusão: do que estamos falando?* . In: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA. *Salto para o futuro: tendências atuais*, Brasília: Ministério da Educação, Seed, 1999. (Texto distribuído em Seminário sobre inclusão-Seed/Curitiba-PR. 1999).

DINIZ, Debora; BARBOSA, Livia; SANTOS, Wederson Rufino dos. Deficiência, direitos humanos e justiça. *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 6, n. 11, p. 64-77, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sur/v6n11/04.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2016.

DOCUMENTO Orientador do Programa Incluir: acessibilidade na Educação Superior Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização Diversidade e Inclusão, 2013. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content &view=article&id=17433&Itemid=817](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17433&Itemid=817)>. Acesso em 24 jul. 2016. p.13

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo demográfico 2010: características gerais da população, religião e pessoas com deficiência*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. p. 215. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Caracteristicas\\_Gerais\\_Religiao\\_Deficiencia/caracteristicas\\_religiao\\_deficiencia.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Caracteristicas_Gerais_Religiao_Deficiencia/caracteristicas_religiao_deficiencia.pdf)>. Acesso em : 15 jul. 2016.

SASSAKI, R. K. *Inclusão: construindo uma sociedade para todos*. Rio de Janeiro: WVA, 1997.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SDH/PR); SECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA (SNPD). *Viver sem limite : Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com deficiência*. Brasília: SDH-PR/SNPD, 2013.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/ao3n16.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

STAINBACK, S.; STAINBACK, W. *Inclusão: um guia para educadores*. Porto Alegre: Artmed, 1999.



# COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE COMO POLÍTICA PÚBLICA DE INFORMAÇÃO E EDUCAÇÃO: O RESGATE DE 21 ANOS DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS

Lídia Maria de Melo<sup>1</sup>

## Introdução

Quarenta e oito anos depois da deflagração do golpe militar de 1964, que derrubou o governo democrático de João Goulart, e vinte e sete anos após o fim da ditadura que, conseqüentemente, se instalou no Brasil por mais de duas décadas, o Estado brasileiro finalmente instituiu sua Comissão Nacional da Verdade (CNV).

Comissões da verdade são organismos de política pública<sup>2</sup> definidos como “investigações oficiais temporárias, estabelecidas para determinar fatos, causas e conseqüências de violações de direitos humanos ocorridas no passado”<sup>3</sup>. Durante essas investigações, o testemunho das vítimas, pessoas que estão ou estiveram em situação de vulnerabilidade, recebe atenção especial, ou seja, um “reconhecimento que muitas vezes só ocorre após longos períodos de estigmatização e ceticismo”<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup>Mestre em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (USP); Bacharel em Comunicação Social, com habilitação em Jornalismo; Licenciada em Letras, com habilitação em Língua Portuguesa e Literatura Brasileira; Jornalista; Graduanda em Direito; Professora do Curso de Jornalismo da Universidade Católica de Santos (Unisantos); Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades da Universidade Católica de Santos (Unisantos); Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Católica de Santos (Unisantos); autora do livro *Raul Soares, Um Navio Tatuado em Nós*, sobre um dos navios-presídios da ditadura militar; Ganhadora do Prêmio Jornalístico de Anistia e Direitos Humanos Vladimir Herzog - 1997, categoria Literatura.

<sup>2</sup> “Políticas públicas são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais”. SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO PARANÁ, *O que são Políticas Públicas?* Disponível em: <[http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O\\_que\\_sao\\_PolíticasPublicas.pdf](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PolíticasPublicas.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

<sup>3</sup> BRASIL. Ministério da Justiça/Comissão de Anistia. *Estudos Temáticos n.º 2*, 2011. Disponível em: <[https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/estudos\\_tem\\_cv\\_02.pdf](https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/estudos_tem_cv_02.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2017.

<sup>4</sup> Ibidem.

O trabalho das comissões envolve ainda o dever de sugerir a realização de outras ações públicas e de encorajar mudanças no comportamento de grupos e instituições, contribuindo, dessa forma, para que sociedades divididas transformem-se, social e politicamente, e evitem novas violações de direitos humanos.

Normalmente, essas comissões são instaladas, tanto pelo Poder Executivo, quanto pelo Legislativo, em “períodos de mudança política, como o declínio de um regime autoritário ou o fim de um conflito armado”<sup>5</sup>. O único caso de uma comissão criada como resultado de um processo judicial ocorreu no Canadá em 2009<sup>6</sup>. Assim como a Austrália, o Canadá também exemplifica o estabelecimento de uma comissão durante uma democracia.

Em comparação com as outras 40 comissões da verdade<sup>7</sup> registradas no cenário internacional desde 1974, quando, de modo pioneiro, Uganda estabeleceu um dispositivo dessa natureza, a iniciativa brasileira tornou-se a primeira no mundo a ser desenvolvida mais de duas décadas após a ocorrência dos fatos a serem investigados<sup>8</sup>.

Mesmo que tardiamente, a expectativa do Brasil era concluir, por meio da CNV, as etapas de uma justiça de transição<sup>9</sup> no país, tornando efetivo o direito à memória e à verdade histórica e ainda promovendo a reconciliação nacional, tendo como lemas as expressões *nunca mais* e *educação para o não retorno*<sup>10</sup>.

Tais propósitos encontram-se dispostos no artigo 1º da Lei 12.528/2011, que atribuiu à CNV a tarefa de apurar e elucidar violações de direitos humanos ocorridas de 1946 a 1988, período definido no artigo 8.º do Ato

---

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> No Canadá, criou-se a Comissão da Verdade e Reconciliação em 2009, para investigar a aculturação forçada de crianças indígenas, fato ocorrido desde o século XVIII até os anos 1990.

<sup>7</sup> POLITI, Maurice. *A comissão da verdade no Brasil - Por quê? O que é? E o que temos que fazer?* São Paulo: Núcleo de Preservação da Memória Política, 2012.

<sup>8</sup> BOLONHA, Carlos; RODRIGUES, Vicente. Justiça de transição no Brasil: dilemas da Comissão Nacional da Verdade e da Lei de Acesso a informações. In: PFLUG, Samantha Ribeiro Meyer et al (Cords.). *Memória, verdade e justiça de transição*, Florianópolis: FUNJAB, p. 392-419, 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d0aae9539e4dd0bd>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

<sup>9</sup> Conjunto de abordagens, mecanismos (judiciais e não judiciais) e estratégias para enfrentar o legado de violência em massa do passado, para atribuir responsabilidades, para exigir a efetividade do direito à memória e à verdade, para fortalecer as instituições com valores democráticos e garantir a não repetição das atrocidades (SOARES, I. V. P. Justiça de Transição. In: ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. *Dicionário de Direitos Humanos*. Disponível em: < <http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Justi%C3%A7a+de+transi%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 21 dez. 2016).

<sup>10</sup> TOSI, Giuseppe; ALBUQUERQUE E SILVA, Jair Pessoa de. A justiça de transição no Brasil e o processo de democratização. In: TOSI, Giuseppe et al (Org.). *Justiça de transição - direito à justiça, à memória e à verdade*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014, p. 44.

das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988<sup>11</sup> (CF/88). O principal foco, no entanto, eram os crimes perpetrados, “no Brasil e no exterior”, durante o regime militar (1964-1985), por “agentes públicos” e “pessoas a seu serviço, com apoio ou no interesse do Estado”<sup>12</sup>.

Em 2010, o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH3) já confirmava esses objetivos, ao mesmo tempo em que reconhecia as dificuldades do Estado Brasileiro para implementar as investigações necessárias ao esclarecimento de fatos obscuros da história recente do país:

A investigação do passado é fundamental para a construção da cidadania. Estudar o passado, resgatar sua verdade e trazer à tona seus acontecimentos caracterizam forma de transmissão de experiência histórica que é essencial para a constituição da memória individual e coletiva.

O Brasil ainda processa com dificuldades o resgate da memória e da verdade sobre o que ocorreu com as vítimas atingidas pela repressão política durante o regime de 1964. A impossibilidade de acesso a todas as informações oficiais impede que familiares de mortos e desaparecidos possam conhecer os fatos relacionados aos crimes praticados e não permite à sociedade elaborar seus próprios conceitos sobre aquele período<sup>13</sup>.

O PNDH3 também advertia para as consequências negativas que poderiam advir, caso essa história não viesse a ser esclarecida para as gerações atuais e vindouras, e mostrava também as consequências positivas das futuras apurações:

A história que não é transmitida de geração a geração torna-se esquecida e silenciada. O silêncio e o esquecimento das barbáries geram graves lacunas na experiência coletiva de construção da identidade nacional. Resgatando a memória e a verdade, o País adquire consciência superior sobre sua própria identidade, a democracia se fortalece. As tentações totalitárias são neutralizadas e crescem as possibilidades de erradicação definitiva de alguns resquícios daquele

---

<sup>11</sup> Período que compreende a promulgação das duas últimas constituições democráticas brasileiras.

<sup>12</sup> Resolução 2, de 20 de agosto de 2012. Disponível em: <[http://www.cnv.gov.br/images/pdf/resolucao\\_02\\_200812.pdf](http://www.cnv.gov.br/images/pdf/resolucao_02_200812.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2016.

<sup>13</sup> BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*, Brasília : SDH/PR, 2010, p.207.

período sombrio, como a tortura, por exemplo, ainda persistente no cotidiano brasileiro<sup>14</sup>.

Não obstante a disposição exposta pelo Estado brasileiro no PNDH 3, a instalação da CNV tornou-se impositiva a partir das pressões de entidades e órgãos internos e das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que julgou o Caso Gomes Lund e outros (Caso da Guerrilha do Araguaia). A Corte condenou o Brasil na ação que mencionava o desaparecimento forçado de 62 pessoas de 1972 a 1974, além do prejuízo que a Lei de Anistia<sup>15</sup> causou à investigação, ao julgamento e à punição dos crimes.

De todo modo, a criação da CNV constituiu-se numa medida importante como meio de cumprir as metas preconizadas como garantias de implantação da justiça restaurativa<sup>16</sup>. Precedendo “a reforma das instituições perpetradoras de abuso, a promoção de reconciliação e o fortalecimento das instituições democráticas”, os caminhos de uma justiça de transição, como relacionam Tosi e Silva, são:

1. Reconhecimento moral e político oficial das responsabilidades do Estado pelos crimes praticados por agentes públicos, reparação moral e ressarcimento material dos danos sofridos pelas vítimas e pelos familiares;
2. Justiça: punição dos agentes públicos que cometeram crimes durante a ditadura, o que no caso brasileiro implica reavaliação e reabertura da Lei de (auto) anistia de 1979;
3. Memória e verdade: resgate amplo dos conhecimentos e informações ocultadas durante o período ditatorial<sup>17</sup>.

Sempre que tentadas, as medidas adotadas para que essas metas fossem alcançadas acabaram envoltas em polêmicas. De um lado, entidades que congregam ex-presos políticos e familiares de desaparecidos cobram resultados mais imediatos e ações mais concretas, como a revogação da Lei de Anistia. Preconizam que só assim será possível identificar e punir agentes

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> A Lei 6.683/1979 anistiou presos e perseguidos políticos do regime militar e permitiu que exilados e banidos pela ditadura militar pudessem retornar ao Brasil. Resultou de intensa mobilização popular nacional e internacional, sob o lema Anistia Ampla, Geral e Irrestrita. O texto, porém, excluiu os opositores do regime, condenados por crimes considerados “atentados terroristas e assassinatos”, mas beneficiou agentes públicos responsáveis por torturas, prisões ilegais, mortes, ocultações de cadáveres e desaparecimentos forçados, que são crimes imprescritíveis.

<sup>16</sup> Instrumento que ultrapassa a punição criminal e objetiva a reparação moral e o ressarcimento material dos danos sofridos pelas vítimas e por seus familiares, por meio da restauração de sua dignidade e da legitimação de sua versão da História.

<sup>17</sup> TOSI, Giuseppe; ALBUQUERQUE E SILVA, Jair Pessoa de, op. cit, p. 45-46.

públicos que praticaram atos contrários aos direitos humanos, como prisões ilegais, torturas, desaparecimentos forçados e mortes. De outro,

simpatizantes do regime autoritário, civis e militares da ativa ou reformados, sentem-se aviltados com a política de revisão do passado. Afirmam que os opositores do regime não eram vítimas, mas inimigos que mereciam ser punidos.

Em meio à controvérsia, a CNV desempenhou seu papel de 12 de maio de 2012 a 16 de dezembro de 2014. O relatório de suas atividades foi entregue à Presidência da República em 10 de dezembro de 2014, Dia Internacional dos Direitos Humanos, e encontra-se disponível para consulta desde então<sup>18</sup>.

Neste artigo, sem pretender esgotar o assunto, destacaremos o resultado do trabalho da Comissão Nacional da Verdade e o seu legado, como política pública, em defesa dos direitos humanos e na construção do processo democrático, que possa evitar a ocorrência de novas violações.

### **1. Contexto Histórico das Violações<sup>19</sup>**

Para entender o contexto em que as violações apuradas pela CNV se deram, é preciso fazer uma ligeira revisão da História do Brasil recente. Primeiramente, deve-se compreender que a ditadura militar instalada em 1964 não foi um fato isolado. Surgiu da guerra fria que Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), ou simplesmente União Soviética, travavam pelo poder mundial.

Nessa disputa das duas potências, após vencerem a Segunda Grande Guerra, todos os países da América Latina permaneceram sob a égide norte-americana, com exceção de Cuba, que derrubou uma ditadura em 1959 e instituiu um regime socialista, com apoio soviético. Para evitar que o exemplo cubano fosse seguido e para não perder a hegemonia no continente, os Estados Unidos passaram a patrocinar golpes de Estado e regimes repressivos de caráter marcadamente anticomunista.

Mesmo antes dos anos 1960 e 1970, as influências norte-americanas já eram fortes em territórios estrangeiros. No Brasil, em 1947, embora houvesse um presidente eleito e vigorasse a constituição democrática de 1946, o Partido Comunista Brasileiro (PCB) teve seu registro cassado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), numa decisão considerada controvertida<sup>20</sup>. Até o final do governo de Eurico Gaspar Dutra, 200 sindicatos receberam intervenção.

<sup>18</sup> O Relatório está digitalizado no sítio da Comissão Nacional da Verdade. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br>>.

<sup>19</sup> As principais referências foram os 17 Atos Institucionais dos governos militares. Disponíveis em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/atos-institucionais>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

<sup>20</sup> FAUSTO, Boris. *História do Brasil*, 13 ed, São Paulo: Edusp, 2008, p. 47-48.

Em janeiro de 1948, lei aprovada pelo Congresso Nacional determinou a cassação de todos os eleitos pelo PCB.

No ano seguinte, o Estado Maior das Forças Armadas criou a Escola Superior de Guerra, inspirada no *National War College* norte-americano<sup>21</sup>, o que resultou na implantação da Doutrina de Segurança Nacional, base do instrumento repressivo que viria a dominar o Brasil durante o regime militar (1964-1985), capitaneado pelo Serviço Nacional de Inteligência (SNI), instituído em junho de 1964.

Nas eleições de 1962, campanhas de diversos políticos foram bancadas por dólares norte-americanos, que também financiaram o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), para realizarem propaganda, em jornais, rádios, televisão e cinema<sup>22</sup>, contra o governo do presidente João Goulart, que tinha o apelido de Jango.

Herdeiro político do ex-presidente Getúlio Vargas, de quem fora ministro do Trabalho (1953-1954), ex-vice-presidente de Juscelino Kubitschek<sup>23</sup> (1956-1961) e cunhado do governador gaúcho Leonel Brizola (1959-1963/PTB), Jango assumiu a Presidência da República, numa sucessão conturbada, após a renúncia de Jânio Quadros, que ficou no cargo só por sete meses. Sua plataforma de governo incluía reforma agrária, incentivo à classe trabalhadora, nacionalização de refinarias particulares e criação da Lei da Remessa de Lucros, reduzindo de 100% para 10% o envio de rendimentos das empresas estrangeiras às suas matrizes no exterior. Essa agenda desagradava a elite econômica do País e militares. Foi nesse contexto que ocorreu o golpe militar de 1964, com o apoio de parte da sociedade civil.

Deposto o presidente, milhares de civis e militares foram presos no País. Houve intervenções em sindicatos, com a destituição das diretorias eleitas, exoneração de servidores públicos, cassação de políticos, expurgos de militares, aposentadorias compulsórias. Na costa brasileira, uma esquadra norte-americana posicionou-se na altura da Baía de Santos, na chamada Operação Brother Sam, que entraria em ação, caso houvesse resistência armada ao golpe de estado, o que não aconteceu.

Ao longo dos 21 anos de ditadura, os governos militares editaram 17 Atos Institucionais e 104 Atos Complementares às Constituições anteriores à de 1988<sup>24</sup>. Esses dispositivos atribuíram poderes quase absolutos ao Executivo,

<sup>21</sup> BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. *Direito à Memória e à Verdade-Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007, p. 22.

<sup>22</sup> ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. *Brasil: Nunca Mais*, Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

<sup>23</sup> Na eleição, Jango foi eleito vice de Juscelino Kubitschek com mais votos do que o presidente. Nessa época, votava-se separadamente para os cargos de presidente e de vice-presidente.

<sup>24</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subsecretaria de Assuntos Jurídicos. *Atos Complementares às Constituições Federais anteriores à de 1988*. Disponíveis em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ACP/\\_ACPs\\_CF\\_Anterior1988.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/_ACPs_CF_Anterior1988.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

que foi ocupado sucessivamente, de 1964 a 1985, por dois marechais, uma junta militar e três generais. Dos cidadãos, retiraram direitos e garantias constitucionais.

Um conjunto de leis ajudava a dar caráter de legitimidade às arbitrariedades: Lei de Segurança Nacional, Decreto 477, que punia no âmbito das universidades, Lei Falcão, que controlava propagandas eleitorais, e Lei de Imprensa, que impunha punição de jornalistas e censura prévia a revistas, jornais, livros e espetáculos.

O presidente da República podia baixar decretos-lei e enviar ao Congresso projetos de lei que, se não fossem votados em 30 dias pela Câmara dos Deputados e por igual período pelo Senado, eram considerados aprovados. Assim, o decurso de prazo tornou-se comum e os projetos tinham aprovações compulsórias.

O resultado desse arremedo de ordenamento jurídico não tardou a se evidenciar: eleições indiretas para a Presidência da República, Estados e municípios considerados áreas de segurança nacional; fechamento do Congresso Nacional; suspensão de direitos políticos e cassação de mandatos legislativos por dez anos, sem apreciação do Judiciário; abertura de Inquéritos Policiais Militares à exaustão; julgamentos de civis pela Justiça Militar em caso de acusação de crimes políticos; suspensão de habeas corpus; e decretação de prisão perpétua, pena de morte e banimento.

A União Nacional dos Estudantes (UNE) foi extinta, assim como as uniões estaduais. Universidades sofreram invasões e líderes universitários acabaram presos em manifestações e no Congresso da UNE, em Ibiúna (SP), e processados com base na Lei de Segurança Nacional. Desencadearam-se perseguições aos adversários do regime, envolvendo prisões, torturas, mortes e desaparecimentos forçados. As ligas camponesas do Nordeste tornaram-se alvos do regime, assim como aumentaram as prisões de sindicalistas e lideranças trabalhistas em federações.

A Constituição de 1946 foi substituída pela de 1967, que foi alterada em 1969. O pluripartidarismo deu lugar ao bipartidarismo, com a criação da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido que integrava as forças de apoio ao regime, e do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que congregava a oposição. Tornou-se acirrada a perseguição a simpatizantes e membros clandestinos do Partido Comunista Brasileiro (PCB), ilegal desde 1947.

Com a vigência do Ato Institucional 5 (AI-5), a tortura, já utilizada, passou a integrar sistematicamente os métodos do governo, com assessoria de agentes norte-americanos, o patrocínio de empresas e o fortalecimento dos órgãos de vigilância e repressão: Operação Bandeirantes (OBAN), vinculada ao II Exército de São Paulo, Centro de Informações do Exército (CIEx), Centro de Informações da Marinha (CENIMAR), Centro de Informações da Aeronáutica

(CISA), Destacamento de Operações e Informações - Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), Departamento de Ordem e Política Social (DOPS) e Comando de Caça aos Comunistas (CCC).

Grupos de resistência armada contra o regime passaram a se organizar. Eram dissidentes do PCB, partido que se opunha ao uso de armas no combate à repressão. Quatro embaixadores foram sequestrados, o dos Estados Unidos, do Japão, da Alemanha e da Suíça, em troca da libertação de presos políticos.

Com o apoio da Igreja Católica, surgem denúncias de violação dos direitos humanos. Ainda assim a repressão não se inibia. Mesmo pessoas que não tinham militância foram atingidas. Foi o caso do deputado federal Rubens Paiva<sup>25</sup>, que compareceu ao Exército no Rio de Janeiro para prestar depoimento, dirigindo o próprio carro, e nunca mais foi localizado, apesar de o veículo ter sido devolvido pelas autoridades à família. Em São Paulo, a morte do jornalista Vladimir Herzog, sob tortura no DOI-CODI, em 25 de outubro de 1975, foi anunciada como suicídio, assim como a do operário Manoel Fiel Filho, três meses depois, o que colocou o presidente da República contra militares da linha dura.

No final de 1978, foram revogados o AI-5, o banimento, a pena de morte e a censura. A mobilização popular em torno da anistia passou a se articular no País e no exterior. A lei foi assinada em 28 de agosto de 1979, e exilados voltaram ao Brasil. Músicas, peças, filmes censurados foram liberados. Relatos de ex-presos, perseguidos e exilados começaram a ser publicados.

Órgãos de repressão contrários ao processo de abertura passaram a realizar atentados a bomba, invasões e depredações em organizações de oposição, sedes de jornais e bancas de revistas. Em 27 de agosto de 1980, um artefato explodiu na sede da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) no Rio de Janeiro, matando a secretária Lyda Monteiro da Silva. No ano seguinte, um sargento do Exército morreu e um capitão ficou ferido dentro de um carro, quando preparavam um atentado a bomba no Riocentro, onde milhares de pessoas assistiam a um show em comemoração ao 1º de Maio. A ação foi atribuída ao braço clandestino da repressão, contrário à abertura política.

A insatisfação da população com o regime se manifestou nas eleições de 1982, quando a oposição venceu em várias capitais, já com novas siglas partidárias. Dois anos depois, o País inteiro se mobilizou em torno da campanha pelas eleições diretas para presidente. Como a Emenda Constitucional Dante de Oliveira foi rejeitada no Congresso, o novo presidente civil do País foi eleito por votação indireta em 1985. A ditadura chegava ao fim, deixando um rastro de violações dos direitos humanos, que marcaram a vida de milhares de brasileiros. Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição democrática, que instituiu um rol de garantias e direitos fundamentais.

---

<sup>25</sup> PAIVA, Marcelo Rubens. *Ainda estou aqui*, Rio de Janeiro: Alfaguara, 2015.

## 2. O Trabalho da Comissão

Não existe uma maneira padronizada a ser seguida pelas comissões da verdade no desempenho de suas atribuições. Cada sociedade, cada lugar, cada instituição deve estruturar suas regras a fim de lidar com o legado de violência que o passado lhe deixou. O que se defende é que sejam asseguradas a independência, a credibilidade e a eficácia da comissão. Para cumprir os objetivos para os quais foi instituída, a Comissão da Verdade brasileira definiu sua forma de atuação, de modo que atendesse às necessidades da sociedade. Porém, para que pudesse estabelecer o que são graves violações de direitos humanos e, em função do conceito, delimitar os casos que seriam apurados, recorreu a preceitos internacionais<sup>26</sup>.

Com esse parâmetro, decidiu investigar os atos sistemáticos e violentos, configurados como crimes de lesa humanidade, cometidos por agentes do Estado, a seu serviço ou com sua conivência, contra cidadãos brasileiros e estrangeiros. Nessa relação, foram classificadas as prisões sem respaldo legal, as torturas e as mortes decorrentes dessas agressões físicas e psicológicas, as violências sexuais, as execuções, as ocultações de cadáveres e os desaparecimentos forçados.

Por dois anos e sete meses, os sete conselheiros da CNV, nomeados por designação presidencial e auxiliados por pesquisadores, assessores e consultores, dialogaram com a sociedade, de Norte a Sul do Brasil. Realizaram 80 audiências e sessões públicas, colheram 1.121 depoimentos, sendo 132 deles de agentes públicos, e efetuaram centenas de diligências investigativas em locais de repressão, que exigiram dezenas de perícias.

Em apenas uma, a comissão identificou o corpo do até então desaparecido político forçado Epaminondas Gomes de Oliveira, camponês e militante do Partido Comunista, que morreu nas dependências do Exército em Brasília, cidade onde foi enterrado sem que a família soubesse, três meses antes de

---

<sup>26</sup> Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, Princípios de Direito Internacional reconhecidos na Carta de Nuremberg, Princípios, convenções e decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Declaração Universal de Direitos Humanos, Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Submetidas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão, adotado pela ONU em 1988, Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, decisões do Comitê contra a Tortura da ONU, Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, Convenção Europeia dos Direitos do Homem, Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, Código de Conduta Para Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei adotado pela ONU, Código de Conduta para Oficiais de Segurança Pública pela ONU, Resolução 666/1982 da Organização dos Estados Americanos, Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, assinada pelo Brasil em 1994, Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados de 2010.

completar 69 anos<sup>27</sup>.

Para dar conta da temática extensa, a CNV dividiu-se em três grandes subcomissões: a de Pesquisa, Geração e Sistematização de Informações, que se subdividiu em grupos de trabalhos temáticos; a de Relações com a Sociedade Civil e Instituições; e a de Comunicação Externa. Os grupos de trabalho da subcomissão de Pesquisa, Geração e Sistematização de Informações dedicaram-se aos temas: 1) Golpe de 1964, estrutura e repressão; 2) Torturados, mortos e desaparecidos políticos; 3) Graves violações de direitos humanos no campo e contra indígenas; 4) Araguaia; 5) Violações de direitos humanos de brasileiros no exterior e de estrangeiros no Brasil, incluindo Operação Condor; 6) Ditadura e sistema de Justiça; 7) Ditadura e repressão aos trabalhadores e ao movimento sindical; 8) Papel das igrejas durante a ditadura; 9) Perseguição a militares; 8) O Estado Ditatorial-militar; 10) Ditadura e gênero.

De novembro de 2013 a outubro de 2014, os conselheiros inspecionaram sete unidades militares e locais usados pelas Forças Armadas para a prática de torturas e outras violações de direitos humanos: Destacamento de Operações de Informações (DOI) do I Exército no Rio de Janeiro; I Companhia da Polícia do Exército da Vila Militar no Rio de Janeiro; Destacamento de Operações de Informações (DOI) do II Exército em São Paulo; Destacamento de Operações de Informações (DOI) do IV Exército em Pernambuco; Quartel do XII Regimento de Infantaria do Exército em Minas Gerais; Base Naval da Ilha das Flores no Rio de Janeiro; e Base Aérea do Galeão no Rio de Janeiro. O processo teve acompanhamento de peritos e vítimas da repressão.

Entre os vários depoimentos de torturados sobreviventes, citados no relatório e que embasam as investigações, está o de Darci Toshiko Miyaki, prestado em audiência pública realizada em São Paulo, em 12 de dezembro de 2013:

[...] Antes do golpe militar, tínhamos uma constituição, tínhamos um presidente eleito. O malefício causado pela ditadura militar não foi somente em relação a nós militantes, mas também ao povo. Tribos inteiras foram dizimadas, o ensino se tornou uma coisa deplorável. [...] nós não éramos terroristas. Éramos cidadãos com direito e o dever de lutar contra essa ditadura. Eu fui presa no dia 25 de janeiro de 1972, meio dia e dois minutos, na Rua Rainha Guilhermina, Leblon, Guanabara, Rio de Janeiro. Fui agarrada por vários homens e, de imediato, me jogaram em um opala branco. É uma das poucas lembranças nítidas que eu tenho. Jogaram-me no

---

<sup>27</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade: Mortos e desaparecidos políticos*, volume III, Brasília: CNV, 2014, p. 683-694. Disponível em: <[http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume\\_3\\_digital.pdf](http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_3_digital.pdf)> Acesso em 10 dez. 2016.

chão, colocaram um capuz preto e já começaram a me dar pontapés. Eu permaneci na Guanabara do dia 25 de janeiro ao dia 28, metade da manhã. Durante esse período, eu não fui para cela nenhuma. Logo que eu cheguei, passei pelo corredor polonês em que levava pancadas, telefone, caía, aí eles me levantavam. Eu tinha cabelo comprido e eles me levantavam pelo cabelo, e em seguida me levaram para a cela de tortura e lá eu permaneci esses dias entre sala de tortura e geladeira. Portanto, eu não conheço as celas desse local onde eu fiquei no Rio [...] Eu fiquei presa no DOI-CODI, sequestrada no DOI-CODI do dia 28 de janeiro ao dia 06 ou 10 de agosto de 1972. Durante algumas semanas eu fui torturada, e fui torturada pelo Capitão Ubirajara também. [...] Choques elétricos no ouvido, nos dedos dos pés, e das mãos, muito choque na vagina, muito. Para nós mulheres, e para os companheiros também, é uma coisa muito violenta. [...] eu tive muita hemorragia oral e vaginal e fui levada umas duas ou três vezes para o Hospital das Clínicas. Eu me tornei uma mulher estéril, e depois que eu saí da cadeia, do hipódromo, eu tentei um relacionamento com um companheiro, infelizmente não deu certo [...]”<sup>28</sup>.

Darci Toshiko Miyaki também deu o testemunho de que a morte de um outro preso fora previamente anunciada, de maneira diversa da forma como realmente ocorreu dias depois, sob tortura. Esse era um modo constante de agir nos órgãos de repressão:

[...] No dia 28 de janeiro, eu e o companheiro Hércio Pereira Fortes, fomos trazidos para São Paulo. Antigamente, as viagens levavam mais tempo, mas no dia 28 de janeiro, já era anunciada a morte “em tiroteio” do companheiro Hércio Pereira Fortes. Não é verdade. Ele estava comigo na mesma viatura, sendo trazidos do Rio de Janeiro para São Paulo, então eu quero registrar esse fato. Essa notícia foi divulgada tanto pela mídia falada quanto televisiva. Logo que chegamos ao DOI-CODI de São Paulo, Hércio e eu fomos levados para a sala de tortura. Cada um em uma sala. Nos intervalos da minha tortura, eu ouvia os gritos do Hércio, por mais de uns dois dias. A gente perde a noção. Por mais uns dois dias, eu

---

<sup>28</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *1º Relatório Preliminar de Pesquisa: quadro parcial das instalações administrativamente afetadas ou que estiveram afetadas às forças armadas, utilizadas para perpetração de graves violações de direitos humanos*, Brasília: CNV, 2014, p. 23. Disponível em: <[http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio\\_versao\\_final18-02.pdf](http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio_versao_final18-02.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

ouvi o Hécio sendo torturado, portanto, eu gostaria que retificassem a data do assassinato dele. Ele não morreu no dia 28 de janeiro, provavelmente ele morreu entre o dia 30 ou 31 de janeiro [...]”<sup>29</sup>.

A CNV inspecionou ainda a Casa Azul, um centro clandestino de tortura, instalado pelo Exército em uma unidade do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), em Marabá, Pará. Situado em um terreno arborizado às margens da Rodovia Transamazônica, o conjunto de pequenas casas de aspecto bucólico e acolhedor era o destino de camponeses e de guerrilheiros que atuaram no Araguaia, apanhados pelos órgãos de repressão, sob suspeita de se oporem ao regime.

No que diz respeito ao Araguaia, era comum que os detidos, além de interrogados no ato da prisão, fossem espancados, furados com baionetas e arrastados pela mata. Geralmente eram levados até pequenas bases criadas em Xambioá e na localidade conhecida como Bacaba, onde eram torturados, fato registrado nos depoimentos dos camponeses presos. De lá eram conduzidos para a Casa Azul, um centro clandestino de tortura, em Marabá. A partir de lá, se sobrevivessem, eram levados para o Pelotão de Investigações Criminais do Exército (PIC), em Brasília<sup>30</sup>.

### 3. Relatório Final

#### 3.1. Resultados

O Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade foi dividido em três volumes. O primeiro descreve as atividades da CNV, os fatos examinados, apresenta as estruturas, as cadeias de comando, os métodos e a dinâmica das graves violações de direitos humanos. Por fim, expõe as conclusões dos trabalhos e as recomendações dos integrantes da comissão para que os fatos descritos não tornem a acontecer.

O Volume I dividiu-se em cinco partes e dezoito capítulos. A primeira parte foi subdividida em dois capítulos, que abordam a criação da comissão e suas atividades.

<sup>29</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *1º Relatório Preliminar de Pesquisa: quadro parcial das instalações administrativamente afetadas ou que estiveram afetadas às forças armadas, utilizadas para perpetração de graves violações de direitos humanos*, op. cit., p.27.

<sup>30</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade: A Guerrilha do Araguaia*. Volume I, Parte IV, Capítulo 14, Brasília: CNV, 2014, p. 694. Disponível em: < <http://www.cnv.gov.br/images/documentos/Capitulo14/Capitulo%2014.pdf> > Acesso em: 10 dez. 2016.

o documento discorre sobre as estruturas do Estado utilizadas para a prática de torturas e outras violações, como a execução de pessoas. Neles, fica caracterizado que a tortura não foi uma ação aleatória, mas uma conduta institucionalizada pelo Estado, que incluiu a colaboração entre órgãos de repressão estrangeiros no Cone Sul e na Operação Condor<sup>31</sup>.

Na terceira parte do Volume I, seis capítulos expõem os métodos e as práticas de graves violações, com explicações de como cada uma delas foi aplicada no Brasil no período ditatorial. Dividida em cinco capítulos, a quarta parte discorre sobre os casos emblemáticos, a Guerrilha do Araguaia, instituições e locais associados às violações. Exemplo de um desses locais foi o navio Raul Soares, usado como presídio político no Porto de Santos, de abril a outubro de 1964. Abrigou pessoas de várias categorias profissionais, mas principalmente trabalhadores portuários e sindicalistas, sem que houvesse culpa formada<sup>32</sup>. O apontamento foi importante para legitimar relatos de ex-presos de que a tortura durante a ditadura militar começou assim que o golpe de 1964 foi deflagrado e não somente após a vigência do AI-5, mesmo que os métodos tenham sido outros<sup>33</sup>.

Nessa quarta parte, um capítulo é dedicado exclusivamente à autoria das violações de direitos humanos, com indicação de nomes de mais de 300 agentes públicos e pessoas a serviço do Estado envolvidas em crimes contra a humanidade. A lista é encabeçada pelos presidentes militares e por ministros de Estado. Inclui ainda médicos que auxiliavam nas sessões de tortura, atestando a resistência da vítima e emitindo laudos fraudulentos, como Harry Shibata e Amílcar Lobo Moreira da Silva, e outros agentes civis e militares. A citação de cada nome é seguida de uma ficha. Assim:

Sérgio Fernando Paranhos Fleury (1933-1979) Delegado da Polícia Civil do estado de São Paulo, serviu no Departamento de Ordem Política e Social de São Paulo (DOPS/SP) e foi nomeado diretor do Departamento Estadual de Investigações Criminais (DEIC), em 1977. Teve participação em casos de detenção ilegal, tortura, execução, desaparecimento forçado e ocultação de cadáver. Vítimas relacionadas: Luiz Fogaça Balboni e Carlos Marighella (1969); Joaquim Câmara Ferreira, Eduardo Collen Leite e

<sup>31</sup> Operação Condor foi um sistema secreto e compartilhado de informações e ações, criado nos anos 1970 pelos governos ditatoriais da Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai, para reprimir a oposição aos regimes militares. Realizou ações extraterritoriais de sequestro, tortura, execução e desaparecimento forçado de opositores políticos exilados. Recebeu o nome da ave-símbolo dos Andes.

<sup>32</sup> MELO, Lídia Maria de. *Raul Soares, Um Navio Tatuado em Nós*. São Paulo: Pioneira, 1995.

<sup>33</sup> Comissão da Verdade inclui Raul Soares em mapa de centros de tortura do Estado de São Paulo. Disponível em: < <http://lidiariamariademelo.blogspot.com.br/2013/05/comissao-da-verdade-inclui-raul-soares.html> > Acesso em: 12 dez. 2016.

Norberto Nehring (1970); Antônio Pinheiro Salles, Dênis Casemiro, Heleny Ferreira Telles Guariba, Devanir José de Carvalho, Luiz Hirata e Inês Etienne Romeu (1971); Gastone Lúcia de Carvalho Beltrão (1972); Soledad Barrett Viedma, Pauline Reichstul, Jarbas Pereira Marques, José Manoel da Silva, Eudaldo Gomes, Evaldo Luiz Ferreira de Souza, Luiz José da Cunha, Edgard de Aquino Duarte, Miguel Sabat Nuet e Joaquim Pires Cerveira (1973); Tito de Alencar Lima (1974); João Batista Franco Drummond, Pedro Ventura Felipe de Araújo Pomar e Ângelo Arroyo (1976)<sup>34</sup>.

A atuação do Poder Judiciário na ditadura é analisada no Capítulo 17 da Parte IV do Volume I:

[...] Para a CNV, é relevante a constatação de que, em que pesem o caráter antidemocrático do regime, com a consequente hipertrofia do Executivo e a censura que se estabeleceu sobre os meios de comunicação social, no âmbito do Poder Judiciário se deu, à época em que ocorriam, a apreciação dessas condutas ilícitas por parte de agentes públicos. [...] <sup>35</sup>

[...] Em síntese: durante o regime militar, num processo iniciado em 1964 e concluído em 1969, restringiu-se, de um lado, o acesso ao Poder Judiciário, ao impedir-se o controle judicial sobre determinadas matérias; de outro, possibilitou-se a interferência, pelo presidente da República, na estrutura e na composição das instituições judiciárias, mediante criação e extinção de cargos e aposentadoria de magistrados.[...] <sup>36</sup>.

A quinta parte do Volume I apresenta as conclusões do que foi apurado e as recomendações para evitar novas violações.

O Volume II contém nove textos produzidos a partir de atividades desenvolvidas em grupos de trabalho, que reuniam vítimas, pesquisadores e interessados nos temas investigados. Nesse bloco, são tratadas violações de

<sup>34</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade: A autoria das graves violações de direitos humanos*. Volume I, Parte IV, Capítulo 16, Brasília: CNV, 2014. p. 694. Disponível em: < <http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/Capitulo%2016.pdf> > Acesso em: 10 dez. 2016, p. 929.

<sup>35</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade: O Judiciário na ditadura*. Volume I, Parte IV, Capítulo 17, Brasília: CNV, 2014, p. 934. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/images/documentos/Capitulo17/Capitulo%2017.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2016.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 938.

direitos humanos em segmentos, grupos ou movimentos sociais. Sete textos expõem a forma como militares, trabalhadores organizados, camponeses, igrejas cristãs, indígenas, homossexuais e a universidade foram afetados pela ditadura e pela repressão, e seus meios de resistência.

O Volume II aborda ainda o apoio que a sociedade civil, principalmente, o empresariado, deu à ditadura. Esse aspecto está no oitavo texto. O nono enfoca a resistência de setores às violações de direitos humanos.

O Volume III é dedicado aos 191 mortos e 243 desaparecidos políticos no Brasil e no exterior (sendo 33 deles desaparecidos, cujos corpos foram localizados posteriormente), totalizando 434 pessoas que têm suas vidas reveladas, assim como as circunstâncias de suas mortes ou desaparecimentos. Em cada perfil, há falsas versões oficiais veiculadas à época, que são desmentidas pelos resultados das investigações.

Os relatos [...] ao mesmo tempo que expõem cenários de horror pouco conhecidos por milhões de brasileiros, reverenciam as vítimas de crimes cometidos pelo Estado brasileiro e por suas Forças Armadas, que, no curso da ditadura, levaram a violação sistemática dos direitos humanos à condição de política estatal<sup>37</sup>.

Para considerar o número de mortos durante o período investigado, a CNV definiu morte como: a decorrente de execuções sumárias ou arbitrárias, inclusive a resultante de tortura; a que ocorreu em conflitos armados com agentes do poder público; e o suicídio na iminência de prisão ou de tortura e em decorrência de sequelas de tortura. Essas modalidades foram analisadas anteriormente pela Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP).

No entendimento dos conselheiros, a morte da vítima não pode ser presumida por meio de um certificado ou atestado de óbito, ou ainda pela declaração oficial. Para ser admitida, é preciso que os restos mortais da pessoa desaparecida sejam encontrados e exames atestem sua identificação.

Quanto ao desaparecimento forçado, o conceito utilizado foi o de privação de liberdade imposta por agentes do Estado ou por pessoas ou grupo com autorização, apoio ou consentimento do Estado, nas seguintes situações<sup>38</sup>:

1) detenções não reconhecidas oficialmente, seguidas

<sup>37</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Texto de apresentação do Relatório final*, Brasília: CNV, 2014. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv>>. Acesso em: 8 dez. 2016.

<sup>38</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade: Mortos e desaparecidos políticos*, Volume III, Introdução, Brasília: CNV, 2014, p. 26. Disponível em: <[http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume\\_3\\_digital.pdf](http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_3_digital.pdf)>. Acesso em: 8 dez. 2016.

da negação de informações sobre o paradeiro da vítima;

2) detenções oficialmente reconhecidas, seguidas de negação de informações sobre o paradeiro da vítima;

3) mortes oficialmente reconhecidas, sem identificação satisfatória dos restos mortais.

Trata-se de padrões que pretendiam eximir a responsabilidade da repressão, com montagem de versões oficiais falsas para mortes sob tortura.

Amparada nessas definições, a CNV classificou como desaparecidas inclusive vítimas cujos documentos oficiais de morte, como certidão de óbito e laudo cadavérico, foram emitidos, mas seus restos mortais não foram encontrados ou identificados. Uma terceira categoria de mortos foi adotada, a de vítimas de desaparecimento forçado. Mesmo quando identificados os restos mortais de um desaparecido, a simples consideração deste como um morto arrefeceria a responsabilidade estatal e dos autores pelo desaparecimento enquanto este perdurou. Para a CNV, há 33 mortos, vítimas de desaparecimento forçado, no período entre 1964 e 1988.

Na apresentação do Volume III, consta a advertência de que a relação de vítimas ali exposta não é definitiva. Por isso, as investigações sobre as graves violações de direitos humanos ocorridas no período observado devem ter continuidade. Principalmente no que se refere à repressão contra camponeses e indígenas. Para os conselheiros, a produção de um quadro mais exato de informações poderá ajudar na identificação de um número maior de mortos e desaparecidos.

O documento ressalva também que os conselheiros evitaram opinar sobre os fatos apurados. Preferiram ater-se à descrição e à narração do que chamaram de “realidade fática”, sob o argumento de que a absoluta crueza já era suficiente para se impor como “instrumento hábil para a efetivação do direito à memória e à verdade histórica”<sup>39</sup>.

### 3.2. Rede de Colaboração

Além de utilizar suas próprias investigações e depoimentos e acervos de vítimas, familiares de mortos e desaparecidos e até de agentes da repressão, a CNV beneficiou-se de informações e documentos fornecidos por comissões que a precederam, órgãos oficiais e particulares e ainda organismos que levaram o Estado brasileiro a assumir a responsabilidade por graves violações de direitos humanos. Nesse rol, incluem-se: Comissão Especial sobre Mortos

<sup>39</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Texto de apresentação do Relatório final*, op. cit.

e Desaparecidos Políticos (CEMDP), Projeto Brasil: Nunca Mais, Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, Comissão Mista pela Anistia do Congresso Nacional (Dossiê Ditadura), Grupo Tortura Nunca Mais e Ministério Público Federal, entre outros.

Durante os trabalhos da CNV, mais de 100 comissões foram instaladas em estados, municípios, universidades, órgãos de classes e outras entidades civis. Cada uma realizou suas próprias investigações e relatórios. Muitas enviaram informações à CNV, num processo colaborativo e estruturado, que se constituiu numa rede de memória.

Um exemplo dessa ação foi o depoimento do ex-militar José Bezerra da Silva, em audiência pública da Comissão da Verdade do Rio de Janeiro, em 12 de agosto de 2013, e cedido à CNV, como fonte para a investigação sobre violações cometidas contra civis e militares na Base Aérea do Galeão, no Rio de Janeiro:

[...] Os carros que entravam lá eram viaturas da Polícia do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Havia dois opalas, um bege e um cinza, que também entravam. Nós tínhamos que deixar eles passarem. Desses carros, saiam os presos, às vezes com capuzes, outras vezes dentro de sacos. Eles eram levados para o subterrâneo, e submetidos a torturas terríveis. [...] Uma vez eu caí na besteira [...] de dizer que achava covardia três, quatro caras, em cima de um menino. Fui preso, torturado, fui parar no hospital. [...] Acredito que esse presídio esteja coberto só por grama. [...] Não tem nada queimado. Funcionário público não queima documento público<sup>40</sup>.

Dentro de uma política pública de educação e de preservação da memória, por meio de uma rede de compartilhamento de informação, os documentos e depoimentos coletados passaram a constituir um acervo, aberto à consulta pública, tanto de modo impresso, quanto de maneira digital. Nesse sentido, por exemplo, além da CNV, disponibilizam documentos em seus sítios na internet: o Arquivo Nacional, Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, Arquivo Público do Estado de São Paulo, Brasil: Nunca Mais, Memórias Reveladas, entre outros.

O Relatório indica que a falta de colaboração das Forças Armadas prejudicou o esclarecimento de todos os casos propostos, durante o trabalho de investigação da CNV:

As lacunas dessa história de execuções, tortura e

<sup>40</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *1º. Relatório Preliminar de Pesquisa da Comissão Nacional da Verdade*, Brasília: CNV, 2014 p.27. Disponível em: <[http://www.cnv.gov.br/imagens/pdf/relatorio\\_versao\\_final18-02.pdf](http://www.cnv.gov.br/imagens/pdf/relatorio_versao_final18-02.pdf)>. Acesso em: 9 dez. 2016.

ocultação de cadáveres de opositores políticos à ditadura militar poderiam ser melhor elucidadas hoje caso as Forças Armadas tivessem disponibilizado à CNV os acervos do CIE, CISA e CENIMAR, produzidos durante a ditadura, e se, igualmente, tivessem sido prestadas todas as informações requeridas, conforme relatado no Capítulo 2 do volume 1 do Relatório da CNV. As autoridades militares optaram por manter o padrão de resposta negativa ou insuficiente vigente há cinquenta anos, impedindo assim que sejam conhecidas circunstâncias e autores de graves violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura militar<sup>41</sup>.

### 3.3. Medidas Propostas

Diante dos dados apurados, a CNV reforçou que as graves violações de direitos humanos resultaram de uma ação generalizada e sistemática do Estado brasileiro, pois a repressão e a eliminação de opositores políticos converteram-se em uma política de Estado, idealizada e implementada a partir de decisões da presidência da República e dos ministérios militares. Essas ações foram postas em prática por agentes públicos, por meio de detenções ilegais e arbitrárias de milhares de brasileiros, torturas, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáveres. Assim, a CNV refutou, portanto, a explicação adotada pelas Forças Armadas de que as graves violações de direitos humanos não passaram de alguns atos isolados ou excessivos, ensejados pelo voluntarismo de alguns poucos militares<sup>42</sup>.

Com o intuito de prevenir a repetição dessas violações e contribuir para o aprofundamento da democracia, a CNV recomendou “a adoção de dezesseis medidas institucionais e de oito iniciativas de reformulação normativa, de âmbito constitucional ou legal, além de quatro medidas”. O total de 29 recomendações foi fruto de 399 sugestões enviadas por órgãos públicos, entidades da sociedade e cidadãos, por meio de formulário disponibilizado na internet, em agosto e setembro de 2014:

[1] Reconhecimento, pelas Forças Armadas, de sua responsabilidade institucional pela ocorrência de graves violações de direitos humanos durante a ditadura militar [...]

---

<sup>41</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade: Mortos e desaparecidos políticos*, Volume III, Introdução, op. cit., p. 28. Disponível em: <[http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume\\_3\\_digital.pdf](http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_3_digital.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

<sup>42</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade: Conclusões e recomendações*, v. I, parte V, capítulo 18, Brasília: CNV, 2014, p 963. Disponível em <<http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/Capitulo%2018.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

2] Determinação, pelos órgãos competentes, da responsabilidade jurídica – criminal, civil e administrativa – dos agentes públicos que deram causa às graves violações de direitos humanos ocorridas no período investigado pela CNV, afastando-se, em relação a esses agentes, a aplicação dos dispositivos concessivos de anistia inscritos nos artigos da Lei no 6.683, de 28 de agosto de 1979, e em outras disposições constitucionais e legais (o conselheiro José Paulo Cavalcanti Filho desaprovou esta recomendação, considerando o que foi decidido pelo STF sobre a Lei de Anistia)<sup>43</sup>

[3] Proposição, pela administração pública, de medidas administrativas e judiciais de regresso contra agentes públicos autores de atos que geraram a condenação do Estado em decorrência da prática de graves violações de direitos humanos

[4] Proibição de eventos oficiais em comemoração ao golpe militar de 1964  
[5] Reformulação dos concursos de ingresso e dos processos de avaliação contínua nas Forças Armadas e na área de segurança pública, de modo a valorizar o conhecimento sobre os preceitos inerentes à democracia e aos direitos humanos

[6] Modificação do conteúdo curricular das academias militares e policiais, para promoção da democracia e dos direitos humanos

[7] Retificação da anotação da causa de morte no assento de óbito de pessoas mortas em decorrência de graves violações de direitos humanos (Em conformidade com o direito à verdade, a Defensoria Pública dos estados ou outros órgãos que cumpram essa função, o Ministério Público e o Poder Judiciário, mediante requerimento dos interessados, deverão proceder de modo célere à determinação da retificação da anotação da causa de morte no assento de óbito de mortos em decorrência de graves violações de direitos humanos, nos termos da Lei nº

---

<sup>43</sup> Por 7 votos a 2, em 28 de abril de 2010, o STF rejeitou o pedido da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de que a anistia concedida aos representantes do Estado acusados de tortura, mortes e ocultação de cadáveres durante o regime militar fosse anulada. O relator do processo, ministro Eros Grau, argumentou que ao Judiciário não cabia rever o acordo político estabelecido pela sociedade brasileira em 1979.

9.140, de 4 de dezembro de 1995, conforme os precedentes dos casos Vladimir Herzog e Alexandre Vannucchi Leme, nos quais foi requerente a própria CNV.)

[8] Retificação de informações na Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização (Rede Infoseg) e, de forma geral, nos registros públicos (A manutenção penaliza a vítima)

[9] Criação de mecanismos de prevenção e combate à tortura

[10] Desvinculação dos institutos médicos legais, bem como dos órgãos de perícia criminal, das secretarias de segurança pública e das polícias civis

[11] Fortalecimento das Defensorias Públicas

[12] Dignificação do sistema prisional e do tratamento dado ao preso

[13] Instituição legal de ouvidorias externas no sistema penitenciário [...]

[14] Fortalecimento de Conselhos da Comunidade para acompanhamento dos estabelecimentos penais

[15] Garantia de atendimento médico e psicossocial permanente às vítimas de graves violações de direitos humanos

[16] Promoção dos valores democráticos e dos direitos humanos na educação

[17] Apoio à instituição e ao funcionamento de órgão de proteção e promoção dos direitos humanos

[18] Revogação da Lei de Segurança Nacional [...]

[19] Aperfeiçoamento da legislação brasileira para tipificação das figuras penais correspondentes aos crimes contra a humanidade e [...] de desaparecimento forçado

[20] Desmilitarização das polícias militares estaduais

[21] Extinção da Justiça Militar estadual

[22] Exclusão de civis da jurisdição da Justiça Militar federal

[23] Supressão, na legislação, de referências discriminatórias das homossexualidades

[24] Alteração da legislação processual penal para eliminação da figura do auto de resistência à prisão

[25] Introdução da audiência de custódia, para prevenção da prática da tortura e de prisão ilegal

[26] Estabelecimento de órgão permanente com atribuição de dar seguimento às ações e recomendações da CNV

[27] Prosseguimento das atividades voltadas à localização, identificação e entrega aos familiares ou pessoas legitimadas, para sepultamento digno, dos restos mortais dos desaparecidos políticos

[28] Preservação da memória das graves violações de direitos humanos

[29] Prosseguimento e fortalecimento da política de localização e abertura dos arquivos da ditadura militar<sup>44</sup>.

## Conclusão

O caminho percorrido pela Comissão Nacional da Verdade para apurar as graves violações de direitos humanos da ditadura foi crivado de obstáculos. Porém, as intempéries não impediram que a CNV concretizasse feitos bastante significativos. O primeiro deles foi admitir publicamente, no papel de representante do Estado Brasileiro, que o País violou direitos fundamentais de milhares de pessoas, durante o regime de exceção. Isso não é pouco, embora tardio.

Outra realização sem precedentes foi colocar os cinco presidentes militares da ditadura no topo da lista de responsáveis pelos crimes de tortura, assassinato e desaparecimento. O Relatório da CNV é enfático ao afirmar que as graves violações de direitos humanos foram cometidas por uma estrutura organizada pelo próprio Estado Brasileiro, que não privou crianças<sup>45</sup>, nem

<sup>44</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade: Conclusões e recomendações*, op. cit., p. 964-975.

<sup>45</sup> Nos relatos aparecem casos de ameaça, rapto privações, torturas e exílio. (BRASIL, *Relatório*

integrantes das próprias Forças Armadas.<sup>46</sup>

Nesse sentido, a comissão referendou o que comissões e iniciativas anteriores de defesa dos direitos humanos já haviam constatado: todos os perseguidos políticos da ditadura militar foram punidos pelo Estado, de alguma maneira. E as punições envolviam: prisão ilegal, demissão infundada do emprego, perseguição, vigilância constante, tortura, morte, banimento, exílio, desaparecimento forçado.

A CNV também confirmou que foram poucos os que, posteriormente ao golpe de Estado, se envolveram em ações de enfrentamento à ditadura, utilizando armas. Antes do golpe de 1964, não havia grupos armados no Brasil. Tanto que a derrubada do presidente João Goulart ocorreu sem resistência. Assim, nas palavras de Frei Betto, não se pode dizer que houve “dois lados”, como afirmam os defensores da ditadura:

Houve o golpe de Estado perpetrado por militares e a derrubada de um governo constitucional e democraticamente eleito. A ditadura implantada cassou e caçou partidos e políticos, e criou um aparelho repressivo (“o monstro”, segundo o general Golbery) que instalou centros de torturas mantidos com recursos públicos e privados<sup>47</sup>.

O Relatório atestou ainda que alguns dos punidos com tortura e morte sequer chegaram a prestar depoimento, ou foram indiciados em inquéritos, ou processados, como aconteceu com o deputado federal Rubens Paiva e o jornalista Vladimir Herzog.

No ano de início de seus trabalhos, a CNV solicitou à Justiça de São Paulo, no que foi atendida em 24 de setembro de 2012, a retificação da certidão de óbito de Herzog, para que no documento constasse a informação de que sua “morte decorreu de lesões e maus-tratos sofridos em dependência do II Exército – SP (DOI-CODI)”. Embora em 27 de outubro de 1978, a Justiça tivesse responsabilizado a União pela morte do jornalista, ocorrida em 25 de outubro de 1975, o documento incluía como *causa mortis* a informação da Comissão Nacional da Verdade, Volume I, Parte III, Capítulo 10, Brasília: CNV, 2014, p 407-412. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/images/documentos/Capitulo10/Capitulo%2010.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2016).

<sup>46</sup> Com base em informações do acervo de diversos arquivos públicos e particulares, a CNV conseguiu contabilizar que 6.591 militares foram presos, torturados e processados pela ditadura militar (1964-1985), sendo 3.340 da Aeronáutica; 2.214 da Marinha; 800 do Exército e 237 das polícias estaduais (BRASIL, *Relatório da Comissão Nacional da Verdade*, volume II, texto I, Brasília: CNV, 2014. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/images/documentos/Capitulo10/Capitulo%2010.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2016).

<sup>47</sup> BETTO, Frei. *Os dois lados da Comissão da Verdade*. Brasil de Fato, Rio de Janeiro, 24 mai. 2012. Disponível em: < <https://www.brasildefato.com.br/node/9632>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

inverídica de “suicídio”.

Em 4 de fevereiro de 2013, a CNV publicou relatório parcial, informando as causas da morte de Rubens Paiva, desaparecido, e confirmando a suspeita da família de que ele morreu sob custódia do DOI-CODI do I Exército, no Rio de Janeiro. Os novos dados foram obtidos no depoimento do coronel aposentado Paulo Malhães. Quando desapareceu em 1971, Rubens Paiva tinha cinco filhos, um menino e quatro meninas. Em 2013, uma delas, Vera Paiva, declarou sentir um alívio do luto vivido por 42 anos<sup>48</sup>.

Ainda em 2013, a CNV propiciou o pagamento de uma dívida histórica do País para com o presidente João Goulart, que morreu no exílio, na Argentina, em 6 de dezembro de 1976. Seus restos mortais foram exumados e examinados, porque existia a suspeita de ter havido envenenamento dentro da Operação Condor. Os exames não confirmaram o uso de veneno, devido à passagem do tempo, mas também não puderam descartar. Em 6 de dezembro de 2013, os restos mortais de Jango foram sepultados pela segunda vez em São Borja (RS), sua cidade natal. Desta feita, com homenagens e honras de chefe de Estado. Seu filho João Vicente declarou que enterrava novamente o pai e desenterrava “uma luta de dignidade, de sofrimento pelo Brasil”<sup>49</sup>.

Com esse tipo de ação, além de oferecer um conforto às famílias, a CNV deu à sociedade uma satisfação sobre o andamento de seus trabalhos na apuração da verdade, já que essas medidas foram amplamente divulgadas pela imprensa. Além disso, ampliou a política pública de reparação, não em termos pecuniários, porque esse campo é afeito à Comissão de Anistia, nem jurídicos, porque as punições aos culpados não se concretizaram, mas no aspecto moral, emocional e histórico. Se esse direito de algum modo não se efetiva, resta à vítima a sensação de estar sendo novamente violada.

De maneira geral, o Relatório Final da CNV não trouxe a público uma gama de novas informações. A maioria já era de conhecimento, principalmente, de órgãos, instituições, organizações e pessoas que há décadas se debruçam sobre o tema. O mais importante, no entanto, foi sistematizar o acervo de dados que reuniu e compartilhar-lo de forma efetiva, fazendo valer o que preconiza a Lei de Acesso à Informação<sup>50</sup>, amparada no princípio de que o acesso é a regra, o sigilo, a exceção.

Ao compartilhar os dados do relatório, assim como os docu-

---

<sup>48</sup> Ministério Público Federal ajuizou ação na Justiça Federal do Rio de Janeiro contra os militares José Antônio Nogueira Belham, Rubens Paim Sampaio, Raymundo Ronaldo Campos, Jurandyr Ochsendorf e Souza e Jacy Ochsendorf e Souza, pelo homicídio de Rubens Paiva e ocultação de corpo.

<sup>49</sup> AGÊNCIA BRASIL, 6 dez 2013. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-12-06/novo-enterra-de-joao-goulart-repara-divida-historica-diz-maria-do-rosario>> Acesso em: 18 dez. 2016.

<sup>50</sup> Lei 12.527/2011.

mentos anexos a ele, a CNV abriu espaços para a implementação de novas políticas públicas de Comunicação e notadamente de Educação, garantindo, desse modo, que a informação se propague, a memória social seja resgatada e o processo democrático se consolide.

Essa disseminação de dados é imprescindível, porque, segundo a comissão, em 2014, mais de 80% dos brasileiros haviam nascido após o golpe militar de 1964 e 40% (80 milhões), depois do fim da ditadura. Isso significa que existe um distanciamento entre boa parcela da população e o fato histórico, o que causa o risco de desconhecimento das violações de direitos humanos ocorridas no País durante o regime militar e, conseqüentemente, de que esses atos criminosos se repitam.

Ao Estado, cabe envolver a sociedade em novas políticas públicas, que ajudem no processo de conhecimento da história e de defesa dos direitos humanos. E o melhor meio de atingir essa finalidade é o fortalecimento da Educação para o “nunca mais”.

## Referências

AGÊNCIA BRASIL, 6 dez 2013. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-12-06/novo-enterro-de-joao-goulart-para-divida-historica-diz-maria-do-rosario>> Acesso em: 18 dez. 2016.

ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. *Brasil: Nunca Mais*, Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

BETTO, Frei. *Os dois lados da Comissão da Verdade*. Brasil de Fato, Rio de Janeiro, 24 mai. 2012. Disponível em: < <https://www.brasildefato.com.br/node/9632>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

BOLONHA, Carlos; RODRIGUES, Vicente. Justiça de transição no Brasil: dilemas da Comissão Nacional da Verdade e da Lei de Acesso a informações. In: PFLUG, Samantha Ribeiro Meyer et al (Cords.). *Memória, verdade e justiça de transição*, Florianópolis: FUNJAB, p. 392-419, 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d0aae9539e4dd0bd>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subsecretaria de Assuntos Jurídicos. *Atos Complementares às Constituições Federais anteriores à de 1988*. Disponíveis em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ACP/\\_ACPs\\_CF\\_Anterior1988.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/_ACPs_CF_Anterior1988.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. *Direito à Memória e à Verdade-Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

*Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*, Brasília : SDH/PR, 2010, p.207.

BRASIL. Ministério da Justiça/Comissão de Anistia. *Estudos Temáticos n.º 2*, 2011. Disponível em: <[https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/estudos\\_tem\\_cv\\_02.pdf](https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/estudos_tem_cv_02.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2017.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade: Mortos e desaparecidos políticos*, volume III, Brasília: CNV, 2014 Disponível em: <[http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume\\_3\\_digital.pdf](http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_3_digital.pdf)> Acesso em 10 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. *1º Relatório Preliminar de Pesquisa: quadro parcial das instalações administrativamente afetadas ou que estiveram afetadas às forças armadas, utilizadas para perpetração de graves violações de direitos humanos*, Brasília: CNV, 2014. Disponível em: <[http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio\\_versao\\_final18-02.pdf](http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio_versao_final18-02.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade: A Guerrilha do Araguaia*. Volume I, Parte IV, Capítulo 14, Brasília: CNV, 2014, p. 694. Disponível em: < <http://www.cnv.gov.br/images/documentos/Capitulo14/Capitulo%2014.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade: A autoria das graves violações de direitos humanos*. Volume I, Parte IV, Capítulo 16, Brasília: CNV, 2014. Disponível em: < <http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/Capitulo%2016.pdf>> Acesso em: 10 dez. 2016, p. 929.

\_\_\_\_\_. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade: O Judiciário na ditadura*. Volume I, Parte IV, Capítulo 17, Brasília: CNV, 2014. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/images/documentos/Capitulo17/Capitulo%2017.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. *Texto de apresentação do Relatório final*, Brasília: CNV, 2014. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv>>. Acesso em: 8 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade: Mortos e desaparecidos políticos*, Volume III, Introdução, Brasília: CNV, 2014. Disponível em: <[http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume\\_3\\_digital.pdf](http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_3_digital.pdf)>. Acesso em: 8 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. *1º Relatório Preliminar de Pesquisa da Comissão Nacional da Verdade*, Brasília: CNV, 2014. Disponível em: <[http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio\\_versao\\_final18-02.pdf](http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio_versao_final18-02.pdf)>. Acesso em: 9 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade: Mortos e desapare-*

*recidos políticos*, Volume III, Introdução, op. cit. Disponível em: <[http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume\\_3\\_digital.pdf](http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_3_digital.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade: Conclusões e recomendações*, v. I, parte V, capítulo 18, Brasília: CNV, 2014. Disponível em < <http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/Capitulo%2018.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade*, Volume I, Parte III, Capítulo 10, Brasília: CNV, 2014. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/images/documentos/Capitulo10/Capitulo%2010.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade*, volume II, texto I, Brasília: CNV, 2014. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/images/documentos/Capitulo10/Capitulo%2010.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2016

CUNHA, Luiz Cláudio. *Operação Condor: o sequestro dos uruguaios, uma reportagem dos tempos da ditadura*. Porto Alegre: L&PM, 2009.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*, 13 ed, São Paulo: Edusp, 2008.

LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Verdade, memória e justiça: um debate necessário*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2012.

MAIA, Marta; LELO, Thales. *Memórias da Ditadura Militar no Jornalismo: matrizes de sentido nas narrativas sobre crianças vítimas de tortura*. Revista Fronteiras: estudos midiáticos, janeiro-abril 2014. Porto Alegre: Unisinos, 2014.

MARKUN, Paulo. *Na Lei ou na Marra (1964-1968)*, São Paulo: Benvirá, 2014.

MELO, Lídia Maria de. *Raul Soares, Um Navio Tatuado em Nós*. São Paulo: Pioneira, 1995.

MIRANDA, Andrea T. P. de e MELO, Ezilda Cláudia. *O Direito à Memória e à Verdade como Direitos Essenciais ao Processo de Democratização do País*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=29a6aa8af3c942a2>>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MORAES, Juliana Veríssimo de. *Análise comparativa entre a Comissão da Verdade Brasileira e a da Guatemala, da Argentina e do Chile*. In: 8.º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP, 1 a 4 de agosto, 2012, Gramado, RS. Disponível em: <[http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/5\\_7\\_2012\\_10\\_0\\_32.pdf](http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/5_7_2012_10_0_32.pdf)>. Acesso em: 7 dez. 2016.

OCARIZ, Maria C. (Org.). *Violência de Estado na ditadura civil-militar brasileira (1964-1985): efeitos psíquicos*

e *testemunhos clínicos*. São Paulo: Escuta, 2015.  
 PAIVA, Marcelo Rubens. *Ainda estou aqui*, Rio de Janeiro: Alfaguara, 2015.

POLITI, Maurice. *A comissão da verdade no Brasil - Por quê? O que é? E o que temos que fazer?* São Paulo: Núcleo de Preservação da Memória Política, 2012.

ROLLEMBERG, Denise. *Exílio: entre raízes e radares*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

SACAVINO, Susana Beatriz. *Direitos Humanos e Políticas Públicas no Brasil*, Aportes Andinos: Quito, 2008. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/susanasacavino/sacavino\\_dh\\_politicas\\_publicas\\_br.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/susanasacavino/sacavino_dh_politicas_publicas_br.pdf)>. Acesso em 8 dez. 2016.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO PARANÁ, *O que são Políticas Públicas?* Disponível em: <[http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O\\_que\\_sao\\_PoliticasPublicas.pdf](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PoliticasPublicas.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

SILVA FILHO, José Carlos Moreira da (Org). *Justiça de transição no Brasil: violência, justiça e segurança*. Porto Alegre : EDIPUCRS, 2012.

SOARES, I. V. P. Justiça de Transição. In: ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. *Dicionário de Direitos Humanos*. Disponível em: < <http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Justi%C3%A7a+de+transi%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 21 dez. 2016.

TOSI, Giuseppe; ALBUQUERQUE E SILVA, Jair Pessoa de. A justiça de transição no Brasil e o processo de democratização. In: TOSI, Giuseppe et al (Org.). *Justiça de transição - direito à justiça, à memória e à verdade*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.



# JUVENTUDE E O DIREITO À PROFISSIONALIZAÇÃO COMO DIREITO HUMANO NA PERSPECTIVA DO TRABALHO DECENTE

*Veronica Altef Barros<sup>1</sup>*

## Introdução

O emprego juvenil tem gerado vários debates em razão da vulnerabilidade dos jovens frente ao mercado de trabalho, tanto no acesso quanto na permanência. Estudos têm demonstrado que, juntamente com outras ações voltadas para as questões econômicas e sociais, as políticas públicas de educação e profissionalização específicas para os jovens são mecanismos que contribuem para a melhoria dessa realidade e, por consequência, para o acesso ao trabalho decente.

Nessa linha de raciocínio, portanto, considera-se relevante uma reflexão sobre o direito à profissionalização, preconizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), como direito humano fundamental e elemento essencial para a consecução do trabalho decente, principalmente, dos jovens, com o propósito de aprimoramento dos programas e da legislação decorrentes das políticas públicas, assim como, fomento do debate sobre o tema, uma vez que a preparação dos jovens brasileiros para o enfrentamento de uma transição da economia, e, por consequência, do mercado de trabalho, em decorrência dos desafios ambientais, econômicos e sociais futuros, deve tornar-se uma prioridade.

A fim de alcançar os resultados almejados, utiliza-se como método de abordagem a pesquisa qualitativa. Quanto aos procedimentos, serão utilizadas as pesquisas documental e bibliográfica, em razão do levantamento e análise dos relatórios e estudos já desenvolvidos.

## 1. A Crise do Emprego Juvenil

Estudos da OIT demonstram que os jovens têm três vezes mais probabilidade de estar desempregados que os adultos, bem como, advertem sobre

---

<sup>1</sup> Pós-doutoranda em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS); Doutora em Direito do Trabalho pela Universidade de São Paulo (USP); Mestre em Direito Empresarial pela Universidade de Franca (UNIFRAN); pós-graduanda, em Economia e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Paraná (UFP); pós-graduada em Direito Comercial e em Direito Processual Civil pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU); Graduada em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU); Professora de Direito do Trabalho na graduação e pós-graduação da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS); Consultora Jurídica Empresarial Trabalhista.

os riscos de uma geração de trabalhadores jovens sem emprego ou com trabalho precário, por consequência, um aumento de trabalhadores pobres<sup>2</sup>.

A Conferência Internacional do Trabalho, 93ª sessão, realizada em 2005, adotou uma Resolução específica para os jovens, tendo em vista a crise do emprego juvenil demonstrada em indicadores no período. A Resolução dispõe que “a concretização de um trabalho decente para os jovens é um elemento fundamental para alcançar a erradicação da pobreza e um desenvolvimento, crescimento e bem estar sustentáveis para todos”<sup>3</sup>.

Entre outras medidas definidas, estabelece a educação e a formação profissional como elementos essenciais de toda política integral destinada a fomentar a empregabilidade dos jovens e complementa:

As políticas de educação e formação profissional deverão ter uma base ampla, estar relacionada com as políticas de emprego e responder ao desenvolvimento das capacidades essenciais que se utilizam nos locais de trabalho. Uma função chave do sistema de educação deverá ser o desenvolvimento progressivo das competências que fomentam a empregabilidade dos jovens<sup>4</sup>.

Em 2012, a Conferência Internacional do Trabalho, sessão 101ª, abordou novamente o tema do Emprego Juvenil e elaborou um relatório intitulado “A crise do emprego jovem: tempo de agir”. O relatório aponta que:

A sua gravidade não está só relacionada com os níveis e a duração do desemprego; está cada vez mais ligada ao declínio da qualidade dos empregos disponíveis para os jovens como os fatos tendem a demonstrar. O principal receio, entretanto, é que a crise do emprego jovem, em todas as suas manifestações, não seja meramente uma evolução transitória relacionada com um fraco crescimento econômico, mas venha a tornar-se uma tendên-

<sup>2</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Empleo Juvenil*, Temas. Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/topics/youth-employment/lang--es/index.htm>>. Acesso em: 03 ago 2015.

<sup>3</sup> Tradução livre. No original: “El logro de un trabajo decente para los jóvenes es un elemento fundamental a fin de lograr la erradicación de la pobreza y un desarrollo, crecimiento y bienestar sostenibles para todos” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Resolución relativa al empleo de los jóvenes*. Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, Ginebra, junio, 2005. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/resolutions.pdf>>. Acesso em: 03 ago 2015).

<sup>4</sup> Tradução livre. No original: “Las políticas de educación y de formación profesional deberían tener una base amplia, estar relacionadas con las políticas de empleo y responder al desarrollo de las capacidades esenciales que se estén utilizando en los lugares de trabajo. Una función clave del sistema de educación debería ser el desarrollo progresivo de las competencias que fomentan la empleabilidad de los jóvenes” (Ibidem).

cia estrutural se não houver mudanças de políticas significativas. É por isso que o problema adquire uma nova dimensão crítica<sup>5</sup>.

Outra preocupação sobre as tendências da crise do emprego juvenil, destacada no relatório, é a situação daqueles que nem trabalham e nem estudam, os quais foram denominados de “desencorajados”<sup>6</sup>.

Frente aos desafios apresentados e tendências para o futuro, o relatório reafirmou a necessidade de políticas públicas específicas para o emprego juvenil, como o fizera na Resolução adotada na Conferência Internacional do Trabalho em 2005, as quais foram agrupadas da seguinte forma:

Políticas e programas para aumentar a criação de emprego e afetando o lado da procura: incluem políticas de crescimento e políticas econômicas, a promoção do empreendedorismo e do trabalho independente e programas de criação de emprego no setor público;

Políticas e programas para facilitar a transição da escola para a vida ativa: incluem medidas do lado da oferta, tais como **políticas de educação e de formação técnica e profissional**; políticas ativas do mercado de trabalho, como os subsídios salariais, isenções fiscais e de aconselhamento na procura de emprego, que facilitam a correspondência entre a procura e a oferta;

Políticas do mercado de trabalho para melhorar a qualidade do emprego jovem, e as políticas para melhorar a proteção social dos trabalhadores jovens;

Políticas para proteger os direitos, para promover o respeito pelas normas do trabalho e reforço do diálogo social para garantir maior participação e voz aos trabalhadores jovens. (grifo nosso)<sup>7</sup>.

Nota-se, portanto, que o emprego juvenil tornou-se também um dos temas centrais de discussão da OIT, a qual possui um programa específico, denominado Programa do Emprego Juvenil (PEJ), que proporciona assistência aos países no desenvolvimento de ações sobre o tema, tendo em vista o

<sup>5</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *A crise do emprego juvenil: tempo de agir*, Relatório V, Conferência Internacional do Trabalho, 101ª sessão, Genebra, junho, 2012, p. 12. Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/relatorio\\_empregojuvem\\_2012.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/relatorio_empregojuvem_2012.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2015.

<sup>6</sup> Ibidem, p. 22.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 33.

trabalho decente para jovens<sup>8</sup>.

### 1.1 Panorama do Emprego de Jovens no Brasil

A situação precária do acesso ao emprego e de condições dignas de trabalho também é uma realidade no Brasil, que traz impactos profundos no desenvolvimento econômico e social, inclusive quanto à geração *nem-nem*: nem trabalham e nem estudam.

A fim de melhor compressão das condições de vida dos jovens e aprimoramento das políticas públicas para a juventude, estudos recentes, realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), analisaram vários aspectos da trajetória profissional dos jovens, os quais, em síntese, demonstraram o seguinte cenário: em relação ao primeiro emprego, os jovens inexperientes passam por um período mais longo de desemprego quando comparados com outros jovens na mesma faixa etária, que já contam com alguma experiência prévia no mercado de trabalho. Também foi observado que o primeiro emprego, geralmente, é informal, temporário, ou em tempo parcial, e com remunerações mais baixas que a média. Quanto à rotatividade dos trabalhadores jovens, esta foi considerada elevada em relação aos trabalhadores adultos. Outro aspecto analisado foi também o fenômeno do *nem-nem*<sup>9</sup>, o estudo indicou que, entre 2009 e 2012, a proporção desse grupo de jovens subiu de forma expressiva<sup>10</sup>.

## 2. Política Nacional da Juventude

A preocupação com a juventude entrou na agenda das políticas públicas no Brasil a partir de 2005, com a criação da Política Nacional da Juventude<sup>11</sup> e a promulgação da Lei 11.129/2005, a qual cria a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem).

Cabe à SNJ formular, coordenar, integrar e articular políticas públicas para a juventude, além de promover programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados para as políticas juvenis. Já o Conjuve é responsável por formular e propor diretrizes da ação governamental, voltadas para os jovens, bem como elaborar estudos e pesquisas sobre a realidade socioeconômica desse público. O Projovem passou

<sup>8</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Empleo Juvenil*, op. cit.

<sup>9</sup> Nem trabalham nem estudam.

<sup>10</sup> Cf. CORSEUIL, Carlos Henrique; BOTELHO, Rosana Ulhôa (org.). *Desafios à Trajetória Profissional dos Jovens Brasileiros*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=23414&catid=342](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=23414&catid=342)>. Acesso em: 31 mai. 2015.

<sup>11</sup> BRASIL. Secretaria Geral. *Política Nacional da Juventude*. Disponível em: <<http://secretaria-geral.gov.br/atuacao/juventude/politica-nacional>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

a ser regulamentado pela Lei 11.692/2008, a qual estabeleceu outra configuração para o programa.

Em 2010, a juventude foi inserida na Constituição Federal (CF/88) pela Emenda 65 que alterou o Capítulo VII para “Da família, da criança, do adolescente, **do jovem** e do idoso” (grifo nosso), assim como, estabeleceu a elaboração, por lei, do estatuto da juventude e do plano nacional de juventude (§8º do art. 227).

Em alinhamento à Política Nacional da Juventude e à Agenda Nacional de Trabalho Decente, foi publicada, em 2011, a Agenda Nacional de Trabalho Decente específica para a juventude, a qual estipulou quatro prioridades: 1) mais e melhor educação; 2) conciliação de estudos, trabalho e vida familiar; 3) inserção ativa e digna no mercado de trabalho; 4) diálogo social. Em cada uma, foram apresentadas linhas de ações e sugestões de programas. Serão apontadas aquelas linhas de ações relacionadas à proposta do presente projeto.

Prioridade “mais e melhor educação”: Promover e qualificar a maior aproximação entre o mundo do trabalho e a educação; fortalecer o sistema público de educação profissional e tecnológica com qualidade. Prioridade “inserção ativa e digna no mercado de trabalho”: programas de inserção juvenil no mercado formal de trabalho; melhoria das condições de trabalho dos/as jovens ocupados/as<sup>12</sup>.

Observa-se que o Brasil possui uma política específica para a juventude, assim, como uma Agenda de Trabalho Decente. Ambas preveem ações para o desenvolvimento de programas voltados para o direito à educação profissional e à profissionalização, essenciais para a formação e capacitação dos jovens e, por consequência, proporcionar-lhes um trabalho decente.

### **3. Estatuto da Juventude e o Direito à Profissionalização**

Em 2013, foi promulgada a Lei 12.852 que institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude (Sinajuve).

Nos termos do Estatuto (art. 1º, §§ 1º e 2º), são consideradas jovens as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade. Mas ressalta que, aos adolescentes com idade entre 15 (quinze) e 18 (dezoito) anos, aplica-se a Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA), e, excepcionalmente, o Estatuto da Juventude, quando não conflitar com as normas de proteção integral do adolescente.

<sup>12</sup> BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. *Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude*. Brasília: MTE, SE, 2011, p. 36-57. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D2E7318C8012FE53F261E58FB/Agenda%20Nacional%20do%20Trabalho%20Decente%20para%20a%20Juventude.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

Entre os direitos, tendo em vista o tema em apreço, destacam-se o direito à educação e o direito à profissionalização. Na seção que regula o direito à educação, o art. 9º estabelece que o “jovem tem direito à educação profissional e tecnológica, articulada com os diferentes níveis e modalidades de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, observada a legislação vigente”. O direito à profissionalização, por sua vez, juntamente com o direito ao trabalho e à renda, devem ser exercidos “em condições de liberdade, equidade e segurança, adequadamente remunerado e com proteção social” (art.14).

A eficácia do direito à profissionalização, ao trabalho e à renda dos jovens são fundamentais para a consecução do trabalho decente. Mas, não podem sobrepor ao direito à educação. Assim, é necessário garantir medidas de compatibilização entre trabalho e educação.

Nesse sentido, os incisos II e V do art. 15 preveem, respectivamente, a oferta de condições especiais de jornada de trabalho - a) compatibilização entre os horários de trabalho e de estudo; e b) oferta dos níveis, formas e modalidades de ensino em horários que permitam a compatibilização da frequência escolar com o trabalho regular - e a adoção de políticas públicas voltadas para a promoção do estágio, aprendizagem e trabalho para a juventude.

No entanto, ainda não houve qualquer regulamentação quanto ao inciso II e muito se tem para aprimorar no que diz respeito à aprendizagem e, principalmente, ao estágio.

### 3.1 Significado de Formação Profissional

As transformações ocorridas nas formas de organização do trabalho – do modelo fordista de acumulação para o modelo de acumulação flexível , segundo Helena Hirata modificaram a noção de qualificação para o desenvolvimento do modelo de competências<sup>13</sup>.

Celso Ferretti ensina que as competências “significam não apenas o saber/fazer, o domínio do conhecimento técnico, mas, principalmente, o saber/ser, a capacidade de mobilização dos conhecimentos (não apenas técnicos) para enfrentar as questões problemáticas postas pela produção”. O modelo de competências é a valorização do “saber tácito, ou qualificação tácita, oriundo da experiência dos trabalhadores individuais e do coletivo do trabalho”, que “ganha proeminência porque se reconhece sua força para a resolução dos problemas diários com que a produção se defronta”, e, por

---

<sup>13</sup> HIRATA, Helena. Da Polarização das Qualificações ao Modelo de Competência. In: FERRETTI, Celso João et. al. (org.). *Novas Tecnologias, Trabalho e Educação: um debate multidisciplinar*. Petrópolis: Vozes, p. 128-133,1994.

consequência, “obriga repensar a qualificação”<sup>14</sup>.

Nesse sentido, conforme Neise Deluiz, não se trata mais de qualificação formal/prescrita a fim de desenvolver tarefas descritas e codificadas para um posto de trabalho, mas, de qualificação real do trabalhador, a qual compreende um conjunto de competências e habilidades, saberes e conhecimentos provenientes da formação geral (conhecimento científico), da formação profissional (conhecimento técnico) e da experiência de trabalho e social (qualificações tácitas)<sup>15</sup>.

Com isso, segundo Lucília Regina de Souza Machado, verifica-se:

a **substituição** da demanda de formação profissional direcionada para o **aprender a fazer por outra** formação que permita o **aprender a aprender**. Trata-se de uma nova maneira de trabalhar a informação, de uma nova matriz a orientar os critérios de eficiência e competência, portanto, a própria política de qualificações<sup>16</sup>. (grifo nosso)

Observa Silvia Maria Manfredi, em estudo sobre as dimensões conceituais da qualificação e da competência, que são termos polissêmicos e que variam de acordo com os parâmetros teórico-metodológicos utilizados para investigá-los<sup>17</sup>. Contudo, afirma que há, “no nível das concepções e representações, um movimento no sentido de substituir a noção de qualificação pelo chamado *modelo da competência*<sup>18</sup>”. Nesse sentido, analisando as noções de qualificação construídas no campo da economia da educação e da sociologia do trabalho, sintetiza:

Para alguns, a qualificação é considerada na perspectiva da preparação para o mercado, envolvendo, portanto, um processo de formação profissional adquirido por meio de um percurso escolar e de uma experiência (ou

<sup>14</sup> FERRETTI, Celso João. Considerações Sobre a Apropriação das Noções de Qualificação Profissional Pelos Estudos a Respeito das Relações Entre Trabalho e Educação. *Educação e Sociedade*, v. 25, n.87, p.401-422, 2004, p. 402-415. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21463.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

<sup>15</sup> DELUIZ, Neise. Globalização Econômica e os Desafios à Formação Profissional. *Boletim Técnico do Senac*, v. 30, n. 3, 2004. Disponível em: <<http://www.senac.br/INFORMATIVO/bts/222/boltec222b.htm>>. Acesso em: 18 abr. 2012.

<sup>16</sup> MACHADO, Lucília Regina de Souza. A Educação e os Desafios das Novas Tecnologias. In: FERRETTI, Celso João et. al. (org.). *Novas Tecnologias, Trabalho e Educação: um Debate Multidisciplinar*. Petrópolis: Vozes, 1994, p. 183.

<sup>17</sup> MANFREDI, Silvia Maria. Trabalho, Qualificação e Competência Profissional: das dimensões conceituais e políticas, *Educação & Sociedade*, v. 19, n.64, 1998, p. 2. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73301998000300002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301998000300002)>. Acesso em: 04 abr. 2012.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 9.

carreira profissional) capaz de preparar os trabalhadores para o ingresso e a manutenção no mercado formal de trabalho. Um outro uso da noção de qualificação é entendê-la como um processo de qualificação/desqualificação inerente à organização capitalista do trabalho, sendo o resultado da relação social entre capital e trabalho e da correlação de forças entre ambos. Há ainda uma terceira visão (mais recente, da sociologia do trabalho francesa) que aborda e define a qualificação a partir da investigação de situações concretas de trabalho. Os autores destes estudos designam tal qualificação de real e operacional<sup>19</sup>.

Celso Ferretti defende que os estudos sobre as relações entre trabalho e educação utilizem o conceito de qualificação profissional como relação social<sup>20</sup>. Nesta perspectiva conceitual, Rejane Gomes de Carvalho explica que a noção de qualificação compreenderia “um processo permanente de resignificação em prol da adaptação do trabalhador aos avanços do processo produtivo”, e “parte do desenvolvimento da vida do sujeito em que se deve considerar a educação, a cultura, os afetos, a política, entre outros, integrando um processo amplo de formação”<sup>21</sup>.

Frente ao exposto e em razão das concepções preconizadas pela OIT serem o referencial teórico estruturante, utilizar-se-á no presente ao trabalho o termo formação profissional como um processo de desenvolvimento de competências decorrentes do conhecimento técnico-científico e da experiência social e do trabalho.

### 3.2 Direito à Profissionalização Como Direito Humano

O reconhecimento da formação profissional como direito humano pode ser evidenciado nas normas internacionais universais e regionais sobre direitos humanos como em normas internacionais do trabalho, quais sejam:

a) Constituição da OIT (Preâmbulo, 1919 e Declaração da Filadélfia, 1944);

b) Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948);

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>20</sup> FERRETTI, op. cit., p. 401

<sup>21</sup> CARVALHO, Rejane Gomes. Entre a Qualificação Profissional e a Formação cidadã: um árido desafio para o PNQ/PlanTeQ na Paraíba. 2011. 348 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011, p. 140-1. Disponível em: <[http://tede.biblioteca.ufpb.br/handle/tede/7260?locale=pt\\_BR](http://tede.biblioteca.ufpb.br/handle/tede/7260?locale=pt_BR)>. Acesso em: 14 abr. 2017.

- c) Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (OEA, 1948);
- d) Carta da OEA (1948);
- e) Carta Social Europeia (Conselho da Europa, 1961);
- f) Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966);
- g) Convenção Americana sobre Direitos Humanos (OEA, 1978);
- h) Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou “Protocolo de São Salvador” (OEA, 1988);
- i) Carta Comunitária de Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (União Europeia, 1989);
- j) Declaração Sociolaboral do MERCOSUL (1998);
- k) Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000);
- l) Tratado da União Europeia<sup>22</sup>.

O Preâmbulo da Constituição da OIT dispõe nos “considerandos”:

Considerando que existem condições de trabalho que penetram tal grau de injustiça, miséria e privações para grande número de seres humanos, que o descontentamento causado constitui uma ameaça para a paz e harmonia universais; e considerando que é urgente melhorar tais condições, por exemplo, no concernente à regulamentada das horas de trabalho, fixação da duração máxima da jornada e da semana de trabalho, contratação de mão-de-obra, luta contra o desemprego, garantia de um salário vital adequado, proteção do trabalhador contra as enfermidades, sejam ou não profissionais, e contra os acidentes de trabalho, proteção das crianças, dos adolescentes e das mulheres, aposentadorias por idade e de invalidez, proteção dos interesses dos

---

<sup>22</sup> URIARTE, Oscar Ermida. Trabajo decente y formación profesional. *Boletín Cinterfor*, n. 151, 2001, p.16. Disponível em: < <http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/151/index.htm>>. Acesso em: 05 out. 2010.

trabalhadores empregados no exterior, reconhecimento do princípio do salário igual por um trabalho de igual valor e do princípio de liberdade sindical, **organização da formação profissional e técnica** e outras medidas análogas. (grifo nosso).

A Declaração da Filadélfia, em seu parágrafo terceiro, estabelece a obrigação da OIT de auxiliar “as Nações do Mundo na execução de programas que visem:”

a) proporcionar emprego integral para todos e elevar os níveis de vida;

b) dar a cada trabalhador uma ocupação na qual ele tenha a satisfação de utilizar, plenamente, sua habilidade e seus conhecimentos e de contribuir para o bem geral;

c) **favorecer, para atingir o fim mencionado no parágrafo precedente, as possibilidades de formação profissional** e facilitar as transferências e migrações de trabalhadores e de colonos, dando as devidas garantias a todos os interessados;

d) adotar normas referentes aos salários e às remunerações, ao horário e às outras condições de trabalho, a fim de permitir que todos usufruam do progresso e, também, que todos os assalariados, que ainda não o tenham, percebam, no mínimo, um salário vital;

e) assegurar o direito de ajustes coletivos, incentivar a cooperação entre empregadores e trabalhadores para melhoria contínua da organização da produção e a colaboração de uns e outros na elaboração e na aplicação da política social e econômica;

f) ampliar as medidas de segurança social, a fim de assegurar tanto uma renda mínima e essencial a todos a quem tal proteção é necessária, como assistência médica completa;

g) assegurar uma proteção adequada da vida e da saúde dos trabalhadores em todas as ocupações;

h) garantir a proteção da infância e da maternidade;

i) obter um nível adequado de alimentação, de alojamento, de recreação e de cultura;

j) **assegurar as mesmas oportunidades para todos em matéria educativa e profissional.** (grifo nosso)

A Declaração Universal dos Direitos Humanos trata do tema no art. XXVI, nos seguintes termos:

Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. **A instrução técnico-profissional será acessível a todos,** bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. [...]. (grifo nosso)

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem trata, no art. XII, do direito à educação, não menciona especificamente o direito à formação profissional, mas estabelece que, por meio da educação, seja proporcionado o preparo para subsistência digna, melhorar o nível de vida e poder ser útil à sociedade.

Toda pessoa tem direito à educação, que deve inspirar-se nos princípios da liberdade, moralidade e solidariedade humana. **Tem, outrossim, direito a que, por meio dessa educação, lhe seja proporcionado o preparo para subsistir de uma maneira digna, para melhorar o seu nível de vida e para poder ser útil à sociedade.** O direito à educação compreende o de igualdade de oportunidade em todos os casos, de acordo com os dons naturais, os méritos e o desejo de aproveitar os recursos que possam proporcionar a coletividade e o Estado. Toda pessoa tem o direito de que lhe seja ministrada gratuitamente, pelo menos, a instrução primária. (grifo nosso)

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, por sua vez, estabelece, no art. 6º, que os Estados Membros deverão incluir a

orientação e a formação técnica e profissional como medida para assegurar o pleno exercício do direito ao trabalho:

1. Os Estados Partes do Presente Pacto reconhecem o direito ao trabalho, que compreende o direito de toda pessoa de ter a possibilidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito, e tomarão medidas apropriadas para salvaguarda esse direito.
2. **As medidas que cada Estado parte do presente pacto tomará a fim de assegurar o pleno exercício desse direito deverão incluir a orientação e a formação técnica e profissional**, a elaboração de programas, normas e técnicas apropriadas para assegurar um desenvolvimento econômico, social e cultural constante e o pleno emprego produtivo em condições que salvaguardem aos indivíduos o gozo das liberdades políticas e econômicas fundamentais. (grifo nosso)

Vale mencionar que Recomendação 195 da OIT sobre o desenvolvimento dos recursos humanos: educação, formação e aprendizagem permanente, orienta, no parágrafo 4, alínea 'a', aos países membros “reconhecer que **a educação e a formação são um direito de todos** e, em colaboração com os interlocutores sociais, esforçar-se para assegurar o acesso de todos à aprendizagem permanente” (grifo nosso).

Héctor-Hugo Barbagelata assinala que a consagração internacional do direito à formação profissional geram consequências, tais como:

- A proclamação do direito a FP [Formação Profissional] em quanto condição para o gozo do direito ao trabalho, obriga os Estados a prover os meios jurídicos e os serviços correspondentes, para assegurar a todas as pessoas, sem nenhuma discriminação, o máximo de oportunidades de acesso a uma capacitação de acordo com suas expectativas;
- As oportunidades de formação que a legislação e a prática de cada país tem a obrigação de prover, devem existir ao longo da vida das pessoas, para habilitar a formação permanente (...)
- Para que a igualdade de oportunidade seja efetiva, devem arbitrar-se medidas especiais, de modo a possibilitar, de maneira mais ampla, a FP das pessoas pertencentes a grupos com características particulares o que, por diversas circunstâncias, pode considerar-se que estejam em inferioridade de condições a esse respeito

(mulheres, migrantes, indígenas, menores, personas de idade avançada, deficientes, etc);

- Na formulação e execução dos planos e programas da FP deve reconhecer-se que, à margem de qualquer outra consideração, trata-se de um direito dos trabalhadores ou dos potenciais trabalhadores, o que representa suficiente título para justificar sua ampla participação neles, através de suas organizações representativas;
- Por conseguinte, a negociação coletiva é um meio idôneo, aos distintos níveis, para tratar sobre FP e esta matéria pode integrar o conteúdo das convenções coletivas, (...);
- O direito à formação supõe o direito de quem esteja em uma relação de trabalho a dispor de tempo necessário para aproveitar, sem nenhuma discriminação, as oportunidades de formação que se apresentam e para gozar das facilidades correspondentes, inclusive a licença de estudos;
- Por sua vez, os empregadores assumem as obrigações correlativas de modo que o direito à formação seja efetivo<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Tradução livre. No original: • Por cuanto el derecho a la FP es una condición para el goce del *derecho al trabajo*, su proclamación obliga a los Estados a proveer lós medios jurídicos y los servicios correspondientes, para asegurar que todas las personas, sin ninguna discriminación, tengan el máximo de oportunidades de acceder a una capacitación acorde con sus expectativas. • Las oportunidades de formación que la legislación y la práctica de cada país tienen la obligación de proveer, deben existir a todo lo largo de la vida activa de las personas, para habilitar la *formación permanente*, permitiendo una constante superación y los progresos materiales resultantes de las promociones en el empleo, tanto como las adaptaciones y recalificaciones necesarias para su conservación. • Para que la igualdad de oportunidades sea efectiva deben arbitrarse medidas especiales, de modo de posibilitar, de la manera más amplia, la FP de las personas pertenecientes a grupos con características particulares o que, por diversas circunstancias, puede considerarse que se hallan en inferioridad de condiciones a ese respecto (mujeres, migrantes, indígenas, menores, personas de edad avanzada, minusválidos, etc.). • En la formulación y ejecución de los planes y programas de la FP debe reconocerse que, al margen de cualquiera otra consideración, se trata de un derecho de los trabajadores o de los potenciales trabajadores, lo que representa suficiente título para justificar su amplia participación en ellos, a través de sus organizaciones representativas. • Por consiguiente, la negociación colectiva es un medio idóneo, a los distintos niveles, para tratar todo lo relativo a la FP y esta materia puede integrar el contenido de los convenios colectivos. • El derecho a la formación supone el derecho de quienes se hallan en una relación de trabajo a disponer del tiempo necesario para aprovechar, sin ninguna discriminación, las oportunidades de formación que se presenten y para gozar de las facilidades correspondientes, incluida

Salienta Oscar Ermida Uriarte que, “além da formação profissional ser um direito humano básico, tem estreitas relações com outros direitos trabalhistas fundamentais, chegando a condicionar a efetividade de alguns deles”, como o direito ao trabalho que “depende, cada dia mais, da formação profissional”; o direito a condições de trabalho dignas e uma remuneração justa; o direito a não ser discriminado no emprego, pois “tem melhores possibilidades de ser alcançado por trabalhadores que contam com adequada formação profissional”; e o diálogo social e a negociação coletiva.<sup>24</sup>

#### 4. Formação Profissional e Trabalho Decente

O conceito de trabalho decente possui como elementos característicos aqueles que abrangem os quatro objetivos estratégicos da OIT: a promoção dos direitos fundamentais do trabalho, o emprego a proteção social e o diálogo social, a fim de alcançar liberdade, equidade, seguridade e dignidade humana.

Nos dizeres de Laís Abramo<sup>25</sup>, trabalho decente é aquele que permita satisfazer as necessidades pessoais e familiares de alimentação, educação, moradia e saúde; que garanta proteção social nos impedimentos ao exercício do trabalho (tanto os mais definitivos quanto os temporários, como por exemplo, desemprego, doença, acidentes); que assegure renda ao chegar à época da aposentadoria, e, por fim, em que os direitos dos trabalhadores sejam respeitados.

Um documento técnico elaborado pelo Programa Piloto de Trabalho Decente da OIT incluiu, como direitos de necessária contemplação para que um trabalho ou emprego seja qualificado como decente, os seguintes:

- o direito ao trabalho ou emprego, ou seja, o acesso ao emprego;
- o direito a condições de trabalho equitativas;
- o direito a uma remuneração justa ou suficiente;
- o direito ao trabalho seguro, entendido como aquele

la licencia de estudios. • Por su parte, los empleadores asumen las obligaciones correlativas a fin de que el derecho a la formación sea efectivo (BARBAGELATA, Héctor-Hugo. *Formación y legislación del trabajo*. 2.ed. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2003, . p. 14-5. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/publ/barbagel/pdf/barbag.pdf>>. Acesso: 02 abr. 2012.

<sup>24</sup> URIARTE, op. cit., p. 16.

<sup>25</sup> ABRAMO, Laís. O Trabalho Decente e a Inclusão da População Negra no Mercado de Trabalho. In: *Encontro Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social com Inclusão da População Negra*. Organização Internacional do Trabalho, Brasília, 2005, p. 11. Disponível em: <[http://www.oit.org.br/info/download/publ/oit\\_igualdade\\_racial\\_03.pdf](http://www.oit.org.br/info/download/publ/oit_igualdade_racial_03.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2011.

no qual se garante a seguridade e higiene;

- o direito a um emprego durável como proteção para o caso de desocupação;
- o direito à proteção social, incluída a seguridade social;
- **o direito à formação profissional;**
- o direito à liberdade sindical e negociação coletiva; e à não discriminação<sup>26</sup>. (grifo nosso)

Assim, o trabalho decente supõe a vigência efetiva de direitos, que, segundo Oscar Ermida Uriarte<sup>27</sup>, não poderão ser alcançados sem democracia, justiça social e cidadania, as quais, por sua vez, possuem como instrumento substancial a educação, inclusive a formação profissional.

Nesse sentido, a formação profissional relaciona-se estreitamente com alguns dos elementos ou características que a OIT considera componentes essenciais do trabalho decente, quais sejam:

- a igualdade ou não discriminação depende, entre outros fatores, cada dia mais, do acesso à educação e à formação profissional, assim como à formação continuada.
- o papel da formação na empregabilidade do trabalhador, assim como em suas condições de adaptabilidade e em suas possibilidades de conservação do emprego, quase não necessita fundamentação.
- a relação da formação com a proteção social, tem sido destacada pelos sindicatos europeus e reconhecida em documentos da OIT, como “a necessidade de promover a educação continuada para aqueles que sofrem o risco de exclusão ante o crescimento da sociedade da informação, assim como para os trabalhadores de mais idade”.

---

<sup>26</sup> Tradução livre. No original: • el derecho al trabajo o empleo, es decir, el acceso al empleo; • el derecho a condiciones de trabajo equitativas; • el derecho a una remuneración justa o suficiente; • el derecho al trabajo seguro, entendido como aquel en el cual se garantiza la seguridad e higiene; • el derecho a un empleo durable como protección para el caso de desocupación; • el derecho a la protección social, incluida la seguridad social; • el derecho a la formación profesional; • el derecho a participar en la adopción de las decisiones que les afecten; • (...) como los de libertad sindical y negociación colectiva y de no discriminación (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Formação Para el Trabajo Decente, *Centro interamericano de investigación y documentación sobre formación profesional*, Montevideo: Cinterfor, 2001, p. 30. Disponível em: <[http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/f\\_td/index.htm](http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/f_td/index.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2012).

<sup>27</sup> URIARTE, op. cit., p. 17.

- a vinculação cada vez mais estreita entre diálogo social e formação, tem sido destacada e convertida em um mandamento da OIT, na Resolução sobre o Desenvolvimento dos recursos humanos adotada na Conferência Internacional do Trabalho de 2000<sup>28</sup>.

Portanto, enfatiza Oscar Ermida Uriarte<sup>29</sup>, que:

a formação profissional é um direito humano fundamental que tanto se impõe por si mesmo entre aqueles direitos que devem ser respeitados em todo trabalho decente; **mas, ao mesmo tempo, é um instrumento que facilita e às vezes condiciona a realização de outros direitos que também constituem o trabalho decente.** (grifo nosso)

Em síntese, o direito à formação profissional, concebido além do aspecto econômico e da formação para o trabalho, trata-se também de instrumento de desenvolvimento humano e social, influenciando na concretização de outros direitos e, por consequência, do próprio trabalho decente. Assim, ao se almejar o trabalho decente, deve-se incluir na agenda a efetivação do direito à formação profissional.

## Conclusão

Observa-se que a situação do emprego juvenil requer um olhar mais detido quanto ao presente e ao futuro. Assim, ao se almejar o trabalho decente, deve-se incluir na agenda a efetivação do direito à formação profissional, o qual como direito humano fundamental deve ser concebido além do aspecto econômico e da formação para o trabalho. Trata-se de

<sup>28</sup> Tradução livre. No original: “la igualdad o no discriminación depende, entre otros factores, pero cada día más, del acceso a la educación y a la formación profesional, así como a la formación continua<sup>27</sup> ; • el papel de la formación en la empleabilidad del trabajador, así como en sus condiciones de adaptabilidad y en sus posibilidades de conservación del empleo, casi no necesita fundamentación<sup>28</sup> ; • la relación de la formación con la protección social, ha sido destacada por los sindicatos europeos y recogida en documentos de la OIT, como «la necesidad de promover la educación continua para aquellos que sufren el riesgo de exclusión ante el crecimiento de la sociedad de la información, así como para los trabajadores de más edad»<sup>29</sup>; • la vinculación cada vez más estrecha entre diálogo social y formación, ha sido destacada y convertida en un mandato de la OIT, en la Resolución sobre el Desarrollo de los recursos humanos adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2000 (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, *Formación para el trabajo decente*, op. cit.).

<sup>29</sup> Tradução livre. No original: “En otras palabras, la formación profesional es un derecho humano fundamental que en tanto tal se impone por sí mismo entre aquellos derechos que deben ser respetados en todo trabajo decente; pero al mismo tiempo es un instrumento que facilita y a veces condiciona la realización de otros derechos que también constituyen el trabajo decente” (URIARTE, op. cit., p. 16-7).

instrumento de desenvolvimento humano e social, influenciando na concretização de outros direitos.

Nessa linha de raciocínio, os programas com vistas à garantia de uma conciliação do trabalho com os estudos; ao aprimoramento da aprendizagem e do estágio; bem como, ao empreendedorismo juvenil por meio de redes de economia solidária devem ser objeto de constante análise quanto sua eficácia e efetividade em razão dos impactos gerados no agora e no amanhã.

Portanto, é urgente que as leis e as políticas públicas fortaleçam a preparação dos jovens para o mercado de trabalho de forma compartilhada com o direito à educação, a fim de modificar a preocupante situação do emprego juvenil e sua trajetória para o futuro, com vistas à consecução do trabalho decente.

## Referências

ABRAMO, Laís. O Trabalho Decente e a Inclusão da População Negra no Mercado de Trabalho. In: *Encontro Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social com Inclusão da População Negra*. Organização Internacional do Trabalho, Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.oit.org.br/info/download/publ/oit\\_igualdade\\_racial\\_03.pdf](http://www.oit.org.br/info/download/publ/oit_igualdade_racial_03.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2011.

BARBAGELATA, Héctor-Hugo. *Formación y legislación del trabajo*. 2.ed. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2003. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/publ/barbagel/pdf/barbag.pdf>>. Acesso: 02 abr. 2012.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude*. Brasília: MTE, SE, 2011, p. 36-57. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D2E7318C-8012FE53F261E58FB/Agenda%20Nacional%20do%20Trabalho%20Decente%20para%20a%20Juventude.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria Geral. *Política Nacional da Juventude*. Disponível em: <<http://secretariageral.gov.br/atuacao/juventude/politica-nacional>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

CARVALHO, Rejane Gomes. Entre a Qualificação Profissional e a Formação cidadã: um árido desafio para o PNQ/PlanTeQ na Paraíba. 2011. 348 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011, p. 140-1. Disponível em: <[http://tede.biblioteca.ufpb.br/handle/tede/7260?locale=pt\\_BR](http://tede.biblioteca.ufpb.br/handle/tede/7260?locale=pt_BR)>. Acesso em: 14 abr. 2017.

CORSEUIL, Carlos Henrique; BOTELHO, Rosana Ulhôa (org.). *Desafios à Trajetória Profissional dos Jovens Brasileiros*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=->

com\_content&view=article&id=23414&catid=342>. Acesso em: 31 mai. 2015.

DELUIZ, Neise. Globalização Econômica e os Desafios à Formação Profissional. *Boletim Técnico do Senac*, v. 30, n. 3, 2004. Disponível em: <<http://www.senac.br/INFORMATIVO/bts/222/boltec222b.htm>>. Acesso em: 18 abr. 2012.

FERRETTI, Celso João. Considerações Sobre a Apropriação das Noções de Qualificação Profissional Pelos Estudos a Respeito das Relações Entre Trabalho e Educação, *Educação e Sociedade*, v. 25, n.87, p.401-422, 2004, p. 402-415. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21463.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

HIRATA, Helena. Da Polarização das Qualificações ao Modelo de Competência. In: FERRETTI, Celso João et. al. (org.). *Novas Tecnologias, Trabalho e Educação: um debate multidisciplinar*. Petrópolis: Vozes, p. 128-133, 1994.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. A Educação e os Desafios das Novas Tcnologias. In: FERRETTI, Celso João et. al. (org.). *Novas Tecnologias, Trabalho e Educação: um Debate Multidisciplinar*. Petrópolis: Vozes, 1994.

MANFREDI, Sílvia Maria. Trabalho, Qualificação e Competência Profissional: das dimensões conceituais e políticas, *Educação & Sociedade*, v. 19, n.64, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73301998000300002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301998000300002)>. Acesso em: 04 abr. 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *A crise do emprego juvenil: tempo de agir*. Relatório V. Conferência Internacional do Trabalho, 101ª sessão, Genebra, junho, 2012. Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/relatorio\\_empregojovem\\_2012.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/relatorio_empregojoovem_2012.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. *Empleo Juvenil*, Temas. Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/topics/youth-employment/lang--es/index.htm>>. Acesso em: 03 ago 2015.

\_\_\_\_\_. *Formación Para el Trabajo Decente, Centro interamericano de investigación y documentación sobre formación profesional*, Montevideo: Cinterfor, 2001. Disponível em: <[http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/f\\_td/index.htm](http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/f_td/index.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. *Resolución relativa al empleo de los jóvenes*. Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, Ginebra, junio, 2005. Disponível

em: <<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/resolutions.pdf>>. Acesso em: 03 ago 2015.

URIARTE, Oscar Ermida. Trabajo decente y formación profesional. *Boletín Cinterfor*, n. 151, 2001. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/151/index.htm>>. Acesso em: 05 out. 2010.



CÁRCERE



# DIREITO À EDUCAÇÃO DO ADOLESCENTE PRIVADO DE LIBERDADE: UM OLHAR SOBRE A UNIDADE DO DEGASE EM SÃO GONÇALO

Jussara Marques de Macedo<sup>1</sup>

Pâmela Rocha Pereira<sup>2</sup>

## Introdução

O artigo discute a questão do direito à educação dos adolescentes privados de liberdade no âmbito legal do direito formal, a partir das legislações e das políticas públicas educacionais no Brasil, levando em conta os debates da educação brasileira no que se refere à educação como um direito humano. Consideramos os aspectos históricos em torno da ideia do direito à educação presente inicialmente na Constituição Imperial de 1824 até a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990, o qual constitui uma conquista em relação ao compromisso do Estado para com os direitos das crianças e adolescentes, principalmente os direitos à educação.

A ideia de *educação para todos* sempre expressou a correlação de forças entre a burguesia e a classe trabalhadora e, na maioria das vezes, o que prevaleceu foi a lógica da educação como direito de todos, mas não se efetivou como garantia desse direito para todas as crianças. Foi a *Campanha em Defesa da Escola Pública*, a partir de 1950, que representou o movimento em prol da escola pública e do direito de todos os excluídos participarem dela. Mas foi a partir dos anos de 1980, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que se tornou expressiva a defesa dos direitos educacionais, inclusive para adolescentes em conflito com a lei.

Apesar disso, é alarmante a frequência com que crianças e adolescentes são detidos ou internados em instituições correcionais. Das experiências antipedagógicas como as que ocorreram na Fundação Nacional de Bem-Estar

<sup>1</sup> Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Docente do Departamento de Administração Educacional da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e do Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* Políticas Públicas em Direitos Humanos (PPDH/UFRJ). Membro do Coletivo de Estudos em Marxismo e Educação da UFRJ (COLEMARX/UFRJ) e do Grupo de Pesquisa Sobre Trabalho, Política e Sociedade da UFRJ (GTPS/UFRJ).

<sup>2</sup> Pedagoga pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Trabalhou com contrato temporário na Secretaria de Estado da Casa Civil no Novo DEGASE (Departamento Geral de Ações Socioeducativas) na Divisão de Pedagogia no Centro de Recursos Integrados de Atendimento ao Adolescente (CRIAAD) nos municípios de São Gonçalo (RJ) e de Niterói (RJ), no período de 2014 a 2016.

do Menor (FUNABEM), com seu modelo correcional repressivo, passamos ao modelo pautado no paradigma da *Doutrina de Proteção Integral*, influenciado pelo discurso de *socioeducação*.

Metodologicamente, o artigo resulta de uma pesquisa qualitativa, de caráter bibliográfico, que se deu por meio de revisão de literatura e análise de fontes primárias e secundárias. Estabelecemos nexos entre a definição de políticas públicas na educação, a fim de compreendermos o processo de defesa da inclusão dos direitos educacionais dos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas. Nossa referência empírica foi o Centro de Recursos Integrados de Atendimento ao Adolescente de São Gonçalo (CRIAAD/SG) que compõe o conjunto de unidades do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE), no estado do Rio de Janeiro. O resultado é que embora existam leis referentes à garantia do direito à educação do adolescente privado de liberdade, elas se voltam mais para o acesso do que para a permanência. Concluímos que a dívida educacional no Brasil para com os adolescentes privados de liberdade se configura em mais um dos componentes da dívida social para com a classe trabalhadora.

## 1. Educação Para *Todos* nas Políticas Públicas Educacionais

A ideia do direito de todos à educação estava prevista na Constituição Imperial de 1824 e na republicana de 1891, mas este princípio só ganha visibilidade a partir da Constituição de 1934. Embora a educação como direito humano estivesse na pauta, ela não se aplicava a todas as crianças em idade escolar, mas apenas àquelas que possuíam o “privilégio” de frequentar a escola<sup>3</sup>. Para Dias<sup>4</sup>, a efetividade da educação para todos só seria possível mediante a responsabilização por parte do Estado para garantir sua oferta. Pela primeira vez foram definidas vinculações de receitas para a educação. Com a Constituição de 1937, a situação se inverte porque o dever do Estado para com a educação se torna secundário, com função compensatória na oferta escolar destinada à infância e juventude, o que representa uma visão “estreita e empobrecida” em relação ao financiamento<sup>5</sup>.

A Constituição de 1946 retoma o escopo da Constituição de 1934 mantendo algumas especificidades. Em seu Art. 5º, foi estabelecido à União a

<sup>3</sup> Cf. MACEDO, Jussara Marques de. Direito à Educação no Brasil: avanços e retrocessos na política educacional. *Revista Trabalho, Política e Sociedade*, Seropédica (RJ), vol. 1, n. 01, p. 41-60, julho/dezembro, 2016.

<sup>4</sup> Cf. DIAS, Adelaide Alvez. Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy *et al.* *Educação em direitos humanos: fundamentos teóricos metodológicos*. João Pessoa: Editora Universitária, p. 441-456, 2007.

<sup>5</sup> Cf. VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, vol. 88, n. 219, p. 291-309, maio/agosto, 2007.

competência para “legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional”<sup>6</sup>, o que provocou discussão sobre a educação como direito de todos. Apesar disso, não existia vínculo direto entre esse direito e o dever do Estado, como previa a Constituição de 1934<sup>7</sup>.

A ideia de educação como direito sofreu várias alterações permeadas por questões jurídico-constitucionais<sup>8</sup> e o dever do Estado para com o direito à educação para todos só reaparece na Emenda Constitucional de 1969, em seu art. 176, quando define que a “[...] educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola”<sup>9</sup>. Foi a *Campanha em Defesa da Escola Pública* entre os anos de 1950 a 1960 que representou um movimento a favor da escola pública e de todos dela excluídos, marcado pela tensão entre o público e o privado<sup>10</sup>.

A participação da sociedade em prol da democratização do país a partir dos anos de 1980 resultou na reivindicação da formulação de uma nova Constituição Federal. No que tange à educação, rejuvenesceu o debate das décadas de 1950 e 1960, principalmente referente ao direito à educação, a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino. O resultado foi a CF/88, considerada a mais significativa no que se refere aos direitos educacionais. Pela primeira vez foram incorporados os sujeitos historicamente excluídos do direito à educação ao tratar do princípio da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (art. 206, I) e a defesa da garantia de todos à educação, como prevê o art. 227.

Apesar da CF/88 assegurar o direito à educação, segurança e respeito aos adolescentes em conflito com a lei, ainda se observa que não houve plena execução de tais propósitos em nenhum dos estados da Federação, porque apesar de terem “[...] ocorrido ganhos com a reorganização do espaço, colocação de meias portas nos vasos sanitários e atenção para as atividades socioeducativas – inclusive de arte-educação – as denúncias de maus-tratos não desapareceram”<sup>11</sup>.

Seguindo o mesmo raciocínio, Julião<sup>12</sup> salienta a importância da criação

<sup>6</sup> BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934.

<sup>7</sup> VIEIRA, op. cit.

<sup>8</sup> MACEDO, op. cit.

<sup>9</sup> BRASIL. CASA CIVIL. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, 17 de outubro de 1969.

<sup>10</sup> MACEDO, op. cit.

<sup>11</sup> CARVALHO, Fabiana Aparecida. O Adolescente Autor de Ato Infracional x Escola: quem fala, quem Escuta? *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*, Campinas, n. 4, p. 135-148, 2011, p. 141.

<sup>12</sup> JULIÃO, Elinaldo Fernandes. Educação de Jovens e Adultos no Sistema Penitenciário: notas de pesquisa sobre a experiência brasileira. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 21 n.

de políticas públicas voltadas para a educação de jovens e adultos dentro do sistema de privação de liberdade, já que a maior parte dos ingressos não está com a escolaridade correspondente à idade. Apesar do avanço que representou a promulgação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos (EJA)<sup>13</sup>, muito tem a ser feito em relação ao tema do adolescente em situação de restrição de liberdade. Evidencia-se uma política improvisada na perspectiva do direito à educação e dos direitos humanos dos adolescentes internos privados de liberdade. Não podemos negar a importância dessas políticas públicas, mas concordamos com a afirmação de Carvalho, quando afirma que as escolas intramuros acabam não fazendo sentido para o adolescente interno<sup>14</sup>.

De acordo com Julião<sup>15</sup>, poucos estudos no Brasil tratam a história da educação em espaços privados de liberdade. Os documentos que possibilitam a reconstrução desta história não existem ou foram perdidos e, muito do que se sabe sobre as experiências dos estados sobre a educação nesses espaços, faz parte do acervo pessoal de professores e gestores penitenciários. Para ele, é ausente uma proposta pedagógica objetiva e coerente e materiais didáticos adequados para as escolas intramuros que recebem adolescentes que cumprem medidas socioeducativas.

Ainda estamos longe de cumprir o que está previsto na *Declaração Mundial de Educação para Todos* (1990), quando afirma em seu art. 3º que a Educação Básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos e que deve se pautar na lógica da qualidade para promover a equidade por meio da universalização do acesso à educação. Isto ocorre porque nada se registra sobre a responsabilidade do Estado no que se refere à permanência. Além disso, tudo o que diz respeito à aprendizagem refere-se apenas à ampliação das oportunidades (art. 4º), jogando toda a responsabilidade para o indivíduo. Talvez por este motivo esta “[...] operação de busca de reconhecimento social torna-se dramática na atualidade, tendo em vista que há uma grande escassez de chances sociais e oportunidades de reconhecimento num contexto de amplas desigualdades sociais”<sup>16</sup>.

---

75, setembro, 2013a.

<sup>13</sup> BRASIL. CNE. CEB. *Resolução nº 1, de 5 de julho de 2000*. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos (EJA). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB012000.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2017. (BRASIL. CNE. CEB, 2000).

<sup>14</sup> CARVALHO, op. cit.

<sup>15</sup> JULIÃO, op. cit.

<sup>16</sup> Cf. ZAPPE, Jana Gonçalves *et al.* A Internação de Adolescentes em Conflito com a Lei: uma reflexão teórica sobre o sistema socioeducativo brasileiro. *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*, Campinas, n. 5, p. 112-133, 2011, p. 115.

## 2. Direito à Educação do Adolescente Privado de Liberdade

No Brasil, crianças e adolescentes são frequentemente detidos ou internados em instituições correcionais. Em 1830, foi instaurado o primeiro *Código Penal Brasileiro*, sendo este o *Código Criminal do Império* que, em seu art. 13, recomendava a internação em casas de correção aos menores de 14 anos que tivessem cometido atos indesejados pela sociedade. “Publicações e periódicos do fim deste século [XIX] apontavam as ruas das grandes cidades brasileiras como espaços povoados por crianças pobres, ‘vadias’, que incorriam em delitos como furtos e roubos e eram presos em cadeias públicas como criminosos comuns”<sup>17</sup>.

Somente em 1927, começou a vigorar o *Código de Menores*, quando a criança passou a ser considerada merecedora de tutela do Estado. O Poder Judiciário criou e regulamentou o Juizado de Menores e todas suas instituições auxiliares. O Estado assumiu o protagonismo como responsável legal pela tutela da criança órfã e abandonada. Essa Lei buscou garantir ao adolescente entre 14 e 18 anos a possibilidade de submissão ao processo especial. No entanto, de acordo com Oliveira e Assis<sup>18</sup>, houve um grande desconforto para a sociedade, a ponto de ocupar os principais meios de imprensa da época para exigir medida de repressão para as crianças consideradas ladras.

O início do século XX, no Brasil, foi marcado pelo surgimento de lutas sociais. Os comitês eram liderados por trabalhadores urbanos e uma das principais reivindicações era a proibição do trabalho de menores de 14 anos, abolição do trabalho noturno para mulheres e menores de 18 anos. Até então, o *Código de Menores* não era direcionado a todas as crianças, mas somente àquelas que se encontravam em situação irregular. Esse conceito foi utilizado com fins de superação da dicotomia entre criança abandonada e criança infratora. Os menores que ficavam sob tutela do Estado eram institucionalizadas e recebiam orientação e oportunidades para trabalhar.

A partir de 1930, foi inaugurado o chamado “Estado Social” que atendia as reivindicações históricas dos trabalhadores, o que resultou na Legislação Trabalhista, no Ensino Básico obrigatório e na seguridade social. Nesse contexto, surgem as primeiras iniciativas de práticas assistenciais a partir de posturas jurídicas, médicas e educativas. Em 1942, na área do então chamado *menorismo* – atendimento aos menores abandonados, carentes, inadaptados e infratores – foi criado um sistema nacional que veio a ser a primeira grande instituição de Serviço de Assistência ao Menor (SAM), ligado ao Ministério da Justiça e que mantinha unidades de atendimento no Distrito

---

<sup>17</sup> Cf. OLIVEIRA, Maruza B.; ASSIS, Simone G. Os Adolescentes Infratores do Rio de Janeiro e as Instituições que os “Ressocializam”: a perpetuação do descaso. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, vol.15, n. 4, p. 831-844, outubro/dezembro 1999, p. 832.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

Federal e no estado de Minas Gerais. Assim, “[...] esta instituição, [...] serviu de exemplo para a criação de modelos congêneres [...]. Foi a era dos reformatórios, patronatos, orfanatos e, em muitas capitais, dos famosos centros de recolhimentos de menores. O atendimento oscilava, como um pêndulo, entre dois polos: compaixão e repressão”<sup>19</sup>.

No início dos anos de 1960, este modelo entrou em crise e foi substituído pela Lei 4.513/1964<sup>20</sup>, a qual criou a FUNABEM, cuja pretensão era erradicar o modelo correcional e colocar em prática o modelo assistencial-repositivo, atualmente chamado de socioeducação, objetivando “[...] pesquisar métodos, testar soluções, estudar técnicas que conduzissem à elaboração científica dos princípios que deveriam presidir toda a ação que visasse à reintegração do menor à família e à comunidade”<sup>21</sup>. Mas esse modelo não foi capaz de romper com as práticas correcionais repressivas e as unidades viviam um paradoxo, porque uma parte da equipe se pautava no modelo repressivo e outra no assistencial.

Com vistas em romper com as práticas antipedagógicas da FUNABEM, foi instaurada a Lei 6.697/1979 que criou outro *Código de Menores*, que “se caracterizava por concentrar o poder no Juiz de Menores, com forte tendência à criminalização, ao dirigir-se apenas aos menores considerados em situação irregular, ou seja, aos abandonados, carentes e infratores e não à totalidade do público infanto-juvenil”<sup>22</sup>. Somente com a CF/88 foi possível prever a substituição do sistema correcional repressivo pelo paradigma baseado na *Doutrina de Proteção Integral*, influenciado pelo discurso da socioeducação, que atinge as políticas sociais básicas e de assistência social voltadas para a garantia dos direitos dos adolescentes privados de liberdade.

Fruto das orientações dos organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), foi criado no Brasil o ECA, por meio da Lei 8.069/1990. Até sua promulgação, o que prevalecia dentro das unidades que ofereciam educação para adolescentes privados de liberdade era o modelo correcional repressivo pautado no discurso da repressão e da vigilância. O ECA foi criado para tutelar e trazer mais dignidade humana ao tratamento de crianças e adolescentes.

Transcorridos mais de vinte e cinco anos da implantação do ECA, ainda são vigentes dois modelos: correcional repressivo e o socioeducativo<sup>23</sup>. O primeiro valoriza o uso da força física como medida educativa, enquanto o segundo busca oferecer ao adolescente o que lhe foi negado – direito ao

---

<sup>19</sup> RIO DE JANEIRO. SEEDUC. *Plano de Atendimento Socioeducativo do Governo do Estado do Rio de Janeiro (PASE)*. Rio de Janeiro, maio de 2010.

<sup>20</sup> Esta Lei foi revogada pela Lei nº 8.069, de 1990, que dispõe sobre o ECA.

<sup>21</sup> OLIVEIRA; ASSIS, op. cit., p. 832.

<sup>22</sup> ZAPPE, op. cit., p. 112.

<sup>23</sup> RIO DE JANEIRO. SEEDUC, op. cit.

convívio social como, alimentação, educação, atividades esportivas, profissionalização –, para favorecer a formação de pessoas autônomas, cidadãos solidários e profissionais competentes com vistas à construção de projetos de vida e retorno à convivência familiar e comunitária. O ECA prevê direitos aos menores de idade, inclusive a apuração dos atos infracionais, os procedimentos e as medidas a serem aplicadas<sup>24</sup>.

Mesmo com seus direitos assegurados pelo ECA, Oliveira e Assis<sup>25</sup> concluíram que eles não estão sendo totalmente cumpridos, uma vez que as unidades privativas de liberdade “[...] continuam superlotadas, inapropriadas para a socialização dos jovens”<sup>26</sup>. O Instituto de Segurança Pública (ISP) aponta que o número de “menores apreendidos” no Rio de Janeiro no ano de 2016 aumentou 22,5%, se comparado ao ano de 2015, chegando ao número de 11.590<sup>27</sup>. Por meio do senso comum, justifica-se a superlotação das unidades e conseqüentemente das escolas intramuros, sem qualquer estudo mais aprofundado sobre suas reais causas. Essa problemática simboliza o não cumprimento do ECA, visto que está prevista a garantia de que o jovem infrator deve ser tratado com respeito e dignidade, devendo assegurar a toda criança e adolescente, a “[...] proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam [...] o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência”<sup>28</sup>.

Apesar do ECA, os espaços da socioeducação ainda não estão plenamente preparados para promover a socialização do adolescente privado de liberdade que cumpre medida socioeducativa. Para que isso ocorra, faz-se necessário dar condições para que esses espaços, por meio de seus profissionais, abranjam “[...] as dimensões do cuidado, da orientação, visando, através da ação socioeducativa, contribuir para a base estruturante do desenvolvimento pleno do adolescente, auxiliando-o, entre outras coisas, à compreensão e convívio adequado com as normas da sociedade”<sup>29</sup> para que ele tenha condições de se reestruturar e voltar a inserir-se na sociedade sem

<sup>24</sup> BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2017.

<sup>25</sup> Cf. OLIVEIRA; ASSIS, op. cit.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 842.

<sup>27</sup> RIO BATE RECORDE DE MENORES APREENDIDOS: dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) mostra crescimento de 44% no número de mortes de policiais. *O Dia*, Rio de Janeiro, 19 jan. 2016. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2016-01-19/rio-bate-recorde-de-menores-apreendidos-em-2015.html>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

<sup>28</sup> ECA, art. 7º.

<sup>29</sup> Cf. COSTA, Cláudia Regina Brandão Sampaio Fernandes da. *Contexto socioeducativo e a promoção de proteção a adolescentes em cumprimento de medida judicial de internação no Amazonas*. 2007. 234 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2007, p. 20.

a intenção/motivação para realizar novos atos infracionais.

Entretanto, o ECA representou avanços significativos no que diz a respeito aos direitos das crianças e adolescentes, principalmente no que se refere ao direito à educação, independente de quaisquer fatores, reafirmando com isso a ideia de que todas devem estar livres de qualquer tipo de estigmatização presente na sociedade de classes.

### 3. A Experiência do DEGASE

O DEGASE é um órgão do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro responsável pela execução das medidas socioeducativas, cuja principal missão é promover a socioeducação. Este Órgão foi criado por meio do Decreto 18.493/1993, quando “[...] a Secretaria de Justiça celebrou convênio com a Fundação Centro Brasileira para Infância e Adolescência (FCBIA) para assumir tarefas federais e para efetivar as mudanças concretas no sistema”<sup>30</sup>. O que era de responsabilidade federal se tornou estadual. Inicialmente, esteve vinculado às Secretarias Estaduais de Justiça e Interior, de Justiça, Direitos Humanos, Ação Social e também ao Gabinete Civil, mas, a partir de 2008, passa a fazer parte da Secretária de Estado de Educação (SEEDUC).

Este Departamento se tornou um órgão formulador e executor dos objetivos, estratégias e metas do Sistema de Atendimento Socioeducativo (SINA-SE) no Rio de Janeiro, incumbindo-se de exercer programas e ações baseado na CF/88, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro<sup>31</sup>, do ECA e das demais leis que regem a área social do Brasil e das normas internacionais ratificadas pelo Brasil. Compreende-se, portanto que “socioeducação é, simplesmente, educar para o convívio social”<sup>32</sup>.

De acordo com o ECA, as medidas socioeducativas devem ser aplicadas observando-se a “[...] gravidade do ato cometido; se agente primário ou reincidente, condições efetivas para o cumprimento da medida; e, sobretudo, a capacidade da medida promover uma dimensão socioeducativa na vida do adolescente”<sup>33</sup>. Segundo o art. 112 do ECA, após verificar a prática do ato infracional, a autoridade poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas: advertência; obrigação de reparo o dano; prestação de serviços à comunidade; liberdade assistida; inserção em regime de semiliberdade; internação em estabelecimento educacional.

O DEGASE é encarregado pela semiliberdade e a internação. A medida da semiliberdade é aplicada através do CRIAAD, que se responsabiliza pela institucionalização do adolescente e constitui modalidade intermediária com

<sup>30</sup> OLIVEIRA; ASSIS, op. cit., p. 833.

<sup>31</sup> RIO DE JANEIRO. *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Associação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 05 de outubro de 1989.

<sup>32</sup> RIO DE JANEIRO. SEEDUC, op. cit. p. 12.

<sup>33</sup> COSTA, op. cit., p. 21.

atividades em ambiente aberto prevendo a relação com a comunidade. O adolescente fica de segunda-feira à sexta-feira na unidade, devendo estar matriculado numa escola parceira do CRIAAD, perto da unidade, com reuniões regulares entre elas objetivando compartilhar a vida do adolescente. Estes adolescentes, em alguns casos, trabalham, mas antes de receberem a autorização para sair da unidade é necessário que um integrante da equipe técnica, seja o pedagogo, assistente social ou o psicólogo vá ao local de trabalho verificar se não há risco para o adolescente. Nos finais de semana os adolescentes podem visitar a família devendo retornar para a unidade na manhã da segunda-feira. A medida de internação causa maior impacto na vida do adolescente, pois o priva de liberdade, “absorvendo todas as dimensões da sua vida para o contexto institucional”<sup>34</sup>.

Mesmo com o discurso da socioeducação, a pesquisa de Oliveira e Assis<sup>35</sup> aponta que é elevado o índice de analfabetismo entre os adolescentes internos que cumprem mediadas socioeducativas e que cerca de 72,6% não estavam estudando no momento da pesquisa, tornando remota a possibilidade de ressocialização e a entrada no mercado de trabalho. Além disso, são precárias as condições de trabalho dos servidores no DEGASE. No que se refere aos docentes, as condições a que estão submetidos impedem a realização de um trabalho qualificado. São ausentes políticas públicas voltadas para a qualificação continuada somada à falta de estímulo, número excessivo de alunos, variação de idade entre os adolescentes, conteúdos inapropriados, elevada rotatividade dos adolescentes, falta de material didático e autonomia. Todas as nove unidades de internação e as dezesseis de semiliberdade do DEGASE estão superlotadas, o que contribui para o aumento do risco de todos os servidores<sup>36</sup>.

Apesar da capacidade de atendimento de ambas ser de 32 adolescentes, na “[...] unidade da Penha, por exemplo, são 88 jovens; em São Gonçalo (SG), 64; e em Santa Cruz, 52”<sup>37</sup>. Por isso, a reivindicação do sindicato para garantir o direito à proteção de suas vidas e de seus familiares bem como exigências por melhores condições de trabalho e salário. Para Zappe<sup>38</sup>, as condições de trabalho são precárias em relação ao que determina o ECA. Com o

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> OLIVEIRA; ASSIS, op. cit., p. 837.

<sup>36</sup> O Sindicato dos Servidores do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (SIND-DEGASE) aponta que é elevado o índice de violência contra os trabalhadores e que estão expostos a constantes riscos de vida dentro das unidades ou fora dela. Informação disponível em: <<http://www.sinddegase.org.br/>>. Acesso em: 01 mai. 2017.

<sup>37</sup> HERINGER, Carolina. Unidades para menores infratores estão com o dobro de sua capacidade máxima no Rio. *Extra*, 22 mai. 2016. Disponível em: <<http://extra.globo.com/casos-de-policia/unidades-para-menores-infratores-estao-com-dobro-de-sua-capacidade-maxima-no-rio-rv1-1-19348382.html>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

<sup>38</sup> ZAPPE, op. cit.

aumento dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa no estado, inicia-se a problemática da socioeducação, já que são poucas as políticas públicas voltadas para a educação desses jovens em situação de privação de liberdade. Segundo Julião<sup>39</sup>, durante muitos anos, o tema educação em espaços de privação de liberdade foi invisível para o poder público, o que acarreta hoje uma problemática da escola não conseguir cumprir, pedagogicamente, sua função com os adolescentes infratores.

Apesar disso, Julião<sup>40</sup> aponta que uma das poucas experiências educacionais exitosas dentro dos espaços privativos de liberdade é a do Rio de Janeiro, onde há mais de quarenta anos implementam essas ações na área. Mas ainda assim, Oliveira e Assis<sup>41</sup> constataram que o governo estadual não trata com prioridade o atendimento aos adolescentes privados de liberdade e que diversas instituições estão deterioradas.

#### 4. Breve Olhar Sobre o CRIAAD São Gonçalo

O Centro de Recursos Integrados de Atendimento ao Adolescente de São Gonçalo (CRIAAD/SG) é uma das 25 instituições do sistema DEGASE com finalidade de execução de medida socioeducativa de semiliberdade, para atendimento de adolescentes encaminhados através dos Juizados da Infância e Juventude das Comarcas de São Gonçalo, Itaboraí, Magé e Tanguá, mas que recebe também adolescentes e jovens de outras comarcas, quando correm de risco de vida.

Em primeiro de dezembro de 1988, foi inaugurado o Centro de Recurso Integrado de Atendimento ao Menor de São Gonçalo (CRIAM/SG) no bairro Estrela do Norte, objetivando atender adolescentes em cumprimento da medida socioeducativa em situação de semiliberdade ou de liberdade assistida. A partir de 2007, a medida de liberdade assistida passou a ser executada pelos municípios através dos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), permanecendo o CRIAM como unidade de semiliberdade.

Em 2009, a nomenclatura do CRIAM foi alterada para CRIAAD por meio do Decreto 41.983/09, em conformidade com o ECA. Além dos benefícios da modernização do espaço físico e das instalações elétricas e hidráulicas, novas estruturas físicas foram criadas para o desenvolvimento das ações socioeducativas, a saber: uma sala para exibição de vídeo e realização de palestras, uma sala para realização de cursos; uma sala para secretaria técnica; e duas salas para atendimento individualizado dos adolescentes e famílias.

Os CRIAAD atuam como componentes indispensáveis na estratégia de

<sup>39</sup> JULIÃO, op. cit.

<sup>40</sup> Cf. JULIÃO, Elinaldo Fernandes. *Uma visão socioeducativa da educação como programa de reinserção social na política de execução penal*. Disponível em: <[http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/vertentes/Vertentes\\_35/elinaldo.pdf](http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/vertentes/Vertentes_35/elinaldo.pdf)>. Acesso em 27 ago. 2013.

<sup>41</sup> OLIVEIRA; ASSIS, op. cit., p. 837.

descentralização ao atendimento dos adolescentes e deveriam operacionalizar, no âmbito local, toda a política nacional de “bem-estar do menor”. Atenderiam diretamente as situações emergenciais ou complexas, mas seu objetivo principal é criar e descentralizar retaguardas por meio da integração de recursos, apoiados por uma política de cooperação técnica interinstitucional e um alto nível de participação comunitária, acabando com a internação indiscriminada de adolescentes e condicionando o “atendimento residencial”<sup>42</sup>. Pauta-se na promoção do regime de semiliberdade aos adolescentes que precisam de apoio especializado, interprofissional ou não. Também apoia a comunidade que não pode oferecer este tipo de atendimento aos adolescentes.

A unidade conta com um diretor, um coordenador, quatro pedagogos, três assistentes sociais, duas psicólogas, vinte agentes socioeducativos, três secretárias técnicas, um motorista, uma bibliotecária e quatro pessoas que trabalham na administração, somados aos trabalhadores terceirizados que desenvolvem atividades: cozinheiras e auxiliares de serviço gerais.

O CRIAAD/SG tem a capacidade para atender 32 adolescentes, mas esse número pode variar entre 40 a 65 adolescentes acautelados na unidade e esses números variam por dia, visto que os adolescentes costumam evadir pulando o muro da instituição ou não retornando da escola onde estão matriculados. Tais comportamentos podem apontar o pouco atrativo em relação às atividades realizadas. Dados fornecidos por um pedagogo da instituição apontam que, no ano de 2014, de um total de 499 adolescentes que estiveram acautelados, 48,29% eram menores de idade e que 14,02% possuíam idade igual ou superior a 18 anos. No que se refere à escolaridade, 18,43% estavam no 7º ano, 30,26% no 6º ano e 12,22% no 5º ano do Ensino Fundamental, enquanto apenas 6,01% estavam no Ensino Médio<sup>43</sup>.

De acordo com o Projeto Político Pedagógico (PPP) do CRIAAD/SG<sup>44</sup>, foram feitas parcerias com diferentes órgãos públicos e/ou setores da sociedade civil, para o desenvolvimento de atividades na unidade, dentre eles: A Prefeitura Municipal de São Gonçalo (Secretaria de Cultura, de Saúde, de Assistência Social), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Igreja Universal do Reino de Deus e o Centro Espírita Galileia. Assim, a cada mês é feito um quadro de atividades em acordo com as parcerias feitas para o desenvolvimento de atividades como *Projeto Letra Jovem* (UERJ), *Projeto Esporte Legal* (Prefeitura/SG), Curso de Garçom (DEGASE), atividade na biblioteca (CRIAAD), atividade religiosa (Igreja Universal do Reino de Deus/Centro Espírita Galileia) etc.

<sup>42</sup> PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO DO CRIAAD/SG. São Gonçalo (RJ): CRIAAD/SG, 2016.

<sup>43</sup> RIBEIRO, Paulo Lopes. Apresentação para o CRIAAD São Gonçalo. [Arquivos pessoais] São Gonçalo (RJ), 2014.

<sup>44</sup> PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO DO CRIAAD/SG, op. cit.

A implementação do PPP no CRIAAD/SG foi necessária para efetivação do regimento interno e para alcançar procedimentos para melhorar o incremento do sistema socioeducativo. A finalidade é desenvolver o trabalho a partir do envolvimento dos adolescentes por meio das atividades pedagógicas, de cultura e lazer.

O objetivo geral do CRIAAD/SG é proporcionar condições plenas, oferecendo recursos adequados para que o adolescente cumpra satisfatoriamente a medida socioeducativa por meio da formação educacional e profissional para a formação da sua cidadania plena, apesar dos limites enfrentados. Para isso, foram definidos os seguintes objetivos específicos: 1) garantir a participação da totalidade dos adolescentes em redes regulares de ensino e em cursos profissionalizantes; 2) padronizar o uso de normas e regras básicas para o procedimento da Unidade; 3) promover atividades que desenvolvam as múltiplas inteligências dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de semiliberdade, em suas necessidades de convívio; 4) promover a capacitação continuada dos funcionários do CRIAAD/SG; 5) executar plenamente o que preceitua o ECA, o SINASE, e o Plano de Atendimento Socioeducativo (PASE)<sup>45</sup>. Tais objetivos são minimamente alcançados, uma vez que a instituição tem buscado promover cursos de capacitação para seus funcionários.

Quando o adolescente chega à unidade é encaminhado para realizar matrícula em uma escola pública estadual ou municipal perto da unidade. Reuniões periódicas são feitas com a participação dos diretores das escolas que possuem adolescentes em cumprimento de medida socioeducativas, buscando com isso manter o intercâmbio pedagógico entre a unidade, a escola, a família e a comunidade.

A maior dificuldade consiste na garantia da participação da totalidade dos adolescentes em cursos profissionalizantes, devido à dificuldade no estabelecimento de parcerias. E, quando isso ocorre, o problema é acentuado pela rotatividade dos adolescentes, acarretando baixa frequência e a não conclusão do curso. Embora o DEGASE/SG disponibilize um professor concursado para dar aulas no Curso de Garçom, nem todas as unidades contam com este professor. Soma-se a isso o problema da superlotação, o que contribui para que servidores e adolescentes estejam expostos a riscos constantes, somado à precarização da estrutura física que traz prejuízos para atividades como: dormir, estudar e ao atendimento técnico.

Outra dificuldade para a materialização do PPP é inexistência de uniformidade na modalidade de ensino dos diversos estabelecimentos educacionais que funcionam nas Unidades de Internação do DEGASE/SG. Por isso, não existe um modelo padrão de declaração de conclusão de escolaridade,

---

<sup>45</sup> PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO DO CRIAAD/SG, op. cit. p. 11.

e muitas vezes a declaração enviada pelas unidades de internação não são aceitas em escolas públicas fora do sistema, retardando assim a matrícula do adolescente na escola.

Frequentemente, são realizadas reuniões com os pais dos adolescentes que estão cumprindo medida socioeducativa, mas não são raros aqueles que não atendem às solicitações de participação. Nessas reuniões são realizadas orientações acerca das garantias de direitos dos adolescentes, bem como explicitação das metas necessárias para o cumprimento satisfatório do período de contenção. Esta tem sido a forma usual para garantir que os pais se envolvam com a vida dos filhos, deixando evidente o esforço para que sejam ultrapassados os limites impostos pelas políticas públicas de atendimento ao adolescente privado de liberdade.

### **Conclusão**

Este artigo analisou o percurso histórico da legislação e das políticas educacionais brasileiras voltadas para a garantia do direito à educação dos adolescentes privados de liberdade. Evidenciaram-se avanços e retrocessos no que diz respeito ao papel do Estado de fazer valer o acesso à educação como direito humano. A partir de 1980, tornou-se mais significativa a defesa dos direitos educacionais para todos, incluindo os adolescentes em conflito com a lei, o que contribuiu para avanços nos anos de 1990, cujo marco de maior envergadura foi a criação do ECA.

O DEGASE, no Rio de Janeiro, criado em 1993, tornou-se responsável pela execução das medidas socioeducativas com vistas a promover a socioeducação que, segundo pesquisas, não tem sido capaz de reduzir o elevado índice de analfabetismo que existe entre os adolescentes que cumprem medidas socioeducativas. Em 2009, o CRIAAD/SG substituiu o CRIAM/SG, passando a ser um dos responsáveis pela descentralização do atendimento aos adolescentes e pela promoção do bem-estar do menor.

Atualmente, os principais problemas enfrentados pelo CRIAAD/SG que dizem respeito aos acautelados são: superlotação, baixa escolaridade e pouca participação nos cursos profissionalizantes. Além disso, não só os adolescentes, mas também os servidores são expostos a riscos constantes, chegando a reivindicar melhores condições de trabalho e proteção pessoal e da família. Quanto ao PPP, não existe uniformidade em relação às modalidades de ensino dos estabelecimentos educacionais. Quanto aos docentes, percebe-se a precarização do seu trabalho, falta de autonomia, ausência de formação continuada e a falta de estímulos por parte do Estado.

Concluimos que, apesar das políticas públicas de direito à educação do adolescente privado de liberdade e dos esforços empreendidos, existe uma dívida educacional no Brasil que se configura em mais um dos componentes

da dívida social para com a classe trabalhadora. Diferentes governos tentaram/tentam obscurecer com paliativos que não elevam o nível de escolaridade formal da maioria dos brasileiros, principalmente dos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas, relegando-os à condição de subalternizados e excluídos. Nossa expectativa é de que a organização e luta dos trabalhadores eleja como meta a construção de um novo modelo de sociedade que tenha como base uma educação que contribua para formação de todas as pessoas, em caráter omnilateral<sup>46</sup>, numa perspectiva emancipadora.

## Referências

CARVALHO, Fabiana Aparecida. O Adolescente Autor de Ato Infracional x Escola: quem fala, quem Escuta? *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*, Campinas, n. 4, p. 135-148, 2011.

COSTA, Cláudia Regina Brandão Sampaio Fernandes da. *Contexto socio-educativo e a promoção de proteção a adolescentes em cumprimento de medida judicial de internação no Amazonas*. 2007. 234 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2007.

DIAS, Adelaide Alvez. Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy *et al.* *Educação em direitos humanos: fundamentos teóricos metodológicos*. João Pessoa: Editora Universitária, p. 441-456, 2007.

GRAMSCI, Antonio. *Os Intelectuais e a organização da cultura*, 8. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

JULIÃO, Elionaldo Fernandes. Educação de Jovens e Adultos no Sistema Penitenciário: notas de pesquisa sobre a experiência brasileira. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 21 n. 75, setembro, 2013a.

\_\_\_\_\_. *Uma visão socioeducativa da educação como programa de reinserção social na política de execução penal*. Disponível em: <[http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/vertentes/Vertentes\\_35/elionaldo.pdf](http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/vertentes/Vertentes_35/elionaldo.pdf)>. Acesso em 27 ago. 2013.

HERINGER, Carolina. Unidades para menores infratores estão com o dobro de sua capacidade máxima no Rio. *Extra*, 22 mai. 2016. Disponível em: <<http://extra.globo.com/casos-de-policia/unidades-para-me>

<sup>46</sup> Trata-se de uma educação cuja origem encontra-se nos princípios da *Escola Unitária* de Gramsci. Este tipo de escola forma o indivíduo em todas as dimensões humanas sejam elas intelectivas, biopsíquicas, lúdicas, afetivas ou quaisquer outras, imprescindíveis à formação de um sujeito crítico, autônomo e livre (Cf. GRAMSCI, Antonio. *Os Intelectuais e a organização da cultura*, 8. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991).

nores-infratores-estao-com-dobro-de-sua-capacidade-maxima-no-rio-rv1-1-19348382.html >. Acesso em: 21 fev. 2017.

MACEDO, Jussara Marques de. Direito à Educação no Brasil: avanços e retrocessos na política educacional. *Revista Trabalho, Política e Sociedade*, Seropédica (RJ), vol. 1, n. 01, p. 41-60, julho/dezembro, 2016.

OLIVEIRA, Maruza B.; ASSIS, Simone G. Os Adolescentes Infratores do Rio de Janeiro e as Instituições que os “Ressocializam”: a perpetuação do descaso. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, vol.15, n. 4, p. 831-844, outubro/dezembro 1999.

RIO DE JANEIRO. SEEDUC. *Plano de Atendimento Socioeducativo do Governo do Estado do Rio de Janeiro (PASE)*. Rio de Janeiro, maio de 2010.

RIO BATE RECORDE DE MENORES APREENDIDOS: dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) mostra crescimento de 44% no número de mortes de policiais. *O Dia*, Rio de Janeiro, 19 jan. 2016. Disponível em: < <http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2016-01-19/rio-bate-recorde-de-menores-apreendidos-em-2015.html> >. Acesso em: 21 fev. 2017.

PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO DO CRIAAD/SG. São Gonçalo (RJ): CRIAAD/SG, 2016.

RIBEIRO, Paulo Lopes. Apresentação para o CRIAAD São Gonçalo. [Arquivos pessoais] São Gonçalo (RJ), 2014.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, vol. 88, n. 219, p. 291-309, maio/agosto, 2007.

ZAPPE, Jana Gonçalves *et al.* A Internação de Adolescentes em Conflito com a Lei: uma reflexão teórica sobre o sistema socioeducativo brasileiro. *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*, Campinas, n. 5, p. 112-133, 2011.



# MULHERES E CÁRCERE: A DESCONSIDERAÇÃO DA CONDIÇÃO EXISTENCIAL FEMININA NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PRISIONAIS

Maria Antonieta Rigueira Leal Gurgel<sup>1</sup>

## Introdução

As discussões acerca da falência do sistema prisional não são recentes e desaguam no questionamento da própria legitimidade do poder de punir estatal e da utilização massiva da pena privativa de liberdade. Tais questões ocupam os esforços doutrinários há algum tempo e produziram inúmeras argumentações, reunidas nas doutrinas justificacionistas (ou legitimadoras) e nas abolicionistas (ou deslegitimadoras).

Todas essas discussões teóricas (com efeitos diretos nas políticas criminais e penitenciárias mundiais, a depender da opção de cada país) demonstram a necessidade perene de questionar qual é o real papel da prisão na pós-modernidade e quais são os limites do Direito Penal e da intervenção punitiva decorrente de sua aplicação, em um Estado Democrático de Direito<sup>2</sup>. É de conhecimento generalizado que ela é perigosa, na maioria das vezes, e até inútil, em muitas situações. Entretanto, não se visualiza o que poderia substituí-la, o que fez com que o discurso a respeito de sua aceitação e necessidade, fosse quase hegemônico. “Ela é a detestável solução, de que não se pode abrir mão”<sup>3</sup>.

As violações aos direitos fundamentais do cidadão condenado a

<sup>1</sup> Mestre em Direito (Teoria do Estado e Direito Constitucional, com ênfase em Direitos Humanos), pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/Rio); Pós-graduada em Direito Público Municipal pela UNIFENAS e em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Cândido Mendes; Graduada em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV); Defensora Pública do Estado de Minas Gerais, com atuação na Vara Criminal, Infância e Juventude Criminal e Execução Penal na Comarca de Ponte Nova/MG; Professora da Univiçosa e da Faculdade Dinâmica do Vale do Piranga, das disciplinas ligadas às Ciências Penais. Organizadora dos livros *Direito e Literatura: interseções discursivas nas veredas da linguagem e Direito e Cinema: uma expansão dos horizontes jurídicos, a partir da linguagem cinematográfica*, ambos editados pela Arraes Editores.

<sup>2</sup> COPETTI, André. *Direito Penal e Estado Democrático de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

<sup>3</sup> FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*; tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 196. Nesse sentido é que também RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do Direito*, v. II, 5ª ed., rev. e acrescida, tradução L. Cabral Moncada, Coimbra: Ec. A. Amado, 1974, p. 97, seguindo a linha de que a prisão parece corporificar o significado do sistema penal, afirma que “não precisamos de um Direito Penal melhor; mas de algo melhor do que o Direito Penal”.

uma pena privativa de liberdade deveriam envergonhar as sociedades contemporâneas, autointituladas democráticas de direito. Tais violações ocorrem ainda com mais frequência em países cuja desigualdade social é gritante, como o Brasil, apesar de só ser possível conceber a existência e a execução da pena privativa de liberdade, se ela possibilitar a efetivação das garantias fundamentais do cidadão temporariamente privado de liberdade, reconhecendo-o como um sujeito de direitos.

Não obstante a existência de um órgão com atribuição específica para tanto, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, e da indiscutível capacidade intelectual de seus membros, não se tem percebido avanços nas políticas públicas voltadas ao sistema prisional brasileiro nas últimas décadas. Quando se trata daquelas voltadas à população carcerária feminina, a situação é ainda mais desoladora. Mesmo em número muito menor, as mulheres presas enfrentam uma realidade mais dura e cruel que a dos homens encarcerados, pois todo o sistema prisional foi idealizado para a realidade masculina e mesmo aí se revelou fracassado.

Diante de tal quadro, pretende-se, neste ensaio, traçar um breve panorama do atual estágio das políticas públicas voltadas ao sistema penitenciário brasileiro, perpassando pelos dados estatísticos oficiais disponíveis a respeito do mesmo, sempre com foco na questão das mulheres encarceradas e na total desconsideração do feminino nas opções eleitas e aplicadas. Esta população de aproximadamente 37.000 cidadãs<sup>4</sup>, “presos que menstruam”<sup>5</sup>, é ainda mais marginalizada e vulnerável.

Para essas milhares de mulheres foram fechadas não apenas as portas dos escuros e frios calabouços, mas também os olhares da sociedade e do próprio Poder Público, face à total ausência ou absoluta ineficiência das ações governamentais para os cárceres femininos.

## **1. Panorama do Sistema Prisional Feminino Brasileiro**

Propõe-se traçar um breve panorama do sistema carcerário nacional, com foco exclusivo na sua população feminina, permeado pela crise que sempre lhe caracterizou, em razão dos entraves na efetivação dos direitos fundamentais, base de um Estado Democrático de Direito.

Retomando a evolução histórico-legislativa, faz-se necessário considerar, nesse contexto, a Lei de Execução Penal, e os dados estatísticos disponibilizados pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)<sup>6</sup>. Importante

<sup>4</sup> Número extraído do relatório do INFOPEN divulgado em junho de 2015, que compilou dados até junho de 2014. Ocorre que este número desconsiderou as mulheres presas em Delegacias da Polícia Civil, bem ainda as mulheres transexuais, por si identificadas com o gênero feminino.

<sup>5</sup> QUEIROZ, Nana. Presos que Menstruam: a brutal vida das mulheres – tratadas como homens – nas prisões brasileiras, 5ª ed., Rio de Janeiro: Record, 2016.

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/relatorio-infopen>

também ressaltar, para o objeto da análise ora pretendida, que a história da regulamentação carcerária no Brasil é bastante obscura e marcada, segundo Roig<sup>7</sup>, pela infâmia. Os métodos legais de controle e de punição disciplinar dos reclusos refletem os valores reinantes na sociedade brasileira ao longo das diversas conjunturas históricas vividas pelo país, constituindo parâmetro confiável de aferição da essência antidemocrática do sistema penitenciário brasileiro.

Esse viés totalitário, que manipula disciplinarmente o projeto existencial dos Sentenciados, continua mantido por um modelo administrativista reitor de todo o aparato normativo em sede de execução penal, deflagrando, em seus moldes atuais, duas sinistras consequências: faz do preso seu refém e do Poder Judiciário seu servo. Nesse sombrio contexto, muitos julgadores se curvam diante da preeminência do Direito Penitenciário sobre o Direito Constitucional, ignorando as garantias fundamentais dos indivíduos submetidos ao poderio estatal.

Se por um lado os dados científicos pouco se expandem e a pouca atualização estatística constitui entrave aos estudos na área, empiricamente, é sabido que as condições da carceragem brasileira respondem muito pouco à previsão legal, o que leva ao consenso argumentativo de que é grande a ineficiência do sistema penitenciário, principalmente quando se tem em conta a população prisional feminina.

O Brasil é o quarto país no ranking mundial em número de pessoas encarceradas, com uma população prisional de 579.781 presos<sup>8</sup>, sendo 37.380 mulheres e 542.401 homens, segundo o último relatório do INFOPEN<sup>9</sup>, atrás apenas dos EUA, Rússia e China. Entretanto, ao contrário de tais países, que experimentaram nos últimos anos um declínio do encarceramento, o Brasil, nos últimos cinco anos, aumentou em 33% o número de pessoas presas, chegando à média de 300 presos, para cada grupo de cem mil habitantes, sendo que 41% deles se encontram custodiados em razão de decretos de prisão provisória. No período de 2000 a 2014, o aumento da população feminina foi de 567,4%, enquanto a média de crescimento masculino, no mesmo período, foi de 220,20%, refletindo, assim, a curva ascendente do encarceramento de mulheres no Brasil.

---

mulheres.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2016.

<sup>7</sup> ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Direito e Prática Histórica da Execução Penal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

<sup>8</sup> O total da população de pessoas presas no âmbito da segurança pública (delegacias de polícias) é de 27.950. A soma dessas pessoas com aquelas inseridas no sistema penitenciário chega ao número de 607.731. Esses dados são do INFOPEN de junho de 2014. Disponível em: <[www.justica.gov.br/politicapenal](http://www.justica.gov.br/politicapenal)>. Acesso em: 02 nov. 2016.

<sup>9</sup> O relatório teve como período de referência o mês de junho de 2014, e acessou registros fornecidos por 1.424 unidades prisionais em todo sistema penitenciário estadual e federal.

Mesmo com o lançamento do INFOPEN Mulheres, em 2015 (como dito, com dados compilados até junho de 2014), ainda há uma enorme deficiência de dados e indicadores sobre o perfil de mulheres em privação de liberdade no Brasil, nos bancos de dados oficiais governamentais. Tal situação contribuiu para a invisibilidade deste contingente de pessoas e para a desconsideração de suas necessidades na formulação e implementação de políticas públicas prisionais, reforçando sua condição de extrema vulnerabilidade.

Segundo dados do *World Female Imprisonment List*<sup>10</sup>, relatório produzido pelo *Institute for Criminal Policy Research da Birkbeck, University of London*, existem mais de 700.000 mulheres presas em estabelecimentos penais ao redor do mundo. Em números absolutos, o Brasil tinha em 2014 a quinta maior população de mulheres encarceradas, ficando atrás dos Estados Unidos (205.400 mulheres presas), China (103.766), Rússia (53.304) e Tailândia (44.751). No Brasil, as mulheres compõem 6,4% do total de pessoas presas. Em relação à taxa de aprisionamento, que indica o número de mulheres presas para cada 100 mil habitantes, o Brasil figura na sétima posição mundial, com uma taxa de 18,5 mulheres presas para cada grupo de 100 mil habitantes<sup>11</sup>.

São Paulo é o estado da federação com o maior número absoluto de presos e tem também a maior população absoluta de mulheres encarceradas, 14.810, respondendo por 39% do total de mulheres presas no país em 2014. Rio de Janeiro, com 4.139 mulheres presas (11% do total), e Minas Gerais, com 3.070 presas (ou 8,2%), ocupam, respectivamente, a segunda e terceira posições.

A distinção dos estabelecimentos prisionais segundo o gênero das pessoas neles custodiadas é um dever imposto ao Estado pela própria Lei de Execução Penal<sup>12</sup>. Essa divisão visa reafirmar a própria garantia constitucional da individualização da pena, até para o desenvolvimento de políticas públicas próprias para cada um desses grupos de pessoas privadas de liberdade. Entretanto, tal imposição legal não é observada faticamente, na imensa maioria dos estados da federação. Existiam, em junho de 2014, 1.420 unidades prisionais nos sistemas penitenciários estaduais. A maior parte delas (75%) é destinada exclusivamente ao público masculino. Apenas 7% são voltadas ao público feminino e outros 17% são mistos, pois contém uma ou mais celas

---

<sup>10</sup> Disponível em: <[http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world\\_female\\_imprisonment\\_list\\_third\\_edition\\_0.pdf](http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_female_imprisonment_list_third_edition_0.pdf)>. Acesso em: 02 nov. 2016.

<sup>11</sup> É preciso destacar que a referida publicação calcula a taxa de aprisionamento de mulheres em relação à população total do país, para fins de padronização dos dados coletados. Se o cálculo levar em conta apenas a taxa de aprisionamento de mulheres brasileiras somente entre a população de mulheres, teremos uma taxa de 36,4 mulheres presas para cada 100 mil mulheres em 2014.

<sup>12</sup> Art. 82, parágrafo 1º da Lei 7.210/84.

ou alas específicas para mulheres, dentro de um estabelecimento masculino. As unidades da federação com maior número absoluto de estabelecimentos exclusivamente femininos são: São Paulo, com dezoito estabelecimentos, Minas Gerais, com treze e Mato Grosso do Sul com doze, sendo este último o Estado com maior percentual de unidades femininas (relativamente ao seu total de unidades prisionais).

No que toca à taxa de ocupação dos estabelecimentos prisionais femininos, não obstante alguns possuam lotação superior à capacidade original, a situação é infinitamente menos caótica que nas unidades masculinas, nas quais a superlotação é uma constante. A grande maioria dos estabelecimentos prisionais femininos do Brasil (86%) possui de uma a duas mulheres por vaga, sendo que apenas 7% têm de três a quatro mulheres por vaga. Logicamente, o número de mulheres encarceradas é muito menor que o de homens nesta mesma condição, mas levando-se em conta que o número de unidades destinadas a esta população também é muito menor, a superlotação não é a regra nos estabelecimentos femininos.

Quanto à questão da infraestrutura adequada para um ambiente de encarceramento feminino, menos da metade dos estabelecimentos dispõe de cela ou dormitório adequado para gestantes (34%). Nos estabelecimentos mistos, apenas 6% das unidades dispunham de espaço específico para a custódia de gestantes. Quanto à existência de berçários ou centros de referência materno-infantil, 32% das unidades femininas dispunham do espaço, enquanto apenas 3% das unidades mistas o abrigavam, não obstante a exigência expressa do art. 83, parágrafo 2º da Lei de Execução Penal. Apenas 5% das unidades femininas dispunham de creche, não sendo encontrada nenhuma creche em unidades mistas.

É sempre perigosa a proposta de se delinear um perfil para quaisquer categorias humanas ou sociais, sob o risco de se instaurar ideias preconceituosas ou discriminatórias sobre determinada parcela da população. Ainda assim, cumpre situar quem são as mulheres brasileiras por detrás das grades, para prosseguir na análise da realidade proposta neste breve ensaio.

Em junho de 2014, 11.269 mulheres custodiadas no sistema prisional brasileiro ali se encontravam por força de prisões de natureza cautelar, o que equivale a três em cada dez mulheres presas. Embora o número seja expressivo, ele ainda é bem menor do que o percentual nacional de pessoas privadas de liberdade sem condenação, que chega à marca de 41%. Entretanto, a maior parte das mulheres (45%) já estava cumprindo pena, por força de sentença definitiva.

Metade das mulheres encarceradas no Brasil tem idade entre 18 e 29 anos Interessante notar que essa realidade se repete com a população pri-

sional masculina, que também é composta, em sua maioria, por jovens nesta faixa etária. Em relação à raça, cor ou etnia, destaca-se a proporção de mulheres negras presas (68%) – duas em cada três presas são negras. A maioria delas (57%) é solteira e, em relação ao grau de escolaridade, metade delas sequer concluiu o ensino fundamental.

Quando se analisa a conduta delituosa que levou as mulheres para detrás das grades, interessante notar alguns especificidades. Em relação à população total, quatro em cada dez registros correspondem a crimes contra o patrimônio. O tráfico de drogas é o crime de maior incidência, respondendo por 27% do total de crimes informados. Os crimes de homicídio correspondem a 14% dos registros. O encarceramento feminino obedece a padrões de criminalidade muito diferentes quando comparados com o dos homens. Enquanto 23% dos crimes pelos quais os homens respondem estão relacionados ao tráfico, para as mulheres essa proporção chega a 58%. Por outro lado, o número de crimes de roubo registrados para homens é três vezes maior do que para mulheres. A maior parte das mulheres privadas de liberdade, cumprem penas de até 8 anos (63% das mulheres condenadas têm penas até esse limite, contra 51% dos homens). Normalmente, as mulheres recebem sentenças com penas mais curtas que os homens, até pela própria natureza dos delitos mais comumente por elas praticados e por serem, em sua maioria, primárias.

Quanto às atividades laborais, não obstante a escassez dos dados disponíveis, é possível afirmar que as mulheres têm mais acesso ao trabalho dentro do ambiente prisional. Em junho de 2014, 6.766 mulheres desempenhavam atividades laborais (30,0% da população total de mulheres nas unidades que disponibilizaram as informações). No caso dos homens, esse percentual é de apenas 14,3%. Existiam em junho de 2014, 5.703 mulheres em atividades educacionais formais e complementares (25,3% da população total de mulheres com dados disponíveis no levantamento). No caso dos homens, essa proporção é de 13,5%. Se considerarmos somente as atividades de ensino formal, temos 21,4% das mulheres estudando e 11,5% dos homens. Das mulheres que estão em atividades educacionais, temos 40% em formação de nível fundamental, o que responde ao perfil de escolaridade apresentado anteriormente (50% das mulheres com ensino fundamental incompleto). 8,8% das mulheres estão trabalhando e estudando dentro do sistema prisional. No caso dos homens essa proporção é de 3,9%.

No que tange à saúde da população prisional feminina, tem-se o número de 1.204 mulheres com doenças transmissíveis dentro do sistema penitenciário, o que equivale a 5,3% da população prisional feminina, excetuando a população do estado de São Paulo, que não disponibilizou informações. Dentre essas mulheres enfermas, quase 47% são portadoras do HIV e 35%

são portadoras de sífilis. No caso dos homens, a incidência do HIV é consideravelmente menor (28% dos homens presos que têm agravos transmissíveis) e há, em contrapartida, uma maior concentração de tuberculose (26,6% dos homens contra 4,8% das mulheres com agravos transmissíveis)<sup>13</sup>.

Tais dados demonstram que a lógica da seletividade que permeia a persecução penal e o encarceramento de pessoas no Brasil é a mesma para homens e mulheres: a imensa maioria é jovem, negra ou parda, pouco escolarizada, presa por delitos contra o patrimônio ou de tráfico de drogas. O microcosmos do ambiente prisional tende a refletir e a repetir as mesmas histórias de exclusão, dor, sofrimento e miséria vivenciadas no macrocosmos social.

## **2. Mulheres Atrás das Grades e a Desconsideração do Feminino no *Locus da Prisão***

Os dados explicitados no tópico anterior, principalmente quando comparados com aqueles relativos à população carcerária masculina, são eloquentes. Constata-se que a maioria esmagadora da população carcerária brasileira é composta por homens brasileiros jovens, pouco escolarizados, condenados em sua maioria por delitos contra o patrimônio ou tráfico de drogas.

Identificado este perfil, ele passa a ser o *um* e todos os demais perfis que não correspondam àquele anteriormente definido como o padrão passam a ser os *outros* (as mulheres e transexuais emcarceradas). A partir deste paradigma hegemônico é que são definidas todas as estratégias e políticas públicas a serem aplicadas, inclusive aquelas que são destinadas àqueles *outros* ocupantes do mesmo espaço existencial do *um*.

A hegemonia do gênero humano masculino dentro do *locus* das prisões acarreta um sem número de consequências, dentre elas a supressão das peculiaridades próprias das mulheres encarceradas, numa verdadeira negação deste outro ser humano que ali também se encontra<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Importante registrar que o sistema penitenciário brasileiro conta com apenas 15 médicos ginecologistas para uma população de 35.039 presas, o equivalente a um profissional para cada grupo de 2.335 mulheres. Os dados são do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (Infopen), do Ministério da Justiça, de dezembro de 2012, pois tais dados não foram disponibilizados no relatório de 2014. Para garantir pelo menos uma consulta ginecológica anual por mulher, como recomenda o Ministério da Saúde, cada um desses médicos teria de trabalhar 365 dias por ano e atender a seis pacientes diariamente.

<sup>14</sup> Cf. DINIZ, Débora. Cadeia: relatos sobre mulheres. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. Logo no primeiro capítulo do seu livro, a autora faz uma descrição emblemática: “Em 2014, havia quase setecentas mulheres presas na Penitenciária Feminina do Distrito Federal, entre provisórias, sentenciadas e em medida de segurança. Há camas para pouco mais de quatrocentas. Desde a fundação, mais de doze mil mulheres já passaram por ali, o arquivo do presídio me permitiu escolher os nomes como se tratasse de um espólio de habitantes. Como elas se

Para Simone de Beauvoir, o homem designa como termo a própria condição de seres humanos, a totalidade, o absoluto e supremo, ao passo que a mulher aparece como o outro diferente:

A humanidade é masculina e o homem define a mulher não em si mas relativamente a ele; ela não é considerada um ser autônomo (...) Ela não é senão o que o homem decide que seja; daí dizer-se o “sexo” para dizer que ela se apresenta diante do macho como um ser sexuado: para ele, a fêmea é sexo, logo ela o é absolutamente. A mulher determina-se e diferencia-se em relação ao homem e não este em relação a ela; a fêmea é o inessencial perante o essencial. O homem é o Sujeito, o Absoluto; ela é o Outro<sup>15</sup>.

Se a mulher é definida por seu sexo, sempre em relação ao homem e se essa visão tende a inferiorizar o sexo feminino e a violentar sua própria condição até mesmo no ambiente livre, a questão toma proporções muito mais cruéis no ambiente do cárcere, pois ela invisibiliza a mulher presa, contribuindo para inúmeras violações dos seus mais básicos direitos.

A mulher é estigmatizada desde a mais tenra infância, passando a ser educada e adestrada para incorporar modos e valores *femininos*, que vão desde os processos de auto-identificação, apresentação perante a sociedade até a definição das escolhas pessoais e profissionais, sendo estimuladas todas aquelas que representam o ideal do feminino. Assim, uma construção social e histórica é tomada como algo biológico, natural e inato.

Quando esta mulher rompe com este ideário e penetra em espaços tipicamente masculinos, como é o caso da criminalidade e do ingresso no sistema penitenciário, todos os estigmas e toda a opressão sofridas em seu passado pseudo livre, se potencializam. É como se ela tivesse se apropriado de uma masculinidade que não lhe pertence nem por nascimento e nem por direito, por isso as mulheres criminosas são consideradas duplamente transgressoras.

Irão sofrer uma sobrecarga punitiva: são lançadas em estabelecimentos prisionais não pensados para sua particularidades, muitos vezes antigas cadeias masculinas desativadas e aproveitadas para recebê-las; submetidas a tratamentos disciplinares criados para um contingente masculino, até mesmo os uniformes recebidos e utilizados cotidianamente desconsideram o corpo feminino e desprezadas pelas próprias famílias e amigos, pois ao co-

---

parecem, a troca de nomes não altera muito a biografia das mulheres da máquina do abandono. A realidade do presídio rejeita sinônimos, mas autoriza semelhanças. Exceto pelos nomes, é tudo verdade.”

<sup>15</sup> BEAUVOIR, Simone de. *O Segundo Sexo*, tradução de Sérgio Milliet, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980, p. 10.

meterem delitos não só romperam com a ordem jurídica estabelecida, mas também com a moral social dominante.

É neste sentido que Samantha Buglione afirma que:

Associar a categoria gênero com a execução penal de mulheres é evidenciar o processo de invasão das mulheres num universo prioritariamente masculino. Ocorre que a mulher presa é a grande transgressora não apenas pelo cometimento do crime, mas pela invasão de um universo que, em natureza, não lhe compete<sup>16</sup>.

Assim, todo o preconceito e o tabu que envolve a figura da mulher são mantidos e até exacerbados dentro dos calabouços, até mesmo no que toca ao exercício da sexualidade nestes ambientes. Elas ingressam no sistema prisional com uma orientação heterossexual, mas a maioria das mulheres é abandonada pelos seus parceiros quando são presas. A partir daí, desenvolvem laços de afeto com outras mulheres e muitas vezes passam a manter relacionamentos amorosos e sexuais entre si, pois encontram nestas relações oportunidades de interação, confiança e troca de sonhos, dores, sofrimentos e expectativas, transgredindo mais uma vez o padrão estabelecido extramuros.

Quanto à concepção e a maternidade, são inúmeros os registros de violações aos direitos mais básicos da gestante e dos bebês que foram paridos por suas mães solitárias, nos frios e fétidos solos das celas das masmorras brasileiras e logo depois arrancados de seus braços, por não existirem alojamentos apropriados para abrigá-los junto de suas genitoras aprisionadas.

Assim, por todos os ângulos pelos quais se problematize a questão, pode-se afirmar que a mulher é o *outro* abandonado à própria sorte na execução da pena privativa de liberdade, seja pela não concretização das normas legais e das poucas políticas públicas que preveem suas especificidades, seja pela existência do padrão hegemônico masculinizado no ambiente prisional, seja pela contínua tentativa de adestramento dessas pessoas ao modelo do feminino ideal.

### **3. A Ausência de Políticas Públicas Prisionais Efetivas Para o Contingente Feminino Encarcerado**

Políticas públicas comumente são definidas como um conjunto de decisões e ações governamentais que objetivam a consecução de determinados objetivos, em um determinado lapso de tempo e para uma determinada área ou determinado setor da vida em sociedade, com alocação de recursos finan-

<sup>16</sup> BUGLIONE, Samantha. O Dividir da Execução Penal: olhando mulheres, olhando diferenças. In: CARVALHO, Salo de (organizador). *Crítica à Execução Penal*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p.146.

ceiros e humanos necessários para tanto.

As políticas penitenciárias brasileiras emanam de um arcabouço de órgãos estatais e de entidades comunitárias, previstos no art. 61 da Lei de Execução Penal<sup>17</sup>, cujas atribuições foram estabelecidas no mesmo diploma legal, objetivando a atuação conjunta e harmônica, de forma a permitir uma dinamização do processo executório da sanção penal. São vários os órgãos da execução penal previstos na LEP, dentre eles o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, subordinado ao Ministério da Justiça, a que compete o exercício das atribuições contidas no art. 64 da LEP<sup>18</sup>, sendo estas de natureza eminentemente administrativa, sendo a principal delas a proposição de diretrizes da política criminal brasileira, no que tange à prevenção do delito, administração da justiça criminal e execução das penas e medidas de segurança. É constituído por treze membros, designados dentre profissionais da área das ciências penais e correlatas, representantes da comunidade e dos ministérios da área social, para um mandato de dois anos, renovado em um terço todo ano.

A cada quatro anos, tal órgão elabora o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária<sup>19</sup>, que fixa as diretrizes de tal política, em obediência ao que dispõe o art. 64, I e II da Lei de Execução Penal. O plano atualmente em vigor é o de outubro de 2015 e se subdivide em duas grandes partes.

---

<sup>17</sup> Art. 61. São órgãos da execução penal: I- o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; II- o Juízo da Execução; III- o Ministério Público; IV- o Conselho Penitenciário; V- os Departamentos Penitenciários; VI- o Patronato; VII- o Conselho da Comunidade; VIII- a Defensoria Pública.

<sup>18</sup> Art. 64. da LEP: Ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, no exercício de suas atividades, em âmbito federal ou estadual, incumbe: I - propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança; II - contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária; III - promover a avaliação periódica do sistema criminal para a sua adequação às necessidades do País; IV - estimular e promover a pesquisa criminológica; V - elaborar programa nacional penitenciário de formação e aperfeiçoamento do servidor; VI - estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados; VII - estabelecer os critérios para a elaboração da estatística criminal; VIII - inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais, bem assim informar-se, mediante relatórios do Conselho Penitenciário, requisições, visitas ou outros meios, acerca do desenvolvimento da execução penal nos Estados, Territórios e Distrito Federal, propondo às autoridades dela incumbida as medidas necessárias ao seu aprimoramento; IX - representar ao Juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas referentes à execução penal; X - representar à autoridade competente para a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento penal.

<sup>19</sup> BRASIL. Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Brasília, outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnppc-1/imagens-cnppc/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2015.pdf>>. Acesso em: 04 dez. 2016.

A primeira delas contém medidas relacionadas à persecução penal, porta de entrada do sistema carcerário, que tem experimentado ao longo das últimas décadas, um crescimento contínuo da população prisional, sem qualquer melhora nos indicadores de segurança pública. A segunda parte fixa diretrizes operacionais para o funcionamento do sistema prisional, o cumprimento das medidas de segurança, monitoramento eletrônico e alternativas penais.

A quinta medida da primeira parte do plano denomina-se “Redução do Encarceramento Feminino”. Com isso, verifica-se que, ao menos em tese, há uma preocupação por parte do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária com o aumento massivo da custódia de mulheres, principalmente devido ao impacto que esta segregação provoca no núcleo familiar de cada uma delas, pois são elas as responsáveis pelo sustento e cuidado dos filhos menores, que acabam por sofrer também a mesma punição das mães, pois relegados ao abandono e à miséria.

Dentro deste tópico, são apontadas algumas demandas relevantes, como por exemplo, o favorecimento da prisão domiciliar de mulheres gestantes ou com filhos menores, o incentivo à pesquisa e levantamento de dados sobre população carcerária feminina para possibilitar o fortalecimento de políticas carcerárias para mulheres, priorização de alternativas penais para gestantes, puérperas e idosas, inclusão de dados específicos sobre a realidade feminina nos inquéritos policiais e desenvolvimento de políticas de geração de renda para mulheres em situação de vulnerabilidade social.

Na segunda parte do plano, ao tratar do sistema prisional propriamente dito, as mulheres também são mencionadas na Medida 7, intitulada “Respeito à Diversidade”. Além das questões afetas à diversidade decorrente da nacionalidade, da raça, da cor, da etnia, da deficiência, também estão incluídas aquelas decorrente do gênero, da orientação sexual e da identidade. Neste ponto, são apontadas a precariedade da assistência à saúde da mulher presa e cuidados com seus filhos, bem como os obstáculos existentes à visitação íntima para a população carcerária feminina, dentre outras. São sugeridas medidas voltadas para garantia da assistência à saúde, com foco no pré-natal, parto, puerpério e aleitamento, bem como existência de recursos específicos para presas gestantes e no período de permanência com seus filhos após o nascimento, bem como ações efetivas de atenção voltada às suas famílias, visando o resgate e o fortalecimento dos vínculos.

Além do mais, todas as normas da Constituição da República, do Código Penal e da Lei de Execução Penal que tratam da mulher, o fazem na perspectiva da individualização da pena e do reconhecimento de suas condições peculiares durante o cumprimento da pena (estabelecimentos prisionais distintos, dotados de berçários, creches, atendimentos médicos e psicológicos espe-

cializados, dentre inúmeras outras). Além do mais, a Organização das Nações Unidas (ONU), em 02 de outubro de 2010, veiculou documento crucial sobre a questão do encarceramento feminino, as Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras, denominado “Regras de Bangkok”<sup>20</sup>, tendo o Brasil participado ativamente das negociações que culminaram na sua elaboração.

Pois bem, não obstante essas diretrizes abstratas, fato concreto incontestável é que todo o arcabouço histórico-legislativo e operacional do sistema prisional brasileiro foi pensado para receber e disciplinar homens encarcerados. As mulheres aprisionadas têm demandas e necessidades muito próprias, agravadas por históricos de violência familiar, e condições específicas como a maternidade, a perda financeira, o abalo emocional decorrente da ruptura dos laços afetivos, ou a dependência de drogas lícitas e ilícitas. Não é possível desprezar, nesse cenário, a distinção dos vínculos e relações familiares estabelecidos pelas mulheres, bem como sua forma de envolvimento com o crime, quando comparados com a população masculina, pois eles impactam de forma direta nas condições de encarceramento a que estão submetidas.

Como dito, historicamente, a ótica masculina tem sido utilizada como paradigma para o contexto prisional, com prevalência de serviços e políticas penais direcionados aos homens, sendo que todos os aspectos da diversidade na qual está envolta a realidade prisional feminina, são praticamente ignorados.

Neste sentido, é a reflexão de Talita Tatiana Dias Rampim:

A adoção de um paradigma masculino, absoluto e uno quando da elaboração de políticas públicas carcerárias, viola e violenta a cidadania das mulheres presas e contribui para o incremento de um processo progressivo e cada vez mais intensivo de sua invisibilização, ao ponto de negar-lhes um dos bens mais caros à pessoa: a dignidade. Agrava o fato de que a forma pelo qual o sistema penitenciário é concebido e traçado contribui para o incremento desse tipo de violação, institucionalizando a violência (em suas variadas formas: física, emocional, psicológica, enfim) como fator intrínseco ao seu funcionamento<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Regras de Bangkok: Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras*. Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Educação de Medidas Socioeducativas. 1.Ed, Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016. 80p. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/27fa43cd9998bf5b43aa2cb3e0f53c44.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

<sup>21</sup> RAMPIN. Talita Tatiana. Mulher e Sistema Penitenciário: a institucionalização da violência de gênero. In: BORGES, Paulo Cezar Correa (organizador). *Sistema Penal e Gênero: tópicos para a*

Mesmo que o contingente humano feminino dentro do sistema prisional seja bem inferior ao masculino, ele tem aumentado significativamente, e atingiu um ponto em que é impossível continuar a ignorá-lo<sup>22</sup>. Não bastam iniciativas tímidas e reflexões lançadas apenas em documentos sem qualquer perspectiva de executoriedade a curto e médio prazo. Não apenas no ambiente intramuros, mas principalmente no extramuros, é necessário uma mudança de atitude da própria mulher em sua relação com o sistema de persecução penal, não somente quando figura como ré, mas também e não menos importante, como vítima. Segundo Vera Regina Pereira Andrade:

Trata-se, portanto de deslocar o leme da luta jurídica e de ressaltar a importância da construção de um espaço público politizado pelas mulheres como sujeitos pela via da positividade dos Direitos, particularmente do Direito Constitucional (recoberto e sustentado, obviamente pelo plano das Declarações internacionais dos direitos da mulher) e conduzente a uma construção positiva (e não defensiva) da cidadania. E enfrentar-se como sujeito implica, preliminarmente, se autopsicanalizar e decodificar os signos de uma violência relacional, questionando nossa auto-imagem de mulheres sempre violentadas, para construir por dentro dos universos feminino/masculino e do cotidiano da sua conflituosidade, o cotidiano da emancipação<sup>23</sup>.

Assim, novas formas de pensar e atuar na execução penal feminina são possíveis, inicialmente a partir da exteriorização e visibilidade do grave problema, para só então partir rumo ao seu enfrentamento, sendo urgente também repensar, sob uma ótica eminentemente feminina, as políticas públicas para o cárcere, adequadas à realidade das mulheres temporariamente privadas de liberdade.

## Conclusão

A pena privativa de liberdade, desde sempre, foi pautada por um esquecimento da emancipação feminina, São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011, p. 30.

<sup>22</sup> Eugenio Raul Zaffaroni alertou para o fato de que a maior crueldade pode ser o silêncio, referindo-se aos poucos estudos e reflexões existentes acerca das mulheres e a criminalidade: “sempre que um aspecto do poder punitivo se omite no discurso criminológico e jurídico-penal, a omissão é suspeita”. (ZAFFARONI, Eugenio Raul. Mulheres: vigiadas e castigadas. In: *Seminário Regional Normatividade e Mulher na América Latina e Caribe*. São Paulo: CLADEM, 1995, p.23).

<sup>23</sup> ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Sistema Penal e Cidadania Feminina: da mulher como vítima à mulher como sujeito de construção da cidadania. In: ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Sistema Penal Máximo x Cidadania Mínima: códigos da violência na era da globalização*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003, p.124.

ma paradoxal: há um aval da maioria da sociedade à sua aplicação, inclusive com muitas reivindicações para o incremento do seu rigor, sob a justificativa do combate à criminalidade e à impunidade. De outro lado, convive com um discurso ancorado no respeito aos direitos humanos, reconhecedor de sua ineficácia quase completa na redução da violência. Esta mesma percepção aparentemente contraditória, infelizmente, se repete intramuros, tanto por aqueles servidores públicos do sistema carcerário, quanto pelos próprios alvos da sua atuação: as pessoas encarceradas.

O cárcere feminino, salvo algumas diferenças decorrentes do próprio gênero, reflete a mesma lógica do cárcere masculino. É um outro mundo, com rituais e comportamentos próprios, linguajar característico, verdadeiro contêiner de um espólio de habitantes segregados pelo Estado de suas vidas livres, em razão do cometimento dos mais diversos delitos.

A seletividade da persecução penal é nítida quando se olha para dentro dos calabouços. As prisões estão lotadas de pessoas pobres, negras, com baixíssima escolaridade e poucas oportunidades, cujas famílias desmanteladas também foram atingidas pelos decretos de prisão. Vai muito além de um ambiente físico. É um verdadeiro *locus* existencial no qual se encontram mulheres com histórias de vida marcadas pela miséria e negligência estatal, que partilham históricos de preconceito muito parecidos, tendo em conta os signos de classe social, gênero e cor que carregam.

Dentro do sistema prisional, no período em que aguardam suas sentenças ou cumprem suas penas, assim como fora deles, durante suas trajetórias de vida, essas mulheres protagonizaram, desde sempre, histórias de sofrimento e humilhação, não tiveram voz e nem vez, não foram ouvidas como cidadãs e o pouco de dignidade e altivez que ainda lhes restavam, foram sendo minadas aos poucos e continuamente, por situações de rebaixamento e descaso. Assim, até mesmo a opção pelo ingresso na criminalidade pode ser encarada como uma tentativa de resgate desta natimorta autoestima.

O ambiente do cárcere, para as mulheres ali encerradas e de vivências tão adversas, reforça e reafirma suas experiências anteriores. A adoção de um paradigma eminentemente masculino na formulação de políticas públicas carcerárias impede que as garantias encerradas nas normas de individualização da pena se materializem em ações concretas e contribui cada vez mais para a invisibilidade da população carcerária feminina (aproximadamente 30.000 presas). Há uma tentativa de desconsideração pelo sistema prisional da feminilidade, pois não há diferenciação dos ambientes, dos uniformes, do modo de se portar e dos procedimentos disciplinares em relação ao presos do sexo masculino.

A construção de estereótipos para a criminalidade feminina, até mesmo pela própria legislação (bruxas, prostitutas, infanticidas, traficantes que assu-

miram a “boca de fumo” para seus homens presos) evidencia que tanto o discurso jurídico quanto seus meios de operacionalização não são de nenhuma forma imparciais e tal parcialidade resulta em tratamentos penitenciários ou paternalistas (que buscam resgatar um suposto “modelo ideal de mulher”) ou de rigor e severidade (que busca apenas castigar pela transgressão ao ideal feminino).

É preciso desnudar uma verdade que teima em permanecer oculta nas entrelinhas do sistema: a de que a mulher encarcerada sofre uma dupla punição. A primeira é aquela contida em sua sentença penal condenatória, e que será quitada pelo cumprimento de um determinado tempo de privação de sua liberdade. A segunda, não revelada, é a de que ela deve sofrer e expiar mais pelo seu “pecado”, por ser mulher em um lugar pensado, construído e reservado para homens. É como se essa mulher tivesse ousado penetrar em um espaço (a criminalidade e a prisão) reservado apenas para pessoas do sexo masculino (como se fosse um *locus* existencial masculino) e por isso merece ser ainda mais castigada.

A maioria delas encara a experiência intramuros como um destino inevitável que lhes foi traçado. É, infelizmente, uma perspectiva bastante fatalista. Elas se conformam e se amoldam às suas realidades. Algumas demonstram arrependimento pelo caminho que tomaram, outras negam seus crimes e reafirmam suas condições de inocentes. Outras preferem não falar dos motivos que as colocaram ali e seguem dia após dia, em busca de sua liberdade. É como se estivessem anestesiadas pelo ambiente hostil e já não o sentem e o percebem da mesma forma daqueles que estão de fora.

Muitas têm sonhos e expectativas para o futuro longe das grades. Elas giram principalmente em torno de novas oportunidades para restabelecimento dos laços afetivos deixados pra trás com seus filhos, pais, irmãos e amigos. Desejam amar e serem amadas. Querem encontrar um trabalho que as sustente com dignidade e as permitam cuidar de suas proles. Em relação a essas, querem essas mulheres que estudem, se formem e nunca conheçam uma cadeia como presos, não obstante o fato de saberem que alguns deles já se iniciaram nas práticas delitivas, num círculo vicioso difícil de ser rompido.

Não é mais possível admitir uma tolerância tácita com qualquer sistema de execução penal violador dos direitos e garantias fundamentais e supressor da dignidade da pessoa humana.

Se a execução penal de mulheres é um reflexo da posição social a elas destinada e do preconceito e opressão existentes no ambiente livre, tornando-as vulneráveis também socialmente, toda e qualquer política pública destinada às mulheres encarceradas deve ser desenvolvida sempre sob a ótica da realidade feminina, mas principalmente, ser precedida de políticas públicas para todo o contingente feminino livre, em um contínuo processo de

fortalecimento de sua autodeterminação e liberdade de escolha.

## Referências

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Sistema Penal e Cidadania Feminina: da mulher como vítima à mulher como sujeito de construção da cidadania. In: ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Sistema Penal Máximo x Cidadania Mínima: códigos da violência na era da globalização*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003.

BEAUVOIR, Simone de. *O Segundo Sexo*. Tradução de Sérgio Milliet. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. *Regras de Bangkok: Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras*. CNJ. Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Educação de Medidas Socioeducativas. Conselho Nacional de Justiça. 1.Ed, Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016. 80p. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/27fa43cd9998bf5b43aa2cb3e0f53c44.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária*. Ministério da Justiça., Brasília, Distrito Federal, 2015. 37 p. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnppc-1/imagens-cnppc/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2015.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Infopen Mulheres*. Brasília, Distrito Federal, 2014, 42p. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/relatorio-infopen-mulheres.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

BUGLIONE, Samantha. O Dividir da Execução Penal: olhando mulheres, olhando diferenças. In: CARVALHO, Salo de (organizador). *Crítica à Execução Penal*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COPETTI, André. *Direito Penal e Estado Democrático de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

DINIZ, Débora. *Cadeia: relatos sobre mulheres*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*; tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 2004.

QUEIROZ, Nana. *Presos que Menstruam: a brutal vida das mulheres – tratadas como homens – nas prisões brasileiras*, 5ª ed., Rio de Janeiro: Record, 2016.

RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do Direito*, v. II, 5ª ed., rev. e acrescida (Trad. L. Cabral Moncada), Coimbra: Ed. A. Amado, 1974.

RAMPIN, Talita Tatiana. Mulher e Sistema Penitenciário: a institucionalização da violência de gênero. In: BORGES, Paulo Cezar Correa (organizador). *Sistema Penal e Gênero: tópicos para a emancipação feminina*, São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Direito e prática histórica da Execução Penal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

WALMSLEY, Roy. *World female imprisonment list. Women and girls in penal institutions, including pre-trial detainees/remand prisoners*. Disponível em: <[http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world\\_female\\_imprisonment\\_list\\_third\\_edition\\_0.pdf](http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_female_imprisonment_list_third_edition_0.pdf)>. Acesso em 28 nov. 2016.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. Mulheres: vigiadas e castigadas. In: *Seminário Regional Normatividade e Mulher na América Latina e Caribe*, São Paulo: CLADEM, 1995.



TERRAS



# O PAPEL DA MEDIAÇÃO NOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS ENVOLVENDO MULHERES

*Adriana Machado Yaghsisian<sup>1</sup>*

*Catherine Souza Santos<sup>2</sup>*

*Yolanda Maria de Menezes Pedroso Speranza<sup>3</sup>*

## Introdução

O presente texto tem como tema o papel da mediação como instrumento de solução de conflitos fundiários urbanos envolvendo mulheres. Tal temática é de extrema relevância, uma vez que muito atual e concernente a outra temática cuja importância é tamanha: direitos humanos e vulnerabilidade de gênero.

Para tanto, foi adotada como metodologia de pesquisa a revisão bibliográfica de obras nacionais e internacionais sobre os assuntos relacionados ao tema. Como métodos de abordagem foram utilizados o dedutivo, por meio do qual são consideradas as premissas da igualdade material de gênero e os conflitos fundiários, com o escopo de serem identificados os principais pontos de vulnerabilidade da mulher em relação ao direito à moradia, cotejando-se com outra premissa que é mediação como instrumento apto à solução de tais conflitos; e o sistêmico, visto que toda a análise é pautada de acordo com os sistemas de proteção aos direitos humanos bem como o ordenamento jurídico pátrio relativo à mediação de conflitos.

Diante disso, o trabalho está dividido em seis partes. A primeira trata, de forma ampla, da igualdade de gênero, enquanto que na segunda, ainda na esteira dos direitos humanos, discorre-se sobre o direito à moradia. Na terceira parte são abordados os conflitos fundiários urbanos, para que então na seção seguinte seja tratada a questão da vulnerabilidade da mulher frente ao direito à moradia e aos conflitos fundiários urbanos. Já na quinta seção é tratada a mediação, para que na parte final seja abordado o cerne do presente

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos (Unisantos); Professora do curso de Direito da Universidade Católica de Santos e instrutora do Curso de Extensão de Capacitação de Conciliadores e Mediadores, da Unisantos, certificada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

<sup>2</sup> Graduada em Direito pela Universidade Católica de Santos (Unisantos). Conciliadora capacitada pela Escola Paulista de Magistratura. Concluiu iniciação científica como bolsista do PROIN-Unisantos.

<sup>3</sup> Pós-graduada em Direito Processual Civil e Processo do Trabalho pela Universidade Católica de Santos (Unisantos). Professora supervisora do Juizado Especial Cível – Anexo Unisantos. Conciliadora capacitada pela Escola Paulista de Magistratura. Advogada.

trabalho: a mediação de conflitos fundiários urbanos envolvendo mulheres.

Por derradeiro, conclui-se que a mediação consiste em instrumento apto a resolver o conflito fundiário urbano, já que, diferentemente das decisões judiciais clássicas, que levam em conta apenas uma análise objetiva da lei e desconsideram as idiosincrasias dos sujeitos vulneráveis, pode atender aos interesses de ambas as partes, especialmente a mulher, enquanto pertencente a grupo vulnerável, e fazer valer o alcance universal ao direito à moradia adequada.

## 1. Igualdade de Gênero: um Direito Humano

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH) é o marco da reestruturação dos direitos negados e vilipendiados durante a Segunda Guerra Mundial, quando inúmeros crimes contra a humanidade foram perpetrados. Nesse contexto histórico de pós-guerra, fez-se mister analisar, discutir e estabelecer um norte ético para a conduta dos países visando evitar a repetição dos lamentáveis eventos provocados pelo conflito. Esse norte se consistiu na elaboração da concepção universal e indivisível de direitos humanos, existente hoje.

Dita concepção, recentemente internacionalizada, tem em seu aspecto universal a expansão da titularidade desses direitos a todos os indivíduos, tendo como único requisito para tal a condição humana. O aspecto concernente à indivisibilidade retrata os direitos humanos como uma unidade indivisível em que a plenitude de alguns direitos, como os civis e políticos, a citar, depende da efetividade de outros, como os direitos econômicos e sociais - estando portanto interligados, sendo interdependentes<sup>4</sup>.

A propagação dos direitos humanos, e sua conseqüente internacionalização a partir da primeira metade do século XX, introduziu alterações na ordem social, provocando a busca por uma sociedade mais justa em que prevaleça a dignidade humana, uma sociedade pautada nos direitos que assegurem dita dignidade - norte ético estipulado<sup>5</sup>.

Dentre os desafios enfrentados para a implementação dos direitos humanos e concretização de dita ordem social mais justa, tem-se a incorporação do enfoque de gênero, raça e etnia à concepção dos direitos humanos. Faz-se necessária a identificação dos grupos vulneráveis dentro do contexto social e conseqüente elaboração de políticas específicas voltadas às

---

<sup>4</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos sociais, econômicos e culturais e Direitos civis e políticos*. SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, n. 1, jan. 2004.

<sup>5</sup> JUBILUT, Liliانا Lyra. O estabelecimento de uma ordem social mais justa a partir dos direitos humanos: Novos paradigmas e novos sujeitos, *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, p. 55 – 68, 2008, Edição Especial. Disponível em: <<http://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/e2ea23b5bd71479b3d1ea5abb83d1831.pdf>>. Acesso em 23 fev. 2017.

suas necessidades enquanto vítimas preferenciais da exclusão<sup>6</sup>.

Enquanto grupo vulnerável, tem-se as mulheres que passaram da condição de propriedade para sujeito de direitos. Uma vez que os direitos humanos se aplicam a todos os seres humanos e buscam a preservação da dignidade humana, depreende-se que a busca pela igualdade de gênero é um direito humano.

Embora já rejeitada qualquer forma de discriminação em inúmeros tratados e declarações a exemplo da Carta das Nações Unidas (CNU) que em seu artigo 1º estipula como um dos objetivos da entidade a promoção do respeito pelos direitos humanos a todos sem distinção de raça, sexo, língua ou religião, e mesmo na referida DUDH que em seu artigo 2º expressa a titularidade dos direitos a todos os seres humanos - a desigualdade embasada em gênero ainda existe.

A Declaração Sobre a Eliminação da Discriminação Contra a Mulher (DEDAW, sigla em inglês<sup>7</sup>), adotada pelos Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1967, estabeleceu a discriminação como uma ofensa à dignidade humana, sendo um referencial na luta contra a desigualdade de gênero. Esta Declaração estabelecia como obrigação aos Estados a abolição das leis, costumes, regulamentos e práticas que de alguma forma contribuíssem para a discriminação contra a mulher<sup>8</sup>.

Posteriormente, a Convenção Para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 (CEDAW, sigla em inglês<sup>9</sup>), inspirada na Declaração de 1967, reconheceu em seu preâmbulo que apesar de existentes outros instrumentos voltados à luta contra a discriminação, as mulheres ainda não gozavam de direitos iguais aos dos homens.

Dita convenção, em seu artigo 1º define a discriminação como qualquer forma de distinção, exclusão ou restrição baseada em sexo. Estabeleceu como obrigação aos Estados, além de eliminar a discriminação – abolindo e proibindo quaisquer práticas e costumes discriminatórios ainda que perpetrados por atores privados, a obrigação de alcançar uma igualdade material, além da igualdade formal<sup>10</sup>.

A igualdade formal, primeiro aspecto intentado para a eliminação da desigualdade de gênero, consiste no tratamento igual para os semelhantes e tem sido de extrema importância para o alcance da igualdade perante a lei. A

<sup>6</sup> PIOVESAN, 2004, op. cit.

<sup>7</sup> Declaration on the Elimination of Discrimination against Women, nota das organizadoras.

<sup>8</sup> OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER ON HUMAN RIGHTS. *Women's rights are human rights*, Nova Iorque e Genebra: United Nations, nov. 2014, p. 5. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Events/WHRD/WomenRightsAreHR.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

<sup>9</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, nota das organizadoras.

<sup>10</sup> OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER ON HUMAN RIGHTS. *Women's rights are human rights*, op. cit.

Convenção abrange diversas esferas de direitos como políticos e civis – direito ao voto, direito de participar da vida pública, adquirir ou manter nacionalidade. No entanto, tratamento igual havendo histórico de desvantagens pode servir para fortalecer a desigualdade<sup>11</sup>.

Com essa preocupação de erradicar as desvantagens históricas, em seu artigo 5º, a CEDAW prevê que os Estados devam realizar esforços para eliminar padrões sociais, culturais e tradicionais que perpetuem estereótipos prejudiciais de gênero<sup>12</sup>. A desigualdade institucionalizada ou ainda legitimada produz sérias consequências na inserção da mulher na economia e na consequente obtenção de recursos e sua capacitação e empoderamento<sup>13</sup>.

Por tal razão, a igualdade substancial ou material faz-se necessária, não sendo suficiente o tratamento igual formal – perante a lei<sup>14</sup>.

Há que se adotar, portanto, a máxima de Aristóteles quanto a tratar de maneira desigual os desiguais na medida de suas desigualdades.<sup>15</sup> Para que se possa efetivamente aplicar a máxima aristotélica e buscar a igualdade substancial, é necessário identificar as desvantagens enfrentadas pela mulher a fim de combatê-las.

É necessário atentar para a íntima ligação entre os direitos, como o direito à moradia adequada, e o direito à igualdade de gênero<sup>16</sup>. A indivisibilidade dos direitos humanos, traduzida na interdependência dos direitos, faz com que a efetividade do direito à moradia adequada dependa da consecução da igualdade de gênero.

Acerca dessa interdependência, dispõe Raquel Rolnik<sup>17</sup>:

[...] a moradia adequada para mulheres vai muito além das necessidades materiais básicas. Por conta da íntima conexão existente entre o direito a moradia adequada e

<sup>11</sup> FREDMAN, S.; GOLDBLATT, B. Gender equality and human rights, Discussion Paper for UN Women's Progress of the World's Women 2015, New York: United Nations Women, 2014. Disponível em: <<http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/goldblatt-fin.pdf?vs=1627>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

<sup>12</sup> OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER ON HUMAN RIGHTS. *Women's rights are human rights*, op. cit.

<sup>13</sup> FREDMAN, S.; GOLDBLATT, B., op. cit.

<sup>14</sup> Ibidem

<sup>15</sup> JUBILUT, Líliliana Lyra. O estabelecimento de uma ordem social mais justa a partir dos direitos humanos: Novos paradigmas e novos sujeitos, *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, p. 55 – 68, 2008, Edição Especial, p. 59. Disponível em: <<http://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/e2ea23b5bd71479b3d1ea5abb83d1831.pdf>>. Acesso em 23 fev. 2017.

<sup>16</sup> UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Interim report of the special rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*. In: Sixty-sixth Session, A/66/254, 2011. New York: United Nations, 2011. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/443/58/PDF/N1144358.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

<sup>17</sup> Ibidem

o direito à igualdade, direito à moradia adequada para mulheres vai ao coração da desigualdade social e discriminação. Quando a mulher é incapaz de ter acesso a moradia adequado e à propriedade basicamente por ser mulher, ela não somente é afetada em termos de imediata necessidade material, mas também é relegada a uma posição de subordinação e dependência dentro da sociedade por conta de seu gênero. Garantindo que a mulher tenha acesso e controle sobre recursos vitais como moradia e propriedade é imprescindível para desafiar e modificar a estrutura de poder embasada nos padrões de desigualdade de gênero que continua a oprimir, excluir e marginalizar a mulher”<sup>18</sup>.

A desigualdade de gênero deve ser combatida, portanto, para consecução dos direitos humanos, sendo o direito a igualdade, em si, um direito humano. Em contrapartida, a existência de discriminação embasada no gênero influi para a manutenção da marginalização, exclusão e opressão da mulher, afastando o acesso por parte dela a todos os demais direitos fundamentais.

## 2. A Moradia Adequada Como um Direito Humano

A moradia adequada surge como direito humano de forma genérica através da DUDH, em 1948, quando o direito à habitação surge como um dos direitos elementares que o padrão de vida de todo ser humano deve assegurar<sup>19</sup>.

Passa a ser reconhecida de forma específica através do Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (PIDESC),

---

<sup>18</sup> UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the special rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*. In Nineteenth Session, A/HRC/19/53, Genebra, 2011. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-53\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-53_en.pdf)>. Acesso em 23 fev. 2017. No original: “[...] adequate housing for women goes far beyond addressing basic material needs. Because of the close connection that exists between the right to adequate housing and the right to equality, adequate housing for women goes to the heart of social inequality and discrimination. When a woman is unable to access adequate housing and land mainly because she is a woman, she is not only affected in terms of her immediate material needs, she is also relegated to a subordinate and dependent position within society because of her gender. Ensuring that women have access to and control over, vital resources such as housing and land is essential to challenging and changing gender power structures and patterns of gender inequality which continue to oppress, exclude and relegate women to the margins”.

<sup>19</sup> Artigo 25. 1. 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.

que foi internalizado pelo Brasil em 1992, através do Decreto n. 591, quando estabelece, em seu artigo 11, ser direito de toda pessoa possuir um nível de vida adequado para si e sua família, estando inclusos neste diapasão o direito à alimentação, à vestimenta e à moradia adequadas.

No âmbito interno, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) fixou-o no ordenamento pátrio como direito social em seu artigo 6º, inserido no rol de direitos fundamentais através da Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000.

Tal direito fundamental pode ser conceituado por meio dos critérios estabelecidos pelo Comentário Geral n. 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que interpreta o PIDESC.

Importante ressalva realizada pelo comitê estabelece, primeiramente, que o direito à moradia adequada deve ser entendido de forma ampla e não meramente estrita; a moradia adequada não consiste, simplesmente, na construção que abriga as pessoas, mas sim no direito de viver, em qualquer lugar, com segurança, paz e dignidade<sup>20</sup>.

A fim de construir uma definição completa, o comitê enumera os sete componentes que constituem a moradia adequada, que são: segurança jurídica da posse; na disponibilidade dos serviços, materiais, benefícios e infraestrutura; custos toleráveis; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural<sup>21</sup>.

O primeiro componente refere-se ao direito de todos alcançarem certa segurança em sua posse, seja ela das mais variadas formas, de modo que haja proteção legal contra arbitrariedades que possam afetá-la, como despejos forçados, perseguições ou ameaças. Vale frisar que este elemento também é discutido individualmente pelo comitê em seu Comentário Geral 7<sup>22</sup>, que trata especificamente sobre os despejos forçados ao conceitua-los e mencionar procedimentos que visam proteger as pessoas atingidas por tais ocorrências.

A disponibilidade dos serviços, como segundo componente, faz menção aos materiais, facilidades e infraestrutura que devem ser acessíveis em todas as habitações. O acesso à energia elétrica, água potável, aquecimento, rede de esgoto, coleta de lixo e serviços de emergência são requisitos básicos que

<sup>20</sup> COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *General Comment Nº 04: The Right To Adequate Housing* (Art. 11, Para. 1). In: Sixth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/1992/23, 1991. Genebra: Office of the High Commissioner for Human Rights, 1991. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *General Comment Nº 07: The Right To Adequate Housing* (Art. 11, Para. 1 Of The Covenant), Forced Evictions. In: Sixteenth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/1998/22, annex IV, 1997. Genebra: Office of the High Commissioner for Human Rights, 1997. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/47a70799d.html>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

indicam a qualidade de vida de um grupo de indivíduos<sup>23</sup>.

Quanto aos custos toleráveis, tal elemento alude ao fato de a adequação da moradia estar relacionada diretamente à moderação dos gastos de sua manutenção, que devem ser proporcionais à renda e não prejudicar o custeio de outras necessidades essenciais ao ser humano<sup>24</sup>.

No que tange ao aspecto da habitabilidade, este alude à capacidade de a moradia ser um espaço apto a proteger o ser humano de intempéries climáticas e de riscos estruturais e sanitários.

Também é componente essencial da moradia adequada a sua acessibilidade, no sentido de ser habitável por todos, sendo necessário priorizar grupos vulneráveis, a fim de não haver discriminação, posto que “a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levadas em conta”<sup>25</sup>.

Outro componente refere-se à localização da moradia, que deve viabilizar o fácil acesso a opções de trabalho, escola, serviço de saúde e outros serviços públicos essenciais, de modo a não onerar com gastos de deslocamento o orçamento de lares hipossuficientes. Ainda há ressalva no sentido de que a moradia não deve se localizar “em locais poluídos nem nas proximidades de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos habitantes”<sup>26</sup>.

Por fim, para a verificação de adequação da moradia deve-se levar em conta, ainda, a adequação cultural. Isto porque a moradia é forma de identidade cultural<sup>27</sup>, devendo, por isso, observar “[a] maneira como a habitação é construída, os materiais de construção usados e as políticas em que se baseiam devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação”<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> MEDA, A.P.; SANTIAGO, B.R. Meu pedacinho de chão: a violação à concretização do direito à moradia da mulher. In: IV Simpósio Gênero e Políticas Públicas, GT 11, 2016. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2016, p. 6. Disponível em: <[http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/GT11\\_Ana%20Paula%20Meda.pdf](http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/GT11_Ana%20Paula%20Meda.pdf)>. Acesso em: 23 fev. 2017.

<sup>24</sup> OSORIO, L.M. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (COORD.). *Direito à moradia adequada: o que é, para que serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p.47.

<sup>25</sup> BRASIL. Secretaria de Direito Humanos da Presidência da República (SDH/PR). *Por uma cultura de direitos humanos: Direito à moradia adequada*. Brasília: Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013, p. 13. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430POR.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

<sup>26</sup> COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *General Comment Nº 04: The Right To Adequate Housing (Art. 11, Para. 1)*, op. cit. No original: “on polluted sites nor in immediate proximity to pollution sources that threaten the right to health of the inhabitants”.

<sup>27</sup> MEDA, A.P.; SANTIAGO, B.R. op. cit.

<sup>28</sup> COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *General Comment Nº 04: The Right To Adequate Housing (Art. 11, Para. 1)*, op. cit. No original: “the way housing is constructed, the building materials used and the policies supporting these must appropriately enable the expression of cultural identity and diversity of housing”.

Assim, constata-se ser a moradia direito humano fundamental, amparada pela comunidade internacional e acolhida pela Constituição Federal na forma de direito social.

### 3. Conflitos Fundiários Urbanos

Conceituar o chamado conflito fundiário urbano é matéria controversa. No Brasil, não há consenso quanto a sua definição na doutrina, quando esta se propõe a fazê-lo. Esta, por muitas vezes, trata tal espécie de conflito de forma turva, abordando aspectos periféricos e não seu conceito propriamente dito.

Tal conceituação também não é prevista na legislação brasileira, o que torna ainda mais difícil o adequado estudo e consequente abordagem do referido fenômeno. Em relação ao ordenamento jurídico pátrio, o conflito fundiário urbano é conceituado apenas mediante a Resolução Recomendada 87/2009, do Conselho das Cidades (ConCidades), órgão vinculado ao Ministério das Cidades. Tal norma é ato infra legal, isto é, sem força de lei, sendo seu conteúdo apenas de cunho orientativo.

Essa resolução foi elaborada com o fito de recomendar ao Ministério das Cidades a instituição de uma Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, que ainda não foi implementada. Ela conceitua conflito fundiário urbano como sendo a:

Disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade<sup>29</sup>.

Ao analisar o conceito, identifica-se que tais conflitos fundiários têm por objeto a terra urbana, devendo ser excluído de seu entorno a disputa da posse e da propriedade que não estejam em tal perímetro. Ademais, como sujeitos de tais conflitos identificam-se o proprietário do imóvel ocupado, que pode ser o poder público ou um particular, e os grupos de baixa renda ou socialmente vulneráveis e, muitas vezes, organizados.

Verifica-se, ainda, como fato gerador, as invasões de áreas públicas e privadas para fins de moradia. Tais situações são, geralmente, resultado da ausência de efetividade do Poder Público, seja nas fiscalizações a loteamentos clandestinos, seja nos programas habitacionais<sup>30</sup>. Tal ineficiência culmina

<sup>29</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. CONSELHO DAS CIDADES. *Resolução recomendada n. 87*, de 8 de dezembro de 2009. *Diário Oficial da União*, seção 01, nº. 98, pág. 88.

<sup>30</sup> BONDUKI, Nabil. A sustentabilidade das cidades e a Rio +20. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Ano 5, n.59. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo>>.

em uma crise de moradia, especialmente no que se refere a grupos compostos por hipossuficientes ou vulneráveis.

Interessante colocação é realizada por Marcelo Eibs Cafrune, ao mencionar que a ocupação da terra urbana por grupos sociais organizados não é motivada pelo seu valor de troca; os atributos de uso do espaço urbano são considerados primariamente, caracterizando-se por uma disputa “pelo direito de utilizar uma determinada localização urbana”<sup>31</sup>.

Evidentemente o preço do solo acaba por ser influenciado pelo próprio planejamento urbano, que, ao ser realizado pelo Poder Público, não leva em conta o controle do solo, mas a sua valorização. Desse modo, um dos componentes da moradia adequada, que é a sua localização, acaba não sendo atingido em razão da escassez incrementada ao espaço urbano<sup>32</sup>, fazendo com que os grupos hipossuficientes e vulneráveis sejam naturalmente alocados em regiões periféricas.

Também são definidas como causas geradoras de conflito fundiários urbanos, pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades:

- Reintegração de posse de imóveis públicos e privados, em que o processo tenha ocorrido em desconformidade com a garantia de direitos sociais;
- Obras públicas geralmente relacionadas à implantação ou melhoria de infraestrutura, resultantes ou não de desapropriação, que resultem de alguma maneira na expulsão de famílias de baixa renda;
- Inexistência ou deficiência de políticas habitacionais municipais e estaduais voltadas à provisão de habitação de interesse social e à regularização fundiária que possam conferir solução habitacional adequada para garantir o direito à moradia;
- Regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo que não tenha destinado áreas na cidade para garantir a segurança da posse da população de baixa renda e a provisão de habitação de interesse social e

---

php?id=1184>. Acesso em: 22 ago. 2015.

<sup>31</sup> CAFRUNE, M.E. Mediação de conflitos fundiários urbanos: do debate teórico à construção política. *Revista da Faculdade de Direito UniRitter*, v. 11. Porto Alegre: UniRitter, p. 197 – 217, 2010, p. 202. Disponível em: <<http://seer.uniritter.edu.br/index.php/direito/article/view/503/310>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

<sup>32</sup> SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2005 *apud* CAFRUNE, M.E. *op. cit.*

- Concentração da propriedade da terra<sup>33</sup>.

Vale ressaltar que o ConCidades, em resolução recomendada anteriormente mencionada, indica a mediação como meio apto a solucionar os conflitos fundiários urbanos, método este que será tratado em tópico próprio.

#### **4. A Vulnerabilidade da Mulher Frente ao Direito à Moradia e aos Conflitos Fundiários Urbanos**

Mesmo diante da universalidade dos direitos humanos é necessário estabelecer uma análise destes sob o ponto de vista da mulher. Isto porque um recorte dentro de um sistema genérico e abstrato irá especificar e categorizar o sujeito de direito que carece de tratamento especial ante suas vulnerabilidades<sup>34</sup>. Estas proteções a sujeitos específicos decorrem do respeito à diferença e à diversidade, de modo que embasam a promoção e não a destituição de direitos, estando de acordo à concepção atual de “igualdade material correspondente ao ideal de justiça enquanto reconhecimento de identidades”<sup>35</sup>.

Assim, a análise do conflito fundiário pela ótica da perspectiva de gênero se dá em razão da mulher estar incluída dentro de um grupo de vulnerabilidade no que tange aos conflitos fundiários. Isto porque, apesar de existir uma igualdade formal entre os sexos garantida pela Constituição Federal, a igualdade material ainda não foi alcançada, o que afeta, o direito humano à moradia adequada, posto que às mulheres é dirigida uma série de formas de discriminação, decorrentes do gênero, da etnia, da orientação sexual, da idade ou da capacidade econômica<sup>36</sup>.

Há que se observar que o direito à terra e à moradia são destaque na agenda dos movimentos de mulheres existentes na América Latina<sup>37</sup>, principalmente em razão do papel dado pelo patriarcado à mulher, que é o de estar

<sup>33</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS. *Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos*. Disponível em: <<http://www.ceaf.mp.pr.gov.br/arquivos/File/apres2409daniel.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

<sup>34</sup> PIOVESAN, F. *Temas de direitos humanos*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, e-book.

<sup>35</sup> PIOVESAN, F. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, e-book.

<sup>36</sup> BRASIL. SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Direito à moradia adequada*. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/direito-a-moradia-adequada>> Acesso em: 30 nov. 2016.

<sup>37</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (UN- HABITAT). *Posse da terra, direito à moradia e gênero*: marco nacional e urbano. Brasil, 2005. Disponível em: <<http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/Portuguese.pdf>> Acesso em: 23 fev. 2017.

unicamente relacionada aos espaços privados<sup>38</sup>. Tal estereótipo, absorvido culturalmente, faz com que a mulher automaticamente assuma o papel de defensora da moradia digna. Apesar disso, ainda há muitos problemas que inviabilizam o acesso à moradia adequada pela mulher, inclusive por desprezeitar os componentes que constituem a moradia, anteriormente apontados.

A falta de leis e políticas específicas no tocante à moradia da mulher por si só já criam uma discriminação, tendo em vista que a falta de recorte de gênero inviabiliza a concretização e o alcance de direitos. Os costumes e a interpretação da lei pelas instituições muitas vezes criam exclusão ao desconsiderar a existência de diferenças culturais entre os gêneros<sup>39</sup>.

À mulher ainda são reservados os salários mais baixos e a maioria dos trabalhos informais; ainda há pouca participação na política e em altos cargos, bem como um excesso de responsabilidades quanto à manutenção da casa e do cuidado com as crianças; e ainda há uma cultura de violência doméstica<sup>40</sup>. Assim, as desigualdades afetam os aspectos da moradia adequada e potencializam a violência que ocorrem em despejos decorrentes de conflitos fundiários.

A título de exemplo, a mulher é alvo de discriminação, ainda, com relação à segurança da posse, que não lhe é entregue e não lhe dá independência. Enquanto na posse coletiva as decisões correlatas muitas vezes ficam a cargo de grupo masculinos, na individual há o costume de subentender que deve ser gravado em nome dos homens<sup>41</sup>.

Frise-se que, a fim de resolver esta última situação, houve a instauração de uma ação positiva com o Programa Minha Casa Minha Vida, regulamentado pela Lei n. 11.977/2009, em que a posse e a propriedade devem ser gravadas preferencialmente em nome da mulher (art. 35), dando-lhe segurança quando possuir a guarda dos filhos em caso de divórcio (art. 35-A).

Há que se observar, também, que o problema da insegurança da posse pode atingir de forma especial a mulher vítima de violência doméstica, que se vê presa em um ciclo de violência se a habitação para si ou para os filhos for inviável.

## 5. Mediação

A mediação, consiste em um dos métodos de auto composição de um

<sup>38</sup> VIANA, M.R. O Gênero da luta pelo direito à casa e à cidade. *Avesso avesso*, v. 3, n. 3, Aracatuba, p. 77 – 97, 2005, p. 78. Disponível em <[http://www.feata.edu.br/downloads/revistas/avessodoavesso/v3\\_artigo05\\_genero.pdf](http://www.feata.edu.br/downloads/revistas/avessodoavesso/v3_artigo05_genero.pdf)> Acesso em 23 fev. 2017.

<sup>39</sup> BRASIL. SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, op. cit..

<sup>40</sup> ROLNIK, R. *Como fazer valer o direito das mulheres à moradia?* Disponível em: <<http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2012/01/guia-mulheres-PT.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

<sup>41</sup> BRASIL. SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, op. cit.

litígio, de forma não autoritária e consensuada, marcada pela presença de um intermediário entre as partes em conflito, chamado mediador. Ele atua como facilitador do restabelecimento do diálogo entre as partes, fortalecendo os elos de confiança existentes entre elas.

Trata-se de método de larga utilização nos conflitos de relações complexas, em que se pressupõe sejam os vínculos preexistentes, em estreita relação de continuidade.

Nesse âmbito, tem papel preponderante a Resolução 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na concretização do direito fundamental de acesso à justiça, que estabelece uma Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário.

A referida Resolução desencadeia um processo de consolidação de uma política pública permanente, marcada pelo incentivo, aperfeiçoamento da prática judicial e extrajudicial de mecanismos consensuais informais de solução de conflitos<sup>42</sup>.

Em sintonia com a Resolução em comento, surge o novo Código de Processo Civil (CPC), Lei 13.105/2015, que prevê, em seu art. 334, disposições acerca da audiência de conciliação ou de mediação, tendo na pacificação o ideal a ser atingido e estimulado por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso de processo judicial conforme preceitua o artigo 3º, §3º.

Tais atores, por assim dizer, agem em sinergia, observados os limites de exercício constantes nos art. 165 a 175 do CPC. Nessa linha, tem-se a Lei 13.140/2015, a Lei de Mediação, que estabelece em seu art. 2º, incisos I, III, V e VI, princípios orientadores, como a imparcialidade do mediador, oralidade, autonomia da vontade das partes e a busca do consenso.

A mediação apresenta-se como prática que se presta a aplicação em diversas relações, como as comerciais, familiares, comunitárias e ambientais.

A propósito, a Lei 13.140/15 permite a aplicação da mediação a todo conflito ou parte dele, que verse sobre direitos disponíveis ou indisponíveis, mas transigíveis, devendo, nesse caso, ser homologada em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público (art. 3º, §2º)<sup>43</sup>.

Adiante, tratar-se-á da aplicação da mediação como forma de solução de conflitos fundiários urbanos.

---

<sup>42</sup> SANTOS, R. G. *Manual de Mediação de Conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

<sup>43</sup> YAGHSISIAN, A.M.; GARCEZ, S.G. *A mediação como método de resolução de conflitos urbanos e ambientais: uma alternativa para o incremento do desenvolvimento sustentável, conforme a Agenda 2030*. In: *IV Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos*, 2016, Santos. Anais. Santos: Leopoldianum, 2016 (no prelo).

## 6. A Mediação Como Forma de Solução de Conflitos Fundiários

A discussão acerca de conflitos fundiários, como visto, implica no respeito ao direito à moradia digna como garantia social. Muito embora prestigiado pelo ordenamento jurídico nacional, o tratamento dos conflitos no âmbito judiciário prioriza a utilização de práticas associadas a soluções tradicionais, como a retirada de famílias com uso de força policial, para a reintegração de posse correspondente<sup>44</sup>. Segundo pesquisa realizada<sup>45</sup>, 71% das decisões dos casos envolvendo propriedade são julgadas procedentes, sob o ângulo do direito do proprietário e do ponto de vista jurídico, formal e processual, apenas. Olvidam-se direitos constitucionalmente garantidos, como o direito à moradia digna, o direito à cidade e o direito a função social da posse.

A mediação apresenta-se nesse contexto como solução alternativa interessante por sua celeridade, cunho não autoritário e envolver participação social. Mostra-se como um método adequado para solucionar conflitos dessa espécie porquanto auxilia na prevenção de sua judicialização e de consequentes decisões que violam os direitos humanos.

Por se tratar de autocomposição, permite que as partes transacionem e dialoguem no processo de tomada de decisão, preservando a função social da propriedade e o direito à moradia. A atuação das partes envolvidas na tomada de decisões mostra-se essencial para que as iniciativas de mediação sejam incorporadas pelos governos locais e transformadas em políticas públicas institucionalizadas e duradouras. Nesse aspecto, a influência de lideranças locais junto às comunidades tornam os projetos mais acessíveis e confiáveis às pessoas do entorno<sup>46</sup>.

Nesse sentido, como mencionado anteriormente de forma breve, há a intenção, por indicação do ConCidades ao Ministério das Cidades, de se formalizar a mediação como política pública apta a prevenir e resolver os conflitos fundiários urbanos através da mediação em âmbito nacional. Tem-se a construção de uma Política Nacional de Prevenção e Mediação dos conflitos fundiários urbanos, como podemos verificar na Resolução Administrativa n.01/2006 e na Resolução Recomendada n. 87/2009, ambas do ConCidades.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> SAULE JÚNIOR, N.; SARNO, D. C. Di, *et al.* Diálogos sobre Justiça: soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos. Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), São Paulo/Brasília: Ministério da Justiça, 2015. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/2134/2134.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> ZANI, P. da R. *Mediação de conflito como formas de política pública*, FGV-EAESP, 2011. Disponível em: <<http://gvpesquisa.fgv.br/publicacoes/pibic/mediacao-de-conflito-como-formas-de-politica-publica>> Acesso em 29 nov. 2016.

<sup>47</sup> VIANA, C.P. *Mediação como Política Pública de Estado em Conflitos Fundiários Urbanos no*

Essa última estabelece, inclusive, parâmetros para a correta definição do que poderia ser considerada a prevenção de conflitos fundiários urbanos, que se daria através de uma gestão democrática das políticas urbanas, e, principalmente, do que seria a mediação de conflitos fundiários urbanos. De acordo com tal norma, a mediação de conflitos fundiários urbanos consiste no “processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculadas ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos”<sup>48</sup>

Assim, já foi identificada a necessidade de se utilizar de meios alternativos para a solução de conflitos fundiários urbanos, inclusive por órgão do Governo Federal que trabalham com este pressuposto.

## Conclusão

A igualdade de gênero é questão de demasiada importância, notadamente não somente quanto ao seu reconhecimento, mas sim quanto a sua efetivação. Nesta mesma esteira, o direito à moradia também é direito humano que carece da devida efetivação. No tocante ao direito à moradia de grupos vulneráveis, no caso a mulher, a questão se torna ainda mais complexa, visto que conflitos fundiários surgem por conta desta vulnerabilidade, que por sua vez retroalimentam maior vulnerabilidade desses grupos por conta da escassez de condições dignas de sobrevivência.

Em se tratando de conflitos fundiários, o estabelecimento de políticas públicas que salvaguardem os direitos humanos é um dever-poder da Administração Pública.

Nesse âmbito, figura a mediação como política pública voltada à preservação dos direitos humanos nessas espécies de conflitos, e surge como um importante instrumento de solução de controvérsias e pacificação social, garantindo a possibilidade das partes ajustarem acordos menos formais, preservando a função social da propriedade e o direito à moradia.

Destarte a atuação popular no processo de negociação contribui para o empoderamento e alcance do ideal de justiça.

## Referências

BONDUKI, Nabil. *A sustentabilidade das cidades e a Rio +20*. In Le

---

Brasil: reflexões sobre a proposta do Artigo 579 do Projeto do Novo Código do Processo Civil – CPC. *O social em questão*. Rio de Janeiro, Ano XVIII, nº. 31, p. 57-72, 2014. Disponível em: <[http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_31\\_3\\_Viana.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_31_3_Viana.pdf)> Acesso em 29 nov. 2016.

48 BRASIL. Resolução recomendada n. 87, de 8 de dezembro de 2009, do Ministério das Cidades, Conselho das Cidades. *Diário Oficial da União*, seção 01, nº. 98, pág. 88.

Monde Diplomatique Brasil. Ano 5, n.59. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1184>>. Acesso em 22 ago. 2015.

BRASIL. Secretaria de Direito Humanos da Presidência da República (SDH/PR). *Por uma cultura de direitos humanos: Direito à moradia adequada*. Brasília: Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos

BRASIL. SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Direito à moradia adequada*. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/direito-a-moradia-adequada>> Acesso em: 30 nov. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS. *Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos*. Disponível em: < <http://www.ceaf.mp.pr.gov.br/arquivos/File/apres-2409daniel.pdf> >. Acesso em: 23 fev. 2017.

CAFRUNE, M.E. Mediação de conflitos fundiários urbanos: do debate teórico à construção política. *Revista da Faculdade de Direito UniRitter*, v. 11. Porto Alegre: UniRitter, p. 197 – 217, 2010. Disponível em: <<http://seer.uniritter.edu.br/index.php/direito/article/view/503/310>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

COMMITTE ON ECONOMICAL, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *General Comment Nº 04: The Right To Adequate Housing (Art. 11, Para. 1)*. In: Sixth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/1992/23, 1991. Geneva: Office of the High Comissioner for Human Rights, 1991. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf> >. Acesso em: 23 fev. 2017.

COMMITTE ON ECONOMICAL, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *General Comment Nº 07: The Right To Adequate Housing (Art. 11, Para. 1 Of The Covenant), Forced Evictions*. In: Sixteenth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/1998/22, annex IV, 1997. Geneva: Office of the High Comissioner for Human Rights, 1997. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/47a70799d.html> >. Acesso em 28 nov. 2016.

FREDMAN, S.; GOLDBLATT, B. Gender equality and human rights, Discussion Paper for UN Women's Progress of the World's Women 2015, New York: United Nations Women, 2014. Disponível em: <<http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/goldblatt-fin.pdf?vs=1627>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

JUBILUT, Líliliana Lyra. O estabelecimento de uma ordem social mais justa a partir dos direitos humanos: Novos paradigmas e novos sujeitos, *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, p. 55 – 68, 2008, Edição Especial. Disponível em: <<http://www.fdsrn.edu.br/adm/artigos/e2ea23b5bd71479b3d1ea5abb83d1831.pdf>>. Acesso em 23 fev. 2017.

MEDA, A.P.; SANTIAGO, B.R. Meu pedacinho de chão: a violação à concretização do direito à moradia da mulher. In: IV Simpósio Gênero e Políticas Públicas, GT 11, 2016. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2016. Disponível em: <[http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/GT11\\_Ana%20Paula%20Meda.pdf](http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/GT11_Ana%20Paula%20Meda.pdf)>. Acesso em 23 fev. 2017.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER ON HUMAN RIGHTS. *Women's rights are human rights*. Nova Iorque e Genebra: United Nations, nov. 2014, p. 5. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Events/WHRD/WomenRightsAreHR.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (UN- HABITAT). *Posse da terra, direito à moradia e gênero: marco nacional e urbano*. Brasil, 2005, *passim*. Disponível em: <<http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/Portuguese.pdf>> Acesso em 23 fev. 2017.

OSORIO, L.M. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (COORD.). *Direito à moradia adequada: o que é, para que serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p.47.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e Direitos civis e políticos. *SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, n. 1, Jan. 2004.

\_\_\_\_\_. *Temas de direitos humanos*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, e-book.

\_\_\_\_\_. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, e-book.

ROLNIK, R (Coord.). *Como fazer valer o direito das mulheres à moradia?* Disponível em: <<http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2012/01/guia-mulheres-PT.pdf>> Acesso em 29 nov. 2016. 2016. 2016.

SANTOS, R. G. *Manual de Mediação de Conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SAULE JÚNIOR, N.; SARNO, D. C. Di, *et al.* Diálogos sobre Justiça: soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos. Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, Programa das Nações Unidas para

o Desenvolvimento (PNUD), São Paulo/Brasília: Ministério da Justiça, 2015. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/2134/2134.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Interim report of the special rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*. In: . Sixty-sixth Session, A/66/254, 2011. New York: United Nations, 2011. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/443/58/PDF/N1144358.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the special rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*. In Nineteenth Session, A/HRC/19/53, Genebra, 2011. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-53\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-53_en.pdf)> Acesso em: 23 fev. 2017.

VIANA, C.P. Mediação como Política Pública de Estado em Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil: reflexões sobre a proposta do Artigo 579 do Projeto do Novo Código do Processo Civil – CPC. *O social em questão*. Rio de Janeiro, Ano XVIII, nº. 31, 2014, pp. 57-72. Disponível em: <[http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_31\\_3\\_Viana.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_31_3_Viana.pdf)> Acesso em 29 nov. 2016.

VIANA, M.R. O Gênero da luta pelo direito à casa e à cidade. *Avesso avesso*, v. 3, n. 3, Araçatuba, p. 77 – 97, 2005. Disponível em <[http://www.feata.edu.br/downloads/revistas/avessodoavesso/v3\\_artigo05\\_genero.pdf](http://www.feata.edu.br/downloads/revistas/avessodoavesso/v3_artigo05_genero.pdf)> Acesso em 23 fev. 2017.

YAGHSISIAN, A. .M.; GARCEZ, S.G. *A mediação como método de resolução de conflitos urbanos e ambientais: uma alternativa para o incremento do desenvolvimento sustentável, conforme a Agenda 2030*. In: *IV Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos*, 2016, Santos. Anais. Santos: Leopoldianum, 2016 (no prelo).

ZANI, P. da R. Mediação de conflito como formas de política pública. FG-V-EAESP, 2011. Disponível em: <<http://gvpesquisa.fgv.br/publicacoes/pibic/mediacao-de-conflito-como-formas-de-politica-publica>>. Acesso em 29 nov. 2016.



# OS PEQUENOS LAVRADORES NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DO SERTÃO CARIOCA: LUTAS POR TERRA E POLÍTICA SOCIAL (1945 – 1964)

*Leonardo Soares dos Santos<sup>1</sup>*

## Introdução

Segundo a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), a vulnerabilidade é resultado da exposição a riscos, agravada pela incapacidade de enfrentá-los e pela incapacidade de se adaptar ativamente a eles.

Quanto ao conceito de vulnerabilidade social, temos uma formulação mais precisa:

A vulnerabilidade social se relaciona com os grupos socialmente vulneráveis, cuja identificação obedece a diferentes critérios: algum fator contextual que os tornam mais propensos a enfrentar circunstâncias adversas para sua inserção social e desenvolvimento pessoal,[...] o exercício de condutas que implicam maior exposição a eventos daninhos, ou a presença de um atributo básico compartilhado (idade, sexo, condição étnica) que se supõe os confere riscos ou problemas comuns<sup>2</sup>.

Ou seja, o fator principal que determina a condição de vulnerabilidade de um grupo social está ligado aos riscos que ele vivencia de maneira ocasional ou permanente. Algéria Varela, baseando-se em trabalhos de Ruben Kaztman, observa

Segundo o pesquisador Ruben Kaztman, as populações vulneráveis principalmente nos centros urbanos, diga-se população pobre e com relações precarizadas de trabalho, têm dificuldades para acumular capital social, seja: individual, coletivo ou cívico, esta dificuldade é expressa em níveis de qualidade de vida inferiores<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Professor do Departamento de História da Universidade Federal Fluminense; Professor do Programa de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense; Professor do Programa de Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

<sup>2</sup> CARO, Elizabeth. La Vulnerabilidad Social Como Enfoque de Análisis de la Política de Asistencia Social para La Población Adulta Mayor em México. In: *Simpósio Viejos y Viejas Participación, Ciudadanía e Inclusión Social, 51 Congreso Internacional de Americanistas*, Santiago de Chile 14-18 de julho de 2003.

<sup>3</sup> SILVA, Algéria Varela da. Vulnerabilidade e suas Consequências: o contexto educacional da

Nessa perspectiva, fatores como posição no mercado de trabalho, a localização no espaço geográfico ou uma baixa escolarização são decisivos para a caracterização de um grupo social como vulnerável. Uma das principais conseqüências, ou expressão dessa vulnerabilidade, é o precário acesso desses segmentos a direitos, seja os de ordem econômica, social, política ou aqueles denominados mais amplamente como direitos humanos.



*Mapa do Sertão Carioca, zona rural da cidade do Rio de Janeiro*

O objetivo do presente texto é observar, a partir de um viés histórico, as situações e fatores que fizeram um grupo social bem específico, os pequenos lavradores do Sertão Carioca (antiga zona rural da cidade do Rio de Janeiro), a vivenciar de maneira intensa uma condição ampla de vulnerabilidade social, em especial durante os anos de 1945 e 1964. Esse período cobre exatamente a intensificação do processo de urbanização daquela área rural e se encerra com o Golpe Militar de 1964. Vulnerabilidade que se expressou num precário acesso à terra e no convívio com várias formas de violência.

Mas tudo isso se torna melhor compreensível quando recuamos no tempo histórico de modo a observar como se desenrolou o processo que “preparou” a região para o avanço da expansão urbana sob uma modalidade tipicamente brasileira, conjugando, supostamente, elementos modernos e arcaicos da vida social.

E tal processo diz respeito à desaparecimento das atividades agrícolas da re-

---

juventude na região metropolitana de Natal”. In: 13º Encontro de Ciências Sociais no Norte Nordeste, 03 a 06 set. 2007, UFAL, Maceió.

gião, retirando-lhes os componentes que faziam dela uma zona rural, que fazia dela o “cinturão verde” do antigo Distrito Federal (DF). Podemos ver que não só de melhorias se revestiu tal processo, para que pudesse se efetivar teve que contar com notável condição de vulnerabilidade social dos grupos que viviam do seu trabalho com a produção agrícola da região.

O período mais intenso desse processo de desintegração agrícola teria se dado entre as décadas de 40 e 60, conhecendo nos governos de Carlos Lacerda e Negrão de Lima o seu ápice. Que corresponde à implantação de conjuntos habitacionais, zonas industriais, expansão da malha viária, exploração da indústria automobilística e planos de ocupação, como o previsto no Plano Urbanístico de Lúcio Costa.

### 1. As Questões de Terra do Sertão Carioca

A expansão urbana sobre o Sertão Carioca que passa a se consolidar na região em meados do século, alterando quase que radicalmente a sua paisagem, tanto social quanto geográfica, implicaria em novas representações sobre a região, especialmente por parte da imprensa. Mas a própria maneira com que a região era percebida implicava também na produção de novos agentes sociais e na reconfiguração de antigos. Tal fenômeno se tornava bem visível quando se discutia o que eram, afinal, os grandes *males* da lavoura carioca: a expansão dos loteamentos que tinha por base as práticas de grilagem e a prejuízos impostos pelo comércio de gêneros alimentícios. Num processo de discussões e disputas que envolveu a imprensa, autoridades políticas e os próprios grupos de lavradores veríamos a construção das identidades dos grupos mais diretamente envolvidos com a prática e os efeitos de tais *males*: *posseiros*, *grileiros* e *intermediários*.

A antiga zona rural do Rio de Janeiro, o Sertão Carioca, perfazia mais de 60% do território do município. Ao ser denominada oficialmente de Zona Oeste, no final da década de 1970, ela começava a experimentar um intenso processo de crescimento demográfico e de expansão de bairros populares, bastante precarizados. Desde essa época, a região se deparava com um tipo de urbanização extremamente desigual e contraditório: quanto mais se expandia, mais precarizado se tornava. Uma leva enorme de pequenos lavradores se viu ameaçada de despejo de suas terras. Foi um processo muito duro, permeado de considerável violência, pois tal urbanização não contou apenas com pressões econômicas em seu favor: ela teve que lançar mão de considerável uso da força, com emprego, inclusive de *capangas* que cuidavam da expulsão de lavradores mais recalcitrantes<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Há uma copiosa bibliografia sobre o assunto, concebida especialmente nos anos de 1980 e 1990: BRITTO, Ana Lucia Nogueira de Paiva. Novas formas de produção imobiliária na periferia: o caso da zona oeste do Rio de Janeiro. 190p. Dissertação (Pós-graduação em Planejamento

Ao acompanharmos passo a passo o desenrolar de alguns desses conflitos ao longo dos anos que vão de meados da década de 1940 até meados de 1960, é possível observar vários pontos em comum nas estratégias postas em prática por agentes imobiliários de modo a realizar o despejo dos lavradores.

Ao mesmo tempo, esses pequenos lavradores buscaram não apenas defender a manutenção da posse que tinham sobre a terra, mas foram um pouco além: lutaram também pela efetivação de políticas públicas por parte da municipalidade carioca. Políticas estas que garantissem a efetivação manutenção daqueles pequenos lavradores nas terras que ocupavam há muitos anos, de um lado, e a disponibilização de condições (sementes, adubos, créditos, ferramentas, máquinas etc.) para que aqueles trabalhadores seguissem ali desenvolvendo atividades agrícolas, de outro.

Vejamos, resumidamente, alguns casos concretos.

## **2. Curicica: lavradores e *lavradozes* na *fortaleza inexpugnável***

O nome, digamos, oficial dessa área era Fazenda Santo Antônio de Curicica (Jacarepaguá). Os primeiros embates entre lavradores e pretensos proprietários a chamar a atenção da imprensa datam do início da década de 50<sup>5</sup>. Em 1952, por exemplo, os senhores Júlio César Fonseca e Gustavo de Carvalho (pretensos proprietários) conseguiram uma ordem de despejo contra cerca de 120 famílias que, assim diziam, trabalhavam ali há mais de 30 anos. Outra exigência foi encaminhada ao prefeito no sentido de que esse designasse uma comissão composta de três engenheiros para proceder ao *levantamento da área*. A luta desses lavradores era bem mais antiga: há 17 anos pelo menos, muitos deles vinham depositando as taxas de arrendamento em juízo. Em 1947, a Cooperativa de Agricultores de Jacarepaguá e a Liga Camponesa de Vargem Grande já mobilizavam esforços para tratar da *ameaça de expulsão* de 46 lavradores na Fazenda Curicica. Mas nesse momento, as salas dos tribunais já não eram suficientes para comportar por inteiro os

---

to Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990; FRIDMAN, Fânia. Os donos da terra carioca: alguns estudos de caso. In: Encontro Nacional da ANPUR, 5, 1993, Belo Horizonte. *Anais do V Encontro Nacional da ANPUR: UFMG*, 1993, p. 572-588; FRIDMAN, Fânia. *Os donos do Rio*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997; GARCIA, Cid Sant'Ana. Associação de moradores e movimentos reivindicativos no município do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado) COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, agosto de 1981; LAGO, Luciana Corrêa do. Movimento de loteamentos do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado) IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990; MIRANDA, Mariana Helena Souza Palhares. Crescimento Periférico da cidade do Rio de Janeiro: padrões espaciais de ocupação residencial. Dissertação (Mestrado) UFRJ, Rio de Janeiro, dezembro de 1976; SOUZA, Maria Alice Martins de. Barra da Tijuca e Jacarepaguá: uma forma particular de loteamento irregular. Dissertação (Mestrado) IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, dezembro de 1995.

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://bndigital.bn.br/acervo-digital/imprensa-popular/108081>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

embates entre os lavradores, que se diziam responsáveis pelo abastecimento de 40 toneladas diárias de legumes, frutas e verduras aos mercados do DF, e os *grileiros* Júlio César Fonseca, Luiz Saddy, o Banco de Crédito Móvel, a Cia. Bandeirantes e o Banco de Crédito Territorial, acusados de se valerem “de documentação falsa e de outros meios escusos” para satisfazerem seus intentos - afirmava *O Radical* em 1954. “A luta pela posse da terra está mais acêsa e mais violenta em Jacarepaguá” – noticiava com certo entusiasmo o comunista *Imprensa Popular* em julho de 1954<sup>6</sup>. Lendo as declarações de alguns lavradores, é possível perceber que as disputas em torno da posse da terra já não tinham o recato e comedimento exigidos por uma disputa jurídica. Ao contrário, os últimos acontecimentos davam força à idéia da história de Curicica como tendo sido feita “de sangue, violências e desumanidades”. O depoimento de Raimundo Nonato, que “ali chegou há 27 anos”, é emblemático:

tudo era mato e mosquito. Secamos o charco e saneamos a restinga. Lavramos, plantamos e logo chegaram os ‘donos’ da terra, um tal de ‘seu’ Fonseca e outro de nome Sady, dono de casas de seda, maiores da Fazenda de Curicica. Meu cunhado, o João Francês, foi expulso do sítio que plantou durante 22 anos e muitos outros tiveram de sair. Já por duas vezes quiseram me expulsar sem pagar as benfeitorias da terra. Mas eu os toquei à bala. Daqui só saio morto, porque a terra é nossa, nós a saneamos, somos nós que plantamos<sup>7</sup>.

O aumento da violência era atribuído por lavradores e imprensa à aplicação de uma tática agressiva por parte dos pretensos proprietários. Segundo nos conta o *Imprensa Popular*, em meados dos anos 50 “o grileiro César Augusto da Fonseca conseguiu trampolinescamente(sic) ampliar uma área de 535 mil para quase 5 milhões de m<sup>2</sup> a poder de tapeações, crimes e tocaias”. O curioso é que mesmo reconhecendo que pagavam arrendamento, os lavradores se auto-intitulavam “posseiros”. Como tais, eles teriam resistido ao despejo provido por J.C.Fonseca em 1952 e “obrigado” o secretário de Agricultura a comparecer “diante deles” e “prometer a desapropriação da fazenda”<sup>8</sup>. Outros, diziam ser posseiros desde o início, afirmando ter ocupado as terras objeto de disputa como autênticos desbravadores. Ana Hardy, “uma das vítimas do Banco de Crédito Móvel”, que junto com seu marido

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://bndigital.bn.br/acervo-digital/imprensa-popular/108081>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

<sup>7</sup> Dispostos a Não Sair das Terras: os colonos da Fazenda Curicica, *Imprensa Popular*, Rio de Janeiro, 30 ago. 1952, p. 4. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/pdf/108081/per108081\\_1952\\_01145.pdf](http://memoria.bn.br/pdf/108081/per108081_1952_01145.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2017.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

morava “lá há 25 anos”, dizia que aquela área era uma “floresta indevassável” antes da sua chegada, tomada por mosquitos, cobras, jacarés; só depois de “árido trabalho” conseguiram transformar aquilo em “chácara”. Mas o termo *posseiro* traduzia não apenas uma condição formal, uma determinada relação jurídica com a terra, mas igualmente um certo modo de vida, ao qual estava inextricavelmente ligada uma série de concepções e valores morais que norteavam o entendimento dos lavradores sobre coisas como terra e trabalho. Contrapostos à suposta personalidade dos pretensos proprietários, que eram donos de Companhias Imobiliárias, verdadeiras “arapucas”, que ante a resistência dos lavradores, lançavam “mão dos mais diferentes ardis”, que tentavam dar “golpes”, vendendo lotes “inexistentes em terras que não” lhes pertenciam, os “posseiros” possuíam, segundo eles e a imprensa, os requisitos não apenas formais (ocupação efetiva das áreas, com antecedência em relação aos pretensos proprietários, há vários anos e de forma mansa e pacífica) como também possuíam qualidades morais e éticas capazes de legitimar as suas pretensões: “São [os “posseiros”] chefes de família, são brasileiros que trabalham de sol a sol para amenizar a fome do povo”, e que “por isso”, vaticinava *O Radical*, “merecem o que pleiteiam: a regulamentação de posseiros, dentro do que preceitua a lei”.

Logicamente, essa, não era a opinião de Etienne Brasil, advogado de um dos pretensos proprietários – César Fonseca, que junto com seus filhos Celso Guimarães Fonseca e Cibele Guimarães Fonseca Vaz de Carvalho, seriam “únicos donos” da área. Para E. Brasil, tinha havido sim “um verdadeiro *complot* de elementos de várias espécies para assaltar com violência a grande propriedade”. Convicção que se devia ao fato deles estarem amparados por “títulos transcritos” e “posse perpetuada” através de “arrendamentos diminutos” a antigos sitiantes. A disputa pela fazenda Curicica não era apenas entre pretensos proprietários e lavradores. Para E. Brasil a fazenda tinha ganho *status* de “fortaleza inexpugnável” depois de ter resistido “às tentativas de esbulhos (...) ensaiadas por grileiros e ambicionantes”, especialmente o Banco de Crédito Móvel. Este estaria “por vingança pela sua derrota”, semeando “dúvidas entre os sitiantes ignorantes”, fazendo com que alguns deles acionassem os clientes de E. Brasil na justiça. No entanto, embora os custos financeiros dos processos movidos contra o referido banco fossem consideráveis, o que causava maior contrariedade naquele momento eram, sem dúvida, as “audaciosas tentativas” de “agitadores, que infestam, de alguns anos para cá, o território nacional”. Um dos caminhos usados pelos “agitadores” teria sido “incitar os ocupantes a deixarem de pagar aluguéis e a não reconhecerem mais os donos. Pelo seu *slogan*, pois, “a terra pertence a quem trabalha”. Os donos legítimos, com justo título e registro embora (sic), seriam ‘grileiros’”. João Hardy teria sido um dos que, “açulado pelos agitadores”, não quis mais

pagar as prestações. E mais do que isso: “Durante a protelação, a mulher de Hardy [a já citada Ana Hardy] lavava roupas para pagar mensalidade ao advogado protelante”, revelava E. Brasil. À linguagem moral ou “*slogan*” dos “posseiros”, o advogado contrapunha uma linguagem pretensamente objetiva e auto-evidente, baseada em – como ele mesmo dizia – “muralhas judiciárias intransitáveis”. O “direito” e a “justiça” de suas alegações emanariam dos artigos do código civil e dos votos e pareceres dos juízes, e não do fim social ou da concepção de terra que tinham os pretensos proprietários. Objetava ainda E. Brasil que nem mesmo a lei cogitava da existência do “posseiro”, o que só vinha confirmar a “injustiça” das pretensões dos “intrusos” (era assim que designava os “posseiros”). Além disso, o advogado procurava sublinhar as contradições presentes na estratégia de defesa do advogado dos lavradores, pelo qual “arrendatários” se auto-proclamavam “posseiros”. “Viciaram-se os lavradores arrendatários em falar de ‘uma posse’ e transigirem com a ‘sua posse’, imaginaria. Inquilino só tem posse delegada. Intruso, nenhuma justa.”<sup>9</sup> O que lhe permitia dizer, de forma inquestionável (ao menos assim pensava): “O Banco de Crédito Móvel é, pelo menos, confrontante. Os agitadores e empreiteiros assalariados não são nada”.

### 3. A.B.C: as atitudes de B.N.V

Em 1954, um grupo de lavradores, “mais de 30 posseiros”, “há mais de 40 anos” estabelecidos nas terras da antiga Granja Avícola Pastoral, na localidade de A.B.C, situada no bairro de Campo Grande, diziam estar sendo objeto de tentativa de despejo movida pelo senhor Benedito Netto Velasco. Este teria recebido terras de um tal major Motta “no pé da serra”, contudo foi avançando “serra acima e para os lados”, no exato local onde ficavam os lavradores e suas benfeitorias”.

E se nos fiarmos nas declarações dos lavradores, podemos ver que “as atitudes” tomadas por B.Velasco eram muito semelhantes das que outras pessoas chamadas de “grileiras” praticavam contra eles pelo Sertão Carioca afora. No início de 1954, o senhor Velasco teria “recorrido à violência com ajuda de capangas”, como estampava em uma de suas páginas o *Imprensa Popular*: segundo o periódico comunista, além de cortarem a cerca de Francisco Martins, teriam também “perseguido” a Otávio José Medeiros, Nelson Manuel Bitencourt, Mario de Aquiles e Carlindo Bastos. Tudo porque, eles e o restante dos “posseiros”, não aceitaram as propostas de Velasco, mediante as quais tentava oferecer “16 mil” por terras que “valiam 400 mil”, e ben-

<sup>9</sup> Para ver como a argumentação sobre a identificação de “confrontantes” servia como instrumento de poder, no contexto do século XIX, ver MOTTA, Márcia Maria Menendes. *Nas fronteiras do poder: conflito de terra e direito à terra no Brasil do século XIX*, Rio de Janeiro: Vício de Leitura/APERJ, 1998. (especialmente o capítulo V).

feitorias “de 50 mil a 5 mil”.<sup>10</sup> Por seu lado, Velasco teria desmentido tudo pela imprensa. O *Terra livre* descrevia assim a sua tentativa em esclarecer seu público-leitor do que estava realmente acontecendo: “Para os certificarmos da verdade, fomos até essa localidade falar diretamente com os posseiros. Ao saltarmos do bonde que nos conduziu até lá, encontramos um dos mais antigos lavradores do lugar, o sr. Otaviano”, que teria dito: “Trabalho há 20 anos nestas terras e nunca conheci seu dono. De um ano para cá surgiu esse senhor intitulando-se dono da terra. Do Velasco só conheço esta área próxima à estrada, que deve medir mais ou menos uns 100 mil m<sup>2</sup>”<sup>11</sup>

Pouco mais de um ano depois, o Imprensa Popular voltava a publicar as mesmas denúncias contra B.Velasco. Estaria “confirmada a grilagem”, segundo o jornal, pelo que dizia uma carta de um “leitor que assina Leão”. Nela estavam relatados “fatos que comprovam essa grilagem”:

Um dos posseiros mais visados, o sr, Otaviano José Me-deiros, [...] procurou em sua defesa o advogado dr. Ju-vêncio, da Colônia de Pesca da Pedra de Guaratiba. Este advogado, diz o missivista, vendeu-se ao grileiro pas-sando a convencer Otaviano que seu constituinte devia vender sua posse avaliada em CR\$ -- 400.000,00 por 80 mil, a B.V., transação essa imediatamente quitada. Como pôde o grileiro Benedito comprar terras que lhe pertenciam?<sup>12</sup>

Apesar das várias denúncias que circulavam contra B.Velasco, *O Popu-lar* – jornal cujo proprietário era seu irmão, o senador Domingos Velasco – afirmava que as terras em questão pertenciam a ele, pois as tinha adquirido entre os anos de 1924 e 1946, “umas por compra e outras arrematadas em hasta pública”. Não só tinha direito sobre as terras, como também tinha cum-prido – fazia questão de afirmar - com “todas as exigências” das leis relativas à constituição de loteamentos. Além disso, toda a documentação estaria no 9º Ofício de Registro Geral de Imóveis<sup>13</sup>. E para aqueles que por acaso estivessem interessados em comprar algum lote ou chácara do “Loteamento Mato Alto”, todo ele servido de “luz, bondes, ônibus, lotações, escola e armazéns à porta, perto da praia”, mas que apesar disso tivesse algum receio em função

<sup>10</sup> *Imprensa Popular*, 14 jun. 1957, p. 4. Disponível em: <<http://bndigital.bn.br/acervo-digital/imprensa-popular/108081>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

<sup>11</sup> *Terra Livre*, set. 1954. Disponível em: <<http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=hemerolt&pagfis=13250>>, p. 3. Acesso em 30 abr. 2017.

<sup>12</sup> *Imprensa Popular*, 05 jun. 1955, p. 7. Disponível em: <<http://bndigital.bn.br/acervo-digital/imprensa-popular/108081>>. Acesso em: 30 abr. 2017

<sup>13</sup> *O Popular*, 01 nov. 1953, p. 5. Os anúncios do “Loteamento Mato Alto” passaram a ser veiculados quase que diariamente no *O Popular* a partir de novembro de 1953 até outubro do ano seguinte, quando o jornal parou de circular.

daquelas notícias, B.Velasco prometia, no exato momento da compra, “posse e escritura imediata”.

#### 4. Mendanha: a origem das escrituras nada sagradas

Esta região era constituída pelas fazendas Sete Riachos, Guandu do Sena e Guandu-Sapê, todas situadas no Maciço do Mendanha, bem na fronteira entre o Sertão Carioca e o município de Nova Iguaçu. Suas terras produziam hortaliças e verduras e, em menor escala, cana-de-açúcar, banana, laranja e aipim. A agricultura parecia ser a principal preocupação dos habitantes do lugar até o momento em que o *drama* vivido pelos *colonos* dessa região passou a mobilizar as atenções da imprensa e políticos cariocas a partir do início dos anos 50. As duas primeiras fazendas citadas tinham sido desapropriadas pela prefeitura mediante o Decreto 9.942/1949, com o fim de impedir o seu loteamento. Mas por “arte de berliques e berloques que não posso explicar, essas desapropriações foram tornadas, posteriormente, sem efeito”, lamentava na tribuna o vereador petebista Gonçalves Maia numa das sessões da Câmara Municipal em meados de 1951. Segundo G.Maia, 80 lavradores “que ali nasceram e, há cerca de 50 anos desbra[va]vam aquelas terras”, mandando para o Mercado Municipal 40 toneladas de frutas e legumes, estavam “agora, na iminência de serem despejados, pela ganância de companhias que querem retalhar aquelas terras em pequenos sítios para ‘grâ-finos’ do Distrito Federal fazerem seu *week-end*”. Os autores desse “atentado” seriam, segundo o tribuno carioca, Adroaldo Mesquita, ex-ministro da marinha e “uma criatura que devia medir as suas responsabilidades públicas e não lançar à miséria aquêles desbravadores do sertão carioca”; e a Companhia Imobiliária Nossa Senhora das Graças, da Congregação dos Marianos. Um ano depois, o que parecia difícil acabou acontecendo – a situação dos lavradores ganhava lances mais “dramáticos”.

No dia 30 de junho de 1952, o então ministro da Marinha Renato Guilhobell recebia em seu gabinete um telegrama do vereador petebista João Luiz de Carvalho dando conta de um “desrespeito à Constituição da República” praticado segundo ele pela Marinha.<sup>14</sup> Tratava-se de um “atentado praticado contra centenas de lavradores na Fazenda Guandu do Sapê (...) pondo em perigo a vida de laboriosos homens do campo que tiveram ainda suas benfeitorias avariadas”. Os autores de tal crime teriam sido dois “choques” de fuzileiros navais. Ao fim do telegrama, o indignado vereador pedia que o ministro salvuardasse os “direitos de modestos patrícios ameaçados de violência”. Uma semana depois, o *Imprensa Popular* apresentava mais detalhes sobre a incursão da Marinha sobre a região. Segundo o jornal, 50 fa-

<sup>14</sup> *Imprensa Popular*, 01 jul. 1952. Disponível em: <<http://bndigital.bn.br/acervo-digital/imprensa-popular/108081>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

mílias “camponesas” estabelecidas “há mais de vinte anos” estavam sendo expulsas a canhões e metralhadoras pelo Ministério da Marinha”. A operação dos fuzileiros navais teria começado em 27 de junho, quando “fincaram bandeiras num morro, onde fica[va]m várias casas, e para lá apontaram os canhões, metralhadoras e fuzis”. Alguns lavradores, especialmente suas esposas, tentaram interromper a operação, mas “os gritos das crianças e mulheres não comoviam os atiradores, que continuavam impassíveis a disparar suas armas”. O resultado de tudo isso foi um sem número de roçados destruídos, casas avariadas e lavradores atormentados, “já que permanecia viva naqueles trabalhadores a visão do que ocorrerá”. D. Noêmia Alves Ferreira, “espôsa de um colono”, contou: “Estava deitada com meu filho de quatro meses. Quase morri de pavor. Fiquei como louca, com tanta explosão e tiro”<sup>15</sup>.

Os lavradores diziam que o Ministério da Marinha pretendia instalar ali uma fábrica de armamentos. Ao invés de negociar, o órgão tentava expulsá-los através da intimidação. Ao que parece, os lavradores da Guandu-Sapé não estavam dispostos a questionar abertamente a legitimidade do domínio da Marinha sobre as terras. O que eles não aceitavam era a forma como a Marinha pretendia removê-los, com base na violência e sem nenhum tipo de indenização. Esta última era vista como um direito, já que diziam ser “arrendatários” do “antigo dono” – o coronel. João Crisóstomo. Pouco mais de quatro meses depois, João Luiz de Carvalho ia à tribuna da Câmara Municipal reclamar das “autoridades competentes”, que nada fizeram depois do telegrama por ele enviado dando conta do “crime de lesa-pátria” da Marinha: “Quando um brasileiro pretende trabalhar e ser útil à sua Pátria e procura melhorar o seu nível de vida e quer dar maior conforto à sua família, vem o próprio Governo despeja-lo de suas propriedades, para, nos seus terrenos, construir uma fábrica de cartuchos”<sup>16</sup>.

No mesmo ano, bem perto dali, os lavradores estabelecidos nas fazendas Sete Riachos e Guandú do Sena, comemoravam a decisão da Câmara Municipal em desapropriar a área abrangida pelas duas fazendas. A Câmara, apoiada pelo então prefeito João Carlos Vital, tinha decidido também destinar uma verba de 30 milhões de cruzeiros para a realização da desapropriação. Porém, nos últimos meses do ano seguinte encontramos os lavradores protestando contra o não cumprimento da lei pelo prefeito Dulcídio Cardoso, sucessor de Vital. Dulcídio estaria “prendendo a verba”, fato que para o *Imprensa Popular*, evidenciaria o seu conluio com uma companhia imobiliária, neste caso, a Nossa Senhora das Graças. Dois dias depois, o mesmo jornal denunciava que parte da renda estava sendo utilizada para compra de jaulas de leões e girafas para o Jardim Zoológico.

<sup>15</sup> *Imprensa Popular*, 06 jul. 1952, p. 3. Disponível em: <<http://bndigital.bn.br/acervo-digital/imprensa-popular/108081>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

Desde então, sempre que tinham oportunidade, os lavradores expunham a história da ocupação daquelas terras. Através dela, os lavradores tentavam mostrar que sua posse além de muito antiga, tinha se dado de forma mansa e pacífica, fato que só foi interrompido com a construção das primeiras estradas de rodagem e a conseqüente valorização imobiliária da região, o que teria despertado a “cobiça” de pretensos proprietários, que sempre agiriam com base na violência. Outra estratégia usada era a caracterização da área como terra devoluta. Assim como em outras áreas, os lavradores também destacavam o fim social de sua produção em favor da população da cidade do Rio de Janeiro: só do Guandu do Sena, saíam 10 toneladas de gêneros toda segunda, quarta e sexta para o mercado de Madureira. Assim, os lavradores procuravam argumentar que as ações dos grileiros eram prejudiciais não só aos lavradores como a toda população carioca. Vejamos o depoimento de um desses lavradores. Caso de Cirilo Ribeiro, “lá há 58 anos”, preocupado com a situação pela qual estava passando depois que “beneficiou em dezenas de contos as terras onde nasceu e cresceu toda a sua família”: “Desde 1929, no governo de Washington Luiz, apareceu por aqui a ambição de terra. De lá para cá nunca se teve mais sossego. Quando cheguei aqui, quem queria, plantava.” Antes “só havia capoeira”, sendo portanto terras da União. Depois de muito tempo apareceram “pessoas que cercaram as terras dizendo-se suas proprietárias”. Alguns fizeram um leilão, arrematado por 11 contos e 500 por José Garcia Ferreira; dele herdou as terras Marcos Garcia Pereira, que passou a cobrar aluguel “logo que umas estradas começaram a passar pelas proximidades”. Em 1947 “apareceram os Padres e a Cia. que todo dia avisavam que deveriam abandonar as terras”<sup>17</sup>.

E aquilo que os lavradores mais temiam era oficializado em 22 de janeiro de 1954 no *Diário Oficial*: o prefeito revogava a desapropriação das fazendas Sete Riachos e Guandú do Sena. Dois dias depois, *O Radical* publicava o agradecimento da agora Companhia Imobiliária Jardim Nossa Senhora das Graças pelo ato do prefeito. Domingos Otavio Jacobina Lacombe, o autor da mensagem, também agradecia ao senador Apolônio Sales, ao coronel Saturnino Lange e demais “acionistas militares”<sup>18</sup>.

Além da Cia. Jardim Nossa Senhora das Graças, outro pretense proprietário a requerer o domínio sobre as terras era Antônio Vaz Cavalcanti. Na verdade a área por ele requerida era parte da Sete Riachos. Zé Mota, lavrador ali estabelecido “há 16 anos” dizia que assim como ele, “os outros” também sofriam com as “ameaças de grilo” por parte de Cavalcanti, que teria se interessado por aquelas terras a partir de 1950, no momento em que “as estradas chegaram”. Segundo Zé Mota, “tudo ali era terra da União” desbravada

<sup>17</sup> *Imprensa Popular*, 11 nov. 1953. p. 8. Disponível em: <<http://bndigital.bn.br/acervo-digital/imprensa-popular/108081>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

<sup>18</sup> *O Radical*, 24 jan. 1954. p. 5.

por ele, só depois começaram a aparecer as “escrituras”. E com elas, ações truculentas de Cavalcanti com a ajuda do seu “pau-mandado” Lourival Silvestre dos Santos. Outro lavrador, Otacílio Ribeiro dos Santos, que mesmo “sem nenhuma instrução”, dizia saber de cor o parágrafo 3º do artigo 156 da Constituição (sobre o direito do Usucapião), “de tanto lidar com os advogados”, dizia ter sido “diversas vezes ameaçado de ter sua casa incendiada”. “Ameaças de despejo, incêndio e filhas violentadas”, teria narrado o lavrador Manuel Charles aos presentes numa assembléia realizada na sede da Associação de Lavradores do Sertão Carioca.

### 5. Fazenda Coqueiros: seus donos e “donos”

“Existe ali muita terra devoluta, e já houve muita encrenca e muita morte, também”, ponderava Aguiar Tavares, em 1946, sobre um conflito na Fazenda Coqueiros, localizada no bairro de Senador Camará, “entre uma Companhia Portuguesa e sitiante que lá vivem há 12 anos”<sup>19</sup>. No ano seguinte, o vereador petebista João Luiz de Carvalho dizia estar em curso na referida fazenda uma “grande ofensiva” de “grileiros” e “latifundiários” através da Cia Rural e Urbana para o despejo de 200 lavradores, “num total de 12 mil patrícios”.

Anos depois, o representante trabalhista apresentava “um histórico” da Coqueiros: teria se originado de uma “sesmaria” doada pelo governo aos pretos forros. Na visão de Carvalho, ela seria uma herança jacente, pois não viviam mais descendentes dos pretos forros ali. Posteriormente, a propriedade foi “empolgada por um dos mais vorazes e desumanos grileiros que proliferam nesta terra, Hermano Barcelos”, dono da Cia. Rural e Urbana. A União teria conseguido reincorpora-la em 1942, mas três anos depois, ela voltou às mãos de Barcelos, “que por influências políticas e de amizade, conseguiu anular o ato do governo”. Finalmente, parte dela fora vendida ao IAPI (Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários). Em setembro de 1952, o número de lavradores ameaçados pelo IAPI tinha dobrado para 400, segundo cálculo do Imprensa Popular, apesar da sempre crescente ameaça de despejo<sup>20</sup>. A luta desses lavradores – que se auto-intitulavam “posseiros” que lá trabalhavam “há dezenas de anos” - seria muito antiga, confirmando a versão de Aguiar Tavares: em 1927, por exemplo, eles teriam obtido “uma manutenção de posse e direito de retenção contra a Cia. Rural e Urbana do Distrito Federal”. Mas diferentemente desses anos, em que a luta parecia respeitar os limites impostos pela lei, o pretense proprietário (IAPI) se utilizava de métodos pouco amistosos. Os lavradores denunciavam que ele queria que eles

<sup>19</sup> *Tribuna Popular*, 11 jul. 1946, p. 2.

<sup>20</sup> *Imprensa Popular*, 02 set. 1952, p. 3. Disponível em: <<http://bndigital.bn.br/acervo-digital/imprensa-popular/108081>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

assinassem um contrato de locação; diante da resistência dos “posseiros”, o instituto teria recorrido à polícia e a um oficial de justiça, “que intimidaram os trabalhadores”. Ao que parece, a situação permaneceu tensa durante toda a década de 50, com várias idas dos lavradores de Coqueiros ao centro da cidade. Numa delas, já em 1957, eles protestavam contra a violência praticada pela polícia numa medição feita pelo IAPI<sup>21</sup>. Em fins de 1963, o referido órgão ainda era objeto de denúncias; numa concentração de lavradores na Assembléia Legislativa, o presidente da Associação Rural de Santíssimo José Ribeiro, alegava que o instituto, “por incrível que pareça”, tentava “despejar os verdadeiros donos” daquelas terras<sup>22</sup>.

Os pequenos lavradores também pressionavam pelo estabelecimento de leis que protegessem a zona rural carioca. Há que se destacar o empenho da comissão de lavradores da Fazenda Coqueiros em aprovar resoluções propugnando a elaboração de instrumentos legais que tornassem o apoio à agricultura do Sertão Carioca como uma responsabilidade da municipalidade. Uma dessas resoluções, discutidas e aprovadas durante I Congresso dos Lavradores do Distrito Federal, advogava as seguintes postulações:

a) Não ser admitida a retomada da terra trabalhada em culturas ou criação; b) proibida a exploração, em parceria, entre o proprietário e o lavrador: Teses nr. 2 e 3 de Lindolfo Silva, de Guandú do Sena; c) crédito no Banco da Prefeitura ao pequeno lavrador; d) considerar como pequeno lavrador: o proprietário que trabalha pessoalmente a própria terra; o arrendamento e o de parceria: o posseiro, com ou sem consentimento do proprietário; o assalariado rural, para que possa trabalhar por conta própria. (Tese n.5 de Sebastião dos Santos – da Associação dos Lavradores de Coqueiros) 23.

Eram os lavradores tentando assegurar políticas públicas efetivas em prol da pequena agricultura da região. E tal estratégia de luta voltaria a ser observada em outras ocasiões, como na I Conferência dos Lavradores do Distrito Federal, onde os lavradores e suas lideranças defendiam a formulação de leis federais, que extrapolassem os limites do Rio de Janeiro e que direcionassem as terras desapropriadas em favor dos pequenos agricultores.<sup>24</sup> A “Carta do Lavrador”, documento então formalizado ao final do evento, fazia notar exatamente que a promoção do bem-estar da agricultura e de seus lavradores deveria ser uma responsabilidade do Estado, em especial do Poder Público Federal.

<sup>21</sup> *Imprensa Popular*, 25 set. 1957, p. 8. Disponível em: <<http://bndigital.bn.br/acervo-digital/imprensa-popular/108081>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

<sup>22</sup> *Novos Rumos*, 15-21 nov. 1963, p. 7. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/tematica/jornais/novos/index.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

<sup>23</sup> Relatório apresentado a Associação dos Lavradores de Coqueiros, pela Delegação que compareceu ao I Congresso dos Lavradores do Distrito Federal, realizada nos dias 3, 4 e 5 de julho de 1953.

<sup>24</sup> I Conferência dos Lavradores do Distrito Federal (Rio de Janeiro), 25-27 abr. 1958.

## Conclusão

A expansão dos loteamentos urbanos no Sertão Carioca durante os meados do século XX e a resistência que contra ela moveram os grupos de pequenos lavradores – os quais contavam com o apoio de órgãos da imprensa carioca, de grupos políticos e de agentes do legislativo municipal – conferiram novos significados ao espaço da zona rural. Uma área que antes era vista como decadente, tomada por desânimo, assolada por pestilências e que repousava no mais completo abandono, passa a ser vista a partir de meados do referido século como uma área cujas terras, consideradas devolutas, eram palcos de intensos conflitos de terras. Nesse novo cenário os principais problemas da região passam a ser a prática de grilagem, as ameaças de despejos contra grupos de lavradores e a dizimação da agricultura da região. Essa visão de uma área de conflitos de terra implicou por sua vez na formação de novos grupos sociais e na reconfiguração de grupos preexistentes: o Sertão Carioca era por isso o cenário de conflitos entre *grileiros* e *posseiros*. Mas tais conflitos se deram num contexto de grande crise de abastecimento no então Distrito Federal, sendo ela mesma um outro fator que contribuiu para a mudança de visão sobre a região: o problema da escassez de gêneros alimentícios levou com que se acreditasse que a produção agrícola do Sertão Carioca pudesse ser pensada como uma alternativa para a solução daquele problema. O debate então aberto sobre essa questão permitiu que os *posseiros* também colocassem em pauta os prejuízos causados pela atuação *gananciosa* dos *intermediários*, especialmente aqueles do Mercado Municipal.

Mas o fundamental, é que a eleição de tais problemas forneceu uma série de elementos que legitimariam a luta pela terra dos “posseiros” da região como algo que tinha por fim último contribuir para o abastecimento da cidade: ao chamar atenção da opinião pública para os atos de violência de *grileiros* e as extorsões praticadas por *intermediários* o que se queria dizer é que o grande prejudicado era, mais do que os *posseiros*, toda a população carioca.

É preciso ter em vista que o movimento de luta pela terra no Sertão Carioca não só agiu sobre a imprensa e o legislativo carioca, mas também se alimentou de referenciais fornecidos por esses setores. Ao mesmo tempo não se pode esquecer que tanto a imprensa quanto o legislativo não formavam um bloco homogêneo. A própria ligação com o movimento daqueles lavradores motivou e foi motivado por disputas de diferentes grupos e personalidades no interior daqueles setores. Em que pese as diferentes lógicas e interesses que moviam cada um daqueles agentes, a disputa que se deu entre eles pelo direito de falar sobre e pelos lavradores cariocas fez com que esses acabassem tendo reconhecida a sua existência enquanto grupo político, um grupo que naquela conjuntura tinha, acima de tudo, seus direitos ameaçados

com a destruição da agricultura do Sertão Carioca. O que, por consequência, reforçava a ilegitimidade dos pretensos proprietários que ameaçavam os lavradores de despejo.

No entanto se o movimento dos lavradores cariocas ganhou tanta visibilidade, por que então os pretensos proprietários conseguiram fazer valer seus objetivos? O que dizer então da eficácia das leis sobre desapropriação?

Do ponto de vista de sua eficácia e efetivação prática, temos que reconhecer que tais leis não produziram os frutos que seus autores desejavam (ou demonstravam desejar). Certamente as incongruências do seu texto (definição do que era terra improdutiva e área abandonada) foram um importante elemento para que ela não tenha produzido os efeitos desejados. Mas duas coisas precisam ser observadas: um primeiro aspecto é que tais leis foram elaboradas, discutidas e aprovadas num contexto de disputas entre vereadores e grupos sociais (partidos, companhias imobiliárias, pequenos lavradores, órgãos da imprensa, agentes estatais) e eram as exigências desse contexto que elas tinham que responder. E na medida em que elas nasciam em meio às tensões e conflitos desse contexto era impossível que elas não os expressassem sob a forma de incongruências e *silêncios*. Além disso, as leis por si só não eram capazes de fazer tábula rasa - e de uma hora para a outra - do contexto no qual tinham sido geradas. Havia um significativo movimento por parte de alguns grupos, que tinham inclusive grande influência junto a órgãos do executivo e do legislativo municipais, no sentido de garantir por meio de leis a consolidação do processo de urbanização do Sertão Carioca (a permissão para a instalação de indústrias na zona rural foi um dos muitos exemplos). Portanto, as leis de desapropriação e zoneamento, portanto, não se moviam numa espécie de *vácuo de poder* na estrutura das relações sociais e sim num determinado campo de correlação de forças, que era, por sinal, muito desfavorável para aqueles que gostariam que aquelas leis tivessem *vingado*.

Um segundo aspecto a observar é que se ao mesmo tempo tais leis eram pressionadas pelos limites de seu tempo elas também indicavam possibilidades e perspectivas àqueles que lutavam contra o modo como se dava a urbanização do Sertão Carioca. Se por um lado tais leis não ajudaram a resolver completamente os problemas dos pequenos lavradores, por outro os grupos de lavradores viram nela a possibilidade de a transformar num elemento que a um só tempo fornecesse legitimidade às suas pretensões e pudesse refrear o ímpeto dos pretensos proprietários. E se a aprovação das leis possa de alguma forma ter sido influenciada pelo movimento dos lavradores, não é menos

correto sugerir que o inverso também possa ter se dado. A lei referente às desapropriações talvez tenha sido o melhor exemplo, já que ela influenciou na própria linguagem exprimida pelos lavradores nas denúncias que eles faziam junto à imprensa e às autoridades políticas sobre as ameaças de despejo e do *regime de terror* implantado por pretensos proprietários, de forma com que essas áreas fossem caracterizadas como passíveis de desapropriação. Nesse sentido aquelas leis não foram apenas mediadoras da relação entre grupos de lavradores e pretensos proprietários – embora fosse essa a pretensão de agentes do poder público -, mas se constituíram elas mesmas em uma importante arena de conflitos entre eles. Nesse sentido, podemos dizer que a luta pelo que chamamos de políticas públicas (que também se referiam a questões como da comercialização dos produtos e garantia de condições para o efetivo exercício das atividades agrícolas) era um dos principais eixos do movimento dos pequenos lavradores cariocas.

Em suma, a intensa vulnerabilidade vivenciada por aqueles pequenos lavradores não foi capaz de impedir que resistissem e lutassem para viabilizar um outro caminho para o desenvolvimento da zona rural do Rio de Janeiro.

## Referências

BRITTO, Ana Lucia Nogueira de Paiva. *Novas Formas de Produção Imobiliária na Periferia: o caso da zona oeste do Rio de Janeiro*. 190p. Dissertação (Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.

CARO, Elizabeth. La Vulnerabilidad Social Como Enfoque de Análisis de la Política de Asistencia Social para La Población Adulta Mayor em México. In: Simpósio Viejos y Viejas Participación, Ciudadanía e Inclusión Social, 51 Congreso Internacional de Americanistas, Santiago de Chile 14-18 de julho de 2003.

FRIDMAN, Fânia. Os donos da terra carioca: alguns estudos de caso. In: Encontro Nacional da ANPUR, 5, 1993, Belo Horizonte. *Anais do V Encontro Nacional da ANPUR: UFMG*, 1993, p. 572-588.

\_\_\_\_\_. *Os Donos do Rio*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

GARCIA, Cid Sant'Ana. *Associação de Moradores e Movimentos Reivindicativos no Município do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado) COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, agosto de 1981.

LAGO, Luciana Corrêa do. *Movimento de Loteamentos do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado) IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990.

MIRANDA, Mariana Helena Souza Palhares. Crescimento Periférico da cidade do Rio de Janeiro: padrões espaciais de ocupação residencial.

Dissertação (Mestrado) UFRJ, Rio de Janeiro, dezembro de 1976.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. *Nas fronteiras do poder: conflito de terra e direito à terra no Brasil do século XIX*, Rio de Janeiro: Vício de Leitura/APERJ, 1998.

\_\_\_\_\_, Márcia Maria Menendes. A grilagem como legado”. In MOTTA, Márcia e PIÑEIRO, Théo Lobarinhas (orgs), *Voluntariado e Universo Rural*, Niterói: Vício de Leitura, 2001.

PECHMAN, Robert Moses. Formação histórica da estrutura fundiária na Zona Oeste do Rio de Janeiro e na Barra da Tijuca, *Relatório de Pesquisa*, IPPUR/UFRJ: Rio de Janeiro, 1987.

RIBEIRO, Cláudia Tavares. *Da Questão Urbana ao Poder Local: o caso da Barra da Tijuca*. Dissertação (Mestrado) IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990.

SILVA, Algéria Varela da. Vulnerabilidade e suas Consequências: o contexto educacional da juventude na região metropolitana de Natal”. In: *13° Encontro de Ciências Sociais no Norte Nordeste*, 03 a 06 set. 2007, UFAL, Maceió.

SOUZA, Maria Alice Martins de. Barra da Tijuca e Jacarepaguá: uma forma particular de loteamento irregular. Dissertação (Mestrado) IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, dezembro de 1995.



SAÚDE



# A PERIGOSA INTER-RELAÇÃO DO JUDICIÁRIO COM O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

Stefania Becattini Vaccaro<sup>1</sup>  
Leonardo Torres Vasconcelos<sup>2</sup>  
Lívia Furtado Borges<sup>3</sup>

## Introdução

O convite para refletir sobre *Direitos Humanos e Vulnerabilidades em Políticas Públicas* nos levou à análise da complexa relação hoje existente entre a atuação do Poder Judiciário e o Sistema Único de Saúde (SUS). O tema é complexo porque envolve a promoção da saúde como um direito humano, o estabelecimento de instituições capazes de assegurar este direito e o fortalecimento ou não de uma cidadania ativa. Esses componentes interligados colocaram um problema para o Judiciário: como garantir a efetivação desse direito sem aumentar o processo de fragilização do SUS?

O fenômeno aqui retratado ficou conhecido pelo termo *judicialização* e tem sua raiz na interdependência da Política com o Direito. Aliás, deste casamento nasceram outros dois frutos, a *jurisdicização da política* e o *ativismo judicial*. Enquanto a judicialização envolve a análise e o controle pelo Judiciário das políticas públicas e sociais, a jurisdicização diz respeito ao crescimento da normatização da vida social pelo Direito que, de forma ampliativa, subordina esferas da vida privada. Já o ativismo ocorre quando o Judiciário se coloca como “agência de controle da vontade do soberano, permitindo-lhe invocar o *justo contra a lei*”,<sup>4</sup> numa espécie de vanguarda iluminista.

A expansão do Direito sobre a vida, bem como a crescente ação judicial sobre a Política não ocasionam apenas efeitos danosos sobre o tecido social. Primeiro, porque dentro da *tese da complementariedade*<sup>5</sup> - entre direitos

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciências Sociais e Jurídicas pela Universidade Federal Fluminense (UFF); Coordenadora do Núcleo de Estudo em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG); Advogada.

<sup>2</sup> Graduado em Gestão de Serviços da Saúde pela Universidade Federal de Minas Gerais; Pesquisador do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Minas Gerais.

<sup>3</sup> Especialista em Direito Público pelo IDDE, Advogada e Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da UEMG.

<sup>4</sup> VIANNA, Luiz Werneck. Introdução. In: VIANNA, Luiz Werneck *et al* (org.). *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*, Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 21.

<sup>5</sup> Cf. DIMOULIS, Dimitri. Estado Nacional, Democracia e Direitos Fundamentais, Conflitos e Aporias. In: *Direitos Humanos e Democracia*. CLÈVE, Clèmerson Merlin *et al.* (org.). Rio de

fundamentais e regime democrático - não há possibilidade do exercício de uma cidadania autônoma sem a prévia reunião de condições culturais e materiais. Segundo, porque a mobilização política da sociedade para assegurar direitos junto ao Judiciário fez com que este se constituísse como novo *lócus* da esfera pública, desvinculado das clássicas instituições político-representativas.<sup>6</sup> Isso nem de longe é de somenos importância. Num país como o Brasil, onde as estruturas democráticas clássicas são de baixa qualidade e o histórico constitucional é figurado de rupturas e de não concretizações dos direitos em prol da cidadania, a atuação do Judiciário tem sido fator decisivo para dar vida à República<sup>7</sup>.

Conquanto tenha essa relevância, o crescimento da atuação judicial na *pólis* também tem efeitos prejudiciais. Graças a este expansionismo desenfreado a ideia da separação dos poderes vem sofrendo severos abalos, ao mesmo tempo em que estiola a construção do ordenamento jurídico como uma instância capaz de dar previsibilidade e segurança para as relações sociais. Porém, o efeito mais adversativo está na possibilidade desta atuação reduzir a cidadania ao espectro de um cliente-consumidor que aciona um Estado providencial<sup>8</sup>.

Os limites entre o benfazejo e a degenerescência são exíguos e tensos e, por tal, exigem um estudo cuidadoso sobre os diferentes argumentos colocados nesta problemática.<sup>9</sup> Não nos cabe aqui enfrentá-los. O objeto deste texto está circunscrito tão-só na análise da inter-relação entre a atuação do Poder Judiciário com o SUS. O objetivo é chamar a atenção para algumas variáveis e procedimentos envolvidos nessa dinâmica, os quais podem reduzir a possibilidade de efetivação da saúde como direito.

## 1. Diferentes Concepções de Saúde

Definir saúde significa demarcar limites entre o normal e o patológico. Como um processo de atribuição de significados esse ato terá, indiscutivelmente, uma natureza cultural. Ou seja, a sua definição será o resultado de um conjunto valorativo e simbólico correlacionado ao entendimento do que vem a ser o homem, da sua relação com o meio e do papel que compete a

---

Janeiro: Forense, 2007, p. 29-45.

<sup>6</sup> Cf. CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea*. 2ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

<sup>7</sup> Cf. VIANNA, op cit. Ver BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade com ênfase no federalismo das regiões*. 3ª edição, São Paulo: Malheiros, 1996.

<sup>8</sup> Cf. HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia – entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

<sup>9</sup> Cf. HABERMAS, op. cit. Ver CAPPELLETTI, Mauro. *Juizes Legisladores?* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

este no desenvolvimento das estruturas de formação social. É, pois, um conceito histórico. Apesar disto, é de grande importância defini-lo já que é por meio de sua compreensão que se estabelece concretamente a gestão da vida individual e coletiva nas diferentes sociedades.

Dado ser um conceito impreciso sua definição se faz, por um lado, pelo estabelecimento das questões centrais e na interação destes com outros conceitos.

Assim, conceitos como equilíbrio, capacidade de realização e bem estar, certamente compõem seu núcleo central (*sic*), embora não sejam suficientes para delimitar completamente o conceito de saúde. Igualmente, doença, sofrimento, incapacidade e não atendimento de necessidades básicas são conceitos externos que, por contraste, permitem sua construção<sup>10</sup>.

Noutro lado, o conceito é produto das distintas concepções científicas, as quais são umbilicalmente ligadas ao curso do desenvolvimento socioeconômico da produção. Neste sentido, se verifica que diferentes modelos de entendimento do processo saúde-doença se afirmaram no curso da história do capitalismo nas sociedades ocidentais. Sabroza<sup>11</sup> destaca três: o modelo epidemiológico da tríade causal, o modelo multicausal ou de fatores etiológicos e o modelo de transição epidemiológica. Cada um deles trouxe consigo o conceito de normalidade, a classificação das doenças, bem como as formas de intervenção e de cuidado.

Afora isso, é preciso considerar que o processo saúde-doença em “formações sócio espaciais complexas, como a nossa, se expressa como problemas de saúde pública, na interface entre o Estado e a Sociedade, entre o particular e o público, entre o individual e o coletivo”.<sup>12</sup> Isso, por sua vez, direciona a agenda de saúde pública e constrói os modelos de atenção.

Em vista disso, a Organização Mundial de Saúde (OMS) definiu esse processo como “o estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não somente a ausência de enfermidade ou invalidez”<sup>13</sup>. É claro que, esta condição não se alcança sem o controle das *determinantes sociais*, a exemplo do estilo de vida, pobreza, estrutura social, condições do meio ambiente, fatores psicológicos, nutrição *etc.* Daí poder se afirmar com segurança que a *estrutura de atenção à saúde* é apenas uma das muitas variáveis importantes nesta dinâmica.

<sup>10</sup> SABROZA, Paulo. *Concepções de Saúde Doença*. Escola Nacional de Saúde Sérgio Arouca, 2004, p. 5. Disponível em: <<http://www.abrasco.org.br/UserFiles/File/13%20CNS/SABROZA%20P%20ConcepcoesSaudeDoenca.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

<sup>11</sup> *Ibidem*

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 04.

<sup>13</sup> CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, preâmbulo.

## 1.1 Modelos de Atenção à Saúde

É a compreensão do processo saúde-doença cumulada às tecnologias disponíveis e às escolhas políticas que definem o modelo de atenção à saúde numa sociedade. De modo que, não há um modelo certo ou errado. Há formas diferentes de “organização e articulação entre os diversos recursos físicos, tecnológicos e humanos disponíveis para enfrentar e resolver os problemas de saúde da coletividade”.<sup>14</sup> Isso, no entanto, não quer dizer que a escolha de um modelo seja um ato neutro. Ao contrário. É um ato produtor da sociedade e, por tal, de natureza ética.

Como se sabe, os modelos de assistência se estabelecem na interseção de duas lógicas, a econômica e a da reprodução da vida. Por isso, as escolhas de intervenção são mediadas pelo critério de eficácia e pela relação custo-benefício.<sup>15</sup> Neste sentido, dois são os principais modelos: o biomédico e o de atenção primária à saúde. O primeiro é voltado para a “doença em seus aspectos individuais e biológicos, centrado no hospital, nas especialidades médicas e no uso intensivo de tecnologia”.<sup>16</sup> Já o segundo busca a racionalização do uso das tecnologias na atenção médica e seu gerenciamento eficiente, bem como prioriza a relação médico-paciente e os aspectos sociais.

No curso de nossa história, o modelo biomédico apresentou resultados importantes na atenção à saúde. Porém, também apresentou limites. A abordagem centrada em características individuais e biológicas tem baixa efetividade quando os problemas de saúde são gerados por migrações e condensações urbanas, por violência, por doenças infecciosas, por neoplasias, entre outros. Tem um custo vertiginoso, especialmente quando confrontado com ações estruturais (saneamento, educação, emprego) capazes de influir no processo saúde-doença da coletividade. Além do alto custo impedir o acesso democrático.<sup>17</sup> Apesar disto, o fato é que a concepção sobre saúde crescentemente se associou ao acesso de serviços e de insumos médico-hospitalares.

## 1.2 O Histórico do Acesso à Saúde no Brasil

Igualmente a outros países, o processo histórico de construção das políticas de saúde no Brasil esta relacionado ao modo que esta sociedade se estabeleceu como Estado-nação e à forma como vão sendo constituídos os processos produtivos na organização social. As primeiras ações na área foram realizadas ainda no período colônia, com o objetivo de manter o poder e os

---

<sup>14</sup> SILVA JÚNIOR, Aluísio; ALVES, Almeida Carla. Modelos Assistenciais em saúde: desafios e perspectivas. In: MOROSINI, Márcia Valéria; CORBO, Anamaria D'Andrea (org.). *Modelos de Atenção e a Saúde Família*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 27.

<sup>15</sup> Cf. SABROZA, op. cit.

<sup>16</sup> SILVA JÚNIOR; ALVES op.cit, p. 28.

<sup>17</sup> Cf. SILVA JÚNIOR; ALVES, op. cit.

negócios de interesse da realeza. Estavam, pois, especialmente direcionados às zonas portuárias. Foi com a vinda da família real que se estabeleceram as condições para o início de um projeto de institucionalização do setor de saúde. Houve a regulação da prática profissional e a chegada de alguns médicos.<sup>18</sup> Daí se dizer que a lógica da organização sanitária do país durante o período colonial e imperial se deu a partir das experiências da Metrópole<sup>19</sup>.

Com a proclamação da República, as políticas de saúde ganharam mais espaço e levaram a uma reorganização do papel do Estado nessa área. Com efeito, surgiram ações voltadas ao campo da saúde pública. Assim, no início dos anos 1900, o Estado realizou grandes campanhas sanitárias e de vacinação para conter as epidemias de febre amarela, de peste e de varíola. Essas campanhas, no entanto, eram pontuais e não asseguravam a erradicação ou o controle de outras tantas doenças. À época, também se criou o Departamento Nacional de Saúde Pública (DNPS).

Na segunda década do Séc. XX, o incremento da industrialização no país e o crescimento da massa de trabalhadores urbanos trouxeram reivindicações de saúde previdenciária. O resultado foi que os trabalhadores organizaram junto às suas empresas as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs). Este modelo, todavia, não era extensível ao conjunto da sociedade e nem mesmo das empresas. Apenas as categorias mais estruturadas (comerciários, bancários, industriários, etc) das maiores empresas obtiveram este benefício. O papel do Estado se resumia à legalização e ao controle à distância do funcionamento das Caixas<sup>20</sup>.

Em 1930 ocorreram duas mudanças estruturais. O DNPS foi transferido do Ministério da Justiça para o Ministério da Educação e Saúde (MESP); ao mesmo tempo foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) no intuito de estabelecer proteção ao trabalhador, inclusive na área de saúde. Com isso, as CAPs se transformaram em Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAPs). O sistema deixou de ser organizado por empresas e passou a se estabelecer por categoria profissional. Além disso, passou a contar com o Estado na sua administração, controle e financiamento<sup>21</sup>.

Desta forma, os trabalhadores das categorias de maior interesse para o Estado passaram a fruir de um sistema de proteção social. O grosso da população, entretanto, dependia de algumas unidades de atendimento a problemas específicos e da caridade. As camadas mais abastadas, por sua vez, procuravam o cuidado no atendimento privado. Em síntese, a nova estrutura

<sup>18</sup> Cf. BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. História das políticas de saúde no Brasil: trajetória do direito à saúde. In: MATTA, Gustavo Corrêa; MOURA, Ana Lúcia (org.). *Políticas de Saúde: organização e operacionalização do sistema único de saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 29-61, 2007.

<sup>19</sup> Cf. PAIM, Jairnilson Silva. *O que é o SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

<sup>20</sup> Cf. PAIM, op. cit. Cf. SILVA JÚNIOR; ALVES, op. cit. Cf. BAPTISTA, op. cit.

<sup>21</sup> Cf. BAPTISTA, op. cit.

nacional de organização política dos serviços de saúde trouxe pouca inovação na forma de abordagem concernente às questões de prevenção e de ações para o conjunto populacional. As intervenções continuaram a ser feitas por campanhas e a assistência à saúde permaneceu fragmentada, enquanto avançava o modelo norte americano baseado na concepção biomédica<sup>22</sup>.

Nos anos 50 foi instituído o Ministério da Saúde; outras categorias profissionais aderiram ao modelo do IAPs ampliando o rol de beneficiados; floresceu a ideologia *desenvolvimentista* que estabeleceu uma relação pobreza-doença-subdesenvolvimento. Isso tudo, deu início a discussões mais aprofundadas sobre a saúde como direito e à proteção social como política pública<sup>23</sup>.

O período militar trouxe novas mudanças. Os IAPs foram unificados e deram nascimento ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). A partir deste momento, os trabalhadores de carteira assinada passaram a ter acesso à assistência médica e previdenciária. Contudo, foi mantida a lógica do atendimento individualizado e do crescimento da rede privada pela compra de serviços. O cenário era o de exclusão de grandes contingentes populacionais. A este quadro Santos<sup>24</sup> deu o nome de *cidadania regulada*.

Em 1975, com a promulgação da Lei 6.229, foi criado o Sistema Nacional de Saúde. A finalidade foi reforçar o orçamento do Ministério da Saúde de forma a aumentar a cobertura dos serviços em regiões que tinham pouco acesso, como o Nordeste do país e as zonas rurais. No mesmo ano também foi criado o Sistema de Vigilância Epidemiológica (Lei 6.259/1975) com objetivo de estabelecer programas e ações especiais de controle de doenças e de atenção a grupos prioritários. Já em 1977, foi criado o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) que incorporou o Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE)<sup>25</sup>.

À época, houve o fortalecimento da sociedade civil organizada, de instituições acadêmicas e de entidades que pautavam a Reforma Sanitária. Em 1979, o Centro Brasileiro de Estudos em Saúde (CEBES) apresentou, no I Simpósio de Política Nacional de Saúde realizado na Câmara dos Deputados, o documento *A questão democrática na área da saúde* que trouxe, pela primeira vez, a proposta da criação do Sistema Único de Saúde (SUS).

Em 1986, foi realizada a VIII Conferência Nacional de Saúde contando com 4.000 pessoas. O debate levou à aprovação, por unanimidade, das diretrizes de universalização e do controle social efetivo em relação às práticas

---

<sup>22</sup> Cf. PAIM, op. cit.

<sup>23</sup> Cf. BAPTISTA, op. cit.

<sup>24</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campos, 1979.

<sup>25</sup> Cf. PAIM, op. cit.

de saúde.<sup>26</sup> Este movimento foi um marco de grande importância no debate da Reforma Sanitária Brasileira. Seu relatório final serviu de referencial para a criação do capítulo de saúde na Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Graças, portanto, à articulação dos atores do meio acadêmico, dos movimentos populares, dos profissionais de saúde, entre outros, o tema ganhou espaço, visibilidade e, principalmente, foi reestruturado para dar acesso democrático ao conjunto da população. Noutras palavras, o movimento da Reforma Sanitária - *a partir de uma construção coletiva* - foi responsável não somente pela reorganização dos serviços de saúde, mas pela reestruturação do pensamento ideológico em relação ao acesso às práticas em saúde e à criação de políticas.

### 1.3 O Direito à Saúde pós CF/88

Com a CF/88 a saúde foi promovida a direito subjetivo público, passando a ser um *direito de todos e dever do Estado* (art.196), independente de contribuição ou de qualquer critério de discriminação. Segundo o Texto Constitucional, este direito deve ser garantido *mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos*. Devem igualmente ser asseguradas *ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação*.

Nesse sentido, a promoção da saúde deve ser perseguida por meio da intervenção estatal sobre determinantes sociais, ambientais e comportamentais inespecíficos. A isso, devemos somar a realização de ações de proteção que atuem sobre determinantes específicos, a exemplo de campanhas de imunização. Por fim, cabe ao Estado estabelecer ações e serviços voltados à recuperação da pessoa, o que inclui o tratamento precoce e/ou de doenças já estabelecidas, bem como o cuidado de sua reinserção pós-tratamento.

Para executar o conjunto dessas iniciativas o SUS foi instituído. Sua estrutura se fez numa rede hierarquizada e regionalizada sustentada pelos fundamentos da descentralização e da participação da comunidade (art. 198). A estratégia eleita foi universalizar o direito à saúde por meio do acesso integral como forma de enfrentar as grandes desigualdades sociais e regionais do país.

Esse desenho da política de saúde reflete os ideais propagados pela Reforma Sanitária que buscou instituir um sistema, ao mesmo tempo, único e regionalizado. A lógica é integrar ações uniformes propostas pelo Ministério da Saúde, com a organização de uma rede de comunicação e de planejamento de assistência pelos estados e municípios. Com isso, serão adotadas ações e serviços mais eficazes e de menor custo, na medida em que é possível o melhor conhecimento dos problemas sociais e de saúde que

<sup>26</sup> Cf. BAPTISTA, op. cit.

atingem os territórios. Por consequência, também é obtida a descentralização e enfrentadas as desigualdades regionais.

A integralidade à saúde, por sua vez, foi concebida como um contraponto ao contexto institucional da saúde pré-88 que se dividia em ações promovidas pela saúde pública e pela medicina previdenciária. Aqui o intuito era integrar essas áreas para realizar ações e serviços necessários para garantir saúde à população<sup>27</sup>. Daí a integralidade de atendimento à saúde ter sido assegurada por meio de um conjunto de ações e serviços, individuais e coletivos, de cura e de prevenção, que devem observar os diferentes níveis de atenção exigidos para cada caso.

A Constituição ordenou que a regulamentação, a fiscalização e o controle dessas ações e serviços fossem estabelecidos em lei (art. 197). Com efeito, veio a lume a Lei 8.080/1990, a qual sofreu durante sua tramitação alguns vetos parciais. Assim, posteriormente, foi editada a Lei 8.142/1990, para suprir algumas das lacunas constantes na primeira. Essas diziam respeito, especialmente, ao controle social e às fontes de financiamento. Nenhuma das duas leis, no entanto, regulamentou a integralidade de atendimento. Esta ausência legislativa só foi suplantada pela edição da Lei 12.401/2011 que, em linhas gerais, estabeleceu quais bens e serviços serão oferecidos pelo SUS e em quais circunstâncias. Também definiu um conjunto de deveres para o Ministério da Saúde e criou a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologia no SUS (CONITEC).

Nos moldes atuais, a gestão da saúde brasileira conta com as áreas de Atenção à Saúde (abrangendo os serviços de assistência), Vigilância em Saúde (responsável pela vigilância de doenças), Ciência e Tecnologia (responsável por auxiliar na incorporação e avaliação de novas tecnologias), Gestão do Trabalho e Educação na Saúde (responsável por regular o trabalho em saúde e promover ações de educação entre profissionais e sociedade) e, finalmente, Gestão estratégica e Participativa (mais voltada para gestão e articulação entre os atores executivos do SUS). Tudo isso amparado por assessorias jurídicas, de planejamento, de logística, informática, administrativa, de economia da saúde e outras que possibilitam o andamento e execução deste sistema<sup>28</sup>.

A dimensão e a importância do SUS para a população brasileira aparecem nos números. No primeiro semestre de 2016 tivemos 71,1% da população diretamente atendida por estabelecimentos públicos de saúde.<sup>29</sup> Entre

<sup>27</sup> Cf. BAPTISTA, op. cit.

<sup>28</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. *Organograma - Estrutura e Competências*. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/estrutura-e-competencias/leia-mais-estrutura-e-competencias>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

<sup>29</sup> BRASIL. Ministério da Saúde e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional de Saúde 2016*. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/principal/agencia-saude/17961-71-dos-brasileiros-tem-os-servicos-publicos-de-saude-como-referencia>>. Acesso em 05 jun. 2016.

os anos de 1980 a 2010, a mortalidade infantil no Brasil foi reduzida de 61,9 para 16 por mil nascidos vivos.<sup>30</sup> Neste período, doenças – como a Poliomielite<sup>31</sup> e o Sarampo<sup>32</sup> – foram erradicadas. A expectativa de vida passou de 62,6 anos em 1980 para 75,2 anos em 2014.<sup>33</sup> Os números não deixam dúvida. As evidências de melhora na qualidade de vida populacional são indiscutíveis e são resultantes, em grande medida, do combate às desigualdades sociais em saúde que, embora estejam ligadas a grupos definidos, afetam a todos<sup>34</sup>.

Apesar desses avanços sociais há uma crise em curso na saúde, a qual tem desaguado no Poder Judiciário. Para buscar soluções efetivas para seu enfrentamento é preciso atentar à complexidade do SUS e considerar sua natureza e dimensões. Isto afastará o risco de reduzir o problema à questão financeira ou de fracasso do modelo assistencial. Afinal, discutir saúde envolve lidar com as expectativas das pessoas em relação ao tema, com a questão ética do valor da vida, com a dissociação entre discursos dominantes e a experiência cotidiana<sup>35</sup>, com o crescimento do acesso a informações de saúde, com o monitoramento periódico de marcadores clínicos, entre outros.

É também preciso ter claro que cada uma das conquistas do SUS só foi possível a partir da mudança na lógica de pensar a saúde no Brasil. Graças a isso foi estabelecido um novo paradigma baseado na articulação política e na troca de experiência entre diversos saberes. Mas, toda essa estrutura corre o risco de vir ao chão, caso o Judiciário continue a realizar ingerências crescentes sem buscar estabelecer formas de coordenação intersetorial.

## 2. A Judicialização da Saúde

A judicialização não é um fenômeno restrito ao Brasil, nem tampouco à área de saúde. Ao contrário. Trata-se de um movimento de âmbito mundial que exsurge como um corolário das transformações no papel do Estado e na hermenêutica constitucional. Capelletti há muito já falou sobre o impacto da

<sup>30</sup> COELHO, Vera Schattan; DIAS, Marcelo. Saúde e Desigualdade no Brasil. In: ARRETCHE, Marta (org.) *Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*, São Paulo: Unesp; CEM, 2015, p. 249.

<sup>31</sup> BRASIL. Portal Brasil. *Brasil apresenta ações de erradicação da poliomielite*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2015/04/brasil-apresenta-acoes-de-erradicacao-da-poliomielite-em-evento-internacional>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

<sup>32</sup> BRASIL. Portal da Saúde. *Situação Epidemiológica – Dados*. Disponível em: <<http://portal-saude.saude.gov.br/index.php/situacao-epidemiologica-dados-sarampo>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

<sup>33</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sala de Imprensa. *Em 2014, esperança de vida ao nascer era de 75,2 anos*. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=3045>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

<sup>34</sup> Cf. BARATA, Rita Barradas. *Como e Por Que as Desigualdades Sociais Fazem Mal à Saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

<sup>35</sup> Cf. SABROZA, op. cit.

legislação do *welfare state* sobre o Direito. Ele evidenciou que a mudança do paradigma do Estado Liberal para o Social levou a uma substituição da *certeza jurídica* para um estado promocional, com ênfase na construção do tempo futuro<sup>36</sup>.

Por outra parte, houve uma evolução da hermenêutica constitucional. As *normas programáticas*<sup>37</sup> deixaram de ser entendidas apenas como dirigentes para, então, serem percebidas como cláusulas que vinculam o poder público. Isto, no claro no intuito, de propagar o *sentir constitucional* como um modo de integração política.<sup>38</sup> Daí Canotilho ter afirmado não ser surpresa “o fato de que a problemática dos direitos sociais tenha sido deslocada, em grande parte, para as teorias da justiça, as teorias da argumentação e as teorias econômicas do direito<sup>39</sup>”.

No caso do Brasil, o fenômeno da judicialização se materializou de forma inaugural na área da saúde graças à interposição de ações reivindicativas de tratamentos para a AIDS. Em seguida, o movimento ganhou lastro e buscou reivindicar outros tantos insumos, tratamentos e procedimentos médico-hospitalares. Isto trouxe, paradoxalmente, boas e más consequências para a esfera pública. Por um lado, a judicialização elevou a consciência sobre a saúde como um direito e deu visibilidade para demandas que poderiam ser sufocadas na arena meramente política. Por outro, o crescimento contínuo das demandas dessa natureza impactou diretamente as finanças dos entes federados e fomentou uma prática corrosiva no planejamento de longo prazo das políticas públicas<sup>40</sup>.

O vulto desta problemática não tardou a aparecer nos números. No ano de 2014 já tramitavam no Judiciário 75.651 ações discutindo o direito à saúde<sup>41</sup>. Esse quadro levou as mais altas instâncias do Judiciário brasileiro a reconhecerem o problema e a propor algumas medidas.

A primeira delas veio do Supremo Tribunal Federal (STF). No ano de 2009 este órgão realizou uma Audiência Pública, com diferentes atores sociais,

<sup>36</sup> Cf. CAPPELLETTI, op. cit.

<sup>37</sup> Cf. SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

<sup>38</sup> Cf. VERDÚ, Pablo Lucas. *O Sentimento Constitucional: aproximação ao estudo do sentir constitucional como modo de integração política*, Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

<sup>39</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. Metodologia “fuzzy” e “camaleões normativos” na problemática actual dos direitos económicos, sociais e culturais. In: *Estudos sobre direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 98.

<sup>40</sup> Cf. WANG, Daniel Wei Liang. Poder Judiciário e Políticas Públicas de Saúde: participação democrática e equidade, *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 14, n. 54, p. 51-87, 2009.

<sup>41</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2015: ano-base 2014*. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

buscando compreender o objeto das demandas relacionadas à saúde. Com efeito, buscou traçar balizas de interpretação deste direito e estabeleceu parâmetros para serem considerados antes da prolação de decisões pelos magistrados<sup>42</sup>.

Em sequência, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) realizou alguns seminários e fóruns temáticos, bem como editou resoluções e recomendações ao Poder Judiciário. Nestes atos, o CNJ estabeleceu orientações aos Tribunais para que estes adotassem determinadas medidas com a finalidade de aumentar a eficiência na solução de conflitos relacionados à saúde. Dentre suas orientações se destacam o direcionamento para que os Tribunais implantem Núcleos de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NATs) e para que celebrem convênios aptos a disponibilizar apoio técnico de médicos e de farmacêuticos aos magistrados.

Mais recentemente, este órgão realizou uma pesquisa para analisar as relações “entre o Poder Judiciário, a sociedade e a gestão da saúde, com foco nas estratégias de efetivação do direito à saúde”<sup>43</sup>. Esta investigação buscou, de modo específico, analisar as concepções e os sentidos dado ao direito à saúde pelos atores sociais; identificar o perfil amplo dos litígios em saúde no Brasil; e compreender os arranjos institucionais e sociais que vêm sendo estabelecidos entre Judiciário, sociedade e administração pública.

Sob o primeiro enfoque a conclusão da pesquisa é de que a concepção de saúde levada ao Judiciário é de natureza curativa, o que evidencia “uma dimensão bastante parcial de todas as ações e serviços de saúde que devem ser prestadas pelo poder público”.<sup>44</sup> Sob o segundo ângulo, o perfil dos litígios foi identificado como de predominância individual. Além disso, se identificou haver tanto uma baixa referência à Audiência Pública realizada pelo STF e/ou a ausência das diretrizes nela estabelecidas, como uma baixa referência às orientações estabelecidas pelo CNJ. Por outro lado, se identificou uma tendência à utilização dos NATs, especialmente nas Capitais. Quanto ao terceiro objetivo, de compreender os arranjos institucionais, foi irrisória a participação dos Tribunais no país. Apenas 5 deles mostraram ter alguma prática neste sentido. Isto evidenciou a baixa articulação política deste Poder com outras instâncias democráticas.

Noutra parte, o Legislativo respondeu a esse movimento político e social com a edição da Lei 12.401/2011. Essa lei trouxe os critérios de definição da

---

<sup>42</sup> Cf. VACCARO, Stefania Becattini; *et al.* Apontamentos para Compreensão do Debate Sobre a Judicialização na Saúde, *Ius Gentium*, v. 7, n. 1, p. 297-313, 2016.

<sup>43</sup> ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni (coord). *Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiências*, Brasília: Ministério da Justiça, CNJ, 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/6781486daef02bc6ec8c1e491a565006.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 43.

assistência terapêutica integral; esclareceu quais são os produtos de interesse para a saúde; definiu a natureza do protocolo clínico e os critérios para serem observados por este documento. Também previu procedimentos para serem adotados na falta de protocolo clínico e, especialmente, atribuiu competência ao Ministério da Saúde, assessorado pelo CONITEC, para incorporar, excluir ou alterar novos medicamentos, produtos e procedimentos na lista do SUS.

Para realizar os procedimentos de alteração no SUS esta lei criou um processo administrativo e estabeleceu critérios para serem observados quando da definição. Também determinou um prazo de até 180 dias para a análise do requerimento e, principalmente, constituiu um foro plural para a tomada de decisão. Isto porque o CONITEC é composto por um representante indicado pelo Conselho Nacional de Saúde e outro especialista na área indicado pelo Conselho Federal de Medicina. Além disso, a lei determinou que as decisões deste órgão devem ser precedidas da realização de consulta e de audiências públicas.

Ora, esta medida adotada pelo Legislativo foi de suma importância na defesa e na preservação da saúde como um direito. Primeiro, porque conferiu transparência às decisões que alteram a assistência terapêutica integral. Segundo, porque envolveu a sociedade civil, os profissionais e a administração pública no resultado da mudança pretendida. Com isso, transportou os cidadãos de meros destinatários de direitos a autores destes. Por fim, a lei manteve as escolhas de alocação de recursos na instituição que detém a visão do conjunto e a possibilidade de realizar planejamentos de longo alcance.

No plano da concretização dos direitos não há a menor possibilidade de conceder tudo a todos. Afinal, a *justiça distributiva* diz respeito a preferências de destinação de recursos escassos. De modo que é preciso fazer escolhas. Daí a importância de compreender que a base do SUS é o tratamento igualitário dos diferentes reclamos. Ou seja, seu princípio fundante é o atendimento integral das necessidades em saúde até o limite que o sistema pode oferecer para todos.

Ocorre que num cenário de escassez, as decisões judiciais que asseguram para alguns indivíduos ou grupos a apropriação dos recursos leva inevitavelmente a mudanças das escolhas alocativas. Com bem alertou Wang,<sup>45</sup> a pergunta é quem perde com essas decisões. O fato é que a judicialização desenfreada da saúde vem corroendo o sistema que, assim, se torna menos justo e racional.

Não há dúvida que o Judiciário é uma instituição estratégica na democracia e que tem um *múnus* fundamental na reestruturação do tecido de sociabilidade. Ao dizer o direito a magistratura resolve se um dado conflito tem esteio na Constituição e nas leis e, simultaneamente, fornece diretivas de

---

<sup>45</sup> Cf. WANG, op.cit.

*segurança jurídica* ao conjunto da sociedade. Seu papel, contudo, *não* diz respeito ao arbitramento das decisões políticas que refletem valores e interesses distintos. Num estado democrático de direito esta função compete à sociedade.

O espaço para as decisões sobre a alocação de recursos é a esfera da política. Afinal, essas escolhas dizem respeito sobre quais bens serão financiados pelo conjunto da sociedade e quem irá apropriá-los. Por isso, as preferências devem ser adotadas num espaço em que seja garantida a participação e a contestação pública. De modo que, se o Judiciário ignorar as escolhas trágicas realizadas irá, inevitavelmente, carcomer o próprio processo democrático.

Não há como efetivar a saúde como um direito sem considerar a justiça distributiva e a eficiência no gasto público. O SUS não é produto da cabeça de alguns iluminados, é resultado de “um processo político complexo que envolveu a sociedade civil, as instituições de ensino e de pesquisa e o próprio Estado”.<sup>46</sup> Daí o grande desafio que se apresenta ao Judiciário. Que pode se apequenar ao restringir sua atuação a decisões solitárias e descoordenadas, ou pode se estabelecer como o regente da República ao articular uma política judiciária capaz de coordenar instituições da democracia representativa e participativa.

## Conclusão

O projeto de saúde do Estado brasileiro se encontra num impasse. Pode avançar na efetivação de mudanças estruturais capazes de alterar as condições de saúde do conjunto populacional. Ou pode sucumbir pela imposição de um modelo biomédico-hospitalar.

A problemática esta longe de ser simples. Mas não pode haver dúvidas que a extensão da integralidade da assistência terapêutica deve ser definida na arena política, considerando a eficácia e a relação custo-benefício das medidas adotadas. Também não pode ser esquecido que o *direito à saúde* é apenas uma faceta da *saúde como direito*. A garantia de efetivação deste último perpassa, necessariamente, por mudanças na estrutura da organização social de produção, na redução dos níveis de desigualdade e no estabelecimento de condições dignas de vida para a população.

É inegável que o SUS acumula em sua história diversas experiências exitosas. A participação social, o crescimento constante da sua abrangência territorial, o número cada vez maior de usuários são apenas alguns desses exemplos. Ainda assim, não se pode negar a crise em curso.

O desafio da magistratura nacional é, pois, reger esta crise que está sob sua égide. As chaves estão no estabelecimento de mecanismos que permitam

<sup>46</sup> BAPTISTA, op. cit., p. 58.

o diálogo com os Conselhos Sociais de Saúde e no controle de legalidade dos atos do CONITEC. Se o Judiciário for capaz de estabelecer arranjos institucionais coordenados irá iluminar a política, fortalecer o princípio federativo, a solidariedade social e se colocará como instituição central no avanço do projeto de saúde do Estado brasileiro. Com isso, irá cumprir sua missão de assegurar os direitos fundamentais à população e, principalmente, irá realizar a integração política pelo *sentir constitucional*.

## Referências

ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni (coord). *Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiências*, Brasília: Ministério da Justiça, CNJ, 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/6781486daef02bc6ec8c1e491a565006.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. História das políticas de saúde no Brasil: trajetória do direito à saúde. In: MATTA, Gustavo Corrêa; MOURA, Ana Lúcia (org.). *Políticas de Saúde: organização e operacionalização do sistema único de saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 29-61, 2007.

BARATA, Rita Barradas. *Como e por que as desigualdades sociais fazem mal à saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Organograma - Estrutura e Competências*. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/estrutura-e-competencias/leia-mais-estrutura-e-competencias>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional de Saúde 2016*. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/principal/agencia-saude/17961-71-dos-brasileiros-tem-os-servicos-publicos-de-saude-como-referencia>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

BRASIL. Portal Brasil. *Brasil apresenta ações de erradicação da poliomielite*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2015/04/brasil-apresenta-acoes-de-erradicacao-da-poliomielite-em-evento-internacional>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

BRASIL. Portal da Saúde. *Situação Epidemiológica – Dados*. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/situacao-epidemiologica-dados-sarampo>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade com ênfase no federalismo das regiões*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

- CANOTILHO, J. J. Gomes. Metodologia “fuzzy” e “camaleões normativos” na problemática actual dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: *Estudos Sobre Direitos Fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes Legisladores?* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.
- CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
- COELHO, Vera Schattan; DIAS, Marcelo. Saúde e Desigualdade no Brasil. In: ARRETCHE, Marta (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*, São Paulo: Unesp; CEM, 2015.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2015: ano-base 2014*, Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 10 ago. 2016.
- DIMOULIS, Dimitri. Estado Nacional, Democracia e Direitos Fundamentais, Conflitos e Aporias. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin *et al.* (org.), *Direitos Humanos e Democracia*. Rio de Janeiro: Forense, p. 29-45, 2007.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia – entre facticidade e validade*, v. I, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sala de Imprensa. *Em 2014, esperança de vida ao nascer era de 75,2 anos*. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=3045>>. Acesso em: 05 jun. 2016.
- PAIM, Jairnilson Silva. *O que é o SUS*, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.
- SABROZA, Paulo. *Concepções de Saúde Doença*. Escola Nacional de Saúde de Sérgio Arouca. Disponível em: <<http://www.abrasco.org.br/UserFiles/File/13%20CNS/SABROZA%20P%20ConcepcoesSaudeDoenca.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2016.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campos, 1979.
- SILVA JÚNIOR, Aluísio; ALVES, Almeida Carla. Modelos Assistenciais em saúde: desafios e perspectivas. In: MOROSINI, Márcia Valéria; CORBO, Anamaria D’Andrea (org.). *Modelos de Atenção e a Saúde Família*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 27-43, 2007.
- SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- VACCARO, Stefania Becattini; VASCONCELOS, Leonardo Torres; BORGES,

Lívia Futado. Apontamentos para compreensão do debate sobre a judicialização na saúde, *Ius Gentium*, v. 7, n. 1, p. 297-313, 2016.

VERDÚ, Pablo Lucas. *O Sentimento Constitucional: aproximação ao estudo do sentir constitucional como modo de integração política*, tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

VIANNA, Luiz Werneck. Introdução. In: VIANNA, Luiz Werneck *et al* (org.). *A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil*, Rio de Janeiro: Revan, p.15-44, 1999.

WANG, Daniel Wei Liang. Poder Judiciário e políticas públicas de saúde: participação democrática e equidade, *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 14, n. 54. Jan./Junho, p. 51-87, 2009.

# POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE MENTAL: LUTA POR DIREITOS HUMANOS E AMPLIAÇÃO DE ESPAÇOS EXISTENCIAIS

Maria Inês Badaró Moreira<sup>1</sup>

## Introdução

A análise da Reforma Psiquiátrica Brasileira nas últimas décadas<sup>2</sup> indica inegáveis conquistas no redirecionamento do cuidado em saúde mental, uma vez que expandiram e diversificaram a possibilidade de ações no sentido do acolhimento ao sofrimento psíquico em serviços comunitários, como também houve aceleração da desinstitucionalização de pessoas submetidas a longos períodos de internações psiquiátricas, ao mesmo tempo em que ocorreu expressiva redução do número de leitos em hospitais psiquiátricos. Paralelamente a isso, se estruturou ampla rede de cuidados com base em um modelo de atenção comunitária não centrada em hospital. Esta foi a direção tomada pela política pública de saúde mental no Brasil nos últimos anos, tal como preconizado pela Lei 10.216<sup>3</sup> que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental.

Em consequência deste redirecionamento, a assistência pública em saúde mental no Brasil estruturou-se em uma ampla rede municipal de cuidados comunitários a partir do deslocamento do modelo hospitalocêntrico anterior em que o Hospital Psiquiátrico era o *locus* principal para o tratamento do sofrimento psíquico. O modelo anterior estava sustentado pelo equivocado princípio de isolamento<sup>4</sup> e afastamento do indivíduo de seu mundo social, a centralidade do hospital psiquiátrico produziu milhares de pessoas afastadas de seus familiares, abandonadas e excluídas do contato social<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Psicóloga; Mestre e Doutora em Psicologia; Pós-Doutorado em Saúde Coletiva; Docente do Departamento de Políticas Públicas e Saúde Coletiva da Universidade Federal de São Paulo – Baixada Santista.

<sup>2</sup> Cf. PITTA, A. M. Um Balanço da Reforma Psiquiátrica Brasileira: instituições, atores e políticas, *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, n.12, Rio de Janeiro, p.4579-4589, 2011.

<sup>3</sup> BRASIL. Lei 10.216, de 6 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. *Publicado no Diário Oficial da União de 9 abr. 2001*.

<sup>4</sup> Princípio de isolamento é o fundamento defendido pelo médico francês Philippe Pinel, considerado o pai da Psiquiatria, no histórico livro “Tratado histórico-filosófico sobre alienação mental e a mania” de 1801. Neste livro defendia os benefícios do afastamento do alienado, uma vez que as ideias confusas eram produzidas por tudo o rodeia.

<sup>5</sup> Cf. AMARANTE, P. *Loucos pela vida: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil*, 2ª ed. Rio

Ao retirar a centralidade do hospital psiquiátrico, a perspectiva atual de cuidados em saúde mental vigente no Brasil prevê ações em rede, com base comunitária, considerando a importância da manutenção do indivíduo em seu local de origem, tendo em vista a manutenção dos laços sociais e familiares. As transformações ocorridas no país foram fortemente inspiradas por modelos de reforma psiquiátrica ocorridos nos Estados Unidos e na Europa ocidental no pós-guerra<sup>6</sup>.

Segundo os dados do Ministério da Saúde (MS), houve grande expansão da rede de atenção psicossocial, tendo em vista que desde 1998 tem havido constante ampliação da rede de serviços desde a criação dos primeiros Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), com taxa anual de crescimento estável até o ano de 2015. Em 1998 tinham 148 serviços da modalidade CAPS, em 2008, havia 1.326 e no ano de 2014 já estavam implantados 2.209 CAPS com cadastramento no MS. Segundo os dados do MS até o ano de 2015 havia 2328 serviços da modalidade CAPS habilitados presentes em todo o território nacional.<sup>7</sup> Estes dados apontam para ações que vem se consolidando como um modelo de atenção comunitário e em liberdade para pessoas com transtornos mentais e com necessidades decorrentes do uso de álcool e outras drogas<sup>8</sup>.

A figura 1, a seguir, foi publicada no Informativo Saúde Mental em Dados número 12 e contribui para ilustrar as informações que indicam a ascendente curva histórica de implantação de CAPS no Brasil.

---

de Janeiro: Editora Fiocruz; 1998.

<sup>6</sup> Cf. DESVIAT, M. Os Primeiros Movimentos de Reforma Psiquiátrica. In: DESVIAT, M. *A Reforma Psiquiátrica*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

<sup>7</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. DAPES. Coordenação Geral de Saúde Mental, álcool e outras drogas. Saúde Mental no SUS: cuidado em liberdade, defesa de direitos e rede de atenção psicossocial. Relatório de Gestão 2011/2015. Brasília: MS, maio, 2016.

<sup>8</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. SAS/DAPES. Coordenação Geral de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas. Saúde Mental em Dados – 12, Ano 10, nº 12, agosto de 2015. Brasília, 2015. Informativo eletrônico de dados sobre a Política Nacional de Saúde Mental. 48p. Disponível em: <[www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)> e <[www.saude.gov.br/bvs/saudemental](http://www.saude.gov.br/bvs/saudemental)>. Acesso em: 05 jul. 2016.

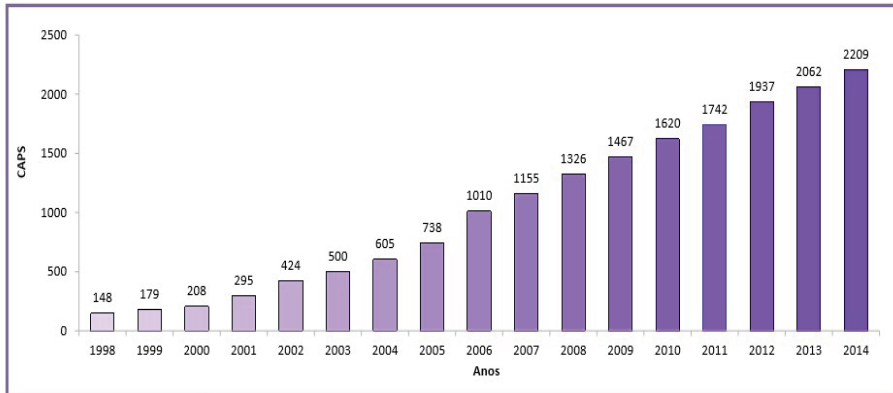


Figura 1 – Curva histórica de implantação de Centros de Atenção Psicossocial no Brasil.

A análise destes dados nos permite afirmar que o processo de reforma psiquiátrica em curso no Brasil, vem se consolidando de modo gradual e definitivo com o aumento significativo dos serviços e das diferentes ações que possibilitam a construção de um modo de cuidar em liberdade.

## 1. Paradigmas e Influências para as Transformações da Política em Saúde Mental

A Reforma Psiquiátrica Brasileira tem inspiração em diferentes movimentos de reforma psiquiátrica, mas fundamentalmente deve muito à transformação ocorrida na Itália, iniciada nos 1960 em experiência ocorrida na cidade de Gorizia que aconteceu de forma marcante em Trieste na década seguinte<sup>9</sup>. A Reforma Italiana partiu de uma crítica à Psiquiatria para fazer pensar novas formas de lidar com a loucura. Franco Basaglia e sua equipe se pôs a refletir sobre uma maneira de tratar a loucura com ações constantes nas relações sociais e na vida concreta das pessoas que estavam submetidas à interações totalitárias. Assim, a vida complexa da pessoa tomou o centro da atenção em saúde mental, distanciando da busca incessante por uma cura, mas indo em busca de resgate do mundo particular de cada indivíduo, ampliando o olhar para dimensões do sofrimento humano que deveriam ser descobertos.

Em suma, o mote central da desinstitucionalização italiana defende que as ações em saúde mental deveriam desvendar o mundo particular de cada sujeito em sofrimento psíquico para somente após isso, ir em busca de construir uma proposta terapêutica singular, já que o problema não é a cura, mas a produção de vida em liberdade, de novos sentidos, de novas sociabilidades

<sup>9</sup> Cf. BASAGLIA, F. A Instituição Inventada: relato de um hospital psiquiátrico, 3ª edição, Rio de Janeiro: Editora Graal, 1985.

com a utilização das outras formas de convivências dispersa em outros coletivos<sup>10</sup>.

Nesta linha de raciocínio e criação de novos fazeres em saúde mental, Saraceno<sup>11</sup> destaca três grandes cenários que são fundamentais para que se efetive um modo atenção psicossocial em que privilegie o aumento da capacidade contratual das pessoas que vivenciam sofrimentos psíquicos graves: o morar (ou habitat), as redes sociais (troca de identidades) e o trabalho como valor significativo (produzir e trocar mercadorias e valores).

A reabilitação psicossocial passou a ser entendida também como um processo de restituição do poder contratual de cada indivíduo em busca de ampliar sua autonomia e ampliar as relações sociais que poderiam estar fragilizadas ou rompidas. O poder contratual como um valor atribuído a cada indivíduo no campo social é também a representação de sua possibilidade de articular na sociedade a partir dos laços que este poder lhe garante. É a partir desse poder que as relações de trocas sociais são realizadas por meio de dimensões de trocas consideradas fundamentais em nossa sociedade que são as trocas de bens, de mensagens e de afetos. Quando o sofrimento psíquico surge na vida das pessoas, seu poder contratual é fortemente abalado, muitas vezes suas relações sociais são rompidas, seus bens retirados e suas mensagens não são sequer ouvidas. O trabalho da reabilitação psicossocial traria a possibilidade de transformar o pressuposto de desvalor para retomar um pressuposto de valor possível<sup>12</sup>.

Por esta perspectiva acredita-se que por meio de ações com vistas a reabilitação psicossocial, pode-se incentivar a capacidade do sujeito de elaborar novos projetos que modifiquem sua vida implicando em um aumento de autonomia. O sentido de autonomia aqui se distancia da perspectiva individualista de autonomia como independência, pois diferente disso, nesta vertente, a autonomia seria compreendida como a capacidade de o sujeito utilizar seu poder contratual no sentido de manter o maior número de relações e interdependências possíveis<sup>13</sup>, uma vez que somos todos dependentes de relações sociais e é justamente esta dependência que possibilita manter o maior número de relações no circuito mais amplo possível de convívio.

---

<sup>10</sup> Cf. ROTELLI, F.; LEONARDES, O.; MAURI, D. Desinstitucionalização, Uma Outra Via: A Reforma Psiquiátrica Italiana no Contexto da Europa Ocidental e dos "países avançados". In NICÁCIO, F. (Org.). *Desinstitucionalização*, 2ª edição, São Paulo: Hucitec, 2001.

<sup>11</sup> Cf. SARACENO, B. *Libertando Identidades: da reabilitação psicossocial à cidadania possível*. Belo Horizonte: Te Cora, 1999.

<sup>12</sup> Cf. KINOSHITA, R. T. Em busca da cidadania. In: BRAGA-CAMPOS, F.C.B; Henriques, C.M.P. (org). *Contra Maré à Beira Mar: a experiência do SUS em Santos*. 2ª edição. São Paulo: Hucitec, 67-77, 1997.

<sup>13</sup> Cf. KINOSHITA, R. T. Contratualidade e Reabilitação Psicossocial. In: PITTA, A (org.). *Reabilitação Psicossocial no Brasil*, 2ª edição, São Paulo: Hucitec, 2001.

## 2. Saúde Mental e Direitos Humanos

O cenário Brasileiro das Políticas Públicas em Saúde Mental indica que a indissociabilidade entre Saúde Mental e Direitos Humanos está presente desde os primórdios da luta por uma reforma psiquiátrica. Esta união é necessária para que se possa defender o cuidado em liberdade, a manutenção dos laços sociais e a produção de novos espaços para trocas sociais rompidas, ideias que subjazem ao lema “Por uma sociedade sem manicômios”<sup>14</sup>. Durante o final da década de 1970 e 1980 foram muitas as denúncias sobre maus tratos, cárceres, abandono e diversos exemplos iatrogênicos,<sup>15</sup> que foram tornando uma ação em Saúde Mental necessariamente uma ação de constante luta pelos Direitos Humanos, uma vez que esta luta está intimamente comprometida com o cuidado em liberdade e com o resgate da cidadania.

Tomando um caso exemplar, deve-se retomar o conhecido caso de Damião Ximenes<sup>16</sup> que inaugurou as denúncias contra o Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Este caso revelou a omissão da justiça brasileira, a importância do Judiciário como órgão chamado a atuar diante da inércia das instituições públicas; permitiu uma reflexão acerca da importância de políticas públicas em Direitos Humanos que se mostrassem garantidoras de direitos e, por fim, expôs a violência a que se encontravam pessoas com sofrimento psíquico no Brasil<sup>17</sup>.

Em tempos atuais, mesmo considerando a ampla Rede de Atenção Psicossocial, ainda ocorrem diversas violações de direitos cotidianamente, desde aqueles que também chegam a óbito até aqueles que tem seus direitos fundamentais negados em sua vida diária. Diante da aproximação e a vivência cotidiana com a exclusão social e com os absurdos da realidade da vida dessas pessoas que foram descortinadas com o movimento de reforma psiquiátrica no Brasil, a Psicologia conseguiu desvelar e se posicionar diante da crueldade das instituições de asilamento onde a perpetuavam a dominação, o abandono e a violência, tendo o hospital como baluarte da assistência psiquiátrica clássica.

As diversas violações de direitos fundamentais começaram a interpelar Psicólogos de todo Brasil, principalmente aqueles que entraram nos serviços públicos de saúde mental em meados da década de 1980 e início da década

<sup>14</sup> Cf. AMARANTE, P. Asilos, Alienados e Alienistas. In: AMARANTE, P. (org.). *Psiquiatria Social e Reforma Psiquiátrica*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 73-81, 1994.

<sup>15</sup> Cf. AMARANTE, P. Loucos pela vida: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil, op. cit.

<sup>16</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Sentença de 4 de julho de 2006. Serie C No. 149. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_149\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf)>. Acesso em: 02 mar. 2014.

<sup>17</sup> FRINHANNI, F.M.D.; MOREIRA, M. I. B. Damião Ximenes Lopes – Caso 12.237. In: JUBILUT, Liliana Lyra, LOPES, Rachel de Oliveira (org.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade em Juízo* [e-book], Santos: Editora Universitária Leopoldianum, p. 187-206, 2015.

de 1990. Deste modo a questão dos Direitos Humanos se tornou um caminho de luta possível também para os Psicólogos que estavam inseridos nos serviços de saúde recém-inaugurados nessas décadas em que se estruturou o Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil, nos preceitos atuais. Em 2004, o Conselho Federal de Psicologia<sup>18</sup> protagonizou importante inspeção de unidades psiquiátricas em prol dos direitos humanos, junto a Ordem dos Advogados do Brasil em que visitaram instituições em 16 estados da Federação.

Este documento denuncia que em todas as instituições foram encontradas carências graves e a tradição da negação dos Direitos Humanos dos seus pacientes. Dentre diversos exemplos de negação destes direitos, encontraram-se práticas de abusos físicos, medicamentosos, negligência, abandono, negação de direitos civis, confirmando que a luta por Direitos deve estar na pauta de qualquer ação em Saúde Mental.

Portanto, a luta pelos Direitos Humanos tem representado um espaço de intervenção e formulação práticas dos novos patamares éticos para a sociabilidade, espaço de formação de novos ideais de regulação da convivência, da projeção de futuro ideal de sociedade que queremos e sonhamos<sup>19</sup>.

Os Direitos Humanos se constituíram em um significativo e importante mote de formulação de políticas expressando um conjunto de reivindicações para a vida social e política, um reposicionamento dos valores guias da vida social e a produção de novas utopias. Não só na saúde, mas interferindo na formulação de Políticas Públicas fundantes em nossa sociedade, dos quais a Psicologia e seus profissionais comprometidos com os preceitos de construção de cuidados em liberdade não podem se afastar.

### **3. A cidade de Santos no cenário da Reforma Psiquiátrica**

Na cidade de Santos ocorreu uma das primeiras experiências de transformação de um modelo hospitalocêntrico de tratamento psiquiátrico que foi radicalmente substituído por ampla rede de atenção em saúde mental<sup>20</sup>  
<sup>21</sup>. A partir desta experiência se constituiu um modo de cuidar em liberdade

<sup>18</sup> CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. *Direitos Humanos. Uma amostra das unidades psiquiátricas brasileiras*, Brasília, 2004.

<sup>19</sup> SILVA, M. V. O. Relações entre Psicologia e Direitos Humanos no Brasil: construindo a visibilidade. In: GUERRA, Andrea Maris Campos *et al. Psicologia Social e Direitos Humanos*, ABRAPSO/MG, Programa de Pós-Graduação em Psicologia UFMG, Belo Horizonte: Edições Campo Social, p. 53-64, 2003.

<sup>20</sup> Cf. KINOSHITA, R. T. Em busca da cidadania, *op. cit.*

<sup>21</sup> Cf. NICACIO, Maria Fernanda de Silvio. O processo de transformação da saúde mental em Santos: desconstrução de saberes, instituições e cultura. 1994. 174 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1994.

consoante com a experiência de desinstitucionalização italiana, ocorrida em Trieste<sup>22</sup>.

Em 1989, em Santos, houve um processo de transformação na área da saúde que foi considerada insuficiente, iatrogênica e que não assistia às pessoas que demandavam cuidados, revelando uma grande dívida social com esta população. A partir da intervenção municipal na Casa de Saúde Anchieta, hospital psiquiátrico regional, procurou-se implementar uma ampla rede de cuidados em saúde, consoantes com o SUS, buscando combinar as práticas clínicas com a promoção de saúde, assim como a descentralização e intersectorialidade das ações<sup>23</sup>.

Fruto desse processo, ocorreram importantes transformações a partir do trabalho desenvolvido no campo da Saúde Mental, que contribuíram para uma nova legislação, para a remodelação da rede de atenção de Saúde Mental em outros lugares e, conseqüentemente, para os avanços da reforma psiquiátrica no Brasil<sup>24</sup>. Esses fatos fizeram com que a cidade de Santos se tornasse uma referência para a Luta Anti-Manicomial, principalmente após a intervenção da prefeitura municipal na Casa de Saúde. Por sua história e pelas ações inovadoras esta cidade passou a ter forte influência e servir de inspiração para demais cidades brasileiras.

Em maio de 1989<sup>25</sup>, a Prefeitura Municipal de Santos decidiu intervir neste hospital psiquiátrico com o objetivo de acabar com a situação degradante dos pacientes internados, a fim de buscar a cidadania e a dignidade, perdidas pelos pacientes, o que fez com que se criassem medidas para mudar o modelo hospitalar dessa instituição. Então, foi criado um modelo assistencial substitutivo ao modelo manicomial, as Seções Núcleos de Apoio Psicossocial (SENAPS), um serviço que oferecia diferentes recursos e alternativas de cuidado, servindo de suporte ao usuário na cidade<sup>26</sup>.

Os serviços naquela época respondiam à totalidade das demandas municipais superando os desenhos em andamento no país, uma vez que se estruturaram anteriormente às normativas da política pública dos atuais Centros de Atenção Psicossociais, regulados posteriormente como serviços municipais, abertos, comunitários, com atendimento diário com a função de prestar atendimento clínico em regime de atenção diária, evitando as internações em hospitais psiquiátricos; acolher e atender as pessoas com trans-

---

<sup>22</sup> BASAGLIA, F., op. cit.

<sup>23</sup> NICACIO, M. F.S. O processo de transformação da saúde mental em Santos: desconstrução de saberes, instituições e cultura, op. cit.

<sup>24</sup> LUZIO, C. A.; L'ABBATE, S. A Reforma Psiquiátrica Brasileira: aspectos históricos e técnico-assistenciais das experiências de São Paulo, Santos e Campinas, *Interface- Comunic., Saúde, Educ.*, v.10, n. 20, p. 281-298, jul/dez 2006.

<sup>25</sup> KINOSHITA, R. T. Em busca da cidadania, op. cit.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

tornos mentais graves e persistentes, procurando preservar e fortalecer os laços sociais do usuário em seu território; promover a inserção social das pessoas com transtornos mentais por meio de ações intersetoriais; articular estrategicamente a rede e a política de saúde mental num determinado território; promover a reinserção social do indivíduo através do acesso ao trabalho, lazer, exercício dos direitos civis e fortalecimento dos laços familiares e comunitários<sup>27</sup>.

Em Santos, o primeiro serviço comunitário da modalidade de Núcleo de Atenção Psicossocial foi implementado como modelo de hospitalidade integral em 1989 na Zona Noroeste e até 1992 foram inaugurados mais quatro serviços, localizados nos bairros Ponta da Praia, Vila Mathias, Campo Grande e Marapé<sup>28</sup>. Estes serviços foram implantados para o acolhimento de adultos com transtornos mentais severos e persistentes, com funcionamento diuturno, inclusive em finais de semana e feriado, visava manter atenção integral ao usuário e evitar internações psiquiátricas. Posteriormente, outras cidades da Baixada Santista se inspiraram com a transformação em Santos e implementaram estes serviços a sua rede de saúde.

Mesmo sofrendo com a pouca atenção dada pelas administrações seguintes e a descaracterização dos serviços<sup>29</sup>, atualmente o município de Santos mantém a ampla rede de serviços públicos com base comunitária com livre acesso para a população. Atualmente o município conta com uma rede de serviços de saúde mental articulada aos demais níveis de atenção, são cinco CAPS com a modalidade III, funcionando diuturnamente 24h divididos por territórios; dois Serviços Residenciais Terapêuticos; um CAPS-ad (para os usuários de álcool e outras drogas) e um Centro de Reabilitação Psicossocial que é o responsável pelas iniciativas de geração de renda e reabilitação. Além disso mantém três serviços de acolhimento e cuidados para crianças até doze anos e um para adolescentes de 12 a 17 anos.

Tendo em vista a importância histórica das ações desenvolvidas neste período, percebe-se a importância de construir e intensificar diferentes formas de manutenção da vida na comunidade, a partir de um modo de cuidar da saúde mental em serviços abertos e comunitários. Assim sendo, as portas que foram se fechando e os poucos espaços de trocas sociais devem ser ampliados na busca de garantir o direito à liberdade.

O trabalho exposto a seguir, destaca a importância de ações desinstitucionalizantes e a necessidade de práticas psicossociais que promovam a

---

<sup>27</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Saúde Mental no SUS: os centros de atenção psicossocial. Série F. Comunicação e Educação em Saúde. Brasília, 2004.

<sup>28</sup> KODA, M. Y.; FERNANDES, M. I. A. A Reforma Psiquiátrica e a Constituição de Práticas Substitutivas em Saúde Mental: uma leitura institucional sobre a experiência de um núcleo de atenção psicossocial, *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 1455 – 1461, jun. 2007.

<sup>29</sup> LUZIO, C.A.; L'ABBATE, S., op. cit.

verdadeira atenção à saúde mental no território, em busca de ações que confirmem o lema basagliando: “a liberdade é terapêutica<sup>30</sup>”, uma vez que assumir este lema, também é apostar que a “doença” deve ser colocada entre parênteses para encontrar os sujeitos de suas necessidades concretas, já que o diagnóstico aponta uma relação com a doença e não com a pessoa.

#### **4. A Política Pública e o Compromisso em Enfrentar as Desigualdades Sociais e Vulnerabilidades**

Ao se pensar em modos de cuidar do sofrimento psíquico em liberdade, deve-se também considerar a exclusão a que estes sujeitos foram sendo submetidos pelos mais distintos motivos, ao longo de sua vida em consequência do sofrimento psíquico, mas não somente. Por isso, ao se assumir uma compreensão de que a “a liberdade é terapêutica” deve-se ter em tela, que há uma necessidade de ampliar espaços de trocas sociais que sejam efetivados para além dos recursos da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). Neste sentido, a ampliação de espaços de trocas sociais e busca de outros recursos territoriais e humanos, devem envolver encontros dispersos que se efetivem por tecnologias leves<sup>31</sup>. Devem-se buscar outros recursos territoriais além daqueles comumente conhecidos e formais<sup>32</sup>.

Este compromisso social pode ser assumido por qualquer dispositivo existente na cidade, desde que se prime para expandir a potência de vida e viabilize diferentes espaços de encontro para que dê novos laços. Daí a premente necessidade de ampliação da rede ampliada e intersetorial voltada para complexidade da vida humana na sua extensão para os diversos campos do existir, que se expanda além da família e dos serviços de atenção psicossocial, em geral.

A partir disso, se pode perguntar quais são os papéis de cada equipamento, organização, instituição ou até mesmo, de cada pessoa na efetivação de um modo de viver que prime pelo resgate e pela defesa dos direitos? Nesta linha de raciocínio, as instituições de ensino também devem protagonizar papéis de promotores de inserção social e buscar responder este desafio. Assim, a Universidade também deve ser um agente promotor de transformações sociais.

<sup>30</sup> BASAGLIA, op. cit.

<sup>31</sup> MERHY, E. E. Em Busca de Ferramentas Analisadoras das Tecnologias em Saúde: a informação e o dia a dia de um serviço, interrogando e gerindo trabalho em saúde. In: MERHY E. E.; ONOCHO, R. (Orgs.). *Agir em saúde - um desafio para o público*, São Paulo: Hucitec, p.113-150, 2006.

<sup>32</sup> DALLA VECCHIA, J.; MARTINS, S. T. F.. O Cuidado de Pessoas com Transtornos Mentais no Cotidiano de seus Familiares: investigando o papel da internação psiquiátrica, *Estud. psicol. Natal*, v. 11, n. 2, p. 159 – 168, ago. 2006. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/pdf/261/26111205.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

Nesta perspectiva, emergiu o desenho de uma proposta de ação com vistas a valorizar o saber da experiência de pessoas que vivem a condição de sofrimento psíquico intenso no espaço de produção de conhecimento acadêmico, por meio do Projeto de Extensão *Trajetórias: protagonismo de usuários de serviços de saúde mental nas ações de ensino-aprendizagem em saúde*<sup>33</sup>.

O objeto deste projeto é a valorização do saber da experiência de pessoas que vivem sofrimento psíquico intenso em busca de trazer para o espaço acadêmico olhares periféricos sobre as dimensões do sofrimento e desafios cotidianos destas pessoas. As suas ações materializam-se por meio de práticas que visam intermediar debates sobre temas relevantes para a compreensão dos desafios enfrentados cotidianamente a partir da necessidade do resgate de cidadania e direitos.

Deste modo pretende-se trabalhar na perspectiva da indissociabilidade da saúde mental e a luta pelos direitos humanos como constituintes de um reposicionamento para produção de novas utopias comprometidas com cuidados em liberdade. Tendo em vista este alicerce, o objetivo principal do referido projeto é promover espaço de trocas de saberes sobre saúde mental e direitos humanos, a partir do protagonismo de usuários de serviços de saúde mental inseridos em um plano de ações de ensino-aprendizagem em saúde. Especificamente: envolver diferentes olhares e modos de produzir conhecimentos sobre o sofrimento psíquico; reunir usuários, alunos, profissionais e pesquisadores em ações de ensino, pesquisa e extensão no campo da saúde mental.

As ações são desenvolvidas no município de Santos, participam deste projeto usuários e familiares de serviços de atenção psicossocial, alunos de diferentes cursos graduação, pesquisadores e profissionais dos serviços. As atividades acontecem por meio de encontros em grupo, rodas de conversas, oficinas e exposições dialogadas, com artifícios que resultam em produções coletivas, representações, murais, apresentações artísticas, poesias, recursos multimídias, dentre outros produtos.

O caráter inovador do projeto reside na busca do compartilhamento de saberes, na construção de ações verticalizadas, no trabalho em reciprocidade, possibilitando uma oportunidade de ensino-pesquisa-extensão, em que os envolvidos trabalham em ações conjuntas e produções coletivas. Busca-se a produção de espaços potentes para as trocas de experiências e discussões em que a reflexão e a análise sobre o cotidiano e as dimensões do sofrimento psíquico são colocadas em pauta.

Podem-se destacar efeitos em duas direções. Por um lado, que o trabalho coletivo afetou diretamente outras dimensões da vida dos usuários

33 MOREIRA, M. I.B. *Trajetórias: protagonismo de usuários de serviços de saúde mental nas ações de ensino-aprendizagem em saúde. Projeto de Extensão aprovado pela Câmara de Extensão da Universidade Federal de São Paulo – Campus Baixada Santista, 2014.*

envolvidos, uma vez que proporcionou espaço de exercício de cidadania e compreensão de seus direitos, em que os usuários passaram a desenvolver maior senso crítico e construir novos espaços para exercício do poder contratual e autonomia. Por outro lado, no âmbito do ensino-aprendizagem, os alunos passaram a duvidar das certezas científicas sobre o sofrimento psíquico tomado como transtornos mentais ou doenças psiquiátricas distantes da vida das pessoas que a vivenciam e aproximaram da experiência do sofrimento psíquico e do modo como uma pessoa o vivencia.

Dentre os efeitos, observou-se o quanto esta proposta vem servindo para elevar a consciência política dos participantes, levando-os a se manterem atentos aos seus direitos negados e/ou perdidos. Em consequência, se posicionam de modo mais exigente e crítico, em alguns momentos recusando-se ao contentamento e a gratidão frente às conquistas de direitos que lhes pertencem, o que era comum anteriormente.

Os desafios emergem da condução dos encontros com as metodologias abertas com que se trabalha, uma vez que as ações e reflexões do projeto são baseadas na perspectiva da desinstitucionalização italiana e esta proposta busca a valorização de pessoas como protagonistas de sua história. Nesta perspectiva, o trabalho da reabilitação psicossocial sustenta-se em três pilares: habitat, trabalho e rede social, por isso torna-se essencial a participação de diferentes olhares para a ressignificação das vivências dos participantes.

Como disparadores de discussão, o cotidiano dos serviços e as políticas públicas, são recorrentes. Como também as práticas em saúde são trazidas à cena para se pensar a atualidade das políticas públicas em saúde em geral, sob a luz de um novo modo de cuidar do sofrimento humano.

## **Conclusão**

Nestes anos de atividade, os envolvidos perceberam a importância de que estavam, eles próprios, construindo a proposta e o trabalho. E assim eles mesmos passaram a convidar outros que eles julgavam com potencial para se apoderarem dessa ferramenta de valorização do conhecimento/experiência. Também conseguiu arrancar vozes que haviam sido caladas por anos de depreciação, de modo que compreenderam o valor de suas narrativas contadas na primeira pessoa, sensibilizaria e daria visibilidade aos novos profissionais-estudantes sobre a importância e a grandiosidade da empreitada em que estavam a se inserir.

Torna-se fundamental aprofundar o debate sobre Direitos Humanos como importante mote de formulação de políticas expressando um conjunto de reivindicações para a vida social e política, um reposicionamento dos valores guias da vida social.

## Referências

- AMARANTE, P. Asilos, Alienados e Alienistas. In: AMARANTE, P. (org.). *Psiquiatria Social e Reforma Psiquiátrica*, Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 73-81, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Loucos pela vida: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 1998.
- BALDIN, N.; MUNHOZ, E. M. B. *Snowball (Bola de Neve): uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária*. Curitiba : X Congresso Nacional de Educação – EDUCERE/I Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação – SIRSSE, 2011.
- BASAGLIA, F. A Instituição Inventada: relato de um hospital psiquiátrico, 3ª edição, Rio de Janeiro: Editora Graal, 1985.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Saúde Mental no SUS: os centros de atenção psicossocial. Série F. Comunicação e Educação em Saúde. Brasília, 2004.
- \_\_\_\_\_. CNEDH. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos: 2007*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007. 76 p.
- \_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Portaria GM 3088, de 23 de Dezembro de 2011*. Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de saúde (SUS).Diário Oficial da União, 23 dez 2011.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. SAS/DAPES. Coordenação Geral de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas. *Saúde Mental em Dados – 12*, Ano 10, nº 12, agosto de 2015. Brasília, 2015. Informativo eletrônico de dados sobre a Política Nacional de Saúde Mental. 48p. Disponível em: <www.saude.gov.br> e <www.saude.gov.br/bvs/saudemental>. Acesso em: 05 jul. 2016.
- \_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Saúde Mental em Dados - 12*. Brasília, DF, 2015. Disponível em: . Acesso em: 20 julho, 2016
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. DAPES. Coordenação Geral de Saúde Mental, álcool e outras drogas. *Saúde Mental no SUS: cuidado em liberdade, defesa de direitos e rede de atenção psicossocial*. Relatório de Gestão 2011/2015. Brasília: MS, maio, 2016.
- CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. *Direitos Humanos. Uma amostra das unidades psiquiátricas brasileiras*, Brasília, 2004.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Sentença de 4 de julho de 2006. Serie C No. 149. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_149\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf)>. Acesso em: 02 mar. 2014.

DALLA VECCHIA, J.; MARTINS, S. T. F.. O Cuidado de Pessoas com Transtornos Mentais no Cotidiano de seus Familiares: investigando o papel da internação psiquiátrica. *Estud. psicol. Natal*, v. 11, n. 2, p. 159 – 168, ago. 2006. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/261/26111205.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

DESVIAT, M. Os Primeiros Movimentos de Reforma Psiquiátrica. In: DESVIAT, M. *A Reforma Psiquiátrica*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

FRINHANNI, F.M.D.; MOREIRA, M. I. B. Damião Ximenes Lopes – Caso 12.237. In: JUBILUT, Liliana Lyra, LOPES, Rachel de Oliveira (Org.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade em Juízo* [e-book], Santos: Editora Universitária Leopoldianum, p. 187-206, 2015.

KINOSHITA, R. T. Em busca da cidadania. In: BRAGA-CAMPOS, F.C.B; Henriques, C.M.P. (org). *Contra Maré à Beira Mar: a experiência do SUS em Santos*. 2ª edição. São Paulo: Hucitec, p. 67-77, 1997.

\_\_\_\_\_. Contratualidade e Reabilitação Psicossocial. In: PITTA, A (org.). *Reabilitação Psicossocial no Brasil*, 2ª edição, São Paulo: Hucitec, p. 55-59, 2001.

KODA, M. Y.; FERNANDES, M. I. A. A reforma psiquiátrica e a constituição de práticas substitutivas em saúde mental: uma leitura institucional sobre a experiência de um núcleo de atenção psicossocial. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 1455 – 1461, jun. 2007.

LAPERRIÈRE, H. O caso de uma comunidade avaliativa emergente: re-apropriação pelos pares multiplicadores da apreciação de suas próprias ações preventivas contra DST/HIV/Aids, Amazonas, Brasil, *Interface-Comunic., Saúde, Educ*, v. 12, n. 26, p. 527-40, 2008.

LUZIO, C. A.; L'ABBATE, S. A Reforma Psiquiátrica Brasileira: aspectos históricos e técnicoassistenciais das experiências de São Paulo, Santos e Campinas, *Interface- Comunic., Saúde, Educ.*, v.10, n. 20, p. 281-298, jul/dez 2006.

MERHY, E. E. Em Busca de Ferramentas Analisadoras das Tecnologias em Saúde: a informação e o dia a dia de um serviço, interrogando e gerindo trabalho em saúde. In MERHY E. E.; ONOCHO, R. (Orgs.). *Agir em saúde - um desafio para o público*. São Paulo: Hucitec, p.113-150, 2006.

MOREIRA, M. I.B. Trajetórias: protagonismo de usuários de serviços de saúde mental nas ações de ensino-aprendizagem em saúde. Projeto de

Extensão aprovado pela Câmara de Extensão da Universidade Federal de São Paulo – Campus Baixada Santista, 2014.

\_\_\_\_\_. *Práticas desinstitucionalizantes no campo da saúde mental*. Projeto de estágio apresentado à comissão do curso de Psicologia da Universidade Federal de São Paulo – Campus Baixada Santista, 2010.

\_\_\_\_\_. *Saúde Mental e Atenção Básica: Análise da atenção psicossocial pela perspectiva dos usuários*. Projeto de Pesquisa de Pós-doutorado apresentado ao Programa de Pós Graduação em Saúde Coletiva da Faculdade de Medicina da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 2014.

NICACIO, Maria Fernanda de Silvio. O processo de transformação da saúde mental em Santos: desconstrução de saberes, instituições e cultura. 1994. 174 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1994.

PASSOS, E. et al. O Comitê Cidadão Como Estratégia Cogestiva em uma Pesquisa Participativa no Campo da Saúde Mental, *Ciências & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 10, Out. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232013001000016>>. Acesso em: 27 Nov. 2014.

PITTA, A. M. Um Balanço da Reforma Psiquiátrica Brasileira: Instituições, Atores e Políticas, *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, n.12, Rio de Janeiro, p.4579-4589, 2011.

PHILLIPS, R. Consumer Participation in mental Health Research, *Social Policy Journal of New Zealand*, Issue 27, p. 171-182, mar 2006.

ROTELLI, F.; LEONARDES, O.; MAURI, D. Desinstitucionalização, Uma Outra Via: a reforma psiquiátrica italiana no Contexto da Europa Ocidental e dos “países avançados”. In NICÁCIO, F. (org.). *Desintitucionalização*, 2ª Edição, São Paulo: Hucitec, p. 88-99, 2001.

SARACENO, B. Libertando Identidades: da reabilitação psicossocial à cidadania possível. Belo Horizonte: Te Cora, 1999.

SILVA, M. V. O. Relações entre Psicologia e Direitos Humanos no Brasil: construindo a visibilidade. In: GUERRA, Andrea Maris Campos et al. *Psicologia Social e Direitos Humanos*, ABRAPSO/MG, Programa de Pós-Graduação em Psicologia UFMG, Belo Horizonte: Edições Campo Social, p. 53-64, 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO. Campus Baixada Santista. *Projeto Político Pedagógico: a educação interprofissional na formação em saúde a competência para o trabalho em equipe e para a integralidade no cuidado*. Disponível em <http://prograd.unifesp.br/santos/download/2006/projetopedagogico.pdf>, São Paulo, 2006. 128p.

MOBILIDADE



# A (IN)ARTICULAÇÃO GOVERNAMENTAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIAS: OS COMITÊS ESTADUAIS DE ATENÇÃO A REFUGIADOS E SEU PAPEL COMO AGENTE DE CONSOLIDAÇÃO DE UM SISTEMA MIGRATÓRIO NO BRASIL

Rosa Maria Zaia Borges<sup>1</sup>  
Paula Zambeli Salgado Brasil<sup>2</sup>

*As fronteiras separam o nós do eles, interrompem, circunscvem ou produzem segregações na distribuição de populações ou de atividades dentro das sociedades. Essas fronteiras não são dadas, constroem-se, ultrapassam-se e, desconstroem-se no tempo e com o tempo<sup>3</sup>.*

## Introdução

Em um mundo globalizado, a migração internacional, representa sua faceta populacional e, em especial aquela de caráter forçado se constitui como um grande desafio para a governança dos Estados nacionais. Por outro lado, é também um fator que atualmente questiona os modelos de construção, defesa e consolidação das fronteiras enquanto elementos definidores desse mesmo Estado<sup>4</sup>. Ainda, o aumento dos fluxos migratórios

<sup>1</sup> Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP); Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS); Professora adjunta do Curso de Direito da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA).

<sup>2</sup> Doutoranda em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie; Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS); Professora do Curso de Direito da Universidade Nove de Julho (Uninove).

<sup>3</sup> IOKOI, Zilda Marcia Gricoli. Fronteiras em movimento: deslocamentos e outras dimensões do vivido. *Revista Diversitas*, São Paulo, ano 1, n. 1, p. 10-15, mar-set/2013, p. 12. Disponível em: <[http://diversitas.fflch.usp.br/sites/diversitas.fflch.usp.br/files/1.IOKOI,%20Z.M.G.%20Fronteiras%20em%20movimento%20-%20deslocamentos%20e%20outras%20dimens%C3%B5es%20do%20vivid3\\_0.pdf](http://diversitas.fflch.usp.br/sites/diversitas.fflch.usp.br/files/1.IOKOI,%20Z.M.G.%20Fronteiras%20em%20movimento%20-%20deslocamentos%20e%20outras%20dimens%C3%B5es%20do%20vivid3_0.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2016.

<sup>4</sup> Parte-se aqui da visão “holística” do processo de globalização conforme defendido por Milton Santos – aquela que descortina que existem, nesse cenário global, pelo menos três mundos num só. O primeiro seria o mundo tal como o fazem vê-lo: a globalização como fábula; o segundo seria o mundo tal como ele é: a globalização como perversidade; e o terceiro, o mundo como ele pode ser: uma outra globalização – uma “globalização mais humana [...] a possibilidade de produção de um novo discurso, de uma nova metanarrativa, um novo grande relato. Esse novo discurso ganha relevância pelo fato de que, pela primeira vez na história do homem, se pode constatar a existência de uma universalidade empírica”. E a partir dele tem lugar uma discussão crítica sobre migração (SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do*

engendra a necessidade urgente de formatação de uma política efetiva (nos âmbitos internacional, regional e nacional) que possibilite a real fruição do direito humano fundamental de migrar e a configuração da cidadania plena.

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o fenômeno migracional tem no ano de 2015 um dramático aumento em todo o mundo causado por conflitos e perseguições, registrando níveis sem precedentes na história recente. Os dados mais recentes estão disponíveis no relatório “Tendências Globais”, publicado em junho de 2016<sup>5</sup>, onde o ACNUR registra o deslocamento forçado ao redor do mundo com base em seus próprios dados e também aqueles fornecidos por governos e agências parceiras. O documento registra um total de 65,3 milhões de pessoas deslocadas por guerras e conflitos até o final de 2015 – um aumento de quase 10% se comparado com o total de 59,5 milhões de pessoas deslocadas registradas em 2014. De acordo com o órgão, esta é a primeira vez que os números de deslocamento forçado ultrapassaram o marco de 60 milhões de pessoas. Neste total de 65,3 milhões estão incluídas 3,2 milhões de pessoas em países industrializados que, ao final de 2015, estavam aguardando o resultado de suas solicitações de refúgio (o maior número já registrado pelo ACNUR), além de 21,3 milhões de refugiados ao redor do mundo (1,8 milhão a mais que em 2014 e o maior número de refugiados desde meados da década de 90) e 40,8 milhões de pessoas forçadas a fugir de suas casas, mas que continuam dentro das fronteiras de seus próprios países (um aumento de 2,6 milhões comparado com 2014 e o maior número já registrado de deslocados internos). Comparado com a população mundial de 7,349 bilhões de pessoas, estes números significam que 1 a cada 113 pessoas é hoje solicitante de refúgio, deslocado interno ou refugiado – um nível sem precedentes para o ACNUR.

Há cerca de 10 anos, no final de 2005, o ACNUR registrou uma média de seis pessoas deslocadas a cada minuto. Hoje, esse número é de 24 por minuto.

Ainda que a crise migratória concentre seus dados mais expressivos em países do norte, a crise migratória não escolhe hemisfério. E, por consequência, mesmo que não se possa colocar o Brasil na condição de grande receptor,

*pensamento único à consciência universal*, 6. ed., Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001, p. 20). Ainda, sobre a globalização inacabada e as vantagens e desvantagens das migrações internacionais, bem como sua relação com a pobreza, ver: MARTINE, George. *A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21, São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.19, n.3, p. 3-22, set/2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392005000300001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 19 nov. 2016.

<sup>5</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Global Trends: Forced Displacement in 2015*, 2016. Disponível em: <<https://s3.amazonaws.com/unhcrshared-media/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

também não se pode dizer que o país tenha passado intocado à crise. De acordo com o relatório de 2016 do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão ligado ao Ministério da Justiça, as solicitações de refúgio cresceram 2.868% nos últimos cinco anos. Passaram de 966, em 2010, para 28.670, em 2015. Até 2010, haviam sido reconhecidos 3.904 refugiados. Em abril deste ano, o total chegou a 8.863, o que representa aumento de 127% no acumulado de refugiados reconhecidos, incluindo reassentados. O relatório mostra que os sírios formam a maior comunidade de refugiados reconhecidos no Brasil. Eles somam 2.298, e são seguidos pelos angolanos (1.420), colombianos (1.100), congoleses (968) e palestinos (376). Ao todo são 79 nacionalidades presentes no Brasil<sup>6</sup>.

Analizados apenas os números, diante do quadro geral a cifra brasileira não é exatamente representativa, o que não significa dizer que não se deva esperar do país uma postura menos humanitária. Pode-se dizer que nos últimos anos o Brasil vem se destacando pela acolhida e pelas iniciativas de implementação de melhores mecanismos de recepção, regularização e permanência em território nacional daqueles que aqui chegam em situação de vulnerabilidade migratória. Porém, diante do atual cenário, com o aumento de novos fluxos de deslocamentos (especialmente de populações que estão enfrentando grandes crises humanitárias ou desastres geográficos), o país vem demonstrando as fissuras existentes entre uma política migratória para imigrantes em geral e a política de acolhida e integração para as pessoas em situação de refúgio condizente com a condição de país receptor.

Os dados apresentados, ainda que de modo breve, indicam a necessidade urgente de tratamento analítico de uma problemática emergente, que demanda a atualização permanente e atenta destes números, seu entendimento e monitoramento, dos diversos aspectos envolvidos nos processos de negociação e de sobrevivência de amplos contingentes humanos em deslocamento, especialmente se as causas desse deslocamento forem distintas.

Sob a égide das Conferências sobre Direitos Humanos, dos mandamentos e princípios incorporados nas ordens jurídicas nacionais, o tratamento dos migrantes forçados circunscreve-se no âmbito da articulação entre soberania nacional, democracia, direitos humanos e direitos ao desenvolvimento e, especialmente, na construção de programas e práticas sociais compatíveis com os compromissos assumidos internacionalmente.

Diante deste cenário de crise migratória mundial e da necessidade de que sejam adotadas melhores e mais consistentes práticas de acolhida e tratamento das pessoas que se encontram nesta situação de vulnerabilidade, o presente artigo parte da inescapável condição de ator do estado brasileiro

---

<sup>6</sup> Para maiores detalhes sobre o relatório do CONARE, ver <<https://pt.slideshare.net/justicagovbr/sistema-de-refugio-brasileiro-balano-at-abril-de-2016>>. Acesso em: 01 mai. 2017.

diante dessa realidade e propõe uma análise crítica sobre a construção normativa no país em torno da temática e de como, dada a repartição de competências entre os entes federativos, a (in)articulação governamental pode gerar efeitos sobre a política migratória como um todo.

Para tanto, em um primeiro momento trata-se de expor o quadro normativo brasileiro, para, no momento seguinte, apresentar o desenho institucional brasileiro sobre migrações; e, antes da conclusão, entrar no debate pontual sobre o papel dos comitês estaduais no tange ao incremento da política migratória no Brasil.

## **1. O Estado da Arte da Normatividade Brasileira no Trato dos Migrantes: sejam bem ou mal vindos?**

Em um ato de digressão histórica, pode-se dizer que a sistemática da equiparação completa entre nacionais e estrangeiros, sem exceções, reservas, ou reciprocidade, foi a tônica da América Latina, consagrada não só em disposições constitucionais, como em leis civis e normas internacionais desde o século XVIII até o início do séc. XX. Esta igualdade de tratamento foi inserida, também, no direito privado, especialmente nos códigos civis que se apartaram do sistema napoleônico, como ocorreu no Chile, em 1855, na Colômbia, no Equador, na Venezuela, na Guatemala, na Nicarágua, no Uruguai, em Honduras, na Costa Rica, em El Salvador, no Brasil (desde o Código Civil de 1917, no art. 3o), no Peru, no Panamá e, por influência da obra de um jurista brasileiro, Teixeira de Freitas, em *seu Esboço*, na Argentina e no Paraguai<sup>7</sup>.

No início do século XX, com a eclosão das ideias socialistas e, no Brasil, mormente no Governo Getúlio Vargas, na década de 1930, houve um aumento da preocupação em se dar proteção à mão-de-obra nacional e a partir de então as Constituições buscaram atribuir à União a regulação das questões atinentes à imigração, especialmente por legislação ordinária.

Embora se assegurassem direitos fundamentais ao estrangeiro em igualdade de tratamento com os nacionais, pois já vigoravam aqui o Código Bustamante (Decreto 18.871/1929) e a Convenção de Havana sobre condição dos Estrangeiros (Decreto 18.956/1929), algumas restrições, todavia, passaram a ser impostas, especialmente para o exercício de determinadas atividades, cabendo à legislação ordinária específica discipliná-las.

Atualmente, compõem a legislação brasileira prevista para pessoas em processo migratório (dentre eles, os imigrantes e as pessoas em situação de

---

<sup>7</sup> NAZO, Georgette Nacarato. Aspectos legislativos atuais de imigração estrangeira - a imigração irregular; as fronteiras do território nacional e a importância da integração latino-americana, *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, São Paulo, p. 333-340, jan. 1990, p.334. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67149>>. Acesso em: 01 mai. 2017.

refúgio – solicitantes e refugiados já reconhecidos – bem como as vítimas de tráfico de seres humanos – especialmente para fins de exploração sexual ou trabalho escravo) duas leis básicas: o Estatuto do estrangeiro (Lei 6.815/1980), regulamentada pelo Decreto 86.715/1981, e o Estatuto dos refugiados (Lei 9.474/1997).

A despeito de já estar em fase avançada do processo legislativo, por já ter sido aprovado no plenário da Câmara dos Deputados (depois de ser iniciado no Senado, cuja versão aprovada foi alterada), o Projeto de Lei 2516/1916<sup>8</sup>, que institui a Lei de Migrações e dispõe sobre os direitos e deveres do imigrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no país e estabelece princípios e diretrizes sobre as políticas públicas para os imigrantes e brasileiros retornados, irá constituir um avanço no trato com os migrantes e configurar um desenho institucional de uma política migratória neste sentido.

Contudo, o fato é que a política migratória atual do Brasil ainda é orientada pela Lei 6.815/1980 – a mesma lei que, com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88), passa a ser alvo de críticas, vez que foi elaborada durante o regime ditatorial, denotando uma política fundamentalmente atrelada à noção de segurança e proteção das fronteiras nacionais contra o estrangeiro e, ainda, tendo por objetivo principal a captação de mão de obra especializada para atender à Política Nacional de Desenvolvimento<sup>9</sup>, o que “não é mais compatível com o ambiente democrático vivido pelo Brasil”<sup>10</sup>, tampouco coerente com a sistemática normativa necessária para regular a situação de outros migrantes forçados.

A partir da promulgação da CF/1988, a visão do migrante deixa de estar vinculada a uma ameaça à proteção nacional, consequência do ranço securitário da ditadura civil-militar, passando para uma visão levemente mais progressista. Mas, muito embora o texto constitucional e as normas concernentes aos imigrantes definam que “estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis” (art. 95 do Estatuto do Estrangeiro), não é isso que se observa, na realidade, pois apesar de cuidar da situação jurídica dos estrangeiros, inclusive

---

<sup>8</sup> Entre os princípios da Lei de Migrações está a garantia ao imigrante da condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade e o acesso aos serviços públicos de saúde e educação, bem como registro da documentação que permite ingresso no mercado de trabalho e direito à previdência social. Ao imigrante também será permitido exercer cargo, emprego e função pública, conforme definido em edital, excetuados aqueles reservados para brasileiro nato.

<sup>9</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos; FARINA, Bernardo Cunha. A igualdade jurídica do trabalhador fronteiriço, *Revista do MPT*, Brasília, Ano XXI, n. 41, p. 220-252, mar.2011, p. 220.

<sup>10</sup> PIRES JÚNIOR, Paulo Abrão. *Pronunciamento no 1º Curso de Elegibilidade e Reassentamento, promovido pelo CONARE em parceria com o ACNUR*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/10/brasil-expoe-politica-de-migracao-e-direitos-humanos>>. Acesso em: 24 mai. 2013.

de seus direitos e deveres, esta é uma lei que não partilha de uma visão dos direitos dos migrantes calcados nos direitos humanos<sup>11</sup>.

Soma-se a isso a ausência de um marco jurídico nacional que seja pautado pela efetivação de direitos humanos ou que leve em conta compromissos internacionais já assumidos. Tais lacunas, nas palavras de Yamato e Arida, favorecem uma desrespeitosa e indigna realidade que é a que se impõe a toda pessoa humana migrante, apátrida ou de outra nacionalidade que não a brasileira, que, dentro do território do país, tem seus direitos humanos violados ou simplesmente não garantidos pelo Estado brasileiro<sup>12</sup>.

Isso engendra uma tensão entre dois sistemas de proteção que coexistem e possuem certa vinculação temática: a tutela da migração em geral (econômica, voluntária) e a tutela da migração forçada, mormente em razão de perseguição (amparada por outra lei, o Estatuto dos Refugiados).

Em 2010, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) lançou uma proposta para avaliação pública de um texto já aprovado internamente, denominado “Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante”. Como se trata de um órgão tripartite, foi aberta uma consulta pública sobre o documento, permitindo inclusive o envio de sugestões pela *internet*. Finalizado o prazo da consulta, o texto desta política deveria ser aprovado em cada um dos Ministérios membros do CNIg e erigido à categoria de norma, via decreto presidencial. Contudo, lamenta o Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), que tal política, a despeito de construída de forma participativa, foi deixada de lado. E acrescenta: “En este momento en que finalmente el tema de las migraciones entra en la agenda del país, Brasil todavía no cuenta con una política clara y consistente para las migraciones”<sup>13</sup>.

Levando em conta que as políticas públicas migratórias em geral, sejam aquelas voltadas à migração voluntária, sejam as relacionadas às pessoas em situação de refúgio deveriam ser voltadas a assegurar o acesso a direitos civis

<sup>11</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Comissão de Especialistas (Portaria MJ n.2162/2013) (orgs.). *Ante-projeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil*, 1. ed., São Paulo: FES-Brasil, 2014, p. 6. Isso pode ser exemplificado com uma breve análise das normas brasileiras que preveem os procedimentos para deportação, expulsão e extradição de estrangeiros. Para um comparativo disponível entre o Estatuto do Estrangeiro e o que se verificou como necessário para o estabelecimento de um novo marco legislativo em matéria de migrações. Ver: <[http://www.justica.gov.br/noticias/proposta-de-nova-lei-de-migracoes-devera-substituir-estatuto-criado-durante-a-ditadura/entenda\\_novo\\_estatutoestrangeiro2.pdf](http://www.justica.gov.br/noticias/proposta-de-nova-lei-de-migracoes-devera-substituir-estatuto-criado-durante-a-ditadura/entenda_novo_estatutoestrangeiro2.pdf)>. Acesso em: 01 mar. 2017.

<sup>12</sup> YAMATO, Roberto Vilchez; ARIDA, Anna Lúvia. Direitos Humanos de Migrantes e de Refugiados: marcos jurídicos protetivos e casos paradigmáticos nacionais e internacionais. In: PIOVESAN, Flávia (org). *Direitos Humanos na Ordem Contemporânea*, vol. IV, Curitiba: Juruá, p. 349-394, 2013, p. 357.

<sup>13</sup> BARALDI, Camila; GAINZA, Patricia (coords.). *Políticas Migratorias e Integración en América del Sur: realidad del acceso a derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes*, Lima: Editorial Punto Cero, 2013, p. 129.

e, mormente, aos sociais e que o texto constitucional optou pelo formato de estabelecer competências concorrentes ou traçou competências comuns para a maior parte das políticas sociais brasileiras, a consequência disso é a de que qualquer ente federativo está constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Contudo, paradoxalmente, destaca Arretche, “nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas área”<sup>14</sup>. Todos podem, mas corre-se o risco de nenhum dos órgãos efetivamente realizar políticas sociais.

Neste sentido, quando divididas as competências, delineando-as entre diversos órgãos dos Ministérios (na esfera federal), bem como outras questões permeando as secretarias estaduais e, até mesmo, as prefeituras, percebe-se que **é primordial que se tenha cooperação e envolvimento entre as três esferas – o que, juridicamente, é de difícil articulação e, de fato, não acontece.**

A estrutura federativa de nosso Estado delimita as competências de seus órgãos e entes, a maior parte deles na estrutura federal e, ao se trabalhar a questão dos migrantes (sejam eles forçados ou não) e seu acesso aos serviços públicos, verifica-se um “jogo de burocracias” que inviabiliza a fruição de direitos civis e sociais básicos, especialmente educação e saúde, engendrando maior complexidade das situações de vida destas pessoas. Tendo em vista que é (des)articulada a atuação destes (diversos) agentes.

## **2. Desenho Institucional do Sistema Migratório Brasileiro: quem faz, o que, por quem?**

O Sistema Migratório Brasileiro concentra-se no nível federal e é uma atribuição de três ministérios, a saber: Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP<sup>15</sup>) – pelo Departamento da Polícia Federal, que realiza o controle de entrada e saída de pessoas nas fronteiras e aeroportos, cadastro e registro dos estrangeiros, com a emissão das Cédulas de Identidade, bem como atua nos procedimentos de deportação; e pelo Departamento de Migrações (DEMIG) – antes denominado Departamento de Estrangeiros (DEEST) –, que analisa e concede as prorrogações<sup>16</sup> e permanências e converte as estadas curtas em permanentes, além de cuidar das naturalizações e tramitação dos processos de expulsão dos estrangeiros; O Ministério das Relações Exteriores

<sup>14</sup> ARRETCHÉ, Marta. Financiamento Federal e Gestão Local de Políticas Sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia, *Ciênc. saúde coletiva* [online], vol.8, n.2, p. 331-345, 2003, p.22.

<sup>15</sup> Renomeado pela Medida Provisória 768/2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv768.htm#art11](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv768.htm#art11)>. Acesso em: 01 mai. 2017.

<sup>16</sup> As decisões prolatadas pelo Ministério da Justiça, sobre as prorrogações e transformações de vistos, só ocorrem após a manifestação do Ministério do Trabalho.

(MRE) que, pela Divisão de Imigração do Departamento de Estrangeiros, é responsável pela concessão dos vistos no exterior, por meio da rede consular brasileira e, por fim, do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS<sup>17</sup>), cuja competência é estabelecer diretrizes e orientações de caráter geral no que concerne à autorização de trabalho a estrangeiros, com observância aos preceitos legais, que define sua situação jurídica no país.

Destaca-se ainda, na condução federal da política imigratória brasileira, o trabalho desenvolvido pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), vinculado ao Ministério da Justiça, que tem por finalidade a condução-coordenação da política nacional sobre refugiados.

O Estatuto do Estrangeiro criou também o CNIg, já mencionado anteriormente, órgão vinculado ao Ministério do Trabalho e que, por meio de dezenas de Resoluções, complementa normativamente a política imigratória e coordena suas atividades, estabelecendo regras e procedimentos de cunho migratório. Contudo, tem como uma de suas finalidades regimentais privilegiar a imigração com foco na busca de mão de obra especializada, sob o ponto de vista da assimilação da tecnologia, investimento de capital estrangeiro e de captação para recursos específicos. Deve o Conselho, também, primar pela reunião familiar, atividades de assistência, trabalho especializado e desenvolvimento científico, acadêmico e cultural<sup>18</sup>.

Assim, com uma análise mais acurada nas normas infralegais, verifica-se a existência de uma infinidade de regras, emanadas de diversos órgãos do Poder Executivo Federal (primeiramente as dezenas de Resoluções Normativas do CNIg<sup>19</sup>, depois as Portarias do Departamento de Migrações do

---

<sup>17</sup> Nome alterado pela MP 696/15, convertida em Lei 13.266/2016.

<sup>18</sup> O Conselho Nacional de Imigração (CNIg) é um órgão colegiado composto por representantes de diversos Ministérios e algumas entidades civis, criado pela Lei 6.815/1980, vinculado ao Ministério do Trabalho, com organização e funcionamento definidos pelos Decretos 840/1993, e 3.574/2000, e tem por finalidade: I Formular a política de imigração; II Coordenar e orientar as atividades de imigração; III Efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra estrangeira qualificada, para admissão em caráter permanente ou temporário; IV Definir as regiões de que trata o art. 18 da Lei 6.815/1980, e elaborar os respectivos planos de imigração; V Promover ou fornecer estudos de problemas relativos à imigração; VI Estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional e captar recursos para setores específicos; VII Dirimir as dúvidas e solucionar os casos omissos, no que diz respeito a imigrantes; VIII Opinar sobre alteração da legislação relativa à imigração, quando proposta por qualquer órgão do Poder Executivo; IX Elaborar seu regimento interno, que deverá ser submetido à aprovação do Ministro de Estado do Trabalho.

De uma maneira geral o CNIg tem servido a uma função primordial, de dar amparo normativo a uma legislação desatualizada – de forma a, minimamente, diminuir determinados problemas causados por essa desafagem legislativa, enquanto ainda esteja vigente o Estatuto dos Estrangeiros (Lei n° 6.815/1980).

<sup>19</sup> Ver: <[http://portal.mte.gov.br/trab\\_estrang/resolucoes-normativas.htm](http://portal.mte.gov.br/trab_estrang/resolucoes-normativas.htm)>.

Ministério da Justiça<sup>20</sup>, algumas portarias do Ministério da Saúde e também Portarias interministeriais<sup>21</sup>), para resolver situações pontuais. Cada uma dessas normas goza de determinada hierarquia e nem todas contêm um mesmo conteúdo material, possuindo incongruências entre si.

Não bastasse essa incongruência, as normas brasileiras “vedam a legalização de estrangeiros em situação irregular ou clandestino”<sup>22</sup> e o procedimento para reverter um quadro de irregularidade é burocrático e, geralmente, não muito claro, especialmente para os que não conhecem direito a língua, nem os percalços que encontrarão no caminho.

A responsabilidade no trato com o estrangeiro que pretende residir no país e já se encontra dentro das fronteiras é da Polícia Federal, auxiliada, principalmente nos aeroportos, por funcionários contratados, na condição de temporários, terceirizados que não contam com a devida capacitação para lidar com estrangeiros. Não há cartilhas, nem completude nas informações impressas – as quais apenas são difundidas por migrantes que finalizaram o processo, ou com o apoio de organizações civis. Nesse contexto, atuam os despachantes, que se aproveitam da falta de clareza dos critérios para oferecer seus serviços. Sem mencionar a lógica de “investigação e combate à criminalidade”, própria do órgão da Polícia Federal, que traz como consequência nefasta a sensação de que o imigrante pode ser um potencial suspeito de não estar cumprindo corretamente as exigências do governo brasileiro<sup>23</sup>.

O excesso de rigidez no controle da documentação, a não aceitação de documentos sem a devida tradução, a inexistência de um órgão civil de análise e gestão do fluxo migratório, deixando-o a cargo de um órgão policial, bem como a necessidade de demonstração formal de renda, para a expedição de documentos de estrangeiros, torna mais provável a sua não regularização. Levando em conta que o fluxo imigratório tende a aumentar e que a estrutura de funcionários responsáveis pelo setor de imigração a permanecer inalterado, bem como a falta de percepção dos vários “panos de fundo” da questão migratória, na atualidade brasileira, tem como resultado um agravamento da “tensão” existente e da demora recorrente nos processos de regularização

---

<sup>20</sup> Site do atual “Ministério da Justiça e Segurança Pública” está em reconstrução, impossibilitando o acesso a essas Portarias.

<sup>21</sup> Ver: <[http://www.justica.gov.br/sua-protacao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexo\\_gi\\_monitoramento/portaria-interministerial-no-634-de-25-de-fevereiro-de-2013.pdf](http://www.justica.gov.br/sua-protacao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexo_gi_monitoramento/portaria-interministerial-no-634-de-25-de-fevereiro-de-2013.pdf)>.

<sup>22</sup> Frase de efeito, inserida no canto superior direito, nas “perguntas frequentes” da página principal do Departamento de Estrangeiros, quando da consulta por “igualdade de direitos”. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7B7787753D-DE9A-483F-A7AB-CC-C1E224EFCA%7D&BrowserType=NN&LangID=pt-br&params=itemID%3D%7B9ABDF661%-2D1F5B%2D44CD%2DA8B3%2D3C5D96338A47%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D-1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

<sup>23</sup> BARALDI; GAINZA, op. cit., p. 135.

dos estrangeiros<sup>24</sup>.

As leis de anistia imigratória, especialmente a 11.961/2009, prevê que os migrantes que porventura tenham se ausentado do país devem fazê-lo por um prazo máximo de 90 (noventa) dias, a ser comprovado com o ticket da passagem. Contudo, principalmente nas viagens terrestres, nem sempre há a o efetivo controle da entrada ou da saída do estrangeiro – inviabilizando a mudança do visto de residência temporária em permanente<sup>25</sup>.

Sendo o Brasil uma federação, a coordenação entre os níveis de governo interfere decisivamente na construção das políticas públicas, a partir de um enfoque sobre a distribuição de poder e funções entre União, Estados e Municípios. Assim sendo, “[a] Federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo”<sup>26</sup>. De acordo com Arretche, “o exame dos mecanismos e processos que tornam possível coordenar ações entre esferas de governo indica que esta capacidade é diretamente afetada pelo modo como estão estruturadas as relações federativas nas políticas particulares”<sup>27</sup>.

Deste modo, sob o enfoque das questões migratórias, percebe-se que o modelo federalista de distribuição de competências adotado e os consequentes problemas de “coordenação dos objetivos” de políticas públicas específicas na área, vem causando superposição ou vazios de competências e gerando incapacidade de coordenar políticas nacionais. E mais: na vigência concomitante de dois regimes de proteção com dissonantes mensagens.

Diante dessa constatação, propõe-se a discussão sobre o papel dos Comitês Estaduais neste que é um dos grandes desafios para o estado brasileiro atualmente: acolher os migrantes de forma ampla, efetiva e permanente e, principalmente, as pessoas refugiadas. Parafraseando André de Carvalho Ramos: uma política migratória pautada por uma “gramática dos direitos humanos”<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Importante lembrar que estar irregular, no Brasil é delito administrativo, cuja sanção é a deportação, conforme artigos 57 a 64 do vetusto Estatuto do Estrangeiro.

<sup>25</sup> BARALDI; GAINZA, op. cit., p. 136-137.

<sup>26</sup> ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Org.). *Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos*, São Paulo: Fundap, v. 1, p. 13-31, 2007, p. 1. Disponível em: <[www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/search\\_escola/arquivos/pdf/paper-federalismofernando-abrucio.pdf](http://www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/search_escola/arquivos/pdf/paper-federalismofernando-abrucio.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2013.

<sup>27</sup> ARRETICHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, n.18 (2), p.17-29, 2004, p.22.

<sup>28</sup> Cf. RAMOS, André de Carvalho. Estatuto pessoal no Direito internacional Privado: evolução e perspectivas no Brasil, *Revista Fac. Dir. Univ. São Paulo*, v. 110, p. 451-470, jan./dez. 2015. Bem como: VIEIRA, Oscar Vilhena. A Gramática dos Direitos Humanos, *B. Cient. ESMPU*, Brasília, a. I, n. 4, p. 9-11 – jul/set. 2002.

### 3. A criação dos Comitês Estaduais e sua contribuição para a construção de políticas públicas migratórias

Nas palavras de Maria Paula Dallari Bucci, o que define uma política pública é o traçado dos objetivos e definição das metas. Por isso entende-se política pública como um programa ou quadro de ação governamental: “porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito”<sup>29</sup>.

Nestes termos, pensar uma política pública de migração vai além da constituição de um quadro de agentes responsáveis e de mecanismos eficazes de recepção, acolhida, averiguação e análise dos motivos que levam a pessoa estrangeira ou apátrida a solicitar o ingresso no território brasileiro. Importa também criar as condições de possibilidade para essa pessoa se integrar.

Para isso, é fundamental que haja uma articulação aprimorada das instâncias federativas. Dito de outro modo, não é competência exclusiva da União lidar com a questão migratória. É necessário e prudente que haja uma descentralização das medidas a serem implementadas com vistas a um alcance mais amplo possível daquilo que se denomina dignidade da pessoa humana no exercício do seu direito de migrar.

É considerada de enorme necessidade a criação de um plano nacional ou federal de atenção ao migrante e à pessoa refugiada – já alertada por várias entidades nas etapas preparatórias da Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio (COMIGRAR)<sup>30</sup> - para que se empregue uma diretriz organizadora, que assegure certa uniformidade nos procedimentos e no atendimento da população migrante e refugiada.

Em que pese a inexistência de um plano nacional, observou-se que os estados da federação onde estão localizados os maiores contingentes de pessoas refugiadas ou solicitantes de refúgio passaram a criar seus próprios

<sup>29</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 14.

<sup>30</sup> A COMIGRAR foi realizada em São Paulo entre os dias 30 de maio e 01 de junho de 2014, cujas propostas consolidadas podem ser acessadas em: <<http://reporterbrasil.org.br/documentos/comigrar.pdf>>. Ressalte-se, em especial, as propostas sínteses de n. 6, 9 e 20 do item 5.1: “(6) Registre-se que cabe ao Governo Federal o comando das diretrizes; [...] 9) Estabeleça-se uma orientação única do Governo Federal, de forma concreta para todas as áreas regionais do país, para solucionar problemas por falta de uma diretriz organizadora; [...] 20) Defina-se política estruturada a nível nacional, atendendo necessidades de todo o país com uma diretriz e planejamento para alcançar e atender os migrantes em qualquer lugar do território brasileiro”.

Comitês de atenção aos refugiados<sup>31</sup>, trazendo “um notável avanço nestes Estados no sentido de estabelecer políticas e mecanismos institucionais em matéria migratória a partir de uma abordagem pautada nos direitos humanos.”<sup>32</sup> Assim, entre os anos de 2007 e 2009 foram criados os Comitês Estaduais de atenção aos refugiados em São Paulo e no Rio de Janeiro e, entre 2012 e 2016 foram criados outros quatro Comitês Estaduais no país, também voltados às questões atinentes aos refugiados e migrantes.

O primeiro a ser instituído foi o Comitê Estadual para Refugiados – CER, de São Paulo, pelo Decreto 52.349/2007. Por ser o primeiro e afastado no tempo dos demais Comitês, tem como foco primordial a atenção apenas aos refugiados, diferentemente do que se observa com os outros, que já incluem migrantes e apátridas em sua perspectiva.

Em 2009, criou-se no estado do *Rio de Janeiro*<sup>33</sup> o Comitê Estadual Inter-setorial de Políticas de Atenção aos Refugiados, CEIPAR, depois transformado em CEIPARM para incluir também os migrantes, justamente por se ter em conta uma crítica recorrente de que o estado implementou medidas facilitadoras para a obtenção de diversos direitos individuais e sociais aos refugiados, buscando efetivamente prestar auxílio e integrá-los à comunidade local, porém, as demais categorias de imigrantes, “que não se enquadram como refugiados ficam desguarnecidos dessa importante articulação que presta auxílio e articula um eixo de ação muito eficiente para os refugiados”<sup>34</sup>.

Instituído por meio do Decreto 42.182/2009, após a consulta pública realizada em 2012, passou por algumas mudanças estruturais e, a partir desta data, o CEIPARM organizou-se em seis grupos de trabalho, um para cada eixo temático, tal como previsto no “Plano estadual de políticas de atenção aos refugiados do Rio de Janeiro: Documentação, Educação, Trabalho e Renda, Moradia, Saúde e Ambiente Sociocultural e Conscientização”<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Estes dados podem ser confirmados através da consulta ao site do ACNUR, ao falar sobre dados de refúgio no Brasil. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

<sup>32</sup> JUBILUT, Liliana Lyra et al. *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015, p. 251. Disponível em: <[http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD\\_57\\_Apendice\\_A\\_.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_57_Apendice_A_.pdf)>. Acesso em: 01 mai. 2017.

<sup>33</sup> Para uma análise mais acurada desses dois Comitês, ver: PINTO, Bibiana Graeff Chagas. O papel dos Comitês Estaduais de Políticas de Atenção aos Refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, p. 179-200, 2011. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/60\\_anos\\_de\\_ACNUR\\_-\\_Perspectivas\\_de\\_futuro.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/60_anos_de_ACNUR_-_Perspectivas_de_futuro.pdf)>. Acesso em: 21 fev. 2017.

<sup>34</sup> JUBILUT et al, op. cit., p. 255.

<sup>35</sup> Informação disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/comite-inter-setorial-para-refugiados-retoma-as-atividades-no-rio-de-janeiro/>>. Acesso em 21 jan. 2017.

No estado do *Paraná*, o Comitê Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas (Cerm/PR) foi instituído pelo Decreto 4289/2012. O órgão tem caráter consultivo e deliberativo, integrado, paritariamente, por representantes de órgãos públicos e de entidades da sociedade civil organizada. Tem por objetivo orientar os agentes públicos sobre os direitos dos refugiados e migrantes, em todas as esferas da Administração Pública do Estado do Paraná, visando à garantia da promoção e proteção dos direitos dos refugiados, migrantes e apátridas. Também é de sua responsabilidade a elaboração, implementação e monitoramento do Plano Estadual de Políticas de Atenção a Refugiados e Migrantes<sup>36</sup>.

No *Rio Grande do Sul* foi criado o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas (COMIRAT), através do Decreto n. 49729/2012<sup>37</sup>. Especificamente esse Comitê, distintamente dos demais, procura atender diretamente a todos os grupos de imigrantes, por meio de ações de diversas naturezas, de forma a melhorar e assegurar seus direitos.

O Governo de *Minas Gerais* instituiu o Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo (Comitrate) através do Decreto 46.489/2015, e estabeleceu como ações: desenvolver, implantar e executar as políticas públicas, em consonância com os tratados e convenções dos quais o Brasil é signatário, bem como com as políticas nacionais que estão sendo criadas<sup>38</sup>.

Por fim, o Decreto 14.558/2016, institui o Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas no Estado do *Mato Grosso do Sul* (Cerma/MS). O objetivo é oferecer orientação e capacitação aos agentes públicos sobre os direitos e os deveres dos solicitantes de refúgio, dos refugiados, migrantes e dos apátridas; promover ações e coordenar iniciativas de atenção e de defesa, com objetivo de garantir a inserção dessas pessoas nas políticas públicas, a fim de assisti-los<sup>39</sup>.

Guardadas as peculiaridades institucionais estruturais de cada um desses estados, ao se analisar os decretos que instituíram cada um destes

<sup>36</sup> Disponível em: <<http://www.dedich.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=100>>. O texto do decreto pode ser acessado no link: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=66396&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

<sup>37</sup> Informação disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/rio-grande-do-sul-cria-comite-para-migrantes-refugiados-apatridas-e-vitimas-do-trafico-de-pessoas/>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

<sup>38</sup> Informação disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/minas-gerais-cria-comite-de-atencao-ao-migrante-refugiados-e-apatridas>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

<sup>39</sup> Informação disponível em: <<http://www.sedhast.ms.gov.br/decretos-instituem-o-comite-estadual-para-refugiados-e-o-centro-de-atendimento-em-direitos-humanos/>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

comitês, pode-se perceber que eles têm uma composição bastante ampla e que envolve órgãos públicos, organizações e sociedade civil. Veja o quadro abaixo<sup>40</sup>:

### QUADRO COMPARATIVO ENTRE OS COMITÊS ESTADUAIS PARA MIGRANTES

COMITÊ ESTADUAL	COORDENAÇÃO	ÓRGÃOS PÚBLICOS	SOCIEDADE CIVIL
SP – CER	Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania	Casa Civil; Secretaria de Economia e Planejamento; Secretaria da Habitação; Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social; Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho; Secretaria da Educação; Secretaria da Saúde; Secretaria de Relações Institucionais; Secretaria da Cultura; Secretaria da Segurança Pública.	2 (dois) representantes de organizações não governamentais voltadas a atividades de assistência e proteção a refugiados no Estado e no País, indicados pelo Secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania.
RJ – CEIPARM	Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos	Sec. de Trabalho e Renda, Sec. Saúde; Sec. Educação Sec. Segurança; Defensoria Pública e CONARE.	OAB; Cáritas Arquidiocesana do RJ e ACNUR.
PR – CERM	Secretaria de Justiça, Trabalho e Direitos Humanos	Sec da Segurança Pública; Sec. da Família e Desenvolvimento Social; Sec. da Educação; Sec. da Saúde; Sec. do Trabalho, Emprego e Economia Solidária; Sec. do Turismo; Sec. de Relações com a Comunidade; Juiz Federal diretor do Foro da Seção Judiciária do PR e Superintendente da PF/PR.	Representantes de ONG voltadas a assistência e proteção a refugiados e migrantes ACNUR.
RS – COMIRAT	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos	Sec. de Educação; Sec. Saúde; Sec. Segurança Pública; Sec. Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa; Sec. Trabalho e Desenvolvimento Social; Sec. Políticas para as Mulheres; Sec. Turismo; Gabinete dos Prefeitos; Relações Federativas do governo estadual; Instâncias do governo federal (MRE, PF, DPU, entre outros)	Instituições que integram o Fórum Permanente de Mobilidade Humana, Universidades e ACNUR

<sup>40</sup> Quadro comparativo elaborado pelas autoras a partir da leitura dos textos dos decretos.

<p><b>MG – COMITRAT</b></p>	<p>Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania</p>	<p>Sec. de Trabalho e Desenvolvimento Social; Sec. Educação Sec. Turismo; Sec. Saúde; Sec. Agricultura Sec. Desenvolvimento Agrário; Sec. Cultura; Sec. Desenvolvimento Regional e Urbano; Sec. Meio Ambiente; Sec. Defesa Social e</p>	<p>Não há.</p>
---------------------------------	--	---	----------------

Em uma análise qualitativa, sob o ponto de vista institucional<sup>41</sup>, podem-se tecer algumas considerações. Primeiramente, parece haver um alinhamento entre os compromissos internacionais e a criação destes comitês quando se constata que todos eles são coordenados pelas secretarias de Justiça ou de Direitos Humanos dos referidos estados. Parece óbvio que assim o seja, já que se está diante de tomada de medidas para que o direito humano de migrar seja atendido de modo mais amplo possível. Contudo, tendo em vista uma ainda vigente legislação (Estatuto do Estrangeiro) que considera a Política Federal o agente primeiro a recepcionar migrantes, poder-se-ia estar diante de comitês fundados no cerne das secretarias de segurança pública, por exemplo.

Em se tratando de composição de órgãos públicos, salvo o CEIPARM/RJ – de quadro mais  *enxuto*, todos eles parecem tomar o direito de migrar como um direito que necessita de uma abordagem transversalizada, ou seja, é necessária a participação das mais variadas secretarias para que esta acolhida seja, de fato, ampla e eficaz – saúde, educação, trabalho, desenvolvimento social, segurança, relações com a comunidade, órgãos do judiciário, entre outros. Destaca-se aqui a importância do recorte de gênero que faz o COMIRAT/RS ao incluir a Secretaria de Políticas para Mulheres, bem como a visão ampliada que adotou o CERMA/MS ao incluir as universidades em suas composições.

Por fim, sob o ponto de vista da participação da sociedade civil e de organizações (de vocação internacional ou não governamentais), salvo com relação à composição do COMITRAT/MG, há a abertura para que se viabilize a interação entre os órgãos responsáveis para inclusão e aqueles responsáveis pela acolhida dos migrantes na sociedade, percebendo-se inclusive a presença de representantes da Polícia Civil e Militar na composição do comitê neste estado.

Em termos normativos, portanto, parece haver um avanço e uma convergência entre compromissos internacionais, agenda política interna

<sup>41</sup> Chama-se, aqui, de análise qualitativa, de um ponto de vista institucional, aquela que considera, para suas conclusões, a criação e composição dos comitês estaduais a partir das normas que os criou, exclusivamente. Portanto, não se faz aqui uma análise de eficiência, mas sim, aquela de (des)alinhamento normativo entre os entes federativos com vistas a uma ampliação da proteção das pessoas migrantes.

e formatação das condições de possibilidade de país receptor. “No geral, o avanço em termos estaduais sobre temáticas de oferecimento de direitos e da imigração é pouco avançada. Salvo algumas exceções, a maioria dos Estados não se manifesta sobre a questão, o que é um elemento que traz enorme dificuldade, pois os estados são essenciais no oferecimento de direitos e serviços aos imigrantes. Uma força conjunta capaz de estabelecer iniciativas estaduais é urgente para o trato do tema migratório pelo Brasil”<sup>42</sup>.

A criação destes comitês denota, ainda, um possível desenho institucional de alinhamento entre os entes federativos com vistas à construção e consolidação de uma política de atenção aos refugiados, porém ainda não consubstancia uma política migratória dos estados federados. Ainda que se possa lançar um olhar otimista sobre este desenho normativo, lança-se o questionamento sobre a eficácia da ação concreta e concertada entre os entes federados como política de estado.

## Conclusão

De acordo com Freeman<sup>43</sup>, a migração internacional constitui um contexto chave para as políticas contemporâneas nas democracias liberais. Os governantes e eleitores das democracias estão profundamente ambivalentes sobre imigração e implementam políticas contraditórias que produzem resultados inconclusos. Neste mesmo sentido, Ventura vai dizer que “[a]lguns campos de atuação do Estado alcançam hoje tamanha complexidade que só poderiam avançar se existisse um compromisso acima dos interesses pontuais das forças políticas e do xadrez eleitoral”<sup>44</sup>.

Partindo destas duas provocações, pode-se concluir que ainda que a criação dos Comitês Estaduais possa significar, em termos normativos, um avanço na política pública migratória no Brasil, não se pode depositar toda a confiança de que, diante de uma mudança de governos nestes estados federados nos quais os comitês existem e estão em funcionamento, está-se diante de uma política de Estado forte e institucionalizada.

É claro que, à medida que a participação e a democracia são fundamentos do Estado brasileiro, a ampliação das competências a outros órgãos públicos da federação, de forma a administrar as burocracias da imigração, o processo migratório “deixará de ser visto como um atentado à soberania, para reforçar seus liames conformadores”<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> JUBILUT *et al*, p. 256.

<sup>43</sup> FREEMAN, Gary P. Politics and Mass Immigration. In: GOODIN, Robert E.; TILLY, Charles (eds.). *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. London: Oxford U. Press, p. 636-648, 2006.

<sup>44</sup> VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *A Nudez por Trás do Jaleco*. São Paulo: Revista Época, Entrevista à Eliane Brum, 02 set. 2013.

<sup>45</sup> PINTAL, Alexandre Rocha. *Direito Imigratório*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 102.

Assim, o incremento da gestão de determinadas políticas públicas em matéria migratória através da atuação dos comitês estaduais poderá, sem dúvida, implicar numa revalorização da sociedade - sobretudo de grupos de migrantes, profundamente marcados pela desigualdade social e pela invisibilidade política de suas demandas legítimas de direitos. Pode, ainda, demonstrar que a temática dos refugiados não se encerra na ação estatal centralizada.

Contudo, estes comitês parecem reforçar um modelo de proteção brasileiro de restrição aos refugiados aos espaços da caridade social. Eles não estão presentes nas arenas institucionais que os representam e não participam do processo de formulação das políticas que lhes dizem respeito. A abertura para a realização de políticas migratórias deve ser indicador de transformações no sentido da política pública, no sentido de colocar a participação social como decisiva no âmbito da formulação, execução e gestão das ações, de forma que a descentralização assuma um horizonte mais amplo do que uma simples passagem de atribuições entre entes federativos, pois assinala uma proposta radical na direção do empoderamento cidadão pautado em uma gestão territorial de proximidade<sup>46</sup>.

E, como lembrado por Giuliana Redin, falar de direitos humanos a partir da condição do estrangeiro é pensar para além da concepção eurocêntrica de cidadão a partir de um artifício (Estado-nação). Não se pode pensar em direitos humanos sem participação em um espaço público; portanto, necessário romper com a estrutura dualista que permite conceber os direitos humanos a partir da projeção do indivíduo (ser individualizado, “eu”) enquanto único sujeito em sua relação com o meio (o que inclui a eleição de um sujeito idêntico, a partir da referência como “outro”). Essa ruptura permite o pensar cosmopolita, o pensar comunitário, que, por conseguinte, inclui necessariamente o reconhecimento das diferenças, pela ação do outro.

Na questão migratória, enquanto se fala de um mesmo espaço/tempo onde se localiza/circula o migrante, falar em direitos humanos é perceber a dimensão de sua condição humana<sup>47</sup>.

Não basta, portanto, positivar o direito de migrar, pois de certo modo, este acaba por condicionar-se mais a quem o confere do que a quem lhe é conferido. Há que se promover instrumentos de garantias para tal direito e, mais, há que se assegurar a possibilidade de o migrante não ser mero

---

<sup>46</sup> BARBOSA, Jorge Luiz. Política Pública, Gestão Municipal e Participação Social na Construção de uma Agenda de Direitos à Cidade, *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona, vol.XIV, nº 331, 51, 2010. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-51.htm>>. Acesso em: 01 mai. 2017.

<sup>47</sup> REDIN, Giuliana. Mercosul Social e a Proteção do Migrante Econômico Intra-regional: direitos humanos na perspectiva comunitarista. In: PIOVESAN, Flávia (org). *Direitos Humanos na Ordem Contemporânea*, vol. IV. Curitiba: Juruá, p. 395-417, 2013, p. 412-413.

destinatário de direitos (e deveres), mas também ser partícipe na construção desse aparato jurídico.

## Referências

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Org.). *Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos*, São Paulo: Fundap, v. 1, p. 13-31, 2007. Disponível em: <[www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/search\\_escola/arquivos/pdf/paper-federalismofernando-abrucio.pdf](http://www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/search_escola/arquivos/pdf/paper-federalismofernando-abrucio.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2013.

ARRETCHE, Marta. Financiamento Federal e Gestão Local de Políticas Sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia, *Ciênc. saúde coletiva* [online], vol.8, n.2, p. 331-345, 2003.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, n.18 (2), p.17-29, 2004.

BARALDI, Camila; GAINZA, Patricia (coords.). *Políticas Migratorias e Integración en América del Sur: realidad del acceso a derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes*, Lima: Editorial Punto Cero, 2013.

BARBOSA, Jorge Luiz. Política Pública, Gestão Municipal e Participação Social na Construção de uma Agenda de Direitos à Cidade, *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona, vol.XIV, nº 331, 51, 2010. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-51.htm>>. Acesso em: 01 mai. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

FREEMAN, Gary P. Politics and Mass Immigration. In: GOODIN, Robert E.; TILLY, Charles (eds.). *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. London: Oxford U. Press, p. 636-648, 2006.

IOKOI, Zilda Marcia Grícoli. Fronteiras em movimento: deslocamentos e outras dimensões do vivido. *Revista Diversitas*, São Paulo, ano 1, n. 1, p. 10-15, mar-set/2013. Disponível em: [http://diversitas.fflch.usp.br/sites/diversitas.fflch.usp.br/files/1.IOKOI,%20Z.M.G.%20Fronteiras%20em%20movimento%20-%20deslocamentos%20e%20outras%20dimens%C3%B5es%20do%20vivido3\\_0.pdf](http://diversitas.fflch.usp.br/sites/diversitas.fflch.usp.br/files/1.IOKOI,%20Z.M.G.%20Fronteiras%20em%20movimento%20-%20deslocamentos%20e%20outras%20dimens%C3%B5es%20do%20vivido3_0.pdf). Acesso em: 10 nov. 2016.

JUBILUT, Liliana Lyra et al. *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas pú-*

*blicas no Brasil*. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015. Disponível em: <[http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD\\_57\\_Apendice\\_A\\_.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_57_Apendice_A_.pdf)>. Acesso em: 01 mai. 2017.

MARTINE, George. A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21, *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.19, n.3, p. 3-22, set/2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392005000300001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 19 nov. 2016.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Comissão de Especialistas (Portaria MJ n.2162/2013) (orgs.). *Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil*, 1. ed., São Paulo: FES-Brasil, 2014.

NAZO, Georgette Nacarato. Aspectos legislativos atuais de imigração estrangeira - a imigração irregular; as fronteiras do território nacional e a importância da integração latino-americana, *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, São Paulo, p. 333-340, jan. 1990. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67149>>. Acesso em: 01 mai. 2017.

PINTAL, Alexandre Rocha. *Direito Imigratório*. Curitiba: Juruá, 2012.

PINTO, Bibiana Graeff Chagas. O papel dos Comitês Estaduais de Políticas de Aenção aos Refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, p. 179-200, 2011. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/60\\_anos\\_de\\_ACNUR\\_-\\_Perspectivas\\_de\\_futuro.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/60_anos_de_ACNUR_-_Perspectivas_de_futuro.pdf)>. Acesso em: 21 fev.2017.

PIRES JÚNIOR, Paulo Abrão. *Pronunciamento no 1º Curso de Elegibilidade e Reassentamento, promovido pelo CONARE em parceria com o ACNUR*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/10/brasil-expoe-politica-de-migracao-e-direitos-humanos>>. Acesso em: 24 mai. 2013.

RAMOS, André de Carvalho. Estatuto pessoal no Direito internacional Privado: evolução e perspectivas no Brasil, *Revista Fac. Dir. Univ. São Paulo*, v. 110, p. 451-470, jan./dez. 2015.

REDIN, Giuliana. Mercosul Social e a Proteção do Migrante Econômico Intrarregional: direitos humanos na perspectiva comunitarista. In: PIOVESAN, Flávia (org). *Direitos Humanos na Ordem Contemporânea*, vol. IV. Curitiba: Juruá, p. 395-417, 2013.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos; FARINA, Bernardo Cunha. A igualdade jurídica do trabalhador fronteiriço, *Revista do MPT*, Brasília, Ano XXI, n. 41, p. 220-252, mar.2011.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*, 6. ed., Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Dados sobre refúgio no Brasil. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. *Global Trends: Forced Displacement in 2015*, 2016. Disponível em: <<https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *A Nudez por Trás do Jaleco*. São Paulo: Revista Época, Entrevista à Eliane Brum, 02 set. 2013.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A Gramática dos Direitos Humanos, *B. Cient. ESMPU*, Brasília, a. I, n. 4, p. 9-11 – jul/set. 2002.

YAMATO, Roberto Vilchez; ARIDA, Anna Lúvia. Direitos Humanos de Migrantes e de Refugiados: marcos jurídicos protetivos e casos paradigmáticos nacionais e internacionais. In: PIOVESAN, Flávia (org). *Direitos Humanos na Ordem Contemporânea*, vol. IV, Curitiba: Juruá, p. 349-394, 2013.

# HÁ POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS REFUGIADAS NO BRASIL?<sup>1</sup>

Patrícia Nabuco Martuscelli<sup>2</sup>

## Introdução

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)<sup>3</sup>, no ano de 2015, havia 65,3 milhões de pessoas deslocadas de maneira forçada incluindo 21,3 milhões de refugiados<sup>4</sup>, 3,2 milhões de solicitantes de refúgio e 40,8 milhões de pessoas que não conseguiram cruzar as fronteiras dos Estados de origem ou residência habitual (classificados como pessoas deslocadas internamente – IDPs<sup>5</sup>). Dentre a população refugiada, 51% dos indivíduos possuem menos de 18 anos, sendo classificados como crianças pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.

Além disso, 98.400 crianças pediram refúgio sem a presença de seus responsáveis legais, ou seja, essas migraram sozinhas sem a presença de um adulto (sendo consideradas como menores desacompanhados) ou separados de seus pais ou representantes legais (sendo classificadas como separadas<sup>6</sup>). Esse é o maior número já registrado pelo ACNUR desde que eles começaram

<sup>1</sup> Agradecimentos especiais para a Caritas Arquidiocesana de São Paulo e para a IKMR – I Know my Rights, que muito contribuíram para essa pesquisa com dados e a realização de entrevistas.

<sup>2</sup> Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Bolsista CAPES. Mestre e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Deslocadas Ambientais da Universidade Estadual da Paraíba (NEPDA/UEPB) e do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades da Universidade Católica de Santos (Unisantos).

<sup>3</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). Global Trends 2015: Forced Displacement in 2015, 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/576408cd7>>, acesso em 28 jul. 2016.

<sup>4</sup> A Convenção de 1951 Relativa ao [Status] de Refugiados define em seu artigo 1º um refugiado como uma pessoa que “temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade [ou de residência habitual] e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país”. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)>, acesso em 28 jul. 2016.

<sup>5</sup> Sigla em inglês para *Internally Displaced People*

<sup>6</sup> O Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança define criança desacompanhada como qualquer ser humano com menos de 18 anos que foi separado de seus pais e outros parentes e que não está sob a supervisão de um adulto, que por lei ou por costume, é responsável por ele. Uma criança separada é um menor de 18 anos que migra sem a presença de seus pais ou prévios representantes legais, mas não necessariamente de outros parentes, de modo que essa esteja acompanhada por outro membro adulto de sua família.

a coletar esse dado em 2006. Há assim um aumento no número de crianças que se deslocam de maneira forçada sejam com a presença de suas famílias ou sozinhas. Dessa forma, torna-se necessário abordar como acolher e integrar essa população levando em consideração suas necessidades específicas. O aumento no número da migração forçada infantil demanda respostas dos governos que, na maior parte das vezes, não estão preparados para lidar com essa situação.

Também o Brasil tem observado um aumento no número de solicitações de refúgio de crianças, de acordo com dados do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)<sup>7</sup>, entre 2010 e 2015, o país recebeu 2.108 pedidos de refúgio de crianças entre 0 e 12 anos de idades e 772 de adolescentes entre 13 e 17 anos. Até abril de 2016, viviam no país 8.863 refugiados reconhecidos pelo CONARE de acordo com a lei brasileira sobre refúgio, 9474/1997. Desse, 599 (12,3%) tinham entre 0 e 12 anos de idade e 217 (4,8%) entre 13 e 17 anos de idade. O número de 2.880 crianças solicitantes de refúgio e 816 crianças refugiadas é muito pequeno perto da população brasileira total de crianças. Além do mais, as estatísticas do CONARE não fazem diferenciação entre aquelas que chegaram sozinhas (sem a presença de um responsável legal) e aquelas que estão com suas famílias completas ou com apenas um de seus pais. Isso seria importante porque menores desacompanhados e crianças em famílias monoparentais estão em situação de maior vulnerabilidade do que aquelas que possuem a proteção de ambos os genitores. Também não existem dados específicos sobre meninas refugiadas no Brasil, grupo que possui necessidades específicas por causa do gênero. Deve-se reforçar que a população refugiada em geral e especificamente as crianças refugiadas demandam certos serviços e políticas específicas para conseguirem lidar com o deslocamento forçado e se integrarem à sociedade brasileira. Nesse sentido, esse capítulo discute como as crianças refugiadas se inserem em políticas públicas já existentes, se há políticas públicas específicas para esse grupo e como a sociedade civil tem trabalhado nessa questão.

O Brasil foi escolhido como caso de análise por ser o país mais desenvolvido da América Latina, por receber um número crescente de refugiados de 79 nacionalidades diferentes, por ter participado da Conferência Internacional que discutiu o texto da Convenção de 1951 e também por ser um dos primeiros países da região a adotar uma lei sobre refúgio considerada pelo ACNUR como “moderna, avançada e inovadora” por adotar o conceito expandido de refugiado (*infra*) e garantir o direito à reunião familiar<sup>8</sup>. Sendo

<sup>7</sup> CONARE. *Sistema de Refúgio Brasileiro: Desafios e perspectivas*, 2016. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema\\_de\\_Refugio\\_brasileiro\\_-\\_Refugio\\_em\\_numeros\\_-\\_05\\_05\\_2016](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016)>, acesso em 28 jul. 2016.

<sup>8</sup> Cf. MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados

assim, também considerando o papel da liderança brasileiro ao propor um Programa de Reassentamento Solidário para refugiados colombianos e garantir um visto humanitário para refugiados sírios<sup>9</sup>, seria de se esperar que esse país tivesse um maior desenvolvimento de políticas públicas para a população refugiada, e mais especificamente para as crianças, o que não se observa na prática.

Assim, esse capítulo faz uma análise das legislações que envolvem mais fortemente o tema de crianças refugiadas (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e Lei 9474/1997). Também foram realizadas entrevistas com as assistentes sociais do Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo que trouxeram informações sobre como ocorre o acesso a políticas públicas para essa população e o papel da sociedade civil. Esses achados são discutidos criticamente com a literatura existente sobre migração e políticas públicas no Brasil e em outros países. Além dessa introdução, o capítulo apresenta uma revisão da legislação brasileira sobre crianças refugiadas incluindo a apresentação de dados sobre essa população fornecidos pela Caritas Arquidiocesana de São Paulo. Em seguida, discutem-se quais são as políticas públicas em que crianças refugiadas são inseridas e como ocorre essa inserção e, por fim, são apresentadas algumas conclusões sobre essa temática.

## 1. Crianças Refugiadas no Brasil

O Brasil destacou, em sua Constituição Federal de 1988 (CF/88), que um dos seus objetivos de acordo com o artigo 3º parágrafo IV é “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. O consagrado princípio da não discriminação garante que refugiados e solicitantes de refúgio tenham acesso às mesmas políticas públicas disponíveis para a população brasileira. Sobre crianças, o artigo 227 da Constituição afirma que

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

---

no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 1, p. 111-129, 2010.

<sup>9</sup> A Resolução Normativa 17 do CONARE de 20 set. 2013, renovada até 2017 pela Resolução Normativa 20 também do CONARE, de 21 set. 2015 garante facilitação de vistos para pessoas deslocadas de maneira forçada por causa da guerra na Síria.

Percebe-se que esse artigo da CF/88 garante diversos direitos para as crianças, incluindo as refugiadas e solicitantes de refúgio. Ao mesmo tempo, deve-se pensar que menores que passaram por uma situação de deslocamento forçado (especialmente as desacompanhadas) já sofreram negligência, exploração, violência, crueldade e opressão e, por isso, possuem necessidades especiais diferenciadas das crianças brasileiras que crescem protegidas nos seios de suas famílias e daquelas que estão sob a proteção direta do Estado brasileiro.

Em 13 de julho de 1990, foi aprovada a Lei 8.069 que cria o Estatuto da Criança e do Adolescente. Essa lei tem o objetivo principal de garantir proteção integral para a criança (pessoa de 0 a 12 anos) e para o adolescente (menor entre 12 e 18 anos), reconhecendo-os como sujeitos de direitos<sup>10</sup>. Todas as garantias e direitos presentes (incluindo direito “à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”<sup>11</sup>) no ECA são aplicados às crianças migrantes, independente do *status* migratório delas ou de seus pais<sup>12</sup>. Dentre as prerrogativas destacadas nessa legislação, estão a garantia de prioridade incluindo na formulação de políticas sociais públicas e na destinação de recursos, a criação dos Conselhos Tutelares como órgãos não jurisdicionais que possuem a função de zelar pelos direitos da criança e do adolescente e a garantia do melhor interesse da criança. O ECA garante diversos direitos para todas as crianças incluindo o direito à saúde, educação, lazer, esporte, cultura dentre outros. Mais especificamente todas elas possuem o direito à liberdade de buscar refúgio, auxílio e orientação (artigo 16, VII) e o direito ao convívio familiar. Nesse sentido, em situações de deslocamento forçado, dificilmente a família consegue cruzar uma fronteira internacional de maneira conjunta e as razões que levaram ao deslocamento (perseguições e conflitos armados) impedem que a criança goze do seu direito à família no seu país de origem ou residência habitual. Por isso a reunião familiar é tão importante quando se considera crianças refugiadas, tanto quando são os pais refugiados que se encontram no país separados de seus filhos, quanto em casos de crianças em famílias monoparentais, em que um dos genitores ficou no Estado de origem, e mais especificamente no caso de menores separados ou desacompanhados que precisam de suas famílias

---

<sup>10</sup> Nesse capítulo, será utilizado o termo crianças para se referir a crianças e adolescentes. Quando for necessário, será feita a diferenciação.

<sup>11</sup> Artigo 4º do ECA.

<sup>12</sup> Segundo o artigo 3º parágrafo único: “Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem”.

como primeira unidade de proteção. Nesse sentido, seria fundamental que o governo brasileiro garantisse procedimentos efetivos e céleres de reunião familiar, garantindo a prioridade em casos que envolvam crianças<sup>13</sup>, conforme própria recomendação do ACNUR. Na prática, não há mecanismos específicos para acelerar pedidos de vistos facilitados de reunião familiar em casos que envolvam menores de 18 anos tanto *deixados para trás* quanto que já se encontram no país.

Sobre o tema específico do refúgio, em 22 de julho de 1997, o Brasil criou a lei 9.474 que define um refugiado como todo indivíduo que

I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade [ou residência habitual], e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

A definição ampliada de refugiado internalizou as conclusões e recomendações presentes na Declaração de Cartagena<sup>14</sup> de 1984. Sobre esse tema, é interessante observar que a própria condição da infância pode ser uma causa de perseguição como, em casos de conflitos armados, em que grupos armados empregam crianças como combatentes, famílias tendem a se deslocar para evitar que seus filhos sejam recrutados. Também as meninas tendem a ser preferidas como escravas sexuais por serem consideradas virgens e possuírem menos riscos de estarem infectadas com doenças sexualmente transmissíveis. Outros casos que podem motivar o deslocamento de crianças envolvem mutilação genital de meninas e a existência de crianças albinas em locais em que partes dos corpos de albinos são usadas para rituais e feitiçarias. Essas são apenas algumas situações em que o fato de ser criança e pertencer a esse grupo social específico leva a uma perseguição.

A lei 9.474 garante que a condição de refugiado seja estendida a cônjuges, ascendentes, descendentes e demais familiares desde que comprovada

---

<sup>13</sup> Sobre o tema de reunião familiar, ver MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. *Reunião familiar como alternativa de proteção: Desafios e Avanços na Realidade Brasileira*. In: Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas, 2016, São Paulo, *Anais...* Nepo: Unicamp, 2016. Disponível em: <[http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/15\\_PNM.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/15_PNM.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2016.

<sup>14</sup> Adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de Novembro de 1984. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena)>. Acesso em 10 ago. 2016.

a relação de dependência econômica e que eles estejam em solo brasileiro. A Resolução Normativa 16 do CONARE, de 20 de setembro de 2013, disciplina sobre reunião familiar e versa que o CONARE entrará em contato com o Ministério das Relações Exteriores para garantir o visto apropriado para cônjuges e companheiros; ascendentes; descendentes e demais familiares que dependam economicamente do refugiado reconhecido no Brasil, possibilitando a reunião familiar desses no país. A lei 9.474 não menciona diretamente a questão das crianças refugiadas e solicitantes de refúgio, mas os procedimentos nela inscritos são aplicados a crianças, lembrando que elas precisam de um responsável legal para solicitar refúgio no Brasil.

Para entender as necessidades das crianças refugiadas e solicitantes de refúgio, é importante conhecer melhor essa população. Dados fornecidos pelo Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP) mostram que, apenas no primeiro semestre de 2016, chegaram à Caritas pela primeira vez 85 mulheres grávidas; 136 mulheres chefes de família; 10 menores desacompanhados (sendo 04 meninas e 06 meninos) incluindo 07 menores de Angola e 03 da República Democrática do Congo. Dentre esses um sobrevivente de tortura e uma menina grávida. Também, no primeiro semestre de 2016, chegaram 03 menores separados (2 meninas e 1 menino de Angola). É possível perceber um aumento real no número de situações envolvendo crianças atendidas pela Caritas tanto na chegada de mulheres grávidas, que eram 10 em 2013, 40 em 2014 e 110 em 2015, quanto de mulheres chefes de família, que foram 18 em 2013, 44 em 2014 e 202 em 2015. O número de menores desacompanhados se manteve relativamente constante tendo chegado 22 em 2013 (5 meninas e 17 meninos), 15 em 2014 (4 meninas e 11 meninos) e 24 em 2015 (3 meninas e 21 meninos).

O trabalho de organizações da sociedade civil no acolhimento de refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil data dos anos 1970 quando a Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo auxiliavam perseguidos políticos sul-americanos a encontrar asilo em países europeus. No ano de 1979, a Comissão Justiça e Paz e a Caritas Arquidiocesana de São Paulo auxiliaram na acolhida e instalação de 150 vietnamitas e dezenas de cubanos no país. Em 1994, a Caritas instalou formalmente seu Centro de Referência para Refugiados. Essas e outras organizações da sociedade civil foram fundamentais para exercer pressão para que o governo aprovasse a lei 9.474 em uma lógica de direitos humanos incluindo o conceito expandido de refugiados. A atuação dessas organizações garantiu a elas um assento no CONARE com voz e voto<sup>15</sup>.

Atualmente, atuam no acolhimento e integração de refugiados três grandes organizações que trabalham em parceria com o ACNUR e com o Ministério da Justiça (CONARE) que são o Instituto Migração e Direitos Humanos em

---

<sup>15</sup> Cf. MOREIRA, op. cit.

Brasília, a Caritas Arquidiocesana de São Paulo e a Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro. Essas e outras organizações parceiras trabalham para garantir o acesso de refugiados e solicitantes de refúgio a direitos e políticas públicas no Brasil, realizam *advocacy* em prol da causa dos refugiados e capacitação para órgãos públicos e privados sobre o tema. Além disso, fornecem serviços, muitas vezes por meio de parcerias, que não são disponibilizados pelo poder público tais como ensino da língua portuguesa para recém-chegados. Nesse sentido, essas organizações tentam suprir lacunas de políticas públicas que não foram desenvolvidas pelo poder público para essa população e garantir o acesso da população refugiada às políticas públicas existentes.

No Brasil, desde 04 de junho de 2012, existe a organização não-governamental IKMR- Eu conheço meus direitos<sup>16</sup> que atende cerca de 300 crianças, tendo como missão “dedicar-se especificamente às crianças refugiadas porque são as mais vulneráveis do mundo”. A IKMR desenvolve programas em parceria com o ACNUR e outras organizações que trabalham com refúgio para promover os direitos e beneficiar crianças refugiadas e solicitantes de refúgio em situação de vulnerabilidade social nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Amazonas, Rio Grande do Sul e Distrito Federal. Dentre eles, é importante destacar o trabalho da IKMR para criar espaços seguros onde a criança refugiada possa ser criança, brincar e aproveitar sua infância. Isso ocorre por meio da realização de passeios a parques, cinemas e outros roteiros infantis.

Uma iniciativa de destaque da IKMR foi a criação do Coral Coração Jolie<sup>17</sup>, em março de 2015, composto por 100 crianças entre 3 e 12 anos do Iêmen, Jordânia, Palestina, Síria, Sudão do Sul, República Democrática do Congo, Líbia, Nigéria e Angola. O objetivo da criação do coral era juntar crianças de diferentes nacionalidades em jogos e atividades recreativas e ensaiar músicas otimistas e de superação para auxiliar as crianças a superarem seus traumas do passado e a lidarem com os desafios de se inserirem na sociedade brasileira<sup>18</sup>. Por meio do Coral, é possível tanto que as crianças mantenham sua identidade cultural quanto que a sociedade brasileira seja sensibilizada para o tema do refúgio e mais especificamente para a realidade das crianças refugiadas. Destaca-se ainda o trabalho da IKMR para financiar passagens para reunião familiar de casos envolvendo crianças. Desde 2014,

<sup>16</sup> IKMR. *Quem somos*. Disponível em: <<http://www.ikmr.org.br/quem-somos/>>, acesso em 10 ago. 2016.

<sup>17</sup> BRANDINO, Géssica. Coral de crianças refugiadas se apresenta no Rio em homenagem ao Dia das Mães, *Caminhos do refúgio*, 3 mai. 2016. Disponível em: <<http://caminhosdorefugio.com.br/coral-de-criancas-refugiadas-se-apresenta-no-rio-em-homenagem-ao-dia-das-maes/>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

<sup>18</sup> CHRISPIM, Denise. Parceria amplia perspectivas de coral de crianças refugiadas, *ACNUR Brasil*, 08 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/parceria-amplia-perspectivas-de-coral-de-criancas-refugiadas/>>, acesso em 10 ago. 2016.

a ONG recebe casos de refugiados encaminhados pelo ACNUR e pela Caritas que desejam trazer suas famílias e filhos, mas não possuem condições para isso. A IKMR realiza ações para levantar recursos para arcar com esses custos. Até setembro de 2015, a ONG já tinha trazido mais de 14 crianças, incluindo quatro famílias sírias com 15 membros (sendo 10 deles menores de 12 anos). A ONG já auxiliou no processo de reunião familiar de congoleses, sírios, colombianos e egípcios<sup>19</sup>.

## 2. Políticas Públicas e Crianças Refugiadas

Duas definições clássicas de políticas públicas são “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”<sup>20</sup> e “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”<sup>21</sup>. Para esse trabalho, entende-se política pública como uma ação do governo que pode ou não envolver a aplicação de recursos pensando nas necessidades de um público específico. No caso desse capítulo, de crianças refugiadas.

Para pensar políticas públicas para a população refugiada, deve-se considerar que, no Brasil, a principal solução duradoura<sup>22</sup> para refugiados seria a integração local que pode ser definida como

*Integration is a mutual, dynamic, multifaceted and ongoing process. From a refugee perspective, integration requires a preparedness to adapt to the lifestyle of the host society without having to lose one's own cultural identity. From the point of view of the host society, it requires a willingness for communities to be welcoming and responsive to refugees and for public institutions to*

<sup>19</sup> FUJITA, Gabriela. ONG brasileira resgata famílias refugiadas de países em conflito, *UOL*, São Paulo, 24 set. 2015. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2015/09/24/ong-brasileira-resgata-criancas-estrangeiras-de-paises-em-conflito.htm>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

<sup>20</sup> PETERS, B. G. *American Public Policy*, Chatham: Chatham House, 1986 apud SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006, p. 24.

<sup>21</sup> DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs: PrenticeHall, 1984 apud SOUZA, op. cit. p. 24.

<sup>22</sup> O ACNUR discorre sobre três soluções duradouras: a primeira e preferível seria a repatriação voluntária dos refugiados aos seus países de origem ou residência habitual desde que o conflito ou a situação de perseguição tenha cessado e seja seguro para que essas pessoas retornem por escolha própria. A segunda seria a integração local que seria garantir condições para que o refugiado se insira na sociedade do país de destino e possa reconstruir sua vida e a terceira é o reassentamento que seria a possibilidade de o refugiado ser transferido para o um terceiro país de destino quando ele não conseguiu se integrar no primeiro país de acolhida ou porque não há condições de segurança para ele nesse país. Mais informações em: <<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/solucoes-duradouras/>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

*meet the needs of a diverse population*<sup>23</sup>.

Sendo assim, é necessário pensar em políticas públicas que contribuam para a integração local da população refugiada. Uma das primeiras dificuldades encontradas nesse quesito está no âmbito legislativo brasileiro. Ainda que a lei 9.474 seja pautada na ótica dos direitos humanos, a principal lei migratória brasileira, a lei 6.815/80, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, foi concebida durante a ditadura militar no Brasil e entende o imigrante como uma potencial ameaça à segurança nacional do país. É importante pensar como essa visão do imigrante como um perigo e uma ameaça impacta a criação de políticas públicas e promove a xenofobia e o preconceito contra essa população. Mulvey<sup>24</sup>, em seu estudo sobre a acolhida de solicitantes de refúgio no Reino Unido, mostrou que a linguagem de ameaça presente na lei e a divisão entre imigrantes desejáveis e “indesejáveis” fomenta um ciclo de hostilidade da população contra solicitantes de refúgio, o que impede que políticas em prol dessa população sejam aplicadas na prática. Isso também ocorre no Brasil onde grande parte da população enxerga imigrantes como possíveis “ladrões” de vagas de trabalho e refugiados como fugitivos, o que não corresponde com a realidade do país, mas cria um imaginário social que motiva políticas de fechamento de fronteiras e dificuldade de obtenção de vistos para vir para o Brasil.

Há pouca bibliografia no país que relaciona o tema de políticas públicas com crianças refugiadas. Nesse sentido, optou-se por realizar entrevistas com a Caritas Arquidiocesana de São Paulo para a obtenção de dados e informações sobre esse tema e para ter uma visão mais clara da realidade a partir da ótica daqueles que trabalham diretamente com esse tema. A organização foi escolhida porque o maior número de refugiados e solicitantes de refúgio está em São Paulo e por causa da tradição e seriedade do trabalho que ela desenvolve com essa população há quase 40 anos. Soma-se a isso o desenvolvimento de iniciativas e boas práticas para a inserção de refugiados e solicitantes de refúgio em políticas públicas na cidade de São Paulo, muitas vezes provocadas pela própria Caritas e seus parceiros que poderiam ser replicadas em outras localidades nos níveis nacional, estadual e municipal,

---

<sup>23</sup> Tradução livre: Integração é um processo mútuo, dinâmico, multifacetado e contínuo. Da perspectiva do refugiado, integração demanda preparação para se adaptar ao estilo de vida da sociedade de acolhida sem ter que perder sua própria identidade cultural. Do ponto de vista da sociedade de acolhida, requer vontade das comunidades de serem acolhedoras e responsáveis pelos refugiados e que as instituições públicas respondam às necessidades de uma população diversa. UNHCR, *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration*, Geneva: UNHCR, 2002.

<sup>24</sup> MULVEY, Gareth. When Policy Creates Politics: the problematizing of immigration and the consequences for refugee integration in the UK, *Journal of Refugee Studies*, v. 23, n. 4, p. 437-462, 2010.

ou seja, sensibilizar o poder público para transformar boas práticas locais em termos de políticas públicas para crianças refugiadas e solicitantes de refúgio em diretrizes, portarias e normativas efetivas e aplicáveis em todo o país.

Em entrevistas semiestruturadas realizadas no Centro de Referência para Refugiados na Caritas Arquidiocesana de São Paulo com as assistentes sociais Maria do Céu Furtado (coordenadora do Programa de Assistência) e Adelaide Pereira Guabiraba Lemos (coordenadora do Programa de Integração) no dia 25 de agosto de 2016, foi possível observar como ocorre a relação entre políticas públicas e crianças refugiadas no país. Em primeiro lugar, não existem políticas públicas específicas para refugiados e crianças refugiadas no Brasil. O que ocorre é que essa população é inserida em políticas públicas já existentes. Dessa forma, crianças refugiadas e solicitantes de refúgio possuem os mesmos direitos das crianças brasileiras. Elas podem ser atendidas no Sistema Único de Saúde (SUS) e têm acesso a campanhas de vacinação e a todos os serviços do sistema universal de saúde.

Possuem também garantido o direito à educação. Existe, por exemplo, uma portaria específica que garante o ingresso de crianças estrangeiras nas escolas independentemente da sua condição migratória ou a de seus pais. Como lembra Adelaide, o que ocorre é que muitas vezes as escolas desconhecem essa normativa ou então pedem documentos que essas crianças, por causa das razões que motivaram seu pedido de refúgio, não possuem. Documentos como certidão de nascimento ou histórico escolar, por exemplo, são constantemente deixados para trás, principalmente em casos em que o refugiado teve que sair às pressas de sua casa. A Caritas atua nesses casos entrando em contato com a escola e explicando que a criança não tem como acessar esses documentos e para que seja garantido o direito à matrícula com a flexibilização para apresentar essa documentação. As escolas aceitam essa explicação, contudo, essas já deveriam ter esse conhecimento prévio. Além do mais, a Caritas recomenda que as famílias de refugiados e solicitantes de refúgio procurem matricular seus filhos em escolas próximas de suas residências. Se houver qualquer problema, é recomendado que a família procure a Diretoria de Ensino responsável pela região da escola. Se ainda assim a criança não conseguir ser matriculada, a família deverá procurar a Defensoria Pública. Percebe-se que, ainda que o direito à educação seja garantido na lei, na prática, a ausência de normativas, diretivas e *guidelines* para garantir o acesso de crianças refugiadas a escolas dificulta a vida de famílias refugiadas que nem sempre compreendem perfeitamente o idioma português ou a burocracia brasileira, tendo que, em último caso, acionar a via jurídica para garantir um direito expresso na Constituição.

Maria lembra que muitas famílias refugiadas possuem as mesmas dificuldades enfrentadas por brasileiros tais como a falta de vagas em creches, o

tempo de espera para ter acesso aos serviços do SUS e o fato de ter que ligar para telefones para marcar consultas, exames e serviços, a situação em que a vaga escolar para a criança acaba sendo longe de casa o que eleva os gastos com transporte e, muitas vezes, quando a família possui mais de um filho, as crianças podem estudar em locais distantes e com horários diferentes o que demanda que o genitor (normalmente a mãe) tenha que fazer um grande trajeto para buscar seus filhos sem conseguir trabalhar. Ademais a falta de escolas integrais impede que muitos pais refugiados trabalhem porque não possuem com quem deixar os seus filhos. Em todas essas situações, os refugiados e solicitantes de refúgio enfrentam dificuldades adicionais tais como a falta de profissionais que prestam os serviços públicos que falem outros idiomas e que tenham conhecimento sobre o tema do refúgio e a ausência de laços sociais e familiares de apoio no país de destino. As assistentes sociais ressaltam que, se as crianças não estiverem na escola e os bebês não estiverem na creche, será muito difícil para a família conseguir se integrar porque os pais (principalmente a mãe) ficarão impossibilitados de realizar o curso de português e cursos profissionalizantes e, por consequência, será mais difícil para eles encontrarem trabalho.

Outro problema que demandaria uma política pública específica seria locais de acolhida para refugiados e solicitantes de refúgio. O acolhimento inicial em um albergue ou casa de acolhida é provisório e, depois de determinado tempo, essa família terá que sair de lá para alugar uma casa, por exemplo. É muito difícil que essas famílias consigam se integrar no pouco tempo disponível e terem um trabalho fixo e uma situação estável para reconstruírem sua vida no país. Há falta de abrigos públicos de referência para essa população, especialmente que considere a situação das famílias monoparentais e das crianças refugiadas desacompanhadas. No caso das crianças desacompanhadas, essas possuem o apoio do sistema de acolhida para crianças na tutela do Estado até completarem 18 anos. Depois disso, elas terão que fazer a transição para viverem sozinhas. Na maior parte das vezes, esses jovens não estão preparados para fazerem essa passagem para a vida adulta e eles carecem de redes de apoio e familiares que não possuem no país de destino.

Uma das questões que Jacqueline Bhabha<sup>25</sup> discute sobre crianças refugiadas é que, em muitos locais, a criança não é considerada independente de seus pais, ou seja, ela não consegue ser a principal solicitante em seu processo de refúgio. Essa situação se aplica ao Brasil. Como ressaltam as assistentes sociais, é necessário que o menor esteja acompanhado de seu representante legal para ir até a Polícia Federal solicitar refúgio. Se ele estiver acompanhado de outro parente, ele terá que ser encaminhado para a Defensoria Pública do

---

<sup>25</sup> BHABHA, Jacqueline. *Child Migration and Human Rights in a Global Age*. Princeton: Princeton University Press, 2014. 336p. (ISBN 978-0-691-14360-6).

Estado para que esse seja nomeado seu tutor. Em caso de menores desacompanhados, a criança é encaminhada para o Conselho Tutelar de Referência que encaminha essa criança para um abrigo de entrada (SAICA) e posteriormente para um abrigo definitivo. Nesse tempo, o juiz nomeará algum funcionário do abrigo como seu tutor legal. Para solicitar refúgio, essa criança deverá estar acompanhada de seu tutor legal. Ainda que haja diretivas para que esse processo seja o mais célere possível, esse menor ficará indocumentado no país até que toda essa burocracia seja resolvida e que o tutor tenha tempo para ir até a Polícia Federal. Esse processo pode demorar cerca de 3 e até 4 meses. Em São Paulo, a Vara da Infância da Penha, que possui um juiz muito sensibilizado com a causa, tem sido o fórum de referência para esses casos. O abrigo permanente, onde o menor fica até completar 18 anos, auxilia o menor com cursos profissionalizantes e para que ele retorne aos estudos. Muitas vezes o pessoal do abrigo não possui conhecimento sobre o refúgio nem de línguas diferentes.

As assistentes sociais destacam uma iniciativa da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) da Prefeitura de São Paulo para capacitar todos aqueles que trabalham em Conselhos Tutelares, SAICAS e Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) da cidade sobre o tema dos menores desacompanhados. A Caritas foi uma das organizações que contribuiu com essa capacitação que foi realizada em três encontros nos meses de agosto, setembro e outubro de 2016, apresentando uma visão geral sobre o que é o refúgio no Brasil e como as crianças chegam ao país. Deve-se pensar que essa foi uma iniciativa pontual da Prefeitura da cidade de São Paulo que não foi oriunda de uma diretiva, normativa ou regulamento nacional prevendo que esse tipo de capacitação ocorra nos mais de 5000 municípios brasileiros.

Outro problema envolvendo menores desacompanhados é que essas crianças são inseridas no mesmo sistema de crianças brasileiras que estão em conflito com a lei ou que não possuem familiares para serem seus responsáveis legais. Cada uma dessas categorias de crianças possui necessidades específicas. As assistentes sociais relatam casos em que os funcionários do abrigo não sabiam idiomas diferentes e não estavam preparados para lidar com as características culturais e religiosas de crianças solicitantes de refúgio e uma situação em que essas crianças foram encaminhadas para um abrigo em que crianças em conflito com a lei eram alocadas. As crianças solicitantes de refúgio narraram que sofriam preconceito dos vizinhos do abrigo que os consideravam como delinquentes. A sociedade civil em São Paulo está tentando negociar a nomeação de um abrigo referência para que essas crianças sejam atendidas e encaminhadas.

Sobre o tema das famílias refugiadas, é interessante pensar que muitas

vezes as crianças se tornam os agentes de integração local das famílias por aprenderem mais rápido a língua do que seus pais. Nesses casos, a criança não pode contar com os pais para auxiliar nas tarefas escolares ou quando possuem alguma dificuldade na escola, e também acabam assumindo responsabilidades que não são delas. As assistentes sociais lembram que é fundamental que a criança possa ser criança e viver seu período da infância em plenitude sem ter que se preocupar com problemas de adulto. Isso porque o próprio processo que motivou o refúgio já implica na criança uma carga com a qual ela terá que lidar por um longo tempo. Nesse sentido, reforça-se a importância de programas e políticas públicas de saúde mental destinados especificamente para a população infantil refugiada, lacuna ainda existente não apenas em São Paulo como em outros locais que recebem refugiados e solicitantes de refúgio.

É fundamental que as famílias acompanhem os filhos na escola, desenvolvendo um diálogo com a escola. Infelizmente isso nem sempre acontece. A direção precisa saber sobre problemas e a escola pode auxiliar a resolver questões das famílias e das crianças refugiadas, contribuindo para a integração local. As assistentes sociais ressaltam que a Diretoria de Ensino da Região Sul da cidade de São Paulo pediu para a Caritas dar um treinamento sobre refúgio para os coordenadores das escolas dessa localidade incluindo encontros com coordenadores do Ensino Fundamental I, Ensino Fundamental II e Ensino Médio para falar sobre a questão do refúgio. Mais uma vez, essa boa prática foi oriunda de profissionais sensibilizados com o tema nessa burocracia e não de qualquer tipo de programa ou orientação ao nível nacional. A Caritas também possui um contato desenvolvido com a Diretoria de Ensino do Centro, o que facilita para resolver essa questão e realizar atividades de informação e sensibilização.

Em todo caso, é necessário que os adultos refugiados aprendam português para que eles possam se integrar à sociedade evitando sobrecarregar as crianças. Contudo, carece uma política pública em nível federal de ensino de português para imigrantes e refugiados que estejam no país. As assistentes sociais reconhecem que muitas crianças viram seus pais sofrerem, serem torturados e violentados de modo que elas adotam uma atitude de preocupação e de tentar proteger os seus pais. Quando em atendimentos na Caritas, as assistentes sociais mostram para as crianças que elas e seus pais estão seguros e tentam disponibilizar atividades tais como pinturas de desenhos para que as crianças se distraiam enquanto os pais recebem o atendimento na instituição. Também há o apoio de voluntários para evitar que as crianças tenham que fazer o papel de tradutoras. Iniciativas como essa e outras da IKMR ressaltadas nesse capítulo são fundamentais para garantir que a criança possa aproveitar a sua infância.

Além disso, as assistentes sociais lembraram que tanto crianças como adultos refugiados têm acesso a atendimento psicológico no sistema público por meio dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS). Ademais a Caritas possui seu programa de Saúde Mental que conta com uma parceria com o Hospital das Clínicas. Também há novos grupos de psicólogos e acadêmicos que têm discutido como lidar com os traumas de uma perseguição forçada. Em todo esse processo, é fundamental que as visões da criança sejam consideradas e que sua voz seja ouvida. Também se faz necessário auxiliar a criança para que ela lide com os traumas decorrentes da busca por refúgio para que ela possa se integrar à realidade local e se desenvolver como um adulto saudável. Nesse sentido, a capacitação sobre o tema do refúgio também é importante para esses profissionais que atuam com a saúde mental no poder público.

As assistentes sociais da CASP ressaltam que há crianças refugiadas que sofrem preconceito e xenofobia de outras crianças em abrigos e escolas. Nesse sentido, é fundamental haver um papel de conscientização das crianças brasileiras para acolher e integrar essas crianças que passaram por um deslocamento forçado. Para Adelaide, discriminar é o não conhecer e infelizmente ainda se conhece pouco sobre refúgio no Brasil. Nesse sentido, entra o papel da Caritas e de outras organizações da sociedade civil em todos esses espaços para orientar, informar e tentar amenizar o sofrimento dessa população. Segundo as assistentes sociais, nesse momento, o tema do refúgio tem recebido atenção da mídia e da população por causa da situação na Síria o que é bom para capacitar e informar a todos. Contudo, quando esse tema voltar a receber menor interesse é necessário que todo o trabalho realizado até agora seja consolidado de alguma maneira. Além disso, a Caritas participa do Comitê Estadual para refugiados e outros organismos para garantir políticas públicas efetivas para a população refugiada.

As assistentes sociais da Caritas ressaltaram que é fundamental informar os prestadores de serviços e executores de políticas públicas sobre o tema do refúgio, sensibilizar esses profissionais que atendem essa população e capacitar aqueles que fazem esse atendimento de ponta, além de ensinar línguas para essas pessoas e envolver a população migrante e refugiada para trabalhar nesses espaços como já ocorre em São Paulo. É fundamental que exista um programa de formação e capacitação constante dessas pessoas porque elas mudam de local e função ao longo do tempo. Só assim a população de solicitantes de refúgio e refugiados terá real acesso às políticas públicas efetivas no Brasil como um todo. Essa deveria ser uma política do Estado em todos os níveis municipal, estadual e federal. Na opinião das assistentes sociais, a Caritas realiza um trabalho de formiguinha de sensibilização e capacitação que tem que se transformar em algo maior porque o Brasil precisa conhecer

a questão do refúgio e da migração a fundo. Alguns temas fundamentais que a política pública deveria pensar ao considerar o tema das crianças refugiadas seriam escolas bilíngues, integrais com mediação cultural em todo território nacional. Seria importante que as escolas realizassem palestras sobre o país de origem das crianças refugiadas e solicitantes de refúgio, promovendo atividades de construção de diálogo entre brasileiros e refugiados. Isso seria importante para instruir os menores brasileiros e também valorizar a experiência cultural das crianças migrantes forçadas. Também seria fundamental criar uma política pública nacional para ensinar português para a população refugiada e imigrante.

Por fim, carecem aos refugiados de meios para se comunicar com o governo brasileiro e apresentar suas demandas e necessidades, ou seja, não há uma ouvidoria para refugiados junto ao CONARE, por exemplo. Ainda que o ACNUR, com auxílio de seus parceiros implementadores realize diagnósticos participativos com refugiados, essas atividades são periódicas e não permanentes. No caso das crianças, isso é ainda mais sério. É fundamental criar espaços *child-friendly* onde as crianças possam se expressar para que o governo brasileiro e o ACNUR possam identificar quais são as necessidades das crianças refugiadas considerando o seu próprio ponto de vista e pensar como criar políticas públicas que atendam efetivamente essa população.

## Conclusão

A acolhida e integração local de crianças refugiadas dependem de que elas e seus familiares sejam devidamente inseridos na sociedade de destino. No caso do Brasil, percebe-se que não há políticas públicas desenhadas especificamente para crianças refugiadas e solicitantes de refúgio. Também há carência de políticas públicas específicas para refugiados adultos. As boas iniciativas e práticas locais apresentadas nesse capítulo são oriundas de provocações da sociedade civil, como a Caritas, em suas áreas de atuação ou então da boa vontade de pessoas que começam a lidar com essa população no serviço público. Por isso, é necessário desenvolver diretrizes, normativas e programas nacionais que sejam aplicados em todos os locais em que crianças refugiadas vivem. Programas de sensibilização e capacitação sobre o tema do refúgio e as necessidades específicas dessa população são fundamentais e deveriam ser replicados em todos os níveis: municipal, estadual e nacional.

Além disso, um programa que poderia ser considerado como uma forma de política pública para refugiados no Brasil seria a facilitação de visto de reunião familiar para parentes de refugiados. Contudo, esse programa ainda possui diferentes problemas tais como a demora de tempo para liberação do visto e a dificuldade de comprovar dependência econômica e apresentar documentos em situações de conflitos armados e perseguições. Ao mesmo as

crianças refugiadas e solicitantes de refúgio, assim como todos os refugiados, pelo princípio da não discriminação têm o mesmo direito de acessar políticas públicas destinadas aos nacionais tais como saúde, atendimento psicológico e educação. Contudo, eles enfrentam dificuldades adicionais como a dificuldade da língua, o desconhecimento dos executores da política pública sobre o tema do refúgio e a ausência de laços sociais e familiares que poderiam apoiar essas pessoas no país, facilitando sua integração local.

Nesse sentido, se destaca o trabalho da sociedade civil para auxiliar que a população refugiada e imigrante seja inserida em políticas públicas e na capacitação, informação e sensibilização de órgãos públicos e privados sobre a causa do refúgio. Também exercendo papel de *advocacy* pela causa do refúgio e provocando o poder público para que esses tenham acesso a direitos e políticas públicas. As boas práticas e experiências observadas em São Paulo deveriam ser replicadas em nível nacional, estadual e em outros municípios. É papel do poder público realizar treinamentos e capacitações periódicos que, para isso, poderá contar com o apoio da sociedade civil e sua experiência de atuação com essa população. Contudo, é necessário que todos esses avanços sejam cristalizados em normativas, diretrizes e portarias nacionais. Só assim imigrantes, refugiados e solicitantes de refúgio terão acessos a políticas públicas efetivas não importando em que parte do país eles estejam. Dentre as políticas públicas mais necessárias está o ensino universal de português para todos os imigrantes, o que aliviará a carga e as responsabilidades assumidas pelas crianças em famílias imigrantes.

No caso das crianças, é importante que elas sejam devidamente inseridas nas políticas públicas existentes para crianças brasileiras e que suas vozes e opiniões sejam devidamente consideradas. Contudo, devem ser reconhecidas as especificidades da situação de cada criança refugiada, se elas estão com suas famílias ou se estão desacompanhadas para pensar como inseri-las em políticas públicas e no próprio processo do refúgio, que envolve traumas que são diferenciados daqueles vividos por crianças brasileiras. Por fim, deve-se pensar em programas para garantir que a voz e a visão das crianças refugiadas e solicitantes de refúgio sejam devidamente observadas. Só assim será possível garantir políticas públicas efetivas para crianças refugiadas e sua integração local na sociedade brasileira.

## Referências

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PRA REFUGIADOS. *Soluções Duradouras*. Disponíveis em: <<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/solucoes-duradouras/>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

BHABHA, Jacqueline. *Child Migration and Human Rights in a Global Age*. Princeton: Princeton University Press, 2014.

BRANDINO, Gécica. Coral de crianças refugiadas se apresenta no Rio em homenagem ao Dia das Mães, *Caminhos do refúgio*, 3 mai. 2016. Disponível em: <<http://caminhosdorefugio.com.br/coral-de-criancas-refugiadas-se-apresenta-no-rio-em-homenagem-ao-dia-das-maes/>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

CHRISPIM, Denise. Parceria amplia perspectivas de coral de crianças refugiadas, *ACNUR Brasil*, 08 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/parceria-amplia-perspectivas-de-coral-de-criancas-refugiadas/>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

CONARE. *Sistema de Refúgio Brasileiro: Desafios e perspectivas*, 2016. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema\\_de\\_Refugio\\_brasileiro\\_-\\_Refugio\\_em\\_numeros\\_-\\_05\\_05\\_2016](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984 apud SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

FUJITA, Gabriela. ONG brasileira resgata famílias refugiadas de países em conflito. *UOL*, São Paulo, 24 set. 2015. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2015/09/24/ong-brasileira-resgata-criancas-estrangeiras-de-paises-em-conflito.htm>>. Acesso em 10 ago. 2016.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. *Reunião familiar como alternativa de proteção: Desafios e Avanços na Realidade Brasileira*. In: Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas, 2016, São Paulo, *Anais...* Nepo: Unicamp, 2016. Disponível em: <[http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/15\\_PNM.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/15_PNM.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2016.

MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e Direitos Humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 1, p. 111-129, 2010.

MULVEY, Gareth. When Policy Creates Politics: the problematizing of immigration and the consequences for refugee integration in the UK. *Journal of Refugee Studies*, v. 23, n. 4, p. 437-462, 2010.

PETERS, B. G. *American Public Policy*, Chatham, N.J.:Chatham House, 1986 apud SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Global Trends 2015: Forced Displacement in 2015*, 2016. Disponível em: <<http://www>>.

[unhcr.org/576408cd7](http://unhcr.org/576408cd7)>, acesso em 28 jul. 2016.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration*, Geneva: UNHCR, 2002.

# CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROTEÇÃO DE REFUGIADOS PERSEGUIDOS EM RAZÃO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL OU IDENTIDADE DE GÊNERO

*Marcos Vinícius Torres Pereira<sup>1</sup>*

## Introdução

Quando pensamos em refugiados, provavelmente, visualizamos famílias com a imagem tradicional de um pai e uma mãe com crianças, que são obrigados a deixar sua residência de origem, deixando sua vida para trás. Muitas vezes, esta imagem é desmembrada pela falta dos pais, ou de um deles. Entretanto, se olharmos melhor para a coletividade de refugiados, seja como membros de uma pequena família, seja como integrantes de um grupo que compartilha a necessidade de êxodo, ou ainda, arriscando-se a fugir sozinhos, encontramos um grupo específico de refugiados: os refugiados perseguidos por sua orientação sexual e/ou por sua identidade de gênero.

Os refugiados são tradicionalmente perseguidos por seu pertencimento a determinado grupo social, por sua origem étnica ou nacional, por suas crenças religiosas, ou em razão de suas convicções políticas. Assim, é fácil perceber a perseguição motivada pela identificação do indivíduo com determinado grupo vulnerável. Recentemente mais numerosos, devido à maior visibilidade da chamada comunidade LGBTI – sigla para lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e intersex<sup>2</sup> - em muitos países, e, no mundo em geral, como consequência da globalização, aqueles que são perseguidos e obrigados a fugir de seus países de origem, essencialmente, por desafiarem os padrões de sexualidade tidos como dominantes e corretos são o objeto de estudo deste artigo.

---

<sup>1</sup> Professor Associado de Direito Internacional Privado da Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre e Doutor em Direito Internacional pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Advogado inscrito na OAB, Seccional do Rio de Janeiro.

<sup>2</sup> Em meio a diversas nomenclaturas e a uma profusão de siglas que tem surgido para identificar os movimentos sociais de promoção da diversidade sexual, optamos por utilizar a sigla internacionalmente adotada pela International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association; certamente, a maior organização não-governamental de cunho internacional que trabalha, há décadas, pelos direitos humanos da diversidade sexual.

## 1. A Construção da Categoria de Refugiados Perseguidos por Orientação Sexual e/ou Identidade de Gênero

### 1.1 A Qualificação de Refugiado na Convenção das Nações Unidas de 1951

*Ab initio*, é preciso ter em conta que a noção jurídica de refugiado, difundida internacionalmente, provém da Convenção das Nações Unidas Relativa ao *Status* de Refugiado de 1951<sup>3</sup>, celebrada em Genebra - doravante chamada Convenção da ONU de 1951. O artigo 1(2) define o refugiado como uma pessoa que

temendo ser perseguida *por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas*, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (grifo nosso)

Faz-se mister ressaltar que a Convenção foi elaborada e adotada num contexto de trauma do holocausto, e, que enumera as condições que motivaram a perseguição e extermínio das vítimas da Segunda Guerra Mundial, sobretudo, das vítimas perseguidas pelo Nazismo. Também é importante considerar que, em 1951, não havia aceitação social suficiente para se incluir especificamente a perseguição por orientação sexual ou identidade de gênero. Nem sequer a questão de gênero foi considerada para consagrar a situação específica das refugiadas mulheres no texto da convenção, apesar de a comunidade internacional saber, de longa data, que a prática de violência sexual contra as mulheres é utilizada como forma de coação e humilhação, em situações de conflito e perseguição. Nem mesmo a então recente lembrança do suplício das mulheres durante as I e II Guerras Mundiais, e, no episódio do Genocídio dos Armênios, foi suficiente para que se incluísse a perseguição motivada pelo gênero no texto convencional, inclusive porque os movimentos feministas tomaram maior visibilidade a partir dos anos setenta.

---

<sup>3</sup> A Convenção foi aprovada pelo Brasil, pelo decreto legislativo n. 11, de 7 de julho de 1960, e, promulgada pelo decreto executivo n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961.

## 1.2 Discriminação Contra os Refugiados em Razão da Orientação Sexual e/ou da Identidade de Gênero num Contexto Geral de Discriminação

Após séculos de discriminação, para não dizer um quadro de discriminação perpétua<sup>4</sup>, desde o início dos tempos (salvo raras exceções de concessões em algumas civilizações, mas que não permitiriam falar em isonomia de tratamento com os heterossexuais); a mudança de paradigma da condição jurídica dos homossexuais, para deixar de considerá-los como pecadores, criminosos ou doentes, começa com o fim da II Guerra Mundial<sup>5</sup>. A luta pelos chamados *gay rights* vai ganhar força, com a implementação de todo um arcabouço legal de direitos humanos - nos níveis universal e regional, para algumas regiões - e a luta pelos direitos civis. Simultaneamente, a conquista de espaço pela comunidade homossexual, através de movimentos sociais, sobretudo nos grandes centros na Europa e na América do Norte, teve como efeito imediato uma onda de descriminalização das relações sexuais entre pessoas do mesmo sexo, possibilitando que estas pessoas vivenciassem sua sexualidade sem constrangimento e literalmente saíssem do anonimato; buscando tratamento isonômico, ao reivindicarem direitos que lhe eram negados.

Este processo sofreu um estremecimento nos anos oitenta, em razão da epidemia de AIDS/HIV, que afetou enormemente a comunidade gay, gerando uma onda de rechaço à comunidade, por uma errônea associação inicial da doença exclusivamente aos homens gays. Por outro lado, a epidemia contribuiu para a busca por reconhecimento de direitos hereditários dos casais de pessoas do mesmo sexo, uma vez que companheiros sobreviventes – muitas vezes, também doentes ou portadores do HIV - necessitavam buscar estes direitos, para manutenção da moradia, para subsistência ou para terem recursos financeiros para custearem seu tratamento médico. Tal busca reforçou o movimento pelo reconhecimento das uniões e casamentos entre pessoas do mesmo sexo, que, por sua vez, levou a uma maior visibilidade, e, importante frisar, de forma positiva, da vivência da sexualidade não heterossexual, a ponto inclusive de expor a realidade dos refugiados LGBTI.

### 1.3 A Aplicação do Estatuto de Refugiado aos Indivíduos Perseguidos por sua Orientação Sexual e/ou Identidade de Gênero

Apesar de não haver previsão específica para os refugiados perseguidos por sua orientação sexual ou por sua identidade de gênero na Convenção

<sup>4</sup> Cf. FORNE, Byrne. *Homophobia: a History*. New York: Metropolitan Books, 2011, p. 111-175.

<sup>5</sup> Cf. MARCUS, Eric. *Making Gay History: the Half-Century Fight for Lesbian and Gay Equal Rights*. New York: Harper Collins, 2002.

da ONU de 1951, esta situação tem sido debatida, no plano internacional. Mesmo sem perspectivas de alteração ao texto da Convenção, possivelmente em razão das dificuldades de se reformar um texto convencional, o entendimento de que os perseguidos por orientação sexual ou identidade de gênero deveriam ter a condição de refugiados reconhecida tem ganhado força. Isto se deve, em grande parte, ao trabalho da Organização das Nações Unidas (ONU), em fomentar a promoção dos direitos humanos da diversidade sexual, no plano internacional, e, também pela contribuição de organismos no campo do direito internacional dos direitos humanos. Ademais, o trabalho dos movimentos sociais é de suma importância para denunciar tais violações e pressionar os Estados e instituições a examinarem o problema. Vários Estados vêm destacando no seu direito interno, a proteção a estes refugiados, com medidas de caráter legislativo e a adoção de políticas públicas. O Relatório publicado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH)<sup>6</sup>, em 2015, sobre a temática dos direitos humanos da diversidade sexual indica o número de 42 Estados que têm garantido o status de refugiado a indivíduos perseguidos por homofobia<sup>7</sup>.

Gorish e Mendes<sup>8</sup> observam que um passo decisivo para a aplicação do estatuto protetivo de refugiado aos cidadãos LGBTI foi dado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em 2002, ao indicar, nas suas *guidelines*<sup>9</sup>, que a perseguição por orientação sexual deveria ser inserida no escopo da perseguição por gênero. Este posicionamento do órgão oficial do sistema da ONU para a temática dos refugiados foi fundamental para a extensão, em escala internacional, do status de refugiado para os indivíduos LGBTI.

---

<sup>6</sup> OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Discrimination and Violence against Individuals Based on their Sexual Orientation and Gender Identity (A/HRC/29/23). Parágrafo 64.

<sup>7</sup> Apesar de o mais apropriado hoje ser a referência ao termo LGBTIfobia, para falar da fobia, da discriminação aos diferentes segmentos da cidadania da diversidade sexual, o termo homofobia é aqui utilizado pelo uso geral comum que lhe tem sido consagrado na mídia, como referindo-se à fobia a este segmento dos indivíduos discriminados por sua orientação sexual ou identidade de gênero, não apenas como fobia aos homossexuais especificamente.

<sup>8</sup> GORISCH, Patricia. MENDES, Victor. Os Direitos LGBTI na ONU: Um Silêncio que Durou 63 Anos. In: JUBILUT, Liliana Lyra. RAMINA, Larissa. SILVA, João Carlos Jarochinski (orgs.). *A ONU aos 70: contribuições, desafios e perspectivas*. Boa Vista: Editora da Universidade Federal de Roraima, p. 884 – 901, 2016, p. 889.

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/legal/3d58ddef4/guidelines-international-protection-1-gender-related-persecution-context.html>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

## 2. Políticas Públicas e Proteção dos Refugiados Perseguidos por sua Orientação Sexual e/ou Identidade de Gênero

### 2.1 A Contribuição da Organização das Nações Unidas

Como a maior e principal organização intergovernamental internacional, de vocação universal, a ONU se mostra seguramente o local apropriado para a elaboração de políticas favoráveis aos cidadãos LGBTI, em nível global. A contribuição no seio da organização provém da Assembleia Geral das Nações Unidas, órgão com vocação de parlamento ou foro de debate dos principais problemas da organização, haja vista a participação direta de todos os Estados-Membros da organização. O marco inicial da contribuição da ONU se dá com a inclusão da temática da diversidade sexual em sua pauta e com a aprovação de resoluções<sup>10</sup>, a partir de 2003. Num primeiro momento, surge uma série de resoluções focadas no combate às execuções sumárias ou arbitrárias motivadas pela orientação sexual não heterossexual das vítimas, a saber: a Resolução 57/214 (25/02/2003), a Resolução 59/167 (20/12/2004), a Resolução 61/173 (19/12/2006), a Resolução 63/182 (18/12/2008) e a Resolução 65/208 (21/12/2010). A Resolução 67/168 (20/12/2012) retoma a temática e inclui, pela primeira vez, a identidade de gênero como causa de morte a ser investigada pelos Estados. A Resolução 69/182 (18/12/2014) reforça este entendimento e insta os Estados

a assegurarem a proteção efetiva do direito à vida de todas as pessoas e a investigarem, de maneira expeditiva, exaustiva e imparcial, todas as mortes, incluídas as que sejam resultado de atos contra grupos específicos de pessoas devido a sua orientação sexual ou identidade de gênero [...] <sup>11</sup>.

Paralelamente ao trabalho da Assembleia Geral, o Conselho de Direitos Humanos da ONU, criado em 2006, tem dado grande contribuição à temática, uma vez que reforça a legitimidade dos direitos da diversidade sexual como direitos humanos, pela abordagem através do órgão especialmente competente para a agenda dos direitos humanos, e tem contribuído com

<sup>10</sup> Todas as resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a temática estão disponíveis em: <<http://www.un.org/en/ga/documents>>, conforme acesso em 02/02/2017 às 13:00.

<sup>11</sup> No original: “To ensure the effective protection of the right to life of all persons, to conduct, when required by obligations under international law, prompt, exhaustive and impartial investigations into all killings, including those targeted at specific groups of persons, such as racially motivated violence leading to the death of the victim, killings of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities or because of their sexual orientation or gender identity [...]” (GENERAL ASSEMBLY, Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, A/RES/69/182, 2014, 6(b)).

medidas concretas para a promoção destes direitos. O Conselho também tem se valido de resoluções<sup>12</sup> para promover políticas públicas para a diversidade sexual junto aos Estados. A Resolução 17/19 (14/07/2011) foi a primeira resolução adotada pelo Conselho para a temática e expressou grande preocupação do Conselho com a violência e a discriminação contra indivíduos com base em sua orientação sexual e identidade de gênero. A Resolução teve três resultados práticos importantes. Foi feito o primeiro estudo (Relatório A/HCR/19/41), realizado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, sobre leis e práticas discriminatórias, e, atos de violência cometidos contra pessoas por sua orientação sexual e identidade gênero, divulgado no final de 2011. À época, foi lançada a campanha Born Free & Equal, amplamente divulgada pela organização, inclusive com uma cartilha educativa em direitos humanos. Com base em dados colhidos pelo estudo e acompanhando o clima da campanha, em 7 de março de 2012, foi realizado, também pela primeira vez, um painel para debater a temática, sob os auspícios do corpo intergovernamental da ONU.

A Resolução 27/32 (2/10/2014) deu continuidade ao trabalho lançado pela resolução anterior, com a solicitação ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos para que atualizasse o Relatório A/HRC/19/41, focando na solução da problemática, com o objetivo de compartilhar boas práticas, identificar formas para superar a violência e a discriminação contra pessoas em razão de sua orientação sexual ou identidade de gênero, e, fomentar a aplicação das normas e do direito internacional dos direitos humanos. Como resultado mais concreto desta resolução, destaca-se o Relatório A/HRC/29/23, divulgado em 2015, e, que expôs uma radiografia da discriminação homofóbica, nas mais diversas partes do mundo.

A Resolução 32/2 (30/06/2016) introduziu uma medida inédita, ao determinar a indicação de um especialista, junto ao Conselho, para cuidar da pauta dos direitos humanos da diversidade sexual. Este especialista é incumbido de avaliar a aplicação dos instrumentos internacionais de direitos humanos, conscientizar acerca da violência e da discriminação contra as pessoas por motivos de orientação sexual ou identidade de gênero, bem como estabelecer diálogo com os Estados e outros interessados (órgãos, programas e fundos da ONU, sociedade civil e instituições acadêmicas). Para o cargo, foi nomeado, em outubro de 2016, Vitit Muntarbhorn - um renomado ativista e professor vietnamita, que foi um dos articuladores dos princípios de Yogyakarta<sup>13</sup>, como primeiro especialista investigador da ONU sobre políticas

<sup>12</sup> Todas as resoluções do Conselho de Direitos Humanos da ONU estão disponíveis em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Documents.aspx>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

<sup>13</sup> Os Princípios de Yogyakarta constituem uma lista, uma declaração de princípios para a aplicação da legislação internacional de direitos humanos relacionada à orientação sexual e à identidade de gênero, elaborada na cidade homônima, na Indonésia, em 2007. Embora não

de discriminação e violência em razão de orientação sexual e identidade de gênero.

Sobre a problemática dos refugiados LGBTI, é importante compreender que o conjunto de medidas adotado pela ONU contribui para a proteção destes refugiados, e, que os documentos abordam especificamente a questão dos refugiados perseguidos por sua orientação sexual e identidade de gênero. O Relatório se refere várias vezes a esta problemática dos refugiados, destacando a perseguição em áreas de conflito, como o episódio, amplamente divulgado pelas redes sociais, da execução de homens supostamente homossexuais, por membros do grupo Estado Islâmico, que os forçaram a pular de uma alta torre no Iraque<sup>14</sup>, e, os casos de constrangimento a que solicitantes de refúgio são submetidos, ao serem submetidos a “testes de excitação” ao serem expostos a materiais pornográficos heterossexual e homossexual, para que haja certeza da orientação sexual alegada como base do pedido<sup>15</sup>.

Cabe registrar que a ONU tem se pronunciado firmemente sobre a questão, dizendo que a falta de normas internacionais específicas para a proteção da diversidade sexual não impede a sua proteção dos indivíduos LGBTI. O posicionamento da organização é no sentido de que a proteção da diversidade sexual está inserida na proteção geral dos direitos humanos, a ser garantida a todos os indivíduos, por envolver a dignidade e a igualdade de todos, sem distinção. Este posicionamento ficou latente no *Caso Tonnen v. Australia*, julgado pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, em 1994, em que o órgão condena a discriminação fundada na orientação sexual do indivíduo<sup>16</sup>. Por fim, cabe reiterar que a ONU não visualiza a necessidade de reforma à Convenção da ONU de 1951, para que suas regras sejam extensiva e inclusivamente aplicadas aos refugiados LGBTI. Outrossim, afirma sua posição através do seu organismo específico para a agenda dos refugiados: o ACNUR.

## 2.2 A Contribuição do Sistema Internacional de Direitos Humanos

### 2.2.1 A Contribuição em Nível Universal

Após a Segunda Guerra, um arcabouço legal internacional foi sendo construído, como forma de implementar normas internacionais de proteção

---

tenha força obrigatória, porque não foi um documento inicialmente assinado pelos Estados, mas resultado do trabalho de intelectuais e militantes, foram amplamente difundidos, e, são tidos como referência na área, inclusive para os trabalhos da ONU na área.

<sup>14</sup> OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Discrimination and Violence against Individuals Based on their Sexual Orientation and Gender Identity, A/HRC/29/23, 2015, parágrafo 29.

<sup>15</sup> Ibidem, parágrafos 64 e 65.

<sup>16</sup> A respeito do caso sobre a (des)criminalização de relações homossexuais consensuais entre adultos capazes na Austrália, ver GORISCH; MENDES, op. cit., p. 887.

aos direitos humanos e de garantir o engajamento dos Estados, para o respeito destas normas e a adoção de medidas para efetivação dos direitos a serem resguardados. O ponto de partida foi a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, que apesar de não ter a chamada força obrigatória para os Estados que a assinaram, marca um compromisso da parte destes com os direitos elencados no documento. A Declaração é o documento fundador do Sistema Internacional dos Direitos Humanos e compõe, juntamente com o Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, o Sistema Internacional Universal Geral de Direitos Humanos. Paralelamente, ainda nos anos sessenta, começa um movimento de elaboração de convenções internacionais voltadas a tutelar temáticas específicas ou grupos vulneráveis determinados, que compõem o chamado Sistema Internacional Universal Especial de Direitos Humanos, com os seguintes tratados, dentre outros: a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979); a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989); a Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais (1989); a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de Suas Famílias de 1990; e, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006)<sup>17</sup>.

O mais importante sobre estes pactos e convenções é que além de constituírem um forte arcabouço legislativo internacional, estes instrumentos preveem mecanismos de implementação que visam controlar a aplicação da convenção e o respeito às suas normas pelos Estados que as ratificam. Alguns destes tratados, além de estabelecerem um sistema de relatórios dos próprios Estados-partes, também instituem um sistema de comunicações interestatais e de petições ou comunicações individuais, mediante cláusulas facultativas e protocolos adicionais.

No âmbito da aplicação das normas e mecanismos dos pactos e convenções citados, não há histórico de uso destas normas para a proteção específica de refugiados LGBTI, evidentemente pela distância entre a problemática específica destes refugiados e o objeto destes tratados. Entretanto, não é difícil visualizar uma interpretação ampliativa, em casos muito específicos, de normas destes tratados, para a proteção de refugiados LGBTI, já que a Convenção sobre os Direitos da Mulher de 1979 já foi aplicada para questões discriminatórias envolvendo lésbicas, por exemplo.

O ponto mais importante ao mencionar o Sistema Internacional de Direitos Humanos é que o Sistema Universal Especial tem se renovado e se

---

<sup>17</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, 14 ed., São Paulo: Saraiva, 2013, p. 263.

mostrado apto a acompanhar as mudanças da sociedade global e dos novos desafios que se apresentam em termos de direitos humanos. Por esta razão, é possível visualizar a elaboração futura de uma convenção internacional contra a discriminação fundada na orientação sexual e na identidade de gênero dos indivíduos. Para tanto, basta lembrar que todas as convenções do sistema internacional universal especial foram alavancadas por resoluções da Assembleia Geral da ONU sobre a problemática apresentada, e, normalmente, também precedidas por relatórios e declarações, que levaram ao resultado final de uma convenção internacional, um documento com força obrigatória para os Estados-Partes. E este é o estágio atual da proteção dos direitos humanos da diversidade sexual na ONU, um estado preparatório que permitiria a elaboração futura de uma convenção com base em documentos e informações já levantadas, e, que serão certamente enriquecidas com a atuação do observador especialmente nomeado para a pauta.

### 2.2.2 A Contribuição nos Níveis Regionais

Concomitantemente ao movimento em escala mundial, sistemas regionais de proteção dos direitos humanos foram se desenvolvendo em áreas geográficas específicas. Num primeiro momento, na Europa e nas Américas, depois, na África, e, recentemente, na Ásia, mais precisamente no Sudeste Asiático, mas de forma muito rudimentar, que leva muitos acadêmicos a refletirem se teríamos apenas um embrião de sistema regional neste caso. Como a homossexualidade e a transexualidade são tabus, sobretudo juridicamente falando, em muitos países da África e Ásia - inclusive com legislações que as criminalizam -, apenas os sistemas europeu e interamericano têm se manifestado em casos relativos a direitos humanos da diversidade sexual.

O Sistema Europeu de Direitos Humanos possui vasta jurisprudência sobre os direitos da diversidade sexual, que começa a se construir no final dos anos setenta<sup>18</sup>. Embora a Corte Europeia de Direitos Humanos ainda não tenha construído um repertório de decisões claramente favoráveis ao reconhecimento do status de refugiado aos perseguidos por questão de orientação sexual ou identidade de gênero, vários casos que não necessariamente utilizavam a terminologia de refugiado – apenas alguns casos usavam a nomenclatura de refugiado -, mas falavam de uma suposta violação ao ameaçar enviar um indivíduo a um Estado onde ele ou ela estaria em risco grave – clara aplicação do princípio do *non-refoulement* do campo do direito dos refugiados<sup>19</sup> - em razão de sua sexualidade, chegaram ao tribunal de Estrasburgo, a

<sup>18</sup> Cf. EDEL, Frédéric. *Case Law of the European Court of Human Rights relating to discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity*, Strasbourg: Council of Europe, 2015.

<sup>19</sup> O princípio do *non-refoulement* tem origem no direito costumeiro, na seara do Direito Internacional, e, foi acolhido em várias legislações nacionais e em convenções internacionais, tais

saber: I.I.N. v. Países Baixos (n. 2035/04), A.S.B. v. Países Baixos (n. 4854/12), M.K.N. v. Suécia (72413/10), M. E. v. Suécia (71398/12), A.E. v. Finlândia (30953/10), A.N. v. França (12956/15), M.B. v. Espanha (15109/15), A. T. v. Suécia (78701/14)<sup>20</sup>. De uma maneira geral, a tecnicidade da corte levou à improcedência da maioria dos pedidos, ou, ao não exame do mérito, por razões como a não demonstração das razões alegadas para a perseguição à vítima ou a perda do objeto, quando medidas de direito interno já teriam resolvido o caso, provavelmente adotadas durante o longo tramitar do caso no tribunal. Sem embargo, a atuação da corte é positiva na medida em que é possível ler nas decisões de alguns casos um reconhecimento à questão dos refugiados LGBTI, quando reconhece a situação de perseguição homofóbica e a consequente impossibilidade de retorno do indivíduo ao Estado de origem, mesmo quando ela já estaria sanada pelo direito interno, inviabilizando a condenação do Estado pela corte.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos ainda tem limitada atuação na temática, talvez porque os Estados tenham iniciado um processo de maior abertura à temática, há alguns anos. Não obstante, é importante destacar a contribuição da Organização dos Estados Americanos em dois pontos<sup>21</sup>. Em 1984, foi firmada a Declaração de Cartagena sobre Refugiados que, embora não tenha força obrigatória para os Estados, confirma o compromisso de uma postura regional favorável aos refugiados. O documento é amplamente reconhecido pela ONU, pela OEA, e, foi adotado por 14 Estados. A Declaração é apontada como receptiva ao refúgio fundado na perseguição homofóbica, ao destacar a importância de se reconhecer o status de refugiado diante de grave e generalizada violação de direitos humanos. Em 2013, foi assinada a Convenção Interamericana contra Todas as Formas de Discriminação e intolerância de 2013 que, embora não tenha recebido ratificações para sua entrada em vigor, condena expressamente a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, constituindo um fator de esperança na região, desde que não se torne um tratado natimorto.

### 2.3 A Proteção aos Refugiados no Âmbito Interno dos Estados

A questão da proteção dos refugiados LGBTI no âmbito interno dos Estados talvez seja a mais delicada, porque toca num ponto extremamente subjetivo do direito internacional: a soberania dos Estados. A falta de normas como a Convenção da ONU de 1951, em seu Artigo 33, 1. Consiste na premissa de que não se deve devolver, enviar o indivíduo para um Estado no qual se (re)colocaria em perigo sua vida e integridade física.

<sup>20</sup> Os casos com os respectivos documentos estão disponíveis em: <[http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Sexual\\_orientation\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Sexual_orientation_ENG.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

<sup>21</sup> Todos os tratados, documentos da Organização dos Estados Americanos estão disponíveis em: <<http://www.oas.org>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

internacionais específicas sobre estes refugiados ou de previsão específica sobre sua condição como refugiados pode servir de argumento para os Estados que se recusam a reconhecê-los. A própria discricionariedade de alguns Estados em discriminar (sem a adoção de medidas afirmativas ou protetivas) ou mesmo criminalizar homossexuais e transexuais dificulta a proteção dos refugiados LGBTI. Na verdade, a discrepância de tratamento aos cidadãos LGBTI entre os sistemas nacionais dos diferentes Estados é o que leva à persistência da discriminação e está na base do problema, já que a existência dos refugiados LGBTI se deve à homofobia enraizada e ao sistema político-legal vigente nos Estados de onde são obrigados a fugir.

Não obstante, há Estados que vêm reconhecendo e recebendo refugiados perseguidos por sua orientação sexual ou identidade de gênero. Os países da Europa têm recebido estes refugiados, principalmente, por estarem na rota de evasão dos refugiados, que fogem de países da África, do Oriente Médio. Além do problema da receptividade a estes refugiados, outro ponto polêmico é a forma como estes refugiados são acolhidos ou tratados, durante o pleito de refúgio ou durante sua estada prolongada: constrangimento durante as entrevistas com autoridades locais, polêmicas provas que têm sido exigidas da condição homossexual/transexual dos solicitantes de refúgio; violência verbal, física e sexual em centros de abrigo, etc. Lecerf Maulpoix<sup>22</sup> denuncia, com o depoimento de vários refugiados as condições de sobrevivência nos centros de abrigo, que são comuns e expõe os refugiados LGBTI a uma segregação interna, dentro do próprio grupo de refugiados. Iniciativas como a criação de centros de abrigo específicos para refugiados LGBTI, como é feito na Alemanha, ainda parecem um sonho.

No tocante à integração dos refugiados acolhidos, pode-se dizer que no geral há um vazio de políticas públicas para os refugiados LGBTI. Muitas vezes, permanecem em centros de refugiados, em meio a um ambiente de discriminação, cercados de outros refugiados homofóbicos e de agentes despreparados para lidar com a questão. Sua integração familiar também costuma ocorrer de forma mais difícil que a de outros refugiados, já que não raramente é prejudicada pela legislação do Estado acolhedor, que pode dificultar o acesso a uniões e casamentos, e, portanto, a reunião familiar de casais homossexuais que fogem - juntos ou separadamente - de um quadro de perseguição do Estado de origem por sua condição LGBTI. Ao contrário do que costuma ser feito para casais de refugiados heterossexuais, que são amparados pelo princípio da reunião familiar<sup>23</sup>, os refugiados LGBTI não têm

<sup>22</sup> MAULPOIX, Cy Lecerf. 'Étranges Étrangers': Chemins Croisés de Réfugiés LGBTI, *Têtu*, n. 213, mars-avril 2017, p. 42-43

<sup>23</sup> O princípio da reunião familiar não está expressamente contido na Convenção da ONU de 1951. Ele foi indicado na Ata Final da Conferência, em que foi elaborada a Convenção. A prática interna dos Estados e no plano internacional tem recomendado evitar a separação de

contado com este mecanismo para garantir sua reunião com seus companheiros do mesmo sexo.

## Conclusão

Face à lacuna do principal instrumento internacional de proteção aos refugiados, a Convenção das Nações Unidas de 1951, para a proteção de refugiados perseguidos por sua orientação sexual e/ou identidade de gênero, tem havido muito empenho por parte de algumas instituições, como a ONU e o ACNUR, para a aplicação da Convenção e das normas e mecanismos de direitos humanos em vigor a favor destes refugiados. A tese capitaneada pela ONU de que não se fazem necessárias alterações à atual convenção nem a elaboração de convenções internacionais específicas sobre os direitos humanos da diversidade sexual, para a aplicação do estatuto protetivo a estes refugiados, se revela uma medida importante. Provavelmente é a estratégia mais sábia, já que a dependência da aprovação de normas específicas sobre os direitos humanos da diversidade sexual inviabilizaria e adiaria a proteção imediata que requerem os refugiados LGBTI; pois, um consenso internacional em larga escala para aprovação e aplicação de tais normas ainda parece difícil no momento atual.

Infelizmente, a proteção dada aos refugiados LGBTI ainda é insuficiente e abaixo do necessário. É preciso que mais Estados se sensibilizem sobre o problema e que os Estados que já tem recebido estes refugiados reflitam sobre as normas e políticas públicas adotadas para tal, a ponto de reconhecerem a necessidade de mudanças para facilitar a recepção dos refugiados e aprimorar as políticas públicas a serem adotadas, durante o pleito de refúgio e também para a prolongada acolhida, uma vez reconhecida a condição. A estratégia adotada pelo ACNUR de inserir a perseguição homofóbica na perseguição de gênero é válida para propiciar uma resposta imediata ao problema, mas é perigosa por mascarar o problema e não contribuir para a construção de um arcabouço legal e político para a acolhida específica destes refugiados. A acolhida dos refugiados LGBTI, nestes casos, pode estar sujeita a marés políticas, pode ser revista, e, gerar insegurança jurídica sobre o estatuto protetivo, devido à falta de uma proteção positivada.

Deste modo, apesar dos avanços alcançados nos últimos anos para a proteção dos refugiados perseguidos por sua orientação sexual e/ou identidade de gênero, graças à contribuição da mídia, dos movimentos sociais, de alguns Estados e de organizações internacionais, como a ONU; infelizmente é

---

membros de uma mesma família, por ocasião da situação de refúgio. Em regra, a proteção tem sido outorgado à família próxima, não à chamada família estendida. Os documentos legais costumam indicar a reunião de 1) marido e mulher; 2) pais e filhos; 3) menores desacompanhados e seus guardiões/irmãos; 4) pais idosos e dependentes de seus filhos refugiados.

preciso avançar e promover maior sensibilização de Estados, agentes estatais e sociedade civil sobre o tema. Também é necessário envidar esforços políticos para melhorar o tratamento dado a estes indivíduos, e, sobretudo, tentar atacar a causa do problema: a homofobia ainda latente em alguns Estados, que levam os cidadãos LGBTI a lançarem-se ao êxodo incerto.

## Referências

EDEL, Frédéric. *Case Law of the European Court of Human Rights relating to discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity*, Strasbourg: Council of Europe, 2015.

FORNE, Byrne. *Homophobia: a history*, New York: Metropolitan Books, 2011.

GORISCH, Patricia. MENDES, Victor. Os Direitos LGBTI na ONU: Um Silêncio que Durou 63 Anos. In: JUBILUT, Liliana Lyra; RAMINA, Larissa; SILVA, João Carlos Jarochinski (orgs.). *A ONU aos 70: contribuições, desafios e perspectivas*. Universidade Federal de Roraima, p. 884 – 901, 2016.

MARCUS, Eric. *Making Gay History: the Half-Century Fight for Lesbian and Gay Equal Rights*, New York: Harper Collins, 2002.

MAULPOIX, Cy Lecerf. 'Étranges Étrangers': Chemins Croisés de Réfugiés LGBTI, *Têtu*, n. 213, mars-avril, 2017.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Discrimination and Violence against Individuals Based on their Sexual Orientation and Gender Identity (A/HRC/29/23)*.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.



# **CATÓLICA UNISANTOS**

---

Afiliado

  
Associação Brasileira  
das Editoras Universitárias

  
Associação Brasileira de Editores Científicos

  
Câmara  
Brasileira  
do Livro