



**Revista de
Estudos
Empíricos
em Direito**
Brazilian
Journal of
Empirical
Legal Studies

vol. 7, nº 1, abr 2020

EDITORES / EDITORS

Fernando de Castro Fontainha / IESP-UERJ

Marcos Vinício Chein Feres / UFJF

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro / UFMG

ASSISTENTES EDITORIAIS / EDITORIAL ASSISTANTS

Alan Rossi Silva / UERJ

Ana Carolina Castro / IESP UERJ

Ana Luísa Bretas / UFJF

Anderson Resende Moraes / UFJF

André Paulo da Silva Gabriel / UFJF

Elora Raad Fernandes / UERJ

Felipe César de Andrade / UFJF

Gabriel Nascimento / UFJF

João Pedro Pacheco / IESP UERJ

João Vitor Freitas Moreira / UFMG

Lorena Abbas da Silva / UFJF

Luíza Meira Bastos / IESP UERJ

Maria Regina Detoni Cavalcanti Rigolon Korkmaz / UERJ

Nicollas Rodrigues Castro / UFJF

Pedro Henrique Oliveira Cuco / UFF

Susana van der Ploeg / UFJF

Thiago Fillipo Silva Jorge / IESP UERJ

Vanessa Ferreira Lopes / UFF

Victoria Presoti Paixão / UFJF

COMITÊ EXECUTIVO / EXECUTIVE BOARD /

Alexandre dos Santos Cunha / IPEA

Ana Gabriela Mendes Braga / UNESP

Bernardo Abreu de Medeiros / IPEA

Diogo Rosenthal Coutinho / USP

José Roberto Franco Xavier / UFRJ

Maira Rocha Machado / FGV Direito SP

Paulo Eduardo Alves da Silva / FDRP USP

Rebecca Forattini Altino Machado Lemos Igreja / CEPPAC UNB

Riccardo Cappi / UEFS

EDIÇÃO DE TEXTO / COPYEDITING

Ana Carla Ferreira

Caroline Caldas

Daniel Cunha Veiga Venturelli

Elisa Mara Coimbra

Laura Magalhães de Andrade

Letícia Lobato Anicet Lisboa

Jéssica Reis

Marcos Felipe Lopes de Almeida

Marília Alves de Carvalho e Silva

Ramon Silva Costa

Yasmin de Melo Silva

PROJETO GRÁFICO / GRAPHIC DESIGN /

Roberta Giotto

DADOS PARA CONTATO / CONTACT INFORMATION /

www.reedpesquisa.org / reed.revista@gmail.com

As informações e opiniões trazidas nos artigos são de responsabilidade dos autores.

ISSN 2319-0817



Rede de Pesquisa
Empírica em Direito

CONSELHO EDITORIAL

EDITORIAL BOARD

Alexandra Hunneus / University of Wisconsin-Madison

Alvaro Pires / University of Ottawa

Ana Lúcia Pastore / Universidade de São Paulo

André Jean Arnaud / In Memoriam

Barbara Velloso Dias / Universidade Federal do Pará

Bryant Garth / University of California-Irvine

Calvin Morrill / University of California-Berkeley

Carolina Esteves / Faculdade de Direito de Vitória

Cassio Cavali / FGV Direito Rio

Cesar Garavito / Universidad de los Andes

Conceição Gomes / Universidade de Coimbra

David Cowan / University of Bristol

David Trubek / University of Wisconsin-Madison

Elizabeth Mertz / University of Wisconsin-Madison

Fabiano Engelmann / Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Helena Reis / Universidade Federal de Goiás

José Eduardo Faria / Universidade de São Paulo

José Octávio Serra Van-Dúnem / Universidade Agostinho Neto

José Roberto Franco Xavier / Universidade Federal do Rio de Janeiro

Kazuo Watanabe / Universidade de São Paulo

Liora Israël / École des Hautes Études en Sciences Sociales

Luciana Gross Cunha / FGV Direito SP

Marc Galanter / University of Wisconsin-Madison

Marcelo Neves / Universidade de Brasília

Marcos Nobre / Universidade de Campinas

Marcus Faro De Castro / Universidade de Brasília

Maria Tereza Dias / Universidade Federal de Minas Gerais

Maria Tereza Sadek / Universidade de São Paulo

Patrícia Borba Vilar Guimarães / Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Paulo Furquim de Azevedo / Insper

Salo Coslovsky / New York University

Sergio Costa / Freie Universität Berlin

Scott Cummings / University of California – Los Angeles

Wanda Capeller / Institut d'Études Politiques de Toulouse

Yanko M. Xavier / Universidade Federal do Rio Grande do Norte

CARTA DOS EDITORES

É com prazer que apresentamos o primeiro número do sétimo volume da Revista de Estudos Empíricos em Direito, que pretende alcançar a disseminação de pesquisas empíricas em Direito. A Revista tem se consolidado como um periódico nacional de qualidade à disposição de acadêmicos e estudiosos de diferentes áreas do conhecimento que se propõem a pesquisar o direito como empreendimento social e como evidência empírica mediante observação do mundo. Comprometemo-nos a avaliar os artigos submetidos com um olhar cuidadoso sobre a metodologia de pesquisa empírica utilizada.

Com relação às nossas políticas editoriais, é importante lembrar que a Revista de Estudos Empíricos em Direito integra agora o European Reference Index for the Humanities, o que significa que o periódico está de acordo com os padrões de qualidade requeridos pelo NSD - Norwegian Centre for Research Data.

Gostaríamos de agradecer a contribuição de Ana Carolina Castro, João Pedro Pacheco, Lorena Abbas da Silva, Luiza Meira Bastos, Thiago Fillipo Silva Jorge que agora se despedem do corpo editorial da nossa Revista, após terem desempenhado suas funções de assistente editorial com esmero, dedicação e competência. A todos e todas, o nosso reconhecimento pelo trabalho da mais alta qualidade. Aproveitamos, ainda, para desejar boas vindas às novas e aos novos assistentes editoriais, Ana Luisa Bretas, Anderson Resende Moraes, André Paulo da Silva Gabriel, Gabriel Nas-

cimento e Victoria Presoti Paixão, os(as) quais têm diante de si o objetivo de alcançar a excelência de nossas práticas editoriais.

Neste volume, um de nossos editores nos deixa após quatro anos de intensa dedicação e empenho na condução de boas políticas e práticas editoriais. O professor Fernando de Castro Fontainha, durante os quatro anos à frente do periódico, aplicou, com zelo, determinação e excelência, regras editoriais as quais contribuíram para elevar o estrato Qualis da Revista. O professor Fernando Fontainha, ao deixar a função de editor, permanece em nosso Conselho Editorial, como a experiente voz de quem já ocupou, com alta qualificação, a Editoria. A ele, a nossa mais sincera gratidão!

Substituindo Fernando Fontainha, junto ao professor Marcos Vinício Chein Feres, Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, pesquisadora de produtividade do CNPq e professora da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, com ampla experiência no campo da pesquisa empírica em direito e com uma carreira acadêmica nacional e internacional qualificada, sem dúvida alguma, contribuirá para alavancar a qualidade de nosso periódico. Seja bem vinda, Professora Ludmila!

**Esperamos que você
desfrute desse novo número!**

Fernando de Castro Fontainha
Marcos Vinício Chein Feres
Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

LETTER FROM THE EDITORS

It is with pleasure that we present the first issue of the seventh volume of the Brazilian Journal of Empirical Legal Studies which intends to achieve the dissemination of empirical legal research. The Journal has consolidated itself as a national quality journal available to academics and scholars from different areas of knowledge who propose to research law as a social enterprise and as empirical evidence through observation of the world. The Editors are committed to evaluating submitted articles, taking into account the empirical research methodology used.

Concerning our editorial policies, it is important to emphasize that this Journal now integrates the European Reference Index for the Humanities, which means that the Journal has complied with the quality standards required by the NSD - Norwegian Centre for Research Data.

We would like to thank the contribution of Ana Carolina Castro, João Pedro Pacheco, Lorena Abbas da Silva, Luiza Meira Bastos, Thiago Fillipo Silva Jorge who now say farewell to the editorial staff of our Journal, after having performed their duties as editorial assistants with care, dedication and competence. To all of them, our recognition for the high-quality work implemented. We would also like to take this opportunity to welcome the new editorial assistants, Ana Luisa Bretas, Anderson Resende Morais, André Paulo

da Silva Gabriel, Gabriel Nascimento and Victoria Presoti Paixão, who have before them the purpose of achieving the excellence of our editorial practices.

In this volume, one of our editors leaves us after four years of intense dedication and commitment with the best editorial policies and practices. Professor Fernando de Castro Fontainha, during this period as editor of the journal, put in practice, with zeal, determination and excellence, editorial rules which contributed to upgrading the Qualis stratum of the Journal. Professor Fernando Fontainha, after leaving the role of editor, remains on our Editorial Board, as the experienced voice of someone who, with high qualifications, has already been part of the editorial staff. To him, our most sincere gratitude!

Replacing Fernando Fontainha, along with Professor Marcos Vinício Chein Feres, Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, CNPq productivity researcher and professor at the Faculty of Philosophy and Human Sciences at UFMG, with extensive experience in the field of empirical research in law and with a qualified national and international academic career, will undoubtedly contribute to leveraging the quality of our journal. Welcome, Professor Ludmila!

We hope you enjoy this new issue!

Fernando de Castro Fontainha

Marcos Vinício Chein Feres

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

SUMÁRIO

ARTIGOS

- 7 **MEIOS DE COMUNICAÇÃO E A LETALIDADE INFANTOJUVENIL: um estudo empírico sobre a política de proteção no Brasil**
*Rômulo Magalhães Fernandes
Anna Carolina de Oliveira Azevedo*
- 28 **DIREITO À MORADIA: uma utopia para os catadores de resíduos sólidos na cidade de Fortaleza-Ceará**
*Isabel Freitas Carvalho
Ana Virgínia Moreira Gomes
& Letícia Brena Maciel*
- 50 **SOLDADA E TUTELA DE ÓRFÃOS NAS ÚLTIMAS DÉCADAS DO SÉCULO XIX. Legislação e prática judiciária**
Alan Wruck Garcia Rangel
- 71 **EXPERIMENTALISMO E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DE TECNOLOGIA: o edital de projetos do Mobilab**
Felipe Luciano Pires
- 98 **UM ESTUDO DA REINCIDÊNCIA NA CIDADE DE CAMPINAS-SP**
*Fernanda Carolina de Araujo Ifanger
Nathália Bortoletto Gravina*
- 117 **(RE)COLOCANDO O DIREITO JUNTO ÀS DINÂMICAS SOCIAIS: a institucionalização da sociologia jurídica nos currículos e o atravessamento da pesquisa sociojurídica na formação em direito**
Thais Lemos dos Santos
- 143 **EPISTEMOPOLÍTICAS DO DISPOSITIVO CARCERÁRIO PAULISTA: refletindo sobre experiências de pesquisa-intervenção junto à Pastoral Carcerária**
*Rafael Godoi
Marcelo da Silveira Campos
Fábio Mallart
Ricardo Campello*
- 159 **REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DE DIREITOS HUMANOS PRODUZIDAS POR ESTUDANTES DO ENSINO MÉDIO**
*Ricardo Gonçalves Vaz de Oliveira
Caroline Rocha Pereira*
- 181 **MINISTÉRIO PÚBLICO, AUTONOMIA FUNCIONAL E DISCRICIONARIEDADE: ampla atuação em políticas públicas, baixa *accountability***
*Vanessa Elias de Oliveira
Gabriela Lotta
Natália Pires de Vasconcelos*

MEIOS DE COMUNICAÇÃO E A LETALIDADE INFANTOJUVENIL: um estudo empírico sobre a política de proteção no Brasil

Rômulo Magalhães Fernandes¹

 Anna Carolina de Oliveira Azevedo²

Palavras-Chave

adolescentes / crianças / meios de comunicação / PPCAAM / proteção

SUMÁRIO

1. Introdução. 2 O espetáculo da notícia e banalização da violência nos meios de comunicação 3. A violência letal contra crianças, adolescentes e jovens e os meios de comunicação. 4. A proteção de crianças, adolescentes e jovens ameaçados de morte. 5. A relação entre o PPCAAM e os meios de comunicação. 6. Conclusões. 7. Referências.

Resumo

Na atualidade, o uso das novas tecnologias de informação e comunicação e a sua relação com a segurança tornam-se cada vez mais relevantes. Essa reflexão ganha maior centralidade no contexto de políticas de proteção, como é o caso do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM). A partir de um estudo teórico e empírico, o presente artigo

visa refletir sobre a relação entre os meios de comunicação e a política de proteção do PPCAAM no Brasil, tendo em vista os parâmetros definidos na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Decreto Federal que cria e regulamenta a referida política. Num cenário de avanço tecnológico e de espetacularização da mídia, o PPCAAM precisa aperfeiçoar a sua metodologia, em particular, quanto ao uso das ferramentas virtuais com as quais os usuários e os profissionais deste Programa estão cotidianamente em contato, assim como denunciar eventuais situações de abuso quando os protegidos são expostos indevidamente pelos meios de comunicação. Ressalta-se, ainda, a necessidade da construção de uma cultura de segurança e de respeito aos direitos humanos no contexto de trabalho do PPCAAM, de forma a estabelecer senso crítico sobre a relação entre proteção e meios de comunicação.

¹ Doutorando e Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).

² Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP).

MEDIA AND INFANT-YOUTH LETHALITY: an empirical study on protection policy in Brazil

*Rômulo Magalhães Fernandes*³

 *Anna Carolina de Oliveira Azevedo*⁴

Keywords

adolescents / children / media /
PPCAAM / protection.

SUMMARY

1. Introduction. 2 The spectacle of news and the trivialization of violence in the media 3. Lethal violence against children, adolescents and young people and the media. 4. The protection of children, adolescents and young people threatened with death. 5. The relationship between PPCAAM and the media. 6. Conclusions. 7. References.

Abstract

At present, the use of new information and communication technologies and their relationship with security are becoming increasingly relevant. This reflection gains greater centrality in the context of protection policies, as is the case of the Program for the Protection of Children and Adolescents Threatened with Death (PPCAAM). In this

sense, from a theoretical and empirical study, this article aims to reflect on the relationship between the media and the protection policy of PPCAAM in Brazil, considering the parameters defined in Federal Constitution de 1988, ECA and the Federal Decree that creates and regulates such a policy. With the technological advancement and the spectacularization of the media, the PPCAAM needs to improve its methodology, in particular, regarding the use of virtual tools with which the users and professionals of this Program are in daily contact, as well as to denounce eventual situations of abuse when their protégés are unduly exposed by the media. Finally, the need to build a culture of security and respect for human rights in the context of the PPCAAM work is emphasized, in order to establish a critical sense of the relationship between protection and the media.

³Master in Public Law from the Pontifical Catholic University of Minas Gerais (PUC Minas).

⁴Master in Public Administration from João Pinheiro Foundation (FJP).

1 INTRODUÇÃO

O assassinato de crianças e adolescentes é uma grave forma de violência que possui diferentes dimensões e, dessa forma, necessita de ações articuladas para a formulação e implementação de políticas públicas que sejam eficazes no seu enfrentamento. Dentre essas políticas, destaca-se o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), criado em 2003.

O PPCAAM é uma das estratégias do Estado brasileiro para a reversão do quadro de violência letal contra crianças e adolescentes no país. Trata-se de um Programa de Proteção composto por profissionais de diversos campos de atuação (Direito, Serviço Social, Psicologia e Educação), com a função de elaborar um plano de segurança e gerir os procedimentos de proteção de pessoas em situação de risco extremo.

A metodologia do PPCAAM, sintetizada em seu Guia de Procedimentos, aborda o tema da comunicação de maneira breve, com destaque para duas passagens: a primeira, que associa os meios de comunicação à análise de gravidade da ameaça; e a segunda, que fala sobre os compromissos firmados com os protegidos e seus familiares durante o processo de inclusão no Programa, que incluem o cuidado com o sigilo e a não exposição mediante os meios de comunicação (Soares & Egas, 2010, pp. 66-89).

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo refletir sobre a relação entre os meios de comunicação e a política de proteção do PPCAAM, tendo em vista os parâmetros definidos na Constituição da República de 1988 (CF/88), no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e no Decreto Federal nº. 6.231, de 11 de outubro de 2007, que cria e regulamenta tal política. Para tanto, optou-se

por um estudo qualitativo e de caráter exploratório, estruturado sob a forma de análise bibliográfica e empírica.

Entende-se que essa abordagem oportuniza a formulação de descrições aprofundadas de contextos, processos e mecanismos pouco conhecidos ou pouco explorados, possibilitando, assim, um melhor entendimento sobre a atuação estatal e a produção de conhecimento aplicável ao seu aprimoramento. Considera-se que tal entendimento é um desafio relevante quando se trata de políticas públicas contra situações de violência e violação de direitos de pessoas em condição peculiar de desenvolvimento humano.

Assim, em um primeiro plano, realiza-se uma revisão bibliográfica interdisciplinar, com destaque para contribuições de Guy Debord, Loïc Wacquant e outros autores, tendo por foco as noções de “sociedade do espetáculo” e de “adesão subjetiva à barbárie”, que conformam o contexto analítico mais amplo do texto e dos campos de estudo conexos, como o Direito e a Comunicação Social. Além disso, o estudo teórico também considera a análise da legislação constitucional e infraconstitucional diretamente vinculada ao tema da criança e do adolescente.

Em um segundo plano, depois de fixado o referencial teórico da pesquisa, desenvolve-se um estudo empírico, de forma a auxiliar a análise qualitativa do cenário que compõe o universo da mídia sobre crianças, adolescentes e jovens incluídos no Programa de Proteção. Mais do que traçar dados quantificáveis, o método adotado visa levantar uma gama de informações que permitam estudar o PPCAAM com sua devida complexidade, considerando as múltiplas características e relações nas quais as pessoas

atendidas por essa política estão inseridas (Igreja, 2017).

Desse modo, a base de dados do estudo compreende a sistematização e a análise de questionários respondidos por 10 (dez) equipes técnicas do PPCAAM, de diferentes estados do Brasil, obtidos em parceria com o Grupo de Trabalho Nacional sobre Mídia e PPCAAM e a partir de pesquisa desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Direito Público da PUC Minas nos anos de 2015 e 2016.

Além desses dois planos de estudo, bibliográfico e empírico, vale citar, ainda, a vinculação funcional de um dos autores, que, por cinco anos, trabalhou como coordenador nacional do Grupo de Trabalho Mídia e PPCAAM, experiência que incluiu a atuação frente a problemas ligados à exposição indevida desses protegidos pela mídia. Isso também justifica a opção pelo desenvolvimento da pesquisa ao ponto de evidenciar limites e possibilidades na relação entre políticas públicas de crianças e adolescentes e os meios de comunicação social, contribuindo para a maior oferta de análises com foco nas experiências de proteção desse público, ou, em sentido mais abrangente, da prática dos direitos humanos como uma realidade cotidiana.

Nesse cenário de investigação, as seguintes perguntas guiaram o desenvolvimento do estudo em questão: como se caracterizam os meios de comunicação na atualidade? A banalização da violência na mídia favorece uma exposição indevida do público infantojuvenil? Como se dá a relação entre os usuários e profissionais da política de proteção do PPCAAM e os meios de comunicação em geral? Ou, ainda, como se pode qualificar o uso das tecnologias da informa-

ção pelos usuários e profissionais da equipe técnica do PPCAAM?

A busca por respostas a tais indagações motiva o presente artigo a refletir sobre o PPCAAM e os meios de comunicação, em particular, sobre o papel das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) na sociedade atual, marcada pela interação em rede e pela banalização da violência como artifício da espetacularização da notícia. Almeja-se, nesse sentido, contribuir com futuros apontamentos que assegurem o direito à comunicação e a não exposição daqueles que estão inseridos no contexto de proteção.

De forma resumida, além desta introdução, o artigo é organizado em quatro eixos centrais de discussão. Inicialmente, aborda-se o contexto midiático caracterizado pela notícia do espetáculo e a banalização da violência na atualidade. A seguir, propõe-se a análise do tema da violência letal contra crianças, adolescentes e jovens em uma sociedade cada vez mais midiaticizada e organizada em rede. Em sequência, estuda-se o PPCAAM, apresentando um quadro geral dos usuários, profissionais e metodologia dessa política de proteção. Por último, apresenta-se a relação entre o PPCAAM e os meios de comunicação a partir da análise de dados empíricos, destacando os efeitos da exposição indevida dos protegidos pelos meios de comunicação.

2 O ESPETÁCULO DA NOTÍCIA E BANALIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Hoje, as mudanças do modo de produção e de consumo dos meios de comunicação de massa alteraram os processos comunicativos de informar e informar-se e, nesse ponto, as narrativas que veiculam a notícia também se modificaram. As fronteiras que

delimitavam a noção de tempo e espaço, por exemplo, alteraram o significado do que antes se chamava de “furo”, “exclusividade” e “fatos de última hora”.

Essas categorias ainda existem, mas incidem sobre a realidade e a vida cotidiana das pessoas com outra velocidade. Além disso, os programas de TV, articulados com as plataformas digitais, assumem como tarefa principal prender a atenção de sua audiência, mesmo que, para isso, seja preciso aplicar técnicas não convencionais que reforçam o culto à imagem e a relativização da privacidade das pessoas.

Se a mensagem informativa precisa ser continuamente nova e cativar seus receptores, torna-se necessário retirar dela tudo aquilo que exige maior reflexão e comparação entre diferentes fontes. O contrário poderia afetar a audiência e, conseqüentemente, os anunciantes desse veículo de comunicação social. Precisa-se de algo que agrade o gosto do grande público, isto é, que contemple uma narrativa de fatos de forte impacto emotivo e que possa gerar efeitos a qualquer pessoa, pelo menos, em expectativa.

Vive-se, assim, o tempo da urgência, em que o espetáculo da notícia deixa em segundo plano a objetividade dos fatos, para dar visibilidade ao alarde social.

A urgência da notícia de “último momento”, predominando sobre a informação e construída na maioria das vezes com casos fatais, simplifica os critérios de noticiabilidade, que agora residem na espetacularidade armada pelos efeitos da câmera, na gravidade e na proximidade dos eventos. Como a urgência está associada ao alarme e, até mesmo, à ameaça da vida cotidiana, são notícias que afir-

mam a dificuldade do exercício do governo e a necessidade de maior controle da sociedade. É uma informação indubitavelmente de sentido político: o mundo é o palco espetacular, e a geografia conflitiva, terrível, amedrontada por ser instântanea e aparente (Martini, 2008, p. 219).

No espetáculo alarmante da notícia, o “furo” e a “urgência” assumem a narrativa dos fatos pela brevidade e pela banalidade da violência. Pouco importa se existem informações fundamentadas que comprovem a alta probabilidade das pessoas sofrerem algum tipo de violência ao saírem de casa; o que interessa, de fato, é a sensação de insegurança que se projeta na subjetividade das pessoas.

Nesse ponto, Vera Malaguti Batista (2012, p. 316) lembra que: “não por acaso é o medo, e não o risco, o grande avalizador das políticas públicas dirigidas ou não à questão criminal”. Pensamento similar também se percebe em Bauman (2008), quando ele afirma que hoje existe uma sensação de medo que gera insegurança, insinuando, mesmo que institivamente, que há um permanente perigo que ameaça e pode atacar a qualquer momento, sem aviso prévio.

Em uma sociedade pautada pelo medo e pelo sentimento de insegurança, a agenda dos meios de comunicação acolhe, cada vez mais, temas de grande comoção: violência, tragédia, miséria, dor, insegurança, corrupção, vingança e injustiça, tendo como foco principal a política pública de segurança e seus atores sociais. Um deles é o governo, geralmente, abordado de forma distante e genérica, receptor de queixas de todo tipo, às vezes, até de maneira paradoxal.

Cita-se, por exemplo, a política pública de

atendimento ao adolescente infrator, que, ao mesmo tempo em que é objeto de queixas pela falta de vagas nas casas de internação, é questionada quanto à priorização de recursos públicos na sua manutenção, isso sem qualquer contextualização ou conexão prévia entre as ideias.

Recorrentemente, a pauta da narrativa midiática envolve aqueles atores que representam algum tipo de ameaça à “normalidade” social, ou seja, indesejáveis de toda ordem (infratores, suspeitos, moradores de rua, bandidos, pedintes, pivetes, etc.), que, não raramente, também são associados às “soluções” dos problemas, tais como: o endurecimento das penas, a institucionalização do público infantojuvenil e a criminalização dos considerados diferentes.

Mas, de onde vem a força do espetáculo? Ou, em outra perspectiva, como essas representações midiáticas de “soluções” simplificadoras tornam-se padrões, que são aceitos e reproduzidos pela grande audiência desses meios de comunicação? Nesse ponto, os meios de comunicação devem ser entendidos dentro de um contexto maior, no qual a interação entre os veículos de comunicação e a sociedade estabelecem relações assimétricas de poder, favorecendo a prevalência desta ou daquela visão de mundo.

Entretanto, no caso da mídia, apenas isso não explica por completo tal fenômeno. Para que determinados consensos sejam estabelecidos de forma hegemônica, também caberá aos meios de comunicação interagir com as experiências, convicções e expectativas do conjunto de pessoas que se pretende influenciar. Prevalece, assim, uma das teses indicadas por Guy Debord (2000, p. 14), no sentido que “o espetáculo

não é um conjunto de imagens, mas uma relação social entre pessoas, mediada por imagens”.

O conceito de “sociedade do espetáculo”, idealizado pelo autor francês na década de 1960, considera que, ao se analisar a sociedade capitalista, está presente um acúmulo de imagens, que estabelecem o predomínio da imagem sobre a coisa, da cópia sobre o original, da representação sobre a realidade, da aparência sobre o ser. Conforme Debord, o ponto inicial é o modo de produção, sendo seguido pelo consumo do espetáculo, no qual as pessoas não vivem mais suas próprias experiências, mas os modelos dos quais a experiência se faz representada. Nas palavras do autor: “tudo o que era vivido se esvai na fumaça da representação” (Debord, 2000, p. 13).

Para Debord (2000), o espetáculo não é um conjunto de imagens, mas uma relação social entre pessoas, mediatizada por imagens, no qual a TV torna-se o canal privilegiado do espetáculo, ao definir regras, conceitos, comportamentos e, principalmente, pelo poder de evidenciar ou silenciar determinados fatos. Inspirado na ideia de fetichismo da mercadoria de Karl Marx, segundo a qual as relações entre os homens passaram a ser mediadas pelas coisas, Debord (2000) inclui o papel das imagens nessa relação. Se, em uma primeira fase, do domínio da economia sobre a vida, as relações sociais caracterizavam-se pela degradação do “ser” em “ter”, no domínio do espetáculo chega-se ao reinado soberano da “aparência” (Patias, 2012, pp. 93-94).

Quando se analisa a relação entre os meios de comunicação e a representação do público infantojuvenil, especialmente aquele que se aproxima do perfil atendido pelo PP-

CAAM (assunto analisado adiante), o uso do espetáculo sem qualquer compromisso ético ou social ganha força a partir da passagem do espetáculo ao simulacro, em que a encenação do acontecimento pode levar à manipulação dos fatos como mera representação do real e definir os sentidos que ditam a política. Esse cenário é um ambiente propício para que seja estimulado o senso comum e o que este anseia com maior voracidade: a punição e a contenção dos indesejáveis em reposta ao medo e à sensação de insegurança.

Vera Malaguti Batista (2012, pp. 308-310), ao analisar os textos de Wacquant, chama atenção para o fenômeno atual de adesão subjetiva à barbárie, como parte integrante da expansão e da reorganização da prisão e de seus tentáculos institucionais. Segundo a autora, trata-se de uma reforma da paisagem sociossimbólica, reconstruindo e reconfigurando o próprio Estado que se converteu em Estado penal como “potente motor cultural”, com seus próprios direitos, categorias, classificações e imagens.

A adesão subjetiva à barbárie, por sua vez, passa a constituir-se conjuntamente com a crescente demanda coletiva por castigo e punição, tendo essa pulsante cultura punitiva a figura da vítima como seu principal dispositivo e o medo como sua potente metodologia. Desse medo, portanto, é que se funda e se desenvolve o capital simbólico capaz de reproduzir subjetividades e assujeitamentos às pessoas.

A partir do quadro teórico apresentado acima, que busca caracterizar a narrativa midiática presente nos meios de comunicação social contemporâneos, busca-se, na sequência, analisar o contexto específico de crianças, adolescentes e jovens em situação de ameaça de morte e/ou vítimas da violência letal.

3 A VIOLÊNCIA LETAL CONTRA CRIANÇAS, ADOLESCENTES E JOVENS E OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Para muitas entidades de promoção de direitos humanos de crianças e adolescentes, a exemplo do *United Nations Children's Fund* (UNICEF, 2015), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) representou uma das principais experiências legislativas da América Latina, uma vez que conseguiu, como poucas leis infraconstitucionais, traduzir em âmbito nacional os princípios que norteiam a Convenção sobre Direitos da Criança, de 1989, e outros tratados internacionais de direitos humanos dela correlatos.

Contraditoriamente, nos últimos anos, a realidade brasileira caminha à margem do que a lei se propõe quanto ao predomínio da proteção do público infantojuvenil contra a violência letal que possam estar submetidos. Nesse ponto, a publicação comemorativa dos 25 anos do ECA, lançada em 2015 pelo UNICEF, aborda o contraste que a entidade considera o mais grave: hoje, as chances de uma criança ou um adolescente morrer assassinado no Brasil mostram-se maiores do que em 1990, ano de promulgação do ECA; a indicar que algo não caminha bem.

Mas qual a extensão do problema da letalidade infantojuvenil? Na tentativa de responder tal questão, três pesquisas quantitativas e qualitativas podem ser citadas: o Atlas da Violência (IPEA & FBSP, 2018), o Índice de Homicídio na Adolescência (Cano & Borges, 2017) e o Mapa da Violência (Waiselfisz, 2015). Tais pesquisas revelam que o Brasil é um dos países mais violentos do mundo e que tem entre os mais jovens, na maioria homens, negros e moradores de regiões periféricas das cidades, as principais

vítimas dessa triste realidade. Trata-se, assim, do problema da banalização da violência, em que o extermínio físico das pessoas em desenvolvimento torna-se cotidiano e parte integrante de uma agenda política de segunda ordem pelo Estado, pela sociedade e pela grande mídia.

Conforme o Atlas da Violência, no ano de 2016, último ano de dados disponíveis da pesquisa, o Brasil atingiu número recorde de homicídios, alcançando um total de 62.517 mortes letais, o que representa a taxa de 30,3 homicídios para cada 100 mil pessoas. A título de comparação, o número total de homicídios foi 5% maior do que no ano anterior e 14% maior do que o registrado dez anos antes. Ao longo da década de 2006 a 2016, o aumento do número de mortes foi praticamente contínuo, saindo do patamar de 49,7 mil mortes até chegar aos números mais recentes.

Nota-se, também, que esse cenário não se reproduz da mesma forma em todos os segmentos da população, pois existem aqueles, como é o caso dos mais jovens, que a proporção de assassinados é ainda mais expressiva. Das 62 mil vítimas de homicídio, 33,6 mil tinham entre 15 e 29 anos, alcançando uma taxa de homicídio, entre os jovens, de 65,5 por 100 mil pessoas. Em outros termos, entre os jovens, o risco de morrer assassinado é mais do que o dobro da média da população. E, se considerados os homens jovens, a situação é ainda mais grave, na medida em que são 123 homicídios a cada grupo de 100 mil pessoas, isto é, quatro vezes a média do país.

Em uma abordagem diferente daquela do Atlas da Violência, o Índice de Homicídios na Adolescência (IHA), desenvolvido pelo Programa de Redução da Violência Letal, busca estimar o risco de mortalidade por

homicídio de adolescentes que residem em um determinado território, visando exemplificar o impacto da violência letal neste grupo social e monitorar o fenômeno como forma de subsidiar as políticas públicas de prevenção na área. Na prática, o valor do IHA representa o número de adolescentes mortos por homicídio entre 12 e 18 anos para cada grupo de mil pessoas.

Segundo o IHA, estima-se que, se nada for feito para alterar as condições do ano de 2014, 43 mil adolescentes poderão ser mortos, entre 2015 e 2021, nos 300 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, representando o número mais alto já registrado pela pesquisa, elaborada desde 2005. Em termos gerais, nesses municípios analisados, a taxa de assassinatos de jovens chegou a 3,65 por mil adolescentes, ou seja, para cada mil adolescentes que completam 12 anos, mais de três são vítimas de homicídios antes de chegar aos 19 anos. No Nordeste, região com números mais alarmantes, o índice é de 6,5 por mil adolescentes, o que representa um aumento maior que o dobro se comparado com a pesquisa do ano de 2005.

O IHA aborda, ademais, parâmetros de gênero, cor, idade e meio utilizado no homicídio, reforçando a tendência apresentada no Atlas da Violência, uma vez que, em 2014, ano da pesquisa do IHA, notou-se que os adolescentes do sexo masculino têm um risco 13,52 vezes superior ao das adolescentes do sexo feminino. Notou-se, também, que os adolescentes negros apresentam um risco 2,88 vezes superior ao dos brancos e que as chances de ser morto por arma de fogo é 6,11 vezes maior do que por outros meios.

Do IHA observa-se, ainda, que a violência letal não atinge somente os adolescentes, pois os grupos de jovens com idade entre 19

e 24 anos têm risco de morrer por homicídio quase duas vezes superior ao grupo de adolescentes.

Essas duas pesquisas ajudam a elucidar que existe um perfil da violência no país, que incide com mais força em determinados territórios e grupos de pessoas, além de privilegiar o uso de meios específicos, como é o caso da arma de fogo nos atos de homicídios. Dentre os grupos sociais “contra quem” a violência é tolerada, destaca-se a juventude oriunda das classes populares, especialmente, jovens negros do sexo masculino, moradores das periferias de áreas metropolitanas das grandes cidades do país.

Outros estudos podem agregar novos elementos à análise anterior, considerando que essa violência social não deve ser tratada como um fato que seja explicado e compreendido pela ação isolada dos indivíduos, seus temperamentos, irascibilidade ou ainda pelo uso de substâncias estimuladoras, como o álcool ou as demais drogas, mas sim pelo entendimento de um contexto de violência que articula, por exemplo, o racismo e a impunidade como componentes integrantes da degradação do ambiente social brasileiro.

A violência torna-se uma linguagem cujo uso é validado pela sociedade, quando esta se omite na adoção de normas e políticas sabidamente capazes de oferecer alternativas de mediação para os conflitos que tencionam a vida cotidiana, aprofundam as desigualdades e promovem injustiças visíveis. A tradição de impunidade, a lentidão dos processos judiciais e o despreparo do aparato de investigação policial são fatores que se somam para sinalizar à sociedade que a violência é tolerável em determinadas condições,

de acordo com quem a pratica, contra quem, de que forma e em que lugar (Waiselfisz, 2015, p. 9).

A vida em sociedade apresenta uma violência com muitas faces e que age de formas diferentes. A definição de violência do dicionário, por exemplo, como substantivo feminino: “qualidade ou característica de violento; ato de crueldade; emprego de meios violentos; fúria repentina; ou, por fim, a coação que leva uma pessoa à sujeição de alguém” (Michaelis, 2018), por si só, não é capaz de apresentar todas as dimensões desse fenômeno, muito menos, articulá-las em torno de um único marco conceitual.

No caso específico deste estudo, que aborda a forma de violência física que compreende os assassinatos das pessoas mais jovens, não se pretende ignorar a relação dessa última com as demais dimensões da violência, que são múltiplas e que podem se articular mutuamente, a exemplo das violências institucional e simbólica.

A vertente da violência institucional pode ser ilustrada, sobretudo, pelo elevado número de mortes cometidas por policiais ao longo das últimas décadas, em serviço ou fora dele. Grande parte dos casos não é sequer investigada em razão das alegações de “autos de resistência” ou “homicídio decorrente de intervenção policial”. Segundo dados da Anistia Internacional (2015, p. 1), dos 220 registros de homicídios decorrentes de intervenção policial na cidade do Rio de Janeiro em 2011, apenas uma denúncia havia sido feita por parte do Ministério Público contra os policiais envolvidos e 83% das investigações ainda não tinham sido concluídas até abril de 2015.

Vê-se, assim, que a redemocratização do país e a sua configuração como Estado De-

mocrático de Direito não foram capazes de alterar o quadro de violência estatal e de letalidade da atuação policial. Esse cenário de violência letal articula-se com o grande arsenal de armas de fogo existente no país e produz o seguinte quadro: das 39.686 vítimas de disparo de qualquer tipo de arma de fogo, em 2012, 28.946 eram negros e 10.632, brancos (Waiselfisz, 2015). O elevado número de “mortes matadas por armas de fogo” é atribuído ao arbítrio das polícias, às balas perdidas entre traficantes e aos confrontos entre os próprios jovens, em uma das poucas alternativas de trabalho e ocupação que representa o tráfico de drogas.

Na dimensão da violência simbólica, destaca-se o papel da mídia sobre a leitura desse fenômeno. A percepção seletiva da violência apresenta-se na cobertura midiática e na comoção diferenciada da opinião pública, a depender da cor da pele e da origem social do jovem vítima de violência. Conforme expresso por Silvia Ramos, “na medida em que o perfil das vítimas de homicídios fica mais negro, mais pobre e mais nordestino, a tendência é que a indiferença e a naturalização aumentem” (Ramos como citado em Trevisan, 2014, p. 1).

Na mesma perspectiva, a pesquisa realizada pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI – Comunicação e Direitos) aponta a propensão dos jornais impressos brasileiros em dissociar as violências físicas praticadas contra a população negra e o debate sobre seu contexto primordial de produção: a violência simbólica do racismo (ANDI, 2012, p. 8). Desse modo, a atividade comunicativa dos meios de comunicação social reproduz a visão hierarquizada da sociedade brasileira, com a pessoa negra situada na base da pirâmide e “invisível” na sua condição de sujeito de

direitos, cidadão.

Do ponto de vista dos mais jovens, neste caso, adolescentes e jovens entre 14 e 20 anos do município do Rio de Janeiro que foram entrevistados pela pesquisa “Juventude, Violência e Cidadania” (Minayo et al., 1999), a mídia, muitas vezes, distorce as informações sobre violência, ora exagerando, ora omitindo determinados aspectos essenciais para a compreensão do evento em si. A maioria desses jovens considera que a cobertura dos meios de comunicação social mostra somente o que acontece nas favelas e periferias da cidade, reforçando a discriminação e exclusão vivenciadas pelos moradores dessas comunidades.

Isso se evidencia, por exemplo, no hiperdimensionamento da mídia sobre crimes cometidos por pessoas mais jovens e na diferenciação de enquadramento das notícias dos jornais sobre o tema do adolescente infrator: em uma perspectiva, prevalece o “menor delinquente”, em outra, o “adolescente suspeito”. Essa diferença explicita a existência de representações midiáticas distintas para sujeitos em contextos diversos, em um cenário no qual o número de assassinatos das pessoas mais jovens cresce e, ao mesmo tempo, ganha força na agenda política do país o discurso em defesa da redução da maioria penal.

Como se verá adiante, tal cenário de violência, inclusive, simbólica, também se relaciona com o PPCAAM, na medida em que o surgimento dessa política está intimamente associado ao contexto do aumento significativo das taxas de homicídio no país. Situação que se torna ainda mais complexa quando essas pessoas em desenvolvimento encontram-se em um ambiente de exposição promovido pela mídia.

4 A PROTEÇÃO DE CRIANÇAS, ADOLESCENTES E JOVENS AMEAÇADOS DE MORTE

Apesar do contexto de homicídios e de violações de direitos de crianças, adolescentes e jovens no Brasil, em especial, da juventude negra e pobre que reside nas periferias das grandes cidades, o tema é, em geral, tratado de forma secundária na agenda pública nacional. Dentre as escassas iniciativas dos últimos anos no enfrentamento desse cenário, vale destacar o papel desempenhado pelo Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM).

O PPCAAM faz parte de uma política pública pioneira, pautada na garantia dos direitos humanos das pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. Por isso, tal Programa compreende a proteção do direito à vida a partir do fundamento da proteção integral, isto é, dos direitos humanos sob o manto do princípio do melhor interesse da criança e do adolescente (Oliveira et al., 2011, p. 6).

O referido Programa é vinculado à Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA), tendo sido criado em 2003 e reproduzido em treze Unidades da Federação⁵ por meio de parcerias com os governos estaduais e distrital e com organizações da sociedade civil.

Em sentido amplo, o objetivo do PPCAAM é preservar vidas de crianças, adolescentes e jovens em risco extremo,

além de garantir, por intermédio de medida protetiva especial, os vínculos familiares e comunitários, bem como a sua inserção social segura (Ferraz et al., 2011, p. 283). Trata-se de uma política regulamentada pelo Decreto Federal nº. 6.231, de 11 de outubro de 2007, que, nos termos do seu artigo 3º, “tem por finalidade proteger, em conformidade com a Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990, crianças e adolescentes expostos a grave ameaça no território nacional” (Decreto nº. 6.231, 2007), podendo estender sua proteção a jovens de até 21 anos, que sejam egressos do sistema socioeducativo, e aos familiares do protegido, com o intuito de preservar a convivência familiar.

O modelo de atuação do PPCAAM é organizado pelo Guia de Procedimentos do Programa (Soares & Egas, 2010, pp. 68-77), o qual estabelece uma equipe mínima para o seu funcionamento, composta por profissionais da área do Direito, do Serviço Social, da Psicologia e da Educação Social, que trabalham numa perspectiva interdisciplinar.

Nesse sentido, o Guia de Procedimento do PPCAAM afirma:

Considerando a complexidade envolvida na execução do Programa, marcada por múltiplas determinações, parte-se do pressuposto da valorização e da busca pela intervenção interdisciplinar. Entende-se tal prática como a de interação participativa que inclui a construção e pactuação de uma axiomática comum a um grupo de campos de saberes conexos com objetivos múltiplos, pautados pela horizontalidade nas relações de poder entre as áreas envolvidas (Soares & Egas, 2010, p. 68).

⁵ De 2003 a 2015, a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA), representada pela Coordenação Geral de Proteção de Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte estabeleceu parcerias em 13 Unidades da Federação, a saber: Rio Grande do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Paraíba, Pernambuco, Distrito Federal, Bahia, Paraná, Rio de Janeiro, Alagoas, Pará, Espírito Santo e Ceará. Eventualmente, alguns desses estados sofreram períodos de paralisação dos serviços prestados, tendo em vista problemas convencionais.

No PPCAAM, os procedimentos referentes à proteção iniciam-se com a solicitação de inclusão por uma das suas Portas de Entrada, que consistem no Conselho Tutelar, no Ministério Público ou no Poder Judiciário. Essas instituições, ao tomarem conhecimento de uma situação de ameaça de morte contra crianças, adolescentes ou jovens, comunicam formalmente a equipe do Programa, que agenda uma entrevista de avaliação no município.

Confirmando a situação de ameaça, delibera-se pela inclusão do caso no Programa. Isso, com a devida anuência dos protegidos e a assinatura de um Termo de Compromisso, que contém as responsabilidades de cada pessoa ou instituição envolvida: protegidos, PPCAAM e instituição referente à Porta de Entrada.

Esse processo de proteção consiste na retirada imediata da criança, adolescente ou jovem ameaçado, bem como de seu núcleo familiar, do local onde se deu a ameaça, e no encaminhamento para um local seguro. Este é definido, sobretudo, a partir de avaliação técnica da equipe, que leva em conta, dentre outros fatores, a extensão da ameaça, o poder do ameaçador e a ocorrência de exposição midiática (Fernandes et al., 2015, p. 6).

Dentre as ações do Programa, são garantidas, aos protegidos, as condições para que se estabeleçam no novo local de moradia, buscando, para isso, articular a rede de serviços públicos em saúde, educação, assistência social, trabalho, cultura e lazer. O PPCAAM não trabalha com a ideia de refúgio protetivo, mas de inserção social segura com o núcleo familiar, sempre que possível (Soares & Egas, 2010, pp. 66-78). Em outras palavras, busca-se promo-

ver a reinserção social em local seguro e desconhecido dos ameaçadores (Salatiel, 2014, p. 20).

Durante o período de proteção no PPCAAM, o trabalho de monitoramento por parte da equipe técnica mostra-se muito importante, na medida em que uma atitude, por mais simples que seja, pode revelar ao ameaçador a localização da família, colocando em risco não somente os incluídos, mas também os próprios profissionais do Programa. Por isso, torna-se necessário o cumprimento de normas de proteção, como seguir a orientação dos técnicos, não retornar ao local da ameaça, manter sigilo sobre a condição de protegido, não se expor nos meios de comunicação, etc. (Soares & Egas, 2010, p. 72).

Sobre o público atendido pelo PPCAAM é possível traçar um perfil dos protegidos em todo o país, a partir da análise dos dados de casos incluídos no Programa no ano de 2014.⁶ Da implantação do PPCAAM, em 2003, até dezembro de 2014, foram incluídas 8.090 (oito mil e noventa) pessoas, das quais 3.005 (três mil e cinco) representavam crianças, adolescentes ou jovens ameaçados de morte, e 5.085 (cinco mil e oitenta e cinco) representantes dos seus respectivos núcleos familiares. No ano de 2014, especificamente, o PPCAAM incluiu 246 (duzentas e quarenta e seis) pessoas, entre crianças, adolescentes e jovens, e 427 (quatrocentos e vinte e sete) familiares.

Na tabela abaixo, tais dados são discriminados de acordo com a equipe de origem dos protegidos:

⁶ Os dados do PPCAAM apresentados neste tópico do artigo foram gentilmente disponibilizados pela Coordenação Geral de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (CGPCAAM), na figura da Coordenadora Geral do período.

Tabela 1 – Dados gerais dos incluídos (2014)

ESTADO	CRIANÇA/ADOLESCENTE	FAMILIARES	TOTAL
BA	18	22	40
CE	11	33	44
DF	19	45	64
ES	13	36	49
MG	47	105	152
NTF ¹	7	15	22
PA	17	18	35
PB	15	29	44
PR	18	28	46
PE	14	26	40
RJ	4	8	12
RS	29	51	80
SP	34	11	45
	246	427	673

Fonte: CGPAAM.

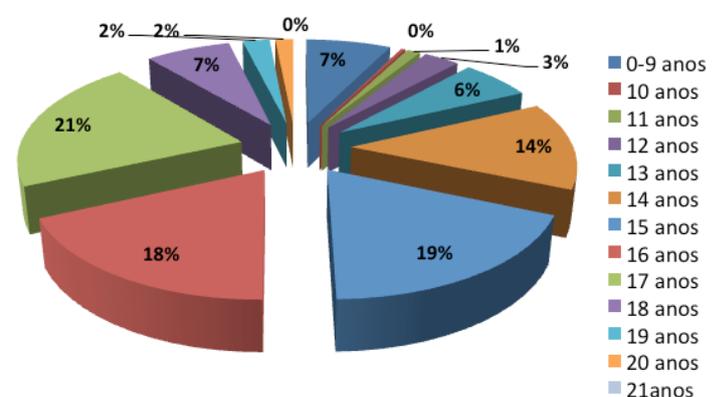
De maneira sintética, as principais características dos incluídos no PPCAAM, em 2014, podem ser quantificadas da seguinte forma: sexo masculino (73%); raça negra (73%); faixa etária entre 15-17anos (58%); ensino fundamental incompleto (85,4%); morador da capital (32%); tem a genitora como principal referência familiar (64%); renda familiar é de até 1 salário mínimo (63%); e a ameaça se deve ao envolvimento com o tráfico de drogas (51%).

Os dados gerais do PPCAAM confirmam as estatísticas de letalidade detalhadas no tópico anterior, na medida em que os protegidos são, em maior parte, adolescentes e jovens negros, do sexo masculino, que se encontram entre as principais vítimas da violência nos grandes centros urbanos.

Essa análise também pode ser confirma-

da numa leitura mais detalhada dos dados referentes à idade, ao local e ao motivo da ameaça de morte dos incluídos no PPCAAM no ano de 2014. O gráfico 01 indica a distribuição etária dos protegidos no Brasil:

Gráfico 01 – Faixa etária dos protegidos

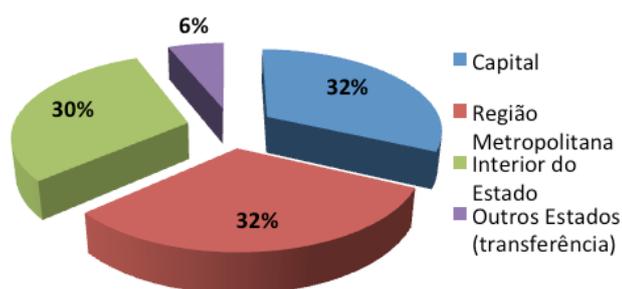


Fonte: CGPCAAM.

Tal representação revela que a maioria dos protegidos do PPCAAM são adolescentes com 17 (dezesete) anos de idade (21%). Se considerado o intervalo de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos, o valor representa 58% do total de protegidos pelo PPCAAM no ano de 2014. Esse fato reforça a necessidade de uma política de proteção para a adolescência, uma vez que se verifica, nessa fase, uma quantidade expressiva de ameaças ao direito à vida.

O gráfico 02, por sua vez, resume os dados relacionados ao local da ameaça:

Gráfico 02 – Local da ameaça



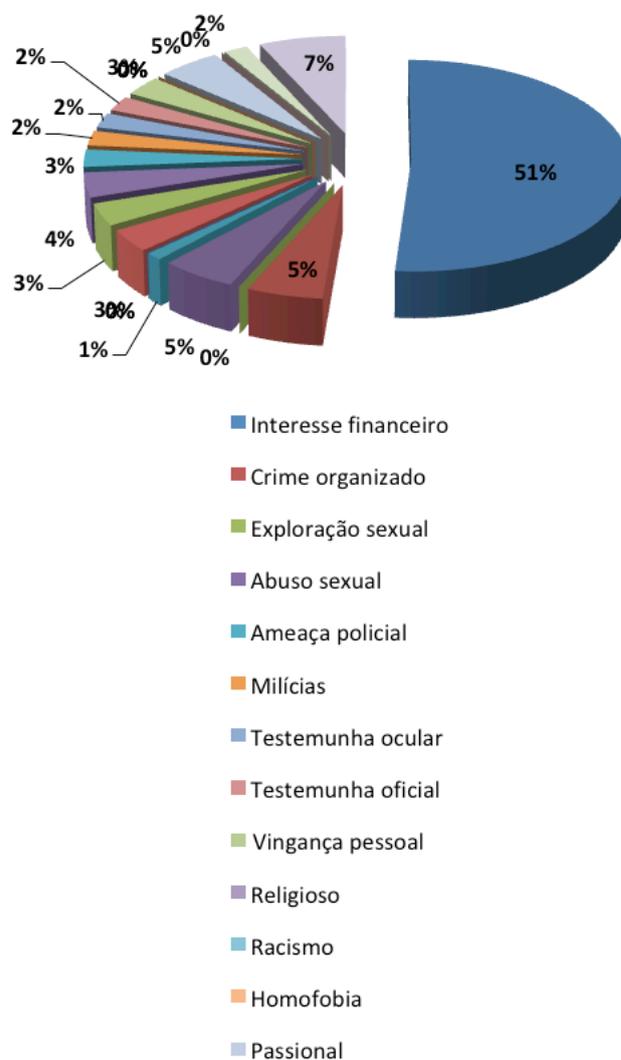
Fonte: CGPCAAM.

O cenário de ocorrência da maioria dos casos de ameaças de morte está dividido, igualmente, entre as capitais dos estados (32%) e suas regiões metropolitanas (32%). Nota-se, também, uma tendência de aumento das solicitações de inclusão no PPCAAM provenientes do interior dos estados.

Seja nas capitais, nas regiões metropolitanas ou no interior dos estados, dentre os atendidos pelo PPCAAM prevalecem aqueles que residem nos territórios de maior vulnerabilidade social dos municípios.

O próximo gráfico apresenta os motivos que caracterizam uma situação de ameaça de morte atendida pelo PPCAAM.

Gráfico 03 – Razão da ameaça



Fonte: CGPCAAM.

Observa-se que os motivos das ameaças são diversos e compreendem diferentes violações de direitos, restando evidente, ainda, o papel do tráfico de drogas no cotidiano da maioria dos protegidos pelo PPCAAM.

A análise dos dados do PPCAAM aponta para uma realidade complexa, na qual a maioria dos protegidos pelo Programa pertence a grupos que sofrem histórica e cotidianamente outras formas de violência e de violação de direitos. Isto é, pertencem a grupos com elevado índice de vulnerabilidade, para o qual contribuem fatores como baixa

renda, níveis baixos de escolaridade, vínculos familiares fragilizados e envolvimento com redes de criminalidade (Salatiel, 2014, pp. 20-21).

É nesse contexto que se torna fundamental a reflexão sobre o aperfeiçoamento da política de proteção, comprometida com a garantia dos direitos de crianças, adolescentes e jovens, inclusive, em face dos efeitos negativos da exposição pelos meios de comunicação.

5 A RELAÇÃO ENTRE O PPCAAM E OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte compreende a proteção numa perspectiva integral, que se reflete, inclusive, em questões relacionadas à comunicação e à qualidade das informações veiculadas nos meios de comunicação sobre o público infantojuvenil. O Guia Metodológico do PPCAAM aborda a relação entre proteção e comunicação ao descrever a análise da gravidade da situação de ameaça e ao definir os compromissos para inclusão no Programa (Soares & Egas, 2010, pp. 66-89). Percebe-se, entretanto, a necessidade de um estudo mais detalhado sobre tal assunto.

Indaga-se, por exemplo, como impedir, ou mesmo minimizar, os impactos e as violações de direitos decorrentes da exposição de crianças, adolescentes ou jovens protegidos pelos meios de comunicação?

Nesse sentido, no Encontro Nacional do PPCAAM, realizado em novembro de 2013, na cidade de Fortaleza, deliberou-se pela elaboração de um estudo capaz de analisar

a complexa relação entre a proteção e os meios de comunicação, a partir das discussões das equipes estaduais do Programa.

A presente pesquisa, dentro das características e dos limites de um artigo científico, visa a contribuir com tal estudo, tendo como ponto de partida o levantamento e a sistematização de questões referentes aos casos em proteção com repercussão nos meios de comunicação, bem como as medidas adotadas pelas equipes do PPCAAM em contextos de exposição e violação de direitos dos protegidos.

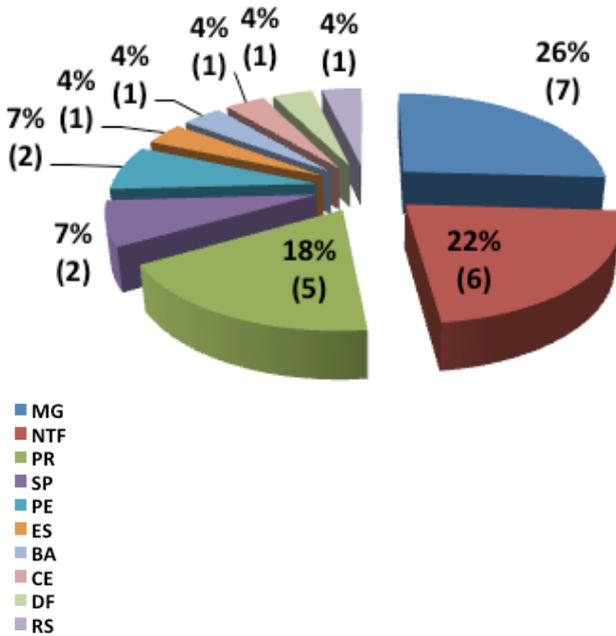
Em vista disso, no início de 2014, em parceria com o Grupo de Trabalho Mídia e PPCAAM⁷, foi produzido um questionário específico a ser distribuído para as 12 (doze) equipes do PPCAAM em atividade no Brasil naquele período. Após dois meses, 10 (dez) equipes responderam o questionário – a saber, Ceará, Minas Gerais, Bahia, Núcleo Técnico Federal, Distrito Federal, Pernambuco, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo – possibilitando o cruzamento de dados do intervalo de janeiro a dezembro de 2013.

Mesmo com realidades heterogêneas entre as equipes do PPCAAM, todos os representantes dos Programas que responderam o questionário apresentaram, pelo menos, uma referência de caso incluído em 2013 com repercussão nos meios de comunicação.

Isso pode ser visualizado no seguinte gráfico:

⁷ O Grupo de Trabalho Mídia e PPCAAM, criado em 2011, no Encontro Nacional do PPCAAM realizado no Rio Grande do Sul/RS, é formado por representantes das equipes estaduais e da Coordenação Geral do PPCAAM e tem como objetivo formular sobre a comunicação no contexto de proteção de crianças, adolescentes e jovens ameaçados de morte.

Gráfico 04 – Equipes e casos em proteção expostos na mídia.



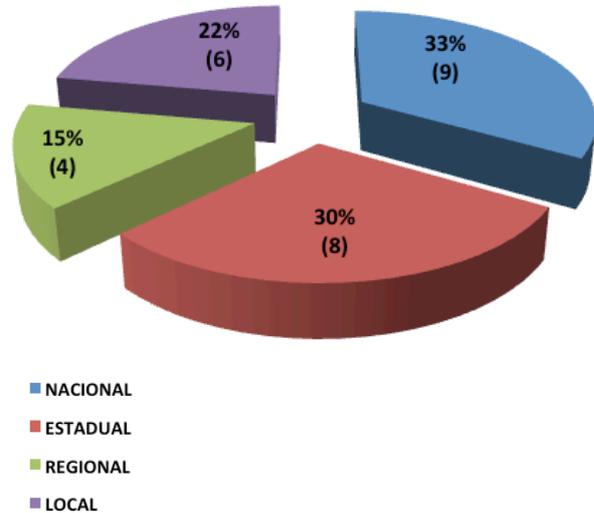
Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme o Gráfico 04, foram identificadas 27 (vinte e sete) experiências com repercussão nos meios de comunicação no ano de 2013, com destaque para o número de casos acompanhados pelas equipes de Minas Gerais (7), do Núcleo Técnico Federal (6) e do Paraná (5).

Os questionários revelaram uma grande diversidade na abrangência da repercussão nos meios de comunicação. Essa caracterização é importante, pois a dimensão da exposição midiática deve ser considerada na definição da estratégia de proteção do caso, bem como na análise dos impactos da exposição para o protegido ou sua família.

Dentre os 27 (vinte e sete) casos incluídos no PPCAAM em 2013, percebe-se um equilíbrio na dimensão de repercussão dos casos em nível local, regional, estadual e nacional, conforme demonstra o Gráfico 05:

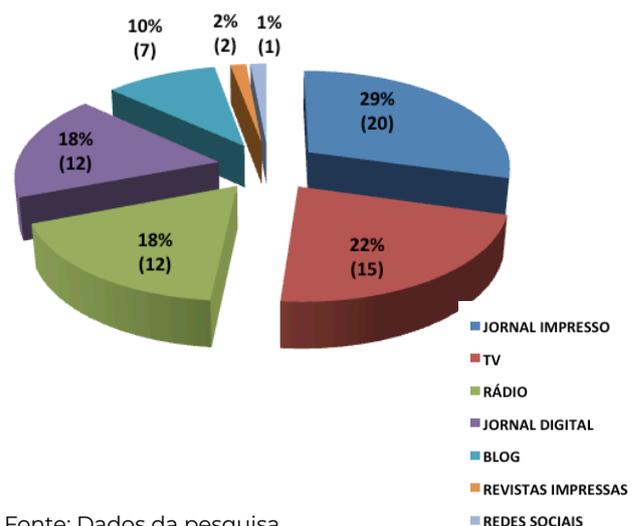
Gráfico 05 – Abrangência da exposição e casos de proteção



Fonte: Dados da pesquisa.

Outro ponto identificado nos questionários foi a variedade de formatos pelos quais os casos em proteção foram repercutidos nos meios de comunicação. Dos 27 (vinte e sete) casos citados, 20 (vinte) foram divulgados por jornais impressos e 15 (quinze) pela televisão. Além disso, foram apontados outros tipos de mídias, tais como rádio, jornal digital, revista impressa e redes sociais, conforme ilustrado no Gráfico 06:

Gráfico 06 – Tipos de meios de comunicação e casos em proteção



Fonte: Dados da pesquisa.

No mesmo sentido da definição da abrangência da repercussão midiática, a identificação do tipo de meio de comunicação utilizado também deve ser realizada no momento da escolha das medidas de proteção e da avaliação dos impactos gerados para o protegido. Exposições indevidas da imagem de um adolescente em proteção no jornal impresso ou no blog de domínio pessoal, por exemplo, apresentam reflexos diferentes, que devem ser analisados à luz do caso concreto.

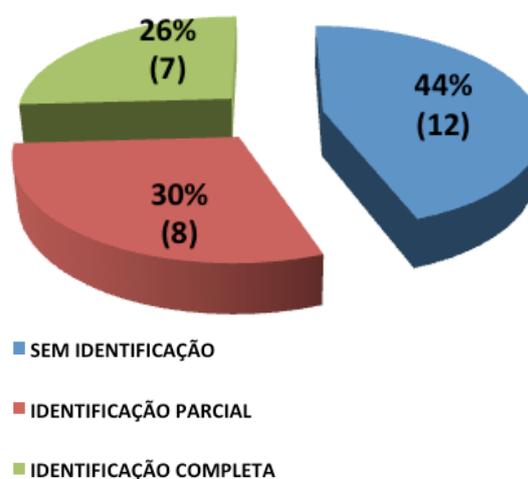
O jornal impresso propicia grande evidência ao adolescente no momento da sua distribuição e possui maior influência para pausar outros canais de notícia. Já no blog de domínio pessoal, a imagem, geralmente, fica disponível por muito tempo e atinge grupos específicos com eficiência. Numa situação de abuso, o blog pessoal possui grande capacidade de replicação do conteúdo e o proprietário do site nem sempre é identificado, o que pode dificultar a sua responsabilização.

Na relação entre a mídia e direitos de crianças, adolescentes e jovens, especialmente daqueles incluídos no PPCAAM, é preocupante a maneira com que as reportagens identificam o público infantojuvenil. Apesar da tutela jurídica diferenciada dessas pessoas, não são raros os exemplos de atividade jornalística opondo-se aos limites impostos pela Constituição e pelo ECA no que se refere a tal tema.

Esse desrespeito fica ainda mais evidente quando se tratam de matérias sobre adolescentes em conflito com a lei, na medida em que as narrativas insistem no foco da violência contra a pessoa, em prejuízo da discussão sobre as políticas públicas relacionadas (ANDI, 2012, p. 4).

Segundo os dados dos questionários, das 27 (vinte e sete) experiências levantadas pelas equipes no ano de 2013, 15 (quinze) tiveram crianças, adolescentes ou jovens identificados, total ou parcialmente, pelos meios de comunicação, como traduzido no gráfico 07:

Gráfico 07 – Identificação e casos em proteção



Fonte: Dados da pesquisa.

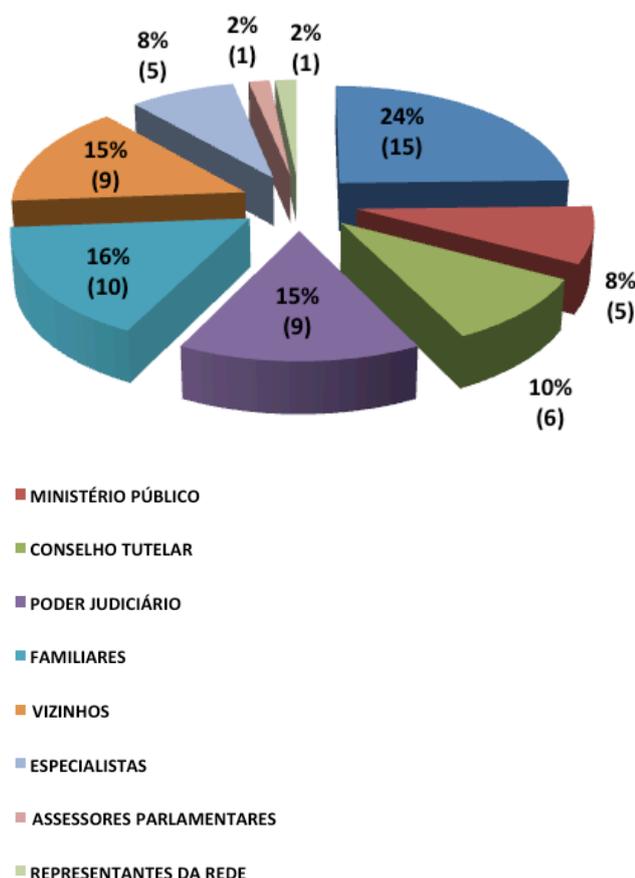
Além das crianças, adolescentes e jovens em proteção, seus familiares também podem ser expostos na cobertura jornalística e, assim, fragilizar a segurança de todo o núcleo familiar protegido pelo Programa.

Os fatos retratados nos meios de comunicação, na maioria das vezes, relacionam os protegidos pelo PPCAAM ao contexto de violência das grandes cidades. Na análise feita pelas equipes estaduais do Programa sobre as fontes utilizadas pelos meios de comunicação, ficou evidente a difusão de um discurso de criminalização que privilegia a fala da autoridade policial sobre os fatos veiculados.

Do total de casos identificados na pesquisa, a maioria teve como fonte das notícias as autoridades policiais, seguidas, em representatividade, pelos familiares, pelos vizi-

nhos e pelo Poder Judiciário, conforme representado no Gráfico 08:

Gráfico 08 – Fontes da atividade jornalística e casos em proteção



Fonte: Dados da pesquisa.

As equipes do PPCAAM também destacaram reflexos dessa exposição na reinserção social dos protegidos, como a necessidade de adoção de medidas de segurança mais rígidas, a reprodução de estereótipos e a revitimização do sujeito em proteção. São efeitos de difícil visualização, geralmente identificados no processo de adaptação da família no novo local de proteção.

Outro ponto de tensão percebido na síntese dos questionários foi o conjunto de situa-

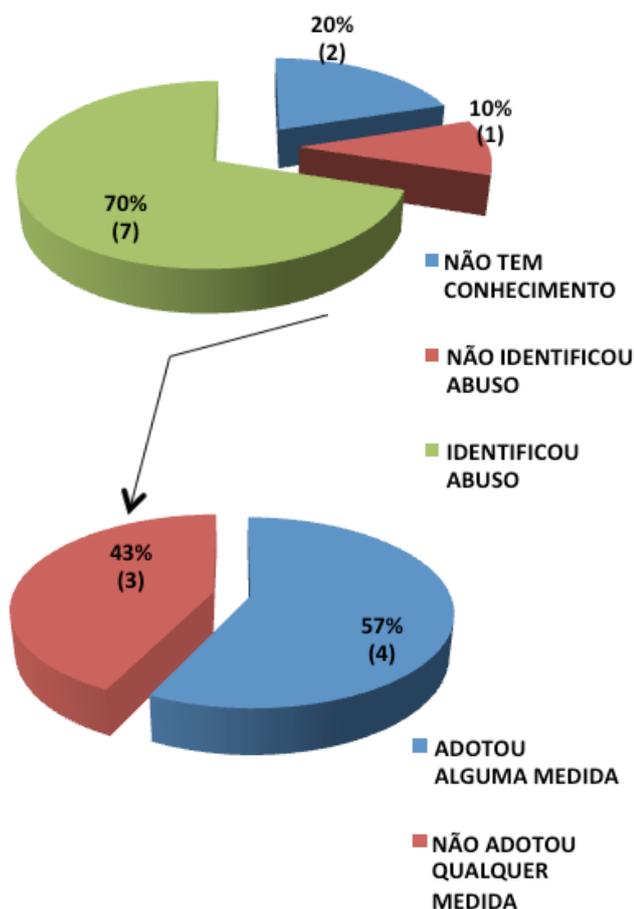
ções de abuso dos direitos dos protegidos na abordagem efetuada pelos meios de comunicação. Das 10 (dez) equipes do PPCAAM que responderam o questionário, 07 (sete) afirmaram que identificaram situações concretas de abuso por parte dos meios de comunicação. Sobre as situações de abusos, as equipes destacaram questões como: a identificação dos protegidos, geralmente, associada à prática de atos infracionais; a exposição dos adolescentes no momento da sua apreensão ou durante as audiências judiciais; o estímulo da exposição dos protegidos por parte dos agentes de segurança pública e do sistema de justiça; a reprodução de notícias preconceituosas e que desconsideram a versão dos fatos apresentada pelos protegidos e seus familiares.

Ademais, mesmo com a avaliação de todas as equipes quanto à importância de serem tomadas medidas que impeçam ou atenuem a situação de violação de direitos, a maioria das respostas alertou sobre a dificuldade de serem efetuadas tais ações. Para exemplificar, cita-se que, das 07 (sete) equipes que identificaram uma situação de abuso, somente 04 (quatro) informaram a adoção de alguma medida sobre o assunto.

Quanto às medidas adotadas pelas equipes do PPCAAM diante das situações de abuso, os questionários mencionaram a solicitação de retirada de dados dos protegidos; a denúncia e o pedido de intervenção do Ministério Público e do Poder Judiciário; o contato com os meios de comunicação que divulgaram a notícia; e a articulação com a Coordenação Geral do Programa e com outras entidades parceiras da sociedade civil, como o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA).

Essas informações estão sintetizadas no Gráfico 09:

Gráfico 09 – Equipes do PPCAAM, casos de abuso e medidas adotadas



Fonte: Dados da pesquisa.

Nota-se, por último, que as situações de abuso por parte dos meios de comunicação podem, em última instância, prejudicar, ou mesmo inviabilizar, a finalidade desta política em garantir o direito fundamental à vida dos seus protegidos.

Dessa forma, a compreensão do limite do direito à liberdade de informação jornalística quanto a fatos relacionados a pessoas em situação de risco extremo, a exemplo do público atendido pelo PPCAAM, passa, essencialmente, pela compatibilização dessa liberdade com a necessidade da preservação da identidade, da individualidade e da privacidade de crianças, adolescentes e jovens ameaçados de morte.

6 CONCLUSÕES

Nas últimas décadas, os meios de comunicação provocaram grandes transformações nas relações sociais e jurídicas do país, levantando desafios inéditos com relação à proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana, notadamente, aqueles que envolvem crianças, adolescentes e jovens expostos indevidamente pelos veículos de comunicação.

Nesse contexto, a integração das tecnologias de comunicação e informação tornou-se emblemática, uma vez que simboliza um conjunto de mudanças na organização da sociedade em rede e traz à tona novas contradições a serem compatibilizadas pela ordem jurídica constitucional e infraconstitucional.

Quando se analisa a relação entre os meios de comunicação e a representação do público infantojuvenil, especialmente, aquele que se aproxima do perfil atendido pelo PPCAAM, percebe-se que o uso da imagem desse público como uma forma de espetáculo e de banalização da violência, sem qualquer compromisso ético ou social, ganha força em uma sociedade midiaticizada, potencializada por plataformas multimeios. Em TVs, rádios, computadores e celulares o desejo por punição e contenção dos indesejáveis permanece atual, como uma resposta ao medo e à sensação de insegurança da sociedade.

Considerando os profissionais e os protegidos inseridos na política do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, conclui-se que uma ordem jurídica robusta na defesa dos direitos fundamentais relaciona-se diretamente com a finalidade da política pública de proteção a pessoas em situação de extremo ris-

co. A adequada regulamentação da proteção do direito à privacidade, à intimidade, à imagem, ao nome, dentre outros, aumenta sensivelmente a capacidade de atuação do PPCAAM na construção de ações de segurança que garantam, em última instância, a preservação do direito à vida dos usuários dessa política.

Vale ressaltar que este artigo compartilha da esperança do convívio entre a atividade comunicacional e o dever de proteção dos direitos humanos de crianças, adolescentes e jovens. Em uma sociedade democrática, a liberdade dos meios de comunicação deve ser ampla, mas nunca absoluta, ao ponto de anular problematizações sobre o seu fazer e silenciar o debate público e crítico sobre o tema.

Quando os meios de comunicação estão diante do conflito da sua liberdade com outros direitos igualmente protegidos pelo texto constitucional, esses meios também possuem a responsabilidade de exercer sua atividade de forma qualificada, respeitando os direitos humanos do público infantojuvenil e os limites da ordem democrática que afastam a sociedade de um estado barbárie e de banalização da violência.

7 REFERÊNCIAS

Agência de Notícias dos Direitos da Infância. (2012). Imprensa e racismo: uma análise das tendências da cobertura jornalística. Recuperado em 26 de abril, 2019, de <http://www.andi.org.br/inclusao-e-sustentabilidade/publicacao/imprensa-e-racismo>.

Anistia Internacional. (2015). Diga não à execução. Recuperado em 26 de abril, 2019, de <https://anistia.org.br/campanhas/diga-nao-execucao/>.

Batista, V. M. (2012). Adesão Subjetiva à Barbárie. In V. M. Batista (Org.). *Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal* (pp. 1-4). Rio de Janeiro: Revan.

Bauman, Z. (2008). *Medo líquido*. Rio de Janeiro: Zahar.

Cano, I. Borges, D. (org.) (2017). *Homicídios na Ado-*

lescência no Brasil. IHA 2014. Recuperado em 10 de novembro, 2018 de http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/obs_favelas/iha_2014.pdf.

Debord, G. (2000). *A Sociedade do Espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto.

Decreto n. 6.231, de 11 de outubro de 2007. (2007). Institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM. Brasília. Recuperado em 20 de abril, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6231.html

Fernandes, R. M. Salatiel, E. L. Azevedo, A. C. O. (2016). A segurança de dados na internet e o programa de proteção: um estudo sobre as experiências do PPCAAM/MG. In Polido, F. B. P. Anjos, L. C. (Org.). *Marco civil e governança da internet: diálogos entre o doméstico e o global* (pp. 53-70). Belo Horizonte: Iris.

Ferraz, J. D. F. Castro Júnior, J. L. P. Vieira, F. O. Cordeiro, W. (2011). O funcionamento do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) nas áreas de vulnerabilidade social no Rio de Janeiro. *Revista Política Públicas*, 15(2), 277-286.

Igreja, R. L. (2017). O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In M. R. Machado (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito* (pp. 11-38). São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada & Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2018). *Atlas da Violência em 2018*. Recuperado em 10 de outubro, 2019, de http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33410&Itemid=432.

Martini, S. (2008). Os Meios, Atores ou Gerenciadores da Comunicação Política? Reflexões Desde a Notícia Policial na Imprensa Gráfica Argentina. In A. Fausto Neto, P. G. Gomes, J. L. Braga, J. L., Ferreira, J. (Org.). *Midiatização e Processos Sociais na América Latina* (pp. 10-30). São Paulo: Paulus.

Michaelis (2018). *Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. Recuperado em 14 de maio, 2019, de <http://michaelis.uol.com.br/busca?id=Pqyzk>.

Minayo, M. C. S. Assis, S. G. Souza, E. R. Njaine, K., Deslandes, S. F. Silva, C. M. F. P. Fraga, P. C. P. Gomes, R. Abramovay, M. Waiselfisz, J. J. Monteiro, M. C. N. (1999). *Fala galera: juventude, violência e cidadania na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Garamond.

Oliveira, C. S. Soares, M. U. Nicodemos, C. (2011). *Caminhos para uma política de Estado de enfrentamento ao assassinato de crianças e adolescentes no Brasil: proteção à vida e ao interesse superior da criança e do*

adolescente. Rio de Janeiro: Org. de Direitos Humanos Projeto Legal.

Patias, J. C. (2012) O espetáculo no telejornal sensacionalista. In Coelho, C. N. P. Castro, V. J. Castro (Org.). Comunicação e sociedade do espetáculo (pp. 81-106). São Paulo: Paulus.

Richard, I. (2015). Negros são 2,5 vezes mais vítimas de armas de fogo do que brancos no Brasil. Brasília: EBC. Recuperado em 14 de maio, 2019, de <http://www.ebc.com.br/noticias/2015/05/negros-sao-25-vezes-mais-vitimas-de-armas-de-fogo-do-que-brancos-no-brasil>.

Salatiel, E. L. (2014) Fracasso Escolar e Criminalidade: uma abordagem de trajetórias escolares de adolescentes ameaçados de morte em proteção no estado de Minas Gerais (Trabalho de Conclusão de Curso). Instituto DH/Instituto Santo Tomás de Aquino, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.

Soares, M. U. Egas, H. A. P. B. (2010) Programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte: PPCAAM. Brasília, Presidência da República. Recuperado em 20 de abril, 2019, de http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sedh/ppcaam_livro_2010.pdf.

Trevisan, M. C. (2014). O racismo que mata. Rio de Janeiro: Radis na Rede. Recuperado em 20 de abril, 2019, de <http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/radis-na-rede/o-racismo-que-mata>.

United Nations Children's Fund. (2015). ECA 25 anos. Estatuto da Criança e do Adolescente: avanços e desafios para a infância e a adolescência no Brasil. Recuperado em 20 de abril, 2017, de <http://www.unicef.org/brazil/pt/ECA25anosUNICEF.pdf>.

Waiselfisz, J. J. (2015). Mapa da Violência 2015: mortes matadas por arma de fogo. Brasília: Portal da Juventude. Recuperado em 20 de abril, 2017, de www.juventude.gov.br/juventudeviva.

Data de submissão: 31/05/2017

Data de aceite: 09/03/2020

DIREITO À MORADIA: uma utopia para os catadores de resíduos sólidos na cidade de Fortaleza-Ceará

Isabel Freitas Carvalho¹

Ana Virgínia Moreira Gomes²

 & Letícia Brena Maciel³

Palavras-Chave

Direito à moradia. Catadores de Resíduos. Dignidade da Pessoa Humana.

SUMÁRIO

1. Introdução; 2. Metodologia; 3. Direito à moradia, um teto é essencial para a dignidade do ser humano; 4. O desafio da efetivação do direito à moradia para os catadores de resíduos em Fortaleza-CE; 5. Programas habitacionais em Fortaleza: inobservância do direito à moradia para os catadores de resíduos; 6. Conclusão; 7. Referências.

Resumo

O artigo tem por objetivo avaliar em que medida o direito à moradia digna tem efetividade entre um dos grupos mais vulneráveis da população: os catadores de resíduos, tomando como caso de estudo a cidade de Fortaleza - CE. A Constituição Federal instituiu como fundamental o direito à moradia que está ligado diretamente com o direito à vida e, conseqüentemente, com a digni-

dade da pessoa humana. Moradia digna é muito mais que uma edificação de um espaço físico de abrigo, é uma construção devidamente integrada ao espaço urbano e aos serviços públicos para que os indivíduos que nela residem possam viver com dignidade. Nas entrevistas com os catadores, 43,75% não possuem um lugar para morar, vivem em situação de rua, em uma condição de vulnerabilidade extrema, expostos à contaminação de doenças e sujeitos a situações de violência. A renda financeira obtida por esses trabalhadores é insuficiente para cobrir os gastos com uma moradia. Ao final, constatou-se que os catadores de resíduos entrevistados se encontram em péssimas condições de moradia ou não possuem um lugar para morar, não participam das políticas públicas disponíveis por não conseguirem atender os requisitos exigidos pelos programas habitacionais. É necessário haver uma mudança nos critérios de participação dos programas para amenizar ou diminuir o quantitativo de pessoas que vivem em situação de rua, garantindo-lhes o mínimo de dignidade. Foram realizadas pesquisas bibliográfica, documental e empírica, de campo, de caráter quantitativo, por meio da aplicação de 32 questionários.

¹Isabel Freitas de Carvalho - Doutoranda em Direito Constitucional na Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Mestre em Direito Constitucional na Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e Professora do curso de graduação em direito da Universidade de Fortaleza (UNIFOR) em Fortaleza, Ceará, Brasil.

²Ana Virgínia Moreira Gomes - Pós-doutora na School of Industrial and Labor Relations Cornell University, Doutora em Direito na Universidade de São Paulo e Professora da pós-graduação em direito e da graduação em direito na Universidade de Fortaleza (UNIFOR) em Fortaleza, Ceará, Brasil.

³Letícia Brena Maciel - Graduanda em Direito na Universidade de Fortaleza (UNIFOR) em Fortaleza, Ceará, Brasil.

RIGHT TO HOUSING: an utopia for wastepickers in the city of Fortaleza - Ceará

*Isabel Freitas Carvalho
Ana Virgínia Moreira Gomes*

 *& Letícia Brena Maciel*

Keywords

Right to housing. Waste pickers.
Dignity of human person.

SUMÁRIO

1. Introduction; 2. Methodology; 3. Right to housing, a roof is essential for human dignity; 4. The challenge of realizing the right to housing for waste pickers in Fortaleza-CE; 5. Housing programs in Fortaleza: non observance with the right to housing for waste pickers; 6. Conclusion; 7. References.

Abstract

The purpose of this paper is to evaluate the extent to which the right to decent housing is effective among one of the most vulnerable groups: wastepickers, taking as case of study the city of Fortaleza - CE. The Federal Constitution instituted as fundamental the right to housing that is directly linked with the right to life and, consequently, with the dignity of the human person. Decent housing is much

more than the building of a sheltered physical space, it is a construction that is properly integrated with the urban space and public services so that the individuals who live in it can live with dignity. In the interviews with the wastepickers, 43.75% do not have a place to live, live in the street, in a condition of extreme vulnerability, exposed to contamination of diseases and subject to situations of violence. The financial income earned by these workers is insufficient to cover the costs of a housing. In the end, it was found that the wastepickers interviewed are in poor living conditions or do not have a place to live, and they do not participate in existing public policies because they are unable to meet the requirements required by housing programs. There is a need to change the criteria for participation in these programs to reduce or decrease the number of people living on the streets, guaranteeing them a minimum of dignity. The paper was developed through bibliographic, documentary and empirical, quantitative field, research, through the application of 32 questionnaires.

1. INTRODUÇÃO

O artigo tem por objetivo avaliar em que medida o direito à moradia digna tem efetividade entre grupos mais vulneráveis da população. A pesquisa analisa se catadores de resíduos, na cidade de Fortaleza, Ceará, têm acesso aos programas habitacionais instituídos pelo governo, considerando que esses programas devem possibilitar a concretização do direito à moradia com condições mínimas para uma vida digna.

A Constituição Federal de 1988, no bojo de seus direitos fundamentais, contempla a moradia como direito basilar. Direito esse que tem uma conexão direta com as necessidades vitais do ser humano e que somente foi expresso no texto constitucional a partir do ano 2000. Ter um lugar para morar faz parte da sobrevivência do indivíduo.

O direito à moradia está ligado ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. A pesquisa desenvolvida retrata uma situação de exclusão social e de pobreza em que vivem os catadores de resíduos que trabalham nas ruas da cidade de Fortaleza. Os dados coletados através de uma pesquisa empírica apontaram que, aproximadamente, 88% dos entrevistados moram nas ruas ou pagam aluguéis diários ou mensais, vivendo em condições de extrema vulnerabilidade e pobreza. Constatou-se que cerca de 47% do grupo auferem renda mensal mínima de R\$ 420,00 (quatrocentos e vinte reais) e máxima de R\$ 800,00 (oitocentos reais) não atingindo sequer o salário mínimo vigente no país em 2018 de R\$ 954,00 (novecentos e cinquenta e quatro reais). O reflexo dessa renda na vida dos catadores de resíduos impossibilita-os o pleno acesso à moradia. Isso representa a inobservância do princípio da dignidade da pessoa humana e a distância que esse contexto social se

encontra da efetividade desse direito.

Os dados da pesquisa indicam que os catadores não têm acesso ao mercado imobiliário privado e nem são contemplados pelas políticas públicas de habitação existentes no município de Fortaleza. Esse é o retrato da exclusão social e da pobreza que atinge uma parcela da sociedade brasileira. Existem políticas habitacionais, porém os entrevistados as desconhecem ou não conseguem se inserir nos critérios legais exigidos por essas políticas.

2. METODOLOGIA

No desenvolvimento deste estudo, foi realizada uma pesquisa empírica com catadores de resíduos não-associados, ou seja, aqueles que não integram associações ou cooperativas, e exercem suas atividades laborais individualmente ou em grupos nas ruas da cidade de Fortaleza, mais especificadamente, nas ruas que compõe a “Regional 2” e a “Regional Centro”. A abordagem do estudo é de natureza qualitativa e quantitativa. Essa última aconteceu por meio da aplicação de 32 questionários durante os meses de novembro a dezembro de 2017. O tamanho da amostra se justifica, conforme Triola (2014, p. 235), considerando-se que para uma população com distribuição aleatória, se o tamanho amostral for maior que 30, as médias amostrais têm distribuição que pode ser aproximada por uma distribuição normal, sendo o quantitativo considerado válido. Foi realizada, também, pesquisa do tipo documental e bibliográfica.

Os dados analisados no presente artigo foram tabulados através do software para análise quantitativa, *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS versão 21) e apresentados na forma descritiva por meio de tabelas.

A investigação foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos (Co-ética) da Universidade de Fortaleza, tendo sido aprovada quanto aos preceitos que regem a pesquisa com seres humanos, em especial os que estão contidos na Resolução do Conselho Nacional de Saúde (CNS) Nº 466/12, com o parecer de número: 2.383.258, versão: 3, CAAE: 78111517.8.0000.5052, título da pesquisa: Catadores de resíduos e a incidência de consumo de drogas: uma realidade nas ruas de Fortaleza/CE?, tendo como resultado final: “O Colegiado recomenda a Aprovação ao projeto de pesquisa visto atender, na íntegra, às determinações da Resolução CNS/MS 466/12 e diretrizes.”

A pesquisa teve o financiamento da Universidade de Fortaleza por meio do Edital Programa de Apoio a Equipes de Pesquisa 30/2017 da Diretoria de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (DPDI).

3. DIREITO À MORADIA, UM TETO É ESSENCIAL PARA A DIGNIDADE DO SER HUMANO

Em meados do século XX, a consolidação da industrialização gerou o êxodo rural e, conseqüentemente, um aumento das áreas urbanizadas, gerando um impasse em relação ao direito à moradia no Brasil. Em decorrência dessa migração das pessoas do campo para a cidade ficou evidente que as áreas urbanas não estavam preparadas para receber um grande contingente populacional, já que não existiam políticas habitacionais que efetivasse o direito à moradia.

O uso do termo moradia pode se confundir com outros como habitação, domicílio ou residência. Porém, o rigor da adoção de uma locução ou outra não tem relevância para efeitos práticos. Para Souza (2013, p.117), tanto o direito à moradia como o de habita-

ção, conforme a finalidade da lei que os define ou o direito que os declara, têm como essencial a preservação do exercício do direito de ficar, de viver ou de morar.

Importante destacar o disposto no artigo 1.414 do Código Civil Brasileiro que define como um dos direitos reais o direito de habitação. Esse direito real concede ao seu titular a possibilidade de residir gratuita e temporariamente em um prédio, com sua família ou sozinho. O imóvel só se destina à ocupação direta do beneficiário, onde esse não pode locar. Farias (2018, p. 920) explica que o proprietário do imóvel reserva todos os direitos dominiais, exceto a possibilidade do exercício da moradia, pois essa é destinada em favor do beneficiário do titular do direito real de habitação.

Mesmo existindo esse direito real de habitação, o principal direito continua sendo o mesmo, que é a moradia. Sabe-se da necessidade do homem em possuir um lugar para morar, daí surge a identidade natural dos termos moradia e habitação, onde o ordenamento jurídico brasileiro não visa, exclusivamente, a que alguém apenas habite um local, mas que exerça, goze e usufrua do direito à moradia.

Para Sarlet (2014a, p. 603), o direito à moradia é fundamental e autônomo, de forte conteúdo existencial. Pode-se incluir o direito à moradia no rol dos direitos da personalidade, uma vez considerado esse um direito de subsistência, como expressão mínima do próprio direito à vida e em função de sua vinculação com a dignidade da pessoa humana (SARLET, 2014b, p. 280).

A dignidade humana é um atributo intrínseco à pessoa humana, sendo positivada como um valor supremo da ordem jurídica pela Constituição Federal, um dos alicerces

do Estado Democrático de Direito e um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, inciso III CF/88). Nas palavras de Canuto (2010, p. 174, 241), a dignidade da pessoa humana, tida como princípio fundamental da Constituição Federal, é um supraprincípio, alçado a célula mater dos demais princípios. No mesmo sentido Sarlet (2015, p. 102) explica que a dignidade é um elemento integrante e irrenunciável da pessoa humana, é algo que se reconhece, respeita e protege, mas não que possa ser criado ou lhe possa ser retirado, já que existe em cada ser humano algo que lhe é inerente. A dignidade da pessoa humana, sendo a base de realização dos princípios fundamentais constante na Constituição Federal, fundamenta os direitos sociais que formam o piso mínimo para que se possa viver com dignidade.

Morar sempre foi algo essencial para o ser humano e para as consecuições de suas finalidades. Direito à moradia não significa direito a uma casa própria, mas como explica Silva (2007, p. 186) deve-se garantir a todos um teto onde se abrigue a família de modo permanente, segundo a própria etimologia do verbo 'morar', do latim *morari*, que significa 'demorar', 'ficar'.

O direito à moradia foi reconhecido internacionalmente pela primeira vez na Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. O artigo 25 aponta que 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, bem como direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (ONU, *on line*). Esses e outros

direitos viabilizam condições mínimas de dignidade.

O reconhecimento pela Declaração dos Direitos Humanos influenciou a elaboração de outros tratados e normas internacionais que passaram a incluir o direito à moradia no rol de direitos humanos, servindo também de paradigma para ordenamentos nacionais. Ambos os pactos internacionais de 1966 que dispõem de forma mais específica acerca dos direitos humanos garantidos pela Declaração reconhecem o direito à moradia.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais contribuiu para a afirmação dos direitos humanos, expandindo o catálogo dos direitos sociais reconhecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. Foi o primeiro tratado internacional a dispor sobre o direito à moradia de forma adjetivada. Conforme seu Artigo 11, Parágrafo 1º, onde "Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida". O **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos** previu a proteção ao direito à moradia quando dispôs sobre a inviolabilidade do domicílio⁴.

Em 1976, na cidade de Vancouver, realizou-se a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Povoamentos Humanos (Habitat I). Em 1996, em Istambul, realizou-se a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Povoamentos Humanos (Habitat II), da qual resultou a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos e Agenda Habitat que traz em seu conteúdo a definição

⁴ Importante informar que o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais somente foram ratificados e promulgados no Brasil em 1992. (Decreto nº 592/1992 e Decreto nº 591/1992, respectivamente).

de moradia adequada. Em 2016, em Quito, ocorreu a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), sendo elaborada a Nova Agenda Urbana, documento que orienta a urbanização sustentável pelos próximos 20 anos.

Em setembro de 2015, na cidade de Nova York foi discutida e aprovada, por 193 Estados-membros, na Assembleia Geral das Organizações das Nações Unidas (ONU) um documento intitulado: “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Um dos objetivos da supracitada Agenda é tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, além de garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, aos serviços básicos, além de urbanizar as favelas.

No Brasil, o direito à moradia somente foi inserido na Constituição Federal, de forma expressa, com a Emenda Constitucional nº 26 em 2000, fazendo parte do artigo 6º que trata dos direitos sociais. Porém, outros dispositivos constitucionais fomentam o direito à moradia, tais como, o artigo 5º, incisos XXII e XXIII, e o artigo 170, incisos I e II, que dispõem sobre o direito de propriedade e sua função social. Outrossim, o artigo 23 que disciplina a competência comum a todos os entes da federação de promover programas de construção de moradia e de melhoria das habitações. Essa competência administrativa comum encontra-se ao lado das competências comuns para assegurar o direito à saúde e à educação. Cita-se ainda o artigo 182 que trata da política de desenvolvimento urbano que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Os artigos devem ser inter-

pretados de forma sistemática com os fundamentos e objetivos constitucionais que asseguraram a dignidade da pessoa humana, a diminuição das desigualdades e a erradicação da pobreza, determinando, pois, a implantação de programas habitacionais voltados para a população de baixa renda.

No Brasil, o acesso à moradia é um direito social. Direito social fundamental e prestacional, que reclama do Estado uma prestação concreta para que seus titulares possam exercê-lo. Conforme aponta Silva (2007b, p. 286), os direitos sociais são prestações proporcionadas pelo Estado, de forma direta ou indireta, que estão contempladas em normas constitucionais e que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos; isto é, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

Assim, o Estado tem o dever de implementar esforços para a execução e efetivação adequada desses direitos sociais, incluindo o da moradia. Como observa Rocha (2004, p.72), o Estado somente é democrático em sua concepção, constitucionalização e atuação, quando respeita o princípio da dignidade da pessoa humana. O indivíduo sem um lugar adequado para abrigar a si e sua família contra as diversas ameaças naturais ou não, sem um local para sua intimidade e privacidade, sem um espaço para viver com um mínimo de saúde e bem-estar, não tem sua dignidade assegurada. Monteiro (2015, p. 45) exalta que o reconhecimento de que o ser humano tem direito a uma moradia adequada representou uma evolução na afirmação desse direito. Independentemente de existir o termo ‘adequada’, a noção de dignidade já deveria assegurar a garantia de um padrão mínimo de qualidade.

Conforme o entendimento do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

sobre a expressão, mencionada no artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, moradia adequada não deve ser interpretada de forma restritiva, pelo contrário, deve ser vista como o direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade. O termo 'adequada' engloba ter espaço, estrutura física, proteção, iluminação e ventilação adequadas, dentre outros recursos básicos - tudo isso a um custo razoável - assim explica a Relatoria Especial para Direito à Moradia Adequada da Organização das Nações Unidas. (ONU).

Deve-se entender que o direito à moradia adequada é composto por três elementos: liberdades, garantias e proteções. No que concerne às liberdades, as medidas que garantem a moradia adequada incluem a proteção contra a remoção forçada, a destruição arbitrária e a demolição da própria casa; o direito de ser livre de interferências na sua casa, à privacidade e à família; o direito de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento. No que concerne às garantias, as medidas que garantem a moradia adequada incluem: segurança da posse; restituição da moradia, da terra e da propriedade; acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada; participação, em níveis internacional e comunitário, na tomada de decisões referentes à moradia. E, por fim, as proteções incluem a proteção contra a remoção forçada (BRASIL, 2013).

Moradia não deve ser vista apenas como a existência de um teto, mas como uma construção devidamente integrada ao espaço urbano e aos serviços públicos para que os indivíduos que nela residem possam viver com dignidade. A moradia deve ser adequada com total integração à cidade, além de que, como explica Canuto (2010, p. 228), a

moradia será sempre mais adequada quando mais respeitar a diversidade cultural, os padrões habitacionais dos costumes, não se dissociando dos aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Moradia adequada deve, também, estar vinculada à promoção do direito à cidade. Isso significa que a moradia adequada deve necessariamente estar associada a um local em que existam possibilidades reais para o morador e a comunidade em que habita acessarem os recursos públicos e as vantagens oferecidas pela cidade (MASTRODI, 2016b, p. 865). Deve possuir fornecimento de água, luz, esgoto, acesso ao transporte público local, proximidade de hospitais e/ou postos de saúde e escola. Outrossim, a promoção de moradias não pode se dar de modo estanque da produção do espaço urbano. Planejar a cidade e promover a habitação são políticas de inclusão social que devem se dar de modo integrado.

Acrescentando um critério para moradia digna, Martins (2018, p. 80) aponta que os vínculos sociais formados em torno do ato de morar, como as relações de amizade e familiaridade, autonomia, liberdade e intimidade na vida cotidiana, são fundamentais para a concretização do direito à moradia. Os laços sociais e familiares formados a partir de uma boa vizinhança contribuem para um bom desenvolvimento psicossocial do ser humano.

O direito à moradia, inserido no rol dos direitos sociais e tido como fundamental, é uma norma de eficácia plena, porém, os direitos sociais dependem da atuação do Estado que, por meio de políticas públicas, torna esses direitos efetivos.⁵ Mastrodi (2016,

⁵ Com base na teoria da eficácia dos direitos fundamentais, tem-se uma divisão entre normas de eficácia plena (ilimitada), eficácia contida e eficácia limitada (normas de princípio organizativo e normas de princípio programático). Essa última classificação impõe-se a necessidade de uma lei infraconstitucional para que a norma passe a produzir efeitos.

p. 1471) explica que, mesmo que as normas de direitos sociais sejam de eficácia plena, por tratarem da promoção de direitos fundamentais, também são de eficácia limitada porque são dependentes da atuação do Estado por meio de políticas públicas. Percebe-se, nesse sentido, que a modificação no papel que deve ser exercido pelo Estado possui suma relevância para que seja possível identificar o dever do Administrador em implementar o direito à moradia.

Se eficácia jurídica é a capacidade da norma produzir efeitos no mundo jurídico, a efetividade ou a chamada eficácia social é a execução desse direito, ou seja, a produção de efeitos no mundo fático. Para isso, explica Mastrodi (2016, p. 1472) que não basta termos, na Constituição, a positivação do direito à moradia, faz-se necessário que o Estado, provedor desse direito, faça com que na realidade social se observe a adequação da moradia, que compreende a segurança da posse, a disponibilidade dos serviços, economicidade, habitabilidade, localização e adequação cultural.

A eficácia social do direito à moradia se torna dependente de políticas públicas adotadas pelo administrador público. Barcellos (2018, p. 190) também considera que na construção da eficácia de direitos fundamentais existe a necessidade de haver políticas públicas razoavelmente complexas para a realização desses direitos, que precisam se desenvolver ao longo do tempo, devendo ser conduzidas pelo Poder Executivo.

Dworkin (2002, p. 32) utiliza o termo política para estabelecer um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria no aspecto econômico, político ou social da comunidade, sempre relacionado com uma meta ou finalidade coletiva. A concretização do direito à

moradia depende de uma prestação positiva do Estado, o que se dá por meio das políticas públicas, exercidas através de programas específicos, considerando-se que os indivíduos são titulares de direitos fundamentais, cujo dever de concretização é do Estado.

No Brasil a prestação positiva do Estado no tocante ao direito à moradia acontece por meio dos programas habitacionais, sendo o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) o de maior abrangência. No município de Fortaleza além do MCMV, existe o Programa Localização Social (PSL) e o Programa Melhorias Habitacionais e a Regulamentação Fundiária (Prefeitura de Fortaleza, 2018). Esses quatro programas serão analisados na seção 5 a partir do exame dos dados da pesquisa empírica, apresentado a seguir.

4. O DESAFIO DA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA PARA OS CATADORES DE RESÍDUOS EM FORTALEZA-CE

As condições sociais e econômicas vivenciadas pelos catadores de resíduos sólidos no Brasil indicam uma situação de extrema vulnerabilidade e precariedade.⁶ Essas duas características, no entanto, não são inerentes a esse tipo de trabalho, mas sim geradas pela ausência e pouca efetividade das leis e das políticas públicas. A existência do trabalho do catador tal como se dá revela dois aspectos muito importantes do nível de desenvolvimento socioambiental no qual o país se encontra. Primeiro, o poder público e a sociedade não cumprem sua responsabilidade de coletar e reciclar os resíduos gerados pelas cidades.⁷ Segundo, diante

⁶ Para uma análise das condições sociais e econômicas dos catadores de resíduos no Brasil, ver IPEA, 2013.

⁷ O IPEA estima que “90% de todo o material reciclado no Brasil seja recuperado dos resíduos pelas mãos destes agentes - (IPEA, 2012, p. 9), isto é, pelas mãos dos catadores de resíduos, que separam, coletam e dão um destino adequado aos resíduos.

dessa irresponsabilidade ambiental, há uma transferência dessa tarefa para grupos mais vulneráveis da sociedade que passam a realizá-la de modo informal e degradante para o próprio trabalhador.

Mesmo diante da importância do trabalho dos catadores para o manejo dos resíduos no Brasil, a profissão da catação de resíduos somente foi reconhecida em 2002 na Classificação Brasileira de Ocupações, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e, em consequência, o trabalho passou a ser melhor identificado nas pesquisas do IBGE (Censo e Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios - PNAD).⁸ A legislação ambiental criou importantes marcos de proteção, mas ainda com pouca efetividade no Brasil. Em 2010, a Lei nº 12.305 instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que adota a política de inclusão dos catadores no processo de gerenciamento dos resíduos sólidos através de suas associações ou cooperativas.

No Ceará, em 2016, seguindo as diretrizes da PNRS, se adotou a Política Estadual de Resíduos Sólidos do Ceará (PERS/CE), prevista na lei estadual nº 16.032 de 20 de junho de 2016, que em seu artigo 65 prevê a “bolsa catador”, espécie de pagamento ambiental urbano que consiste em incentivos financeiros periódicos do Estado destinados às cooperativas e associações de catadores. O marco comum tanto da política nacional, quanto

da política estadual é o foco nas associações e cooperativas como meio de inclusão dos catadores. Os catadores de resíduos, no entanto, exercem sua atividade organizados coletivamente, em associações ou cooperativas ou de forma autônoma nas ruas.⁹ Apesar de não existirem números precisos, pode-se estimar a existência no Brasil de 387.910 catadores de resíduos (IPEA, 2013). Em Fortaleza, esse número alcança 5.367 catadores, sendo que desses 2.232 trabalham de forma individual nas ruas da cidade (PERS).

O trabalho exercido nas ruas de forma autônoma, individualmente ou em pequenos grupos (por vezes, familiar), sem o aporte de uma associação ou cooperativa, alijado das políticas de inclusão, é marcado por condições de extrema insalubridade, periculosidade e penosidade. Exercendo um tipo de trabalho considerado em condições inaceitáveis (OIT, 2015),¹⁰ os catadores na rua experimentam uma situação de exclusão e invisibilidade semelhante à vivenciada por pessoas em situação de rua. A vida na rua e sua invisibilidade em relação às políticas necessárias para manter condições básicas de dignidade são os elementos comuns que unem esses dois grupos. Esse vínculo comum é traduzido na definição de pessoa em situação de rua pela Política Nacional para População em Situação de Rua - PNPSR, instituída pelo Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009:

⁸ 5192-05 - Catador de material reciclável Catador de ferro-velho, Catador de papel e papelão, Catador de sucata, Catador de vasilhame, Enfardador de sucata (cooperativa) 5192-10 - Seleccionador de material reciclável Separador de material reciclável, Separador de sucata, Triador de material reciclável, Triador de sucata". MTE, Classificação Brasileira de Ocupações. Disponível em: <http://www.mteco.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>. Acesso em 07 nov. 2018. Conforme o MTE, o catador é responsável por "coletar material reciclável e reaproveitável, vender material coletado, selecionar material coletado, preparar o material para expedição, realizar manutenção do ambiente e equipamentos de trabalho, divulgar o trabalho de reciclagem, administrar o trabalho e trabalhar com segurança".

⁹ É interessante observar que há catadores que trabalham em grupos de três, quatro pessoas, nas ruas. Nesse caso, o trabalho mesmo organizado coletivamente se dá nas ruas.

¹⁰ O trabalho na catação de resíduos no Brasil se enquadra de forma precisa no conceito desenvolvido pela OIT de formas inaceitáveis de trabalho (FIT). Conforme a OIT, as FIT direcionam a ação da OIT para as situações que exigem uma intervenção prioritária, acelerando dessa forma a transição de grupos em situação de especial vulnerabilidade para uma situação de trabalho decente (GOMES; BERTOLIN, 2016, p. 391-408).

População em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (Artigo 1º, Parágrafo Único, da PNPSR).

Os catadores de resíduos que trabalham nas ruas podem, portanto, ser caracterizados como pessoas em situação de rua que utilizam essas como espaço de moradia, lar e sustento de forma temporária ou permanente. Enquanto alguns catadores utilizam a rua como moradia, outros pernoitam no trabalho (nas ruas) por dias seguidos.¹¹ Um dos objetivos da PNPSR é o de "assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda" (Artigo 7º, Inciso I, da Política Nacional para População em Situação de Rua).

A moradia constitui, portanto, um dos objetivos da PNPSR, integrada a outros objetivos, inclusive de promoção do trabalho e renda. No caso dos catadores de resíduos, essa visão transversal é essencial. Primeiro, porque como observam Gomes, Dias e López (2019,

p. 23), as pessoas em situação de rua - Vivem o -duplo processo de exclusão: do trabalho formal e do direito à moradia previsto na Constituição Federal de 1988. Uma exclusão é consequência da outra: a situação de rua o exclui do mercado formal; a não inserção no mercado formal, leva-o a viver na rua". Segundo, porque a possibilidade de transição para um trabalho em condições decentes depende que suas condições de vida não levem a uma deterioração da pessoa e de sua dignidade.

O direito à moradia está intrinsecamente ligado com a dignidade da pessoa humana, como já ressaltado. Para que essa dignidade se torne uma realidade é necessário que se tenha garantia de que esse e outros direitos sejam observados, efetivados e usufruídos pelos indivíduos, mas essa certeza inexistente para os catadores de resíduos na cidade de Fortaleza.

Diante da pesquisa de campo realizada com esses catadores, optou-se por analisar, além da categoria que trata da moradia, outras constantes no questionário aplicado junto ao grupo, quais sejam: sexo, estado civil, situação residencial (moradia), grau de escolaridade, jornada de trabalho e renda auferida com o trabalho de catador. Dos 32 entrevistados na pesquisa, somaram 72,3% do sexo masculino e 27,7% do sexo feminino. No tocante ao estado civil, 56,2% eram solteiros, 6,2% casados, 3,2% divorciados e 34,3% tido como outros, dentre esses últimos os que se encontravam em união estável, conforme a Tabela 1.

¹¹ Em pesquisa sobre os catadores de resíduos no centro de Fortaleza realizada em 2006, Rabelo, Silva e Carneiro (apud SILVA, 2017) observam que "a maioria dos catadores pertencentes ao Centro de Fortaleza-CE trabalha no período diurno, porém alguns também trabalham à noite e têm o hábito de dormir no seu local de trabalho (nas ruas)".

Tabela 1: Estado civil e sexo dos catadores de resíduos

Tabulações cruzadas

Resumo de processamento de casos

	Válidos		Casos Omissos		Total	
	N	Porcentagem	N	Porcentagem	N	Porcentagem
	Sexo * Estado Civil	32	100,0%	0	0,0%	32

Tabulação cruzada Sexo * Estado Civil

Contagem

Sexo		Estado Civil				Total
		Solteiro	Casado	Divorciado	Outros	
Sexo	Masculino	14	2	1	6	23
	Feminino	4	0	0	5	9
Total		18	2	1	11	32

Fonte: Pesquisa realizada pelas autoras

Tanto no caso de trabalhadores que vivem sozinhos, quanto aqueles que vivem com sua família, há necessidade de uma moradia adequada, ou seja, aquela que envolva a construção de um espaço físico que permita ao ser humano usufruir de seus direitos e necessidades básicas (MONTEIRO, 2015, p.110). A moradia tem que acatar às necessidades físicas de proteção e abrigo contra o clima e os perigos da rua, tem que atender aos anseios psicológicos, criando espaço pessoal e individual, bem como um espaço coletivo para atender

os anseios da família e dos amigos.

Observou-se com a pesquisa que grande parte dos catadores de resíduos entrevistados não usufrui do direito à moradia. Ter um lugar para morar onde é possível repousar, alimentar-se, higienizar-se, conviver com sua família, ter privacidade, não é a realidade desses indivíduos. Sem um teto é difícil exercer direitos básicos. Dos 32 (trinta e dois) entrevistados, 14 (quatorze), o que corresponde a 43,75%, vivem na rua e, no mesmo quantitativo 43,75%, vivem em locais alugados, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2: Situação residencial dos catadores de resíduos

Tabulações cruzadas

Resumo de processamento de casos

	Válidos		Casos Omissos		Total	
	N	Porcentagem	N	Porcentagem	N	Porcentagem
	Sexo * Situação Residencial	32	100,0%	0	0,0%	32

Tabulação cruzada Sexo * Situação Residencial

Contagem

Sexo		Situação Residencial				Total
		Casa própria	Alugada	Morador de rua	Outros	
Sexo	Masculino	1	9	11	2	23
	Feminino	1	5	3	0	9
Total		2	14	14	2	32

Fonte: Pesquisa realizada pelas autoras

Em algumas entrevistas, foi possível ouvir relatos de que, parte do lucro, do dinheiro recebido no dia com a venda do material reciclável, seria para pagar um lugar para dormir, pernoitar. Por diversas vezes, esse lugar é no próprio depósito do comprador dos resíduos coletados - o intermediário ou deposeiro. Parte dos entrevistados possuía um lugar para morar, porém, como essa moradia se encontrava distante do local onde desempenhavam seu trabalho como catador de resíduos, acabavam pernoitando na rua. Alegaram que, financeiramente, era mais vantajoso ficar na rua durante os dias em que exerciam a catação.

Os demais entrevistados afirmaram que não tinham um lugar para morar e que, quando conseguiam dinheiro com a venda do material reciclado dormiam em alguma 'pousada', lugar onde banhavam-se e descansavam.

Contatou-se que quase a metade dos catadores de resíduos entrevistados se encontra em situação de rua, sem uma moradia, um lugar para abrigar-se, numa condição de vulnerabilidade extrema, expostos a contrair contaminações, doenças e sujeitos a qualquer situação de violência que a rua oferece. O direito à moradia constitucionalmente previsto não chega até essas pessoas. A jornada de trabalho diária, de 78,1% dos entrevistados, varia de 6 a 15 horas, conforme Tabela 3. Ao menos 50% desses trabalhadores têm uma jornada de trabalho que ultrapassa às 8 horas diárias garantida pelo inciso XIII, do Artigo 7º da Constituição Federal (direito fundamental dos trabalhadores),¹² muitas vezes, sem descanso para a alimentação.

¹²Nesse sentido, esse achado no tocante à jornada de trabalho é reforçado por Silva (2017) em pesquisa com catadores nas ruas do Centro de Fortaleza: "a minoria (7%) trabalha um turno (4 horas/dia), 19% trabalham dois turnos (8 horas/dia), 32% trabalham três turnos (12 horas/dia), 16% trabalham quatro turnos (16 horas/dia), 19% trabalham acima de 16 horas/dia e 7% não soube informar".

Tabela 3: Jornada diária de trabalho dos catadores de resíduos

Resumo de processamento de casos						
	Válidos		Casos Omissos		Total	
	N	Porcentagem	N	Porcentagem	N	Porcentagem
Sexo * Qual sua Jornada diária?	32	94,1%	2	5,9%	34	100,0%

Tabulação cruzada Sexo * Qual sua Jornada diária?							
Contagem		Qual sua Jornada diária?					Total
		0 a 5 horas	6 a 10 horas	11 a 15 horas	A partir de 16	Indefinido	
Sexo	Masculino	0	11	8	2	2	23
	Feminino	1	1	5	1	1	9
Total		1	12	13	3	3	32

Fonte: Pesquisa realizada pelas autoras

Com a pesquisa, verificou-se que a renda financeira auferida pela maior parte dos entrevistados, em decorrência do seu trabalho como catador de resíduos, é insuficiente para que possuam e/ou mantenham uma mora-

dia. Constatou-se que 65,6% recebem uma renda diária de, no máximo, R\$ 40,00 (quarenta reais) por dia, trabalhando 5 dias na semana, o que totaliza R\$ 200,00 (duzentos reais) semanais, conforme evidenciado na Tabela 4.

Tabela 4: Renda diária/semanal dos catadores de resíduos

Resumo de processamento de casos

	Válidos		Casos Omissos		Total	
	N	Porcentagem	N	Porcentagem	N	Porcentagem
Sexo * Qual a renda diária/semanal?	32	94,1%	2	5,9%	34	100,0%

Tabulação cruzada Sexo * Qual a renda diária/semanal?

Contagem

		Qual a renda diária/semanal?					Total
		0 a R\$ 20,00	21 a R\$ 40,00	41 a R\$ 60,00	Acima de R\$ 61,00	Indefinido	
Sexo	Masculino	3	12	5	1	2	23
	Feminino	3	3	2	0	1	9
Total		6	15	7	1	3	32

Fonte: Pesquisa realizada pelas autoras

Dos entrevistados, 65,62% não auferem o valor do salário mínimo de R\$ 954,00 reais por mês (relativo ao ano 2018). Na definição de Crespo (2002, p. 9), a pobreza é a falta do que é necessário para o bem-estar material, especialmente alimento, moradia, terra, a insuficiência de renda e outros ativos.

A renda auferida pelos catadores de resíduos constitui um obstáculo para possuir e/ou manter uma 'moradia adequada'. Maricato (2002, p. 136) aponta que a regulação entre salário e preço de moradia é uma questão social, política e econômica. O que o salário dos trabalhadores vai cobrir de suas necessidades vitais é um produto histórico, não sendo uma realidade do momento agora.

Assim, a renda no final do mês ou da semana desses trabalhadores deveria ser suficiente para cobrir os gastos com a moradia adequada. A não inclusão social e produtiva dos catadores, que vendem os resíduos coletados por um valor baixo aos deposeiros, decorre da posição extremamente desvantajosa que esses trabalhadores ocupam na indústria da reciclagem, apesar da essencialidade da atividade que realizam. Essa exclusão produtiva ou inclusão injusta (SEN, 2010) afeta o direito desses trabalhadores de participarem de políticas públicas de acesso à moradia.

O fator econômico é um dos requisitos que impossibilita esse grupo de se beneficiar dos Programas Habitacionais existentes, pois

sem uma renda salarial é difícil o acesso a esses Programas (Minha Casa Minha Vida, Regulamentação Fundiária ou Locação Social), além de ser inviável arcar com os custos decorrentes de uma moradia.

Os dados indicam que 40,6% dos entrevistados possui o grau de escolaridade correspondente ao ensino fundamental incompleto; 25% não concluíram o ensino médio e 18,7% nunca estudaram, de acordo com a Tabela 5.

Tabela 5: Grau de escolaridade dos catadores de resíduos

Tabulações cruzadas

Resumo de processamento de casos

	Válidos		Casos Omissos		Total	
	N	Porcentagem	N	Porcentagem	N	Porcentagem
Sexo * Grau de Escolaridade	32	100,0%	0	0,0%	32	100,0%

Tabulação cruzada Sexo * Grau de Escolaridade

Contagem

Sexo		Grau de Escolaridade				Total
		Nunca estudou	Ensino fundamental incompleto	Ensino fundamental completo	Ensino médio incompleto	
Masculino		4	11	2	4	23
	Feminino	2	2	0	4	9
Total		6	13	2	8	32

Fonte: Pesquisa realizada pelas autoras

O baixo nível educacional dificulta o acesso a informações acerca dos Programas Habitacionais desenvolvidos pelo governo. Alguns entrevistados apontaram que desconhecem tais Programas e, entre aqueles que tinham algum conhecimento, muitos nunca foram obter maiores informações nos órgãos públicos para averiguar se tinham ou não a possibilidade de se enquadrarem nos critérios de alguns do referidos Programas.

No caso dos entrevistados, um dos fatores da não inserção no mercado de trabalho formal é a baixa escolaridade. Na idade adulta, em razão da precariedade em que vivem, qualquer melhoria financeira é utilizada em necessidades básicas mais imediatas, como alimentação e saúde, deixando a educação em

segundo plano. Diante desse cenário, observa-se o pouco acesso ao direito à educação.

Outro dado da pesquisa mostra que 31,2% dos entrevistados nunca exerceram outra atividade laboral que não fosse a de catador de resíduo. As demais atividades exercidas, como demonstra a Tabela 6, são: zelador, ajudante de pedreiros e auxiliar de cozinha. Dos entrevistados, 40,6% deles estão inseridos na categoria 'outros', essa categoria inclui profissões como: manicure, babá, entregador de mercadorias e vigia. Esse dado sugere que a informalidade se associa à precariedade das condições de vida, incluindo a precariedade da moradia. Sem um trabalho digno que lhe forneça renda razoável, difícil será ter um lugar para morar.

Tabela 6: Possuiu outra profissão anterior a de catador de resíduos

Resumo de processamento de casos

	Válidos		Casos Omissos		Total	
	N	Porcentagem	N	Porcentagem	N	Porcentagem
Sexo * Tem uma profissão anterior a de catador?	32	94,1%	2	5,9%	34	100,0%

Tabulação cruzada Sexo * Tem uma profissão anterior a de catador?

Contagem

		Tem uma profissão anterior a de catador?					Total
		Não	Zelador	Ajudante de pedreiro	Auxiliar de cozinha	Outros	
Sexo	Masculino	4	2	4	2	11	23
	Feminino	6	1	0	0	2	9
Total		10	3	4	2	13	32

Fonte: Pesquisa realizada pelas autoras

Em síntese, o diagnóstico mostra que a insegurança na situação de não se ter uma moradia afeta a possibilidade de usufruir outros direitos básicos. Não possuir um endereço é um dos obstáculos para acessar alguns serviços públicos, como os atendimentos em hospitais e postos de saúde. É necessário que o Estado, através das políticas públicas, seja mais atuante no sentido de que os serviços públicos essenciais cheguem até essas pessoas em situação de vulnerabilidade.

5. PROGRAMAS HABITACIONAIS EM FORTALEZA: INOBSERVÂNCIA DO DIREITO À MORADIA PARA OS CATADORES DE RESÍDUOS

Os programas habitacionais vigentes no município de Fortaleza são: o Programa Minha Casa Minha Vida, (MCMV), o Programa Locação Social (PSL); o Programa Melhorais Habitacionais e a Regulamentação Fundiária.

A Regularização Fundiária promove a segurança patrimonial por meio da entrega do Termo de Concessão de Direito Real de Uso

(CDRU), conhecido como “papel da casa”. O Poder Executivo Municipal trabalha para garantir a escritura definitiva das moradias às famílias que residem em habitacionais construídos pela Prefeitura ou, ainda, que tenham sido erguidos em regime de mutirão.

Regularização fundiária são ações de intervenções efetuadas pelo Poder Público nas áreas de exclusão urbana. Gazola (2008, p. 119) define que regularização fundiária é um conjunto de projetos e ações integradas que objetivam a promoção da regularização jurídica, urbanística, ambiental e social, objetivando a promoção do desenvolvimento humano e urbano, em assentamentos irregulares, de forma inclusiva e sustentável.

Referido programa está regulamentado pela lei federal nº 13.465/2017. Para participar do programa é necessário morar em área de ocupação, sem oposição, há pelo menos cinco anos; morar em área situada em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); apresentar declaração da Administração Pública (União, Estado, Município ou DF) em casos

de áreas pertencentes a esses Entes Públicos; apresentar os documentos: identidade (RG), cadastro de pessoa física (CPF) e comprovante de residência. Ressalta-se que esse programa não atende ao público dos catadores que residem na rua, uma vez que é requisito essencial possuir uma moradia.

O Programa Melhorias Habitacionais tem por objetivo proporcionar condições mínimas de habitabilidade por meio da construção e reparos de banheiros e outras estruturas básicas do lar, além de promover o acesso e ampliar a rede de saneamento básico em áreas de risco, carentes e/ou ocupações consolidadas no município de Fortaleza (Fortaleza, 2018). Esse Programa beneficia famílias selecionadas pelos seguintes critérios: possuir a casa própria e renda familiar abaixo de três salários mínimos. E, como condição para inserir-se no programa é imprescindível a apresentação do documento de identidade (RG), do cadastro de pessoa física (CPF) e do comprovante de renda. Observa-se que referido programa não atende o público dos catadores que residem na rua, uma vez que é requisito essencial possuir casa própria.

O Programa Locação Social (PSL) consiste na garantia de um auxílio financeiro mensal (aluguel social) às famílias que se enquadrem em situações previstas na Lei Municipal nº 10.328/2015 e que não dispõem de recursos financeiros para adquirir ou alugar uma moradia.

Para a admissão no Programa Locação Social, o art.7º da supracitada lei esclarece que deverá possuir cadastro próprio na Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza ou na Secretaria Municipal da Segurança Cidadã de Fortaleza. Para as pessoas em situação de vulnerabilidade,

deverá haver a comprovação da condição de baixa renda ou de vulnerabilidade social. Essa comprovação é concedida pela Prefeitura de Fortaleza por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social (Centro de Referência Especializado para Pessoa em Situação de Rua - Centro POP).

O tempo de permanência da família no PLS é de dois anos, mediante reavaliação semestral que constate a continuidade da condição que justificou o ingresso do beneficiário. O valor, em 2019, do aluguel é de R\$ 420,00 (quatrocentos e vinte reais). Esse benefício é concedido em prestações mensais mediante pagamento direto do valor ao beneficiário cadastrado e, o respectivo valor será utilizado para pagamento integral ou parcial do aluguel, conforme o caso. A lei dispõe que a titularidade para o pagamento do benefício será preferencialmente concedida à mulher responsável pela família.

Dentre outras causas legais, o benefício será suspenso quando for dada solução habitacional definitiva para a família ou quando a família deixar de atender, a qualquer tempo, aos critérios definidos na lei.

Os beneficiários do Programa Locação Social são pessoas em situação de moradia em condições subumanas, áreas de risco iminente ou que tenham sido atingidas por qualquer espécie de desastre natural; em situação de desalojamento temporário e que estejam cadastradas nos programas habitacionais ou em processo de reassentamento; mulheres em situação de violência doméstica e/ou sexual, idosos, pessoas com deficiência ou pessoas com enfermidades graves; famílias ou pessoas em situação de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social e que se encontrem em situação de rua.

Esse programa, em certa medida, atende ao grupo estudado - os catadores de resíduos sólidos não associados que trabalham nas ruas -, já que, como ressaltado, 43,75% se encontram em situação de rua. Entretanto, a burocracia existente nos procedimentos perante a Administração Pública municipal e a necessidade de observância aos requisitos legais dificultam o acesso dos catadores ao Programa Locação Social.

Um dos critérios de inserção e permanência no Programa (art. 9º, III, da lei municipal nº 10.328/15) é que o beneficiário terá que arcar com as despesas de água, energia elétrica, condomínio e outras taxas ou tributos porventura incidentes sobre o imóvel, observado o estipulado no instrumento contratual, bem como promover eventuais reparos necessários para a manutenção do imóvel nas condições em que foi recebido. Isso, em alguns casos, impede a permanência do catador no imóvel, pois como visto a renda auferida pelo trabalhador é insuficiente para arcar com as despesas básicas de alimentação e ainda sobrar para a manutenção da moradia e os encargos dela decorrentes.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) é regulamentado pela Lei Federal nº 11.977/2009. Referido programa objetiva promover habitação de interesse social para famílias de baixa renda, em situação de coabitação, vulnerabilidade social e vivendo em área de risco ou violência. O programa é implementado pelo Governo Federal e realizado em parceria com a Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil, Governo do Estado e Prefeitura Municipal.

Importante realçar o artigo 5º da referida lei que define o que deve ser observado ao construir as moradias contempladas pelo programa: localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que aten-

da aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo Federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente; adequação ambiental do projeto; infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e que permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica e a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público. Todos esses requisitos legais cumprem o definido como moradia adequada, contudo, vários desses critérios não são observados na execução do programa.

O Programa Minha Casa, Minha Vida ainda é considerado o maior programa de construção de casas populares do país, promovendo o aquecimento da construção civil de baixo custo, o aumento de empregos e a acessibilidade à moradia para uma parcela da população. Porém, esse programa ainda é objeto de críticas de variadas naturezas. Dentre as principais críticas, Monteiro (2015, p. 144-145) aponta quatro, quais sejam: localização inadequada das unidades habitacionais, geralmente situadas em zonas periféricas bastante afastadas e com pouca conexão com a malha urbana. O segundo problema é referente às falhas na tipologia e tecnologia empregadas, uma vez que as plantas adotadas são pouco adaptáveis à população mais carente, ou seja, o projeto arquitetônico desenvolvido não é direcionado à moradia de baixa renda. O terceiro problema apontado é a utilização de materiais inadequados ao público destinado dessas moradias, sobretudo para a redução de custos, não permitindo aos moradores uma flexibilidade de adaptação ao seu modo de

vida. O quarto trata da dificuldade de alteração de planta do imóvel, onde constata-se problemas e defeitos já no momento da entrega do imóvel.

A Prefeitura de Fortaleza, por meio da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (HABITAFOR), atua na faixa 1 do MCMV. A faixa 1 é voltada para a habitação de interesse social, que atende famílias de baixa renda, ou seja, com renda familiar de 0 a R\$ 1.800,00. Vale ressaltar que em Fortaleza aos beneficiários do Programa Locação Social será assegurada prioridade na inscrição em outros programas habitacionais promovidos pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística aponta que, pelo último censo realizado em 2010, 84,36% da população brasileira encontra-se nas áreas urbanas do país, porém não existem dados precisos em relação a população que se encontra em situação de rua. Conforme Gomes, Dias e López (2019, p. 35):

Os dados mais recentes sobre a população em situação de rua, no Brasil, são os dados do IPEA, de 2015, que estimou a existência de 101.854 pessoas em situação de rua (NATALINO, 2016). No Ceará, dados do Cemarís (2017), notificaram 2.535 pessoas em situação de rua. Dos 184 municípios do estado, 66 municípios registraram a presença desse segmento populacional. Já no âmbito do município de Fortaleza, dados do 1º Censo e Pesquisa Municipal sobre População em Situação de Rua, realizado em novembro de 2014, demonstrou que 1.718 pessoas estavam em situação de rua em Fortaleza.

Como apontado, para a inserção no Programa Minha Casa Minha Vida e no Programa da Locação Social, é preciso seguir a regulamentação da lei do respectivo programa. É necessária ainda a realização de um cadastro no Órgão da Administração Pública Direta com a apresentação dos documentos originais e atualizados: RG e CPF do titular e do cônjuge/companheiro (a), comprovante de residência atual (para o PMVMV), comprovante de renda, NIS (Cadastro Único) e, para aqueles que vivem situação de rua a comprovação da situação de vulnerabilidade.

O diagnóstico realizado pela pesquisa aponta para alguns aspectos da não efetividade do direito à moradia em relação aos catadores de resíduos nas ruas. Um deles é a dificuldade que existe para que o grupo cumpra os requisitos legais dispostos pelos programas habitacionais, como comprovação de renda salarial ou da condição de baixa renda e da situação de vulnerabilidade social. Além da apresentação da documentação básica como RG e CPF. Para o catador, portar sempre consigo essa documentação é difícil, pois o trabalho na rua atrapalha a guarda e conservação. Isso piora quando eles não possuem uma moradia, pois não tem onde guardar seus pertences. Com a burocracia dos procedimentos referentes à expedição desses documentos básicos perante órgãos da Administração Pública, torna o processo complicado, dispendioso e moroso. Quando se trata de grupos em situação de extrema vulnerabilidade, a política habitacional deveria ter critérios desenhados de forma específica para facilitar a transição da rua para uma moradia adequada. No caso em estudo, a exigência da renda deveria ser dispensada e a certificação da vulnerabilidade passar a ser a norma. Ademais, a política deveria prever um apoio para que as famí-

lias se mantivessem no imóvel, inclusive no tocante aos bens móveis que guarnece a residência.

Outro aspecto é a dificuldade do acesso às demais políticas públicas que possibilitem o uso e garantia de outros direitos fundamentais como a saúde e a educação, direitos básicos que estão ligados a uma vida digna juntamente com uma moradia e que, juntos, garantem uma melhoria na qualidade de vida dessa categoria de indivíduos.

A pesquisa traçou um diagnóstico entre os diferentes direitos fundamentais e a exclusão a esses direitos. Com base nos dados coletados, a falta de segurança nos locais utilizados como moradia (a rua) gera uma instabilidade da permanência dessas pessoas e de suas famílias, dificultando o acesso a serviços básicos como saúde¹³ e educação; a dificuldade de acesso a órgãos públicos e de informação acerca das políticas públicas; o baixo acesso das crianças à escola e dos adultos a programas de qualificação profissional; a dificuldade de acompanhar e prestar assistência social às pessoas em situação de rua e aos catadores de resíduos, dentro das possibilidades fáticas da estrutura estatal.

Assim, Gazola (2008, p. 115) esclarece que os programas habitacionais podem viabilizar a moradia de forma gratuita ou onerosa. Porém, em quaisquer das formas, sem que haja uma política de subsídios, esse direito não poderá ser apropriado para o cidadão de baixa renda. Mesmo em casos de doações, a inadequação da execução das políticas públicas pode forçar o beneficiário a abrir mão de seu direito, quando não possuir renda capaz de arcar com os custos da legalidade e na manutenção da moradia.

A maior parte dos entrevistados tem difi-

¹³No que concerne ao direito à saúde, os dados coletados foram analisados por Dias; Cavalcante; Gomes (2019, p. 141-160).

culdade em se enquadrar nos requisitos dispostos nas leis municipais e federais que regulam os Programas Habitacionais e, alguns até os desconhecem. Daí a necessidade de adequação dos programas já existentes para atender às pessoas inseridas nas camadas mais vulneráveis da população; bem como é imprescindível um aprimoramento do ordenamento jurídico no tocante às formas de aquisição e transferência de bens imóveis possíveis de se tornarem moradias. Um exemplo desse tipo de política é o de normas municipais que priorizam a inscrição de catadores de resíduos no Programa Minha Casa, Minha Vida (MARTINHA-GO; GOMES; LUCENA, 2014).

É necessária, pois, a realização de uma reestruturação dos programas habitacionais para que, o grupo de pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade, obtenha um alcance maior dos benefícios sociais oferecidos, de forma reduzir as desigualdades e garantir a execução do princípio da dignidade da pessoa humana e do direito à moradia.

6. CONCLUSÃO

O presente artigo analisou dados empíricos sobre a situação da moradia dos catadores de resíduos sem vínculo associativo em Fortaleza, CE. A situação da moradia entre o grupo pesquisado é precária, porque a maioria deles vive em situação de rua tornando esse direito inatingível para esse grupo.

O direito à moradia é um direito social; tais direitos tidos como fundamentais pela Constituição Federal devem corrigir desigualdades existentes na sociedade, desigualdades essas que dificultam ou impossibilitam o exercício de direitos básicos de alguns grupos de pessoas.

A escolha do grupo estudado se deu em razão de sua exclusão socioprodutiva. Esses trabalhadores enfrentam obstáculos para exercerem direitos sociais básicos, como o direito à moradia. A pesquisa indicou que, dentre os entrevistados, a maioria possui baixo nível de escolaridade (40,6% possuíam o ensino fundamental incompleto, 40,6% possuem o ensino fundamental incompleto e 18,7% nunca frequentaram a escola); trabalham longas jornadas (78,12%, possuem uma jornada diária de trabalho que varia de 6 a 15 horas), e auferem uma renda mensal inferior ao salário mínimo (65,62% não atingem o valor do salário mínimo de R\$ 954,00 reais por mês).¹⁴

No tocante à categoria moradia, observou-se que 43,75% dos pesquisados encontram-se em situação de rua em condições de extrema vulnerabilidade e pobreza, utilizando a rua como espaço de moradia de forma permanente ou transitória. Dos entrevistados, 43,75% vivem em habitações alugadas variando entre aluguéis diários ou mensais.

Os direitos sociais têm nas políticas públicas o meio para sua efetivação, dado seu caráter primordialmente prestacional. Assim, as falhas na implantação e no desenvolvimento dessas políticas públicas por parte do Estado resultam em prejuízos na efetivação desses direitos. No que se refere aos programas habitacionais existentes para garantir a moradia, observou-se uma baixa adesão do grupo pesquisado devido aos critérios de participação e inserção exigidos pelos programas.

A efetividade do direito à moradia depende, dentre outras medidas, da mudança dos requisitos impostos nos programas habitacionais e do combate à pobreza, uma vez

¹⁴Esse é o valor do salário mínimo à época da realização da pesquisa, em 2018.

que uma das maiores causas do problema habitacional está na falta de acesso à renda financeira. Esse achado é reforçado pelos dados da pesquisa que revelam as péssimas condições de moradia dos catadores de resíduos entrevistados e a informalidade e precariedade que marcam o seu trabalho, mesmo constituindo a base da indústria de reciclagem.

Assim, diante da situação de exclusão social em que vivem os catadores de resíduos que trabalham nas ruas de Fortaleza, o estudo aponta que eles não possuem acesso a uma moradia digna e não conseguem atender os requisitos exigidos pelos programas habitacionais para neles se inserirem. O estudo propõe que, para grupos vulneráveis, a exigência da renda deveria ser dispensada; a certificação da vulnerabilidade deve passar a ser a norma; a política deve assegurar um apoio para que as famílias se mantenham no imóvel, inclusive no tocante aos bens móveis que guarnecem a residência. O estudo sugere ser, portanto, necessária a mudança nos critérios de participação desses programas para possibilitar a transição de pessoas que vivem em situação de rua para uma moradia adequada, garantindo-lhes o mínimo de dignidade.

7. REFERÊNCIAS

- Barcellos. Ana Paula de. (2018). *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense.
- Brasil. *Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Recuperado em 01 de julho de 2018, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm.
- Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Direito à moradia adequada*. (2013). Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/

- PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. Recuperado em 05 de julho de 2018, <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430POR.pdf>.
- Canuto, Elza Maria Alves. (2010). *O direito à moradia urbana*. Editora Fórum: Belo Horizonte.
- Crespo, A. P. A. Gurovitz, E. (2002). *A pobreza como um fenômeno multidimensional*. São Paulo. RAE-eletrônica. jul/dez. 1 (2). Recuperado em 11abril, 2018, <http://www.rae.com.br/electronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=1178&Secao=PÚBLICA&Volume=1&Numero=2&Ano=2002>.
- Dworkin, Ronald. (2002). *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeria. São Paulo: Martins Fontes.
- Farias, Cristiano Chaves & Rosenthal, Cristiano. (2018). *Curso de direito civil, vol 5*. 14.ed. Salvador: Editora JusPodivm.
- Fortaleza. *Secretaria de habitação - HABITAFOR*. Recuperado em 25 setembro, 2018, de <https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br>.
- Gazola, Patrícia Marques. (2008). *Concretização do direito à moradia digna*. Belo Horizonte: Editora Fórum.
- Gomes, Ana Virgínia Moreira; Dias, Eduardo Rocha; Matias, Mariana López. (2019). *Catadores de Resíduos e População em Situação de Rua: (in)visibilidades e cidadania nas ruas de Fortaleza*. Lumen Iuris. Recuperado em 08 jan. 2020, <http://nedts.unifor.br/#>.
- Gomes, Ana Virgínia Moreira; Bertolin, Patrícia Tuma Martins (2016). *Trabalhos verdes e precários: A política de inclusão do trabalho do catador de resíduos sólidos no Brasil*. Direito e Sustentabilidade, Florianópolis: CONPEDI, v. 2, nº 2, p. 391-408, 2016. Recuperado em 08 jan. 2020, <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/y0ii48h0/dzoq9f77/3hcA83L46h4xMSgC.pdf>.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Recuperado em 01 de julho, 2018, <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/distribuicao-da-populacao-por-situacao-de-domicilio.html>.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2012). *Diagnóstico sobre Catadores de Resíduos Sólidos. Relatório de Pesquisa*. Brasília: IPEA.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2013) *Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável – Brasil*. Brasília: IPEA.
- Maricato, Ermínia. (2002). *Brasil, Cidades. Alternativas para a crise urbana*. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes.
- Martinago, Makelly Wickert; Gomes, Andréa da Silva & Lucena, Emerson Antônio Rocha Melo de. *A reciclagem e os aspectos socioeconômicos dos catadores de resíduos sólidos do aterro sanitário de Ilhéus, Bahia*. (2014). Informe Gepec. Toledo, v. 18, n. 2, p. 37-50, jul./dez.
- Martins, Ester Gouvêa & Mastrodi, Josué. *Direito à moradia: entre a efetivação autônoma e a sujeição ao direito de propriedade*. (2018). Revista de Direitos Fundamentais & Democracia, v.23, n. 2, p. 75 - 103, maio/ago. Recuperado em 27 de setembro, 2018, de <http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/760>.
- Mastrodi, Josué & Conceição, Paula Gomes da. *Da carga normativa do direito à moradia e sua eficácia social: análise a partir de estudo de caso da cidade de Campinas, SP*. (2016). Revista de Direito da Cidade, v.08, n. 4, p. 1468 - 1494. Recuperado em 01 de julho, 2018, de <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/24711/19151>.
- Mastrodi, Josué & Zacarra, Zuzana Maria Loureiro. *O que é o objeto “moradia” do Programa Minha Casa Minha vida?* (2016b). Revista de Direito da Cidade, v.08, n. 3, p. 859 -885. Recuperado em 01, agosto, 2018, de <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/22506>.
- Monteiro, Victor de Andrade. (2015). *Direito à moradia adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Nalini, José Renato. (2011). *Direitos que a cidade esqueceu*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- ONU. *Declaração Universal dos Direitos do Homem*. Recuperado em 01 de julho, 2018, de <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2009/11/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-garante-igualdade-social>.
- ONU. *Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada*. Recuperado em 21 de setembro, 2018, de <https://unhabitat.org/the-right-to-adequate-housing-fact-sheet-no-21rev-1/>.
- Rocha, Cármen Lúcia Antunes. (2004). *O direito à vida digna*. Belo Horizonte: Editora Fórum.
- Sarlet, Ingo Wolfgang. (2015). *A eficácia dos direitos fundamentais*. 12.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora.
- Sarlet, Ingo Wolfgang; Marinoni, Luiz Guilherme & Mitidiero, Daniel. (2014a). *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Sarlet, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. In:

Fernandes, Edésio & Alfonsin, Betânia (Coord.). *Direito à moradia adequada*. (2014b). Belo Horizonte: Editora Fórum.

Sen, Amartya. (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras.

Silva, José Afonso da (2007a). *Comentário contextual à Constituição*. 4.ed. São Paulo: Malheiros.

Silva, José Afonso da (2007b). *Direito Constitucional Positivo*. 29.ed. São Paulo: Malheiros.

Souza, Sergio Iglesias Nunes de (2013). *Direito à moradia e de habitação*. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Triola, Mário. F. (2014). *Introdução à estatística: atualização da tecnologia*. 11. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

Data de submissão: 30/09/2018

Data de aceite: 09/03/2020

SOLDADA E TUTELA DE ÓRFÃOS NAS ÚLTIMAS DÉCADAS DO SÉCULO XIX.

Legislação e prática judiciária

 Alan Wruck Garcia Rangel¹

Palavras-Chave

tutela de menores / trabalho infantil / circulação de crianças / juízo de órfãos

SUMÁRIO

1. Introdução – 2. A pesquisa empírica por amostra simples – 3. Enfrentando a problemática proposta. 3.1. A legislação portuguesa. 3.1.1. Conceito jurídico de órfão. 3.1.2. Soldada, tutela e mundo rural. 3.1.3. O recrutamento dos órfãos soldadeiros. 3.2. A prática judiciária brasileira. 3.2.1. O procedimento adotado no Juízo de órfãos e ausentes da 2ª vara. 3.2.2. O contexto brasileiro da soldada e tutela – **4. Considerações finais – 5. Referências**

Resumo

O objetivo principal do artigo é confrontar legislação e prática judiciária nas duas últimas décadas do século XIX pelo estudo da soldada e tutela de órfãos. Por meio de pesquisa empírica, desenvolvida a partir da base de dados do acervo judiciário do Arquivo Nacional do Rio de Janeiro, o objetivo específico do presente estudo é investigar a aplicação das Ordenações Filipinas e sua adaptação em um contexto diferente do local da sua produção. Apoiado em metodologia de pesquisa por amostra simples, o estudo demonstra o uso da legislação portuguesa em território nacional, e sua adaptação à sociedade escravocrata no período de transição do Império para a República. Por essa operação se conhece também a atividade do judiciário e os mecanismos judiciais elaborados para solucionar o problema da orfandade, além de nos informar sobre os diferentes estatutos jurídicos dos menores que passaram pelo juiz de órfãos.

¹ Pós-doutorando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Doutor em História do Direito e das Instituições pela Universidade de Estrasburgo, França. Mestre em História do Direito e das Instituições pela Universidade de Montpellier, França. Pesquisador vinculado ao Laboratório Interdisciplinar de História do Direito da UERJ. O presente trabalho é parte do projeto "Menores em justiça", financiado pelo Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) no âmbito do programa Pós-Doutorado Júnior.

SOLDADA AND GUARDIANSHIP OF ORPHANS IN THE LAST DECADES OF THE 19TH CENTURY. Legislation and judicial practice

 Alan Wruck Garcia Rangel

Key-words

guardianship of minors / child labor / children's movement / orphans justice

Abstract

The main objective of the article is to confront legislation and judicial practice in the last two decades of the nineteenth century by the study of the *soldada* and guardianship of orphans. By means of empirical research, developed from the database of the National Archives, the specific aim to present study is to investigate the application of the Philippine Ordinances and their adaptation in a context different from the place of their production. Based on simple sample research methodology, the study show the use of Portuguese legislation in national territory, and its adaptation to the slave society during the period of transition from the Empire to the Republic. Through this operation we also know the activity of the judiciary and the judicial mechanisms designed to solve the problem of orphanhood, as well as inform us about the different legal statuses of minors who passed through the orphan judge.

1. INTRODUÇÃO

No dia 27 de junho de 1885, o juiz de órfãos da Corte prola a seguinte decisão: “dê-se à *soldada* Cândido Gil Castello Branco, no valor de dez mil réis mensais”. No mesmo dia, o escrivão redige o *Termo de Responsabilidade* nos seguintes termos:

Aos vinte e sete de junho de mil oitocentos e oitenta e cinco nesta Côrte e Cartório, compareceu presentes o Excelentíssimo Doutor Candido Gil Castello Branco morador à rua Fernandes, Engenho Novo, por elle me foi dito que obriga-se a ter em sua companhia a menor preta de nome Lina, e a tratar com todo cuidado e carinho fornecendo tudo quanto ella precisar inclusive medico e botica, e a depositar na caixa econômica cinco mil reis mensaes cumprindo em tudo as ordens deste juízo com relação a dita menor. (Juízo de órfãos e ausentes da 2ª vara da Corte, 1885).²

Por esse termo a criança ou o menor³ é colocada sob a responsabilidade de um terceiro que se obriga de tratá-la “com todo cuidado e carinho”. Ademais, o responsável assume o compromisso de fornecer todo o necessário ao menor, “inclusive médico e botica”, além de “depositar na caixa econômica cinco mil réis” em seu favor. É precisamente essa última cláusula do termo, denominada comumente de *soldada*, que motivou a presente pesquisa. O que significa essa remuneração mensal conferida ao menor? Qual a sua natureza jurídica? Em que medida a *soldada* se distingue da tutela de direito comum? Para responder essas perguntas, a pesquisa está pautada em amostra coletada no Arquivo Nacional do Rio de Janeiro, no fundo

do juízo de órfãos e ausentes da 2ª vara no período entre 1885 e 1890.⁴ Trata-se de pesquisa empírica fundada em metodologia da história do direito, com uso de ferramentas e conceitos próprios a este campo do conhecimento.

Muito embora a interação entre *soldada* e tutela seja intensa, trata-se de institutos jurídicos distintos. A tutela, segundo o direito romano, se divide em três tipos clássicos: testamentária, legítima e dativa. Em teoria, o tutor legítimo é aquele que a lei nomeia na falta de tutores testamentários, e os tutores dativos são aqueles nomeados pelo juiz. Priorizei a análise dos processos de *tutela com soldada* que é o principal objeto da pesquisa, e por isto todos os casos examinados são de tutelas dativas, isto é, tutores nomeados diretamente pelo juiz de órfãos.

É preciso dizer que dentro do aparato judiciário do Brasil Império existe um juiz exclusivo para conhecer matérias civis nas quais os órfãos figuram como parte (Cardozo & Moreira, 2016). O juízo de órfãos é, de fato, exemplo de transplante para o Brasil do antigo “paradigma jurisdicional de poder” típico do Antigo Regime europeu (Fonseca, 2009, p. 27), muito embora essa competência seja uma particularidade de Portugal, já que semelhante competência é inexistente, por exemplo, na história do direito francês⁵ (Rangel, 2018, p. 74). Essa competência “orfanológica”, assentada em uma magistratura bastante antiga, herdada do Antigo Regime português, tem atribuições de governança, ao lado daquela de jurisdição propriamente dita, que se justificam unicamente no contexto de uma ordem jurídica

²Juízo de órfãos e ausentes da 2ª vara da Corte, 27 de junho de 1885 (ANRJ, nº 3698).

³No presente estudo, os termos “criança” e “menor” se referem à menoridade civil fixada até os 21 anos de idade, conforme o Decreto de 31 de outubro de 1831 (*Collecção das leis do Império do Brazil de 1831*, p. 177).

⁴ Manifesto aqui minha gratidão ao professor Marcos Bretas por ter me alertado sobre a existência do fundo do Juízo de órfãos no Arquivo Nacional. Meu agradecimento se dirige, igualmente, aos colaboradores da Iniciação Científica vinculados ao Laboratório Interdisciplinar de História do Direito da UERJ que contribuíram neste projeto: Viviane, Guilherme Cundari, Anna Carolina Oliveira e Maria Clara.

⁵ O menor órfão de pai deveria ser integrado à tutela através do conselho de família.

pluralista. Aqui, a antiga noção de *iurisdic-tio* que se opõe àquela de *coercitio*, ambas herdadas do direito romano, representam, no Antigo Regime, funções de governo, isto é, de justiça, polícia, disciplina e, a partir do século XVIII, de educação, com o intento de manter a ordem, a paz, o “repouso público” (Rangel, 2018, p. 21). A colocação de crianças em famílias mediante tutela e soldada é, portanto, um modo de solução ao problema da orfandade, herdado de Portugal por intermédio das Ordenações Filipinas, o qual existe, durante o Brasil Império, ao lado da prática da internação.⁶ Deixemos para uma outra ocasião a questão da internação, que a historiografia atribui ao processo de institucionalização da criança (Rizzini e *alii*, 2004), e concentremo-nos na legislação e prática da soldada e tutela de órfãos que toca o referencial teórico da circulação de crianças.

A circulação de crianças, já identificado em trabalhos antropológicos como um fenômeno que engloba os institutos jurídicos da guarda e da adoção, aparece ao mesmo tempo como um modo de solução ao problema da orfandade (Fonseca, 2006, pp. 11-43). A pesquisa pretende contribuir ao estudo da circulação de crianças ao trazer esse referencial teórico para o campo da história do direito com enfoque no poder judiciário do século XIX. No presente estudo, o judiciário funciona, portanto, como o pivô de uma circularidade que acontece em parceria com a iniciativa privada. Trata-se de movimento operado em torno do juiz de órfãos: chegada da criança ao judiciário e sua entrega a terceiros mediante tutela ou soldada. A passagem do menor pelo juiz se repete de maneira continuada e uma mesma criança pode retornar ao juízo para em seguida ser encaminhada a outra pessoa.

⁶ Sobre os diversos tipos de internação e asilamento de crianças (Rizzini & *alii*, 2004, p. 22 e s).

A definição de soldada merece uma explicação mais profunda. De imediato, deve-se sublinhar que a soldada está inserida em contexto no qual o trabalho infantil não causa repugnância social. Na mentalidade do século XIX o fato de crianças em tenra idade trabalharem não é encarado como uma aberração, muito diferente do direito atual. Em sentido próprio, o termo “soldada” se refere a “soldos”, antiga moeda portuguesa pela qual se realizava pagamentos de domésticos, servidores e trabalhadores (Morais Silva, 1813, Vº Soldada). No final do século XIX soldada se define precisamente como “soldo ou paga que se dá a obreiros, creados de servir” (Aulete, 1981, p. 1668, Vº Soldada). No mesmo dicionário o doméstico é definido como o “indivíduo que serve por soldada em casa de outrem; creado” (*ibid.*, vol. 1, p. 357, Vº Doméstico). No presente estudo, soldada é, portanto, uma forma de remuneração dada aos menores de 21 anos em contrapartida à realização de determinado serviço. Não tem natureza jurídica de salário pelo simples fato de a remuneração não ser diretamente entregue ao menor prestador do serviço. Todo ou parte da soldada fica retida em cofre público para ser entregue somente quando o órfão atingir a maioridade ou ser emancipado. Há, portanto, todo um regime jurídico próprio para a soldada que tentarei esmiuçar.

Vale ressaltar, desde logo, que a *soldada orfanológica*, ou seja, aquela praticada no juiz de órfãos, se distingue da soldada prevista nas leis de locação de serviços (Dantas & Costa, 2016, p. 36; Mendonça, 2012, p. 49). Ao passo que na soldada orfanológica todo o valor é inteiramente depositado no Cofre dos órfãos que veio a integrar a “Caixa Econômica da Corte”, esta criada pelo decreto nº 2.723 de 1861 (Areas, 1883, p. 4-6; Grinberg,

2011, p. 140), nos contratos de locação de serviços a metade⁷ ou a terça parte⁸ da soldada é necessariamente entregue ao menor prestador do serviço para custear suas despesas. Se na soldada praticada no juízo de órfãos, a maioria ou emancipação permite o levantamento da quantia retida, na locação de serviços, além dessa condição existe uma outra: a necessidade de o menor ter concluído o serviço contratado. Note-se que na soldada orfanológica as despesas são inteiramente custeadas pela pessoa que tomou o órfão, e neste ponto específico a relação que se estabelece entre eles se aproxima de verdadeira tutela, mas sem a parte concernente à administração dos bens do menor porque ele é desprovido de patrimônio. A soldada aparece, assim, como uma remuneração disponibilizada ao órfão, em contrapartida ao serviço prestado, ao lado de outros encargos próprios ao instituto da tutela, tais como alimentar, vestir, fornecer medicamentos em caso de doença, além da exigência de bem tratá-lo. É, portanto, um contrato de locação de serviços *sui generis* mediado pelo poder judiciário pelo fato dos contratados serem órfãos e menores de idade. O que se “aluga” não é propriamente o serviço, mas a pessoa do menor, daí a confusão entre tutela e contrato de locação.

A soldada situa-se, também, nesta tensão entre educação tradicional e educação moderna que se prolonga no século XIX. Durante muito tempo o serviço doméstico foi considerado como parte integrante da formação, do aprendizado (Rangel, 2014, p. 105; Gutton, 1981, p. 70; Ariès, 1973, pp. 253-254). Isto porque o lugar do aprendizado se confundia frequentemente com a casa do mestre. A formação da criança

⁷ Art. 6 da Lei nº108 de 11 de outubro de 1837 que regula os contratos de locação de serviços dos colonos (*Collecção das leis no Império do Brazil de 1837*, p. 77).

⁸ Art. 21 do decreto nº 2827 de 15 de março de 1879 (*Collecção das leis no Império do Brazil de 1879*, p. 11).

se dava em contato com a vida doméstica, tudo se amalgamava, o lugar da formação compartilhado com esposa, filho, irmão, ou qualquer outro parente do mestre. Outra explicação é o fato de o aprendizado ser prioritariamente centrado na formação em determinado ofício manual, o que deixava a condição de aprendiz próxima daquela de empregado doméstico, ou até mesmo de servo (Rangel, 2014, p. 86). Não era raro a criança realizar pequenos serviços domésticos, como de copeiro, faxineiro, engomador, ou qualquer outro sem relação alguma com o ofício de sua formação. Daí o debate nos tribunais do Antigo Regime português para saber se o aprendiz merece receber soldada do mestre por ter realizado um serviço doméstico ou se o ensinamento constitui por si só uma contraprestação. Pegas comenta dois processos do século XVII que abordam esse debate (Pegas, 1750, pp. 245-246).

A partir do século XVIII, sob influência do despotismo ilustrado, surge um ideal de educação através da instrução de crianças que provoca uma mudança de paradigma. Doravante não basta formar a criança em determinado ofício manual, é necessário alfabetizá-la, ensiná-la a ler, escrever e contar. A distinção entre serviço doméstico e aprendizado fica mais nítida. Esse ideário de educação moderna é imaginado aos órfãos, e na obra de Pereira de Carvalho, *Primeiras linhas do processo orfanológico*, cuja primeira edição impressa no Brasil é de 1815, a soldada é explicada sob esse paradigma:

A obrigação de educar os orphãos é sem dúvida a principal, e a mais importante de todas, por ser da boa ou má educação que depende em grande parte a felicidade ou desgraça dos homens. Só não tendo os orphãos rendimentos, de que possam sustentar-se e aprender algum of-

fício, é que se deverão dar à soldada, depois de saberem ler e escrever (Carvalho, 1880, pp. 35-37, nota 222).

A alfabetização torna-se assim um pressuposto à soldada que se apresenta, doravante, como uma instituição na contramão do ideário de educação através da instrução. Talvez por isto a doutrina da década de 1880 tenha afirmado, de maneira equivocada, o desaparecimento da soldada nos juízos de órfãos do Rio de Janeiro.

A soldada é, portanto, uma figura jurídica que recobre ao mesmo tempo o regime da locação de serviços, o instituto da tutela, além de tocar a questão da educação dos órfãos. Tentarei identificar em que medida cada um desses elementos incide na prática judiciária, atentando para o fato da soldada e tutela terem sido aplicadas em contexto e lugar diverso do local de sua produção legislativa.⁹

2. A PESQUISA EMPÍRICA POR AMOSTRA SIMPLES

Cumprido dizer desde o início que as palavras-chave que orientam a classificação da base judiciária do Arquivo Nacional do Rio de Janeiro (ANRJ) levam em conta o que está escrito na capa do processo (autuação) indicando o tipo de ação. Neste ponto específico, surpreende o fato do termo “soldada” figurar na capa de apenas 2 processos. Dentre as inúmeras palavras-chave existentes nesta base de dados que poderiam indicar vestígios da prática da soldada, temos “Tutela”, “Tutela avulsa”, “Responsabilidade”, “Menor”, “Empregado doméstico”.¹⁰

⁹ Não caberia neste artigo de algumas páginas empreender debate teórico e profundo sobre os diferentes usos e apropriações do direito português pela recente nação brasileira independente. Aculturação, transplante ou tradução são fenômenos jurídicos observáveis nas fontes do Oitocentos brasileiro. O que se pretende aqui é apenas aportar uma pequena contribuição, ainda que de forma indireta, ao confrontar legislação e prática da soldada e tutela.

¹⁰ O Arquivo Nacional conserva um imenso fundo (cota ZM) com 8.489 processos catalogados no período entre 1871 e 1935 para o Juízo de órfãos e ausentes da 2ª Vara.

Durante a pesquisa, optei por trabalhar com os processos catalogados na palavra-chave “Tutela”, com 365 processos registrados no período indicado. O preparo e cálculo da amostra teve como base essa quantidade de processos. Aplicando às calibrações margem de erro de 5% e nível de confiança em 95%, o número inicial foi reduzido para 223 processos. Creio que essa quantidade de processos foi capaz de representar o dinamismo do universo da soldada, o grau de heterogeneidade da sua população, e indicar suas principais particularidades face à tutela de direito comum. Com base neste cálculo probabilístico de amostra aleatória simples, pretendeu-se atingir nível satisfatório de controle das variáveis de modo que cada elemento particular do objeto da pesquisa pudesse ter a mesma chance de ser selecionado. Dentro dessa amostra simples, restou provado que as ordens de soldada representam 35% do total, o que significa que 86 pessoas assinaram Termo de responsabilidade, e 137 o Termo de tutela, a distinção entre um e outro constitui um dos objetivos do estudo.

O recorte cronológico está pautado em duas constatações. Em primeiro lugar porque se verifica em 1885 aumento significativo dos processos de tutela, o número passa de 42 para 66.¹¹ Em seguida, porque é justamente neste ano de 1885 que o relatório do Ministério da agricultura conclui que apenas 1% dos senhores recorreram à indenização do Estado em troca da liberdade dos ingênuos, a maioria optando por conservar as crianças sob seu poder, com as condições e limites impostos pela Lei nº 2.040 de 28 de setembro de 1871 - Lei do Ventre Livre (Fonseca, 2001, p. 19). Com vistas a suprir esse fato, e evitar que menores ficassem vagando pelas

¹¹ Verifiquei, também, aumento do número de processos para esse mesmo ano de 1885 nas palavras-chave “Responsabilidade” que passa de 5 para 24 e “Tutela avulsa” de 4 para 6.

“ruas da cidade sem amparo ou protecção”, o Ministro da Justiça expede o Aviso nº 50 neste mesmo ano com orientações sobre como proceder com relação a esses menores, no qual consta o procedimento da soldada¹². O ano de 1890, além de adentrar no regime republicano, marca o início do período de refluxo dos processos no juízo. Tendo em vista esses parâmetros, a pesquisa procurou entender as vicissitudes do objeto da pesquisa nesse período.

Uma pesquisa recente concluiu que 70% dos processos tramitados na 1ª Vara Cível do Rio de Janeiro entre 1840 e 1915 não constava referência ou citação às Ordenações Filipinas, e a partir de 1885 o pouco que ainda restava desapareceu (Siqueira, 2017, p. 559). De fato, se verificou na presente pesquisa, que as Ordenações Filipinas aparecem raramente na amostra coletada, muito embora seja a base legal da soldada e tutela. O que me interessa, portanto, é problematizar esse dado para conhecer as deformações legislativas, o distanciamento entre norma e prática, e assim identificar o processo de adaptação, aclimatação, da legislação portuguesa no judiciário do Brasil Império.

As Ordenações Filipinas de 1603 constituem a primeira base legal, precisamente no seu Livro I, Título 88, consagrado ao juízo de órfãos. São sete parágrafos (13 a 19) dedicados à matéria, e neste ponto específico trata-se de notória ampliação de sua regulamentação se comparada aos textos das Ordenações anteriores,¹³ o que revela a importância da questão da orfandade na política régia portuguesa. No Brasil, o Aviso de 16 de agos-

to de 1860, expedido pelo governo imperial, recomenda a aplicação desses dispositivos das Ordenações (Almeida, 1870, p. 212, nota 1).¹⁴

Curiosamente, a doutrina da década de 1880 afirma que a legislação da soldada e tutela havia caído em desuso nos juízos de órfãos, em virtude do decreto nº 2.745 de 13 de fevereiro de 1861 que mandava recolher os órfãos ao Instituto dos menores artesãos da Casa de correção da Corte. O juiz Didimo Veiga Junior, que comenta a obra de Pereira de Carvalho, escreve em 1880 que no Brasil “não está em uso dar os orphãos à soldada” (Carvalho, 1880, p. 39, nota “n”). Hoje se sabe que o referido decreto teve uma breve vigência, com o fechamento do instituto em 1865, e surpreende o fato da doutrina não ter se atualizado sobre essa questão. A maioria do efetivo do instituto foi enviada para a luta na Guerra do Paraguai (Carvalho, 2003, p. 43).

A pesquisa revelou, portanto, que nem a legislação nem a doutrina são fontes jurídicas confiáveis. Se, por um lado, a prática judiciária nos revela que soldada e tutela se perpetuam até 1890, por outro, a legislação portuguesa sofre mudanças significativas no juízo de órfãos, forjando, a partir da práxis, mecanismos jurídicos próprios à realidade brasileira.

3. ENFRENTANDO A PROBLEMÁTICA PROPOSTA

A problemática gira em torno da questão sobre o processo de adaptação da legislação portuguesa (3.1) à prática judiciária brasileira (3.2).

¹⁴Não encontrei esse Aviso de 1860 na *Collecção das leis do Império do Brazil*.

¹²Aviso nº 50 de 27 de novembro de 1885.

¹³Nas Ordenações Afonsinas, a soldada é mencionada no Livro 1, Tit. 26, §37: “Vejam bem quaees som os horfoos, e de que condiçom, e segundo forem, assy os façam guardar, e criar, poendo-os a leer, ou a mesteres, ou a *soldadas*, segundo seos linhagees, e sustancias de seos bees devem aver, e vida, que ao diante devem fazer”. Nas Ordenações Manuelinas, é mencionada no Livro I, Tit. 67, §11: “(...) o Juiz dos orfaõs fará apreguuar em fim de sua Audiencia quaesquer orfaõs de sua jurisdicam, que se ajam de dar soldada (...)”.

3. 1. A legislação portuguesa

É necessário destacar na legislação portuguesa três principais características: 3.1.1) o conceito jurídico de órfão, que é bastante peculiar ao direito português, sobretudo quando comparado com outros países, com o direito francês por exemplo; 3.1.2) o contexto rural da soldada e tutela de órfãos em Portugal, que é diverso do contexto urbano do Rio de Janeiro em finais do século XIX; 3.1.3) por último, o procedimento de recrutamento dos órfãos soldadeiros.

3.1.1. Conceito jurídico de órfão

Sob uma perspectiva social, para ser considerado como órfão é suficiente o falecimento ou ausência do pai ou da mãe, a falta de apenas um dos genitores acarretando o estado de orfandade (Morais Silva, 1813, Vº Orfão). No entanto, o conceito jurídico de órfão tem particularidades, já que o falecimento do pai gera efeitos jurídicos diferentes daqueles acarretados com a morte da mãe. Aqui, a distinção entre filiação legítima e filiação ilegítima ganha relevância, a determinação entre um e outro estado de filiação em função do nascimento dentro ou fora do casamento. Assim, o órfão de mãe legítima permanece sob a autoridade do pai porque neste caso a autoridade pública não tem competência para questionar o pátrio poder. Seguindo a tradição do Antigo Regime português, somente os filhos havidos de justas núpcias e os legitimados por casamento subsequente estão “debaixo do poder” do pai (Lafayette, 1869, p. 156). Por outro lado, a mãe viúva sempre necessita de ser instituída na tutela, porque ela não tem pátrio poder, e isto através de uma decisão judicial, ao contrário da tradição francesa que exige a intervenção do conselho de família, aqui a comparação faz acentuar a es-

pecificidade do direito português. Em face da ausência do pai legítimo cabe ao juiz de órfãos decidir sobre o destino da criança, se mantém ou não a tutela da mãe, ou se deve nomear novo tutor. Para a filiação ilegítima (natural, adulterina ou incestuosa) essa regra se estende ao pai que deve ser instituído na tutela pelo juiz, mesmo no caso de filhos naturais reconhecidos. O filho natural, ainda que reconhecido pelo pai, permanece no estado de órfão, o que para Lafayette é “uma grande iniquidade” porque o pai fica destituído “dos seus direitos e o filho fica privado da proteção paterna para muita vez ser confiado aos cuidados fallazes de um estrangeiro” (Lafayette, 1869, p. 174, nota 36).

O estado de órfão se dá também em face da ausência prolongada do pai que se encontra em lugar incerto ou remoto, ou da paternidade desconhecida, incógnita.¹⁵ Neste caso, o pátrio poder é considerado como suspenso. Na amostra trabalhada, a simples residência fora dos limites da jurisdição do juiz de órfãos justifica a suspensão do pátrio poder. É o caso do menor Eloy Nicomedes Lobo, de 13 anos de idade, cujo pai é vivo e conhecido, mas residente à cidade de São Paulo.¹⁶ Com apenas 11 anos de idade ele havia sido entregue a terceiros e se encontra, não se sabe o porquê, na casa de uma família com residência no Rio de Janeiro. Em outro julgado, uma menor de 18 anos de idade, de origem portuguesa, é considerada órfã porque seus pais residem em Portugal.¹⁷ Vê-se, portanto, que o estado de orfandade poderia recair sobre filhos legítimos de pais ausentes e não somente sobre menores de pais falecidos. Ainda que não se tenha encontrado nenhum exemplo na amostra,

¹⁵ É, neste sentido, o Aviso nº 312 de 20 de outubro de 1859: “...a menor, filha de pai incognito, e que tem mãe viva, deve ser considerada Orfã em face das nossas Leis...” (*Collecção das decisões do governo do Império do Brasil de 1859*, p. 281).

¹⁶ 1 de outubro de 1890 (ANRJ, nº 829, maçõ 2291).

¹⁷ 22 de dezembro de 1888 (ANRJ, nº 377, maçõ 2287, gal. A).

também é órfã a criança que teve o pai declarado como incapaz.

O conceito jurídico de órfão independe, assim, da situação de desamparo ou abandono moral e material da criança, essa categoria jurídica sendo imensa, constituindo verdadeiro exército de crianças fora do pátrio poder e debaixo da autoridade do juiz. O conceito de órfão se adequa perfeitamente à esta política paternalista, reforçada a partir do século XVI, na qual o monarca figura como o pai dos seus súditos, exercendo, por intermédio dos seus juizes, “pátrio poder” em face da criança órfã.¹⁸

3.1.2. Soldada, tutela e mundo rural

A segunda característica da legislação portuguesa é a distinção entre órfãos em função de seu pertencimento à determinada categoria social - *agricultorum filios* e *nobilitatem filios*, para usar as expressões da época. Aqui, a diferença entre soldada e tutela fica bastante saliente. Os órfãos, “filhos de taes pessoas”, jamais podem ser dados à soldada, e devem ser ensinados a ler e escrever até completarem 12 anos de idade (Ord. Filip., Liv. I, Tít. 88, §15). Neste caso, o juiz deve apenas ordenar “o que lhes necessário for para seu mantimento, vestido e calçado, e todo o mais em cada hum ano”; igualmente os filhos de “Officiaes mechanicos” devem ser “postos a aprender os officios de seus pais”, ou qualquer outro ofício “segundo sua disposição e inclinação”, e portanto não são passíveis de receber soldada (Ord. Filip., Liv. I, Tít. 88, §16). Todos os gastos devem ser inscritos no inventário dos bens do pai defunto a fim de recompensar o tutor ou pagar o mestre pelo ensino de determinado ofício.

¹⁸ As Ordenações Filipinas preveem a criação dos “Offícios de Juiz e Scrivão dos Órfãos” em todas as vilas e lugares onde houver mais de “quatrocentos visinhos”, devendo também o juiz, “com grande diligencia e cuidado saber quantos órfãos há na Cidade, Villa ou logar” (Ord. Filip., Liv. I, Tít. 88, §3).

Nas Ordenações Filipinas apenas os órfãos filhos de lavradores podem ser dados à soldada. Isto é perceptível nas regras específicas sobre os tipos de serviços que podem ser exigidos deles, tais como “guardar gado e bestas”, essas atividades sendo acessórias à atividade principal da lavoura (Ord. Filip., Liv. I, Tít. 88, §13). Ainda que a fortuna não seja o único elemento de distinção na antiga sociedade estamental, note-se que nas Ordenações Filipinas a soldada é prioritariamente destinada ao mundo rural, para os trabalhadores da lavoura, este meio formado na sua maioria por pessoas com patrimônio familiar reduzido e desprovida de bens provenientes de herança ou legado. Isto significa também que o ambiente doméstico da casa não é o principal espaço visado pela legislação portuguesa da soldada e tutela de órfãos, ao contrário do que ocorrerá no Brasil, como demonstrarei mais adiante.

A partir do final do século XVIII, como já dito, há notável mudança de perspectiva sobre a tutela dos órfãos, e uma nova inteligência sobre as regras da soldada aparece por intermédio da legislação extravagante. Neste ponto específico, é interessante o Alvará de 24 de outubro de 1814, assinado pelo príncipe regente no palácio do Rio de Janeiro, e destinado à cidade de Lisboa, que desonera de pagar a soldada aquele que se propuser a “criar e amparar” algum órfão e “mandar ensinar a ler e escrever” até completar a idade de 16 anos.¹⁹ O alvará também reafirma o papel da Casa Pia, estabelecimento lisboeta criado em 1780, destinado à educação de órfãos e à recuperação de mendigos e vadios através do trabalho, para promover a “educação dos Órfãos desamparados”. O ideal da educação-instrução, como elemento de “prosperidade geral do Estado”, atinge

¹⁹ Alvará de 24 de outubro de 1814 que dá providencias a bem dos orphãos desamparados (*Collecção das leis do Brazil de 1814*, p. 34).

o regime jurídico da soldada que passa a ser dispensada a todos aqueles, e independe da sua “condição social”, dispostos a se ocupar da alfabetização dos seus pupilos.

Ainda assim, no caso de concorrência entre diversos “amos”, como anota Pereira de Carvalho, “deverá o juiz preferir sempre os lavradores, por ser a agricultura a profissão a mais importante e a mais inocente. Quando os bons costumes e a boa moral desaparecem dos campos, em que estado estarão as cidades e as villas!” (Carvalho, 1880, p. 39). Embora o mundo rural tenha continuado a ser, mesmo no início do século XIX, o principal destino dos órfãos, a não-exigência do fornecimento de soldada por parte do “tutor educador” é um benefício do poder monárquico, uma exceção à regra geral segundo a qual todo tutor deve pagar soldada ao órfão maior de 7 anos porque pode exigir dele um serviço. Essa mudança de mentalidade que consiste na valorização da instrução, do aprendizado em ler, escrever e contar, enquanto elemento primordial da tutela, foi aplicado de modo distorcido no Brasil.

3.1.3. O recrutamento dos órfãos soldadeiros

A terceira característica consiste no procedimento de recrutamento do órfão mediante soldada. É preciso ressaltar que a retirada do círculo familiar para ser colocado sob a responsabilidade de terceiros é um caso de exceção. Aqui vigoram duas regras fundamentais. Primeira: para se habilitar à soldada o órfão deve ter no mínimo 7 anos, não podendo antes dessa idade ser exigido dele nenhum tipo de serviço (Ord. Filip., Liv. I, Tít. 88, §13). Segunda: o órfão não pode ser retirado de sua mãe ou de seus avôs para ser dado à soldada. Seguindo a mentalidade da época, os parentes próximos ou qualquer pessoa com algum grau de paren-

tesco podem recrutar o serviço do menor mediante pagamento de soldos. Por isto, se há membro da família vivo e conhecido, as Ordenações Filipinas preveem regras de preferência: cabe à mãe viúva que viver “honestamente” tomar o serviço do órfão, e na falta desta, o avô, em seguida os parentes próximos até o 4º grau, em detrimento dos demais pretendentes.²⁰

Os órfãos são recrutados mediante pregão feito pelo juiz ao final de cada audiência, ocasião em que os interessados tomam conhecimento das casas onde eles se encontram, sem jamais, divulgar seus nomes. O leilão dos órfãos é feito diretamente no lugar onde eles se encontram e arrematados por aquele que “mais soldada der”.²¹ Em seguida, é assinado um termo por meio de escritura pública entre o amo e o soldadeiro no qual constará o serviço a ser realizado, a sua duração e a quantia a ser paga, devendo inclusive ser indicado fiadores para assegurar o seu bom cumprimento.

As Ordenações Filipinas proíbem os juízes a tomarem para si os órfãos em soldada, ainda que paguem quantia superior àquela ofertada em leilão. É, também, defeso a terceiros de se servirem de órfãos quando a autoridade judicial já designou determinada pessoa para a tutela. Percebe-se que a circulação de crianças no judiciário obedece a regras precisas com vistas a evitar abusos, de modo que sua inobservância acarreta pena de multa tanto aos juízes quanto àqueles que recebem indevidamente os órfãos.

O único caso de rompimento do termo de soldada previsto nas Ordenações Filipinas é

²⁰ *Ibid.*

²¹ Muito embora o título consagrado à soldada dos órfãos não estipule valor algum, encontra-se no Livro IV, Título 31, consagrado às “soldadas dos criados”, o valor máximo de 1.500 réis para os menores soldadeiros, “além do comer, vestir e calçar” (Ord. Filip., L. IV, Tít. 31, §6-8). Verdade que no século XIX esse montante não representa mesmo valor monetário.

a fuga de órfãos (Ord. Filip., Liv. I, Tít. 88, §17). Aqui há previsão de duas situações: quando os “órfãos fugirem por culpa de seus amos”, por exemplo no caso de maus tratos; e quando for por culpa dos próprios órfãos soldados. No primeiro caso, os amos ou tutores se obrigam a pagar o tempo do serviço prestado, sem que o menor seja obrigado a completar o serviço acordado no termo; no segundo caso, os órfãos serão constrangidos a servir gratuitamente pelo tempo que restar, tal como acordado no termo, não devendo, entretanto, essa sanção ultrapassar 6 meses. Neste último caso, o tutor ou amo pode recusar o serviço do órfão, devendo declarar a recusa em até um mês, e se algum dinheiro lhe for devido, este se tornará “soldo à livra”, ou seja, a indenização será *pro rata*, proporcionalmente ao tempo que trabalhou.

Essas são as principais características da legislação portuguesa para a soldada e tutela de órfãos. Veremos em seguida como esses elementos se transformam na prática judiciária brasileira.

3.2. A prática judiciária brasileira

O juízo de órfãos e ausentes da 2ª vara foi originalmente criado pela Lei nº 2.033 de 20 de setembro de 1871, muito embora essa jurisdição existisse há mais tempo.²² Nas duas últimas décadas do século XIX a nomeação de soldada e tutela é um expediente processual corriqueiro, célere, de aspecto administrativo, de modo que quase todas as decisões analisadas são breves e prescindem de fundamentação legal. Com efeito, o regime jurídico original da soldada e tutela,

²²Tudo indica que o juiz de órfãos e ausentes da 1ª vara foi instituído pela primeira vez por meio do Alvará de 2 de maio de 1731 com atribuições restritas, notadamente para cuidar dos inventários e partilhas de herdeiros menores ou incapazes, e com competência para nomear tutores e curadores. Durante o Império do Brasil a competência do juiz de órfãos se amplia consideravelmente, o que indica sua importância e função social.

aquele pormenorizado nas Ordenações Filipinas, não se observava mais com exatidão. O contexto é outro (3.2.2) e o procedimento adaptado à realidade brasileira (3.2.1).

3.2.1. O procedimento adotado no Juízo de órfãos e ausentes da 2ª vara

O procedimento no judiciário brasileiro assume dois caminhos: ou o órfão é entregue à pessoas com algum vínculo de parentesco mediante assinatura do “Termo de tutela” e, portanto, sem arbitramento de soldada, o que equivaleria à *tutela de direito comum*; ou o órfão é entregue à pessoas sem nenhum vínculo de parentesco, mediante assinatura do “Termo de responsabilidade”, o que pressupõe a *tutela com soldada* e o agregamento do órfão à casa enquanto “empregado doméstico”. Todos os Termos de responsabilidade analisados são bastante genéricos, com cláusulas abertas sobre os deveres do signatário em face do menor, nenhum faz referência explícita à obrigação em prestar serviço doméstico, mas isto fica subentendido com o arbitramento da soldada.

Cai assim por terra as regras previstas na legislação portuguesa. Não há primazia da família para receber os menores soldados. Muito pelo contrário. Os parentes são proibidos de recebê-los mediante soldada que é unicamente prevista às pessoas sem vínculo de parentesco com o órfão. A distinção entre tutela de direito comum e soldada é aplicada à risca, ao menos até 1889, a tal ponto que uma decisão ordena a entrega do órfão a terceiro mediante soldada “até o pai [natural] completar o reconhecimento”, o que transformaria o termo de responsabilidade em tutela.²³

²³ANRJ, nº 346, maço 2287 A.

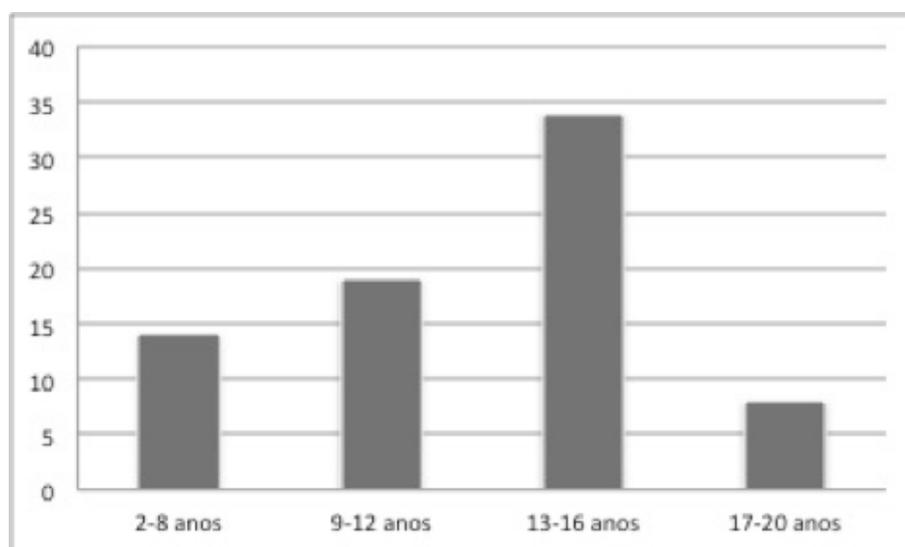
Apenas órfãos a partir de 8 anos de idade podem entrar no regime da soldada, esse limite previsto na Lei nº 2.040 de 28 de setembro de 1871 (Lei do Ventre Livre), em detrimento das Ordenações Filipinas que fixa aos 7 anos. Havia órfãos em tenra idade que chegavam ao juízo, neste caso a soldada sendo atribuída “a termo”, o que significa que o depósito do valor só se efetuará a partir da idade legal ou outra fixada pelo juiz. É o caso de Luís, de apenas 2 anos, que só poderá receber soldada depois de “completar 8 anos”.²⁴ E, também, da menor Manuela, de 7 anos de idade, que “não perceberá soldada” até completar 10 anos.²⁵ Na amos-

tra (Gráfico 1), a maioria dos soldadeiros tem entre 13 e 16 anos, com predominância do gênero feminino para todos os anos, salvo para 1886 que o número se iguala. De fato, na mentalidade da época o serviço doméstico é parte integrante da formação e educação das meninas órfãs, a exemplo do colégio Imaculada Conceição, fundado no Rio de Janeiro em 1854, que recebia “órfãs brancas” e “meninas de cor”. Nesta divisão racial, as “meninas brancas” eram destinadas à “formação religiosa, moral e prática de boas empregadas domésticas e donas-de-casa”, enquanto as “meninas de cor” se limitavam à “formação de empregadas domésticas e semelhantes” (Rizzini, 2003, p. 27).

²⁴23 de outubro de 1889 (ANRJ, nº 248, maço 2287).

²⁵22 de junho de 1886 (ANRJ, nº 2223, maço 2292).

Gráfico 1 – Idade dos órfãos soldadeiros



Fonte: ANRJ, fundo ZM

O procedimento é essencialmente administrativo e, portanto, de jurisdição voluntária, mas poderia se tornar contencioso em face de algum elemento de controvérsia ou pela complexidade do fato.²⁶ Nestes casos, o juiz

averigua a idoneidade²⁷ do solicitante tanto pelo procedimento do “auto de perguntas”, que consiste no interrogatório de pessoas envolvidas na demanda, como pelo “auto de justificação” mediante documento escrito de pessoas vivendo em torno dele. O juiz

²⁶ O artigo 4 do Regulamento nº 143 de 15 de março de 1842 atribuía essa dupla característica dos juizes de órfãos, a de julgar *administrativamente e contenciosamente* as matérias que lhes competem (Collecção das leis do Império do Brazil de 1842, p. 201).

²⁷ O fato do tutor ser solteiro é elemento desfavorável e pode significar falta de idoneidade. O estado civil de casado de João Felix foi decisivo para lhe conferir a tutela sobre a menor Maria e retirá-la da companhia de Maria do Carmo, mulher solteira (28 de março de 1890, ANRJ, nº 793, maço 2291).

pode ainda ouvir o próprio menor, e aqui surpreende o fato dele buscar sua verdadeira intenção, vontade, para decidir o seu destino. Em alguns casos, a tutela da mãe é preterida em face da resposta do menor em desejar continuar na casa do atual responsável quando ele já vive em companhia deste há algum tempo.²⁸ Todo o procedimento é acompanhado de perto pelo Curador geral dos órfãos, uma espécie de ministério público, que opina quando solicitado, segundo o interesse da criança.

O valor da soldada é fixado segundo o “prudente arbítrio do juiz”, se distanciando, neste ponto, da legislação portuguesa, que prevê o leilão (Almeida, 1870, p. 211, nota 1). Nas fontes compulsadas (Gráfico 2), os valores das soldadas variam entre 1 mil a 40 mil réis, mas a média geral se situa entre 5 e 10 mil. Em certos casos, dependendo da idade da criança, uma parte do valor pode ser entregue ao menor e a outra depositada, e neste ponto específico a lei de locação de serviços é incorporada à praxis do juízo.²⁹ É, neste sentido, um processo de 1885 no qual o juiz ordena a soldada no valor de 12 mil réis, sendo 10 mil réis depositado na Caixa econômica, e 2 mil entregues diretamente à menor.³⁰ Como já dito, o valor arbitrado não é diretamente entregue ao menor, mas depositado cada mês em uma conta da Caixa econômica que funciona como cofre dos órfãos, além deste valor ser anotado em uma caderneta criada em nome do menor. É um tipo de pecúlio, que também pode servir de seguro, retido em um “cofre público” até a maioridade ou emancipação do indivíduo,

²⁸ 28 de março de 1890 (ANRJ, nº 1825, maço 2307); 2 de julho de 1890 (ANRJ, nº 3885, maço 208).

²⁹ Lei nº 108 de 11 de outubro de 1837. O artigo 6 dessa lei prevê que em todos os contratos “se designará a parte da soldada” que os menores devem “receber para suas despesas que não poderá exceder da metade”, a outra parte ficará “guardada em depósito... e entregue ao menor logo que acabar o tempo do serviço a que estiver obrigado, e houver sahido da menoridade” (*Collecção das leis do Império do Brazil de 1837*, p. 77).

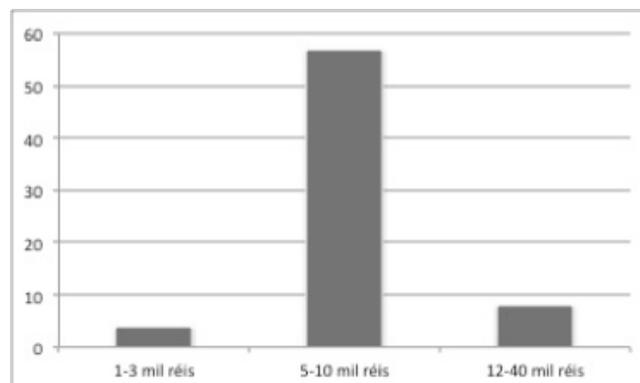
³⁰ 20 de outubro de 1885 (ANRJ, nº 6059, maço 324).

momento em que ele se torna habilitado para solicitar o levantamento. Em outras palavras, é um fundo garantidor do futuro cidadão para lhe assegurar certa estabilidade financeira quando da sua maioridade. Entretanto, a soldada poderia funcionar como seguro de saúde, para cobrir as despesas médicas do menor. Essa função fica clara quando em 1885 a menor Ambrosina adoece, “soffrendo de tuberculosas incipientes”, necessitando de tratamento “fora da Corte”, e o responsável solicita a suspensão do “pagamento da soldada até que a mesma volte restabelecida”. Em janeiro de 1886, o responsável informa ao juízo que a menor já se acha em “bôas condições de saúde”, e solicita a entrega da caderneta que havia sido recolhida em cartório “a fim de continuar a depositar a sua soldada na caixa econômica do corrente mês em diante...”.³¹ A soldada depositada poderia, enfim, funcionar como seguro de vida, para cobrir as despesas com o funeral no caso de morte do menor.³²

³¹ 7 de novembro de 1882 (ANRJ, fundo ZM, nº 2033, maço 2307^a).

³² 31 de janeiro de 1885 (ANRJ, nº 965, maço 2297A).

Gráfico 2 – Valor da soldada



Fonte: ANRJ, fundo ZM

É preciso dizer que as soldadas depositadas ficavam disponibilizadas ao governo mediante empréstimo a juros baixo. Desde a lei de 22 de agosto de 1860, a Caixa Econômica está incorporada aos Montes de piedade, e passa a se constituir como instituição híbrida. É, ao mesmo tempo, filantrópica e de empréstimo a juros (Areas, 1883, p. 4). Isto significa que a soldada assumia também a forma de arrendamento. A contribuição fixa em contrapartida aos serviços prestados pelos soldadeiros e sua retenção em cofre público assegura uma renda mensal que poderia ser colocada no mercado de crédito pelo governo imperial (Cardozo & Moreira, 2016, p. 163). Com a arrecadação da soldada e, de modo geral, a incidência de emolumentos sobre os bens deixados aos órfãos, a movimentação financeira do cofre dos órfãos é bastante intensa, funcionando como importante fonte de receita ao governo imperial. Todos os valores depositados deveriam ser levantados por meio de precatórios autorizados pelo juiz de órfãos. Não deve ter sido raro os casos de absorção da soldada pelo governo sem que o menor tenha solicitado o levantamento, seja por desconhecimento, seja por alguma outra circunstância, como por exemplo o seu desaparecimento. Havia, por outro lado, casos de casamento com o único intuito de emancipar a menor para obter o levantamento da soldada pelo marido.³³

Passemos agora ao exame do contexto brasileiro.

3.2.2. O contexto brasileiro da soldada e tutela

A legislação se aplica em ambiente inteiramente diverso daquele o qual havia sido

destinada no Antigo Regime português, a saber, a lavoura, o mundo rural. Nas fontes compulsadas, soldada e tutela são menos conferidas à pessoas residentes em fazendas, sítios, chácaras, do que à pessoas residentes em casas, sobrados, estalagens. A circularidade de crianças no período indicado inscreve-se no contexto de aumento da população urbana carioca, provocado, nas palavras de G. Freyre, pela depreciação do antigo patriarcado colonial (Freyre, 1951). Estudos já demonstraram que a partir da lei de 1871 a urbanização se acompanhou de considerável aumento do setor de serviço doméstico, por que ingressaram a mão-de-obra de pobres livres, libertos e escravos (Soares, 2007; Chalhoub, 2009, p. 200).³⁴ Um sintoma da crescente demanda por trabalhadores domésticos nos centros urbanos é a diversificação dos serviços oferecidos pelas “Casas de Comissão” de aluguel de escravos que se apresentam, doravante, como “casas de comissão ou agências para alugar, comprar e vender escravos e alugar pessoas de serviço doméstico” (Soares, 2007, p. 53). Alguns menores órfãos passaram pelas Casas de comissão, como é o caso da menor Teotonilha, entregue a Francisco Bittencourt por um “empregado da comissão”, e se encontrando na casa dele há mais de um ano sem que ninguém viesse procurá-la.³⁵ Mesmo caso da menor Candida que havia sido entregue à Casa de comissão por sua madrinha.³⁶

É, também, neste período que proliferam os “escravos de ganho”, regime de trabalho cativo típico do ambiente urbano, no qual escravos eram mandados pelos seus senhores à rua para realizar os mais variados tipos

³³Em 18 de julho de 1893, José Maria de Almeida, casado com Maria da Glória, figurando como o “cabeça de casal”, requer ao juiz alvará para levantar a quantia depositada na caderneta da caixa economica de sua esposa (ANRJ, nº 377, maço 2287). Muito embora esse processo ultrapasse os limites cronológicos da amostra, essa situação não parece ter sido rara.

³⁴O desenvolvimento do setor doméstico, a sua explosão nos anos anteriores à Abolição, está diretamente ligado com o fim do tráfico negreiro, o que levou o comércio de escravos a se reorganizar. Um sintoma dessa reorganização foi a proliferação de escritórios ou casas de compra, venda e aluguel de escravos (Soares, 2007, p. 43).

³⁵2 de março de 1888 (ANRJ, nº1753, maço 2306A).

³⁶28 de maio de 1885 (ANRJ, nº 725, maço 2290A).

de serviços e que “no fim do dia tinham que entregar a seus proprietários uma determinada quantia por eles previamente determinada” (Soares, 1988, p. 108). Em período no qual serviço urbano e serviço doméstico eram realizados por diferentes categorias sociais, estabeleceu-se no juízo de órfãos a regra geral, tirada da prática, segundo a qual todo menor soldadeiro deve necessariamente ser empregado somente em serviços domésticos, sendo defeso ao responsável mandá-lo realizar “serviços de rua”.³⁷

É preciso dizer que nas últimas décadas do século XIX, o hábito de “alugar” crianças para o serviço doméstico já era uma prática enraizada nas famílias abastadas e também naquelas da “burguesia de boutique” do centro urbano carioca. Quando se examina a procedência do menor (Gráfico 3), isto é, a situação na qual ele se encontrava antes de ser dado à soldada pelo juízo de órfãos, mais da metade das crianças (34 do total) já vivia em companhia da família do solicitante da soldada. Ainda que esse resultado seja

nitidamente influenciado pelo ano de 1888 com 14 pedidos, muitos feitos, diga-se de passagem, por ex-senhores para legalizar a relação jurídica com os ex-íngênus, esta é a principal situação encontrada na amostra, o que nos leva a reafirmar a espontaneidade da circulação de crianças entre famílias à revelia do judiciário. Os tutores naturais acertavam diretamente com as famílias as condições do acolhimento, tal como o caso de Theresa, mãe da menor Maria Carolina de 8 anos, pobre, “adiantada em annos” e sem “meios de sustentar e dar educação”, alega ter aceitado o pedido do Dr. Bernardo Teixeira Velho de acolher sua filha em casa, “para lhe dar sustento e a educação compatível com a classe a que o seu nascimento a deve destinar”.³⁸ A soldada, nestes casos, serve para respaldar juridicamente uma situação de fato, tal como expõe Antônio, comerciante que detém em seu poder o menor Clemente de 8 anos de idade, ao requerer assinatura do Termo de responsabilidade para “melhor regularidade e de acordo com as leis que nos regem... legalise a estada do dito menor”.³⁹

³⁷14 de dezembro de 1885 (ANRJ, nº 3153, maço 162). O menor poderia, também, ser dispensado simplesmente por falta de “aptidão ...para o serviço”, o que ocorreu com a menor Lina de 9 anos de idade (27 de junho de 1885, ANRJ, nº 3698, maço 182).

³⁸24 de agosto de 1886 (ANRJ, nº 1691, maço 2282A).

³⁹30 de setembro de 1886 (ANRJ, nº 405, maço 22).

Gráfico 3 - Procedência do menor soldadeiro

Menor recolhido na rua	3
Desoneração de soldada	3
Menor proveniente do cativo	2
Trazido da África (menor estrangeiro)	1
Menor em companhia do solicitante da soldada	31
Menor à disposição do juízo para soldada	1
Recolhido no Asilo de Mendicidade	11
Recluso na Casa de Detenção	1
Castigos imoderados	13
Tutela da mãe	6

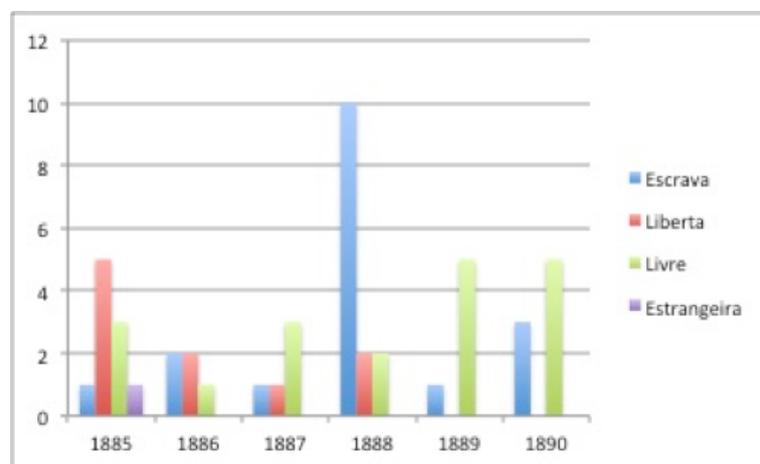
Fonte: ANRJ, fundo ZM

Há, também, casos de menores destinados ao serviço doméstico pelos próprios parentes, e até mesmo pela própria mãe, a fim de lucrar com a remuneração obtida pelo menor. Aqui, é curioso o caso de Joanna Silva, de 18 anos de idade, ao alegar estar “cansada de suportar as exigências e rigores da dita sua mãe, que a obriga a andar sempre alugada recebendo todo o dinheiro só para si, deixando-[a] ...sem recursos...”.⁴⁰ Por isto, requer que a pessoa na casa de quem ela se encontra alugada assine o termo de responsabilidade para entrar no regime da soldada e assim garantir a remuneração pelo serviço prestado mediante os depósitos na caixa econômica. Percebe-se que o regime jurídico da soldada, neste caso, protege os ganhos do órfão prestador do serviço. Os outros dois principais casos que motivaram o juiz de órfãos a “dar o menor à soldada” foram: maus tratos infligidos por antigos tutores/responsáveis, e retirada da condição de interno do Asilo de Mendicidade (Gráfico 3).

A diversidade do universo da soldada se verifica pela análise do estatuto jurídico dos genitores, precipuamente da mãe, o que poderia também indicar aquele da criança (Gráfico 4). É preciso dizer que a identificação desses estatutos é muitas vezes difícil, já que nem todos os processos possuem certidão de batismo, devendo, neste caso, examinar cada detalhe da documentação para inferir essa informação. Encontra-se na amostra coletada as quatro principais categorias jurídicas existentes no Brasil Império: escravo, liberto (aqui incluído o ingênuo), livre e estrangeiro. Levando em conta que apenas dois menores escravos aparecem na amostra - estes tendo sido temporariamente colocados no regime da soldada⁴¹ -, todos os outros são livres ou libertos. Mas a docu-

mentação não revela com precisão a distinção entre uma e outra categoria jurídica, e além disto as informações coletadas não recobrem toda a amostra. Como se percebe, os números representando a condição jurídica do genitor oscilam bastante entre 1885 e 1887, e isto não seria consistente para avançar hipóteses. Estudos realizados a partir do fundo do juízos de órfãos de diversas regiões revelaram que entre 1871 e 1895 as crianças livres são maioria nos processos de tutela e soldada, e os libertos (ingênuos) figuram em menor número (Geremias, 2015, p. 4). No entanto, esses mesmos estudos mostraram que os ingênuos, aqueles nascidos de ventre livre por determinação legal, são maioria em 1888, o que converge com os resultados obtidos a partir da amostra aqui trabalhada (Papali, 2003, p. 130; Urruzola, 2014, p. 102; Lobo, 2015, p. 102). Uma explicação para este fato é que até a Abolição os senhores não precisavam recorrer ao regime da soldada, e mantiveram os filhos de suas escravas sob o seu poder com respaldo na lei de 1871.

Gráfico 4 - Estatuto jurídico dos genitores



Fonte: ANRJ, fundo ZM

⁴⁰27 de outubro de 1885 (ANRJ, nº 696, maço 2282).

⁴¹Essa situação por si só merece um estudo à parte.

Após a Lei nº 3.353 de 13 de maio de 1888 (Lei Áurea) os menores libertos (ingênuos) deixam de ser mencionados nos autos do processo. Essa constatação pode parecer óbvia, já que com a Abolição o liberto desaparece enquanto categoria jurídica. No entanto, é importante ressaltar que a categoria de escravo continua a ser mencionada nos processos, em alguns casos precedida da partícula “ex” (ex-escrava), essa condição não tendo mais nenhum valor jurídico, muito embora se mantenha como categoria social. O aumento das ordens de soldada a partir de 1888 e sua perpetuação para além de 1889 demonstra o aquecimento da atividade judiciária no pós-abolição (Gráfico 5). As ordens de soldada quase triplicam, passando de 7 em 1887 para 19 em 1888 até alcançar 20 em 1890.

Após 1888, a soldada ganha nova configuração com relação aos ex-ingênuos e aos ex-escravos:⁴² o regime jurídico previsto na Lei do Ventre Livre é inteiramente abolido, devendo toda criança em poder do senhor ser entregue ao juízo de órfãos que passa a deter a tutela sobre eles. Isto provocou verdadeira “corrida” ao juízo de órfãos tanto por parte dos ex-senhores (Papali, 2003, p. 167 e s.) como das mães, agora ex-escravas, que passaram a disputar a tutela do ex-ingênuo (Urruzola, 2014). Ainda com relação aos ingênuos, a ida ao juízo de órfãos tornou-se uma medida necessária e prudente para assegurar e legitimar a manutenção do menor na domesticidade.

Neste contexto de aquecimento da justiça orfanológica, percebe verdadeiro esclerosamento da prática judicial, de modo que a distinção entre “tutela” e “soldada” desaparece, ambas sendo confundidas para perder

⁴² Como bem anotou K. Mattoso, a escravidão foi abolida antes que algum ingênuo tenha atingido seus 21 anos, o que significa a possibilidade de existir menores escravos às vésperas de 1888 (Mattoso, 1994, p. 202).

seus sentidos originais. Ainda que um parente tenha solicitado a tutela da criança, o juiz se sente autorizado a ordenar a soldada. É o caso do padrinho de Luiz, este ex-ingênuo de 9 anos de idade, que é indicado tutor pela própria mãe do menor.⁴³ Após o juiz ter verificado sua idoneidade, Luiz obtém a tutela do afilhado com a obrigação de “alimentar, vestir e educar o menor”. Além do encargo de tutor, uma vez que os padrinhos são considerados “parentes espirituais”, o juiz ordena a apresentação do menor em juízo dentro de oito meses “a fim de se marcar a soldada”. Esse segundo ato, consistindo em ordem de “soldada a termo”, é precedido da tutela de direito comum. Percebe-se que a extinção da condição de ingênuo provocou o redirecionamento ao serviço doméstico por meio da tutela que se articula com a soldada.

Poderia, também, ocorrer o contrário: o juiz nomear tutor um terceiro sem parentesco com o menor. Neste caso, em se tratando de ex-ingênuo, este se mantém vinculado à casa do ex-senhor que passa a exercer a tutela de direito comum.⁴⁴ O intuito do ex-senhor é o de se desonerar da obrigação de pagar a soldada ao alegar que o menor já vive em sua casa há muito tempo, e por isto caberia assinatura do Termo de tutela, em detrimento do Termo de responsabilidade. Não é raro o juiz acatar essa argumentação para conferir tutela de direito comum. Note-se aqui que esta tutela é conferida sem qualquer vínculo de parentesco entre tutor e pupilo. Aliás, o pleito do ex-senhor é justamente para provar existência desse vínculo por outro meio que não seja o do parentesco. Aparece, assim, a distinção entre “cria” ou “criada da casa” e “pessoa da família”. A “criada da casa” tem respaldo no Termo de

⁴³ 30 de maio de 1888 (ANRJ, nº 963, maço 2297A).

⁴⁴ 11 de junho 1888 (ANRJ, nº 1913, maço 2284A).

responsabilidade e presta serviço doméstico mediante soldada, ao passo que a “pessoa da família” é agregada à domesticidade por ter estabelecido laços de afeto com seus membros, essa relação jurídica sendo regida pelas regras da tutela de direito comum.⁴⁵

Neste sentido, Antônio Guimarães alega que a menor Amélia está em sua companhia como “pessoa da família”, e por isto requer a tutela, e não apenas ser responsável de uma menor que não é sua “criada”.⁴⁶ Como meio de prova, ele junta aos autos recibos de compras feitas em nome da menor, no qual a vendedora signatária se refere a ela como sobrinha de Antônio.⁴⁷ Nesses casos, é inútil dizer que o menor considerado como “pessoa da família” possa continuar prestando serviços domésticos na casa, o que esvaziaria a natureza jurídica da tutela, sendo a verdadeira intenção do requerente evitar o regime da soldada. Há apenas modificação formal da condição de *senhor* para aquela de *tutor*, porque, ao que parece, a relação de dependência permanece, podendo exigir do menor qualquer tipo de serviço sem ter a obrigação de fornecer qualquer remuneração a título de soldada e sem a obrigação de apresentá-lo em juízo.⁴⁸ Alguns nem mencionam no seu pleito a expressão “Termo de responsabilidade”, na esperança de se livrar do regime da soldada. É, neste sentido, o argumento pitoresco de Francisco José de Lima ao requerer assinatura de “Termo de obrigação para obstar qualquer eventualidade” com o intuito de amparar a menor Justina de 11 anos, filha da sua escrava fale-

cida.⁴⁹ O juiz ignora o pedido e ordena soldada no valor de 5 mil.⁵⁰ Poderia, também, ocorrer do senhor da mãe ter estabelecido vínculo de parentesco com o menor ao figurar, por exemplo, como padrinho na sua certidão de batismo.⁵¹ Neste caso, a tutela de direito comum poderia ser conferida de pleno direito.

Gráfico 5 - Evolução da tutela com soldada no juízo de órfãos



Fonte: ANRJ, fundo ZM

A burocracia, enfim, se flexibiliza, e algumas ordens de soldada e tutela são prolatadas diretamente pelo escrivão que redige em cartório o Termo de responsabilidade – às vezes qualificado “Termo de soldada”!⁵² – que é assinado pelo tutor sem qualquer despacho ou decisão ulterior do juiz.⁵³ Neste tipo de “soldada de cartório” há exigência de apresentação da caderneta do menor em juízo a cada seis meses como forma de controle da tutela.⁵⁴ A palavra “soldada” perde o seu sentido original para remeter a toda e qual-

⁴⁵ A distinção entre “criada” e “pessoa da família” coloca o tema da soldada de menores sob a perspectiva do trabalho doméstico (Fernandes, 2017, p. 286).

⁴⁶ 6 de fevereiro de 1890 (ANRJ, nº 1391, maço 2304).

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ No pós-abolição é comum a exigência de apresentação da caderneta do menor em juízo a cada seis meses como forma de controle da soldada. Ver decisões de 4 de maio de 1888 (ANRJ, nº 1699, maço 2282A); 17 de julho de 1889 (ANRJ, nº 762, maço 2291); 8 de outubro de 1890 (ANRJ, nº 3242, maço 162); 18 de novembro de 1890 (nº 2229, maço 2315); 27 de dezembro de 1890 (ANRJ, nº 5587, maço 295).

⁴⁹ 28 de janeiro de 1890 (ANRJ, nº 1731, maço 2306).

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ 31 de outubro de 1888 (ANRJ, nº 1743, maço 2282A).

⁵² 19 de novembro de 1888 (ANRJ, nº 573, maço 2290A).

⁵³ A desorganização chegou a tal ponto que o juiz poderia decidir a soldada, mas o termo assinado ser o de tutela sem fixação de soldo (4 de maio de 1888, ANRJ, nº 1699, maço 2282A).

⁵⁴ 4 de maio de 1888 (ANRJ, nº 1699, maço 2282A); 17 de julho de 1889 (ANRJ, nº 762, maço 2291); 8 de outubro de 1890 (ANRJ, nº 3242, maço 162); 18 de novembro de 1890 (nº 2229, maço 2315); 27 de dezembro de 1890 (ANRJ, nº 5587, maço 295).

quer relação empregatícia, inclusive por intermédio da tutela de parentes. No início do século XX, a soldada aparece como um tipo de “contrato de trabalho”, destinado aos menores pobres e desvalidos, para tirá-los da “rua a fim de serem educados por meio do trabalho” (Azevedo, 1996, p. 25).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da pesquisa restou evidente que a antiga legislação portuguesa se adaptou ao contexto brasileiro, o que significa dizer por outras palavras que muito pouco ou quase nada dos elementos originais da soldada sobreviveram à ação do tempo e do lugar. A prática da soldada e tutela esteve, até o final do século XIX, calcada nesta mentalidade tradicional da educação como parte integrante do serviço doméstico. O fato de os parentes lucrarem com a força de trabalho da criança, alugando os seus serviços a terceiros, não parece ter sido motivo de preocupação dos juízes, o único caso encontrado de insurgência contra essa situação adveio do próprio menor. Se levarmos em conta que o trabalho infantil era uma prática comum que não causava espanto à época, o questionamento dos juízes quanto ao “interesse da criança” se limitava a evitar maus tratos e ordenar a retirada da criança de um meio social ou familiar imoral ou depravado, ou até mesmo de uma instituição inapropriada.

Também apareceu evidente ao longo do estudo a flexibilidade do regime jurídico da soldada e sua aplicabilidade aos diversos estatutos jurídicos existentes no Brasil Império. Especificamente no pós-abolição, a última geração de menores libertos se diluiu na clientela da soldada. Resta saber se toda essa massa de soldadeiros continua, durante a Primeira República e mesmo além des-

se período, prestando serviços nas casas de família. Aqui, termino com uma indagação (ou provocação): se considerarmos o tipo de relação que se estabelece entre tutor e órfão soldadeiro, poderíamos afirmar, com enorme precaução, que a soldada constituiria a gênese do regime jurídico do trabalho doméstico, ao menos aquele que vigorou até a Emenda Constitucional nº 72 de 2013?

5. REFERÊNCIAS

- Aboim, D. G. C. (1759). *De munere judicis orphanorum*, 4 volumes, Lisboa: Bernardo Antônio de Oliveira.
- Alaniz, A., & Garcia, G. *Ingênuos e libertos – Estratégias de sobrevivência familiar em épocas de transição 1871-1895*. Campinas, Ed. CMU/Unicamp, 1997.
- Almeida, C. M. (1870). *Código philippino, ou Ordenações e leis do reino de Portugal recopiladas por mandado d'el-rey D. Philippe I, 14ª edição*. Rio de Janeiro: Typographia do Instituto Philomathico.
- Areas, J. C. A. (Barão d'Ourém) (1883). *Notice sur les institutions de prévoyance au Brésil*. Communication faite au Congrès scientifique universel des institutions de prévoyance lors de la deuxième session quinquennale en 1883. Pau: Imprimerie Garet.
- Ariès, Ph. (1973). *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*. Paris: Éditions du Seuil.
- Arquivo Nacional do Rio de Janeiro, *Acervo do judiciário, Fundo ZM: Juízo de órfãos e ausentes da 2ª vara*.
- Aulete, C. (1881). *Diccionario contemporâneo da língua portuguesa*, 2 volumes. Lisboa: Imprensa nacional.
- Azevedo, G. C. (1996). A tutela e o contrato de soldada: a reinvenção do trabalho compulsório infantil. *História social*, nº 3, p. 11-36.
- Bastos, A. C., & kuhlmann Jr, M. (2009). Órfãos tutelados nas malhas do judiciário (Bragança-SP, 1871-1900). *Cadernos de pesquisa*, v. 39, nº 136, jan./abr., p. 41-68.
- Cardozo, J. C. S., & Moreira, P. R. S. (2016). A importância de ser juiz de órfãos (Porto Alegre, século XIX). *Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul*, nº 151, p. 161-198.
- Carvalho, J. P. (1880). *Primeiras linhas sobre o processo orphanológico*, edição anotada pelo juiz de direito

- Didimo Agapito da Veiga Junior, 2ª parte. Rio de Janeiro: B. L. Garnier.
- Carvalho, L. R. (2003). *O Instituto dos Menores Artesãos e os pequenos voluntários da Guerra do Paraguai: 1850 a 1870*. Rio de Janeiro : UGF.
- Chalhoub, S. (2009). *Visões da liberdade. Uma história das últimas décadas da escravidão na Corte*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Collecção das decisões do governo do Império do Brasil (1859)*, t. XXII. Rio de Janeiro: Typografia nacional.
- Collecção das leis do Brazil de 1814* (publicado em 1890). Rio de Janeiro: Imprensa nacional.
- Collecção das leis do Império do Brazil de 1831* (1ª parte), 1837 (1ª parte), 1842 (t. V, Parte II), 1879 (Parte I, t. XXVI – Parte II, t. XLII). Rio de Janeiro: Typographia nacional. O ano da publicação é, respectivamente, 1875, 1861, 1843 e 1880.
- Dantas, M. D., & Costa, V. C. (2016). O pomposo nome de liberdade do cidadão: tentativas de arregimentação e coerção da mão-de-obra livre no Império do Brasil. *Estudos avançados*, 30 (87), p. 29-48.
- Fernandes, F. (2017). Criados, escravos e empregados: *O serviço doméstico e seus trabalhadores na construção da modernidade brasileira (cidade do Rio de Janeiro, 1850-1920)*. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal Fluminense.
- Fonseca, Cl. (2006). Da circulação de crianças à adoção internacional: questões de pertencimento e posse. *Cadernos Pagu* (26), jan.-jun., p. 11-43.
- Fonseca, M. V. (2001). As primeiras práticas educacionais com características modernas em relação aos negros no Brasil. In M. V. Fonseca e *alii.* (orgs.), *Negro e Educação: presença do negro no sistema educacional* (p. 11-36). São Paulo: Ação educativa.
- Fonseca, R. M. (2009). A jurisprudência e o sistema das fontes no Brasil: uma visão histórico-jurídica. *Revista Seqüencia*, nº 58, jul., p. 24-34.
- Freyre, G. (1951). *Sobrados e mucambos*, vol. 1. Rio de Janeiro: José Olympio.
- Geremias, P. (2015). Processos de tutela e contratos de soldada: fontes para uma historia social do trabalho doméstico infantil. *Anais do 7º Encontro Escravidão e Liberdade no Brasil Meridional*. Curitiba (UFPR), 13 a 16 de maio de 2015.
- Grinberg, K. (2011). A poupança: alternativas para a compra da alforria no Brasil (2ª metade do século XIX). *Revista de Índias*, vol. LXXI, nº 251, p. 137-158.
- Gutton, J. P. (1981). *Domestiques et serviteurs dans la France de l'Ancien Régime*. Paris: Aubier-Montaigne.
- Hespanha, A.-M. (2010). *Imbecillitas. As bem-aventuranças da inferioridade nas sociedades do Antigo Regime*. São Paulo: Annablume.
- Lafayette (1869). *Direitos de família*. Rio de Janeiro: B. I. Garnier.
- Lobo, M. F. (2015). *Liberdade tutelada: ingênuos e órfãos no Pará (1871-1893)*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em História Social da Amazônia. Universidade Federal do Pará.
- Marcílio, M. L. (1998). *História social da criança abandonada*. 1ª edição. São Paulo: HUCITEC, 330p.
- Mattos, H. (2013). *Das cores do silêncio*, 3ª edição revista. Campinas: editora Unicamp.
- Mattoso, K. (1994). *Être esclave au Brésil (XVIe-XIXe siècles)*. Paris: L'Harmattan, 2ª edição.
- Mendonça, J. M. N. (2012). Sobre cadeias e coerção : experiências de trabalho no Centro-sul do Brasil do século XIX. *Revista brasileira de história*. São Paulo : v. 32, nº 64, p. 45-60.
- Mendonça, J. M. N. (2008). *Entre a mão e os anéis. A Lei dos Sexagenários e os caminhos da abolição no Brasil*. Campinas: editora Unicamp.
- Morais Silva, A. (1813). *Diccionario da lingua portugueza*, t. 2, Lisboa, 1813.
- Paes, M. A. D. (2014). *Sujeitos da história, sujeitos de direitos: personalidade jurídica no Brasil escravista (1860-1888)*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de São Paulo.
- Papali, M. A. (2003). *Escravos, Libertos e Órfãos: a construção da liberdade em Taubaté (1871-1895)*. São Paulo: Annablume.
- Pegas, E. A. (1750). *Commentaria ad ordinationes regni Portugalliae*, t. 8. Lisboa: Michaelis Rodrigues.
- Rangel, A. (2018). *Le droit de correction de l'enfant (1804-1935)*. Beau Bassin: EUE.
- Rangel, A. (2017). O projeto de Teixeira de Freitas: um código civil antinapoleônico? Contribuição ao estudo do comparatismo jurídico no século XIX. In A. Wehling, G. Siqueira, S. Barbosa (orgs.), *História do direito. Entre rupturas, crises e descontinuidades*. Belo Horizonte: Arraes.
- Rangel, A. (2014). *Tous sont égaux sous le fouet*. Saarbrücken: Éditions universitaires européennes.
- Rizzini, I. & *alii.* (2004). *A institucionalização de crianças no Brasil*. Rio de Janeiro: editora PUC-RJ.
- Siqueira, G. (2017). O direito civil antes do Código de

1916: a ausência das Ordenações Filipinas e as expectativas na imprensa e na doutrina nacional. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro, a. 178 (473), jan./mar., p. 545-562.

Soares, L. C. (2007). *O “povo de cam” na capital do Brasil: a escravidão urbana no Rio de Janeiro do século XIX*. Rio de Janeiro: 7 Letras, FAPERJ.

Soares, L. C. (1988). Os escravos de ganho no Rio de Janeiro do século XIX. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, vol. 8, nº 16, mar.-ago., p. 107-142.

Teixeira, H. M. (2016). A criança no processo de transição do sistema de trabalho – Brasil, segunda metade do século XIX. *Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, p. 1-25.

Urruzola, P. (2014). *Faces da liberdade tutelada: libertas e ingênuos na última década da escravidão (Rio de Janeiro, 1880-1890)*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

Data de submissão: 15/10/2018

Data de aceite: 15/03/2020

EXPERIMENTALISMO E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DE TECNOLOGIA: o edital de projetos do Mobilab

 Felipe Luciano Pires ¹

Palavras-Chave

“políticas públicas”; “direito administrativo”; “contratações públicas”; “tecnologia”; “inovação”; “licitação”.

SUMÁRIO

1. Introdução. 1.1. O Direito Administrativo sob a ótica das políticas públicas. 1.2. Os problemas da Lei nº 8.666/93 e seus reflexos nas contratações públicas de tecnologia. 1.3. Metodologia. **2. O arranjo institucional do Mobilab.** 2.1. A concepção do Mobilab: das manifestações de junho de 2013 ao rearranjo institucional em agosto de 2017. 2.2. A natureza jurídica do Mobilab. 2.3. Desafios envolvendo a estratégia institucional adotada pelo Mobilab. **3. O Edital de Projetos do Mobilab.** 3.1. WiFi Livre SP: a origem do modelo de contratação adotado pelo Mobilab. 3.2. A aplicação do modelo do WiFi Livre SP para a realidade do Mobilab. 3.3. A estrutura do Edital de Projetos do Mobilab. 3.4. A realização do concurso público. 3.5. A estrutura dos contratos celebrados entre a Secretaria Municipal de Transportes e as proponentes vencedoras. 3.6. A execução dos contratos. **4. Conclusão:** o caso do Mobilab sob a perspectiva do direito nas políticas públicas. **5. Referências.**

Resumo

Passados 25 anos da promulgação da Lei nº 8.666/1993, as contratações públicas, principalmente as que tem por objeto insumos

tecnológicos, apresentam um conjunto amplo de obstáculos para sua operacionalização. Dentre eles, é possível citar a baixa discricionariedade conferida a gestores públicos, o distanciamento da doutrina de direito administrativo em relação ao cotidiano da implementação de políticas públicas e a maneira de operacionalizar as ferramentas jurídicas nos processos de desenho dos editais de licitação. Assim, o presente artigo analisa arranjos institucionais que visam a superação dos problemas recorrentes nas contratações públicas de tecnologia. Para isso, a partir de análise documental e entrevistas com atores participantes, apresenta-se um estudo de caso explicativo sobre o Edital de Projetos do Mobilab (Laboratório de Inovação e Mobilidade), licitação feita pela Secretaria Municipal de Transportes de São Paulo. Como resultado, conclui-se que há, nesse caso, experimentalismo e inovação na construção de arranjos para as contratações públicas de tecnologia, tendo em vista que é resultado de um processo de aprendizado institucional que fora iniciado em licitação anterior feita pela Prefeitura de São Paulo, que resultou no programa do WiFi Livre SP. Além disso, demonstra-se que a licitação estudada pode ser um exemplo para os demais setores da Administração Pública, apesar de ainda existirem desafios práticos e uma agenda de pesquisa a ser explorada em relação ao tema das contratações públicas de tecnologia.

¹Possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestrando em direito e desenvolvimento pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP) e advogado.

Nota de agradecimento: Esse artigo é resultado de discussões e reflexões iniciadas em pesquisa apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em 2017. Agradeço ao meu orientador, Diogo R. Coutinho, pelo incentivo e comentários feitos na avaliação do trabalho, bem como agradeço ao André Rosillo pela criticidade e sugestões realizadas durante a banca avaliadora. Por fim, gostaria de agradecer à Stephanie Penereiro pelas sugestões e pela imensa ajuda na revisão do texto. Todos os erros do artigo são de minha responsabilidade.

EXPERIMENTATION AND INSTITUTIONAL INNOVATION AT TECHNOLOGIES' PUBLIC PROCUREMENTS: the Mobilab's "Edital de Projetos"

 Felipe Luciano Pires

Key-words

“public policies”; “Administrative Law”; “public procurement”; “technology”; “innovation”; “bidding”.

Abstract

25 years after the promulgation of the Federal Law n. 8,666/1993, the public procurements present a vast group of issues which disturb their implementation, mainly those whose object is technologies of information. In this sense, three exemplary problems are: (i) the high restraint to public managers' discretion established by the public law legislation in Brazil; (ii) the detachment of the traditional Administrative Law approaches from day-to-day policies; and (iii) the way of applying legal tools at the design of technologies public procurements' rules. Thus, the present article aims to analyse institutional arrangements that have the intention of overcoming the recurring obstacles at technologies public procurements. In this sense, based on documental analysis and interviews with some of the participants agents, this paper

presents a explicative case study regarding the *Mobilab's* (Innovation and Urban Mobility Laboratory) *Edital de Projetos*, bidding made by the Municipal Secretary of Transports in São Paulo (SMT). In the end, the research concludes that it can be considered a case that illustrates the experimentalism and innovation at the designing of arrangements for technologies public procurements, considering that it is a result of an institutional learning process which has started at the WiFi LivreSP's bidding, a public policy also designed by the Prefecture of São Paulo. Besides, the work demonstrates that SMT's policy can also be an example for other Brazilian Public Administration's sectors. However, it is shown that there are still practical challenges and a research agenda that should be explored regarding this subject.

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 8.666/1993 permite que o Estado inove na implementação de arranjos institucionais para a contratação de tecnologia? Através de licitações, o Estado consegue incorporar tecnologias inovadoras a serem aplicadas em políticas públicas? Essas questões foram os elementos orientadores da pesquisa que deu origem ao presente artigo. Para responde-las, realizou-se um estudo de caso sobre o “Edital de Projetos do Mobilab”, licitação feita pela Secretaria Municipal de Transportes de São Paulo (SMT), cuja denominação formal é Concurso Público nº 001/2015 – SMT.GAB.

Tratou-se de um concurso público cujo objetivo foi a contratação de *startups*² para o desenvolvimento de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), a serem aplicadas nas políticas públicas de mobilidade urbana implementadas, principalmente, por duas empresas estatais municipais, a CET (Companhia de Engenharia de Tráfego)³ e a SPTrans (São Paulo Transportes S.A.).⁴ Essa licitação foi coordenada pelo Mobilab (Laboratório de Inovação e Mobilidade), instituição da Administração Pública Municipal criada após as manifestações de junho de 2013.

As duas principais finalidades do Mobilab são a abertura das políticas públicas municipais de mobilidade à participação social e a mudança na relação entre o setor público e empresas que investem em inovação tecnológica na área de mobilidade

²Diante da definição estabelecida pelo art. 3º, inciso II do Decreto Municipal de São Paulo nº 55.461/2014, startups são as “pessoas físicas com pretensão de constituir empresa e pessoas jurídicas que possuam processos ou serviços que utilizem software ou serviços de TIC como elementos do seu esforço de inovação, buscando atingir um modelo de negócios repetível, escalável e inserido no mercado”.

³Sociedade de economia mista institucionalizada pela Lei Municipal nº 8.394/1976. Sua competência abrange o planejamento e operação do tráfego viário na cidade de São Paulo.

⁴Sociedade de economia mista criada em 1995 e regida pela Lei Municipal nº 13.241/2001, cujas atribuições são o planejamento, gerenciamento e fiscalização do sistema de transporte urbano sobre pneus na cidade de São Paulo.

urbana. Por meio desse Laboratório, a SMT buscou estabelecer um local que possibilitasse a interface entre as principais entidades da Administração Pública Municipal no assunto de mobilidade urbana. Ao mesmo tempo, buscou fomentar a integração entre o setor público e *startups*, seja por meio de maior transparência no fornecimento de dados públicos, ou da internalização de inovações tecnológicas para a aplicação em políticas públicas.

Diante disso, em 2015, ano de publicação do edital da licitação em estudo, o Mobilab possuía dois principais “braços”. O primeiro deles era o Programa de Residência de *Startups*, que consistia na seleção de *startups* que estivessem desenvolvendo soluções tecnológicas com potencial de trazer impactos positivos à mobilidade urbana de São Paulo para se instalarem durante três meses na sede do Mobilab. Assim, haveria oferta de mentoria às empresas selecionadas, bem como fomento à troca de conhecimento entre os agentes públicos e privados e a criação de um canal de comunicação direto entre as áreas técnicas da Prefeitura e as *startups* selecionadas.

Já o segundo, o Edital de Projetos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), teve a finalidade de contratar, por meio de concurso público, 14 (quatorze) projetos de tecnologia da informação e comunicação inovadores a serem desenvolvidos em conjunto com o Mobilab. Eles seriam aplicados em variados segmentos do setor de transportes, tais como, controle semafórico, fiscalização das concessionárias dos serviços de transporte coletivo de ônibus, monitoramento do trânsito, planejamento de políticas públicas e registro de reclamações de usuários de transporte público. Cada um dos projetos deveria apresentar caráter ino-

vador e colaborativo desde a concepção das propostas, observadas as diretrizes mínimas estabelecidas pela SMT, de modo a permitir sua aderência aos objetivos do Laboratório e sua integração com os demais projetos e ações em curso.

Dessa forma, a partir de um estudo de caso explicativo⁵ sobre o Mobilab, principalmente acerca do Programa de Edital de Projetos, o artigo objetiva analisar como o arcabouço jurídico das licitações no Brasil, baseado na Lei nº 8.666/1993, permite ao setor público a incorporação de tecnologias inovadoras a serem aplicadas em políticas públicas. Em outras palavras, pretende-se observar a maneira pela qual os arranjos institucionais⁶ do Mobilab e do Edital de Projetos foram construídos e funcionaram na prática, de modo a avaliar se apresentaram soluções para os gargalos e problemas das contratações públicas de tecnologia.

Conforme será demonstrado nas próximas subseções do presente artigo, os principais óbices das licitações de tecnologia são: (i) a baixa discricionariedade dos agentes públicos conferida pela legislação nacional; (ii) o distanciamento da doutrina brasileira de Direito Administrativo em relação ao cotidiano das políticas públicas; (iii) a ausência de recursos humanos no interior do Estado que permitam a identificação das tecnologias necessárias para a solução de problemas; e (iv) a influência de agentes econômicos privados no processo de desenho dos editais de licitação.

Com o intuito de examinar como opera a instrumentalização jurídica dessa política pública no interior da “máquina do governo”

⁵Para maiores informações sobre o conceito de estudo de caso explicativo e sua diferença em relação às outras modalidades de estudos de caso, ver item 1.3 (“Metodologia”).

⁶Segundo Gomide e Pires (2014, pp. 19 e 20), arranjo institucional pode ser entendido como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”.

(Dallari Bucci, 2013, p. 18), procurou-se verificar se o Edital de Projetos do Mobilab representa uma inovação no uso das ferramentas jurídicas nas contratações públicas de tecnologia. Nesse sentido, analisa-se como ele lidou com os gargalos para a contratação de tecnologia, além de verificar se a solução é capaz de superar os obstáculos. A pesquisa substitui, assim, a comparação entre resultados das políticas públicas e sua previsão legal original por um olhar voltado a compreender o que influencia ações e comportamentos no decorrer do processo jurídico e político de implementação de uma política pública (Annenberg, 2014, p. 17).

A partir desse problema de pesquisa, apresenta-se inicialmente o pano de fundo da pesquisa, que consiste na relação entre as políticas públicas e o direito, e nos problemas apresentados pela Lei nº 8.666/1993, que se refletem nas licitações de tecnologia. A segunda parte do artigo apresenta a metodologia aplicada. Em seguida, é apresentado o estudo de caso, sendo que primeiro será descrito o histórico do Mobilab e seu atual arranjo institucional para, em seguida, expor a estrutura do Edital de Projeto. Encerrando o artigo, são feitas considerações finais no campo das contratações públicas de tecnologia a partir do estudo de caso realizado.

1.1. O Direito Administrativo sob a ótica das políticas públicas

A pesquisa no campo das políticas públicas exige essencialmente uma abordagem interdisciplinar, já que a restrição a apenas uma área do conhecimento não é suficiente para sua descrição e compreensão. Em outras palavras, a esfera das políticas públicas é considerada território de múltiplos mode-

los analíticos (Souza, 2007, p. 69).

Ainda que por muito tempo estudiosos tenham negligenciado a questão, a partir do conceito formulado por Dallari Bucci (2006, p. 39)⁷, observa-se que o Direito é elemento constitutivo das políticas públicas, visto que há uma variável qualitativa em seu elemento jurídico. Há quatro papéis exercidos pelo Direito em relação às políticas públicas: (i) estabelecer objetivos a serem perseguidos e situar a política no ordenamento jurídico; (ii) conceber condições de participação social, permitindo a vocalização de demandas; (iii) oferecer meios e ferramentas para concretização da política; e (iv) construir arranjos institucionais que sustentam sua efetividade (Coutinho, 2013, p. 194).

Nesse sentido, o direito administrativo pode ser encarado, segundo Coutinho (2013, p. 184), como ferramenta “de disciplina, proceduralização e de regulação da mobilização de atores mais ou menos organizados na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas”. Entretanto, essa tarefa não é simples. O direito administrativo brasileiro, por estar baseado tradicionalmente nas ideias liberais de ato administrativo e controle do Estado, não apresenta mecanismos que possibilitem uma visão estratégica e sistêmica das normas jurídicas que embasam os arranjos institucionais de políticas públicas. Esse diagnóstico é evidente quando observada a dificuldade da doutrina jurídica administrativista em lidar com experimentalismo e testes empíricos, dificultando a percepção da realidade dinâmica das po-

⁷Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridade, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”.

líticas públicas. Consequentemente, isso impede que arranjos institucionais de políticas públicas apresentem os atributos de flexibilidade (a possibilidade do arcabouço jurídico que estrutura o programa de ação governamental servir a mais de uma finalidade) e revisibilidade (característica de a política pública apresentar no seu corpo jurídico mecanismos de ajuste e adaptação) com maior intensidade (Coutinho, 2013, pp. 187 e 197)

Esses fatores são essenciais para o sucesso de determinada ação estatal, visto que a implementação de políticas públicas é uma fase essencialmente imprevisível e que, invariavelmente, demanda a realização de ajustes durante o percurso. Recursos financeiros e operacionais são finitos, as informações nem sempre são completas e a execução está nas mãos de inúmeros atores. Nesse sentido, a fase da implementação transforma a política pública de maneira inexorável, mesmo quando essa não se desvie das trajetórias previstas pelos tomadores de decisões (Marques, 2013, p. 33).

1.2. Os problemas da Lei nº 8.666/93 e seus reflexos nas contratações públicas de tecnologia

Os problemas ressaltados acima (excessiva rigidez das disposições legais e abordagem estática e formal do direito administrativo) são perceptíveis no caso da Lei nº 8.666/1993. Apesar de licitações e políticas públicas serem coisas distintas, observa-se que elas estão intrinsecamente ligadas na medida em que muitas vezes a licitação acaba sendo um instrumento para a efetivação da ação estatal configurada sob a forma de política pública.

Observa-se que a implementação e o desenho de determinadas políticas públicas podem exigir o diálogo com licitações, pois se não for bem estruturada, a etapa de contratação pública pode ser um óbice intransponível. Três exemplos da interface entre licitações e políticas públicas são: (i) contratações públicas sustentáveis⁸; (ii) casos de contratação direta em razão de dispensa ou inexistência de licitação; e (iii) licitações que visam estimular a inovação tecnológica, que é o objeto do presente trabalho.

A partir disso e tendo em vista o período de consolidação democrática, a Constituição Federal de 1988, no seu art. 22, inciso XXVII⁹, deu centralidade às normas federais na regulação geral das compras públicas que devem ser seguidas por todos os Estados e Municípios, limitando possibilidades de flexibilização dos procedimentos e dos critérios licitatórios adotados (Vojvodic; Astone; Vilella, 2015, p. 16). Além disso, os debates durante a tramitação do projeto da Lei nº 8.666/1993 no Congresso Nacional abordaram principalmente o combate à corrupção, muito em razão do caso PC Farias, que acarretou na renúncia e no posterior impeachment do então Presidente da República, Fernando Collor. Nesse sentido, acreditava-se que a prevenção à prática de atos lesivos à moralidade e impessoalidade pública deveria passar, necessariamente, pela diminuição da discricionariedade dos gestores públicos (Rosilho, 2013, pp. 20 e 95).

Diante disso, os legisladores de 1993, em continuidade a um movimento iniciado

pelo Decreto-Lei nº 2.300/1986, optaram pela descrição detalhada dos processos de contratação pública, antes definidos pelas instâncias inferiores da Administração, havendo uma “superlegalização” das normas gerais de licitações. Em outras palavras, prevaleceu a ideia de que as boas contratações públicas seriam aquelas resultantes do cumprimento estrito de regras procedimentais minuciosas e rígidas, aplicáveis a todos os entes federativos (Rosilho, 2013, pp. 91 e 226).

Além disso, o modelo adotado pela Lei nº 8.666/1993 tende a perpetuar equívocos na montagem dos arranjos institucionais, visto que sua correção depende da promulgação de lei, exigindo mobilização dos Poderes Legislativo e Executivo. A transferência de praticamente toda a competência decisória do administrador para o legislador também acarreta o bloqueio à inovação e à criatividade na gestão pública, pois incentiva que os agentes, diante do receio da declaração de ilegalidade de seus atos, se limitem a reproduzir comportamentos expressamente descritos no texto legal (Rosilho, 2013, p. 230). Um exemplo disso é o art. 40 da referida Lei, que por meio de 17 (dezessete) incisos determina minuciosamente qual deverá ser a estrutura dos editais de licitação.

Esses gargalos afetam, entre outras, as contratações públicas de tecnologia. Em geral, gestores públicos focam excessivamente no procedimento licitatório e pouco no resultado. A licitação é encarada como um *check-list* de requisitos que devem ser cumpridos, sem a visão do resultado a que esses processos se voltam. Nesse sentido, o formalismo adotado pelos órgãos de controle e a inflexibilidade da legislação tornam o processo de contratação de tecnologia pouco propenso a inovações e faz com que gestores pequenos

⁸De acordo com Palma (2015, p. 81), “contratações públicas sustentáveis são caracterizadas pela observância de critérios de sustentabilidade na fase da licitação (licitações sustentáveis) ou no momento da celebração do contrato (contrato administrativo sustentável).” (grifos da autora citada)

⁹Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

por excesso nos editais, a partir da descrição minuciosa do equipamento ou serviço pretendido, bem como os procedimentos a serem adotados pelos contratados, dificultando soluções inovadoras (Vojvodic; Astone; Vilella, 2015, p. 35).

Observa-se ainda um outro problema: a falta de capacidade institucional para a Administração Pública identificar ou reconhecer a demanda por tecnologia, bem como desenhar editais de licitações que possibilitem selecionar a melhor solução para a sua demanda (Vojvodic; Astone; Vilella, 2015, p. 34). Para isso, seria necessária a realização de análises críticas dos resultados de custo-benefício das contratações públicas de tecnologia, o que muitas vezes não é feito pelos gestores¹⁰, que acabam por julgar apenas com base no menor preço, critério de escolha que seria adequado somente para aquisição de produtos uniformes, cujas especificações técnicas não sejam muito variáveis, o que em regra não é o caso de produtos de tecnologia.

Compras públicas dessa natureza são caracteristicamente peculiares, não podendo ser aplicados modelos institucionais formulados para licitações de natureza completamente distinta. Apesar da existência do Decreto Federal nº 7.174/2010, que regulamenta a contratação de bens e serviços de informática pela Administração Pública Federal, tal questão não foi solucionada ainda. Isso porque o referido ato normativo pautou-se, principalmente, por especificar regras que já estavam presentes na Lei nº 8.666/1993 e diminuir a discricionariedade do administrador público por meio da definição dos procedimentos a serem adotados. Um exemplo disso é a previsão no art. 9º do

referido Decreto que estabelece que as contratações de tecnologia deverão adotar os tipos de licitação “menor preço” ou “técnica e preço”.

Destaque-se que o Novo Marco Legal da Inovação Tecnológica (Lei Federal nº 13.243/2016) procura lidar parcialmente com essas questões ao incluir, no art. 1º, inciso XII, e no art. 27, inciso V da Lei de Inovação (Lei Federal nº 10.973/2004), que a promoção do controle por resultados na avaliação de atividade inovadoras é um dos princípios jurídicos a serem observados por gestores públicos e controladores. Caso seguida, essa nova legislação teria o potencial de modificar o processo de implementação e avaliação de políticas públicas (Coutinho; Mouallem, 2016, p. 211).

Os gestores públicos entrevistados na presente pesquisa também apontaram que há uma grande influência das grandes empresas de tecnologia, que em geral já possuem outros contratos celebrados com o Poder Público, na condução dos processos de desenho das licitações de contratação dessa natureza feitas pela Prefeitura e pelo Governo Estadual de São Paulo, bem como pela União¹¹.

Essa atuação, de acordo com as entrevistas feitas, poderia ser realizada através da influência nos processos da fase interna da licitação. Ao invés de imporem seus produtos explicitamente, por exemplo, as empresas atuariam levando o Poder Público a elaborar editais que se encaixem dentro de suas limitações técnicas, mesmo sem motivos claros. Em outras palavras, elas atuariam no sentido de fazer com que a única conclusão possível da Administração Pública fosse a de que somente os seus bens ou serviços fornecidos atendam à demanda do órgão

¹⁰De Informações extraídas a partir de entrevistas realizadas com gestores públicos da Prefeitura de São Paulo que trabalham na área. Para maiores informações sobre as entrevistas, ver item 1.3 (“Metodologia”).

¹¹Idem nota de rodapé 10.

licitante¹².

A influência de empresas de tecnologia da informação nas contratações públicas pode adotar outras formas de atuação para contornar a realização da licitação. Um exemplo é a aquisição, por empresas estatais, de participação acionária em empresas privadas, possibilitando sua contratação com dispensa de licitação¹³. Da mesma forma, há casos em que a dispensa é implementada através da celebração de contratos de parceria, com objetivo exclusivo de prestar serviços à Administração¹⁴.

Diversos mecanismos fariam com que as descrições editalícias fossem desenhadas de forma a garantir demanda para produtos que já foram desenvolvidos, mas ainda não estão no mercado. Observa-se, assim, que haveria uma prevalência de interesses econômicos privados, em detrimento da busca pela solução mais eficiente ao Poder Público em termos tecnológicos e financeiros¹⁵.

Ademais, grandes empresas da área também inviabilizam a participação de outros concorrentes nas licitações através da impropriação de recursos administrativos durante e após o julgamento das propostas da licitação. Isso faz com que pequenas e médias empresas acabem desistindo de participar do certame, por não possuem tempo e recursos financeiros suficientes para encarar disputas jurídicas e administrativas que podem durar meses ou anos até serem solucionadas¹⁶.

Em suma, as consequências dos problemas citados acima podem ser resumidas,

¹²Idem nota de rodapé 10.

¹³Para maiores detalhes, ver TCU, Acórdão nº 1220/2016. Plenário. Relator: Min. Bruno Dantas. Sessão: 18/05/2016. Disponível em: <http://bit.ly/2fiH9St>. Acesso em 19/09/2017.

¹⁴O ESTADO DE S. PAULO. Caixa deve cancelar aquisição da Capgemini, diz TCU, 20/05/2016. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,caixa-deve-cancelar-aquisicao-da-capgemini--diz-tcu,10000052427>. Acesso em: 19/09/2017.

¹⁵Idem nota de rodapé 10.

¹⁶Idem nota de rodapé 10.

conforme constatou o Tribunal de Contas da União (2012, pp. 44 e 45), em: (i) contratar produtos e serviços que não agreguem efetivamente valor ao órgão e não ajudem a alcançar os objetivos definidos nos planos; (ii) contratar soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) com preços acima dos valores do mercado; (iii) contratar soluções de TIC que ultrapassem a necessidade do órgão; (iv) efetuar recebimentos provisórios e definitivos sem embasamento, isto é, os responsáveis não terem certeza de que o órgão está recebendo pelo que paga; e (v) efetuar pagamento com valor não correspondente ao produto/serviço recebido.

1.3. Metodologia

Para apresentar o modo como as ferramentas jurídicas foram utilizadas para a solução de gargalos da contratação pública de tecnologia para mobilidade urbana, optou-se pela metodologia do estudo de caso explicativo, que, segundo Yin (2015, p. 244), trata-se de “um estudo de caso cujo propósito é explicar como ou por que uma condição ocorreu (por exemplo, como ou por que uma sequência de eventos ocorreu ou não)”¹⁷. Esse método foi utilizado em razão dos objetivos da presente pesquisa, que pretende investigar os motivos que embasaram as decisões feitas pelos gestores públicos responsáveis pela construção jurídica do Mobilab e do Edital de Projetos, além de descrever a operacionalização dessa licitação e dos contratos administrativos celebrados. Junto a isso,

¹⁷Além do estudo de caso explicativo, Yin (2015, p. 244) apresenta outras duas modalidades de estudo de caso: (i) estudo de caso descritivo, cujo objetivo é descrever um fenômeno em seu contexto real; e (ii) estudo de caso exploratório, em que se objetiva identificar questões ou procedimentos de pesquisa a serem utilizados em um estudo subsequente. Diante disso, observa-se que o estudo de caso explicativo se diferencia do descritivo na medida em que ele vai além de apresentar o caso no seu contexto e procura investigar os motivos pelos quais o caso estudado ocorreu de determinada maneira. De outro lado, o estudo de caso explicativo é diferente do exploratório, pois, em regra, este é estruturado sem a realização de hipóteses de pesquisa ou perguntas que demandam como ou por que houve a ocorrência de determinado evento.

empregou-se a combinação de técnicas de análise de conteúdo de documentos e entrevistas com atores centrais da política pública analisada.

Além da legislação sobre contratações públicas, mobilidade urbana e tecnologia, os documentos selecionados para análise foram o Edital do Concurso Público nº 001/2015 – SMT.GAB e seus respectivos anexos¹⁸, bem como os contratos celebrados entre os vencedores de cada um dos projetos do Mobilab e o Poder Público¹⁹. Além disso, em 07/06/2017 e 29/11/2017, com o intuito obter o andamento do processo licitatório, buscou-se por publicações no site Diário Oficial da Cidade de São Paulo²⁰ que tratassem do Mobilab e principalmente do Concurso de Projetos²¹.

Em um segundo pilar da metodologia do trabalho, em maio e junho de 2017, foram feitas entrevistas semiestruturadas com os atores relevantes na institucionalização do Mobilab e no processo de formulação, contratação e execução dos projetos de tecnologia. Ao utilizar esse método, pretendeu-se captar os pontos críticos dos projetos e das referidas licitações, buscando entender a dinâmica de funcionamento do arranjo institucional. Sem a devida contextualização feita pelas entrevistas, não seria possível identificar os motivos das escolhas das ferramentas jurídicas, a maneira como foi construída a política pública, nem conhecer os problemas encontrados durante a execução.

Assim, a partir de seleção prévia, foram entrevistados cinco atores, sendo dois gestores públicos da Prefeitura de São Paulo e repre-

¹⁸A íntegra do Edital está disponível em <http://mobilab.prefeitura.sp.gov.br/projetos/>. Acesso em 27/04/2017.

¹⁹Todos os contratos celebrados estão disponíveis em <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/Paginas/Contratos-v2.aspx>. Acesso em 27/04/2017.

²⁰<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/>

²¹Em ambas as datas, foram utilizadas as seguintes chaves de busca: "Mobilab"; "Concurso Público nº 001/2015"; "Concurso Público nº 01/2015".

sentantes de três dentre as quatro empresas contratadas até 07/06/2017²², data em que foi realizado o referido levantamento no Diário Oficial da Cidade. Tendo em vista que há dois grupos distintos, optou-se pela formulação de dois roteiros de entrevista, um que foi aplicado para o diálogo com atores públicos e outro utilizado com atores privados.

Além disso, com o intuito de obter maiores detalhes e quantidade de informações úteis para a pesquisa, foi feita a opção de não divulgar os nomes dos entrevistados. Caso contrário, a publicidade poderia constranger os interlocutores e deixá-los menos à vontade para se aprofundarem em pontos delicados. A confidencialidade foi garantida por meio de termo de consentimento, que também trata da autorização da gravação do áudio das entrevistas e a utilização dos dados colhidos em textos acadêmicos. Ao longo do texto, as referências aos trechos das entrevistas serão feitas de maneira genérica ou por meio das seguintes denominações: gestor público I e II e contratadas A, B e C.

2. O ARRANJO INSTITUCIONAL DO MOBILAB

Passadas as apresentações do problema de pesquisa e da metodologia adotada, a presente seção está dividida em três principais partes. Inicialmente, serão descritos o contexto político e social em que o Mobilab iniciou suas atividades, bem como as premissas que o originaram. Nessa mesma parte, será descrito o arranjo institucional do Laboratório, segundo a Portaria nº 76/2015-SMT.GAB (Portaria nº 76) e a Portaria Intersecretarial nº 1/2017-SMIT/SMT (Portaria Intersecretarial). Posteriormente, haverá a tentati-

²²Não foi possível entrar em contato com uma das empresas através dos meios empregados para comunicação com os demais entrevistados, quais sejam e-mail, mensagens de texto pelo celular e ligações telefônicas. Desse modo, as entrevistas foram realizadas com as outras três contratadas.

va de definir a natureza jurídica do Mobilab. Por fim, serão apontados alguns gargalos decorrentes da estrutura institucional apresentada na primeira parte.

2.1. A concepção do Mobilab: das manifestações de junho de 2013 ao rearranjo institucional em agosto de 2017

As manifestações de junho de 2013, a despeito de terem sido um movimento difuso tanto nas reivindicações quanto nas ideologias políticas dos participantes, foram caracterizadas pelo denominador comum da redução da tarifa do transporte público. Elas trouxeram a mobilidade urbana para o centro das discussões sobre políticas públicas. O tema extrapolou o espaço dos movimentos sociais setoriais, como o Movimento Passe Livre (MPL), e passou a ser discutido amplamente pela sociedade, sendo objeto de estudos acadêmicos, projetos de atos normativos no Poder Legislativo e de políticas no Poder Executivo (Gomide; Galindo, 2013, p. 27).

Uma das estratégias da Prefeitura de São Paulo para responder às reivindicações foi a implementação da agenda de transparência ativa²³ no setor de transportes, baseada principalmente na divulgação de Dados Governamentais Abertos (DGA)²⁴, cujo potencial de impulsionar inovações e aperfeiçoamento de políticas públicas ainda era pouco explorado, além de sua utilização encontrar resistências em alguns órgãos da Administração Pública Municipal. Assim, em setem-

bro de 2013, realizou-se a API (*Application Programming Interface*) dos GPS dos ônibus municipais. Em outras palavras, foram abertos os dados sobre a localização em tempo real de todos os automóveis utilizados para a prestação do serviço de transporte público coletivo sobre pneus na cidade²⁵.

No mês seguinte, foi feita uma hackatona²⁶ com os referidos DGA, o que resultou em dois principais resultados: (i) a identificação de falhas no banco de dados disponibilizado; e (ii) a produção de *softwares*. Três meses após a hackatona, cerca de 180 (cento e oitenta) pessoas estavam utilizando os dados abertos dos GPS dos ônibus e 60 (sessenta) apps foram desenvolvidos, tais como os que permitem identificar a localização dos ônibus de determinada linha em tempo real^{27 28}.

Posteriormente, em março de 2014, a SMT, em conjunto com a SPTrans e a CET, deu início às atividades do Mobilab²⁹ com a realização de uma nova hackatona, cujo objeto era os DGA do trânsito da cidade, disponibilizados pela CET. A criação do Laboratório visou introduzir inovações no setor público e mudar o relacionamento da administração

²⁵Informações presentes na palestra concedida por Ciro Biderman na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 15/09/2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=J3cbvq3vqoM&t=4248s>. Acesso em 13/07/2017.

²⁶Segundo o art. 5º, inciso I do Decreto Municipal de São Paulo nº 55.461/2015, hackatonas são "eventos realizados pela Administração, sob responsabilidade das Secretarias Municipais ligadas aos respectivos, reunindo agentes públicos empreendedores, programadores, designers e outros interessados, com o objetivo de buscar soluções tecnológicas para resolver problemas urbanos como mobilidade, saúde, educação e outras, mediante acesso à base de dados públicos, nos termos da lei".

²⁷Idem nota de rodapé 25.

²⁸Apesar de não ser o objetivo central do presente trabalho, vale ressaltar que a interação entre licitações e dados abertos se apresenta como uma agenda de pesquisa a ser explorada. Ao assumirem formato semelhante a um concurso público, as hackatonas apresentam-se como uma via alternativa às contratações públicas, tornando-se uma espécie de institucional bypass (Prado, 2011, p. 19). Isso porque não estão sujeitas a regulamentação da Lei nº 8.666/1993 e possibilitam o desenvolvimento de softwares que, caso desenvolvidos através de licitações, demandariam uma quantidade substancial de tempo e recursos públicos. Além disso, ao não ser necessário o apontamento prévio do formato nem dos meios a serem empregados, elas possibilitam que os participantes levem aos Poderes Públicos soluções tecnológicas criativas e inventivas.

²⁹Vale ressaltar que a relação entre esses eventos também e a criação do Laboratório também é visível diante da constatação de que o espaço físico do Mobilab atualmente é o local onde foi realizada a hackatona dos GPS dos ônibus.

²³Transparência ativa é a divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, ou seja, quando são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a Internet. Já a transparência passiva é a disponibilização de informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica. Fonte: <http://www.acessoainformacao.gov.br/perguntas-frequentes/aspectos-gerais-da-lei#9>. Acesso em 24/07/2017.

²⁴Segundo Vaz, Ribeiro e Matheus (2010, p. 46), DGA "são bases de dados em estado bruto, para serem livremente manipuladas, filtradas ou cruzadas com outras, inclusive permitindo a construção de novas aplicações e conhecimentos pela própria sociedade civil".

pública com tecnologia. A intenção de inovar fica evidente quando o gestor público I, quando questionado sobre os motivos para a criação do Mobilab, afirmou que sempre discordou da maneira como se fazia inovação no setor público. O entrevistado externou que um dos seus objetivos, desde sua entrada nos quadros da Prefeitura de São Paulo, era alterar o setor de tecnologia da informação na área de transportes.

Pretendeu-se construir inovações institucionais nas contratações públicas e, ao mesmo tempo, evitar a manutenção do modelo passivo de consumo de tecnologia, em que produtos são desenvolvidos previamente, em código fechado, com licenças proprietárias e com um custo sistemático para o erário público³⁰. Desde o começo da sua implementação, o Mobilab está atrelado a outras duas políticas públicas da Prefeitura de São Paulo, o Tech Sampa e o São Paulo Aberta.³¹

Apesar disso, a institucionalização do Laboratório e a construção formal do seu arranjo institucional viria a ocorrer somente em outubro de 2015, ou seja, 19 (dezenove) meses após o início das suas atividades com a publicação da Portaria nº 76. Segundo o gestor público II, isso ocorreu em razão de escolha de prioridades em primeiro colocar em prática as políticas públicas de maneira desburocratizada, para depois pensar em institucionalizar o Laboratório.

Sendo assim, o Mobilab foi definido como iniciativa de construção, difusão e compartilhamento de conhecimento e dados em mobilidade na cidade de São Paulo (art. 1º,

³⁰Tais informações estão disponíveis no portal eletrônico do Mobilab: <http://mobilab.prefeitura.sp.gov.br/sobre/>. Acesso em 13/07/2017.

³¹O Tech Sampa, instituído pelo Decreto Municipal nº 55.461/2014, visa estimular a cultura de inovação e empreendedorismo tecnológico, promover o desenvolvimento do setor de TIC, bem como desenvolver e consolidar o ecossistema de startups na cidade, conectando-o aos demais polos mundiais de tecnologia. Já o São Paulo Aberta tem o objetivo de aumentar a transparência e acesso às informações públicas, aprimorar a participação social, fomentar a inovação tecnológica, fortalecer a integridade pública, melhorar a governança pública e aperfeiçoar a prestação de serviços públicos.

caput). Seus cinco principais objetivos são: (i) integração física e tecnológica da mobilidade urbana; (ii) inovação tecnológica para melhoria da mobilidade urbana; (iii) abertura de dados sobre o sistema de transporte na cidade; (iv) análise empírica da efetividade de políticas municipais em mobilidade; e (v) trabalho em conjunto com empresas privadas da área de tecnologia para promoção de alternativas inovadoras aos desafios da mobilidade urbana (art. 1º, incisos I a V).

Para o pleno funcionamento do Mobilab e a coordenação interna de suas atividades, a Portaria em questão criou a Coordenação Institucional do Laboratório (CI-Mobilab). Principal instância decisória dentro da governança estabelecida pela Portaria nº 76, ela era composta por três titulares, cada um deles indicados pelo Secretário Municipal de Transportes, pelo Chefe de Gabinete da SPTrans e pelo Chefe de Gabinete da CET. (art. 2º, *caput* e art. 3º). O Laboratório não tem fundos e orçamento próprio, sua atuação se dá com base nos ativos e recursos, humanos e financeiros, das entidades que o integram (SMT, SP Trans e CET). Essas entidades são responsáveis pela contratação de bens e serviços para a realização das atividades do Mobilab (art. 6º).

No entanto, em agosto de 2017, a SMT e a Secretaria Municipal de Inovação Tecnológica (SMIT) publicaram a Portaria Intersecretarial com o intuito estabelecer cooperação técnico-administrativa para reestruturação da governança do Mobilab (art.1º, *caput*)³². Assim, a SMT tem por competência realizar a gestão e o acompanhamento técnico dos projetos do Mobilab, enquanto que a SMIT tem por atribuição facilitar o acesso aos equipamentos e insumos tecnológicos necessários ao funcionamento do Laboratório (arts. 6º e 7º).

³²As entrevistas para a presente pesquisa não abordaram essa Portaria, pois foram realizadas antes de sua edição. Por isso, todas as falas dos entrevistados mencionadas no artigo foram formuladas com base no arranjo institucional da Portaria nº 76.

As duas principais mudanças foram o nome do Laboratório e as instâncias de coordenação. A denominação do Mobilab passou de “Laboratório de Mobilidade Urbana e Protocolos Abertos” para “Laboratório de Inovação e Mobilidade” (art. 1º, § 1º) e instituiu-se o modelo de “Governança Compartilhada”, composto por duas instâncias: Comitê Gestor (CG-Mobilab)³³ e Comitê Operacional

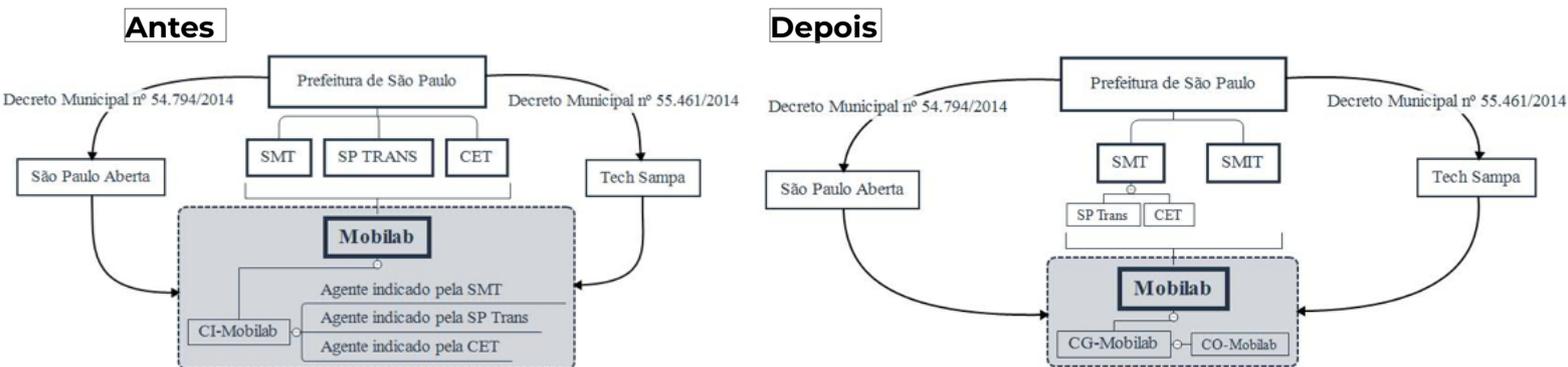
³³O CG-Mobilab é a instância máxima do modelo de governança do Laboratório. Tem como objetivos decidir sobre os Planos de Trabalho, promover a integração das equipes estatais e determinar a alocação dos recursos disponíveis (art. 4º, caput). Deve promover projetos que façam uso de software livre, de manutenção de códigos abertos, do fomento à participação social, da abertura de dados à população e

(CO-Mobilab) (art. 3º)³⁴. Com o intuito de facilitar a visualização do arranjo apresentado, os organogramas abaixo mostram a estrutura do Mobilab antes e depois da edição da Portaria Intersecretarial.

de contratação preferencial a empresas nascentes ou de até médio porte (art. 5º, parágrafo único). Seus membros são Secretário Municipal de Inovação e Tecnologia, o Secretário Municipal de Mobilidade e Transporte e o Coordenador do CO-Mobilab.

³⁴O CO-Mobilab é responsável por atos essenciais ao funcionamento do Laboratório, principalmente pela elaboração de Planos de Trabalho anuais que fixarão atividades a serem realizadas pelo Mobilab, conforme art. 15 da Portaria Intersecretarial. É composto por um coordenador indicado pelo Secretário Municipal de Mobilidade e Transportes e três membros indicados pelo CG-Mobilab, escolhidos dentre servidores da SMT, empregados da SPTrans ou CET.

Figura 1 – Organogramas institucionais do Mobilab antes e depois da edição da Portaria Intersecretarial



Fonte: elaboração própria do autor

2.2. A natureza jurídica do Mobilab

A partir do arranjo institucional apresentado acima e conforme as categorias tradicionais de direito administrativo, observa-se que o Mobilab poderia ser classificado como um órgão público pertencente à Administração Pública Direta. Isso porque foi criado pela SMT e não é dotado de personalidade jurídica, já que o art. 16 da Portaria Intersecretarial estabelece que as contratações de serviços e parceiros para as atividades do Laboratório serão feitas em nome das entidades que o integram. Essa característica é essencial

para excluir a possibilidade de enquadrar o Laboratório como ente da Administração Pública Indireta, segundo o art. 4º, inciso II do Decreto-Lei nº 200/1967.

Por outro lado, vale ressaltar que a estrutura estabelecida pela referida Portaria não se enquadra no modelo tradicional de um órgão público. Nota-se que o Laboratório pode ser encarado como uma instituição de integração entre as esferas da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, visando a implementação de políticas públicas de transportes que lancem mão de inovação

tecnológica e Dados Governamentais Abertos. Essa característica institucional e jurídica do Mobilab não estar vinculado somente um órgão público ou entidade da Administração Pública Municipal, pode ser visto como um dos fatores de sucesso de suas atividades, conforme será visto nas seções seguintes.

Isso fica evidente ao observar que por não ficar “embaixo de ninguém” e ser “uma caixinha meio solta”, conforme descrito pelo gestor público I, evitou-se que a oposição e a pressão de setores internos da Prefeitura de São Paulo resultassem no insucesso de seus programas. Caso a roupagem jurídica do Mobilab fosse diversa, poderiam ter ocorridos problemas em relação à implementação do concurso público de tecnologia, como ocorreu no caso do LabProdram, descrito no próximo capítulo.

2.3. Desafios envolvendo a estratégia institucional adotada pelo Mobilab

Diante do que foi exposto anteriormente, observa-se que a estratégia institucional³⁵ dos atores integrantes do Mobilab foi primeiramente colocar em prática os programas pouco burocráticos, consolidando a agenda de dados abertos e inovação no setor de transportes da cidade, para depois se dedicar à institucionalização do Laboratório. Apesar do sucesso de tal opção, visto que o Mobilab continua em atividade atualmente, o gestor público II suscitou dois tipos de desafios e problemas que já surgiram e um que poderá surgir em razão dessa opção.

Em primeiro lugar, devido ao fato de depender dos recursos financeiro e humanos das entidades que o integram, o Mobilab se deparou com situações de perder o servidor público responsável pela parte de informáti-

ca, pois ele foi realocado para a CET. Segundo o entrevistado, tal situação se tornou ainda mais grave diante do enxuto quadro funcional disponível³⁶ e ela não teria ocorrido caso o Mobilab fosse “mais institucionalizado”.

Essa dependência em relação às entidades integrantes também se reflete negativamente na indisponibilidade de bens utilizados cotidianamente por entes da Administração Pública. O gestor II também disse que para conseguir café e impressora, por exemplo, o Laboratório depende da doação ou empréstimo de entidades da Administração Pública Municipal, por não ser um “centro de custos”. Em outras palavras, a Lei Orçamentária Anual do Município de São Paulo não prevê essa instituição na destinação de recursos públicos para a manutenção de suas atividades.

O terceiro problema citado refere-se à possibilidade de o Mobilab ser extinto facilmente, caso seja a vontade da gestão em mandato na Prefeitura. Trata-se de consequência da institucionalização realizada exclusivamente via Portaria secretarial, sem a utilização de outros instrumentos jurídicos para a construção de um “colchão de proteção” à instituição, que evitaria sua extinção através da revogação desse ato normativo por decisão unilateral do Secretário Municipal de Transportes^{37 38}.

³⁶ De acordo com o gestor público II, em junho de 2017, o Mobilab contava com quatro agentes públicos para suas atividades do cotidiano: (i) uma secretária-executiva, que auxilia o Coordenador do Mobilab; (ii) um técnico de informática, responsável pela programação e configuração dos servidores; (iii) um agente público com experiência em mobilidade urbana, que auxilia os projetos nas partes técnica e estatística de mobilidade urbana; e (iv) um responsável pela intermediação da relação entre startups e Prefeitura de São Paulo, bem como pela atualização das páginas do Mobilab em redes sociais.

³⁷ Entretanto, essa questão não foi vivenciada na prática até junho de 2017, pois o Mobilab foi desenvolvido na gestão do então Prefeito Fernando Haddad e a gestão do Prefeito João Dória Jr. avaliou positivamente a política pública em estudo, dando o suporte necessário para a continuidade das atividades do Mobilab.

³⁸ Vale ressaltar que a institucionalização por meio de ato normativo “mais robusto” que a Portaria secretarial, tal como a lei ordinária, não necessariamente garante o êxito de uma instituição. Um exemplo disso é o caso das agências reguladoras, que apresentam problemas em relação à vacância nos de cargos de diretoria e à falta de publicidade nas deliberações. Para maiores detalhes, ver Salama e Barriou-nuevo (2016).

³⁵ Por estratégia institucional, me refiro tanto ao momento em que se optou pela institucionalização do Mobilab, quanto ao arranjo institucional estabelecido pela Portaria nº 76 e pela Portaria Intersecretarial.

3. O EDITAL DE PROJETOS DO MOBILAB

Tendo em vista o arranjo institucional apresentado acima, essa seção objetiva detalhar os processos de formulação e implementação do Concurso Público do Laboratório, além de apresentar as estruturas jurídicas que compõem essa licitação. A abordagem foi dividida em três principais eixos. Inicialmente, serão descritas as premissas que embasaram o Edital de Projetos, que pode ser visto como um desdobramento do modelo de contratação pública aplicado na política do WiFi Livre SP. Em seguida, será apresentada a estrutura das regras do Edital do Concurso para a seleção das proponentes vencedoras e como isso ocorreu na prática. Por fim, a mesma lente de análise será aplicada para o contrato celebrado entre a SMT e as empresas vencedoras.

3.1. WiFi Livre SP: a origem do modelo de contratação adotado pelo Mobilab

A despeito de o Edital de Projetos do Mobilab ser uma experiência inovadora nas contratações públicas de tecnologia, sua origem está atrelada ao Programa WiFi Livre SP. Essa política pública da Prefeitura de São Paulo, implementada a partir de 2013 e institucionalizada pela Lei Municipal nº 16.685/2017, visa disponibilizar sinal de WiFi gratuito nas principais localidades de cada um dos distritos da cidade.

Na prestação desse serviço, o Poder Público define os espaços públicos onde a tecnologia será instalada e a fiscalização, pagamento e monitoramento das disposições contratuais. As empresas contratadas ficam a cargo da infraestrutura entre o usuário final (cidadão conectado à rede) e a internet, além da disponibilização de informações estratégicas

e sistemas de forma a facilitar o acompanhamento da qualidade do serviço prestado. Essa função de monitoramento também é realizada por uma terceira parte, o Simet Box, que simula a experiência do usuário em tempo real e gera relatórios sequenciais sobre a qualidade dos serviços de internet em cada um dos locais em que o programa é operacionalizado (Astone, 2015, p. 7).

Tal arranjo foi estabelecido pelas regras contidas no Edital do Pregão Eletrônico nº 08.006/13³⁹, realizado pela Prodam (Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo). Durante a sua elaboração, tendo em vista os problemas das licitações de tecnologias que foram descritos na introdução do trabalho (abordagem estática e formal do direito administrativo, baixa discricionariedade conferida aos gestores públicos e modo de operação dos instrumentos jurídicos durante elaboração dos editais), os agentes públicos participantes desse projeto identificaram as brechas nas fases dos processos licitatórios que permitiam a captura do Poder Público por empresas privadas de tecnologia, conforme dito pelo gestor público I. Diante disso e com base em análises de custo-benefício jurídico⁴⁰, optaram por deixar de lado o modelo contratual convencional, em que o Poder Público visa contratar pelo menor preço possível a partir de descrição minuciosa do objeto da licitação, e realizaram uma complexa descrição de todas as variáveis que importam para a execução e a entrega do objeto contratual (Astone, 2015, p. 2).

Nesse sentido, aplicou-se o modelo de contratação baseado na definição dos resulta-

³⁹ O Edital do Pregão Eletrônico está disponível em <http://e-negocios-cidadesp.prefeitura.sp.gov.br/DownloadEdital.aspx?l=A6rub%2FZyd-mY%3D&e=vWO2T0qf5n4%3D>. Acesso em 03/08/2017.

⁴⁰ De acordo com o gestor público I, a análise de custo-benefício refere-se ao exame do quanto de recursos públicos será dispendido versus a qualidade do produto final, principalmente, no "leque de opções" da Lei Federal nº 8.666/1993.

dos esperados. Em outras palavras, tendo em vista que a Prefeitura de São Paulo é uma consumidora de um serviço e/ou de um equipamento de tecnologia, ela apenas precisa estabelecer o que deseja receber do fornecedor e como isso seria medido. Assim, as concorrentes da referida licitação competem entre si para entregar o objeto licitado, tendo liberdade para definir os meios pelos quais isso será feito (Astone, 2015, p. 2).

Esse modelo fez com que houvesse uma mudança no foco da elaboração das propostas apresentadas, que passou a abarcar também a inovação e a adaptabilidade dos projetos. Por outro lado, o valor das propostas teve papel central no julgamento do certame, visto que, por se tratar de modalidade licitatória de Pregão, o item 7.1. do Edital⁴¹ adotou o critério de menor preço para a escolha das empresas vencedoras. Apesar disso, as inovações contratuais fizeram com que as vantagens comparativas relacionadas à escala e ao poder de mercado das grandes empresas não fossem fatores de maior influência no resultado final do certame.

Na medida em que o modelo de definição de resultados gera incerteza em relação aos meios empregados, as concorrentes acabam sendo estimuladas a apresentarem propostas que empreguem meios eficientes e gerem o menor custo possível (Astone, 2015, p. 6). Assim, observa-se que os problemas de julgamento pelo menor preço, previamente identificados, nem sempre estarão presentes nas licitações. Isso dependerá, principalmente, do modelo de edital adotado pelo Poder Público.

Ademais, de acordo com o gestor público I e Astone (2015, p. 9), o arranjo contratual im-

⁴¹ "7.1. Para julgamento e classificação das propostas será adotado o critério do menor preço GLOBAL por LOTE conforme Anexo VII deste Edital, observados os requisitos, as especificações técnicas e os parâmetros definidos neste edital e em seus anexos quanto ao objeto" (grifos do Edital).

plementado também se mostrou superior ao convencional de definição de meios, pois atraiu um maior número de concorrentes e gerou uma diminuição substancial nos custos da contratação. Essa comparação foi possível porque os dois modelos de contratação foram submetidos a consultas públicas, utilizadas como base para a elaboração da versão final do Edital do Pregão Eletrônico. A superioridade do modelo de definição de resultado resta evidente nas palavras do gestor público I:

Como o projeto começou por um Edital tradicional, feito pela Prodam, um calhamaço monstruoso, cheio de números, especificações e que custava por volta de R\$ 160.000.000,00 [cento e sessenta milhões de reais], e que terminou como um termo de referência de 14 páginas, que custou R\$ 28.000.000,00 [vinte e oito milhões de reais] e foi entregue em 10 meses, deu para fazer uma comparação de antes e depois muito nítida. O que ela mostrou é que os editais que especificavam de acordo com esse modelo, que eu me referi como mais tradicional, tendiam a ser mais caros, mais burocráticos e as ocorrências de consulta pública que apontavam um direcionamento de licitação eram muito intensas. O segundo modelo foi testado mais ou menos da mesma forma. Ele atraiu muito mais concorrentes, 16 [dezesesseis] contra 2 [dois], e chegou a um valor muito mais barato. Inclusive foi analisada a dinâmica de preços da licitação mostrando como a concorrência chegou ao que seria próximo de um preço de equilíbrio. No gráfico, a curva vai descendo muito significativamente e depois ela fica quase constante em diversos lotes de licitação.

No mais, cabe dizer que, além de apresentar uma perspectiva diversa das licitações de tecnologia, o mesmo gestor público afirmou que o WiFi Livre SP foi cancelado pelos órgãos de controle competentes, o que lhe conferiu respaldo de segurança jurídica para servir como modelo para outros projetos. Isso porque tanto o Edital do Pregão Eletrônico, quanto os contratos posteriormente celebrados não sofreram impugnações nem alterações quando auditados e apresentados, por exemplo, a empresas privadas, ao Ministério Público Estadual, ao Tribunal de Contas do Município e à Procuradoria-Geral do Município, o que demonstra certa abertura e flexibilidade em relação às inovações.

3.2. A aplicação do modelo do WiFi Livre SP para a realidade do Mobilab

Em paralelo à contratação e implementação do Programa WiFi Livre SP, o Mobilab estava passando pelos processos de estruturação e aplicação dos programas descritos na seção 2 do artigo (O arranjo institucional do Mobilab). No entanto, conforme indicou o gestor público II, o Laboratório ainda carecia de uma modelagem jurídica. Isso porque os agentes públicos integrantes pretendiam desenvolver inovações tecnológicas dentro do setor público, ao invés de somente adquirir soluções de TIC prontas e já disponíveis no mercado, o que, na visão do referido entrevistado, seria possível apenas através da contratação de *startups*.

Havia obstáculos concernentes à construção de um Edital de licitação que possibilitasse isso e, ao mesmo tempo, respeitasse os parâmetros definidos pela Lei Federal nº 8.666/1993, bem como restringisse a participação das grandes empresas de tecnologia. Existia o receio de que, caso fosse adotado

modelo licitatório tradicional e essa limitação na característica dos concorrentes não fosse feita, as *startups* não conseguiriam vencer o certame ou nem participariam dele.

Essa preocupação se mostrou verdadeira na medida em que os três agentes privados entrevistados para a presente pesquisa relataram receio de participarem de licitações convencionais por não vislumbrarem chance de sucesso ao concorrerem com empresas maiores. Além disso, eles externaram experiências negativas de participação em processos licitatórios passados no que concerne à falta de transparência na avaliação das propostas dos concorrentes e à dificuldade de receber o pagamento pelo serviço prestado junto ao Poder Público.

Diante disso, atores participantes da construção do modelo utilizado no WiFi Livre SP apresentaram esse arranjo contratual ao Mobilab que, segundo o gestor público II, atendia às necessidades do Laboratório e era coerente do ponto de vista do direito administrativo. Isso foi possível principalmente em razão de relacionamento prévio entre os gestores de ambos os projetos.

Por outro lado, vale dizer que os gestores do WiFi Livre SP realizaram uma tentativa anterior de aplicação desse arranjo no LabProdam⁴². Porém, nas palavras do gestor público I, “por ele [o modelo licitatório baseado na definição dos fins] parecer ser bastante eficiente em evitar que as empresas tradicionais tivessem um grande controle dos resultados licitatórios, foi rejeitado solememente”. Ademais, o LabProdam foi inca-

⁴²LabProdam é uma estrutura da Prodam que busca fomentar o avanço tecnológico, incentivar o surgimento de novas ferramentas e tecnologias e propiciar um ambiente de encontro entre pessoas inovadoras e que tenham interesse em promover avanços tecnológicos e digitais concretos no setor público. Dentre as suas iniciativas estão o contador de ciclistas e o desenvolvimento do portal eletrônico da São Paulo Aberta. Informações disponíveis em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=220165. Acesso em 03/08/2017.

paz de funcionar como deveria, pois estava “muito debaixo da gestão”, sendo coordenado e vinculado à Prodam, o que não ocorreu no caso do Mobilab.

Apesar da tentativa anterior frustrada, a maneira enfática pela qual os atores públicos do Mobilab encamparam essa proposta de desenho institucional possibilitou a viabilização do Edital de Projetos nos moldes do WiFi Livre SP. Para escolher os projetos de TIC que seriam licitados, a coordenação do Laboratório, à época a cargo da chefia de gabinete da SPTrans, realizou levantamento prévio junto às diretorias das duas empresas estatais que compõem o Mobilab (CET e SPTrans) sobre os problemas cotidianos nas políticas públicas de mobilidade urbana que poderiam ser solucionados por novas tecnologias. Assim, foi elaborada uma ementa do Edital com 30 (trinta) projetos potenciais. Em seguida, chegou-se ao número final de 14 (quatorze) projetos, que foram transformados em pontos de função⁴³ por uma empresa privada contratada pela SMT por meio de ata de registro de preço⁴⁴.

3.3. A estrutura do Edital de Projetos do Mobilab

A partir da ideia e dos processos descritos nos dois últimos tópicos, o Edital de Projetos do Mobilab foi publicado em novembro de 2015. Os produtos originários de cada um dos projetos apoiariam ações novas ou já existentes nas políticas de mobilidade urbana, contribuindo para o aprimoramento de processos criativos, inovadores e colaborativos.

⁴³ Ponto de função é um termo criado por Allan Albrecht em 1977 e se refere a uma unidade de medida de software reconhecida pela ISO/IEC 209926 para estimar o tamanho de um sistema de informação baseando-se na funcionalidade percebida do sistema, independentemente da tecnologia usada para implementá-lo (Dekkers, 1999).

⁴⁴ Trata-se da Ata de Registro de Preços TSE nº 073/2014, que resultou na celebração do Contrato nº 036/2015-SMT, celebrado entre a SMT e a CTIS Tecnologia S/A, cujo objeto era a prestação de serviços de informática na área de sustentação de sistemas de informação, destinado a projetos em desenvolvimento no Mobilab. A íntegra do contrato está disponível no portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/Paginas/Contratos-v2.aspx>. Acesso em 25/07/2017.

Além disso, eles deveriam ter código hospedado em repositório disponível pública e gratuitamente, bem como serem preferencialmente baseados em *software* livre e licenciados⁴⁵.

Já em relação à escolha da categoria licitatória de concurso, o gestor público I afirmou que isso ocorreu pois ela permite a simplificação, além de conferir maior flexibilidade e objetividade à licitação. A modalidade traz mais interessados dentro do perfil de desenvolvedores autônomos ou *startups*.⁴⁶ Com isso, os principais critérios para avaliação foram a criatividade, inovação e singularidade das propostas, conforme o potencial de desdobramento do projeto em etapas futuras.

A fim de possibilitar a contratação somente de *startups*, os itens 3.1. e 3.2. do Edital permitiram a participação de somente pessoas físicas e pessoas jurídicas qualificadas como associações, sociedades civis, microempreendedor individual (MEI), microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP). Apesar disso, segundo o gestor público II, houve a participação de “empresas laranjas” pertencentes a empresas maiores que não atendiam ao requisito de participação. Essas empresas não obtiveram sucesso nos projetos julgados, já que as demais concorrentes apresentaram “projetos mais criativos”.

Além disso, essa modalidade licitatória,

⁴⁵ Por outro lado, cabe ressaltar que o item 1.3.1. do Edital permitia ao autor do produto original utilizá-lo para fins comerciais, desde que respeitadas as regras da licença livre GNU GPL v3.0.

⁴⁶ De acordo com o art. 22 da Lei nº 8.666/1993, havia outras três modalidades licitatórias como alternativas ao concurso: concorrência, tomada de preços e convite. Em relação à última, vale dizer que o gestor público II afirmou que a adoção dela foi aventada. Porém, ela foi descartada pois não era claro quais seriam as concorrentes para os projetos e a utilização da modalidade convite, segundo o entrevistado, seria arriscada do ponto de vista da participação das grandes empresas de tecnologia da informação, que era algo a ser evitado nessa licitação, conforme dito acima.

prevista no art. 22, inciso IV e § 4º da Lei Federal nº 8.666/1993, permitiu que o poder de decisão não ficasse concentrado demasiadamente nos quadros próprios da Prefeitura de São Paulo. Segundo o gestor público I, tais agentes não se sentiam à vontade para tomar decisões sozinhos nos projetos do Mobilab, uma vez que eles trabalhariam perto da fronteira tecnológica na Administração Pública Municipal. Assim, o Mobilab trouxe agente externo para dar suporte à decisão de quais seriam as melhores propostas, visando obter um julgamento muito mais próximo do que seria a melhor técnica dentro da licitação. Nessa toada, vale destacar que as propostas foram avaliadas pela Comissão Julgadora com o auxílio técnico de parecer elaborado pela Fundação Universidade de São Paulo – FUSP, que, nos termos do Contrato nº 009/13-SMT.GAB e do item 7.3. do Edital do Concurso Público, era a entidade externa à Prefeitura de São Paulo responsável pelo auxílio técnico na avaliação das propostas.

Observa-se, assim, que o preço do projeto não estava dentro dos critérios utilizados para julgamento das propostas. Isso ocorreu pois, de acordo com o item 4.2.2. do Edital, o valor da premiação paga para cada um dos vencedores seria fixo e não sofreria reajuste em nenhuma hipótese. O valor do prêmio foi fragmentado em diversas parcelas que seriam repassadas às contratadas conforme o cumprimento das etapas do cronograma de cada um dos Termos de Referência⁴⁷. Em outras palavras, a empresa não precisaria entregar previamente o produto final pronto, nem o Poder Público pagaria a

íntegra do valor antes de receber a tecnologia desenvolvida.

Vale observar que a principal semelhança entre as licitações do WiFi Livre SP e do Edital de Projetos do Mobilab é que, em ambos os editais, o Poder Público pautou-se em somente definir as características das soluções tecnológicas que seriam entregues pelos vencedores do certame. Não houve preocupação em definir a maneira pela qual as contratadas prestariam o serviço ou desenvolveriam a tecnologia. Em ambos os casos, procurou-se somente estabelecer os resultados que eram esperados e como eles seriam medidos.⁴⁸

3.4. A realização do concurso público

Tendo visto como foram organizadas e estruturadas as principais disposições do edital da licitação estudada, vale observar como elas funcionaram na prática. Com isso, inicialmente, observa-se que as contratadas A, B e C se inscreveram no Edital de Projetos pois entenderam que o arranjo institucional adotado evitaria o surgimento dos problemas que eram vistos como obstáculos para a participação delas em licitações. As contratadas declararam que, ao analisarem as regras definidas pelo Concurso Público, chegaram à conclusão de que não haveria a diminuição das incertezas no que concerne ao resultado da licitação, tendo em vista confiarem que o modelo adotado pela Prefeitura não abriria brechas para a manipulação do julgamento das propostas e na escolha dos vencedores.

⁴⁸ O WiFi Livre SP estabeleceu basicamente a velocidade mínima de acesso para cada usuário, os equipamentos que poderiam ser usados para ter acesso à rede (512 kbps efetivos para download e upload) e os locais da cidade que seriam abrangidos pelo serviço gratuito de internet sem fio. Já o Mobilab, se preocupou em estabelecer somente quais eram as funcionalidades obrigatoriamente presentes nas soluções tecnológicas e como sua entrega seria validada pelo Poder Público. Cada um desses requisitos foi classificado de acordo com a sua importância para os atores envolvidos no cotidiano da ação de mobilidade urbana em que a tecnologia seria aplicada.

⁴⁷ O atendimento às etapas dos cronogramas seria verificado pela CTIS Tecnologia S/A, contratada pela Prefeitura de São Paulo.

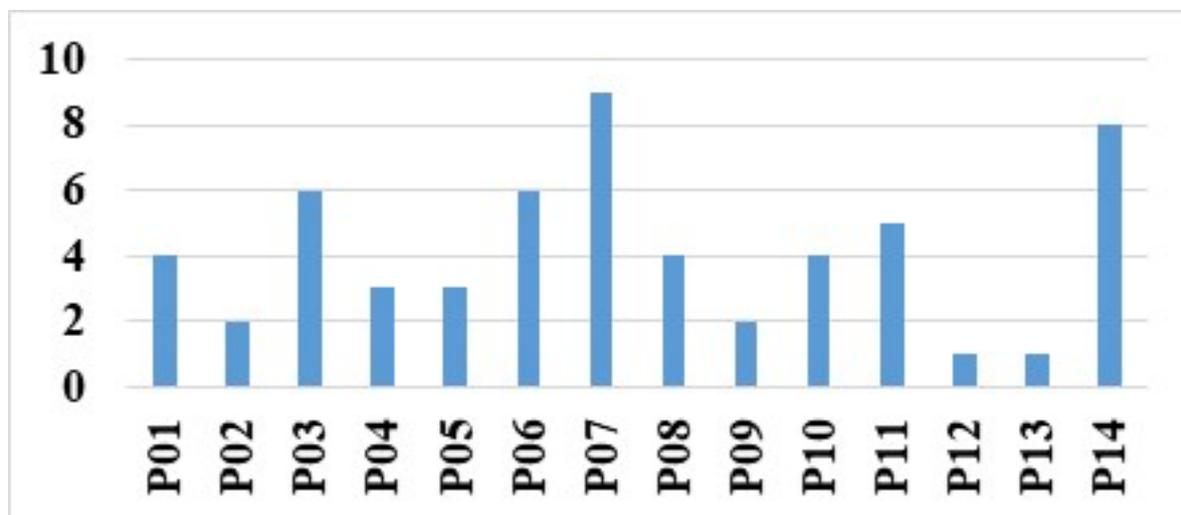
A adoção da modalidade concurso público e a opção por critérios de julgamento que priorizassem a inovação e criatividade dos projetos apresentados pelas concorrentes foi, portanto, um dos fatores preponderantes para a participação das empresas. O Edital de Projetos foi encarado não como uma licitação propriamente dita, mas sim como um concurso de inovação tecnológica⁴⁹, em que não haveria influências informais nos re-

sultados. Além disso, nas entrevistas, observou-se que a ausência de grandes empresas no certame e a forma de remuneração diversa da adotada em licitações também foram centrais para a inscrição das *startups* no Edital de Projetos.

Apesar disso, nem todos os projetos tiveram um número significativo de inscritos, que podem ensejar algumas inferências. Porém, a análise documental e as entrevistas realizadas durante a pesquisa foram insuficientes para esclarecer os motivos para a irregularidade na quantidade de propostas apresentadas em cada um dos projetos, conforme indica o histograma abaixo:

⁴⁹ Destaca-se que, quando questionadas sobre a participação da empresa em licitações anteriores e acerca das diferenças entre esses certames e o Edital de Projetos, as Contratadas B e C externaram, respectivamente as seguintes afirmações: "Na verdade, não foi nem uma licitação. A gente encarou como um concurso"; "Na verdade, não foi uma licitação, mas um concurso público. Do jeito que o Mobilab fez foi chamado de concurso público". A partir disso, talvez seja possível inferir que a modalidade adotada licitatória pelo Mobilab evitou que o Edital de Projetos fosse visto através dos pré-conceitos que as empresas tinham em relação a licitações em geral, o que as estimulou a se inscreverem no concurso.

Figura 2 - Quantidade de propostas apresentadas em cada um dos projetos (P) do Edital do Concurso Público nº 01/2015-SMT.GAB.



Fonte: Ata de sessão pública de abertura de envelopes contendo propostas para os projetos do Edital de Concurso Público nº 001/2015 – SMT, publicada em 12/01/2016, na página 59 do Diário Oficial da Cidade de São Paulo.

Após essa etapa, entre abril e maio de 2016, a Comissão de Licitação do Edital de Projetos do Mobilab divulgou as atas de julgamento de cada um dos projetos. Até maio de 2017, tinham sido publicados no Diário Oficial da Cidade os resultados de seis projetos, o que não se alterou em novembro de 2017:

Objetivos de cada projeto do Mobilab no Município de São Paulo

Projeto	Objetivo
P01	sistema para a automação de todo o processo de comunicação entre a SPTrans e as empresas concessionárias ou permissionárias do transporte coletivo sobre pneus
P02	app mobile para auxílio no processo de vistoria e inspeção dos veículos das empresas contratadas pela concessão e permissão do sistema de transporte sobre pneus
P08	sistema para disponibilizar a extração de relatórios e gráficos das informações geradas a partir da base de dados das pesquisas nas empresas de transporte de cargas
P11	sistema para realizar a comunicação com os controladores semafóricos, efetuando o envio de comandos de alteração de planos e recebimento de informações de falhas
P13*	sistema para análise das informações consolidadas das atividades e ocorrências de trânsito
P14	sistema que permita que os usuários do transporte público sobre pneus realizem reclamações utilizando seu smartphone ou tablete, bem como ver o status e o retorno da reclamação

* Não houve celebração de contrato nesse Projeto. Ele foi declarado prejudicado, pois o único proponente foi desclassificado do Concurso Público.

Fonte: elaboração própria do autor

Em relação aos resultados dos demais projetos, o gestor público II disse que não foram divulgados pois não havia recursos para a contratação de todos os 14 projetos. A Secretaria Municipal de Finanças optou por liberar o montante financeiro suficiente somente para os cinco projetos mencionados acima, em que houve um proponente vencedor. Na visão dos agentes públicos envolvidos na licitação, essa decisão se mostrou acertada, pois acredita-se que a estrutura enxuta do Mobilab seria incapaz de operacionalizar o desenvolvimento de todos os projetos de TIC simultaneamente. O entrevistado disse que ainda há pretensão de reunir a Comissão de Licitação do Edital de Projetos para divulgar os demais resultados, porém, dado o contexto fiscal da Prefeitura, à época, não havia certeza quanto a sua viabilidade do ponto de vista financeiro.

3.5. A estrutura dos contratos celebrados entre a SMT e as proponentes vencedoras

Passa-se a apresentar os instrumentos contratuais que regularam a relação entre Prefeitura e proponentes vencedoras, para, pos-

teriormente, descrever a sua aplicação no cotidiano do processo de desenvolvimento das tecnologias e, por fim, dizer o estado de cada um dos projetos contratados à época das entrevistas com os atores participantes da licitação (maio e junho de 2017).

Em primeiro lugar, observa-se que, exceção feita ao prazo para execução dos projetos, os cinco contratos são idênticos à minuta de contrato que estava presente no Anexo 20 do Edital do Concurso Público em questão. Nota-se que os contratos abrangiam duas etapas: o desenvolvimento e execução do projeto de TIC e a implantação em produção para fins de operação da tecnologia.

Visando o estabelecimento de competências dos agentes públicos e privados responsáveis pela execução, o item 9.2.3 do Edital previu que a SMT deveria indicar ao menos um gerente de projeto, e um gerente técnico. Já a contratada, designaria, no mínimo, um gerente de projeto, que centralizaria toda a comunicação com a SMT e um líder técnico, que responderia pela gestão técnica da equipe. Conforme itens 9.10. e 9.10.1.

do Edital, independente da obrigatoriedade das contratadas utilizarem o espaço físico do Mobilab para desenvolvimento das tecnologias, a SMT exigiu das empresas vencedoras a participação presencial em reuniões de frequência semanal, mensal ou ao final de cada fase do cronograma para monitorar e apresentar a visão geral do andamento do projeto.

Em relação aos prazos para execução dos projetos, os agentes privados suscitaram que antes da celebração do contrato, a SMT solicitou diminuição do tempo para desenvolvimento das tecnologias, tendo os contratos vigência até o final de 2016. Segundo a contratada B e o gestor público II, isso ocorreu em razão da vedação presente no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que impossibilitou a previsão de despesas financeiras dessa licitação para 2017, visto que o então prefeito Fernando Haddad estava em seu último ano de mandato.⁵⁰

3.6. A execução dos contratos

Quanto ao seu funcionamento, os cinco contratos celebrados não encontraram obstáculos em órgãos de controle da Administração Pública. Segundo o gestor público II, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo apenas enviou à SMT pedido de esclarecimentos sobre o Edital de Projetos em razão de possível sobreposição de objeto, o que não resultou em abertura de processo administrativo⁵¹.

⁵⁰ Com isso, exceção feita ao P08, cuja previsão inicial para execução do projeto estava dentro das limitações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, os prazos foram diminuídos. Nos P01 e P02, os prazos passaram de 193 dias úteis para 146 e 131 dias úteis, respectivamente. Já os P11 e P14 tiveram os prazos reduzidos em quase 50%, de 246 dias úteis para 130 e 128 dias úteis, respectivamente. Informações presentes nos Termos de Referência dos Projetos e nos Contratos celebrados entre a SMT e os vencedores dos projetos.

⁵¹ Em 07/08/2017, foi realizada busca de processos administrativos relacionados ao Edital de Projetos no portal eletrônico do Tribunal de Contas do Município (<https://portal.tcm.sp.gov.br/>). Nesse sentido, no espaço de “busca avançada” da seção de “Consulta Processual”, a busca foi filtrada por processos relacionados à SMT nos anos de 2015, 2016 e 2017. Com isso, foram encontrados 78 resultados e não nenhum dos processos tratava do objeto do presente trabalho.

Até junho de 2017, dentre os cinco projetos de TIC contratados pela SMT, quatro deles (P01, P02, P08 e P11) foram desenvolvidos e entregues, enquanto o P14 não estava finalizado. Isso porque a empresa contratada não conseguiu entregar o produto dentro do cronograma, apesar de a Prefeitura ter conferido todas as condições para que isso tivesse ocorrido, de acordo com o gestor público II. Assim, o Poder Público glosou o contrato celebrado e, com o recurso reavido, pretende terminar o projeto usando a Ata de Registro de Preço TSE nº 073/2014.

Apesar do relativo insucesso de um dos projetos, as empresas entrevistadas citaram alguns fatores positivos imprescindíveis para o sucesso da execução dos demais. Segundo a contratada A, um dos principais fatores foi a flexibilidade do Termo de Referência (TR), em que as especificações tinham “buracos” que possibilitavam alternativas. Essa característica, que já estava presente nos projetos de tecnologia da iniciativa privada, garantiu o andamento do projeto, uma vez que o levantamento detalhado de todo o projeto é algo muito difícil de ser realizado na etapa de contratação e acaba por tornar o TR tão rígido a ponto de inviabilizar a entrega do produto final. Por outro lado, as contratadas A e B afirmaram que o Edital poderia ter maior aprofundamento no TR, o que evitaria demasiados “buracos” e pouparia tempo gasto para adaptações no meio do caminho.

Além disso, os agentes privados entrevistados citaram positivamente a participação da CTIS Tecnologia S/A, que facilitou o gerenciamento do tempo do projeto. Essa empresa ficou responsável por realizar a governança de Tecnologia da Informação e Comunicação nos projetos do Mobilab, e participava de reuniões com as empresas

contratadas. Junto a isso, as Contratadas A e B citaram como fator positivo o engajamento, a disposição e o conhecimento dos servidores da Prefeitura para que o desenvolvimento das tecnologias ocorresse dentro do cronograma acordado.

Porém, a Contratada C externou descontentamento com a falta de engajamento de alguns agentes públicos, que, segundo ela, priorizaram outros projetos em detrimento do que estava envolvida, o que gerou atrasos no cronograma. Na visão dessa entrevistada, esse problema ocorreu em razão: (i) da diminuição do prazo para a entrega do produto final; e (ii) do fato de os agentes públicos da Prefeitura estarem acostumados a trabalhar com grandes empresas de tecnologia que, em geral, seriam contratadas por hora e não por projeto, como foi o caso do Edital de Projetos.

Ademais, a contratada B citou que a definição prévia das competências de todos os agentes públicos e privados que participariam da execução do projeto foi um elemento chave para o sucesso do desenvolvimento da tecnologia. Essa definição clara dos papéis permitiu que a empresa e o Poder Público tivessem relação transparente e célere no que concerne ao seguimento do cronograma, à validação de cada etapa concluída e ao envio de *feedbacks* para eventuais ajustes.

Por outro lado, apesar de todos os pontos positivos destacados acima, observa-se que somente a tecnologia resultante do P08 estava em operação em junho de 2017 - os outros três projetos desenvolvidos estavam aguardando para entrar em produção. Segundo o gestor público II, isso se deve, principalmente, à oposição de agentes públicos ao modelo de contratação de tecno-

logia adotado. Ele afirmou que os servidores dos setores de informática e tecnologia de informação da SMT, SPTrans e CET preferem trabalhar com contratos de longo prazo, firmados com empresas maiores, e consideraram que as *startups* contratadas não são do mercado de tecnologia no setor público.

Como evidência, o entrevistado citou dois fatos: (i) a quantidade de tempo demandada para operacionalizar um projeto foi a mesma para desenvolver quatro projetos inteiros; e (ii) o P11 é eficiente em diminuir substancialmente custos de um controle semafórico automatizado. Por isso, a oposição a ele dentro da Prefeitura de São Paulo é “enorme”, havendo desconfiança de que isso se deva a influência de grandes empresas de tecnologia normalmente contratadas pelo Poder Público.

Apesar das entrevistas realizadas não terem abordado essa questão, através das regras presentes no Edital e nos contratos celebrados, é possível dizer que a oposição de setores internos da Prefeitura para a implementação das soluções tecnológicas contratadas não foi identificada no momento de concepção do Concurso Público. Isso porque previa-se que, uma vez terminado o desenvolvimento da tecnologia, passar-se-ia imediatamente à fase de operação assistida, em que a empresa contratada acompanharia a implantação e a produção do produto final, o que ainda não ocorreu em três projetos. Diante desse entrave, o gestor público II afirmou que ainda não é possível avaliar se as tecnologias desenvolvidas atenderam às necessidades da Prefeitura, apesar de considerar a forma de contratação uma experiência positiva, que poderia ser classificada como “disruptiva”.

No entanto, esse não é o único gargalo

identificado nas entrevistas. A contratada A afirmou que encontrou problemas nos processos burocráticos internos da Prefeitura, que não estavam na mesma velocidade do projeto de tecnologia contratado. Houve dificuldades e atrasos em receber o pagamento da premiação após a finalização de determinadas etapas do cronograma de execução, o que acabou exigindo da empresa um fluxo de caixa para o cumprimento das etapas dentro do prazo.

Por fim, vale dizer que a despeito dos obstáculos e gargalos citados acima, os três agentes privados entrevistados avaliaram como positiva a experiência de participarem do Edital de Projetos do Mobilab e desenvolverem tecnologia em conjunto com a Prefeitura de São Paulo. As Contratadas A e B afirmaram que entraram na licitação sem muitas perspectivas, mas se surpreenderam positivamente e pretendem participar de novos certames que adotem o mesmo arranjo institucional. Já a Contratada C considera que o modelo adotado no Concurso Público é um caso a ser seguido por outros órgãos públicos nas contratações públicas de tecnologia, apesar de ter dito que não pretende participar de novas licitações por estar alterando seu modelo de negócios.

4. CONCLUSÃO: O CASO DO MOBILAB SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo de caso sobre o Edital de Projetos do Mobilab mostrou que, a despeito do caminho de dependência estabelecido pela Lei nº 8.666/1993, os administradores públicos, em geral, possuem certa margem de discricionariedade para a implementação de inovações que visam mitigar ou contornar os gargalos levantados no capítulo introdutório. No entanto, faz-se necessário

ressaltar que a pesquisa apresentou quatro principais peculiaridades que possibilitaram o efetivo aproveitamento dessa margem para a criação de arranjos institucionais nas licitações de tecnologia: (i) o respaldo que determinados quadros da Prefeitura receberam para a implementação de um novo modelo licitatório; (ii) a estrutura jurídica dos órgãos públicos municipais que aplicaram o modelo; (iii) a chancela recebida pelos órgãos de controle; e (iv) a existência de uma agenda de políticas públicas voltada à inovação tecnológica através da interação entre setores público e privado.

Ademais, a pesquisa permitiu captar uma dinâmica de experimentalismo e aprendizado institucional no manejo das ferramentas jurídicas. Isso pode ser visto como uma tentativa de valoração dos processos criativos de construção de arranjos inovadores, de forma a evitar a utilização de modelos pré-concebidos. Com isso, procurou-se enfatizar a aquisição de conhecimento enquanto processo coletivo e indeterminado, capaz de demonstrar resultados positivos quando reconhece sua própria indeterminação (Sabel; Reddy, 2007, p. 12).

Nesse sentido, nota-se que o Edital de Projetos pode servir como um exemplo de que é possível contornar alguns os problemas encontrados comumente em contratações de tecnologia. Apesar de a Lei nº 8.666/1993 induzir à implementação de um modelo licitatório enrijecido que preze pelo detalhamento dos meios de implementação do objeto contratual, a aplicação do ferramental teórico e jurídico relacionado ao campo das políticas públicas permitiu o desenho de um modelo que respeitasse as normas vigentes sobre o tema e, ao mesmo tempo, fosse diverso do que é cotidianamente feito na Administração Pública.

Esse fato evidencia que, além dos problemas de construção do arcabouço jurídico-institucional, deve-se atentar também à maneira como os juristas, na posição de formuladores de políticas públicas, manejam as ferramentas à sua disposição, fornecidas pela doutrina e pela legislação em vigor. Isso porque o caso do Mobilab mostrou a centralidade da existência de iniciativa dos atores envolvidos para a construção de arranjos inovadores dotados de flexibilidade e revisibilidade. Entretanto, ressalta-se que não se trata somente de disposição dos agentes públicos, pois há uma série de outros fatores que influenciam o sucesso ou insucesso na implementação da política pública.

Além disso, as entrevistas com os atores envolvidos no Edital de Projetos identificaram a aplicação do “direito administrativo das políticas públicas” (Annenberg, 2014, p. 140). Em outras palavras, nota-se que a construção do Concurso Público nº 001/2015-SMT.GAB ocorreu, na medida do permitido pela legislação licitatória, com base na realização na ideia de elaborar um edital flexível e adaptável às possíveis dificuldades que poderiam surgir ao longo do desenvolvimento das tecnologias. Junto ao método de julgamento das propostas, isso acabou por incentivar as concorrentes a aplicarem criatividade e experimentação para desenvolverem as propostas apresentadas à Prefeitura.

Junto a isso, observa-se que houve a descentralização do poder de decisão tanto no momento de julgamento das propostas quanto na fase de execução contratual, visto que, dependendo do projeto, a interação do particular contratado ocorreria com uma das instituições integrantes do Mobilab, apesar dos contratos terem sido celebrados com a SMT. Dessa forma, es-

sas categorias jurídicas vão de encontro às do “direito administrativo tradicional” (Annenberg, 2014, p. 140), caracterizadas como rígidas e fixas, com mecanismos de comando e controle, imposição de regras de proibição e coerção, bem como a relação hierárquica e hermética entre Administração Pública e particular.

Ao abrir mão de um modelo reconhecidamente problemático e buscar a formulação de um novo arranjo institucional, o concurso público do Mobilab deixa evidente dois principais pontos sobre o tema das contratações públicas de tecnologia. Em primeiro lugar, tratam-se de licitações de natureza peculiar, não sendo possível tratá-las como compras públicas triviais e comuns. Por isso, deve-se priorizar modelos próprios que não estejam embasados em arranjos licitatórios aplicados para contratações de outras naturezas, como obras de infraestrutura civil.

O segundo ponto é o reconhecimento, pelo Poder Público, da assimetria de informação em relação à sociedade e ao mercado quando se trata de inovação tecnológica. Partindo dessa premissa, o modelo de contratação pública de tecnologia baseado na definição dos resultados esperados devolve a esses segmentos a capacidade de proporem uma solução tecnológica adequada. Esse fato pode representar um novo caminho a ser seguido em licitações desse tipo⁵² ⁵³, já que foi eficaz em contornar alguns dos problemas identificados no presente trabalho, conforme se observa pela tabela abaixo:

⁵² Vale ressaltar que a comparação entre o modelo licitatório de definição de resultados e o que busca detalhar exhaustivamente os meios de desenvolvimento e implementação da tecnologia é objeto de debates estrangeiros sobre as contratações públicas de tecnologia. Para maiores detalhes, ver (MCCONNELL, 1996, p. 382).

⁵³ A título de exemplo de replicação desse modelo de contratação, pode-se citar o Concurso INOVApps (Edital nº 54/2015/SEI-MC) promovido pelo então Ministério das Comunicações, cujo objetivo é apoiar o desenvolvimento de aplicativos de interesse público para dispositivos móveis e TVs digitais conectadas. Maiores informações podem ser obtidas em: <http://www2.mcti.gov.br/index.php/conteudos-digitais-criativos/inovapps/concurso-inovapps>. Acesso em 10/08/2017.

Medidas do Mobilab para contornar gargalos nas contratações públicas de tecnologia

Entraves nas licitações de tecnologia	Soluções adotadas pelo Edital de Projetos
Foco excessivo no procedimento licitatório e pouco nos resultados do contrato originário desse processo.	Aplicação de um modelo contratual de definição dos resultados esperados, em detrimento do modelo convencional de especificações de meios.
Descrição minuciosa do equipamento ou serviço licitado no edital do certame, dificultando o enquadramento de soluções inovadoras.	Formulação de Termos de Referência que apresentassem mais de uma saída para uma mesma questão. Adoção da modalidade de concurso público, cujos principais critérios de julgamento eram baseados na inovação e criatividade das propostas apresentadas pelas concorrentes.
Formalismo e inflexibilidade dos órgãos de controle na interpretação da legislação vigente.	O aprendizado institucional por meio da adoção do modelo de contratual que já havia sido implementado no programa do WiFi Livre SP e que fora cancelado pelos órgãos de controle.
Falta de capacidade institucional para identificar o tipo de demanda por tecnologia dentro do setor público e desenhar editais que possibilitem a contratação de produtos que a supram.	Contratação de empresa de tecnologia para a construção dos Termos de Referência, que foram elaborados com base no modelo contratual de definição dos resultados e a partir das demandas por tecnologia identificadas nas diretorias da SPTrans e da CET.
Influência das grandes empresas de tecnologia nos processos de desenhos dos editais e dos contratos públicos.	Aplicação de um modelo contratual de definição dos resultados esperados, em detrimento do modelo convencional de especificações de meios. Restrição de participação para somente pessoas físicas ou pessoas jurídicas enquadradas como associação, sociedade civil, MEI, ME ou EPP.

Fonte: elaboração própria do autor

Por outro lado, isso não quer dizer que o Edital de Projetos do Mobilab representa um modelo pronto e acabado, capaz de solucionar todos os gargalos jurídicos presentes nas licitações de tecnologia. Ainda permanecem, desafios práticos nas contratações públicas de tecnologia. Além disso, as inovações institucionais identificadas no Mobilab não diminuem ou relativizam a necessidade de repensar o modelo de licitações estabelecido pela Lei nº 8.666/1993, que pode ser redesenhado através de uma reforma legislativa ou pela edição de lei específica disciplinando as licitações de tecnologia.

Nesse sentido, o Concurso Público estudado apresentou limitações no que concerne à quantidade de atores participantes da elaboração do Edital e à quantidade de tempo demandada para operacionalizar as

tecnologias desenvolvidas. Nesse sentido, os gestores públicos entrevistados indicaram dois principais pontos que poderiam ser aprimorados para a continuidade da política pública.

Em primeiro lugar, considerou-se que os contratos celebrados com as proponentes vencedoras poderiam prever dispositivos que exercessem alguma coerção sobre os setores de TI da Prefeitura de São Paulo, para que as tecnologias desenvolvidas não demorassem tanto tempo serem produzidas e operacionalizadas na prática. Nesse sentido, dois caminhos possíveis seriam estender os prazos de vigência dos contratos e estabelecer que a contratante perderia a garantia da tecnologia caso esta não fosse implementada até um determinado período após a entrega do produto final pela contratada.

Já o segundo ponto de aprimoramento indicado pelos entrevistados seria o envolvimento de um número maior de atores públicos e privados na construção do edital de licitação e nas especificações das tecnologias pretendidas. Para isso, uma saída seria a aplicação de modelo licitatório semelhante ao do Concurso Público do Mobilab para a contratação da empresa responsável pela construção dos TRs e da governança de TI dos projetos contratados pela SMT. Assim, seria possível realizar consulta pública sobre formas de especificações das soluções a serem desenvolvidas.

Outros dois principais desafios a serem encarados por gestores públicos seriam a utilização do potencial dos Dados Abertos Governamentais para a construção de alternativas institucionais às licitações e a construção de um modelo contratual que permitisse a replicação do arranjo institucional adotado pelo Edital de Projetos em outros municípios ou entes federativos e em licitações de maior porte. Nesse sentido, um primeiro cuidado seria não considerar o modelo do Mobilab como uma política pronta para ser aplicada em qualquer contexto político, social, econômico e jurídico.

Por fim, nota-se que as contratações públicas de tecnologia representam uma agenda de pesquisa no campo do direito nas políticas públicas que ainda está por ser explorada. Nesse sentido, três possíveis próximos caminhos a serem seguidos por futuros trabalhos acadêmicos na área seriam: (i) compreender a lógica de funcionamento e os atores envolvidos no mercado de empresas de tecnologia contratadas pelo Poder Público; (ii) identificar estruturas e processos jurídicos e administrativos que permitem e/ou facilitam a captura do Poder Público por empresas durante a fase de elaboração dos

editais de licitações de tecnologia; e (iii) levantar a maneira como as contratações de tecnologia são estruturadas em outras localidades do país e em que medida elas buscam implementar inovações institucionais ou somente replicam modelos convencionais e defasados.

5. REFERÊNCIAS

- Annenberg, F. X. (2014) *Direito e Políticas Públicas: Uma Análise Crítica de Abordagens Tradicionais do Direito Administrativo a partir de um estudo do Programa Bolsa Família*. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-11022015-114706/pt-br.php>>. Acesso em 27/04/2017.
- Astone, D. (2015) "Evidences about the role of uncertainty and result definition in public contracting". 10th Research Workshop on Institutions and Organizations – RWIO, Rio de Janeiro. Center For Organization Studies – CORS. Disponível em: <<http://cors.usp.br/rwio/10rwio/34.pdf>>. Acesso em 17/05/2017.
- Coutinho, D. R. (2013). *O Direito nas Políticas Públicas*. In: E. Marques, C. A. P. Faria (Org.), *A Política Pública como Campo Multidisciplinar* (pp. 181-200). São Paulo e Rio de Janeiro: Fiocruz e Unesp.
- Coutinho, D. R.; Mouallem, P. S. (2016). "O Direito Contra a Inovação?" *A Persistência dos Gargalos à Inovação no Brasil*. In: H. M.M. Lastres, J. E. Cassiolato, G. Laplane, F. Sarti. (Org.). *O Futuro do Desenvolvimento: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho* (pp. 181-214). Campinas: Unicamp.
- Dallari Bucci, M. P. (2013). *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva.
- Dekkers, C. A. (1999) *Pontos de função e medidas: O que é um ponto de função*. Tradução de Mauricio Aguiar. Disponível em <<http://www.bfpug.com.br/Artigos/Dekkers-PontosDeFuncaoEMedidas.htm>>. Acesso em 03/08/2017.
- Gomide, A. Á.; Galindo, E. P. (2013) "A mobilidade urbana": uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. *Estud. av.* [online]. 27(79), 27-39. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142013000300003. Acesso em 31/07/2016.
- Gomide, A. Á.; Pires, R. R. C. (2014) "Capacidades Es-

tatais e Democracia”: A abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: A. Á. Gomide, R. R. C. Pires (Org.) Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. (pp. 15-28). Brasília: Ipea.

Marques, E. (2013). “As Políticas Públicas na Ciência Política”. In: E. Marques, C. A. P. Faria. A Política Pública como Campo Multidisciplinar (pp. 23-46). São Paulo e Rio de Janeiro: Fiocruz e Unesp, 2013.

May, T. (2004). Pesquisa Social: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed. Tradução Carlos Alberto Silveira Netto Soares.

Mcconnell, M. E. (1996) “The Process of Procuring Information Technology”. Public Contract Law Journal, 25(2), 379-392.

Palma, J. B. (2015). “Contratações Públicas Sustentáveis”. In C. A. Sundfeld, G. J. Jurksaitis. Contratos Públicos e Direito Administrativo (pp. 80-113). São Paulo: Malheiros, 2015.

Prado, M. M. Institutional Bypass: An Alternative for Development Reform, SSRN Scholarly Paper, Rochester, NY: Social Science Research Network. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1815442. Acesso em 19/07/2017.

Rosilho, A. (2013). Licitação no Brasil. São Paulo: Malheiros.

Sabel, C. F.; Reddy, S. (2007). “Learning to learn”: Undoing the Gordian Knot of Development Today. In Challenge, 50(5).

Salama, B.; Barrionuevo, A. (coord.) (2016). Processo de Nomeação de Dirigentes de Agências Reguladoras: uma análise descritiva. São Paulo: FGV-SP. Disponível em: http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/GRP_arquivos/grp_-_relatorio_de_pesquisa_-_nomeacao_de_dirigentes_nas_agencias_reguladoras_sponsor.pdf

Souza, C. (2007). “Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas”. In G. Hochman, M. Arretche, E. Marques. Políticas Públicas no Brasil (pp. 65-86). Rio de Janeiro: Fiocruz.

Tribunal de Contas da União. (2012). Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação. Brasília: TCU.

Vaz, J. C.; Ribeiro, M. M.; Ricardo, M.. (2010). “Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil”. Cadernos ppg-au/ufba, 9(1).

Vojvodic, A. M.; Astone, D.; Vilella, M. (2015). Compras

de tecnologia e inovação pelos órgãos públicos de educação: análise de entraves e propostas para aquisição. São Paulo: Internetlab.

Yin, R. (2015). Estudo de caso: planejamento e método. Porto Alegre: Bookman.

Data de submissão: 22/03/2018

Data de aceite: 22/01/2020

UM ESTUDO DA REINCIDÊNCIA NA CIDADE DE CAMPINAS-SP

Fernanda Carolina de Araujo Ifanger¹

 *Nathália Bortoletto Gravina²*

Palavras-Chave

criminologia / direito penal / controle social / reincidência / Campinas

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Crítica ao pensamento punitivo. 3. A reincidência e suas implicações quando agravante da pena. 4. Efeitos extrapenais da reincidência e propostas de superação. 5. A consideração da reincidência na dosimetria da pena na cidade de campinas. 6. Considerações finais. 7. Referências.

Resumo

O presente trabalho utiliza-se de pesquisa teórica e de julgados para tratar sobre o instituto da reincidência, principalmente no tocante a sua aplicação como agravante da pena, evidenciando como ele tem sido empregado aos condenados na cidade de Campinas-SP. Para isso, perpassam-se as convicções acerca do controle social formal

e informal, do sistema penal e seu viés punitivista, e de sua relação direta com o instituto da reincidência, abordando este conceito e suas principais características, bem como suas implicações quando agravante da pena e suas mencionadas contradições com o Regime Democrático de Direito, tudo sob a ótica da Criminologia Crítica. Discute-se, igualmente, os efeitos processuais penais e extrapenais que esta agravante da pena acarreta, tendo como enfoque o estigma que recai sobre o reincidente. Apresentamos, assim, uma pesquisa de julgados acerca da consideração da reincidência na dosimetria da pena na cidade de Campinas-SP, entre os meses de agosto e setembro de 2016, abordando os índices resultantes desse estudo e os comparando a outros já realizados. Em conclusão, ressalta-se que, posteriormente ao apontamento das críticas proferidas à reincidência, há a exposição de propostas de sua superação, como sua aplicação como atenuante da pena ou sua total eliminação do ordenamento jurídico.

¹Doutora pelo Departamento de Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia da Universidade de São Paulo (2014). Mestre pelo Departamento de Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia da Universidade de São Paulo (2010). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (2006). Professora do Programa Stricto Sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

²Pós-Graduada em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (2020). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (2018).

ESTUDYING RECIDIVISM IN CAMPINAS'S CITY

Fernanda Carolina de Araujo Ifanger

 *Nathália Bortoletto Gravina*

Key-words

criminology / criminal law / social control / recidivism / Campinas

Abstract

The present work employs theoretical and jurisprudential researches to approach the recidivism institute, focusing mainly in its appliance as a sentence aggravating factor, highlighting the way it has been employed to convicts in the city of Campinas-SP. For such task, it runs through convictions on formal and informal social control, the criminal system's punitivist focus and its straight relationship with the recidivism institute, approaching such institute and its main characteristics, as well as its implications when employed as a sentence aggravating factor and its contradictions

with the Democratic Regime of Law, all under the optic of the critical criminology. Likewise, the article discusses the criminal proceeding and extrapenal effects caused by such sentence aggravating factor, focusing on the stigma that falls over the recidivist. Hence, we present a research on the way recidivism has been taken into account in Court decisions in the city of Campinas-SP between the months of august and september 2016, approaching the indexes resulting from such study and comparing it with other previous studies on the matter. Concluding, we point out that after indicating such criticism to the recidivism, the work exposes proposals for its overcoming, its application as a sentence mitigation factor or its complete elimination from the legal order.

INTRODUÇÃO

A reincidência criminal é objeto de numerosos estudos contemporâneos. A aspiração de discorrer sobre o tema justifica-se, principalmente, pela grande incidência de reincidentes penitenciários. Somente no Brasil, a taxa apresentada pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) é de 24,4%, enquanto a revelada pelo DEPEN (Departamento Penitenciário), em 2001, de 70%. Embora haja ampla disparidade entre os índices divulgados, é inegável que os números da reincidência são bastante elevados e evidenciam que a prática delituosa reiterada entre os condenados é comum.

Conquanto as penas impostas pelo Direito Penal devam buscar a readaptação do condenado à vida em liberdade, a reincidência parece marcá-lo definitivamente e fazer com que o seu crime anterior seja sempre lembrado, empurrando o indivíduo, cada vez mais, de volta ao sistema penal. Fato é que a reincidência se cola ao indivíduo como um estigma e, a partir disso, o sistema penal o verá como alguém que não é digno de confiança, que não merece ser acreditado, já que é um “criminoso”.

Na visão de Zaffaroni (1996), a reincidência representa a opção por um direito penal autoritário, razão pela qual é necessário refletir sobre sua existência.

Assim, diante da importância do tema, o presente trabalho objetiva refletir, a partir da criminologia de viés conflitual, identificada pelas teorias do *labelling approach* e crítica, representadas por autores como Goffman, Zaffaroni, Becker, Lemert, Baratta, entre outros, acerca da reincidência, com destaque para o fato de ela ser prevista na legislação penal como agravante de pena.

Também será apresentado um estudo de julgados acerca da reincidência como agravante de pena, na cidade de Campinas, visando a identificar os posicionamentos adotados pelos magistrados atuantes no município acerca da reincidência como agravante da pena imposta. Em razão da grande quantidade de decisões encontradas, a análise restringiu-se ao período temporal de agosto e setembro de 2016, resultando em um universo de 155 julgados examinados.

Buscou-se, com essa análise, entender como as Varas Criminais de Campinas têm compreendido e considerado o instituto da reincidência; se os juízes do município a têm utilizado para agravar a pena do autor do crime; em caso afirmativo, buscou-se identificar o montante da exasperação no caso concreto, uma vez que não há limites pré-estabelecidos para o aumento; e, por fim, compreender se os magistrados têm interpretado a reincidência de maneira crítica, de modo a não aplicá-la no caso concreto ou mesmo a utilizá-la para atenuar a pena imposta na sentença.

CRÍTICA AO PENSAMENTO PUNITIVISTA

Com a necessidade dos indivíduos de viverem em sociedade, tornou-se imprescindível o exercício de um controle para evitar o caos e garantir a convivência pacífica entre todos. Através de regras comportamentais emanadas do Estado, ou da sociedade civil e suas instituições, esse mecanismo de contenção é efetivado.

Denominado de controle social, esse fator limitante pode ser realizado de maneira formal ou informal, de acordo com os agentes encarregados da realização da função fiscalizadora das condutas. O controle social

formal é exercido, predominantemente, pelas autoridades estatais, enquanto o controle social informal o é pelos grupos sociais, como a escola, a família, os amigos e a vizinhança (Sabadell, 2013).

Os estudos criminológicos, desde o seu surgimento, por meio da Escola Clássica e depois da Escola Positivista, buscaram entender a relação dos indivíduos com o crime, seja por meio da compreensão teórica do delito, seja por meio do estudo do criminoso, respectivamente, sem, contudo, problematizar a atuação das agências encarregadas da persecução penal, ou seja, o exercício do controle social formal por elas realizado.

Somente mais tarde, na década de 1960, com o surgimento da criminologia de matriz conflitual, especificamente as teorias do *labelling approach* e crítica, é que o citado exercício passou a ser questionado, por entender-se que sua atuação é fundamental para a própria criação da criminalidade e que ele não é neutro.

Pode-se entender que as teorias conflituais “localizam as verdadeiras variáveis do processo de definição e seleção nas relações de poder dos grupos sociais, partindo do dado da estratificação social e dos conflitos de interesses” (García-Pablos de Molina, 1986, p. 343).

Assim, a partir desse pressuposto, não se pode mais aceitar a ideia de que o sistema penal atua de maneira igualitária com o objetivo precípua de combater o crime que acontece em todas as camadas da sociedade, uma vez que a sua característica fundamental é a seletividade.

Nesse ponto, Santos destaca a tensão entre a aparência de um processo e a realidade do exercício seletivo do poder de punir com as seguintes palavras:

a) o discurso jurídico destaca o processo legal devido, redigido pela dogmática penal e processual penal como critério de racionalidade, define o crime como realidade ontológica preconstituída e apresenta o sistema de justiça como instituição neutra que realiza uma atividade imparcial, b) a criminologia crítica revela o processo legal devido como exercício seletivo do poder de punir, mostra o crime como qualidade atribuída a determinados fatos, a criminalização como um bem social negativo distribuído desigualmente e, finalmente, o sistema de justiça criminal como instituição ativa na transformação do cidadão em criminoso (Santos, 2002, p. 55).

Toda a criminologia crítica produzida a partir desse momento, nas suas mais diversas perspectivas, tais como o direito penal mínimo e o abolicionismo penal partem dessa premissa, ainda que suas propostas de superação sejam bastante diversas.

Nesse diapasão, a crítica ao punitivismo realizada nesse excerto, tem por base esse pensamento e enxerga o conflito social como instrumento da dominação e coerção.

Para Sabadell (2013, p.128) o controle social possui um significado muito vasto, pois

indica todo processo de socialização que orienta o indivíduo, integrando-o aos valores e aos padrões de comportamento social. Por esta razão, o controle social está intimamente relacionado com os conceitos de “poder” e de “dominação política”, que criam determinada ordem social e integram os indivíduos nela.

Por esse entendimento, o controle social, precipuamente o institucionalizado, induz os indivíduos a se comportarem consoante

o sistema e a respeitarem os detentores do poder, que invariavelmente, são os titulares de riqueza. Nesse sentido, então, o Direito Penal não é instrumento que objetiva a promoção da convivência harmônica entre os cidadãos por meio do reconhecimento da igualdade de todos, mas sim ferramenta que busca a manutenção da estratificação social, favorecendo diretamente as camadas mais ricas da população em detrimento das mais carentes (Sabadell, 2013).

Zaffaroni (2001, p. 182) retrata essa verticalização social propiciada pelo Direito Penal ao versar que

(...) o exercício de poder verticalizante – próprio da sociedade industrial – é racionalizado através do discurso justificador do direito penal, que cumpre uma função legitimante, não da agência judicial, mas de todo o sistema penal. A transculturação neocolonialista, própria da característica modernizadora incorporativa da civilização industrial, trouxe o discurso jurídico-penal para a periferia, onde, até hoje, os mesmos discursos legitimantes são utilizados, apesar do diversificado exercício de poder dos sistemas penais marginais.

Por conseguinte, o Direito Penal é uma espécie de controle institucionalizado que utiliza o seu poder punitivo de forma discriminatória, dado que, por meio do cárcere, oprime as minorias culturais, os negros, os jovens e os pobres (Garland, 2008).³ Sendo assim, ao fazer incidir a pena sobre as classes mais baixas, impede sua ascensão social e mantém a escala vertical da sociedade (Baratta, 2002).

³Ainda que os estudos realizados pelo autor tenham como referência a situação do controle social nos Estados Unidos e Reino Unido, importante mencionar que os dados do Infopen (2017) indicam que a população prisional é composta majoritariamente por jovens, sendo que os presos até 29 anos representam 54% desse universo e que os pretos e pardos representam 63,6% da população presa.

Conforme Baratta (2002, p.166),

(...) não só as normas do direito penal se formam e se aplicam seletivamente, refletindo as relações de desigualdade existentes, mas o direito penal exerce, também, uma função ativa, de reprodução e de produção, com respeito às relações de desigualdade.

Sua influência direta nas relações de desigualdade, deve-se, sobretudo, a seu método de seleção. O sistema penal segrega indivíduos em conformidade com os estereótipos disseminados pelos meios de comunicação de massa, e não em observância somente dos atos praticados, permitindo a rotulação dos agentes segundo a imagem concebida do criminoso e excluindo os sujeitos que realizam crimes de trânsito, colarinho branco, etc. (Zaffaroni, 2001). Destarte os grupos que formam a população carcerária são compostos substancialmente por indivíduos desvalidos e que nunca tiveram seus direitos assegurados (Ifanger; Poggetto, 2016).

A necessidade de punir esses indivíduos díspares, segregando-os, deve-se à inexistência de identificação entre a sociedade e o criminoso, pois, consoante Becker (2008, p. 16),

(...) encaramos uma pessoa que comete uma transgressão no trânsito ou bebe um pouco demais numa festa como se, afinal, não fosse muito diferente de nós, e tratamos sua infração com tolerância. Vemos o ladrão como menos semelhante a nós e o punimos severamente. Crimes como assassinato, estupro ou traição nos levam a ver o transgressor como um verdadeiro outsider.⁴

⁴ É possível entender como outsiders qualquer pessoa que presumivelmente infringe regras impostas a ela. Isto é, um indivíduo que a sociedade, conscientemente, não espera que viva conforme as suas regras (Becker, 2008).

Contudo, em realidade, o criminoso não é tão diferente do não criminoso, uma vez que, de acordo com Baratta (2002), todos os indivíduos têm impulsos para atitudes criminosas, mas elas, muitas vezes são inibidas pelo superego, e o sentimento de culpa em razão delas existirem justificaria o insulto e a punição, por parte da população, para os que não conseguiram se controlar.

Além disso, conforme assevera Santos (2004), a violência erigiu-se ao posto de uma nova questão social global, o que tem provocado mudanças no estado de controle repressivo, cujas características passam a ser a produção social do sentimento de insegurança; o controle social do crime não é mais apenas das agências estatais, mas também das polícias privadas; o encarceramento dos “consumidores falhos”, com o conseqüente abandono de ideias correcionais; o discricionarismo e a violência policial.

Em razão dessa lógica, diversos dispositivos penais que ferem preceitos constitucionais mantêm suas forças por meio do discurso punitivista de preservação da segurança pública. Não importa se o direito individual do suposto criminoso está sendo desrespeitado, se está sendo ferida a sua condição de pessoa humana, se a pena lhe retirará a sanidade mental, desde que os “cidadãos de bem” sejam protegidos, ou, pelo menos, tenham essa sensação.

Isso ocorre também com os instrumentos estatais, como a prisão, que “é usada atualmente como um tipo de reservatório, uma zona de quarentena, na qual indivíduos supostamente perigosos são segregados em nome da segurança pública” (Garland, 2008, p. 381).

Barroso (2009, p. 79) retrata essa percepção claramente ao discorrer sobre os maus antecedentes criminais, sintetizando que

(...) quando uma pessoa é condenada por sua folha de antecedentes, ou seja, pela “inclinação que essa tem para o delito”, resta evidente a manifestação de um direito penal do inimigo, em que o Estado, sem fundamento, alega que o sujeito é um ente perigoso ou marginal e que, portanto, deve permanecer enjaulado, para evitar o cometimento de delitos futuros – logo, mero mecanismo de contenção de uma pessoa.

A razão dessa escusa punitiva é demonstrada por Garland (2008, p. 377) quando evidencia que a prioridade do processo criminal é tratar as conseqüências do crime e não as suas causas, visto que “em vez de enfatizar em métodos de reabilitação que atendam às necessidades do criminoso, o sistema enfatiza controles efetivos que minimizem os custos e maximizem a segurança”. Ou seja, por mais que o Estado afirme que a finalidade da pena é a ressocialização dos criminosos, poucos esforços têm sido direcionados a esse objetivo, ao contrário, a execução penal “pode provocar um processo ressocializador às avessas, redundando numa total e absoluta dessocialização” (Franco, 2010, p.6).

Essa situação fica evidente quando se trata da realidade carcerária brasileira, pois “muito ao contrário do sustentado objetivo teórico das finalidades da pena e prisões, o que se verifica é que a cadeia perverte, corrompe, deforma, avilta, embrutece, despersonaliza, e, portanto, não cumpre com seus reais deveres” (Vilas Boas, 2003, p. 14).

Isto posto entende-se que o Direito Penal é uma forma de controle social institucionalizado, e como todo controle, utiliza-se de um aparato repressivo para restringir direitos e violar normas, fundamentando-se na manutenção da segurança pública. Sua “preo-

cupação principal é administrar o espaço e separar os diferentes tipos de pessoas” (Garland, 2008, p. 345). Nesse sentido, o propósito do Direito Penal não é somente punir, mas selecionar quem punir (Berla, 2010).

Evidenciadas as críticas ao pensamento punitivo que se constituiu por meio do sistema penal, cabe ater-se, no excerto seguinte, à reincidência produzida por esse sistema, e que se consubstancia em um dos instrumentos de controle criminal, demonstrando como ocorre a sua aplicação e salientando o viés punitivo mascarado nesse instituto, razões que justificam a sua não preservação como agravante no ordenamento jurídico brasileiro.

A REINCIDÊNCIA E SUAS IMPLICAÇÕES QUANDO AGRAVANTE DA PENA

No momento em que um magistrado elabora uma sentença penal condenatória, é seu dever realizar a dosimetria da pena, isto é, definir o prazo de cumprimento da sanção imposta ao condenado. Para efetuar esse cálculo, é preciso observar o procedimento exposto no art. 58 do Código Penal brasileiro, que exige a análise da pena base, das circunstâncias atenuantes e agravantes, e das causas de diminuição e aumento de pena.

No que concerne às circunstâncias agravantes e atenuantes, estão previstas em hipóteses taxativas elencadas nos arts. 61 e 62, respectivamente, do Código Penal brasileiro, e têm relação, na sua maior parte, com o crime praticado, à exceção da reincidência, que se refere exclusivamente a uma condição pessoal do autor do crime. Em razão da sua importância e de suas peculiaridades, é esta a agravante genérica que será objeto deste estudo.

Conforme o Código Penal brasileiro, em seu art. 63 “verifica-se a reincidência quando o

agente comete novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que, no País ou no estrangeiro, o tenha condenado por crime anterior” (Brasil, 1940).

Percebe-se que a legislação determinou em qual conjuntura esse instituto se consubstancia, mas foi omissa quanto à presença dos elementos subjetivos do tipo, permitindo entender que reincidente é quem pratica um crime posterior, independente se culposos ou dolosos. Também, que a agravante em questão é denominada genérica, pois não importa se o segundo delito cometido foi idêntico ao primeiro, bastando, portanto, a realização de qualquer outra infração penal para configurar a reincidência (Freitas, 2009).

Segundo o art. 64 do Código Penal brasileiro, a reincidência possui um período depurador de cinco anos, ou seja, um indivíduo só não será considerado reincidente se entre a data do cumprimento ou extinção da pena anterior e a infração posterior tiver decorrido um período de tempo superior a cinco anos. Schaffa (2009, p. 10) observa que

(...) no Brasil, a pena nunca termina ao fim da execução. Naturalmente ela se prolonga por mais 5 anos. Durante este “período de prova”, a pena já cumprida fica à espreita, esperando o momento certo para reaparecer. Isto porque o legislador brasileiro acredita que, não funcionando a reabilitação na primeira passagem pelo cárcere, é necessário garantir que o reincidente seja novamente encaminhado para prisão e que lá fique mantido por mais tempo.

Importante asseverar que nos dois dispositivos legais mencionados, não fica claro a partir de que momento o indivíduo pode ser considerado reincidente. Ao utilizar-se das expressões “agente comete novo crime”

(art. 63, CP) e “infração posterior” (art. 63, CP), a lei não evidencia se a data a ser considerada é a da prática do novo crime ou o momento da prolação da sentença definitiva que condena o agente por este ilícito. Isso faz com que muitos magistrados entendam que a existência de condenação anterior é suficiente para permitir o agravamento da pena já na sentença de primeira instância.

Quanto à classificação da reincidência entre ficta e real, a legislação brasileira admite o primeiro tipo, pois o que será analisado é se houve uma condenação anterior com trânsito em julgado e não se a pena imposta foi efetivamente cumprida (Berla, 2010). Isto é, um indivíduo será considerado reincidente se cometer um crime após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, mesmo que não tenha cumprido integralmente a pena imposta em sua condenação.

Indene de dúvidas que o sistema penal brasileiro adota a reincidência de forma a proporcionar uma maior punição ao apenado. Trata-se da imposição de um castigo adicional para aquele que decide, mais uma vez, desrespeitar a legislação penal. É visível essa situação ao observar que, embora esse instituto seja conhecido por majorar a pena imposta ao agente, ele ocasiona uma série de outros efeitos subsidiários que agravam a situação jurídica do condenado, conforme demonstra Berla (2010, p. 305):

(...) além de funcionar como agravante, a reincidência exerce importante papel como fator impeditivo de conferência de benefícios ao acusado durante todo o decorrer do processo penal e após este, desde o inquérito policial até a execução da pena imposta.

Fato é que a reincidência “se faz presente na legislação brasileira em 29 momentos.

Agravar a pena, impedir ou revogar benefícios e alterar prazos são suas principais funções” (Schaffa, 2009, p. 10). Entre os numerosos efeitos subsidiários ao acréscimo de pena destacam-se os seguintes: a reincidência é um fator preponderante na contraposição entre agravantes e atenuantes; ela interfere diretamente na fixação do regime (art. 33); veda a concessão de fiança (art. 323, III); proíbe a diminuição ou substituição da pena, como a mudança de pena restritiva de liberdade por restritiva de direito/multa (art. 44, II e art. 60); proporciona o aumento do prazo prescricional e o interrompe e, por fim, eleva os prazos para concessão de saída temporária e do livramento condicional (art. 83, II).

Especificamente, ao aplicar a reincidência como instituto agravante da pena, fazendo emergir seus efeitos legais, impede-se, ou ao menos se dificulta que o apenado cumpra penas alternativas à prisão, o que favorece diretamente o encarceramento, atrasa seu retorno ao convívio social e fortalece seus laços com as atividades criminais, criando um ciclo vicioso do qual dificilmente o indivíduo consegue esquivar-se (Freitas, 2009).⁵

Ademais, sua consideração como agravante da pena viola diversos princípios do Direito Penal e da Constituição Federal, razão pela qual autores como Teixeira (2014), Franco (2010) e Freitas (2009) defendem a ilegitimidade de seu reconhecimento. Esse posicionamento analítico é justificado pela estruturação do ordenamento jurídico brasileiro que deve submeter suas normas aos princípios supralegais.

⁵ Outro fator que influencia diretamente esse ciclo vicioso encontra-se exposto no art. 482 da CLT, que determina a possibilidade da despedida por justa causa ao empregado que for condenado definitivamente por uma sentença penal. Assim, verifica-se, novamente, a dificuldade do condenado de retornar a sua vida pregressa, pois além de possuir antecedentes criminais, terá em seu registro de trabalho mais um elemento para dificultar o seu retorno ao labor e, conseqüentemente, o seu sustento. Minguadas as oportunidades de retorno ao mercado de trabalho formal, o crime se apresenta, mais uma vez, como uma alternativa à vida após o cárcere.

Freitas (2009), referindo-se ao princípio do Estado Democrático de Direito versa, conjuntamente, sobre essa hierarquização entre as normas, ao asseverar que existe Estado Democrático de Direito à medida que o Direito Penal se submete aos princípios constitucionais penais. Devido à supremacia das normas, o Direito Penal obriga-se a observar e respeitar os princípios constitucionais penais, pautando-se por eles e nunca os contrariando, sob pena de alegação de inconstitucionalidade e invalidação dos atos praticados.

À luz dessa perspectiva, é possível identificar claramente diversas violações principiológicas decorrentes da reincidência.

Ao analisar a existência dessas violações na esfera constitucional, nota-se que a majoração de pena imposta ao reincidente desrespeita uma regra basilar de punição adotada pelo sistema penal brasileiro, denominada de direito penal do fato, que determina que um indivíduo deva ser condenado pelo fato típico e ilícito que praticou, conforme tratam os princípios da legalidade e da culpabilidade (Teixeira, 2014). Entretanto, se examinados os critérios de aplicação dessa agravante, é perceptível que o acréscimo de pena imposto “não mais teria como fundamento algo que o autor fez, mas sim a sua condição de vida, sua personalidade. Tal apenação baseada na vida pregressa do indivíduo seria típica de um direito penal do autor, antiliberal” (Teixeira, 2014, p. 108) e distinta da condenação imposta pelas normas do sistema penal.

Este pensamento que consubstancia o direito penal do autor está ligado à ideia lombrosiana de que os criminosos são pessoas diferentes das demais e, em razão disso, merecem receber um tratamento diferenciado

durante toda a sua vida, enquanto não haja cura para o mal da criminalidade.

De forma a sintetizar o preceito ora em análise, Freitas (2009, p. 132) afirma que “tratando-se o direito penal brasileiro de um direito penal do fato e não de um direito penal do autor, só podemos reprovar o agente pelo o que ele fez (culpabilidade do ato) e não pelo que ele é (culpabilidade do autor)”.

Do mesmo modo, a reincidência desrespeita o valoroso princípio da dignidade da pessoa humana, “porque a agravação implica punição pelo que se é e não pelo que se fez, traduzindo-se, pois, em ingerência no foro íntimo, na intangível esfera da personalidade protegida pelo postulado da dignidade humana (art. 1º, III, da CF)” (Ibccrim, 2014, p. 557).

Ademais, observa-se que essa punição mais rigorosa imposta ao reincidente o coloca em posição inferior em relação aos demais cidadãos, ferindo o princípio da igualdade e podendo, inclusive, gerar estigmatização (Ibccrim, 2014).

Ressalta-se, ainda, que as consequências geradas com a aplicação desse instituto, tais como o aumento da pena, o estigma de reincidente e as alterações que provoca na execução da pena, são consideradas demasiadamente penosas ao condenado e acarretam em mais uma violação, dessa vez, ao princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade, que proíbe a desproporção entre o meio e o fim da pena (Ibccrim, 2014).

Já no âmbito da legislação penal, a insubordinação ao princípio *ne bis in idem* é a mais aludida, pois ele determina a vedação da dupla incriminação pelo mesmo fato ou circunstância, entretanto, “ao estabelecer aumento de pena por fato anterior processado, julgado e punido” (Ibccrim, 2014, p. 548),

faz-se exatamente o que o princípio vedou.

Freitas (2009, p.125) complementa esse entendimento ao defender que

(...) se um indivíduo comete um delito, sendo julgado e condenado em definitivo e se este mesmo indivíduo pratica posteriormente outro fato punível que acarreta o aumento na quantidade de pena que lhe é aplicada, a partir da consideração não do segundo delito, mas do primeiro, pelo qual já foi julgado e condenado, existe violação ao mencionado princípio constitucional penal.

Por fim, Franco (2010, p. 5) sintetiza todas as considerações anteriormente apontadas ao afirmar a incompatibilidade absoluta da reincidência com as normas constitucionais, pois para ele:

(...) trata-se, aqui, do princípio da manifestação soberania da Constituição, que estando no ápice de todo o ordenamento jurídico, tem inquestionável primazia em relação à lei ordinária que lhe é anterior. Isto não quer dizer que toda legislação precedente a uma nova Constituição Federal esteja automaticamente revogada, mas, sim, que toda legislação anterior, que com ela confronte, não poderá subsistir. Ora, no caso do instituto da reincidência, ficou patente a sua total incoerência com os preceitos fundamentais da Constituição Federal de 1988 e, por isso, não foi por ela recepcionado.

Isto posto, com as particularidades do instituto elencadas, nota-se que ao aplicá-lo como agravante da pena ferem-se dispositivos constitucionais e penais, além de proporcionar ao condenado uma punição injustificada.

Não obstante as críticas aqui apresentadas

acerca do agravamento da pena em razão da reincidência, outras, de vieses criminológicos, serão apresentadas no próximo excerto, as quais podem sinalizar a necessidade de superação da ideia de tratamento legal mais gravoso para o reincidente.

EFEITOS PENAIS E EXTRAPENAIIS DA REINCIDÊNCIA E PROPOSTAS DE SUPERAÇÃO

Além de todas as implicações penais e processuais que produz, a reincidência também estende seus efeitos para além do sistema penal, influenciando o olhar social sobre o reincidente e a forma como ele enxerga a si mesmo.

Carvalho (2001, p. 111), esclarecendo a visão da criminologia da reação social sob a reincidência vai defender que

(...) o rótulo da reincidência estabeleceria papéis e estigmas – perverso, inadaptado, perigoso, hediondo -, gerando expectativas do público que consome o sistema penal. Tal expectativa atua nitidamente como influência, potencializando o comportamento futuro do ‘reincidente’. Criar-se-iam novos *status* nas relações em sociedade, e o ‘crime’ é também um *status* (negativo), que tendem a negar a finalidade oficial da pena – ressocialização.

Ao considerar um indivíduo reincidente, imputa-se a ele o estigma de criminoso, o que causa diversas repercussões nocivas à sua personalidade, tais como a insegurança de não saber o que outros indivíduos pensam sobre ele, o receio de ser julgado por seu atributo e o sentimento de exposição que faz com que seus menores atos são considerados notáveis e extraordinários (Goffman, 2008).

Em razão da negatividade do seu rótulo, a sociedade visualiza de forma distinta o indivíduo comum e o estigmatizado, porque,

por definição, é claro, acreditamos que alguém com um estigma não seja completamente humano. Com base nisso, fazemos vários tipos de discriminações, através das quais efetivamente, e muitas vezes sem pensar, reduzimos suas chances de vida: construímos uma teoria do estigma; uma ideologia para explicar a sua inferioridade e dar conta do perigo que ela representa, racionalizando algumas vezes uma animosidade baseada em outras diferenças, tais como as de classe social. Utilizamos termos específicos de estigma como aleijado, bastardo, retardado, em nosso discurso diário como fonte de metáfora e representação, de maneira característica, sem pensar no seu significado original (Goffman, 2008, p. 8).

Nesse sentido, para tornar palpável o que o estigma representa, Goffman (2008) narra a ocasião em que um observador se impressiona ao se deparar com um criminoso profissional lendo livros escritos por Claude Cockburn, Hugh Ware, Simone de Beauvoir e Lawrence Durre, já que se espera que um criminoso se interesse por novelas e bibliografias sensacionalistas. O espanto do observador pode até ter sido natural, mas afeta o criminoso como um insulto, visto que após ter cometido um delito, a sociedade não o enxerga mais como um ser humano.

Isto posto, é cognoscível que o estigma rotula e aparta indivíduos quando permite que recaia sobre eles um adjetivo que determina que são pessoas ruins, já que serve de elemento para distinguir negativamente alguém, degradando publicamente o seu caráter. É como se a sociedade emitisse um

alerta sobre as pessoas com as quais você deve ou não se relacionar, instigando o preconceito e dificultando ainda mais a interação social dos vitimados. Assim, pessoas estigmatizadas tendem a se relacionar com outros indivíduos que sofrem ou já sofreram a estigmatização, reduzindo ainda mais o seu ciclo de convivência.

É exatamente esse fenômeno que atinge o “criminoso”, nos contatos sociais que estabelece com o “não criminoso”. Apesar de, em muitos casos, já ter cumprido a sua pena e ter se submetido a todas as exigências impostas pelo sistema de controle, precisa esforçar-se para esconder o seu estigma, que fornece uma informação social destrutiva a seu respeito, optando, muitas vezes, por estabelecer relações sociais superficiais ou baseadas em dados inventados.

Sob essa ótica, fica evidente que o reincidente sofre uma dupla penalização, pois além de ser responsabilizado criminalmente por seu delito, é punido também pela sociedade que o exclui, intitulado-o como um representante de um perigo e um mal que não pode ser remediado; restando-lhe apenas o encarceramento.

Em vista disso, o instituto da reincidência mostra ser mais uma escusa do Estado em relação à ineficácia da finalidade da pena, que mesmo demonstrando sua incapacidade de ressocialização, culpa o criminoso por reincidir e o pune ainda mais.

Garland (2008, p. 384), através da teoria do controle, agrega esse posicionamento e explica a razão dessa maior punição ao reincidente:

Atualmente, os interesses dos criminosos condenados, quando levados em consideração, são vistos essencialmente como

opostos ao público. Se a escolha é entre sujeitar criminosos a maiores restrições ou o público a riscos mais elevados, o senso comum vigente sempre recomenda a escolha segura. Consequentemente, sem muita discussão, os interesses dos criminosos e mesmo seus direitos são frequentemente desconsiderados.

Há que se destacar ainda, consoante apresentado no excerto 2, que o sistema penal é seletivo. Por não ter condições de atuar para investigar e punir todos os crimes que acontecem em dada sociedade, é possível afirmar que a seleção criminal obedece a filtros e que ser reincidente facilita sobremaneira uma nova captura do indivíduo pelo sistema penal. Sendo assim, para o reincidente, estar no lugar errado e na hora errada pode ser fatal, uma vez que toda a ação do sistema penal é guiada a partir do signo trazido pelo rótulo que o agente ostenta. A reincidência pode, assim, transformar um transeunte que ia em direção ao seu trabalho em suspeito principal do crime cometido na região.

Para a teoria do *labelling approach* a reincidência é o caminho natural de quem passa pelo sistema penal, o que justificaria os grandes índices de reincidência mencionados no início do texto e que serão melhor discutidos no próximo excerto, uma vez que ela pode implicar numa transformação pessoal do reincidente.

Conforme mencionado, a experiência do contato com o sistema penal cola-se ao indivíduo como uma etiqueta que o identifica e o diferencia dos demais. A partir dela, toda a sua interação social precisará ser cuidadosamente pensada, a fim de não revelar seu estigma, bem como afetará a imagem que o indivíduo tem de si mesmo. Reduzidas,

pois, as suas possibilidades de ação e compreensão de si mesmo, resta ao indivíduo somente fazer o que seu estigma lhe permite: delinquir.

Este processo que se encerra com a recidiva no crime é denominada, por Lemert, de desviação secundária. Segundo o autor,

(...) quando uma pessoa começa a empregar seu comportamento desviante ou um papel baseado sobre ele como um meio de defesa, ataque, ou ajustamento aos problemas públicos ou encobertos criados pela reação social a ele, sua desviação é secundária (Lemert, 1951, p. 76).

Lemert (1951) evidencia que até a desviação secundária inicia-se com a desviação primária; após ela têm lugar as reprimendas sociais; mais desviação primária ocorre; reprimendas mais rigorosas e rejeições são impingidas contra o desviante; mais desviação, e talvez sensações de hostilidade e início de ressentimento do autor contra os que o penalizam são passíveis de aparecer; inicia-se uma crise do quociente de tolerância, expressa por meio de ações formais da comunidade estigmatizando o desviante; após isso se fortalece a conduta desviante como reação à estigmatização e às penalizações insurgidas contra o autor do desvio; e, por fim, ocorre a última aceitação do *status* desviante e a realização de esforços do autor para ajustar-se ao papel a ele associado.

Sendo assim, resta claro que a reincidência é estimulada pelo próprio sistema penal e pela reação social, ao limitar sobremaneira as possibilidades de inserção social do indivíduo que teve algum contato com o crime ao longo de sua vida.

A fim de superar os males causados por essa agravante, estudiosos sugeriram alternati-

vas quanto a sua aplicação. Vargas (2009, p. 24), por exemplo, propõe que a reincidência seja considerada como um instituto atenuante da pena, pois para ele:

é possível afirmar que não foi recepcionado pela CF/88 o art. 61, I, do CP, o qual insere a reincidência como circunstância que agrava a pena, bem como todas as restrições a direitos, aplicadas com a segunda condenação. Além disso, o art. 63 do CP deveria ser revisto para abarcar apenas a reincidência real, e esta deveria passar a constar expressamente no rol das circunstâncias atenuantes.

Tangerino (2014, p. 214) compactua com esse parecer, porque, segundo ele, “ao contrário do que geralmente afirmado pela doutrina, pode a reincidência denotar menor culpabilidade do agente (e não maior) reclamando como medida adequada à atenuação da reprimenda e não a exasperação”.

Franco (2010), por sua vez, entende ser incabível em um Estado Democrático e Social de Direito que a reincidência continue no rol de agravantes obrigatórias, segundo ele, esse instituto deveria ser excluído da legislação brasileira. Entretanto, nos casos em que sua recepção persistisse, ele deveria ser considerado como uma circunstância atenuante inominada.

Freitas (2009) também sustenta essa hipótese ao recomendar a revogação do art.63 do CP e de todos os seus correlatos. Consoante o autor, espera-se ao menos a existência de um programa reformista para reparar os aspectos nocivos desse instituto e revogar seus efeitos legais.

Almeida (2013, p. 61), todavia, não só discorre sobre a necessidade de eliminar a reincidência como circunstância agravante, mas

apresenta possíveis soluções para a redução do número de reincidentes:

Para além do afastamento do discrepante e maniqueísta instituto da reincidência em sede de controle difuso ou concentrado de normas, faz-se mister a concretização de medidas racionais como a reforma do espaço físico das penitenciárias, a humanização do sistema, a implementação de políticas de reinserção social, a ampliação e aplicação de penas alternativas, entre outros, afim de evitar a reincidência. Não obstante, em caráter urgente, é de relevante importância a supressão de certas informações constantes na certidão de antecedentes criminais ao público, no propósito de viabilizar a reintegração do egresso ao meio social.

Destarte, não sobejam dúvidas de que as implicações geradas por esse instituto são mais profundas do que quer demonstrar a legislação penal. Deve-se, portanto, enxergá-lo além de sua conjuntura meramente dogmática, acrescentando a sua análise elementos da crítica criminológica, para que assim, reflexões acerca da necessidade de sua conservação no ordenamento, bem como as modificações na legislação que trata sobre o tema sejam mais condizentes com as consequências produzidas pela reincidência.

Apresentadas as críticas ao instituto, adiante se salientará como a reincidência tem sido aplicada para agravar a pena do condenado nos casos concretos, demonstrando-se se as apreciações feitas ao seu respeito têm ou não reflexo nas sentenças judiciais penais.

A CONSIDERAÇÃO DA REINCIDÊNCIA NA DOSIMETRIA DA PENA NA CIDADE DE CAMPINAS

Evidenciadas as críticas ao instituto da reincidência, deu-se início a uma pesquisa de decisões judiciais com o propósito de compreender como os magistrados da cidade de Campinas têm se manifestado em relação à aplicação da reincidência como agravante da pena.

Especificamente, buscou-se saber se os juízes têm utilizado a reincidência para agravar a pena do condenado, tal qual previsto em lei e, em caso afirmativo, o montante desse aumento. Ademais, objetivou-se verificar se as críticas dogmáticas, principiológicas e criminológicas dirigidas ao instituto encontraram ressonância nas decisões proferidas.

O estudo foi realizado por meio do endereço eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), com a consulta de julgados de primeiro grau, advindos das Varas Criminais da cidade de Campinas, no período de 01/08/2016 a 30/09/2016, utilizando-se como palavra-chave buscada o termo “reincidência”.

Desde o início dessa fase da pesquisa chamou a atenção a grande quantidade de julgados em que o termo escolhido como critério de busca foi encontrado, o que causou a necessidade de eleição de um marco temporal relativamente exíguo – 01/08/2016 a 30/09/2016. – que contemplasse um número de decisões que pudessem ser efetivamente analisadas pelas pesquisadoras.

A princípio foram encontrados 178 (cento e setenta e oito) processos, todavia, ao analisá-los foi possível notar que julgados de competência material/territorial distinta da determinada apareceram no resultado da busca, e como eles não fazem parte do objeto de pesquisa, não foram apreciados. Também houve processos que possuíam o termo “reincidência” presente no corpo

da sentença, mas o réu não foi considerado efetivamente reincidente, razão pela qual dessas decisões também foram desconsideradas. Por fim, após a observação de todos os resultados encontrados, 155 (cento e cinquenta e cinco) julgados foram examinados.

Pertinente salientar que no período escolhido para a realização da pesquisa houve 535 (quinhentos e trinta e cinco) processos que não tiveram réus reincidentes e 155 (cento e cinquenta e cinco) julgados que possuíam réus reincidentes, logo, a porcentagem de reincidentes encontrada nesse lapso temporal configura-se em torno de 28,97%.

Das 155 (cento e cinquenta e cinco) decisões proferidas, 39 (trinta e nove) reconheceram a reincidência como circunstância agravante, mas sua consideração não implicou no aumento do montante da pena por ter sido compensada pela presença de uma atenuante. Dessa totalidade, em 2 (dois) processos os magistrados compensaram a reincidência com a atenuante referente à idade, prevista no art. 65, inciso I, do Código Penal. Nas demais decisões, 37 no total, a reincidência foi utilizada como forma de compensação da confissão total do apenado, prevista no art. 65, III, d, do Código Penal.

No processo nº 0000710-69.2016.8.26.0548, o magistrado compensou reincidência e confissão, não agravando a pena do agente na segunda fase da dosimetria. Não obstante, o instituto foi utilizado como elemento para atestar a personalidade do réu e justificar a fixação do regime fechado para início de cumprimento da pena de 1(um) ano e 4 (quatro) meses de reclusão imposta. Senão vejamos:

Na primeira fase da dosimetria, atenta aos elementos norteadores do artigo 59 do Código Penal, fixo a pena-base em 02 (dois) anos de reclusão e 10 (dez) dias-

-multa. **Na segunda fase, a reincidência e a confissão se compensam.** Na terceira fase, em razão do reconhecimento da tentativa, reduzo a pena em 1/3, resultando, em definitivo, em 01 (um) ano e 04 (quatro) meses de reclusão, além de 06 (seis) dias-multa. O dia-multa valerá o mínimo legal. Não se encontram presentes os requisitos do artigo 44 do Código Penal, uma vez que o réu é reincidente (fls. 77) e ostenta vultosa folha de antecedentes, a qual inclusive envolve a prática de estelionato e outros furtos. **Em que pese o quantum de pena fixado, o regime inicial para seu cumprimento deverá ser o fechado ante a personalidade claramente inclinada à delinquência que possui o réu,** que claramente leva como cotidiana a vida criminosa e no interior de prisões, como se pode inferir pela análise da documentação acostada aos autos. Insta, aliás, consignar seu desrespeito para com o Poder Judiciário, já que **pouco se importa em voltar a delinquir mesmo após ser solto pelo cumprimento das penas que lhe são impostas.** (grifo nosso).

No processo nº 0002936-88.2016.8.26.0114, o magistrado compensou a atenuante de menoridade relativa com a agravante da reincidência, o que resultou na manutenção da quantidade da pena fixada na primeira fase da dosimetria.

B) Circunstâncias atenuantes e agravantes: menoridade relativa e reincidência (fls. 114/115), **cujos efeitos devem se compensar, permanecendo a pena-base tal como fixada** (...) E) Regime de cumprimento de pena: fechado, o único cabível para o caso, por expressa previsão legal, nos termos das Leis nºs 8.072/90 e 11.464/07, dispositivos que se encontram

em plena vigência e eficácia, pois **trata-se de crime hediondo, que atenta contra a saúde pública, com enormes consequências no meio social,** sendo inclusive mola propulsora da prática de outros crimes contra o patrimônio e a incolumidade física, cabendo ao Juízo das Execuções analisar os requisitos subjetivos e objetivos do acusado para a concessão de eventuais benefícios (CP, art. 33, §§ 2º e 3º e CPP, art. 387, §2º).

Nas 68 (sessenta e oito) decisões em que a reincidência implicou em um acréscimo na pena do condenado, o aumento de 1/6 (um sexto), prevaleceu, tal qual sugerido pela doutrina e jurisprudência. Não obstante, em 1 (uma) decisão a pena foi dobrada, em 2 (duas) foi acrescida em 1/2, em 09 (nove) decisões em 1/3, em 2 (duas) em 1/4, 4 (quatro) a cresceram em 1/5 e 4 (quatro) em 1/8.

Vale salientar, nesse mister, que a legislação penal assevera uma ampla liberdade aos juízes na fase da dosimetria da pena, principalmente no que concerne à reprovação devida em razão da presença das agravantes, cujo *quantum* não está disciplinado na lei, mas é decidido pelos magistrados conforme as especificações de cada caso concreto e suas convicções acerca da gravidade da reincidência. De todo modo, nenhum magistrado justificou as razões pelas quais definiram o montante exasperado, somente fundamentaram a escolha pelo fato de o réu ter reincidido na prática delitiva. A fim de exemplificar essa questão, abaixo apresentam-se alguns trechos dos julgados encontrados:

Processo nº 0004851-75.2016.8.26.0114 – o acusado é reincidente (fls. 187/188). Acréscimo de 1/6, resultando na pena de 03 anos e 06 meses de reclusão e 816 dias-

-multa, unidade igual a 1/30 do salário mínimo vigente à época dos fatos.

Processo nº 0014595-31.2015.8.26.0114 – Na segunda fase da dosagem, ante a agravante da reincidência específica (fls.131), aumento sua pena em 1/3 (um terço), ficando esta equivalente a 03 (três) anos, 01 (um) mês e 10 (dez) dias de reclusão e 14 (catorze) dias-multa.

Processo nº 0000362-51.2016.8.26.0548 – por ser reincidente em crime de roubo (fls. 52), aumento a pena para três anos de reclusão e ao pagamento de trinta dias multa, estes no mínimo legal.

Processo nº 0006415-89.2016.8.26.0114 – sopesados os elementos norteadores do art. 59 do Código Penal, observo que o réu não possui maus antecedentes, o que justifica a fixação de sua pena-base no mínimo legal, ou seja, em cinco anos de reclusão e pagamento de 500 dias-multa. Em razão da reincidência (folha de antecedentes fls. 144/149), a pena-base deve ser aumentada, resultando sem eis anos e três meses de reclusão e pagamento de 625 dias-multa. Diante da reincidência, deixo de diminuir a pena, conforme previsto no artigo 33, § 4º, da mesma lei. Esta pena torna-se definitiva, tendo em vista a inexistência de outras causas de aumento ou de diminuição.

Processo nº 0014011-27.2016.8.26.0114 – tendo em vista a sua reincidência específica (certidões de fls. 149/150), AUMENTO ambas as penas de 1/6 (um sexto), o que dá, como penal final, como pena corporal, 5 (cinco) anos e 10 (dez) meses de reclusão e, como pena pecuniária, 583 (quinhentos e oitenta e três) dias-multa. Descabida a compensação entre a atenuante da confissão e a agravante da

reincidência uma vez que esta Magistrada entende que a reincidência é circunstância preponderante.

Processo nº 0037055-46.2014.8.26.0114 – além de ostentar antecedentes, o acusado é reincidente (fls. 13 do apenso próprio). Acréscimo de mais 1/6, resultando na pena de 06 anos, 02 meses e 20 dias de reclusão e 15 dias-multa, unidade igual a 1/30 do salário mínimo vigente à época dos fatos

Processo nº 0000685-68.2014.8.26.0114 – na segunda fase da dosagem, ante a reincidência do réu (fls. 38), aumento sua pena na fração de 1/3 (um terço), o que resulta 07 (sete) anos, 09 (nove) meses e 10 (dez) dias de reclusão e 777 (setecentos e setenta e sete) dias-multa.

Processo nº 0023724-65 2012. 8.26. 0114 – Conforme certidões de fls. 82 e 85, o réu é duplamente reincidente, razão pela qual aumento a pena em 1/5 para 06 (seis) anos de reclusão e 600 (seiscentos) dias multa. Não pode ser aplicada a atenuante da confissão, visto que esta não ocorreu em juízo. Inviável a aplicação de qualquer redutor por causa de reincidência e seja por ela, seja pela gravidade do crime, fixo o regime inicial fechado. Finalmente, ressalto que não há “bis in idem” na consideração da reincidência como agravante e como impeditivo de redução, já que não se provoca duplo aumento. Ainda que assim não fosse, o réu estava foragido no momento da prática do crime destes autos, o que demonstra que se dedicava a atividades criminosas, fato que de qualquer forma, impede a redução.

No Processo nº 0000172-88.2016.8.26.0548, um dos casos em que a reincidência implicou no menor dos aumentos apurados – 1/8 - isso só ocorreu em razão da existência da atenuante da confissão.

Na segunda fase da dosimetria da pena, verifico a presença da circunstância atenuante prevista no artigo 65, III, d, do Código Penal (confissão espontânea), e da agravante prevista no artigo 61, I, do Código Penal (reincidência fls. 11/12 do apenso). Nos termos do artigo 67, do Código Penal, **verifico que a circunstância agravante da reincidência prepondera sobre a atenuante da confissão espontânea, motivo pelo qual, a despeito de não realizar a compensação, agravo a pena anteriormente dosada em patamar menor, ou seja, 1/8**, passando a 3(três) anos, 4 (quatro) meses e 15 (quinze) dias de reclusão e 11 (onze) dias-multa. (grifo nosso).

Ademais, quanto à pena final imposta ao condenado, vale mencionar que 5 (cinco) decisões tiveram as penas finais substituídas por restritivas de direitos, mesmo o réu sendo considerado reincidente. A respeito disso, o Código Penal no art. 44 veda expressamente a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direito quando o réu for reincidente em crime doloso, mas é omissivo quanto à reincidência em crime culposos.⁶ Nos casos elencados, devido à impossibilidade ao acesso de todas as etapas do processo criminal, não foi possível saber se os reincidentes cometeram os crimes anteriores na sua modalidade culposa ou dolosa, portanto a análise total ficou prejudicada. Caso as substituições de pena tenham sido concedidas aos reincidentes em crime

⁶ Nos termos da Súmula 132, aprovada em março deste ano pelo TRF4, “na hipótese em que a condenação puder ser substituída por somente uma pena restritiva de direitos, a escolha entre as espécies previstas em lei deve recair, preferencialmente, sobre a de prestação de serviços à comunidade, porque melhor cumpre a finalidade de reeducação e ressocialização do agente”.

doloso, é um avanço a ser salientado, já que a lei penal proíbe esse ato.

Um dos casos em que a pena final foi substituída por restritiva de direitos foi no Processo nº 0001552-83.2016.8.26.0084, em que o réu se encontrava preso desde o flagrante, já tendo cumprido, quase que integralmente, 1/6 da pena.

Ressalta-se, também, que em 27 (vinte e sete) decisões a punibilidade do agente foi extinta devido à prescrição retroativa da pretensão punitiva e houve somente 1 (um) caso de extinção da punibilidade pelo integral cumprimento da pena privativa de liberdade.

Quanto aos delitos cometidos, 57,4% deles, aproximadamente, são classificados como crimes contra o patrimônio, como o furto (9%), furto qualificado (13,5%), roubo (21,9%), receptação (5,8%) e estelionato (5%). Porém, conforme os dados coletados, o crime que teve maior incidência de reincidentes foi o tráfico de drogas, com 23% de recidivas.⁷

Em desconformidade com as críticas apresentadas acerca do instituto, nenhum magistrado se manifestou contrariamente à aplicação da reincidência e seus efeitos, diversamente, a maioria dos réus teve sua pena exasperada pelos juízes em razão da agravante. Outrossim, nenhum magistrado compreendeu-a capaz de atenuar a sanção penal.

Vale evidenciar que, mesmo nos casos em que a agravante não aumentou a pena do sentenciado, isto ocorreu em virtude da pre-

⁷ Oportuno salientar o posicionamento de Mellim Filho (2010, p. 253) quanto aos crimes patrimoniais, conforme o autor, “autores de crimes patrimoniais que chegam ao sistema judiciário penal e por ele são reconhecidos não passam de pequenos e miseráveis ladrões. Aqueles que acabam condenados por crimes como de apropriação indébita e estelionato são, igualmente, pequenos falsários, donas de casa que adquirem mercadorias de consumo doméstico e roupas com cheques sem fundos ou furtados, insignificantes empregados que se apropriam de pequenas quantias de que têm a posse para efetuar pagamentos etc.”.

sença de atenuantes consideradas preponderantes, mormente da confissão total do apenado em relação ao cometimento delituoso⁸. Isto é, para que não houvesse a exasperação da pena fez-se necessário a compensação entre agravantes e atenuantes; porém, em tempo algum houve a ponderação acerca desse instituto ser demasiadamente penoso ao condenado quando aplicado.

Desse modo, a partir do estudo jurisprudencial, foi possível perceber que os magistrados de Campinas aplicam a legislação que determina o aumento da pena na segunda fase da dosimetria de maneira acrítica, já que nenhum deles opôs-se ao reconhecimento do instituto como agravante da pena.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após examinar o instituto da reincidência, notou-se a existência de divergências doutrinárias quanto a sua legitimidade e aplicação. Embora o instituto seja reconhecido no Código Penal como uma medida tendente a agravar a situação daquele que já foi condenado por um crime anterior, seja por meio da exasperação da sua reprimenda, seja por meio da criação de obstáculos à progressão de pena, diversos críticos, partindo de conhecimentos do Direito Penal ou da Criminologia, asseveram que seu único propósito é o de permitir uma maior punição aos condenados, carecendo ser expurgada do ordenamento jurídico brasileiro, como demonstrado ao longo desse artigo.

Nesse sentido, evidenciou-se que a reincidência impacta negativamente sobre a situação penal e processual do condenado, violando alguns dos caros princípios que devem orientar o Direito Penal em um Es-

tado Democrático de Direito, tais como o *ne bis in idem*, a proporcionalidade, a dignidade da pessoa humana, entre outros.

Ademais, demonstrou-se também como a passagem de alguém pelo sistema penal, em razão da estigmatização social que provoca, colabora para que o indivíduo reincida na prática ilícita, o que culmina na desviação secundária e na adoção de uma carreira criminosa.

Não obstante todas as suas consequências, buscou-se analisar mais detidamente uma delas, referente à sua previsão como circunstância agravante da pena, por meio da pesquisa jurisprudencial realizada.

Constatou-se, por meio da pesquisa de decisões realizada, que os magistrados atuantes nas Varas Criminais de Campinas agravam a pena dos réus em razão da reincidência, tal qual disposto no Código Penal, sem levar em conta nenhuma das reflexões lançadas pelos críticos do instituto. Em todos os casos encontrados, a reincidência foi considerada negativamente, como circunstância tendente a agravar a sanção penal do condenado, e só não aumentou o total de pena imposto quando compensada com uma atenuante.

Também foi possível identificar na pesquisa que os magistrados das Varas Criminais da cidade de Campinas, quando escolhem a fração de aumento de pena em razão da reincidência, apontam distintos montantes de exasperação sem, contudo, justificar a opção realizada.

Torna-se, portanto, indispensável a transformação do pensamento punitivo consolidado na legislação penal e aqui demonstrado pela agravação da pena em razão da reincidência, que ao invés de produzir efeitos

⁸ Insta salientar que a mencionada compensação, que já era comumente realizada pelos magistrados, tornou-se objeto da Súmula 130 do TRF4 que estabelece que "a agravante baseada numa única reincidência e a atenuante da confissão espontânea, quando coexistirem, compensam-se integralmente".

positivos sobre a redução da criminalidade empurra cada vez mais o reincidente para dentro do cárcere, por mais tempo, e que faz com que a criminalidade seja a única opção condizente com o seu estigma.

5. REFERÊNCIAS

- Almeida, D. S. (2013). Reincidência criminal: reflexões dogmáticas e criminológicas. *Revista Síntese de direito penal e processual penal*, 13 (78), 46-64.
- Baratta, A. (2002). *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal*. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- Barroso, D. V. S. (2009). *Criminologia: do estado de polícia ao estado de direito*. Florianópolis: Conceito.
- Becker, H. S. (2008). *Outsiders: estudos de sociologia do desvio*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- Berla, G. V. (2010). Reincidência: uma perspectiva crítica de um instituto criminológico. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 18(82), 295-338.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*.
- Brasil (1940). *Lei nº 2.848 de 1940. Código Penal*.
- CARVALHO, S. (2001). Reincidência e antecedentes criminais: abordagem crítica desde o marco garantista. *Revista de Estudos Criminais*, 1, 109-119.
- Franco, A. S (2010). Reincidência: um caso de não recepção pela Constituição Federal. *Boletim IBCCRIM*, 17(209), 2-3.
- Freitas, R. B. A. P. (2009). Reincidência e repressão penal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 17(81), 92-138.
- García-Pablos de Molina, A. (1986). La normalidad del delito y el delincuente. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 11, 325-346.
- Garland, D. (2014). *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan.
- Goffman, E. (2008). *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro: LTC.
- Ibccrim. Comissão Amicus Curiae (2014). Inconstitucionalidade da consideração da reincidência como agravante. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 22(108), 543-562.
- Ifanger, F.C.A.; Poggetto, J. P. G. D. (2016). As finalidades ocultas do sistema penal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 24(124), 259-297.
- Infopen (2017). *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Responsável Departamento Penitenciário Nacional.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2015). *Reincidência Criminal no Brasil*. Coordenação A. Oliveira Júnior.
- Lemert, E. M. (1951). *Social Pathology: a systematic approach to the theory of sociopathic behavior*. Nova Iorque: Toronto: Londres: McGraw-Hill.
- Mellim Filho, O. (2010). *Criminalização e seleção no sistema judiciário penal*. São Paulo: IBCCRIM.
- Sabadell, A. L. (2013). *Manual de Sociologia jurídica: introdução a uma leitura externa do direito*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Santos, J. V. T. (2004). Violências e dilemas do controle social nas sociedades da “modernidade tardia”. *São Paulo em Perspectiva*, 18(1), 3-12.
- Santos, J. C. (2002). Política criminal: realidades e ilusões do discurso penal. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, 7(12), 53-57.
- Schaffa, P. M. (2009). Sua pena não termina quando acaba. *Boletim IBCCRIM*, 16(195), 10.
- Tangerino, D. P. C. (2014). *Culpabilidade*. São Paulo: Saraiva.
- Teixeira, A. (2014). O papel da reincidência criminal na aplicação da pena: reflexões a propósito do acórdão do RE 453.000 do STF. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 22(108), 513-540.
- Vargas, J. O.; Motta, F. H. R. (2009). Reincidência: uma agravante não recepcionada. *Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal*, 6(32), 10-26.
- Vilas Boas, G. A. (2003). Reincidência: agravante ou atenuante. *Boletim IBCCRIM*, 11(133), 14-15.
- ZAFFARONI, E. R. (1996). Reincidência. *Revista de Ciências Penales*, 2, 119-127.
- Zaffaroni, E. R. (2001). *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan.

Data de submissão: 04/02/2019

Data de aceite: 08/03/2020

(RE)COLOCANDO O DIREITO JUNTO ÀS DINÂMICAS SOCIAIS: a institucionalização da sociologia jurídica nos currículos e o atravessamento da pesquisa sociojurídica na formação em direito

 Thais Lemos dos Santos¹

Palavras-Chave

mapeamento; sociologia jurídica; sociologia do direito; ensino.

SUMÁRIO

1. Introdução; 2. Análise dos dados a respeito da institucionalização da disciplina sociologia jurídica nas faculdades de direito; 2.1. Nome da disciplina; 2.2. Ementas das disciplinas; 2.3. Bibliografia indicada; 2.4. Formação dos professores; 3. Características do campo constatadas a partir dos dados coletados; 4. Conclusão; 5. Referências.

Resumo

O presente trabalho pretende mapear a institucionalização da sociologia do direito nas faculdades de direito indicadas pelo selo OAB Recomenda. Para tanto, foram analisados os dados obtidos a partir de busca nos sites das instituições de ensino objeto do presente estudo, bem como das informações enviadas por e-mail pela secretaria, a respeito do formato e do ensino da sociologia do direito ou da sociologia jurídica (nesse estudo utilizadas como sinônimos). Por isso, buscou-se alguns dados específicos sobre essa disciplina nos currículos das instituições pesquisadas, em especial se há na estrutura curricular uma disciplina voltada ao seu ensino; qual a nomenclatura atribuída a ela; se a sua ementa deixa claro qual é o seu objeto e, por fim; se a bibliografia adotada abrange textos e livros próprios de sociologia jurídica ou de sociologia do direito, ou se indicam apenas livros e textos de outros campos do saber. Tal mapeamento mostra-se relevante na medida em que a legislação que rege o ensino jurídico atualmente privilegia a interdisciplinaridade dos saberes, sendo este o lugar da sociologia jurídica nos cursos de direito.

¹ Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense – PPGSD, graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV. E-mail: thaislemosdosantos@gmail.com

(RE)PLACING THE LAW NEXT TO THE SOCIAL DYNAMICS: the institutionalization of sociology of law in the curricula and the crossing of the socio-legal research in the law graduation

 Thais Lemos dos Santos

Keywords

mapping; legal sociology; sociology of law; teaching.

Abstract

This work intends to map the institutionalization of the sociology of law in the faculties of law indicated by the seal “OAB Recomenda”. In order to do so, it analyzed the data obtained from the search of the sites of the educational institutions object of the present study, as well as the information sent by e-mail by the secretariat, regarding the format and teaching of the sociology of law or juridical sociology (in this study used as synonyms). Therefore, we searched for some specific data about this discipline in the curricula of the institutions studied, especially if there is in the curricular structure a discipline focused on its teaching; the nomenclature attributed to it; if your menu makes clear what your object is, and finally; if the bibliography adopted covers texts and books of legal sociology or sociology of law, or only books and texts from other fields of knowledge are indicated. Such mapping is relevant insofar as the legislation that governs legal education currently favors the interdisciplinarity of knowledge, which is the place of legal sociology in law courses.

¹ Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense – PPGSD, graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV. E-mail: thaislemosdosantos@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende mapear a implementação dos textos normativos que regulamentam o ensino jurídico na prática, em especial à inserção da Sociologia Jurídica nos currículos das faculdades de direito.

Para tanto, foram analisados os dados que apontam para a institucionalização de uma disciplina nos cursos jurídicos, sendo tais dados obtidos a partir de busca nos sites das instituições de ensino objeto do presente estudo, bem como das informações enviadas por e-mail pela secretaria dos cursos quando as informações que constavam em seus sites não eram suficientes para a presente análise. Porém, importante notar que não se obteve a resposta de todos os e-mails enviados, de modo que não foi possível obter informações precisas acerca de determinadas instituições.

Quanto ao recorte escolhido para delimitar as instituições pesquisadas neste trabalho, optou-se por pesquisar as faculdades de direito indicadas pelo selo OAB Recomenda, o qual consiste em um indutor de qualidade do ensino jurídico elaborado e coordenado pela Ordem dos Advogados do Brasil. Ou seja, a indicação da faculdade de direito por meio do selo OAB Recomenda leva em consideração os critérios estabelecidos pela Comissão de Ensino Jurídico desta instituição. A opção por analisar os cursos jurídicos indicados por este selo se justifica, em um primeiro momento, pelo elevado número de faculdades de direito no país, o que impossibilitaria a análise de todos os cursos atualmente existentes. Deste modo, diante dos diversos recortes possíveis, o presente trabalho adotou o selo OAB Recomenda como o critério para a análise das instituições de ensino, tendo em vista que este abrange cursos localizados em todo o país e institui-

ções públicas e privadas, mostrando-se um critério objetivo que aponta a representatividade dos cursos jurídicos nacionais. No que se refere às informações buscadas nos sites das instituições, estas dizem respeito ao formato e ao ensino da sociologia do direito ou da sociologia jurídica nas faculdades de direito. Por isso, buscou-se alguns dados específicos sobre essa matéria nos currículos das instituições pesquisadas, em especial se há na estrutura curricular uma disciplina voltada ao seu ensino; qual a nomenclatura atribuída a ela; se a sua ementa deixa claro qual é o seu objeto e, por fim; se a bibliografia adotada abrange textos e livros próprios de sociologia jurídica ou de sociologia do direito, ou se indicam apenas livros e textos de outros campos do saber. Diante de tais informações será possível chegar a algumas conclusões a respeito da institucionalização deste conteúdo nas faculdades de direito atualmente, considerando o previsto pela Resolução nº 09/2004 do CNE.

2. ANÁLISE DOS DADOS A RESPEITO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA DISCIPLINA SOCIOLOGIA JURÍDICA NAS FACULDADES DE DIREITO

Inicialmente, importante notar que ao contrário do que previa a Portaria nº 1.886/94, a atual Resolução nº 09/2004 não diferencia a sociologia geral e jurídica, o que se prevê é que o curso de graduação em direito contemple conteúdos essenciais de sociologia. Assim, considerando o atual texto normativo, em especial às normas referentes à sociologia, passa-se a analisar os dados obtidos nos sites das instituições pesquisadas, a fim de verificar como se deu a institucionalização da sociologia ou da sociologia jurídica nas faculdades de direito.

Quanto aos dados, em uma primeira análise buscou-se verificar se há nos currículos das instituições pesquisadas uma disciplina direcionada ao ensino da sociologia, e em caso positivo qual é o nome dado a ela. Com este exercício, buscou-se identificar como as instituições estavam fazendo a leitura do artigo 5º da Resolução. Além disso, se a atribuição de nomenclatura pelas instituições seguia alguma tendência que pode ser observada ou se esta tarefa foi realizada de maneira instintiva, sem se preocupar com alguma lógica preestabelecida.

Posteriormente, a análise se expande para o conteúdo, sendo que a partir da identificação do programa da disciplina e da bibliografia sugerida pelo professor, buscou-se verificar se disciplinas com nomenclaturas iguais seguem a mesma indicação de con-

teúdo e de bibliografia, buscando, com isso, verificar se há alguma relação entre o nome e o conteúdo ministrado. Por fim, será analisado o perfil acadêmico do docente que ministra a disciplina.

2.1. Nome da disciplina

A primeira hipótese testada foi quanto à existência de uma disciplina específica voltada exclusivamente ao ensino da Sociologia Jurídica ou da Sociologia do Direito nos cursos jurídicos pesquisados. Esta análise se mostrou relevante para verificar a leitura que as faculdades de direito fazem acerca da exigência quanto à inclusão dos conteúdos essenciais de sociologia nos seus currículos.

A tabela e o gráfico abaixo demonstram quais foram os dados obtidos:

REGIÃO	ESTADO	NOME	SIGLA	DISCIPLINA
Norte	Acre	Universidade Federal do Acre	UFAC	Sociologia do Direito
Norte	Amazonas	Universidade Federal do Amazonas	UFAM	Sociologia Geral e Jurídica
Norte	Amazonas	Universidade do Estado do Amazonas	UEA	Sociologia Geral e Jurídica
Norte	Pará	Universidade Federal do Pará	UFPA	Sociologia Jurídica
Norte	Pará	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	UNIFESSPA	Sociologia Jurídica
Norte	Pará	Universidade Federal do Oeste do Pará	UFOPA	Sociologia Jurídica
Norte	Pará	Centro Universitário do Estado do Pará	CESUPA	Sociologia Geral e do Direito
Norte	Rondônia	Universidade Federal do Rondônia	UNIR	Sociologia Aplicada ao Direito
Norte	Tocantins	Universidade Federal do Tocantins	UFT	Sociologia Jurídica
Nordeste	Alagoas	Universidade Federal de Alagoas	UFAL	Sociologia do Direito I e II
Nordeste	Bahia	Universidade Federal da Bahia	UFBA	Sociologia Jurídica
Nordeste	Bahia	Universidade do Estado da Bahia	UNEB	Sociologia Jurídica
Nordeste	Bahia	Faculdade Nobre de Feira de Santana	FAN	Currículo não cadastrado
Nordeste	Bahia	Universidade Estadual de Feira de Santana	UEFS	Currículo não cadastrado
Nordeste	Bahia	Universidade Estadual de Santa Cruz	UESC	Elementos de Sociologia e Antropologia Jurídicas
Nordeste	Bahia	Faculdade Baiana de Direito e Gestão	-	Introdução à Sociologia e à Sociologia Jurídica

Nordeste	Bahia	Universidade de Salvador	UNIFACS	Sociologia Jurídica
Nordeste	Bahia	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia	UESB	Sociologia Jurídica
Nordeste	Ceará	Universidade Federal do Ceará	UFC	Sociologia Geral e Jurídica
Nordeste	Ceará	CRATO – Universidade Regional do Cariri	URCA	Sociologia Geral e Jurídica
Nordeste	Ceará	Centro Universitário Christus	-	Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais e Introdução às Ciências Sociais
Nordeste	Ceará	Faculdade Farias Brito	FFB	Conceitos de Sociologia e Antropologia Jurídicas
Nordeste	Ceará	Faculdade Sete de Setembro	FA7	Sociologia do Direito
Nordeste	Ceará	Universidade Estadual do Vale do Acaraú	UVA	Sociologia Geral e Jurídica
Nordeste	Maranhão	Universidade Federal do Maranhão	UFMA	Sociologia Geral e Jurídica
Nordeste	Maranhão	Unidade de Ensino Superior Dom Bosco	UNDB	Sociologia Jurídica
Nordeste	Paraíba	Universidade Federal da Paraíba	UFPB	Sociologia Geral e Jurídica
Nordeste	Paraíba	Universidade Federal de Campina Grande	UFCG	Sociologia Geral e Jurídica
Nordeste	Paraíba	Universidade Estadual da Paraíba	UEPB	Sociologia Geral e Jurídica
Nordeste	Pernambuco	Universidade Federal de Pernambuco	UFPE	Sociologia do Direito
Nordeste	Pernambuco	Faculdade Damas da Instrução Cristã	FADIC	Sociologia Jurídica
Nordeste	Pernambuco	Universidade Católica de Pernambuco	UNICAP	Antropologia e Sociologia Jurídica
Nordeste	Piauí	Universidade Federal de Piauí	UFPI	Sociologia Jurídica
Nordeste	Piauí	Universidade Estadual do Piauí	UESPI	Sociologia Jurídica
Nordeste	Piauí	Instituto de Ciências Jurídicas e Sociais Professor Camillo Filho	-	Sociologia Geral e Jurídica
Nordeste	Rio Grande do Norte	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	UFRN	Sociologia Jurídica
Nordeste	Rio Grande do Norte	Universidade do Estado do Rio Grande do Norte	UERN	Sociologia Jurídica
Nordeste	Sergipe	Universidade Federal de Sergipe	UFS	Sociologia Geral e Jurídica
Centro-Oeste	Distrito Federal	Universidade de Brasília	UnB	Sociologia do Direito
Centro-Oeste	Distrito Federal	Centro Universitário de Brasília	UNICEUB	Sociologia Geral e Jurídica
Centro-Oeste	Distrito Federal	Centro Universitário do Distrito Federal	UDF	Sociologia Geral e Jurídica
Centro-Oeste	Distrito Federal	Faculdade Processus	PFD	Sociologia Geral e Jurídica
Centro-Oeste	Goiás	Universidade Federal de Goiás	UFG	Sociologia Jurídica
Centro-Oeste	Mato Grosso	Universidade Federal de Mato Grosso	UFMT	Sociologia Geral e do Direito
Centro-Oeste	Mato Grosso	Universidade do Estado de Mato Grosso	UNEMAT	Sociologia do Direito
Centro-Oeste	Mato Grosso do Sul	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	UFMS	Antropologia e Sociologia Jurídicas I e II
Centro-Oeste	Mato Grosso do Sul	Universidade Federal da Grande Dourados	UFGD	Sociologia Jurídica e Antropologia

Centro-Oeste	Mato Grosso do Sul	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul	UEMS	Sociologia Jurídica
Sudeste	Espírito Santo	Universidade Federal do Espírito Santo	UFES	Sociologia Aplicada ao Direito
Sudeste	Espírito Santo	Universidade Vila Velha	UVV	Sociologia do Direito
Sudeste	Espírito Santo	Faculdades Integradas de Vitória	FDV	Sociologia do Direito
Sudeste	Espírito Santo	Faculdades Integradas Espírito Santenses	FAESA	Sociologia e Antropologia
Sudeste	Minas Gerais	Universidade Federal de Minas Gerais	UFMG	Sociologia Jurídica
Sudeste	Minas Gerais	Universidade Federal de Ouro Preto	UFOP	Sociologia Jurídica
Sudeste	Minas Gerais	Universidade Federal de Juiz de Fora	UFJF	Sociologia do Direito
Sudeste	Minas Gerais	Universidade Federal de Uberlândia	UFU	Sociologia Jurídica
Sudeste	Minas Gerais	Universidade Federal de Viçosa	UFV	Sociologia do Direito
Sudeste	Minas Gerais	Centro Universitário Newton Paiva	-	Antropologia e Sociologia Jurídica
Sudeste	Minas Gerais	Escola Superior Dom Helder Câmara	ESDHC	Sociologia Jurídica
Sudeste	Minas Gerais	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais	PUC-Minas	Sociologia Jurídica
Sudeste	Minas Gerais	Universidade FUMEC	FUMEC	Ciências Sociais Aplicadas ao Direito
Sudeste	Minas Gerais	Universidade do Estado de Minas Gerais	UEMG	Sociologia
Sudeste	Minas Gerais	Faculdade Metodista Granbery	FMG	Sociologia
Sudeste	Minas Gerais	Faculdades Integradas Vianna Junior	FIVJ	Sociologia Jurídica
Sudeste	Minas Gerais	Centro Universitário de Lavras	UNILAVRAS	Sociologia Geral e Jurídica
Sudeste	Minas Gerais	Universidade Estadual de Montes Claros	UNIMONTES	Sociologia Jurídica
Sudeste	Minas Gerais	Faculdade de Direito Milton Campos	FDMC	Sociologia Jurídica
Sudeste	Minas Gerais	Centro Universitário de Patos de Minas	UNIPAM	Sociologia Jurídica
Sudeste	Minas Gerais	Faculdade Pedro Leopoldo	FPL	Sociologia Geral e Jurídica
Sudeste	Minas Gerais	Faculdade Dinâmica do Vale do Piranga	FADIP	Sociologia e Antropologia
Sudeste	Minas Gerais	Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação de Uberlândia	ESAMC de Uberlândia	Sociologia Geral e Jurídica
Sudeste	Minas Gerais	Universidade de Uberaba	UNIUBE	Sociologia e Antropologia Jurídica
Sudeste	Rio de Janeiro	Universidade Federal do Rio de Janeiro	UFRJ	Sociologia e Antropologia Jurídica
Sudeste	Rio de Janeiro	Universidade Estadual do Rio de Janeiro	UERJ	Introdução à Sociologia Jurídica; Sociologia Jurídica I; Sociologia Jurídica II.
Sudeste	Rio de Janeiro	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	UNIRIO	Sociologia Jurídica
Sudeste	Rio de Janeiro	Universidade Federal Fluminense	UFF	Sociologia e Direito I e II
Sudeste	Rio de Janeiro	Universidade Estácio de Sá	UNESA	Sociologia Jurídica e Judiciária
Sudeste	Rio de Janeiro	Escola de Direito do Rio de Janeiro	FGV	Sociologia Jurídica

Sudeste	Rio de Janeiro	Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas	IBMEC	Direito, Pessoa e Sociedade
Sudeste	Rio de Janeiro	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro	PUC-Rio	Sociologia do Direito e da Administração da Justiça
Sudeste	São Paulo	Universidade de São Paulo	USP USP/RP	Sociologia Jurídica Sociologia do Direito
Sudeste	São Paulo	Faculdade de Ciências Econômicas	FACAMP	Sociologia Jurídica
Sudeste	São Paulo	Pontifícia Universidade Católica de Campinas	PUC-Campinas	Sociologia do Direito
Sudeste	São Paulo	Universidade Presbiteriana Mackenzie	Mackenzie	Sociologia do Direito
Sudeste	São Paulo	Faculdade de Direito de Franca	FDF	Fundamentos Socio-Antropológicos do Direito
Sudeste	São Paulo	Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho	UNESP	Sociologia do Direito
Sudeste	São Paulo	Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente	FIAETPP	Sociologia I e II
Sudeste	São Paulo	Centro Universitário Uniseb	-	Não tem site.
Sudeste	São Paulo	Universidade de Ribeirão Preto	UNAERP	Sociedade e Cultura
Sudeste	São Paulo	Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação de Santos	ESAMC S	Sociologia Geral e Jurídica
Sudeste	São Paulo	Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo	FDSBC	Antropologia e Sociologia do Direito
Sudeste	São Paulo	Escola de Direito de São Paulo	Direito GV	Sociologia Jurídica
Sudeste	São Paulo	Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus	FDDJ	Currículo não cadastrado no site
Sudeste	São Paulo	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	PUC	Sociologia Jurídica
Sudeste	São Paulo	Universidade São Judas Tadeu	USJT	Sociologia Jurídica
Sul	Paraná	Universidade Federal do Paraná	UFPR	Direito e Sociedade
Sul	Paraná	Universidade Norte do Paraná	UNOPAR	Homem, Cultura e Sociedade
Sul	Paraná	Faculdade de Ciências Aplicadas de Cascavel	UNIVEL	Antropologia e Sociologia do Direito
Sul	Paraná	Centro Universitário de Curitiba	UNICURITIBA	Sociologia do Direito
Sul	Paraná	Centro Universitário Franciscano do Paraná	FAE	Sociologia Jurídica
Sul	Paraná	Pontifícia Universidade Católica do Paraná	PUC-PR	Sociologia Jurídica
Sul	Paraná	Universidade Positivo	UP	Sociologia do Direito e Criminologia
Sul	Paraná	Universidade Estadual de Londrina	UEL	Sociologia e Ciência Política
Sul	Paraná	Universidade Estadual do Oeste do Paraná	UNIOESTE	Sociologia Geral e Jurídica
Sul	Paraná	Universidade Estadual de Maringá	UEM	Sociologia
Sul	Paraná	Universidade Estadual de Ponta Grossa	UEPG	Ciências Sociais e Direito

Sul	Paraná	Universidade Estadual do Norte do Paraná	UENP	Sociologia Geral e Jurídica
Sul	Rio Grande do Sul	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS	Sociologia do Direito
Sul	Rio Grande do Sul	Universidade Federal do Rio Grande	FURG	Direito, Sociedade e Justiça Social
Sul	Rio Grande do Sul	Universidade Federal de Pelotas	UFPEL	Sociologia Jurídica
Sul	Rio Grande do Sul	Universidade Federal de Santa Maria	UFSM	Sociologia Aplicada ao Direito
Sul	Rio Grande do Sul	Universidade da Região da Campanha	URCAMP	Currículo não cadastrado
Sul	Rio Grande do Sul	Universidade de Passo Fundo	UPF	Sociologia e Antropologia do Direito
Sul	Rio Grande do Sul	Escola Superior do Ministério Público	ESMP/FMP	Sociedade e Crime
Sul	Rio Grande do Sul	Faculdade Dom Alberto	FDA	Sociologia Aplicada ao Direito (disciplina EAD)
Sul	Santa Catarina	Universidade Federal de Santa Catarina	UFSC	Sociologia do Direito
Sul	Santa Catarina	Universidade Regional de Blumenau	FURB	Sociologia Jurídica
Sul	Santa Catarina	Complexo de Ensino Superior do Estado de Santa Catarina	CESUSC	Sociologia do Direito
Sul	Santa Catarina	Universidade da Região de Joinville	UNIVILLE	Sociologia Geral e Jurídica
Sul	Santa Catarina	Centro Universitário Barriga Verde	UNIBAVE	Sociologia Jurídica
Sul	Santa Catarina	Universidade do Sul de Santa Catarina	UNISUL	Sociologia Jurídica
Sul	Santa Catarina	Universidade do Oeste de Santa Catarina	UNOESC	Sociologia Jurídica

Tabela 01: nomenclatura da disciplina nas Faculdades de Direito das instituições contempladas com o selo OAB Recomendada. Fonte: elaboração própria.

De acordo com os dados expostos na tabela acima, a grande maioria das instituições (79,50%) oferece uma cadeira exclusiva ao ensino da sociologia jurídica, ou seja, a leitura realizada pelas instituições quanto à obrigatoriedade do ensino de conteúdos essenciais de sociologia nos cursos de direito é no sentido de que deve ser separada uma cadeira específica ao ensino de tal conteúdo,

o que não significa, a princípio, que ele também não poderá ser ensinado, de maneira interdisciplinar, nas demais disciplinas.

Em relação à escolha do nome da disciplina, é interessante observar se há uma lógica que opera a seleção destes nomes, na tabela seguinte é possível verificar a quantidade de instituições que adotam cada nomenclatura:

NOME DA DISCIPLINA	NÚMERO DE INSTITUIÇÕES
Sociologia Jurídica	39
Sociologia do Direito	18
Sociologia Geral e Jurídica	12
Sociologia Aplicada ao Direito	04
Antropologia e Sociologia Jurídica	03
Antropologia e Sociologia do Direito	02
Sociologia Geral e do Direito	02
Sociologia e Antropologia Jurídica	02
Ciências Sociais Aplicada ao Direito	01
Conceitos de Sociologia e Antropologia Jurídica	01
Ciências Sociais e Direito	01
Direito, Pessoa e Sociedade	01
Direito e Sociedade	01
Direito, Sociedade e Justiça Social	01
Elementos de Sociologia e Antropologia Jurídica	01
Fundamentos Socio-Antropológicos do Direito	01
Introdução à Sociologia e à Sociologia Jurídica	01
Sociologia do Direito e da Administração da Justiça	01
Sociologia do Direito e Criminologia	01
Sociologia e Antropologia do Direito	01
Sociologia e Direito	01
Sociologia Jurídica e Antropologia	01
Sociologia Jurídica e Judiciária	01
Sociologia	04
Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais e Introdução às Ciências Sociais	01
Sociologia e Antropologia	01
Homem, Cultura e Sociedade	01
Sociedade e Cultura	01
Sociologia e Ciência Política	01
Sociedade e Crime	01
Currículo não cadastrado	04
Instituição não tem site	01

Tabela 02: nome da disciplina por número de instituições. Fonte: elaboração própria

A nomenclatura mais usada é “sociologia jurídica” (33,33%), seguida de “sociologia do direito” (15,38%) e de “sociologia geral e jurídica” (10,25%). Isso revela que as instituições, ao destinarem uma cadeira à sociologia jurídica na faculdade de direito preocuparam-se em fazer coro à norma, demonstrando, por meio da nomenclatura da disciplina, o ensino do conteúdo de sociologia em um curso jurídico, demonstrando o cumpri-

mento daquilo que os órgãos estatais formalizaram por meio da legislação vigente, o que não significa, necessariamente, que tenham se atentado à finalidade desta mudança curricular. Além disso, a opção por estes nomes também revela uma ausência de criatividade e inovação ao implementar o currículo aos moldes da Resolução nº 09/2004, na medida em que simplesmente reproduzem a nomenclatura clássica, uti-

lizada desde antes da legislação em vigor. Outro aspecto que pode revelar essa ausência de inovação refere-se à bibliografia adotada e ao conteúdo ministrado nas aulas, os quais basicamente retomam aos clássicos, não havendo indicação quanto às recentes produções científicas no campo, como será visto adiante.

Por meio da busca de currículos nos sites das instituições analisadas, verificou-se que dos 122 (cento e vinte e dois) sites visitados, em 04 (quatro) deles não foi localizada nenhuma informação acerca da estrutura curricular do curso. Além disso, 01 (uma) das instituições analisadas não tem site na internet. Sendo assim, os dados abaixo não levarão em consideração as informações sobre essas instituições.

Verificou-se que em 04 (quatro) instituições há uma disciplina denominada “sociologia”, sem fazer menção à sociologia jurídica ou à sociologia do direito. No Centro Universitário Cristhus, no Ceará a disciplina é dividida com matérias relativas à metodologia de pesquisa, na FADIP - Faculdade Dinâmica do Vale do Piranga, em Minas Gerais, a disciplina é dedicada ao ensino da sociologia e da antropologia, já na UEL - Universidade Estadual de Londrina, no Paraná, a disciplina é dividida entre os conteúdos de sociologia e de ciência política. Nas faculdades de direito da UNOPAR - Universidade do Norte do Paraná, e na UNAERP - Universidade de Ribeirão Preto, a disciplina é denominada “Homem, Cultura e Sociedade” e “Sociedade e Cultura”, respectivamente, não havendo qualquer referência à ligação do estudo das ciências sociais com o direito. Na faculdade de direito da USMP/FMP - Escola Superior do Ministério Público, a disciplina é denominada “Sociedade e Crime”, deixando clara a tendência em fazer uma conexão entre o

estudo da sociologia com a criminologia.

Nas demais faculdades de direito há uma cadeira específica destinada ao estudo da sociologia jurídica, da sociologia do direito, da sociologia aplicada ao direito, da sociologia geral e jurídica, dentre outras nomenclaturas adotadas nas quais é possível identificar que esta tem como objeto a relação entre a sociologia e o direito.

Sendo assim, uma vez verificado que a grande maioria dos cursos optou por incluir uma disciplina voltada ao ensino do conteúdo de sociologia jurídica em seus currículos, também nos permite concluir que embora a Resolução nº 09/2004 tenha privilegiado a institucionalização da matéria, ou seja, do conteúdo de sociologia, houve uma preocupação em institucionalizar a disciplina.

Fazendo uma análise quanto às regiões em que estão localizados os cursos jurídicos ora pesquisados, verifica-se que na região norte foram analisados 09 (nove) cursos, na região nordeste 28 (vinte e oito), na região centro-oeste 10 (dez), na região sudeste 48 (quarenta e oito) e, por fim, na região sul 27 (vinte e sete).

Em relação à região norte, verificou-se que a maior parte das faculdades optou por adotar as nomenclaturas clássicas de “sociologia jurídica” (33,33%), seguida de “sociologia do direito” (22,22%) e de “sociologia geral e jurídica” (22,22%). Os nomes “sociologia aplicada ao direito” e “sociologia geral e do direito” foram escolhidos por 01 (uma) instituição cada.

Na região nordeste, observa-se que a maior parte das faculdades adotou a nomenclatura “sociologia jurídica” (35,71%), a segunda nomenclatura mais utilizada é a “sociologia geral e jurídica” (32,14%) e a denominação

“sociologia do direito” foi adotada por 02 (duas) instituições diferentes, representando 7,14% do total. As demais foram adotadas por apenas 01 (uma) instituição, representando cada uma delas 3,5%.

Já na região centro-oeste a nomenclatura mais utilizada foi a “sociologia geral e jurídica” (30%), seguida de “sociologia jurídica” (20%) e de “sociologia do direito” (20%). As nomenclaturas “sociologia jurídica e antropologia”, “sociologia geral e do direito” e “antropologia e sociologia jurídica”, cada uma delas foi utilizada por 01 (uma) instituição.

A região sudeste é a que mais apresentou cursos de direito indicados pelo selo OAB Recomenda e, por isso, a região que mais teve cursos analisados na presente pesquisa. Nesta região a nomenclatura mais utilizada também foi “sociologia jurídica” (35,41%), seguida por “sociologia do direito” (14,81%) e “sociologia geral e jurídica” (11,11%). Vale dizer que dos 48 (quarenta e oito) cursos analisados na região sudeste, 05 (cinco) deles (10,41%) apresentam a disciplina “sociologia geral” ou “sociologia e antropologia”.

A região sul segue a mesma tendência da região sudeste, na medida em que na maior parte de seus cursos a disciplina é denominada “sociologia jurídica” (25,92%), seguida por “sociologia do direito” (14,81%) e “sociologia geral e jurídica” (11,11%). “Sociologia aplicada ao direito” foi a nomenclatura utilizada por 02 (duas) instituições (7,40%) e uma delas possui na matriz curricular uma disciplina denominada “sociedade e crime”.

Os dados a respeito das regiões em que os cursos se encontram e as nomenclaturas atribuídas à disciplina não revelam muitas informações relevantes, na medida em que não se verifica uma lógica seguida pelas instituições considerando as peculiaridades re-

gionais de cada curso, na verdade, opta-se pelo uso dos mesmos nomes em todas as regiões do país, havendo poucas alterações entre elas, revelando-se uma aleatoriedade nesta escolha.

A partir desses dados, passa-se a verificar a existência de uma relação entre o nome da disciplina e o conteúdo ministrado aos discentes do curso de direito. Esta análise será realizada por meio das ementas de cada disciplina.

2.2. Ementas das disciplinas

A análise da ementa das disciplinas acima listadas permitirá saber a percepção do corpo docente a seu respeito, isso porque as ementas, junto com as bibliografias, indicam a leitura que o professor faz sobre determinado conteúdo e com isso é possível verificar as inclinações teóricas e os objetivos da disciplina.

Em tese, na ementa das disciplinas consta um resumo conceitual e procedimental do seu conteúdo. Porém, desta análise não se observou um padrão seguido por todas as instituições, de modo que algumas ementas constam informações mais precisas, como o conteúdo ministrado ao longo do curso, o objetivo da disciplina, a metodologia aplicada, a forma de avaliação, ao passo que em outras ementas não há grandes esclarecimentos, havendo apenas informações esparsas.

Neste estudo, foram analisadas as ementas de 67 (sessenta e sete) disciplinas, já que, embora a pesquisa não tenha se restringido à busca da ementa no site da instituição, mesmo com o envio de e-mails solicitando que fossem disponibilizadas as informações necessárias, algumas instituições não res-

ponderam ou não enviaram tais informações.

A análise das ementas foi realizada a partir do entendimento a respeito do que se considera como sendo conteúdos de sociologia do direito e de sociologia jurídica. Essa diferenciação foi realizada por alguns autores que se debruçaram sobre o tema, de modo que surgiram algumas classificações distintas com o intuito de agrupar determinados conteúdos ou de que se criasse um sistema de divisão levando em consideração o enfoque dado ao objeto estudado.

De acordo com a pesquisa realizada por Eliane Junqueira (2002), Renato Treves considera a sociologia jurídica uma sociologia produzida por juristas e a sociologia do direito uma sociologia feita por sociólogos (1978), já Jean Carbonnier atribui à sociologia jurídica um sentido mais amplo do que à sociologia do direito, pois esta última

(...) limitar-se-ia ao que constitui o próprio direito, às normas e instituições, enquanto que a sociologia jurídica compreenderia todos os fenômenos dos quais o direito pode ser causa, efeito ou ocasião, compreendidos os de violação, de inefetividade e de desvio (Carbonier como citado em Junqueira, 2002, p. 19).

José Eduardo Faria e Celso Campilongo utilizaram o sentido atribuído por Roberto Lyra Filho à sociologia jurídica, segundo o qual:

(...) falamos em Sociologia do Direito, enquanto se estuda a base social de um direito específico. Por exemplo, é Sociologia do Direito a análise da maneira por que o nosso direito estatal reflete a sociedade brasileira em suas linhas gerais (de poucas contradições e de mínima flexibilidade, dado o sistema, ainda visceral-

mente autoritário, de pequenas 'aberturas', controladas, como um queijo suíço, perpetuamente a enrijecer-se, no receio de que os ratinhos da oposição alarguem os buracos). Toda aquela velha estrutura então se desvenda como elemento condicionante, que pesa sobre o país, obstaculizando as remodelações de forças internacionais, interessadas em que ao imperialismo não escape tão gordo quinhão. Sociologia jurídica, por outro lado, seria o exame do Direito em geral, como elemento do processo sociológico, em qualquer estrutura dada (...) (Lyra Filho, 1982, p. 72-73).

Neste contexto, o estudo do direito pode ser visto ora como instrumento de dominação, ora como instrumento de controle ou de mudança social, o pluralismo jurídico, o qual forma um conjunto competitivo de normas, contrastando o direito das classes oprimidas com o direito que a classe dominante deseja manter, como sendo matérias de interesse da sociologia jurídica. Por fim, o autor ressalta que embora haja diferenciações entre o sentido científico atribuído à sociologia do direito e à sociologia jurídica, estas realizam uma troca permanente de informações.

Porém, a diferenciação do campo científico abrangido pela sociologia do direito e pela sociologia jurídica não é unânime, por exemplo, André-Jean Arnaud trata os dois termos como sinônimos (1995a).

Para Eliane Junqueira (2002) a diferenciação entre a sociologia do direito e a sociologia jurídica existe e importa para delimitar o objeto da disciplina e o campo científico por ela explorado. Segundo a autora, adotando a classificação feita por Renato Treves, a sociologia do direito é o campo teórico que trabalha o direito redefinido pelas ciências

sociais, por meio dos pressupostos teóricos e metodológicos desta. Já a sociologia jurídica seria uma disciplina cujo objetivo é introduzir uma visão sociológica na análise do direito, despertando o aluno para uma consciência crítica em relação à ordem jurídica.

A autora afirma, ainda, que nos cursos de direito deveria ser lecionada a sociologia produzida por sociólogos, atendendo às necessidades de formação fundamental, sociopolítica, técnica-jurídica do bacharel, de acordo com suas peculiaridades e com observância da interdisciplinaridade que tende a não acontecer com as disciplinas dogmáticas, a fim de garantir uma formação geral e sólida, humanística e axiológica adequada à argumentação, à interpretação e à valorização dos fenômenos jurídicos e sociais. Contudo, como ela mesmo aponta, é necessário questionar se o termo sociologia do direito não seria uma expressão muito genérica para designar esta pretensão.

Aliás, antes de definir o objeto da sociologia do direito, a autora entende necessário definir o próprio direito e questionar a possibilidade de uma sociologia do direito que não se limite ao direito estatal, mas que esteja voltada para o pluralismo jurídico e que, até mesmo, prescindia do direito enquanto seu objeto explícito. Por isso, afirma que ao que lhe parece a denominação 'direito e sociedade' seja a mais adequada, pois permite que os limites da fronteira disciplinar sejam ultrapassados, passando a ter como referência o objeto de estudo da própria disciplina:

(...) ou seja, todas as relações entre direito e sociedade, vistas por múltiplas óticas (inclusive por óticas não sociológicas, já que o campo inclui a psicanálise, a literatura, a economia, a psicologia, a ciência política, a história, como ocorre na Law

and Society Association, que constitui um espaço verdadeiramente interdisciplinar) (Junqueira, 2002, p. 20).

Considerando as classificações acima abordadas, a análise das ementas será realizada a partir da distinção entre sociologia jurídica e sociologia do direito sob o enfoque dado por Eliane Junqueira e Renato Treves. Assim, na presente análise foram extraídas das ementas informações a respeito do objeto da disciplina, se este consiste no estudo de como o direito opera socialmente, estudo típico da sociologia do direito, ou se consiste na explicação sociológica do direito, objeto de estudo da sociologia jurídica.

Outro recorte utilizado consiste na verificação dos programas estabelecidos por cada ementa, se eles se aproximam de um programa de sociologia ou de um programa de filosofia e de teoria geral do direito. Vale dizer que estes recortes também foram utilizados por Eliane Junqueira em sua pesquisa sobre o ensino da sociologia jurídica nas faculdades de direito (2002, p. 54).

Em relação ao programa apresentado na ementa da disciplina "direito, sociedade e justiça social" (FURG), verifica-se que seu objeto consiste na explicação sociológica do direito e se aproxima mais de um programa de sociologia. O mesmo se verifica na ementa da disciplina "direito e sociedade" (UFPR) e "sociologia geral e do direito" (UFMT), sendo que nestas últimas também estão inseridos temas atuais desenvolvidos em pesquisa empírica no campo sociojurídico, como sociologia das profissões, criminologia, direito e movimentos sociais.

Nas disciplinas "sociologia jurídica e antropologia" (UFGD), "antropologia e sociologia jurídica I e II" (UFMS) o objeto é identificar como o direito opera socialmente e os seus

programas se aproximam mais de um programa de sociologia. No que se refere à disciplina “sociologia e antropologia jurídica” (UFRJ) o mesmo se observa em relação ao seu objeto e programa, porém, nesta estão inseridos outros temas, como direitos humanos, pluralismo cultural e práticas sociais.

Nas instituições pesquisadas em que a disciplina foi denominada “sociologia aplicada ao direito” (UNIR, UFES e UFSM) não foi possível verificar um padrão preestabelecido entre as suas ementas por compartilharem a mesma nomenclatura. Isso porque, embora todos os programas se aproximem de um programa de sociologia e todos eles tenham como objeto a explicação sociológica do direito, duas delas também trazem muitas influências de conteúdos que tratam de como o direito opera socialmente.

Em relação à disciplina “sociologia geral e jurídica”, a análise das ementas se limitou às faculdades de direito da UFAM, da UFC, da UFMA, da UFCCG, da UEPB, do Instituto de Ciências Sociais e Jurídicas Professor Camillo Filho, da UFS, da UNICEUB, da USAMC-Uberlândia e da UNIVILLE. Das 10 (dez) ementas analisadas, todos os programas se aproximam da sociologia, 05 (cinco) tem como objeto definir como o direito opera socialmente e 05 (cinco) tem como objeto a explicação sociológica do direito, sendo que em uma ementa também há um espaço destinado à pesquisa empírica em ciência social do direito e técnicas de pesquisa em sociologia do direito.

A disciplina “sociologia do direito” integra a estrutura curricular das faculdades de direito de 18 (dezoito) instituições pesquisadas, porém somente tivemos acesso à ementa dos cursos da UFAC, da UFAL, da UFPE, da UNEMAT, da UFJF, da UFV, da USP/RP, da

PUC-Campinas, da Mackenzie, da UFRGS, da UFSC e da CESUSC.

Verificou-se que 07 (sete) dos 12 (doze) programas tem como objeto a explicação sociológica do direito e 05 (cinco) deles é tem por objeto entender como o direito opera socialmente. Observou-se, também, que três desses programas trazem temas atuais de pesquisa empírica em direito, tanto de maneira genérica pela expressão “linhas e representantes atuais da sociologia jurídica no Brasil”, quanto de maneira mais específica, como por exemplo “direito e movimentos sociais: indígenas, negros, mulheres, movimento sem terra, LGBTTs. Criminalização. Judicialização do social”. Por fim, dois programas preveem o estudo de técnicas de pesquisa em sociologia do direito e da importância dessas técnicas.

A ementa da disciplina “sociologia jurídica” foi disponibilizada para as seguintes instituições: UFPA, UFOPA, UFT, UFBA, UNEB, UESB, UFPI, UFRN, UFC, UFMG, UFOP, UFU, UERJ, UNIRIO, USP/SP, UFPEL, PUC-Minas, UERN, UNIBAVE, UNOESC e DIREITO-GV. Vale mencionar que na UERJ a disciplina é dividida em “introdução à sociologia jurídica”, “sociologia jurídica I” e “sociologia jurídica II”, sendo assim todas as ementas foram analisadas, uma vez que todas as disciplinas são obrigatórias.

Em relação a este grupo foi observado que o objeto de 12 (doze) das 21 (vinte e uma) ementas analisadas trata de como o direito opera socialmente e em 09 (nove) delas o objeto é a explicação sociológica do direito.

No que tange à pesquisa, em 04 (quatro) ementas há temas atuais de pesquisa, tais como pesquisa em desigualdade de gênero, geração, raça, etnia e classe; direito alternativo; acesso à justiça; direitos humanos: inova-

ção, transformações e novos direitos. Todas as ementas analisadas neste grupo trazem programas de sociologia, há, contudo, previsão de conteúdos filosóficos em uma delas.

Diante dos dados acima apresentados, não foi possível verificar a repetição do padrão escolhido, qual seja, disciplinas cujo objeto é a explicação científica a respeito de como o direito opera socialmente seriam denominadas “sociologia do direito” e disciplinas cujo objeto é a explicação sociológica do direito seriam denominadas “sociologia jurídica”. Isso porque, não houve uma prevalência na escolha do objeto da disciplina levando-se em consideração o nome a ela atribuído. Assim, não se verificou nenhuma tendência ou tipo-ideal a partir dos quais os programas possam ser identificados. Inclusive, há programas que trazem temas que se identificam com os dois objetos. Porém, vale dizer que isso não parece uma questão problemática, na verdade, a ausência de orientação por parte da Resolução nº 09/2004 quanto ao conteúdo e à bibliografia a ser adotada pela disciplina pode ser um fator que desencadeia esta situação, sendo esta mais uma característica do que um defeito a ser corrigido.

De um modo geral, de todas as 67 (sessenta e sete) ementas analisadas verificou-se que 38 programas (56,71%) são voltados à explicação sociológica do direito, enquanto 27 tem como objeto a explicação de como o direito opera socialmente (40,29%). Apenas 08 programas tratam da pesquisa (11,94%). Os temas atuais em sociologia e direito são tratados por 10 programas (14,94%) e 91,04% dos programas trazem conteúdos relativos à sociologia e à sociologia do direito, sendo que apenas 8,95% deles misturam estes conteúdos com matérias relativas à filosofia e teoria do direito.

De toda essa análise, uma conclusão possível é a de que, diferente do resultado obtido por Eliane Junqueira em 2002, atualmente as ementas das disciplinas voltadas ao estudo da sociologia do direito ou da sociologia jurídica, não mais se aproximam de conteúdos de filosofia e de teoria do direito. Uma hipótese que pode justificar essa conclusão é a de que embora ainda não seja possível traçar um perfil acadêmico desta disciplina, verifica-se que ao longo dos anos ela está, pelo menos, conseguindo excluir aqueles conteúdos que não se harmonizam com o seu escopo. Desta forma, delimitando-se o alcance e as limitações do seu próprio campo, mostra-se cada vez menos necessária a utilização de conteúdos próprios de outros campos.

Há também outra conclusão possível que se refere à presença ainda tímida da temática de pesquisa nas ementas, apenas 11,94% possuem previsão expressa quanto à pesquisa. Sendo assim, é relevante notar que a despeito da obrigatoriedade da matéria, bem como da previsão legal quanto ao incentivo à pesquisa científica no ensino superior como um todo, ao menos no que se refere à sociologia jurídica ou à sociologia do direito, esta ainda não é uma realidade. Por outro lado, nota-se que um número maior de ementas prevê temas atuais de pesquisas empíricas no campo sociojurídico, ou seja, de acordo com onze ementas alguns temas que integram a atual agenda de pesquisa em sociologia jurídica serão abordados ao longo do semestre, mais adiante iremos retomar aos temas estudados.

Por ora, vale concluir que a ausência de diálogo entre as pesquisas empíricas produzidas em sociologia jurídica e em sociologia do direito e o conteúdo ministrado nessas disciplinas aponta um sinal de que o que

está sendo produzido pelos pesquisadores do campo não está sendo objeto de estudo dos alunos de direito, uma hipótese que pode justificar tal conclusão é a de que o direito ainda apresenta resistência quanto ao diálogo com outros campos.

2.3. Bibliografia Indicada

A análise da bibliografia das disciplinas também restou comprometida, tendo em vista que das 122 (cento e vinte e duas) instituições pesquisadas, apenas 52 (cinquenta e duas) disponibilizaram ou enviaram suas bibliografias.

Desta forma, de todas as 52 (cinquenta e duas) bibliografias analisadas, em 45 (quarenta e cinco), que representa 86,53% do total, constam livros de sociologia jurídica, sendo que a maior parte destes é no formato de Manual, indicando que o corpo docente da sociologia jurídica se rende ao clássico método dos manuais, muito utilizado na graduação em direito. Além disso, importante dizer que em 07 (sete) cursos não há previsão bibliográfica específica para o conteúdo de sociologia jurídica ou de sociologia do direito. Em 41 (quarenta e um) constam livros de sociologia geral, que variam desde a teoria sociológica clássica, até os autores contemporâneos.

Embora apenas uma ementa preveja conteúdos de filosofia, em 10 (dez) bibliografias analisadas constam livros e textos voltados à filosofia geral ou à filosofia do direito (19,23%). Ademais, em 05 (cinco) delas também constam obras de criminologia. Em apenas 01 (uma) bibliografia aparece textos de ciência política. Em relação à antropologia, em 05 (cinco) bibliografias constam textos e livros deste campo, porém este

número se justifica na medida em que em algumas faculdades a sociologia e a antropologia dividem a cadeira.

Diante dessa análise, percebe-se que a grande maioria dos cursos opta pelo ensino da sociologia jurídica ou da sociologia do direito por meio de manuais, sendo que em 07 (sete) cursos não há qualquer menção a livros ou textos próprios da sociologia jurídica ou do direito, deixando a disciplina a cargo de livros e textos de sociologia geral. Ou seja, em 13,46% das bibliografias analisadas ainda não há um reconhecimento do conteúdo de sociologia jurídica ou de sociologia do direito.

Além disso, não se verifica linearidade e harmonia entre o objetivo da disciplina e o conteúdo efetivamente indicado aos alunos, o que pode ser atribuído à própria amplitude do campo e à dificuldade em estabelecer seus marcos acadêmicos de maneira delimitada, ao menos a nível de graduação.

Quanto à forte presença de conteúdos de sociologia geral, filosofia, criminologia e antropologia nas bibliografias analisadas, este intercâmbio e troca entre um campo e outro, ou outros, não parece ser um problema, na verdade, mostra-se benéfico ao estudante da graduação e também consiste no próprio objetivo traçado pela Resolução nº 09/2004. Porém, a desejada troca não pode se confundir com a substituição de um conteúdo por outro. Isto é, não havendo atenção quanto à abordagem dada aos objetos de estudo, é possível que a análise sociológica esteja sendo preterida, em relação à análise antropológica ou filosófica do objeto.

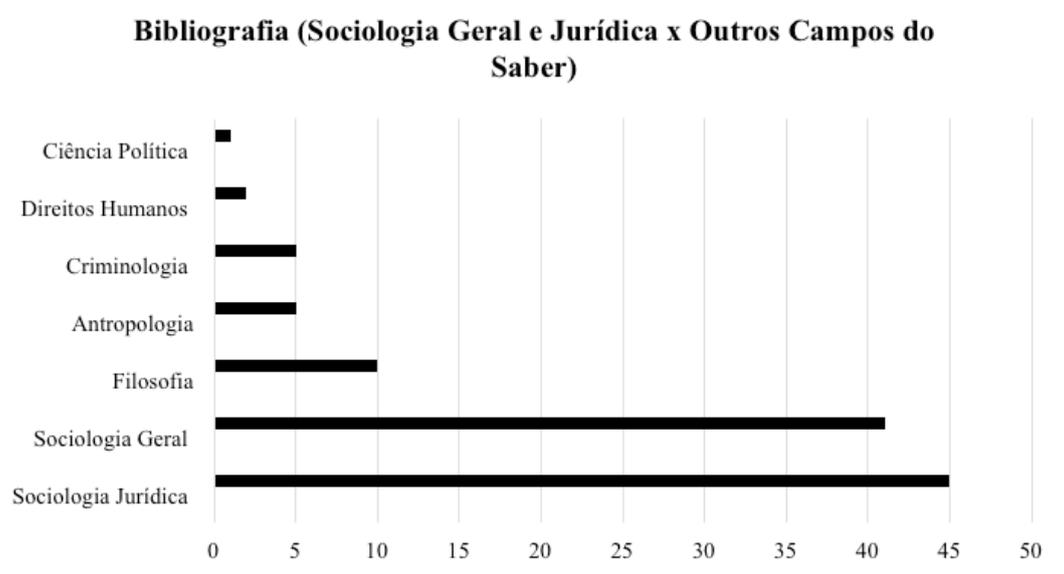
Segundo Eliane Junqueira, à época de sua pesquisa (2002), o ensino da sociologia jurídica era baseado no “*cuspe e giz*”, ou seja, em aulas expositivo-dialogadas sem qual-

quer utilização de metodologias inovadoras, pesquisas empíricas e raramente incitava o debate profundo dos temas ou tinha qualquer relação interdisciplinar. Se a proposta da Resolução nº 09/2004, ao introduzir a matéria sociologia no eixo de formação fundamental do curso de direito, era torná-lo interdisciplinar, crítico, problematizante, histórico e não dogmático, percebe-se que, em geral, ainda não houve uma mudança signi-

ficativa em relação à inserção da pesquisa e de novas metodologias no curso de direito, na medida em que somente constam livros ou textos sobre pesquisa ou metodologia de pesquisa em cinco bibliografias analisadas.

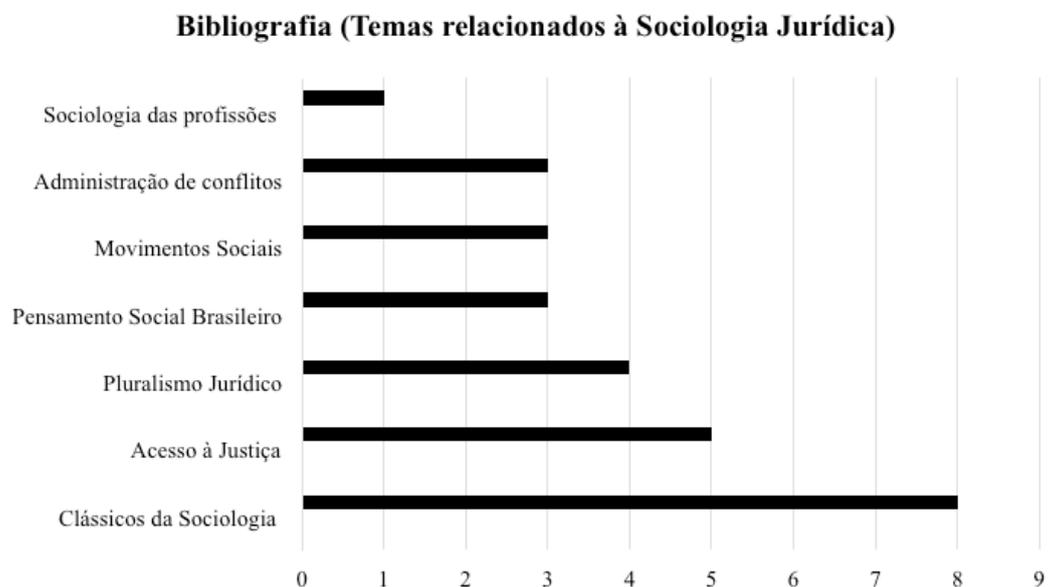
Por fim, os gráficos abaixo representam os temas tratados pela bibliografia, considerando tanto os outros campos do saber, como os temas próprios da sociologia e da sociologia do direito.

Gráfico 01: conteúdo da bibliografia das disciplinas analisadas



Fonte: elaboração própria.

Gráfico 02: temas abordados nos materiais indicados nas bibliografias



Fonte: elaboração própria.

Em relação aos dados acima uma conclusão possível é a de que, embora exista uma agenda de pesquisa em sociologia do direito, sociologia jurídica, sociologia das profissões, administração institucional de conflitos e outras, apenas uma pequena parcela dos programas de sociologia jurídica da graduação em direito explora o conteúdo destes trabalhos. Para entender essa situação, parte-se da hipótese de que os próprios professores da disciplina, os quais em sua maioria são formados em direito, ainda não estão completamente contextualizados com tais pesquisas.

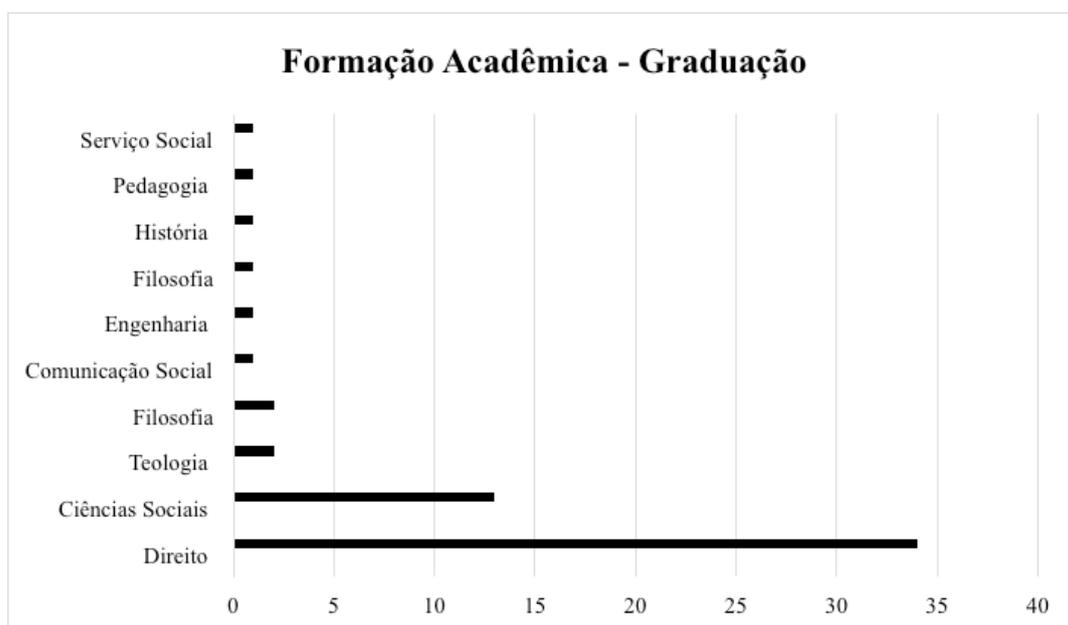
2.4 Formação dos Professores

Foi feita a análise da formação acadêmica dos professores de sociologia jurídica nas faculdades de direito, para tanto foi analisada a área de formação do docente, bem como a área em que realizou suas pós-graduações. No entanto mais uma vez, os resultados da pesquisa ficaram comprometidos tendo em vista que dos 122 (cento e vinte e dois)

cursos analisados apenas tivemos acesso ao nome de 54 (cinquenta e quatro) professores, que lecionam em 40 (quarenta) faculdades de direito, isso porque em algumas faculdades a disciplina é dividida em mais de um semestre, sendo assim, a quantidade de professores é maior.

Em relação aos cursos e às áreas do conhecimento em que estes professores fizeram suas graduações e pós-graduações, respectivamente, verifica-se que 34 (trinta e quatro), ou seja, 62,96% dos professores possui graduação em direito e 13 (treze) em ciências sociais, isto é, 24,07%. Portanto, verifica-se que o campo ainda é predominantemente formado por profissionais ligados à área jurídica, o que pode ser devido ao fato de a disciplina ser destinada a estudantes de graduação em direito. Há 02 (dois) professores com formação em teologia, 02 (dois) com formação em filosofia, há, também, professores com formação em comunicação social, engenharia, história, pedagogia e serviço social.

Gráfico 03: formação acadêmica do corpo docente em nível de graduação

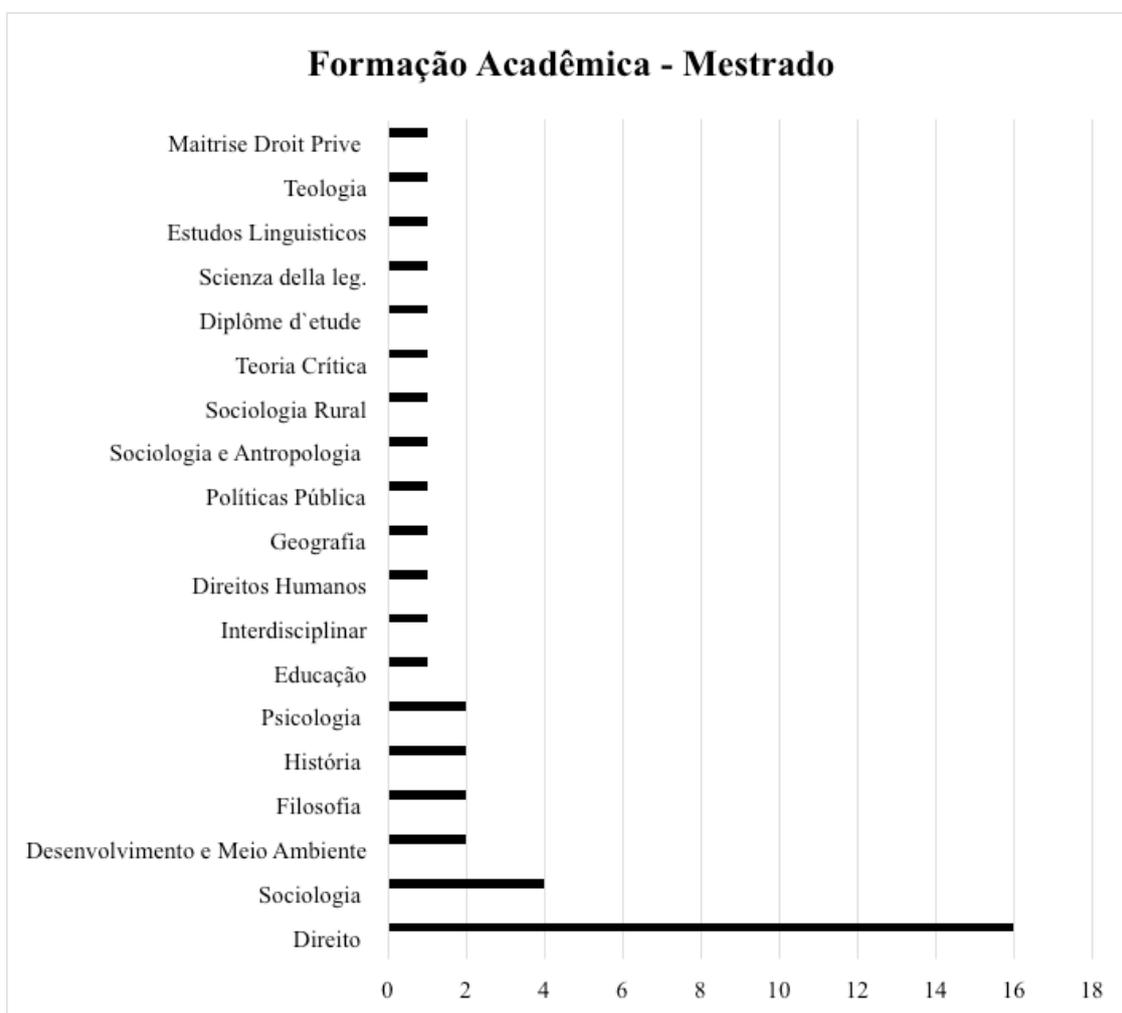


Fonte: elaboração própria.

Em relação ao mestrado, a maior parte dos professores também elegeu o campo do direito para sua formação, de modo que 22 (vinte e dois) títulos analisados foram obtidos nesta área, ou seja, 44%. Apenas 07 (sete) professores são mestres em sociologia (14%),

02 (dois) são mestres em desenvolvimento e meio ambiente, 02 (dois) em filosofia, 02 (dois) em psicologia, um possui título de mestrado interdisciplinar em sociologia e direito e os demais obtiveram seus títulos em áreas diversificadas, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 04: formação acadêmica do corpo docente em nível de mestrado

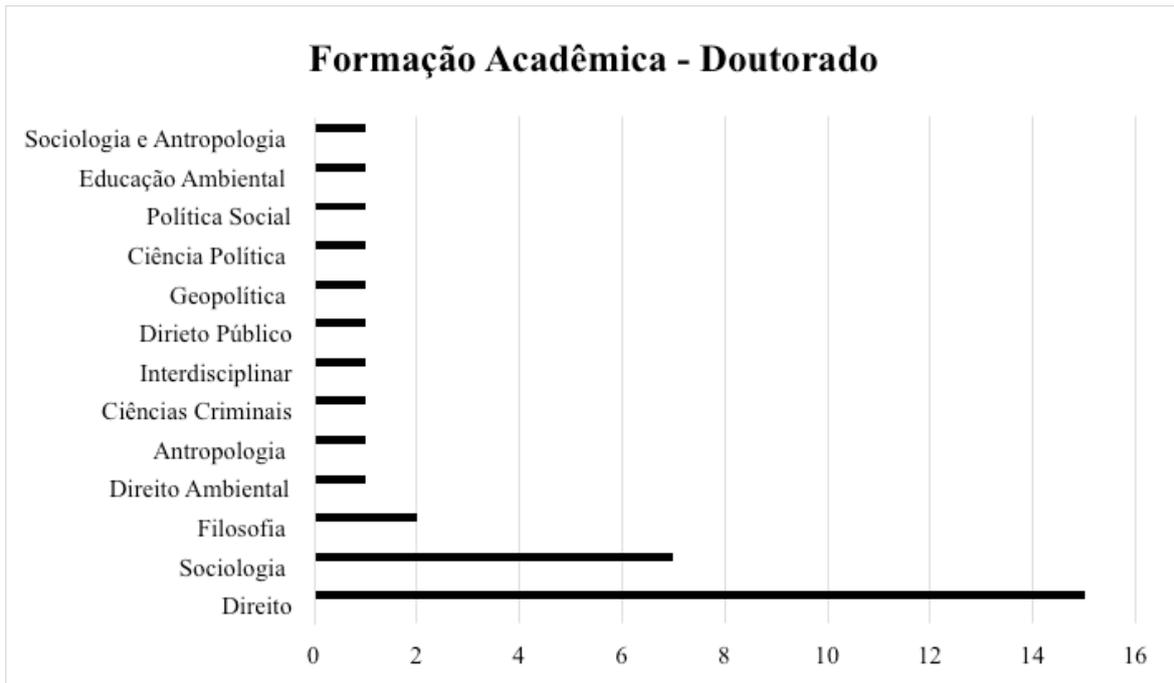


Fonte: elaboração própria.

Em relação ao doutorado, também se observa um maior número de títulos na área do direito, sendo que 15 (quinze) títulos analisados são em direito (44,11%), 07 (sete) em

sociologia (20,58%), 01 (um) doutorado é interdisciplinar em sociologia e direito (2,9%) e os demais se dividem em várias áreas, conforme gráfico abaixo:

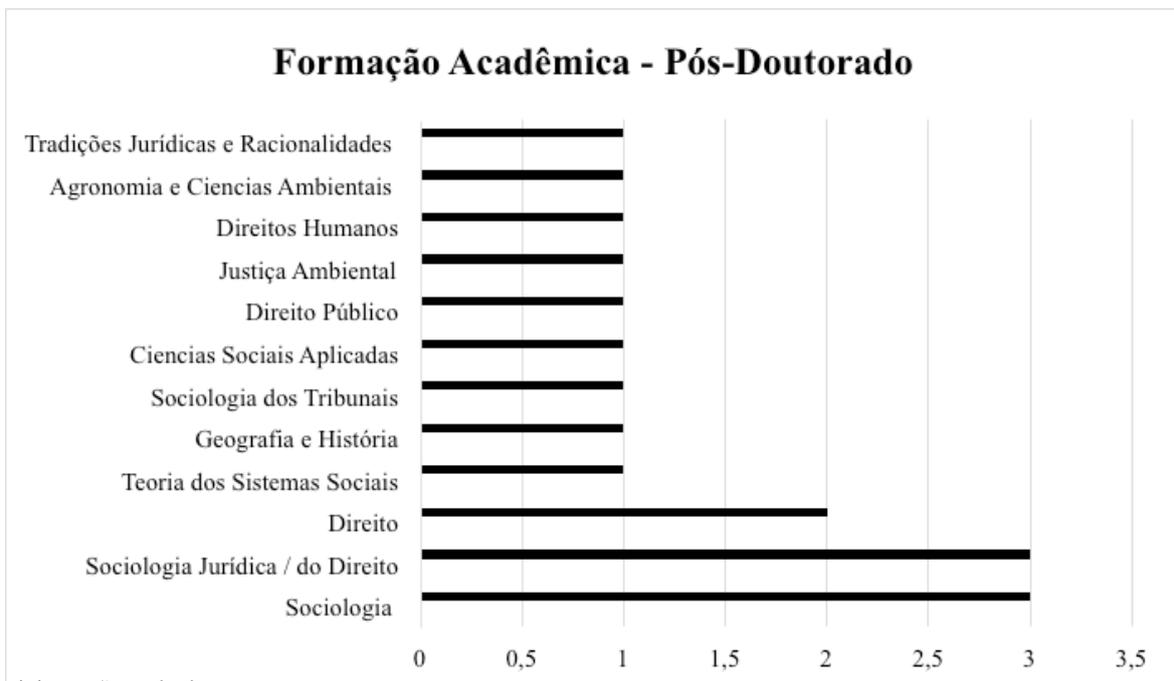
Gráfico 05: formação acadêmica do corpo docente em nível de doutorado



Fonte: elaboração própria.

No que se refere ao pós-doutorado, dos 18 (dezoito) cursos analisados, 03 (três) foram realizados na área de sociologia e 03 (três) na área de sociologia jurídica, 02 (dois) deles na área de direito e os demais em diversas áreas do saber, vejamos:

Gráfico 06: formação acadêmica do corpo docente em nível de pós-doutorado



Fonte: elaboração própria.

Dos dados analisados, verificou-se que dos 54 (cinquenta e quatro) professores, 18 (dezoito) deles já realizaram pós-doutorado (33,33%), 20 (vinte) deles o de doutorado (37,03%), 13 (treze) deles o de mestrado (24,07%) e 03 (três) deles possui apenas a graduação (5,55%), ou seja, trata-se de um grupo de docentes cuja formação acadêmica é elevada, sendo que mais da metade deles possui título de doutorado ou o pós-doutorado.

Assim, embora a grande maioria dos professores possua formação em direito, verifica-se que há também uma interação entre outros campos, principalmente de outras áreas das ciências sociais e das ciências sociais aplicadas, tal constatação mostra-se relevante para que os objetivos em direção à interdisciplinaridade sejam alcançados.

Outra constatação relevante é a de que embora a maioria das ementas e/ou bibliografias não compreendam conteúdos relacionados à pesquisa e à metodologia de pesquisa, a maior parte dos professores já esteve envolvida na realização de uma pesquisa de pós-graduação, deixando para trás a hipótese inicialmente ventilada, de que a ausência de previsão quanto às pesquisas ora desenvolvidas nas ementas e/ou bibliografias se deve ao desconhecimento do corpo docente em relação a elas. Porém, ao analisar a área do conhecimento em que as pesquisas de pós-graduação foram realizadas, verifica-se que a grande maioria foi desenvolvida em direito, por isso, não é possível verificar se, de alguma forma, estas se relacionam com a sociologia jurídica. Ou seja, embora o corpo docente tenha um alto grau de formação acadêmica, isso não conduz necessariamente ao conhecimento das pesquisas sociojurídicas realizadas atualmente.

Assim, constata-se uma distância entre os programas da disciplina e a trajetória acadêmica do corpo docente e, cotejando estes dados com os dados acima mencionados, em relação à tímida presença da temática da pesquisa nas ementas e/ou bibliografias das disciplinas, pode-se verificar uma nova hipótese, segundo a qual o perfil do professor de sociologia jurídica ou de sociologia do direito ainda encontra-se associado ao modelo epistemológico disciplinar e não temático, no qual a interdisciplinaridade encontra espaço.

3. CARACTERÍSTICAS DO CAMPO CONSTATADAS A PARTIR DOS DADOS COLETADOS

Como mencionado anteriormente, diferente do que previa a Portaria nº 1.884/96, a Resolução nº 09/2004 do Conselho Nacional de Educação prevê que o curso de graduação em direito deve contemplar em seu projeto pedagógico e estrutura curricular conteúdos essenciais sobre sociologia, não havendo especificação quanto à sociologia jurídica, mostra-se como uma opção legislativa que não apresentou grandes mudanças práticas, já que, como visto nas tabelas 01 e 02, a maior parte das instituições pesquisadas (79,50%) possui em sua estrutura curricular uma disciplina direcionada ao ensino do conteúdo específico de sociologia jurídica.

A opção por tornar o conteúdo como parte integrante da formação dos futuros juristas do país sempre esteve acompanhada de outro debate, mais antigo, em tornar a educação jurídica mais próxima da realidade, mais crítica e menos dogmática. Ao fazer um breve histórico da disciplina, Roberto Fragale chega à seguinte conclusão:

Ora, o que se extrai, então, dessa brevíssima história da disciplina? Creio que o traço comum a ser extraído encontra-se na vocação transformadora que sempre buscou-se emprestar à matéria e que se verifica, de forma simultânea, na ocorrência de uma recusa (a qual varia conforme o tempo) e um projeto (o qual apresenta traços comuns permanentes). Com efeito, em todos os reclamos pela sua inclusão nos currículos jurídicos, vê-se a existência de uma recusa, de um fundo comum de inconformismo com o estado precedente das coisas: primeiro com o Direito Natural; depois contra o divórcio do direito com a realidade; enfim, contra a alienação e o tecnicismo jurídico. Por outro lado, todos os pedidos de inclusão da matéria passam por um projeto comum: o empréstimo de uma cientificidade ao Direito, ainda que apresentem suas especificidades nos tópicos da democracia, do socialismo (Fragale Filho *in* Junqueira & Oliveira, 2002, p. 121-122).

Nesse sentido, o autor encontra no binômio recusa-projeto uma característica essencial da disciplina, que parece estar presente até os dias atuais. A recusa ao ensino do direito dissociado da realidade pode ser vista, ainda que timidamente, pela própria redação da Resolução nº 09/2004, ao aduzir que os conteúdos que integram o eixo de formação fundamental dos projetos pedagógicos e estruturas curriculares, “tem por objetivo integrar o estudante no campo, estabelecendo as relações do Direito com outras áreas do saber”, restando claro que o lugar ocupado pela sociologia é de estabelecer um diálogo entre os estudos do direito com os estudos sociológicos.

Verificou-se, tanto pela ótica normativa e bibliográfica, como pela ótica empírica, que a institucionalização da sociologia jurídica nos programas da faculdade de direito ocorreu de maneira peculiar. Isso porque, na medida em que a Resolução nº 09/2004 prevê, em seu artigo 5º, inciso I, que o curso de graduação em direito, em seu projeto pedagógico e estrutura curricular, deve contemplar conteúdo essencial de sociologia, não há uma exigência quanto à forma que este conteúdo irá aparecer, tampouco quais seriam esses conteúdos considerados essenciais. Abrem-se, portanto, diversas possibilidades para que cada instituição faça os seus projetos e currículos de modo a abranger os conteúdos de sociologia que lhes parecem essenciais. Esta ausência de regulamentação e delimitação formal quanto ao conteúdo, a princípio, pode não trazer prejuízos ao ensino da sociologia jurídica nos cursos de direito.

Uma das constatações que pode ser realizada a partir dos dados obtidos na presente pesquisa é que a preocupação com a distinção entre o que seria objeto da sociologia do direito e da sociologia jurídica fica restrito aos estudos teóricos, de modo que na prática os conteúdos se misturam, não havendo uma preocupação do corpo docente em delimitar o alcance da matéria em sala de aula. Sendo assim, ainda que o presente estudo tenha tentado separar as ementas conforme o nome dado à disciplina, na tentativa de encontrar uma relação entre eles, o que se verificou foi a ausência de um padrão rígido a ser seguido pelas instituições, o que permite concluir que, na prática, o nome dado à disciplina não irá necessariamente representar o enfoque dado pelo curso, se o estudo de como o direito opera socialmente ou uma explicação sociológica do direito, contemplando, na grande maio-

ria das vezes, as duas abordagens.

Por isso, a ausência de critérios quanto à articulação do nome com a ementa da disciplina não parece ser um problema, mas sim uma característica do campo. A esse respeito, Roberto Fragale menciona que:

(...) faz-se necessário uniformizar, apresentar uma delimitação precisa do conteúdo programático da matéria, a qual, como já evidenciado acima admite distintos enfoque? Creio que, não obstante todas as hesitações e contradições que a multiplicidade de abordagens pode provocar, a resposta deve ser negativa, pois estar-se-ia, assim, estrangulando o que parece constituir a maior riqueza da área, ou seja, sua diversidade (Fragale Filho *in* Junqueira & Oliveira, 2002, p. 131).

Além disso, a despeito da ausência de critérios quanto à nomenclatura da disciplina e da diversidade de abordagens quanto à matéria, é possível verificar uma preocupação em definir os conteúdos próprios do campo da sociologia jurídica ou da sociologia do direito, aqui entendidos como sinônimos. Isso porque, apenas 8,95% das ementas analisadas apresentam conteúdos relativos à filosofia e à teoria do direito, portanto ao longo dos anos houve uma delimitação e um refinamento quanto ao objeto da sociologia jurídica, diferenciando-o do objeto de outras disciplinas e fixando os parâmetros de seus próprios estudos.

Todavia, este dado se contrasta com o fato de que 19,23% das bibliografias analisadas no presente estudo utilizam livros e textos de filosofia geral ou de filosofia do direito. Esta situação, por si só, não demonstra uma fragilidade do campo, na verdade, considerando que a Resolução nº 09/2004 do CNE privilegia a interdisciplinaridade, estes tex-

tos, se usados como forma de diálogo com os demais textos de sociologia e de sociologia jurídica indicados nas bibliografias podem ser importantes ferramentas para a concretização da intenção do legislador. José Eduardo Faria e Celso Fernandes Campilongo (1991, p. 31) embora ressaltem a diferença de método e de pressupostos filosóficos entre a sociologia do direito, a filosofia do direito e a teoria geral do direito, ainda que a estas últimas tenha sido atribuído enfoque sociojurídico, também reconhecem a existência de um denominador comum, como sendo um “desejo sempre confessado de também avaliar as normas a partir de um ângulo externo, sem submeter-se a elas nem às regras internas de produção do discurso jurídico para compreendê-las na sua história e nos seus efeitos”.

Outro ponto importante ressaltado por Eliane Junqueira (2002, p. 67) é o fato de que “a bibliografia apresentada pelos professores não corresponde à efetivamente utilizada. Trata-se mais de uma bibliografia sugerida, do que da bibliografia trabalhada em sala de aula”.

Em relação à pesquisa, constatou-se uma presença tímida deste conteúdo nas ementas analisadas, tanto com relação à metodologia, como dos temas atuais de pesquisa realizadas na área ainda é muito tímida (11,94%), de modo que o projeto da sociologia jurídica apontado por Roberto Fragale (*in* Junqueira & Oliveira, 2002) de emprestar ao direito uma certa cientificidade, pelo menos a nível de graduação, ainda não está completo, pelo contrário, constatou-se uma falta de entrosamento entre o que está acontecendo no campo acadêmico da sociologia jurídica com o que está sendo apresentado aos alunos da graduação.

Nesse sentido, embora a sociologia jurídica seja um conteúdo que já encontra seu espaço de institucionalização nos cursos de direito, verifica-se que esta encontra limitações às suas possibilidades de inserção no campo jurídico, criadas pelo próprio corpo docente, que não se interessa em levar aos alunos de graduação aquilo que está sendo discutido e pesquisado. Esta constatação já havia sido levantada por José Eduardo Faria e Celso Fernandes Campilongo, ao afirmarem que:

O indigitado “estrito caráter científico” exemplifica bem o tipo de obstáculo epistemológico enfrentado pela Sociologia Jurídica brasileira. Tal discurso define sua preocupação como “toda limitada à esfera do direito”. As abordagens que escapam à sua lógica são rotuladas de “não jurídicas”. Levanta-se, desse modo, o obstáculo epistemológico: resistências intelectuais que bloqueiam, travam e desnaturam a produção de conhecimentos científicos. Ao definir “as tarefas dos juristas e só dos juristas”, essa postura cria um fabulado “campo científico” que, sem sutilezas, suprime os espaços que a Sociologia Jurídica e, por extensão, a própria realidade social ocupam na reflexão sobre o direito (Faria & Campilongo, 1991, p. 33-34).

Nesse mesmo contexto, verificou-se que em 86,53% dos programas de disciplina analisados os conteúdos de sociologia jurídica são apresentados aos alunos por meio de Manuais, demonstrando a ausência de inovação e criatividade dos professores ao apresentarem os conteúdos. Os gráficos 08, 09, 10 e 11 demonstram que o corpo docente da disciplina é formado por profissionais cuja formação acadêmica é elevada, sendo que mais da metade deles possuem o título de doutorado ou já fizeram um pós-doutorado.

Todavia, o que chama a atenção em relação a este aspecto é justamente o fato de que a trajetória acadêmica deles foi construída, em sua maioria, no campo do direito, já que a maior parte das graduações (62,96%) foi feita na faculdade de direito e o mesmo acontece com as pós-graduações, que tanto no mestrado (44%), como no doutorado (44,11%) a maior parte dos títulos também foi obtida em programas vinculados ao curso de direito. Estes dados nos permitem chegar a uma conclusão quanto ao corpo docente da disciplina de sociologia jurídica, no sentido de que tendo uma formação majoritariamente jurídica, os professores não estão familiarizados com os temas próprios deste campo, razão pela qual esta bibliografia não aparece com tanta frequência. Por outro lado, verifica-se um grande número de manuais de sociologia jurídica ou de sociologia do direito indicados como bibliografia dos cursos, o que pode ser uma consequência da própria formação jurídica do corpo docente, tendo em vista a ampla utilização de manuais nos cursos jurídicos como um todo.

Dos dados acima, verifica-se que a sociologia jurídica nos cursos jurídicos está em grande parte preocupada em recusar o estudo do direito unicamente pela dogmática jurídica, abrindo-se aos olhares externos das ciências sociais. Todavia, no que se refere aos métodos de pesquisa e os estudos de pesquisas já realizadas, este ainda se mostra um caminho não muito explorado pelo corpo docente.

4. CONCLUSÃO

A presente análise foi realizada a fim de verificar em que direção está sendo realizada a institucionalização da sociologia jurídica

como campo científico nas faculdades de direito no Brasil, o que permitiu verificar que embora promissor, ainda estamos diante de um campo em formação.

Assim, partindo da ideia de que a disciplina encontra no binômio recusa-projeto uma de suas características marcantes, a análise dos currículos das faculdades de direito levou em consideração aspectos relevantes sobre a constituição da própria disciplina, sobre os conteúdos abordados, sobre a bibliografia escolhida e sobre o corpo docente.

Os dados revelam, além da existência de um espaço de institucionalização da sociologia jurídica como disciplina das faculdades de direito, também a existência de uma preocupação, por parte do corpo docente, em delimitar e refinar o objeto de estudo da sociologia jurídica, na tentativa de apresentar aos alunos do curso de direito os conteúdos próprios da disciplina, não confundindo com os conteúdos de filosofia, teoria do direito e filosofia.

Quanto ao projeto metodológico da disciplina, a presença tímida em relação à pesquisa nas ementas revelou que esta preocupação aparece, ainda, em segundo plano, demonstrando, também, uma falta de entrosamento com as pesquisas desenvolvidas no campo da sociologia jurídica em nível de pós-graduação e os conteúdos debatidos com os alunos de graduação.

Considerando que a formação do corpo docente da disciplina foi realizada, em grande parte, no campo do direito, este dado pode revelar uma ausência de conhecimento quanto à produção científica do campo da sociologia do direito, como também um fechamento destes profissionais, altamente especializados no campo jurídico, para o que vem sendo produzido em outros campos.

Neste contexto, da análise realizada observa-se que embora a sociologia jurídica tenha encontrado um espaço de institucionalização dentro da faculdade de direito, o que era uma reivindicação antiga da parcela mais crítica dos estudiosos deste campo, outros fatores mostram que houve uma aglutinação do conteúdo pelo campo do direito, o que pode dificultar a consolidação da sociologia jurídica e a relevância desta nos cursos jurídicos e, no limite, na formação acadêmica, refletindo na prática profissional.

5. REFERÊNCIAS

- Brasil. LEI N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, n. 248, 23/12/1996. P. 27.833-841.
- Brasil. Ministério da Educação. RESOLUÇÃO N.º 9, de 29 de setembro de 2004. Brasília, 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces09_04.pdf>. Acesso em: 15 out. 2017.
- Brasil. Portaria n.º 1.886, de 30 de dezembro de 1994. Fixa as diretrizes curriculares e o conteúdo mínimo do curso jurídico. Brasília, 1994. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20100108-03.pdf>. Acesso em: 15 out. 2017.
- Campilongo, C. F. (2000). Direito e democracia. 2. ed. São Paulo: Max Limonad.
- Engelmann, F. (2006). Elementos para uma sociologia da diversificação do campo jurídico brasileiro pós-redemocratização. Florianópolis: Revista de Ciências Humanas, n.º 39, p. 99-115.
- Engelmann, F. (2015). Sentidos Políticos da Reforma do Judiciário no Brasil. Rio de Janeiro: Revista Direito e Práxis, vol. 07, n.º 12, p.395-412.
- Faria, J. E. (Org.) (2009). A crise do direito numa sociedade em mudança. Brasília: UNB.
- Faria, J. E. (1984). Sociologia jurídica: crise do Direito e práxis política. Rio de Janeiro: Forense.
- Faria, J. E. (1987). A reforma do ensino jurídico. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor.
- Faria, J. E. (2010). Sociologia jurídica: direito e conjuntura. 2. ed. São Paulo: Saraiva.
- Faria, J. E. & Campilongo, C. F. (1991). A sociologia jurí-

dica no Brasil. Porto Alegre: Fabris.

Fragale Filho, R (2002). Variações sobre o mesmo tema. In: JUNQUEIRA, Eliane Botelho; OLIVEIRA, Luciano. (Org.). Ou isto ou aquilo: a sociologia jurídica nas faculdades de Direito. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 115-133.

Junqueira, E. B. (1993). A sociologia do direito no Brasil: introdução ao debate atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Junqueira, E. B & Oliveira, L. (Org.) (2002). Ou isto ou aquilo: a sociologia jurídica nas faculdades de Direito. Rio de Janeiro: Letra Capital.

Rodrigues, H. W (2005). Pensando o ensino do direito no século XXI: diretrizes curriculares, projeto pedagógico e outras questões pertinentes. Florianópolis: Fundação Boiteux.

_____; Junqueira, E. B. (2002). Ensino do direito no Brasil: diretrizes curriculares e avaliação das condições de ensino. Florianópolis: Fundação Boiteux.

Santos, B. S. (2007) Para uma revolução democrática da justiça. São Paulo: Editora Cortez.

Wander, B. A (2000). O ensino jurídico no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Data de submissão: 25/02/2019

Data de aceite: 13/03/2020

EPISTEMOPOLÍTICAS DO DISPOSITIVO CARCERÁRIO PAULISTA: refletindo sobre experiências de pesquisa-intervenção junto à Pastoral Carcerária

Rafael Godoi¹

Marcelo da Silveira Campos²

Fábio Mallart³

Ricardo Campello⁴



Palavras-Chave

prisão, metodologia, epistemologia, política, São Paulo

SUMÁRIO

1. Introdução. 1.1 Atuar na Pastoral. 1.2 Pesquisa a prisão. **2. Epistemopolíticas.** 2.1 Questões epistemológicas. 2.2 Questões políticas. **3. Pesquisa-intervenção.** 3.1 Nos subterrâneos. 3.2 Nas superfícies. 3.3 Nos cumes. **4. Considerações finais. 5. Referências.**

Resumo

O artigo tem por objetivo refletir sobre as potencialidades críticas e heurísticas da pesquisa sociológica sobre o dispositivo carcerário paulista, levada a cabo através do engajamento dos pesquisadores em coletivos e atividades da Pastoral Carcerária. As dimensões astronômicas do sistema carcerário paulista ; sua notável centralidade nos mecanismos de gestão do conflito que garantem a (re)produção da cidade contemporânea ; bem como as várias dificuldades impostas pela administração penitenciária no local ao escrutínio público do ambiente carcerário em geral, e à prática da pesquisa científica em particular, são as principais justificativas para esta reflexão. No decorrer do texto, os sentidos práticos e analíticos da atuação de diferentes pesquisadores/agentes pastorais são expostos e discutidos através de uma metáfora geológica, indagando sobre as características e limites da atuação e do conhecimento que se desdobram nos subterrâneos, na superfície e no cume do sistema carcerário.

¹Pesquisador de pós-doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA) e do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana da UFRJ. Doutor em sociologia pela USP. Autor de "Fluxos em cadeia: as prisões em São Paulo na virada dos tempo" (Boitempo) e organizador de "BR III: a rota das prisões brasileiras" (Veneta/Le Monde Diplomatique Brasil).

²Pós Doutorando no INCT-InEAC/UFF, professor adjunto da UFGD, professor convidado da Faculdade de Medicina da USP, doutor em sociologia pela USP. Autor de "Pela Metade: a lei de drogas do Brasil" (Annablume).

³ Mestre em Antropologia e doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente, é pesquisador de pós-doutorado pelo Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IMS/UERJ). Autor de "Cadeias dominadas: a Fundação CASA, suas dinâmicas e as trajetórias de jovens internos" (Terceiro Nome/Fapesp) e organizador de "BR III: a rota das prisões brasileiras" (Veneta/Le Monde Diplomatique Brasil).

⁴Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo.

EPISTEMOPOLITICS OF THE SÃO PAULO PRISON APPARATUS: reflecting on research-intervention experiences with the Pastoral Carcerária

Rafael Godoi
Marcelo da Silveira Campos
Fábio Mallart
Ricardo Campello



Keywords

prison, methodology, epistemology, politics, São Paulo

Abstract

The article aims to reflect on the critical and heuristic potential of sociological research on the São Paulo prison system, carried out through the engagement of researchers in collectives and activities of Pastoral Carcerária. The astronomical dimensions of the São Paulo prison system; its remarkable centrality in the conflict management mechanisms that guarantee the (re) production of the contemporary city; as well as the various difficulties imposed by the prison administration on public scrutiny of the prison environment in general, and the practice of scientific research in particular, are the main justifications for this reflection. Throughout the text, the practical and analytical meanings of the work of different researchers / pastoral agents are exposed and discussed through a geological metaphor, asking about the characteristics and limits of the practices and knowledge that unfold in the underground, on the surface and at the top of the prison system.

1. INTRODUÇÃO

Neste texto procuramos refletir sobre as potencialidades críticas e heurísticas da pesquisa sociológica sobre o sistema prisional paulista, levada a cabo através do engajamento dos pesquisadores em coletivos e de atividades da Pastoral Carcerária. A partir do relato de experiências de pesquisa e de intervenção, trata-se de definir e elaborar as dimensões epistemológicas e políticas de saberes que se desdobram de uma posição parcial e situada, bem como de circulações específicas pelas tramas do dispositivo carcerário.

As principais justificativas para essa reflexão passam pelas dimensões astronômicas do sistema penitenciário estadual com 240.061 presos (DEPEN, 2016), pela sua notável centralidade nos mecanismos de gestão do conflito que garantem a (re)produção da cidade contemporânea (Minhoto, 2015) e pelas inúmeras dificuldades impostas pela administração penitenciária local ao escrutínio público do ambiente carcerário em geral e à prática da pesquisa científica em particular. Na base dessa reflexão, figura uma inquietação quanto ao estatuto do saber que se produz a partir dessa zona de indiscernibilidade entre pesquisa e intervenção; no horizonte, almeja-se a compreensão de que tal exercício é central para a ampliação das possibilidades de análise, crítica e desconstrução das atuais formas de punição no Brasil contemporâneo.

Nestas linhas, nosso principal objetivo é refletir sobre as potencialidades e as tensões que experimentamos em iniciativas diversas de pesquisa-intervenção junto à Pastoral Carcerária. Aqui, portanto, não expomos exatamente os resultados de uma pesquisa em particular, mas sim os resultados de um diálogo entre pesquisadores, com projetos e

perspectivas distintas, mas similares inserções no dispositivo carcerário paulista e, principalmente, similares disposições para refletir sobre as dimensões políticas da produção do saber e sobre as possibilidades cognitivas do engajamento político. Trata-se, em suma, de uma reflexão epistemológica e metodológica de caráter necessariamente exploratório (Stebbins, 2001; Reiter, 2017).

1.1 Atuar na Pastoral

Ligada à Igreja Católica e à Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Pastoral Carcerária, atualmente, possui cerca de 6.000 integrantes espalhados pelo país. Seus agentes visitam presídios e cadeias públicas com o objetivo de prestar assistência religiosa, bem como de defender os direitos de cidadania das pessoas presas. “Estive preso e vieste me visitar” (Mt 25, 36) é uma das frases centrais que resume a experiência Pastoral para os agentes e para os detentos. Como se constata no *website* da organização (carceraria.org.br), tal instituição se autodefine como “a presença de Cristo e de sua Igreja no mundo dos cárceres”, e se autocaracteriza como uma organização que:

- 1) Está junto das pessoas privadas de liberdade (...).
- 2) Busca a Libertação integral (...).
- 3) Luta para cancelar toda legislação e normas contrárias à dignidade e aos direitos fundamentais às pessoas privadas de liberdade(...).
- 4) Respeita a dignidade da pessoa humana (...) sem preconceito nem discriminação, acolhendo, perdoadando, recuperando a vida e a liberdade de cada um, denunciando os desrespeitos à dignidade humana e considerando as condições materiais, históricas, sociais e culturais em que cada pessoa vive.

Tais princípios norteadores se concretizam em uma ampla diversidade de práticas, variáveis conforme as circunstâncias, as unidades prisionais visitadas e os agentes pastorais envolvidos. Sem exceção, fomos socializados na atividade pastoral numa interação estreita com agentes pastorais combativos e politizados, em diálogo direto com o corpo diretivo da entidade, sem maiores questionamentos sobre nossas convicções religiosas – uma vez que nem todos se aproximam da fé católica. Não obstante tal entrada comum, cada um de nós foi desenvolvendo uma trajetória singular no interior da organização, que redundou em atividades e experiências muito diversas – que servem agora de matéria-prima para esta reflexão conjunta. Tal diversidade de experiências leva a uma série de impressões. Dentre as que aqui não serão trabalhadas, gostaríamos de mencionar uma particularmente instigante. A condição de agente pastoral não apenas viabiliza a entrada na prisão, mas modifica nossa visão de mundo, alterando o modo de observar as interações cotidianas na cidade e de circular pelo território aberto. O pesquisador segue sendo agente pastoral nas imediações da Praça da Sé, na “cracolândia”, na periferia da cidade, ou mesmo num município do interior durante o final de semana. Essa marcação não serve apenas para assinalar o impacto subjetivo da experiência de visitação prisional mas, sobretudo, para indicar o quanto, para quem conhece as agruras da prisão, seus sinais se fazem presentes o tempo todo e em todo lugar.

1.2 Pesquisar a prisão

Desde 2010, o cientista social interessado em melhor compreender o sistema prisional

paulista em qualquer uma de suas dimensões deve, em tese, submeter o seu projeto de pesquisa ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Secretaria de Administração Penitenciária (SAP, 2017), que funciona por meio da Plataforma Brasil de pesquisa com seres humanos – sendo, portanto, também estruturado a partir dos imperativos éticos da pesquisa médica. Consideramos inadequado esse enquadramento proposto pelo CEP a toda e qualquer pesquisa e, nesse ponto, fazemos coro com diversos cientistas sociais que há algum tempo vêm se mobilizando pela institucionalização de parâmetros éticos e mecanismos de regulação que sejam adequados à pesquisa em ciências humanas e sociais (cf. ANPOCS, 2011). A Resolução 510 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), de 7 abril de 2016, atesta o avanço no reconhecimento institucional dessas especificidades (MS, 2016), mas seus efeitos práticos ainda não podem ser dimensionados.

De todo modo, tal como vem operando nos últimos anos, o comitê de ética, ao invés de viabilizar pesquisas em ciências humanas, parece mais impor sérias dificuldades para sua realização, constituindo-se como mais uma peça destinada à regulação daqueles que almejam conhecer o que se passa no interior da máquina carcerária. Massaro (2014, p. 36), por exemplo, relata a demora na apreciação de seu pedido e as múltiplas exigências burocráticas às quais teve de se submeter para realizar entrevistas com internas de um Centro de Ressocialização (CR) do interior.

Vale ressaltar que os bloqueios que se impõem à pesquisa acadêmica nas prisões não são uma novidade trazida pela instauração do CEP, nem uma particularidade do estado de São Paulo. No decorrer da história, o grau de abertura das prisões ao escrutínio

de agentes que lhes são externos varia bastante: do suplício ao encarceramento, verifica-se a transição para uma modalidade de punição mais discreta (Foucault, 1999), ainda que as primeiras instituições prisionais tenham sido frequentemente visitadas por especialistas e até pelo público (cf. Rothman, 2008). Recentemente, uma maior abertura se converte em questão candente, tornando-se objeto de políticas deliberadas em diferentes contextos (Barak-Glantz, 1981; Combessie, 1996) e conjunturas (Coelho, 2005; Lemgruber e Paiva, 2010).

A instauração de regimes de visibilidade (Deleuze, 1987), o controle da informação e a manipulação do segredo (Senellart, 2006) são expedientes inerentes ao exercício do poder – inclusive o de punir. Por isso, entrar na prisão para realizar estudos de natureza sociológica invariavelmente implica alguma dificuldade, que pode ser contornada de variadas maneiras. Pesquisadores desenvolvem seus trabalhos ou cumprindo as exigências burocráticas estabelecidas (Chantraine, 2004a; Massaro, 2014; Fassin, 2015), ou através de autorizações específicas da administração prisional (Ramalho, 2002; Dias, 2013; Diniz, 2015), ou na qualidade de visitantes de pessoas encarceradas (Ricordeau, 2007; Biondi, 2010), ou a partir de sua própria inserção profissional nos espaços de reclusão (Castro e Silva, 2011; Mallart, 2014; Melo, 2014). Nessa chave, a inserção via Pastoral Carcerária, para além de suas próprias potencialidades e limitações, é apenas mais uma das possibilidades de acesso (Lago, 2014; Godoi, 2017; Zamboni, 2017; Antunes, 2017; entre outros).

2. EPISTEMOPOLÍTICAS

Embora a inquietação quanto à objetivi-

dade do conhecimento sociológico se faça presente no decorrer de todo o processo de desenvolvimento dessa ciência, desde os autores clássicos até as principais referências da produção contemporânea, será impossível percorrer aqui todo esse debate. Limitamo-nos, portanto, a evocar algumas referências que nos são particularmente caras para, em seguida, aprofundar a reflexão sobre como essa questão emerge, especificamente, no campo dos estudos prisionais.

2.1 Questões epistemológicas

Encontramos em Fassin (2009) uma reflexão detida e atual acerca dos dilemas postos pela participação do pesquisador nas dinâmicas sociais que estuda, no que diz respeito à objetividade do conhecimento produzido. O autor mobiliza como metáfora a alegoria da caverna de Platão: dentro dela, o mundo dos sujeitos estudados, com suas práticas e valores; fora, o universo do conhecimento, da verdade e da objetividade. O cientista social, segundo Fassin, é aquele que se situa no limiar desses dois mundos. Em suas palavras:

Le chercheur en sciences sociales ne se situe ni en dedans, ni au-dehors de la caverne, mais bien, de fait, sur le seuil et tout son travail précisément scientifique consiste à prendre la mesure de cette position. Étant ainsi sur le seuil de la caverne, il peut sans cesse passer d'un côté et de l'autre. C'est une autre façon de dire qu'il est toujours dans cette tension entre engagement et distanciation, (...) il fait partie de ce monde qu'il étudie et y est donc engagé, tout en travaillant à le constituer en objet, par conséquent en s'en distanciant. La plus haute exigence de la pensée critique est de se situer sur

cette ligne de crête : au confort – relatif – de l’alternative entre dénonciation et description, l’exercice critique des sciences sociales consiste en ces allers et retours où, lorsqu’on est proche des sujets avec lesquels on travaille, on est attentif à leurs discours et leurs pratiques (...) et lorsqu’on s’éloigne d’eux pour saisir une scène sociale plus vaste, on devient plus sensible aux jeux de pouvoir dans lesquels ils acceptent de se laisser prendre au point de porter sur eux un regard sans concession. (Fassin, 2009, pp. 201-202)

Diante dessas considerações, é preciso reter três elementos. Em primeiro lugar, a condição necessariamente liminar do cientista social. A partir de tal entendimento, compreende-se que as tensões experimentadas como pesquisadores e agentes da Pastoral Carcerária – tensões que se apresentam de forma particularmente aguda – não nos são específicas, mas sim, constitutivas do próprio labor sociológico. Em segundo lugar, a ponderação de que essa liminaridade implica uma contínua circulação, isto é, movimentos sucessivos de aproximação e de distanciamento da organização ou do movimento social em questão, mas também momentos de imersão científico-política. O limiar, mais do que uma posição fixa, é uma concatenação de posicionamentos no universo das práticas e da crítica – concepção que permite apreender e elaborar os nexos e disjunções que se estabelecem entre as nossas práticas de intervenção e os discursos analíticos formulados. Finalmente, destaca-se o caráter necessariamente crítico da objetividade científica, que articula um saber rigoroso acerca do mundo social a partir de uma abordagem dos jogos de poder amplificados, os quais estruturam esse mundo

e impõem uma apreciação sem concessões de seus elementos e dinâmicas.

De nossa parte, sem deixar de reter esses entendimentos, nos distanciamos da metáfora da caverna, já que entendemos que o mundo das práticas não se separa do mundo da verdade objetiva (Foucault, 1996). Como diz Haraway (1988), qualquer objetividade só é possível a partir de um corpo situado, de uma perspectiva parcial. O limiar entre dois mundos de Fassin se converte então num posto de observação em um só e mesmo mundo, um corpo e um lugar que precisam ser qualificados, como condição básica para se garantir a desejada objetividade. A metáfora de Haraway é a dos instrumentos óticos, cada qual com suas propriedades e potencialidades específicas que possibilitam a observação objetiva de dimensões diversas da realidade.

A pesquisa prisional é particularmente fecunda para a constatação da validade de tais asserções. Como a prisão é um espaço social repleto de hierarquias, barreiras e conflitos, cada entrada específica possibilita a objetivação de determinadas estruturas e dinâmicas, enquanto turva outras. O que se observa na sala do diretor de disciplina não pode ser o que se verifica na cela num dia de visita, que também difere do que se vê na mesma cela numa visita pastoral; nenhuma dessas posições qualificadas garante um acesso privilegiado à “verdade” da prisão, mas todas elas possibilitam a observação objetiva de determinados aspectos da produção dessa realidade complexa. Em linhas gerais, a entrada pastoral engendra duas limitações: de um lado, tende a inspirar certa desconfiança e frieza nos funcionários; de outro, quanto aos presos, há uma diretriz da entidade para que seus agentes procurem ignorar o que cada um fez (ou foi acusado

de fazer) para estar na prisão, também sobre o que fazem (ou pretendem fazer) de ilegalismos vários, dentro e fora da instituição – diretriz que procura evitar discriminações no atendimento pastoral. Portanto, a posição de agente pastoral não favorece investimentos na análise do mundo social do funcionalismo penitenciário ou do crime – ainda que estes sejam, eventualmente, possíveis. Entretanto, a presença continuada no interior da prisão, o acesso aos seus espaços e o diálogo com detentos e funcionários possibilitam conhecer certas dinâmicas de funcionamento, bem como traços estruturantes da experiência da punição.

Como ressalta Haraway (1988), tão importante quanto bem calibrar o discurso sobre o que se vê a partir das qualidades e das limitações dos instrumentos de que se dispõe – do corpo que se tem, do lugar que se ocupa, etc. – é a arte de combinar instrumentos, de mudar de posição. A necessária circulação do pesquisador adquire então um outro sentido, ainda mais radical: já não se trata apenas de intercalar expedientes de pesquisa empírica e momentos de reflexão, mas de transitar por outras searas do mundo social que se estuda, bem como de construir e ocupar outros postos de observação. A iniciativa de construir a muitas mãos o presente texto visa também a experiência de compor perspectivas e multiplicar deslocamentos.

2.2 Questões políticas

As implicações políticas e cognitivas de posicionamentos práticos e analíticos são particularmente decisivas no campo dos estudos prisionais. Segundo Chantraine (2004b), historicamente, a sociologia da prisão vem se estruturando sobre um dilema que opõe

o reconhecimento da necessidade urgente de reformas à rejeição, absoluta e por princípio, da instituição – ou seja, entre a reforma e a abolição. De um lado, estrutura-se um saber que alinha a análise científica aos objetivos pedagógicos da instituição. Ora, como ressalta Foucault (1999), a crítica reformadora é contemporânea do próprio processo de implantação dos sistemas penitenciários modernos – ela funciona como seu programa. Repetidos há duzentos anos, os mesmos argumentos seguem informando análises contemporâneas. Ao reafirmarem o projeto correcionalista, naturalizam a “realidade” do encarceramento e, por isso mesmo, se aproximam do discurso tecnocrático administrativo da instituição, aperfeiçoando-o. De outro lado, estrutura-se um saber que procura se destacar desse programa reformador, abrindo novos horizontes para a análise, mas que, ao mesmo tempo, pode negligenciar a situação concreta das pessoas presas pois coloca a abolição como único prospecto sócio-histórico concebível.

Para escapar desse dilema, Chantraine propõe o que ele chama de uma análise crítica descentrada, que procura perseguir as relações entre técnicas de governo e mecanismos de poder operantes dentro e fora da instituição – donde o descentramento. Tal postura é marcada pela tensão que se experimenta ao se opor à axiomática do discurso reformador, ao mesmo tempo em que se procura reter seu detalhismo empírico; também quando busca evadir-se das reduções abstratas de um abolicionismo teórico, mas ainda preservar a sua visão sistêmica. Conforme Chantraine (2004b), tais balizas podem contribuir para a produção de um saber sociológico acerca da prisão que busque desestabilizar o presente e desconstruir tecnologias de poder.

A nosso ver, é possível afirmar que a tensão estabelecida entre uma maior atenção às necessidades concretas e imediatas dos presos e a luta antiprisional está inscrita na própria atuação da Pastoral Carcerária, que busca atender às necessidades imediatas de pessoas privadas de liberdade e que, cada vez mais, vem explicitando e difundindo o abolicionismo (cf. várias organizações, 2014). Pesquisadores e agentes pastorais debatem entre si cotidianamente a fim de encontrar meios que viabilizem um bloqueio às práticas penais e carcerárias correntes, sem desconsiderar premências e necessidades básicas de presos e presas, bem como as de seus familiares.

3. PESQUISA-INTERVENÇÃO

Feitas tais considerações de caráter mais geral, nas linhas seguintes trata-se de enfatizar as dimensões específicas de experiências que indicam as potencialidades e tensões da pesquisa-intervenção junto à Pastoral Carcerária. Cabe esclarecer, desde já, que essas são formulações exploratórias, de modo que, para tanto, lançamos mão de uma metáfora geológica. Trataremos de expor e discutir os sentidos práticos e analíticos de nossa atuação em três camadas ou escalas do mundo prisional: o subterrâneo, a superfície e o cume. Ressaltamos que cada um de nós privilegia a atuação e análise em um desses níveis, mas que todos eles, em alguma medida, estão presentes em nossas experiências e trajetórias. Ao expor cada um deles, procuraremos delimitar a função analítica e o horizonte de ação que tende a prevalecer, isto é, o que fazemos em nossos escritos e com nossos corpos.

3.1 Nos subterrâneos

São Paulo, 8 de maio de 2016

Chácara Belém I

Ao Gabinete do Governador do Estado.

Prezado Sr. Governador Geraldo Alckmin,

Eu, reeducando Pedro⁵, Matrícula XXX, cela 09, Seguro, venho por meio desta solicitar minha transferência urgente dessa unidade. Sou autor das denúncias sobre a casa: Relato NNN-NNN. Desde que fiz a denúncia fui várias vezes espancado por funcionários e estou sem banho de sol já faz mais de quatro meses. Os agentes me deixam trancado na cela desde janeiro e tenho sofrido várias perseguições. A diretoria não me dá atenção e a unidade colocou os próprios presos contra mim. Quando chega alguém das autoridades aqui na casa eles não chamam quem tem que chamar. Eu queria que o Sr. pudesse reconhecer o meu sofrimento nesse lugar e me transferisse daqui, ou me colocasse em um local separado de todos os presos. Não tenho família nenhuma em São Paulo, só tenho minha tia. Minhas correspondências vão tudo pro endereço dela. Desde já, agradeço ao Sr. sabendo que poderei receber a vossa atenção.

É do fundo do corredor do seguro que murmura a voz de Pedro. Pela pequena portinhola da porta da cela é possível observar as suas costas, braços e pernas já dominados pela evolução de irritações dérmicas causadas pela ausência de contato com o sol. De olhos bem abertos, Pedro suplica em sus-

⁵Todos os nomes são fictícios.

surros pelo encaminhamento de sua carta ao Governador do Estado. Na cela ao lado, Rubens informa que não recebe os medicamentos dos quais necessita desde que obteve resultado positivo de seu exame de HIV. Pede algum contato com o médico da unidade para solicitar seu coquetel. Um outro rapaz, recém-operado de um câncer no estômago, está impossibilitado de retirar os exames que indicarão a quantidade de sessões de quimioterapia necessárias ao tratamento. Não foi entregue a João a bolsa de colostomia para a coleta de suas fezes, após a retirada de um tumor colorretal.

Como agente da Pastoral Carcerária – e não sem dificuldades – tem-se acesso aos diversos espaços das prisões, mesmo porque essa é uma prerrogativa dos agentes, incluindo espaços subterrâneos como os *castigos* e os *seguros*, que dificilmente são acessados a partir de outra inserção. Os *seguros* são espaços institucionais mantidos fora dos pavilhões, sendo estes, por sua vez, conhecidos como *convívio*. Ao mesmo tempo, a categoria *seguro* remete aos presos e às presas que cometeram atos considerados inaceitáveis por seus companheiros de detenção, tais como estupro, *caguetagem* e desrespeito às visitas. Por sua vez, os *castigos* são corredores em geral estreitos e localizados perto dos *seguros*, com uma série de celas enfileiradas, bem menores do que as encontradas nos pavilhões, onde são trancados, geralmente por até 30 dias, presos e presas que estão em cumprimento de sanção disciplinar. Em cada uma das celas, que na maioria das unidades não passam de 15, há uma cama de concreto, um cano que desempenha a função de chuveiro e um buraco no chão que opera como vaso sanitário. Em geral, tais locais são os mais fétidos, escuros e úmidos, com infiltrações por todos

os lados, verdadeiros espaços subterrâneos da prisão.

Ao frequentar tais espaços, é possível experimentar o que Primo Levi define como “a vergonha de ser um homem”. Vergonha composta, vergonha duplicada: de um lado, vergonha de que homens possam produzir e conduzir tal estado de coisas; de outro, vergonha por não poder impedi-lo, ou podê-lo muito limitadamente. No que se refere à prática pastoral, diante desses espaços, o maior ímpeto é o de remover seus habitantes, reivindicando junto à administração da unidade transferências para outras alas ou unidades – o que se prova quase sempre impossível. No mais das vezes, nos limitamos em providenciar algum suporte material – um cobertor, um sabonete, um medicamento – ou em avisar familiares e amigos do paradeiro do recluso – já que presos castigados não podem receber visitas. Contribuímos assim para poupar valiosos recursos que seriam gastos em deslocamentos e “jumbos” inúteis.

De um ponto de vista analítico, isto é, daquilo que se pode escrever sobre o que nesses espaços subterrâneos se vê, talvez a nossa maior contribuição possa ser aquela do testemunho, nos termos propostos por Agamben (2008). Diante do horror, resta testemunhar, documentar e denunciar sua existência. Nessa operação, procura-se trazer à luz o que as instituições punitivas fazem questão de soterrar. A tensão fundamental implicada nesse tipo de operação, também discutida por Agamben (ibid.), reside na aporia que se estabelece entre a urgência e a impossibilidade. Ao mesmo tempo em que se impõe a necessidade de relatar pormenorizadamente as circunstâncias que constituem esses espaços de multiplicação da dor e do sofrimento, sabe-se que a mais

minuciosa descrição jamais poderá atingir o sentido pleno da experiência que eles produzem. Ainda que uma grande distância separe os campos, dos quais nos fala Agamben, das celas e corredores subterrâneos os quais visitamos, algo da insensatez e do escândalo dos primeiros reverbera nos segundos, invocando a função testemunhal.

3.2 Nas superfícies

Franco da Rocha, 2 de julho de 2012.

*Raio 2. Primeiro, fiquei de canto conversando com alguns conhecidos. Depois, fui chamado para ver o corpo do Sérgio, caso de saúde gravíssimo: doente de não sei o quê, foi para a enfermaria e tomou duas injeções, que ou provocaram um tipo de reação alérgica, ou entraram em “conflito” no corpo do rapaz; o resultado foi uma necrose dos tecidos horrível; ficou 6 meses internado no COC e voltou repleto de escoriações e cicatrizes mal fechadas no corpo todo. Mal podia olhar para ele. Depois fui procurado por: 1 – Welinton, negro, 18 anos, mais de um ano na fundação Casa, saiu de LA e fugiu, foi preso num outro BO e por isso encaminhado para a prisão dos adultos, completou 18 anos fugido, não tem e não quer contato com a mãe, não recebe visita. Pediu papel higiênico e pasta de dente. 2 – Lindomar, uns 40 anos, pediu que ligasse para a esposa – de quem ele não mais “quer saber nada” – para retomar contato com a filha que aniversaria agora em fevereiro; sua demanda é receber cartas da filha, anotei o telefone da mãe e fiquei de providenciar o contato. 3 – Depois fui procurado por um rapaz de uns 40 anos também, branco, cabelos brancos, óculos quebrado, que se apresentou como *Ciro* (eu acho) e*

*trouxe Ariosvaldo, um senhor de 65 anos, branco, magro. *Ciro* é recursista e precisa do número da apelação e de um extrato para fazer um recurso e pedir a liberação do senhor, que tem lapso vencido para 2 benefícios e não teve ainda nenhum encaminhado. O recursista era muito falante e articulado, falava efusivamente sobre a advogada da FUNAP que trabalha na unidade, que, segundo ele, “não faz nada direito”, não instrui os pedidos devidamente, mandando pedidos de benefícios sem a documentação necessária (“atestado” de bom comportamento, ou boletim com dias trabalhados, etc.), o que obriga o juiz a pedir novos documentos antes de decidir; disse ainda que a mesma advogada fala para os presos que encaminhou pedidos de benefícios, mas quando nós levamos os extratos os presos descobrem que os seus processos estão ainda em outra comarca. Esse é o caso de 4 – Emerson, cuja execução está em Francisco Morato (fiquei de ver esse caso e estimular a transferência do processo) (excerto de caderno de campo).*

A superfície remete aqui aos espaços do convívio, no interior de pavilhões, e aos raios onde habita o maior número de presos, e onde se desdobram a maior parte das interações entre presos e agentes pastorais. Na superfície, a dimensão populacional da massa carcerária ganha relevo: nela nos deparamos com centenas e centenas de presos e presas, cumprindo as suas penas ou aguardando julgamento sob circunstâncias que poderiam se qualificadas como “normais”, não fossem tão degradantes como são.

Nesses espaços, além das atividades próprias da assistência religiosa – leituras bí-

blicas, celebrações, orações – os agentes da Pastoral Carcerária procuram estar sempre abertos às demandas dos presos, ajudando no que for possível. Expedientes de assistência material e jurídica compõem o repertório de práticas cotidianas: levamos livros, revistas e jornais para ajudar a passar o tempo; materiais para artesanato; papel higiênico, pasta de dente, sabonete para aqueles que não recebem visita; também providenciamos óculos, medicamentos, fraldas geriátricas, cadeiras de rodas, bombinhas para asma, drenos e bolsas de drenagem (de pus, de urina) para presos enfermos. Esclarecimentos sobre processos criminais, de execução penal e de apelação, bem como intervenções junto aos operadores do direito são, de longe, as demandas mais frequentes do maior número de presos, de modo que atividades ligadas à assistência jurídica ocupam uma posição central dentre as práticas pastorais: emitimos extratos da Vara de Execuções Criminais, tentamos decifrá-los, coligimos demandas específicas e as encaminhamos para a Defensoria Pública.

Atreladas a essas atividades rotineiras, alguns de nós desenvolvem projetos e ministram oficinas no interior do cárcere, em espaços que não deixam de compor o que estamos designando como superfície. Nessas ocasiões, ao se restringir o número de interlocutores possíveis e ao se propor mais ativamente uma pauta para o diálogo, é possível deixar o terreno das urgências e abrir a possibilidade de uma reflexão e uma troca sobre outras dimensões da experiência carcerária pregressa.

Seja a partir de uma visita ordinária a um raio, ou de um encontro em uma oficina de leitura, na superfície, a função analítica que prevalece é a cartográfica, tal como a propõe Foucault (cf. Deleuze, 1987). Numa car-

tografia, não se almeja objetivar a subjetividade dos sujeitos, não se quer deslindar os sentidos atribuídos à experiência, nem perscrutar os valores e as crenças de uma dada coletividade. Nela, o que se objetiva é assinalar tropos, esboçar relevos, identificar regiões e suas vias de comunicação. As informações levantadas na superfície falam mais da prisão e do sistema do que dos presos ao assinalarem dinâmicas de funcionamento, lógicas de operação e circuitos de encaminhamentos. Pelo tipo de demandas que são postas na superfície, nela nos deparamos com a logística do sistema, forjada na empiria do cotidiano e das circunstâncias contingentes – inapreensíveis nos manuais, nos discursos oficiais, nas cartas legais e nas portarias administrativas. Da sucessão de casos individuais, sempre muito parecidos, mas irreduzíveis entre si, podemos documentar as formas de gestão de destinos individuais e coletivos, e ver a prisão funcionando como aparato de gestão de populações.

A tensão constitutiva dessa modalidade de intervenção e análise não é menos desconcertante do que aquela que se experimenta no subterrâneo. Adentrar a prisão é estar necessariamente implicado com pessoas e suas urgências. É ser interpelado por questões das quais um descuido ou omissão produz um cúmplice. É penetrar o interior de uma máquina e pouco a pouco, quase sem perceber, fazer parte dela. Seja levantando andamentos processuais ou acionando o ambulatório da unidade, seja contatando a Defensoria Pública, ou ainda pressionando a direção da unidade para garantir o acesso de visitas. De tudo isso depreende-se a desconfortável sensação de estar sempre na iminência de cumprir funções de manutenção da máquina. Se o cárcere é hoje um dispositivo concebido e administrado não

somente pelo Estado, mas por uma multiplicidade de agências e de agentes, configurando o que se poderia chamar de uma gestão compartilhada da delinquência, infiltrar-se em seus muros e atentar para a agonia dos que ali habitam resvala sempre no risco de assumir o indesejável papel de co-gestor.

3.3 Nos cumes

Cabe registrar, por fim, ainda no campo das alternativas à criminalização, que a própria Lei 11.343/2006 contém interessantes diretivas que muito podem contribuir para resultados mais eficazes no combate às drogas, em relação a usuários e dependentes, do que a criminalização da posse para uso pessoal. Sobre o tema, ponderam Marcelo Campos e Rodolfo Valente (Boletim, IBCCRIM, outubro/2012, p. 3), verbis:[...] de fato, há outros meios alternativos à criminalização, adequados aos fins propostos. A própria lei 11.343/60 traz profícuas diretrizes que, antagonicamente, são tolhidas pela política repressiva [...]. Todas as diretrizes são encadeadas em articulação necessária com os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde e da Política Nacional de Assistência Social e norteadas pelo fortalecimento da autonomia e da responsabilidade individual em relação ao uso indevido de drogas (art. 19, III). (excerto da justificativa de voto do Ministro do STF Gilmar Mendes sobre o Recurso Extraordinário nº 635.659 – íntegra disponível em 19 <https://jota.info/especiais/drogas-a-integra-do-voto-doministro-gilmar-mendes-20082015>)

Em 25 de maio de 2012, a equipe do Projeto Justiça Criminal/Brasília da Pastoral Car-

cerária protocolou o AMICI CURIAE sobre o Recurso Extraordinário nº 635.659. Tal recurso, atualmente aguardando julgamento no Supremo Tribunal Federal com três votos favoráveis à descriminalização das drogas, foi interposto pelo Defensor Público Geral do Estado de São Paulo contra o Ministério Público do Estado de São Paulo e com Repercussão Geral reconhecida em 09 de dezembro de 2011, que discute e questiona a constitucionalidade do artigo 28 da Lei nº 11.343/2006. Em proveito desse pedido de ingresso da Defensoria acima citado, as entidades signatárias protocolaram o Amicus reputando o artigo 28 da Lei nº 11.343/2006, o qual criminaliza o uso de drogas, julgando-o também como inconstitucional. No entendimento do Supremo Tribunal Federal, essa possibilidade de manifestação da sociedade civil nesse tipo de processo tem o fito de democratizar o controle de constitucionalidade, oferecendo novos elementos para os julgamentos. E foi assim que, além de protocolar em Brasília o Amicus Curiae, na época, o projeto promoveu visitas diretas aos ministros do STF para discutir o recurso. Além disso, a equipe do projeto elaborou juntamente com o IBCCrim um Boletim Especial sobre Drogas, incluindo um caderno sobre jurisprudência nas políticas de drogas em diferentes países (Brasil, Argentina, Colômbia e Alemanha). O primeiro artigo deste boletim (Campos e Valente, 2012) é o que foi citado diretamente na justificativa do voto do Ministro do STF Gilmar Mendes, favorável à descriminalização do uso de drogas no Brasil.

As circunstâncias descritas acima são um exemplo limite do que aqui entendemos como a atuação da Pastoral Carcerária no cume do sistema punitivo. Outras iniciativas levadas a cabo pelo Projeto Justiça Cri-

minal/Brasília e pela Rede Justiça Criminal que ele origina poderiam ser aqui também citadas. Entre elas, a mobilização em favor da Súmula Vinculante 57 - aprovada como súmula vinculante 56 pelo STF no dia 08 de agosto de 2016 – que tem como relator também o Ministro Gilmar Mendes⁶ e visa erradicar o problema de presos que já conquistaram legalmente o regime semiaberto, mas permanecem cumprindo suas penas sob o regime fechado, além da mobilização pelo fim da revista vexatória de familiares e amigos de presos nos dias de visita.

No cume, as supostas grandes decisões são tomadas, aquelas que concernem ao conjunto do sistema prisional brasileiro. Mas o cume também se desdobra em cascata numa miríade de instâncias decisórias hierarquizadas: do STF à sala do diretor de disciplina de uma unidade qualquer. Não há diferença de natureza do que se faz quando se conversa com tomadores de decisão em favor de um ou de vários presos. Entre o *advocacy* em Brasília e a intervenção pastoral no setor administrativo de uma unidade existe apenas uma diferença de escala. Por isso, os dilemas éticos e políticos que se colocam em uma instância não deixam de estar presentes nas outras. A função analítica que se desdobra desse nível de intervenção é racionalizante, naquele sentido estabelecido por Weber (2004). Frente às autoridades, resta apelar à razão, à racionalidade, à razoabilidade. O discurso analítico se converte num arrazoado: o cárcere não se constitui como o meio mais adequado ao fim de minorar os casos de uso problemático de drogas (Campos, 2015); a negação de um direito conquistado não pode ser o meio mais adequado de promover a reinserção de um

preso ao mundo livre; a humilhação de um familiar não coaduna com a importância que os vínculos afetivos desempenham na dissuasão da reincidência; se tal preso não for atendido por um médico, ele vai morrer. O discurso que se dirige ao poder apela à razão na sua modulação mais simples e linear: seus meios não promovem os seus fins.

Se esse apelo discursivo à razão constitui-se como a própria maneira de intervir frente às instâncias decisórias, essa dimensão não está ausente quando redigimos um artigo, uma dissertação, uma tese. A universidade, a academia e a ciência também repousam no cume. Em algum momento, no começo ou no final de nossos escritos, somos obrigados a nos posicionar como diante de um tribunal, diante de uma autoridade ou de um público abstratos e apelar à razão: a prisão é perversa, contraproducente, multiplica dores e sofrimentos, tritura corpos e almas, ameaça pessoas, nos coloca a todos em condições precárias. A tensão constitutiva dessa modalidade de discurso/atuação é aquela que se experimenta quando se sabe que as autoridades estão cientes do que estão fazendo, que o fazem deliberada ou burocraticamente, segundo uma racionalidade própria, que o justifica inteiramente e, mesmo assim, não podemos deixar de opor-lhes esse apelo à razão universal e humanística, a mesma que aflorava no exato momento histórico em que a prisão se estabelecia como forma de punição por excelência (Foucault, 1999). Portanto, uma armadilha como o próprio cárcere: uma jaula de ferro.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalizamos o exercício reflexivo lembrando que aqui não dispomos mais do que notas, apontamentos, (auto)provocações. Quere-

⁶ Tese definida no RE 641.320, rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 11-5-2016, DJE 159 de 1º-8-2016, Tema 423. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=3352>. Acesso 21/07/2018.

mos enfatizar que, ao mobilizarmos a metáfora geológica, não pretendemos reificar uma figuração verticalizada do Estado e da prisão. Com efeito, antes tratamos de iluminar como essas verticalizações se impõem (Ferguson e Gupta, 2002). Também fazemos questão de colocar em relevo o caráter plural de cada um desses níveis; os subterrâneos, as superfícies e os cumes são sempre múltiplos. Mas, sobretudo, queremos esclarecer que todos eles estão sempre na superfície de nosso mundo. A despeito de nossa metáfora, só há superfície e por toda parte a questão é sempre saber das aberturas e fechamentos que se colocam. Ressalta-se que tais considerações não constituem um exercício meramente egoico, ainda que coletivo. Ao refletir sobre as implicações entre política e cognição, entre pesquisa e intervenção, estabelecemos diálogo com outros autores que, envolvidos com outros temas mais ou menos distantes do nosso, também suscitam a mesma ordem de questões (Malvasi et al., 2018; Moraes et al., 2017).

Concluimos com breves apontamentos que nos parecem imprescindíveis:

1) Enquanto pesquisador, agente pastoral ou militante (e nenhum desses papéis se excluem ou independem um do outro), o contato com a situação agonizante de pessoas presas levanta problemas ético-políticos que atravessam todos aqueles que se posicionam nesse campo de batalha.

2) Hulsman fala da potência e importância da produção acadêmica na desconstrução do léxico punitivo e de seus fundamentos políticos, jurídicos, científicos e filosóficos (Hulsman e Celis, 1993). A universidade não se aparta da mecânica penal e prisional e, enquanto espaço fértil de produção de conhecimento, pode ser um ambiente propício

à desmontagem do arcabouço conceitual que justifica a infligência racionalizada do sofrimento como meio de correção de desvios e prevenção de violências.

3) A atuação e pesquisa junto a uma organização como a Pastoral Carcerária nos coloca diante de uma encruzilhada. Se, por um lado, possibilita o exercício de enfrentamentos moleculares e intra-institucionais às dinâmicas penitenciárias quase sempre arbitrárias que fomentam o sistema penal por suas extremidades, por outro, corre-se sempre o risco de converter-se em agente reparador das falhas do sistema. De todo modo, optamos por assumir esse risco, até porque as trocas de ideias e experiências entre agentes pastorais, pesquisadores e aqueles e aquelas que habitam a prisão podem fortalecer política e subjetivamente a todos, contribuindo para a supressão dos punitivismos que habitam cada um de nós.

4) A publicização daquilo que se observa, se escuta e se presencia no interior dos muros como agente pastoral potencializa a luta antiprisional na medida em que escancara a face reprodutora de crueldades e violências assumida pelo cárcere em nossos dias. Longe de cumprir um suposto papel de contenção da delinquência, a prisão revela-se como instrumento de retroalimentação de conflitos que a extravasam. Publicizar as dinâmicas carcerárias é uma forma de deslegitimar o aparato penal.

5) A Pastoral Carcerária não é a única organização que possibilita atuações nesse sentido e, diante do atual agravamento da situação penitenciária no Brasil, mobilizações antiprisionais têm se proliferado. É com elas que fazemos rizoma.

6) Não se trata de apontar modelos táticos, nem de sedimentar metodologias. Traze-

mos mais questionamentos do que respostas. Se os cruzamentos entre pesquisa e ativismo na prisão são permeados por um incômodo incessante quando nos questionamos a respeito de nossas próprias práticas, estamos certos de que tomar o cárcere e seus clientes como mero objeto de pesquisa é, no mínimo, oportunismo perverso. Em meio à lógica mercadológica de produtividade e competitividade que marca a academia nos dias de hoje, é capitalizar o sofrimento alheio.

7) Não tratamos, portanto, de mobilizar a Pastoral Carcerária apenas pelo acesso que esta faculta a espaços institucionais cada vez mais inacessíveis, mas de fazer dessa inserção e das atividades desempenhadas – seja a consulta de processos judiciais, seja a realização de oficinas, leituras e debates com os reclusos, seja o encaminhamento de denúncias – uma posição situada e parcial de construção de conhecimento, mas também um ponto de combate em um campo de batalha, no qual as frentes de luta são diversas: desde os embates no campo acadêmico, passando pelas batalhas no âmbito político – descriminalização de todas as drogas, fim do processo de encarceramento massivo, extinção das forças policiais militarizadas – até os combates no coração da própria Pastoral Carcerária em relação a setores mais conservadores.

5. REFERÊNCIAS

\Agamben, G., & Assmann, S. (2008). *O Que Resta De Auschwitz*. São Paulo: Boitempo.
Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais - ANPOCS. (2011, outubro) “Moção sobre “Ética em Pesquisa” apresentada e aprovada durante a 36ª Assembléia Geral e Ordinária da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS, realizada no dia 28 de outubro de 2011, na cidade de Caxambu / MG.” [online] Recuperado de:

<http://anpocs.org/index.php/universo/institucional/mocoos-sp-1243763237/755-mocao-etica-em-pesquisa-28102011> (Acesso em jul. de 2017).

Antunes, S. (2017). Para habitar entre grades: táticas de [sobre]vida na prisão. *Aracê – Direitos Humanos em Revista*, v.4, n.5, p.116-135. Recuperado em: <https://arace.emnuvens.com.br/arace/article/view/136>

Barak-Glantz, I. L. (1981). Toward a conceptual schema of prison management styles. [Para um esquema conceitual de estilos de administração prisional] *The prison journal*, v. 61, n. 2, p. 42-60. doi: 10.1177/003288558106100206

Biondi, K. (2010) *Junto e misturado: uma etnografia do PCC*. São Paulo: Terceiro Nome.

Campos, Marcelo da Silveira. (2015). *Pela metade: as principais implicações da nova lei de drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo* (Tese de Doutorado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil.[online] Recuperado de: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-31072015-151308/pt-br.php> (Acesso em jan. de 2020)

Campos, M. S. & Valente, R. A. (Outubro, 2012). O julgamento do recurso extraordinário 635.659. *Boletim IBCCRIM*, pp. 2-4.

Castro e Silva, A. M. (2011). *Participo que... Desvelando a punição intramuros*. Rio de Janeiro: Publit.

Chantraine, G. (2004a) *Par-delà les murs. Trajectoires et expériences en maison d'arrêt*. [Para além dos muros : trajetórias e experiências numa casa de detenção] Paris: Presses Universitaires de France-Le Monde.

_____. (2004b) *Prison and sociological perspective*. [Prisão e perspectiva sociológica] *Champ Pénal/ Penal Field*, v. 1 n. 1. pp. 2-11.

Coelho, E., & Coelho, M. (2005). *A Oficina do Diabo e outros estudos sobre criminalidade*. Rio de Janeiro: Record.

Combessie, P. (1996). *Prisons des villes et des campagnes: étude d'écologie sociale*. [Prisões de cidade e de campo : estudo de ecologia social]. Québec: Les Classiques des Sciences Sociales. doi: 10.1522/030164447

Deleuze, G. (1987). *Foucault*. Barcelona: Paidós.

DEPEN - Departamento Penitenciário Nacional. (2016) *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Infopen – Dezembro 2014. Brasília, Ministério da Justiça.

Dias, C. (2013). *PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência*. São Paulo: Saraiva.

Diniz, D. (2015). *Cadeia: relatos sobre mulheres*. Rio de

Janeiro: Civilização Brasileira.

Fassin, D. (2009). Une science sociale critique peut-elle être utile?. [Um ciência social crítica pode ser útil?] Tracés. Hors-série, p. 199-211.

_____. (2015). L'Ombre du Monde: une anthropologie de la condition carcéral.[A sombra do mundo : uma antropologia da condição carcerária] Paris: Seuil.

Ferguson, J. & Gupta, A. (2002). Spatializing states: toward an ethnography of neoliberal governmentality. [Espacializando estados: para uma etnografia da governamentalidade neoliberal] American Ethnologist, v. 29, n. 4, pp. 981-1002.

Foucault, M. (1996). A ordem do discurso. São Paulo: Loyola.

_____. (1999). Vigiar e Punir: história da violência nas prisões. Petrópolis: Vozes.

Godói, R. (2017). Fluxos em Cadeia: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. São Paulo: Boitempo.

Haraway, D. (1988). Situated knowledges: the Science question in feminism and the privilege of partial perspective. [Saberes situados: a questão científica no feminismo e o privilégio da perspectiva parcial] Feminist Studies, v. 14, n. 3, pp. 575-599.

Hulsman, L. & Celis, J. B. (1993) Penas perdidas. O sistema penal em questão. Rio de Janeiro: Luam.

Lago, N. (2014) Mulheres na prisão: entre famílias, batalhas e a vida normal. (Dissertação de Mestrado em Antropologia) – Universidade de São Paulo, SP, Brasil.

Lemgruber, J. & Paiva, A. (2010). A Dona das Chaves: uma mulher no comando das prisões do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Record.

Mallart, F. (2014). Cadeias dominadas: a Fundação CASA, suas dinâmicas e as trajetórias de jovens internos. São Paulo: Terceiro Nome.

Malvasi, P., Salla, F., Mallart, F. & Melo, R. (2018). Saberes da encruzilhada: militância, pesquisa e política no sistema socioeducativo. Etnográfica, v. 22, n. 1, pp. 76-96.

Massaro, C. (2014). Trabalho em tempos de crise: a superexploração do trabalho penal no Centros de Ressocialização femininos do Estado de São Paulo. (Tese de Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, Brasil.

Melo, F. A. (2014). As prisões de São Paulo: Estado e mundo do crime na gestão da 'reintegração social'. São Paulo: Alameda.

Minhoto, L. (2015). Foucault e o ponto cego na análise da guinada punitiva contemporânea. Lua Nova, n. 95, pp. 289-311.

Moraes, A., Parra, H., Albuquerque, H., Tible, J. & Schavelzon,

S. (2017). Quer dizer, então, que a periferia é liberal? [online] Disponível em: <http://outraspalavras.net/brasil/quer-dizer-entao-que-a-periferia-e-liberal/> (Acesso em jul. de 2017).

Ministério da Saúde. (2016). Resolução n. 510 de 7 de abril de 2016. [online] Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf> (Acesso em jul. de 2017).

_____. (2017). Plataforma Brasil. [online] Disponível em: <http://aplicacao.saude.gov.br/plataformabrasil/login.jsf> (Acesso em jul. de 2017)

Ramalho, J. R. (2002). O mundo do crime: a ordem pelo avesso. São Paulo: IBCCrim.

Reiter, B. (2017). Theory and Methodology of Exploratory Social Science Research. [Teoria e metodologia da pesquisa exploratória em ciências sociais] International Journal os Science and Research Methodology, v.5, n.4, p. 129-150.

Ricordeau, G. (2007) Les relations familiales a l'épreuve de l'incarcération: solidarités et sentiments à l'ombre des murs. [As relações familiares à prova do encarceramento : solidariedades e sentimentos à sombra dos muros] (Tese de Doutorado em Sociologia) – Université Paris IV – Sorbonne, Paris, França.

Rothman, D. J. (2008). The Discovery of Asylum: social order and disorder in the New Republic. [A descoberta do Asylum: ordem e desordem social na Nova República] London: Aldine Transaction.

SAP – Secretaria da Administração Penitenciária. (2017). Comitê de ética em pesquisa da SAP. [online] Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/comite-etica.html> (Acesso em jul. de 2017).

Senellart, M. (2006). As artes de governar. São Paulo: 34.

Stebbins, R. (2001). Exploratory Research in the Social Sciences. [Pesquisa exploratória em ciências sociais] Thousand Oaks: SAGE.

Zamboni, M. (2017). "O barraco das monas na cadeia dos coisas: notas etnográficas sobre a diversidade sexual e de gênero no sistema penitenciário." Aracê – Direitos Humanos em Revista, v.4, n.5, p. 93-115.

VÁRIAS ORGANIZAÇÕES. (2014). Agenda nacional pelo desencarceramento. [online] Disponível em: <http://carceraria.org.br/agenda-pelo-desencarceramento.html> (Acesso em jul. 2017).

Weber, M. (2004). Economia e Sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva, v. 1. São Paulo: UNB/Imprensa Oficial.

Data de submissão: 30/07/2018

Data de aceite: 17/06/2019

EPISTEMOPOLÍTICAS DO DISPOSITIVO CARCERÁRIO PAULISTA: refletindo sobre experiências de pesquisa-intervenção junto à Pastoral Carcerária

Rafael Godói
Marcelo da Silveira Campos
Fábio Mallart
Ricardo Campello

REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DE DIREITOS HUMANOS PRODUZIDAS POR ESTUDANTES DO ENSINO MÉDIO

Ricardo Gonçalves Vaz de Oliveira¹
Caroline Rocha Pereira²



Palavras-Chave

representações sociais/ direitos humanos/ escolas/ violações de direitos

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Referencial Teórico. 3. Participantes da Pesquisa e Coletas de Dados. 4. Forma de Análise dos Dados. 5. Caracterização do Local. 6. Resultados. 7. Discussão e Considerações Finais. 8. Referências.

Resumo

Este resumo tem por finalidade conferir abertura ao diálogo, à crítica, à tolerância, à compreensão e o respeito para com o outro, contribuindo, dessa forma, para a democratização e para a alteridade na escola, tendo em vista a cultura e a prática dos Direitos Humanos no campo educacional. Além disso pretende-se oportunizar a formação de sujeitos autônomos, conscientes dos seus

direitos e deveres, preparados para o pleno exercício da cidadania. Nesse sentido, a ótica principal de análise da presente pesquisa é: como os estudantes do ensino médio representam os Direitos Humanos e como estão assimilando seus direitos e deveres, na vida e na escola? A presente investigação encontra-se referenciada no método de análise das representações sociais, sistematizado por Moscovici (2003), Jodelet (2001) e colaboradores, que se baseia na análise das práticas discursivas dos participantes, estudantes do ensino médio, de uma escola pública. As entrevistas foram gravadas, transcritas e sistematizadas por meio do procedimento de análise de conteúdo (BARDIN, 1979), obtendo-se assim, dez categorias temáticas que foram analisadas e discutidas. Portanto, tem-se a ratificação da problemática relacionada ao ensino de Direitos Humanos na Escola, cuja missão de elaborar estratégia e métodos capazes de conscientizar e gerar consequentes mudanças seja o desafio principal para os educadores e para os pesquisadores.

¹Doutorando Direto em ciências pela Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Especialista em docência no ensino superior (2013) pelo Centro Universitário Barão de Mauá. Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Enfermagem, Saúde Global, Direito e Desenvolvimento -GEPEADES - da EERP/USP.

²Médica Veterinária pela Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias de Jaboticabal - FCAV/UNESP. Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Enfermagem, Saúde Global, Direito e Desenvolvimento -GEPEADES - da EERP/USP.

SOCIAL REPRESENTATIONS OF HUMAN RIGHTS PRODUCED BY HIGH SCHOOL STUDENTS

Ricardo Gonçalves Vaz de Oliveira
Caroline Rocha Pereira



Palavras-Chave

social representations/ human rights/
school/ violations of rights

Resumo

With the culture and practice of Human Rights in the educational field, it is intended to open spaces for dialogue, criticism, tolerance, understanding and respect for the other, contributing to democratization and otherness in school. It also seeks to provide opportunities for the formation of autonomous subject, aware of their rights and duties, prepared for the full exercise of citizenship. In this sense, the fundamental question that guides this research is: how do high school students represent Human Rights and how are they assimilating their

rights and duties in life and in school? The present research is based on the method of analysis of social representations, systematized by Moscovici (2003), Jodelet (2001) and collaborators, which is based on the analysis of participants' discursive practices, students of high school in a public school. The interviews were recorded, transcribed and systematized through the content analysis procedure (BARDIN, 1979), thus obtaining 10 thematic categories that were analyzed and discussed. In conclusion there is a problem related to the teaching of Human Rights in the School, which comes as a challenge for educators and researchers, whose mission is to develop strategies and methods capable of generating awareness and change of reality.

1. INTRODUÇÃO

Conforme definição da Organização das Nações Unidas (ONU, 2018), os Direitos Humanos (DH) “são direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição”. Nessa perspectiva, incluem-se “o direito à vida e à liberdade, à liberdade de opinião e de expressão, o direito ao trabalho e à educação, entre muitos outros. Todos merecem estes direitos, sem discriminação”.

Direitos Humanos são, segundo Henkin (1988), um termo de uso comum, mas não categoricamente definido cuja concepção se desdobra de forma a incluir reivindicações morais e políticas que, no consenso contemporâneo, todo ser humano tem ou deve ter perante sua sociedade ou governo, sendo tais aquelas reconhecidas como “de direito”, e não apenas por amor, graça ou caridade.

As leis, objeto de estudo das Ciências Jurídicas, são criações humanas que evoluem a partir da necessidade de resolver determinadas situações. Nesse sentido, leis refletem valores e esses são conceitos psicológicos básicos, que podem ser definidos como padrões para a tomada de decisões e, conseqüentemente, para a própria quimera das leis.

Considerando os Direitos Humanos como um sistema de pensamento e parte de uma realidade social, a presente pesquisa tratou-os tanto como princípios avaliativos quanto representações sociais normativas, que permitem aos seres humanos organizar suas relações e interações, tendo como referência normativa a Declaração Universal dos Direitos Humanos (Doise, 2001).

As Representações Sociais (RS) referem-se a uma produção mental, dada por meio da

construção ou da transformação de um objeto. Por meio destas representações, o objeto ou apresenta-se ou é substituído, torna-se presente e restaura-se simbolicamente, caracterizando o sujeito e a sua atividade, trazendo à tona a inserção social dos indivíduos como fonte de variação das representações (Doise, 2002).

Nesse sentido, por meio dos julgamentos de um grupo sobre os outros, as Representações Sociais foram criadas. Por conseguinte, o posicionamento do sujeito em relação ao meio social interferiria na forma como o indivíduo compreende a realidade. Então, percebe-se um tensionamento, conceituado como importante para a compreensão da sociedade, considerando as interações entre o nível psicológico e o nível sociológico como fenômenos de mão dupla. Assim, as formações sociais são construídas dinamicamente pelo conjunto de RS e ações dos indivíduos que as constituem (Doise, 1982).

Doise (1982) utilizou, ainda, o termo “representações sociais normativas” para designar as “ideias-força” em Direitos Humanos, caracterizando-as segundo um aspecto normativo, nem sempre explicitado, envolto em definições jurídico-institucionais. Logo, os DH seriam representações dessas “ideias-força”, que podem orientar sobre os limites e as medidas das interações no grupo e entre os grupos, permitindo aos homens organizá-las. Nesse caso, a visão e a intencionalidade dos DH é universal, ao menos no nível de sua formulação. Tais ideias são, progressivamente, institucionalizadas e contidas nos princípios explícitos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que determina o respeito à integridade corporal do outro, sua liberdade e sua dignidade, além de seu acesso aos recursos necessários para viver dignamente e sua integração numa

ordem social, assegurando proteção contra decisões arbitrárias (Doise, 2001).

Passini (2014) revelou que direitos e deveres são considerados, em uma perspectiva psicossocial, as bases da interação humana entre os indivíduos, de modo que nenhuma sociedade pode existir sem o estabelecimento de normas de comportamento. Uma pesquisa desenvolvida pelo referido autor – a qual envolveu 134 adolescentes do ensino secundário de uma escola técnica da cidade de San Benedetto Del Tronto (Itália) – sugeriu que os alunos entrevistados possuíam noção de que os direitos eram importantes ferramentas de proteção de todos, porém, aqueles apresentaram dificuldades em limitar o exercício de seus próprios direitos em benefício de terceiros, ou seja, acreditavam que seus direitos eram superiores aos de outros indivíduos na mesma condição.

Outros dois estudos sobre representações sociais, realizados por Stellmacher, Sommer e Brahler (2005) em universidades alemãs – com cerca de quatro mil estudantes – enfatizaram a importância da educação em DH, ao demonstrar que o nível de conhecimento dos indivíduos sobre o tema e documentos afins era bastante baixo, sendo que somente 1% daquela população pôde ser categorizada como ‘militantes’.

Conforme indicado nas pesquisas supracitadas, a mera existência de normas e tratados internacionais – inclusive nos quais o Brasil é signatário – não foi suficiente para afastar, entre os indivíduos, a existência de concepções negativas a respeito de seus direitos e deveres. Apesar de formalmente os DH serem codificados e estruturados sob a forma de tratados, convenções e outros instrumentos do direito internacional, destacando-se, dentre esses, a Declaração Universal

dos Direitos Humanos, de 1948 – as pessoas comuns constantemente adaptaram e recriaram seus próprios conceitos de DH, inclusive com várias restrições e discrepâncias em relação a sua aplicação (Staerklé, Clémence, & Spini, 2015).

Em pesquisa desenvolvida por Veiga (2001), em que 294 estudantes foram abrangidos – de ambos os sexos e de diversas regiões de Portugal – identificou-se que tais alunos até reconheciam a existência de seus direitos, considerando-os fundamentais. Todavia, esta pesquisa constatou também que os estudantes habitantes de contextos escolares ou familiares adversos e desfavoráveis foram os mesmos a indicarem um menor grau de importância em relação aos seus direitos, sendo, inclusive, aqueles que menos perceberam a existência de tais direitos, nos ambientes escolar e residencial.

Para Maia (2014), é necessário desenvolver, durante a formação do aluno, uma consciência capaz tanto de tecer crítica quanto autocrítica, apoiada em saberes da filosofia, da história e das ciências sociais, embora se considerando a subjetividade como dialética entre o particular e o universal como concretizadora de uma singularidade.

Na tentativa de desvendar as características que cercam a moral, Piaget propôs que as características psicológicas do indivíduo passam por três fases de desenvolvimento, tal que cada uma sendo uma etapa de superação da anterior. Nesta teoria, a evolução de cada uma das fases se dá por meio da maturação biológica e por meio do contato com variadas experiências e vivências, por exemplo, as atividades desenvolvidas na escola (La Taille, 2014).

Contudo, como lembrado por Tavares (2007), antes de uma reflexão acerca das in-

tervenções e estratégias educacionais capazes de impulsionar o aprendizado em DH, é primordial considerar localmente as representações que envolvem o tema, especialmente a existência, no imaginário social, de representações com conotações negativas, as quais distorcem o real significado de DH.

Buscando articular os aspectos supramencionados, o presente estudo visa compreender as representações sociais dos DH, segundo a perspectiva de discentes matriculados no ensino médio provenientes de escolas públicas paulistas de um município do interior com o intuito de mapear, por meio dos discursos dos sujeitos-alvo do estudo, reflexões relacionadas ao fenômeno investigado.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Diante do cenário apresentado, propôs-se a realização deste estudo com a finalidade de identificar, em uma perspectiva psicossociológica apoiada em orientação teórica e epistemológica, a TRS do autor romeno Serge Moscovici, na qual se sustenta o senso comum e o pensamento representativo como mediadores de novos conhecimentos e instrumentos geradores de ação nas relações sociais (Moscovici, 2003).

As representações sociais – fenômenos sempre ativos e agentes na vida social – são compostas por elementos informativos, cognitivos, ideológicos, normativos, crenças, valores, atitudes, opiniões, imagens etc., os quais são organizados em uma espécie de saber sobre o estado da realidade, sendo este o ponto no qual se estabelece a presente pesquisa científica, tendo como função a descrição, análise e explicação das dimensões, formas, processos e funcionamen-

to dessas representações sociais (Jodelet, 2001).

Para Moscovici (2003), as representações sociais são estruturas psicológicas construídas a partir de símbolos compartilhados e enriquecidos por experiências empíricas, anteriormente vivenciadas pelos indivíduos, cujos conteúdos são produto de um longo processo que determina sua organização. Durante esse processo, isto é, durante essas experiências, novas informações e símbolos são transmitidos e recebidos durante a prática cotidiana de comunicação derivada de estruturas informais. A função das representações sociais, então, seria inovar agregando essas novas informações à estrutura de conhecimentos já existentes e dotados de certa estabilidade – por meio de mecanismos denominados como ancoragem e objetivação – construindo as representações sociais, com a finalidade de recriar objetos, ideias e seres desconhecidos, tornando-os mais próximos, familiares, compreensíveis e atuais.

Para Jodelet (2001), durante a análise do material coletado, os dados de um indivíduo isolado não são levados em consideração, mas as respostas individuais enquanto manifestações de tendências do grupo ao qual pertence. No entendimento da autora, o conteúdo a ser estudado refere-se a situação social definida, possuindo uma história pessoal e social.

3. PARTICIPANTES DA PESQUISA E COLETA DE DADOS

Os participantes do estudo são discentes do terceiro ano do ensino médio e foram convidados a participar das entrevistas, após contato em momentos de interação pública em que o pesquisador foi a campo. Ao todo, a

instituição possuía, no ano de 2017, quatro turmas de alunos formandos, 3 (três) no período da manhã e um no noturno, sendo a totalidade destes de 127 indivíduos (informação fornecida pela Diretoria de Ensino de Sertãozinho/SP em consulta realizada no ano de 2017).

Já no segundo semestre do ano de 2016, foram realizadas três entrevistas e, no primeiro semestre do ano seguinte, mais 5 entrevistas, sendo interrompida a coleta por ter sido verificado que os dados contidos nas entrevistas atingiram a saturação, ou seja, quando se constatou que os dados coletados, seja pela sua robustez ou repetição, são o suficiente para subsidiar a teorização almejada, não necessitando de novos elementos para nela se aprofundar (Minayo, 2018).

A coleta de dados foi obtida por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas no local de estudo do entrevistado. Segundo Turato (2008), a entrevista semiestruturada é indicada nesse contexto, pois permite maior troca de experiência entre entrevistador e entrevistado.

As questões norteadoras das entrevistas buscam investigar as representações sociais sobre Direitos Humanos concebidas pelos integrantes supracitados, ou seja, os sujeitos do estudo, da mesma forma que a compreensão de como essas representações afetam ou influenciam nas relações sociais cotidianas dos indivíduos entrevistados.

Já as entrevistas foram realizadas em ambiente reservado, na sala dos professores, em horário em que o estudante não estava participando de nenhuma atividade acadêmica, de modo a permitir o sigilo da entrevista e não prejudicar suas atividades escolares. A coleta de dados somente foi iniciada após a assinatura do respectivo Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, no caso de participantes maiores de idade, ou do

Termo de Consentimento pelos responsáveis legais e do Termo de Assentimento (pelos participantes), em caso de adolescentes.

A pesquisa teve seus dados analisados segundo a abordagem qualitativa. Conforme Minayo (2014, p. 22), pesquisas qualitativas podem ser entendidas “. . . como aquelas capazes de incorporar a questão do significado e da intencionalidade como inerentes aos atos, às relações e às estruturas sociais, . . . como construções humanas significativas”.

4. FORMA DE ANÁLISE DOS DADOS

Para melhor análise e compreensão das informações colhidas, as entrevistas foram transcritas e os dados obtidos classificados e organizados por categorias fazendo uso da técnica de Análise de Conteúdo (Bardin, 1979).

A análise por categorias é o tipo mais antigo e utilizado em pesquisas; na análise temática, as categorias são construídas conforme os temas emergem do texto. Para se classificar as informações em categorias é necessário identificar o que elas têm em comum, permitindo assim seu agrupamento. Nesse sentido, de acordo com Moscovici (2003, p. 63), “categorizar alguém ou alguma coisa significa escolher um dos paradigmas estocados em nossa memória e estabelecer uma relação positiva ou negativa com ele”.

5. CARACTERIZAÇÃO DO LOCAL

O estudo foi desenvolvido em uma escola estadual subordinada hierarquicamente à Diretoria de Ensino da Região de Sertãozinho/SP, ambas localizadas no município de Sertãozinho/SP, cidade localizada na região nordeste do estado de São Paulo, cuja popu-

lação era – tendo como referência o ano de 2016 – de 121.412 (cento e vinte e um mil quatrocentos e doze) habitantes (IBGE, 2017).

Foram encaminhados pedidos de informações, por meio do Serviço de Informações ao Cidadão do Governo do Estado de São Paulo, protocolos nº 742161612326 e nº 686661710891, no qual se verificou no ano de 2017, a instituição onde se realizou a pesquisa possuía 588 alunos matriculados. Ao todo, a escola possuía em 2017, quarenta professores e quatro turmas de 3º ano do ensino médio, sendo três no período matutino e uma no período noturno. Juntos, todos os matriculados no 3º ano do ensino médio, somam 127 indivíduos, população de onde advieram os participantes do presente estudo.

6. RESULTADOS

As entrevistas tiveram um tempo médio de cinquenta minutos de duração, realizadas de acordo com o roteiro de entrevista. Após a conclusão da transcrição, iniciaram-se suas análises por meio de uma leitura minuciosa dos discursos. Após a extração de unidades de significado das principais enunciações, os dados obtidos foram interpretados e relacionados ao referencial teórico utilizado no presente estudo, formaram-se dez categorias temáticas, conforme segue:

6.1 Envolvimento e práticas em Direitos Humanos no contexto escolar

As marcas discursivas que formam esta categoria referem-se ao envolvimento dos entrevistados com práticas ou atividades que consideram se tratar de temas relativos aos Direitos Humanos. O que se pode observar é a quase inexistência de comunicação, no

cotidiano dos alunos, sobre questões relacionadas a valores humanos, direitos ou obrigações, sendo as poucas interações que admitiram ter realizado, ocorreram dentro da escola, no momento do desenvolvimento de trabalhos, como parte de conteúdo ministrado em disciplinas, pelos professores.

Destaca-se também que nas marcas discursivas dos alunos não foram identificadas a vivência em outras atividades (fora do contexto escolar), envolvendo a temática de Direitos Humanos, que possam estar relacionadas a EDH. Seguem os recortes que constituem esta categoria:

S1: “em sociologia a gente chegou na parte que tinha uma tabela pra gente completar perguntando dos direitos civis... direitos sociais e direitos humanos”.

S2: “era em sala de aula falavam sobre aborto e racismo só passava a matéria falava sobre isso um pouquinho e parava”.

S3: “Na minha aula de sociologia esse ano a professora tem discutido bastante sobre isso [direitos humanos], sobre agressão física, abusos dentro de prisão, sobre como que os detentos funcionam lá dentro entendeu? Se sofrem abuso ou não. São essas partes que ela conversa com a gente”.

S5: “professor de filosofia também fala sobre, sobre isso aí . . . tipo assim, “nois” separa quem é, quem é a favor e quem não é”.

S6: “quando eu ia na igreja, eles falavam muito desses direitos”.

S6: “só em aula mesmo [conversou sobre Direitos Humanos]”.

S6: “a gente até fez um trabalho dos direitos e deveres”.

S7: “não converso, mas eles botam em prática o que deveria ser feito”.

S7: “não sou meio interativo com base nisso”.

S7: “não me envolvi muito”.

S7: “debatia um pouco e mandavam a gente pesquisar”.

S8: “só dentro da sala, com a professora junto, aí nós discutimos sobre isso”.

S4: “deveria ter mais... mais lugar para as “criança” “brincar”, mano, isso é direitos humanos também”.

S6: “têm o dever de respeitar o próximo como um igual, respeitar as leis, tipo leis de transito, não cometer crimes”.

S6: “cidadania, os direitos de voto, direitos de educação, de saúde, essas coisas, eu acho que é Direitos Humanos”.

S7: “educação, deixa eu ver, saneamento básico, . . . direito de ter seu título de eleitor”.

S7: “pagar imposto é um dever da pessoa, ir lá e se alistar na Junta Militar . . . dever de ir para a escola”.

S8: “educação é um direito de todos”.

S8: “eu tenho que trabalhar”.

S8: “todos os seus direitos têm os seus deveres”.

S8: “você está trabalhando em uma firma, você tem o direito e você tem também os deveres de ir na firma”.

S8: “você tem um dever de vir na escola”.

6.2 Consciência de direitos e deveres

Os sujeitos da pesquisa reconhecem que são indivíduos dotados de direitos, deveres e obrigações impostos não só a si, mas a coletividade, o que muito se aproxima da função exercida pela “cidadania”. Nesta categoria foram inseridas marcas discursivas que refletem as representações de direitos que são protegidos ou garantidos pelos Direitos Humanos. Inclusive, há a ideia de que os direitos essenciais deveriam ser de acesso a todas as pessoas.

S1: “você tem o direito de frequentar uma escola, mas você também tem o dever se quiser uma boa educação... de cobrar uma boa educação... você ter o direito de poder é expressar sua opinião mas você tem o dever de compreender a o outro e de respeitar... então ela é meio que isso... que nem você tem o direito de votar e o dever de participar da política também”.

S2: “todos deveriam ter direito a educação, saúde, trabalho”.

S3: “Mas as pessoas mereciam ter no mínimo onde comer ou morar”

6.3 Responsabilidade pela aplicação dos Direitos Humanos

A categoria é formada por marcas discursivas que indicam de quem, no imaginário dos estudantes, é a responsabilidade de promoção e defesa dos Direitos Humanos. Extraiu-se do material analisado, a compreensão de que a responsabilidade de lutar pela aplicação e proteção não seria isoladamente apenas Estatal ou do individual, mas de ambos. Contudo, caberia ainda ao “povo”

a responsabilidade de fiscalizar e cobrar do Estado a efetivação de tais direitos.

S1: “não tem eu acho que é de cada um... tipo... todo mundo sabendo os seus direitos eu acho que eles sabem que eles têm que respeitar... têm que impor”.

S3: “Um morador de rua, ele não tem onde morar, ele não tem nenhum tipo de benefício. Seria alguma coisa que eles poderiam estar fazendo. Gerar algum tipo de serviço pequeno, por exemplo. É um cara ir ali todo dia pintar um muro... varrer uma calçada e ganhar algum dinheiro por isso. Seria uma ajuda. Não tem. Se ele não tiver um estudo... um currículo ou uma carteira ele não vai ter essa chance. Então cada um tem que ajudar no que pode”.

S4: “Tem o governo. Porém, eu acho que governo não ajuda, tem pessoas que lutam pra isso mas também não adianta você lutar por alguma coisa que ninguém acredita. Aí essa obrigação fica com todos”.

S5: “A população é a responsável, porque, tipo assim, o governo não vai ver isso aí, ele não vai se preocupar. Agora, se a população correr atrás disso, o governo vai prestar atenção e ele vai fazer as coisas”.

S6: “o povo tem responsabilidade de cobrar dos governantes”.

S7: “é mais das pessoas, porque, por parte de Estado, o Estado foi imposto pelo povo”.

S7: “seria o brasileiro, o povo brasileiro, mas o povo brasileiro deixa muito a desejar”.

6.4 Violações de Direitos Humanos vivenciadas ou reconhecidas

Esta categoria reúne marcas discursivas na qual os entrevistados manifestam se já vivenciaram ou não alguma situação em que consideram ter ocorrido alguma violação aos DH ou direitos da pessoa.

Os discursos dos participantes apresentam contradições, pois os entrevistados não se enxergam como potenciais vítimas de violações de direitos, contudo, em outro momento, ao longo do discurso, narram ter vivenciado situações que, em tese, caracterizam-se pela ausência de direitos. Assim, aparenta que os participantes não se enxergam no contexto de vítimas ou testemunhas de situações envolvendo violações de direitos básicos.

É possível auferir que, para os entrevistados, as representações de “violações de direitos” estão relacionadas a situações em que ocorrerem abusos e injustiças ‘realmente graves’ e não ‘meramente’ a ausência de algum “direito fundamental”.

S1: “comigo nunca aconteceu nenhum tipo de violação de direitos. Também nunca presenciei nada disso, acho”.

S1: “Sempre houve aqueles casos né [de violência na escola]... que nem... eu sei que ano passado roubaram a bicicleta do meu amigo na escola. Porque lá entra no portão e tem o pátio com o local pra amarrar a bicicleta. E no intervalo alguém/teve dois casos... no intervalo alguém foi e jogou a bicicleta em cima do telhado... de um aluno... e no outro caso roubaram uma bicicleta e eu não sei do que que virou esse caso eu sei que meu amigo conseguiu outra bicicleta... acho que pegou a da irmã... não sei... mas não

sei se foi feito algo a respeito pela escola”.

S1: “de preconceito por homofobia já teve dentro da escola, teve um caso de tipo a pessoa ser gay levar uma cadeirada”.

S3: “Injustiça, você fala? Não. Injustiça nunca presenciei na escola nem violação de direito”.

S3: “A minha [escola] ano passado era muito violenta. Já teve tiro na porta, de borracha e tal. Era muito violenta sim. Hoje é um lugar onde é bem tranquilo. Ano passado e esse ano se teve algum tipo de briga foi cinco no máximo”.

S4: “Acho que nunca vi uma situação dessa [de desrespeito ou injustiça]”

S4: “Uma amiga minha, o namorado dela bateu nela na frente da escola e a gente viu ela andando na rua, a gente passou por ela, ela tava chorando perguntou o que tava acontecendo e ela não quis falar. Depois ela ligou pra gente pediu pra gente ir na casa dela”.

S5: “Eu já vi professora, inclusive que era diretora, que tem preconceito com negro”.

S5: “acredito que sempre sou respeitado em meus direitos”.

S5: “Não, nunca aconteceu comigo não”.

S6: “não que eu me lembre [de ter algum direito violado]”.

S6: “peguei muitos professores que não estavam nem aí com os alunos”.

S7: “vejo crianças na rua, jogado, não estuda, não faz nada, fica o dia inteiro na rua . . . saneamento básico . . . não tem como isso, é coisas jogadas na rua”.

S7: “nunca fui desrespeitado nessa parte

de Direitos Humanos”.

S7: “vi muito com amigos, com colega, eu vi muito [violações de direitos]”.

S7: “vou para prender bandido, eu vou para impor, para impor isso com minhas próprias mãos”.

S8: “passei uma vez só [situação de desrespeito a direitos] . . . numa outra [empresa] que eu trabalhava”.

S8: “só queria que eu fizesse aquilo, mas ele era também um empregado, aí onde deu treta e acabou me mandando embora”.

6.5 Mediação e justiça restaurativa no contexto escolar

A violência é vivenciada no cotidiano dos alunos no próprio contexto escolar. No discurso discente, além de denunciar a existência, demonstra-se também a descrença em relação as tentativas da instituição de ensino na tentativa de contenção ou diminuição dentro do ambiente educacional. Projetos que buscam desenvolver valores de justiça restaurativa, como é o caso do professor mediador são considerados ineficientes, sendo tratados meramente como procedimentos burocráticos para os quais os alunos envolvidos em algum tipo de infração disciplinar são encaminhados.

S1: “eu já vi ela chamando os alunos do fundamental na sala dela pra conversar e tudo mais... mas da minha sala eu nunca vi ninguém indo lá falar com ela que eu saiba ou ela chamando alguém”.

S2: “eles [a direção da escola] tentavam

[fazer algo para diminuir a violência] na medida do possível, mas não resolvia muita coisa não resolvia quase nada”.

S4: “A reunião [com a professora mediadora] não mudou nada. Continuei a mesma coisa. Ela só conversou comigo pra eu não continuar fazendo aquilo porque tipo... foi muito assim e eu não era de fazer essas coisas. Eu era super calma e ela queria saber o motivo que me levou a fazer aquilo. Mas depois/eu fiquei duas semana só. Depois passou eu nunca mais fui”.

S4: “todo mundo que brigava ia falar com ela [a professora mediadora] só para não levar suspensão e essas coisas”.

S5: “a minha mãe foi lá, na escola, “nois” conversou, ela falou para eu pedir desculpa para a mulher, a mediadora falou, e eu falei que não vou, eu falei que eu “tô” certo. Falei: ‘como a mulher quer cobrar de mim uniforme, sendo que eu que...”.

S5: “pra mim eu acho que não [funciona] esse negócio pra mediadora. Mas essa parte, tipo assim, a mediadora eu acho que é mais pra essa parte de aconteceu alguma briga ela vai falar com os pais”.

6.6 Respeito aos Direitos Humanos

Esta categoria contempla a perspectiva dos entrevistados no que se refere ao cumprimento dos/respeito aos Direitos Humanos. Os sujeitos compreendem que os direitos das pessoas não são respeitados, como regra, ou dentro de algum contexto. Observa-se ainda a existência de sentimento de conformidade dos entrevistados em acreditar que desrespeito às leis, aos direitos e aos

abusos tratam-se de algo comum.

S1: “hoje em dia ninguém respeita ninguém, acho que os Direitos Humanos não são muito não, eu acho assim”.

S3: “Na minha os Direitos Humanos não são respeitados”.

S4: “Acho que nenhum tipo de direito importante hoje é respeitado. Só tá lá, mas não tá respeitado”.

S6: “em países mais pobres, tipo a África, não tem como as crianças terem educação, então por um lado eles não respeitam os Direitos Humanos”.

S6: “na escola eu acho que sim, eu acho que é [respeitado]”.

S7: “pedaços de papel imposto para as pessoas ver que tem uma lei”.

S7: “só penso em uma lei jogada de lado”.

S7: “leis são impostas, mas nunca são cumpridas, muitas delas não são praticadas”.

S8: “o próprio empregado, o próprio patrão, o encarregado, tudo abusa, não tem jeito”.

S8: “são poucas pessoas que respeitam”.

S8: “você sempre vai explorar seu ajudante, quanto mais você explorar seu ajudante, você vai ficar de boa”.

6.7 Professor, o promotor dos Direitos Humanos

Esta categoria reúne marcas discursivas que traduzem a compreensão do aluno a respeito do papel desenvolvido pelo profes-

sor, visto como um agente cuja missão seja transmitir aos alunos os conhecimentos relativos aos direitos e obrigações. É válido esclarecer que a maioria das marcas discursivas foram respostas da pergunta elaborada pelo entrevistador, qual seja: “na sua visão, qual seria o papel da escola na proteção dos Direitos Humanos?”.

O que se percebe, seguindo a lógica identificada nas representações dos entrevistados, é que o docente, por meio do ato de ensinar, é visto como um promotor dos Direitos Humanos no ambiente escolar. Assim, na visão dos alunos, para que haja uma maior promoção de tais direitos, deve-se investir mais na figura do professor, seja cobrando maior desempenho em suas atividades, seja por meio de sua valorização.

S1: “ela [professora] refez o grêmio... aí chamou eu... chamou uns outros amigos meus e aí a gente começou a montar um projeto pra fazer”.

S1: “conversando sobre isso ele [o professor] tá tanto nos ensinando como explicando também... dando exemplos e se tem algum caso assim que acontece às vezes por alguma explicação dele ou por algum exemplo que ele dá acaba servindo de exemplo pra pessoa e ela consegue tomar alguma decisão... fazer alguma coisa a respeito. Então o professor é quem vejo que consegue sim ajudar os alunos com esses assuntos assim... com esses temas... conversando e tratando na sala de aula ele consegue ajudar, eu acho”.

S2: “Poderia ter mais palestras na escola né... poderia ter mais conversa sobre isso, tipo passar alguns vídeos, tentar entrar mais nesse assunto”.

S5: “escola como um todo deveria de ouvir o aluno, dele participar das aulas e discutir isso na sala”.

S6: “para a escola se envolver um pouco, é cobrar um pouco mais dos professores para que eles façam o serviço mesmo”.

S6: “professores são muito preocupados em que a gente aprenda mesmo... acho que eles estão um pouco envolvidos nisso”.

S6: “o problema está no governo, eles meio que acabam com os professores, contradizem eles”.

S7: “Eles [os professores] passam a informação para sobre isso, sobre as leis também”.

S8: “colocar mais professores para falar de direitos e deveres, Direitos Humanos, essas coisas”.

6.8 O papel dos estudantes

As marcas discursivas desta categoria contemplam o papel que os alunos teriam na proteção e promoção dos Direitos Humanos na perspectiva dos entrevistados.

Com base na análise das entrevistas realizadas, percebe-se que, na visão dos alunos, a busca de direitos, por parte dos estudantes, poderá ocorrer através da construção de conhecimentos a respeito da problemática junto ao ambiente escolar e com o auxílio do professor.

Novamente se destaca a ausência de citação de outras ferramentas democráticas de busca por direitos, como associações de estudantes, grêmios estudantis e a política.

S1: “os alunos poderiam buscar mais direitos tendo bastante conversas com professor sobre essas coisas”.

S2: “eles têm que procurar estudar mais sobre isso aprendendo e estudando sobre o assunto”.

S3: “eu sinto isso. Que o governo e a escola não conversa com a gente. Porque eles simplesmente mandam as coisas. Não têm noção do que tá acontecendo na escola”.

S5: “a gente deveria cobrar mais a escola para ser democrática. Só aula, só aula não ‘vira’. Igual, tem professor lá que leva, sei lá, que leva para dar filme sobre o conteúdo do assunto”.

S6: “[os estudantes] poderiam buscar mais, saber sobre o assunto, que a gente escuta falar em jornal”.

S6: “[os estudantes] deveriam se informar um pouco mais, pesquisar, perguntar para os professores”.

S7: “correr atrás e saber dos seus próprios direitos”.

S7: “atrás de pesquisa, livros, perguntando informações para os professores, essas coisas”.

S8: “discutir com os professores sobre esses direitos, deveres”.

6.9 Direitos Humanos é coisa de bandido

Existe entre os participantes um sentimento de que a legislação brasileira é branda no sentido de ser muito permissiva, o que acaba contribuindo para a situação de vio-

lência do país. Assim, os criminosos e até adolescentes infratores, conscientes dessas “brechas”, estariam se aproveitando da situação para praticarem atos criminosos com a certeza de impunidade. Entre os próprios entrevistados, jovens e adolescentes, há um discurso tendente a tornar mais rígidas as leis que cuidam das medias socioeducativas e da persecução criminal.

S1: “Minha opinião [sobre os adolescentes infratores] acho que isso é questão de necessidade mudar a lei, tem muitos que é por causa de frescura que quer entrar pra ver como que é e fica nessa e se arrepende depois.”

S2: “hoje em dia o jovem de quinze, quatorze anos, que quer trabalhar e não pode tem que trabalhar só depois dos dezesseis anos tipo não é certo ainda e essa questão eu acho que devia diminuir sim porque geralmente essas pessoas que faz, que assalta, rouba, já faz pensando que não vai dá nada que não vai acontecer nada com eles. Só depois que fizer dezoito ano”.

S3: “se um ‘de menor’ vem e dá tiro em um cidadão, aí ele vai pegar três anos preso e depois cumprir e fazer serviço beneficente aí. Não. Pra mim isso não é certo. Ele tem que pagar pelo que o outro tá pagando também. Ele tirou uma vida. Aquela pessoa não vai mais viver. Então é o certo ele pagar por isso sim. Os direitos humanos tinha que proteger o cidadão também”.

S3: “o massacre do Carandiru aquela vez. Passou na mídia e tal. E os direitos humanos se revoltou por causa disso”.

S4: “Eu discuti isso na escola, tipo, eu acho

que tem que diminuir pra 14 nem pra 16 porque eu acho que hoje em dia tá cada vez menor aí. Ah porque eu sou menor aí eu posso. Então eu acho que tem que diminuir mesmo. Eles aproveitam da lei”.

S4: “Eu sinto. Eu vejo isso. Todo mundo fala. Ah você vê um menor sendo preso na TV ele mesmo fala ‘eu vou sair’... é porque ele sabe que vai sair... não vai ficar... é vai preso dois meses na casa/como é que é FEBEM né?”.

S4: “não acredito em justiça porque hoje em dia tem fianças. Você comete o seu crime você paga uma fiança e sai. Se tivesse justiça não existia fiança”.

S4: “lembro que também discutimos sobre o massacre do Carandiru né. Os policiais mataram eles [os presos], só que eles tavam pagando porque eles [os presos] quiseram... e os policiais não tinham o direito de tirar a vida deles né, mas eles [os presos] também não tinha que fazer rebelião. Eu acho que isso assim é o que tem mais na cabeça de todo mundo sobre os direitos humanos”.

S5: “quando eu ouço sobre Direitos Humanos, acabo me lembrando da escola, das discussões sobre os presidiários. Lembro da escola (risos)”.

6.10 Representações Sociais sobre Direitos Humanos

As marcas discursivas surgiram nos discursos dos participantes após serem indagados sobre “o que vêm em sua mente quando ouve falar em Direitos Humanos?”. Verificar-se que as unidades de significados

extraídas convergem em compreender os Direitos Humanos em algum tipo de código de condutas, sendo que a ausência significaria a existência de violações da ordem social. Apesar da visão deturpada sobre aqueles, que foge de seu conceito científico, sua objetificação é considerada como positiva dada sua importância.

S1: “Direitos Humanos ele meio que engloba um pouco os outros direitos como civis e políticos e é mais aquela questão de ter meio que o básico né... direitos humanos”.

S2: “não sei explicar o que é essa questão de Direitos Humanos mas deve ser algo assim pra proteger os nossos direitos né”.

S3: “o que eu entendo é que os Direitos Humanos ele tem o dever de proteger a integridade. É o principal foco dele. Eu acho que de certa forma é muito correto porque o que tá acontecendo lá dentro a gente não vê. Só que acho que eles deveriam ficar só na integridade”.

S3: “então os Direitos Humanos é só uma parte disso. É como se fosse uma terceirizada do governo”.

S5: “quando eu ouço sobre Direitos Humanos, acabo me lembrando da escola, das discussões sobre os presidiários”.

S6: “pesquisadores poderiam fazer o que eles quisessem com pessoas”.

S6: “Direitos Humanos, é o que traz nossa cidadania”.

S6: “se não tivesse, o mundo iria ser uma anarquia total”.

S7: “policial, nem sabe o do porquê a pes-

soa cometeu o crime, repreende a pessoa, não sabem nem o porquê, se está certo ou está errado”.

S7: “moral e ética, tem muito a ver, na verdade os dois estão muito conectados”.

S8: “para você cobrar uma coisa, você tem que ficar ciente que mais para frente, o que você cobrar de uma pessoa pode ser cobrado para você”.

S8: “se você fazendo uma coisa certa, você vai ter os seus direitos, é a mesma coisa, eu vou discutir, desrespeitar e você vai me respeitar?”.

7. DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados coletados na observação em campo e os levantamentos realizados junto à Diretoria de Ensino de Sertãozinho permitem concluir que, teoricamente, a unidade educacional - onde ocorreu a pesquisa - destaca-se pela previsão de atividades e de ensino envolvendo Direitos Humanos e, nesse sentido, contribuindo com a construção e transmissão de valores de cidadania e dignidade.

Considerando a boa vontade, nos aspectos formal e normativo da instituição, a criação ou sequer a busca de uma cultura em Direitos Humanos, no contexto escolar, não foi identificada na prática e na vivência, entre os alunos participantes ou entre os demais agentes sociais, educando e educadores, que contribuíram para uma melhor compreensão do fenômeno aqui estudado.

É válido destacar a suma importância da convivência durante o período de estudo junto ao ambiente escolar (observação de campo), fator este que permitiu compreen-

der mais a sensação de insatisfação e inconformismo existente junto aos educadores (professores e outros servidores públicos). Tal sentimento, em síntese, presente nos discursos de boa parte dos educadores, foca no sentimento de revolta dos profissionais (servidores públicos), no âmbito do órgão empregador, o governo estadual, através de queixas frequentes, como falta de reposição salarial há mais de quatro anos e a existência de uma sensação de abandono e de impotência.

Para os educadores, a falta de estrutura permite que a educação funcione apenas em nível precário, ou seja, o aluno sai da escola, sendo ensinado (talvez não aprendido), o mínimo necessário para que possa desempenhar atividades do mercado de trabalho ou a realização de processos seletivos, como concursos ou vestibulares. Assim, não haveria espaço ou estrutura necessária para realização de atividades de construção de saberes e ideias envolvendo as ideias de valores de cidadania e ética que forjam a teoria dos DH, cuja previsão (de ser trabalhada no contexto escolar) é formal.

Nesse sentido, conforme destaca Lapo e Bueno (2002), no jogo pedagógico, o insucesso de estratégias administrativas é sempre atribuído ao professor que, ao tentar se livrar da “culpa” normalmente a devolve para o Estado, a esvanece facilmente através de mecanismos diversos. No final do jogo, parece ficar para o docente a sensação nada agradável de incompetência ou de fracasso”. Para o autor:

O professor está na base desse sistema, e deve, por isto, responder às expectativas dos coordenadores, diretores, supervisores, além de outros superiores. Precisa, também, responder às expectativas dos alunos

e dos pais desses alunos. Entretanto, essas expectativas nem sempre são coerentes e passíveis de conciliação. O professor consegue realizar ou chegar a um equilíbrio entre essas expectativas? Como assumir posturas diferentes, condizentes com a realidade e com as suas próprias expectativas, num sistema regulamentado e dirigido? (Lapo & Bueno, 2002, p.247).

Instala-se dessa forma uma tensão entre dever e crença. Surge um problema de difícil resolução: como poderiam os educadores terem como obrigação funcional a concepção de criação de ideais sobre a filosofia e valores dos Direitos Humanos se não acreditam que a EDH no ambiente educacional funciona? Ou por meio do raciocínio crítico e científico-dedutivo (universo reificado) ou por meio comunicação e interação das RS presentes no imaginário popular (universo conceitual), a transmissão de valores da filosofia dos direitos em tela nesta discussão exige a crença do agente social, crer que aquilo é importante e crer que tal filosofia é um ideal a ser alcançado.

Essa situação ainda é reforçada pelo pensamento de responsabilidade que o professor carrega. Junto a categoria “professor, o promotor dos Direitos Humanos”, o docente é compreendido como um tipo de agente que tem a missão que transmitir aos alunos os conhecimentos relativos aos direitos e obrigações, sendo o próprio ato de ensinar visto como meio de promoção dos DH. Tendo os alunos desta forma a visão de que, para que haja uma maior promoção de tais direitos, deve-se investir mais na figura do professor, seja cobrado maior desempenho em suas atividades ou por meio de sua valorização.

Esse pensamento induz o discente ter sobre o professor o sentimento de cobrança,

que muitas vezes pode ir além de sua responsabilidade, como também demonstra a concepção da ideia do centralismo educacional clássico, de mera transferência de conhecimento e não de construção do saber, como é esperado que ocorra na educação contemporânea. Essa ideia sobre o papel que o docente assume e sua importância para o aluno, ficou bem desenhada em uma pesquisa desenvolvida por Cândido (2014), a qual relevou que, para os alunos que participaram de seu estudo, a representação social do “bom professor” consistia no profissional engajado no futuro do aluno e que saiba transmitir o conteúdo, pois, os próprios discentes ansiavam por algo que deveria ser transferido.

A categoria “o papel dos estudantes”, complementa bem essa situação. Observou-se que para os estudantes, a única contribuição possível para a promoção dos DH seria através dos estudos, cumprindo as obrigações escolares, acabando por reafirmar essa posição de centralismo na figura do professor e de imaginário continuísta da transmissão do conhecimento. Pela lógica dos participantes, a promoção dos direitos humanos poderia ser alcançada por meio da figura do docente e na busca individual do estudante junto a unidade escola (estudando), não sendo indicada nenhuma situação em que essa situação pudesse vir de atividades desenvolvidas por iniciativa própria dos alunos, sem dependência institucional.

Ao centralizar no professor o papel de promoção dos direitos básicos, a escola, enquanto órgão administrativo e político, pode acabar eximindo-se de sua responsabilidade, pois ocasionais cobranças dos alunos, enquanto cidadãos e usuários de serviços públicos, poderão ser insuficientes para que hajam eventuais mudanças administrativas.

Inclusive, permite uma injusta responsabilização do docente, em caso de insucesso da instituição na formação ética e moral do aluno, o que, na prática, exige um esforço e complexidade que dificilmente seria superado apenas com o empenho do professor.

Isso não significa, contudo, que o docente não exerça na EDH um posicionamento estratégico ímpar. Sem dúvidas, a fim de que aquela seja efetiva, se faz necessário estudar e buscar novas formas e estratégias que realmente conduzam o profissional da educação a acreditar nos programas que visam a construção dos valores trazidos pela filosofia dos Direitos Humanos. Partindo desta premissa, o ambiente escolar trata-se de local para realização de práticas que almejam a construção do sujeito. Ao professor, portanto, caberia o protagonismo da criação e da execução de estratégias pedagógicas que permitam o crescimento individual do aluno, embora seja sabido de que esse não é o único responsável.

O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (Brasil, 2007) define não somente que a educação em DH deva ir além da mera aprendizagem cognitiva, mas também decorrer de práticas envolvendo a escola e a comunidade local, pois, na sociedade contemporânea, a escola é a localização da estruturação de concepções de mundo, de consciência social, de promoção de valores, da diversidade social e cultural e da formação para a cidadania e dos sujeitos sociais.

Nesse aspecto, duas categorias de análise dos discursos dos alunos denunciam o que já foi apontado pelos educadores durante a observação de campo. Tais categorias são “envolvimento e práticas em direitos humanos no contexto escolar” e a “mediação e justiça restaurativa no contexto escolar”.

Assim, verifica-se pela concepção dos alunos (categoria envolvimento e práticas em Direitos Humanos no contexto escolar) e pela observação em campo que a temática em si é basicamente trabalhada (ou reconhecida) apenas em sala de aula, não sendo identificado pelos participantes nenhuma atividade educacional que possa estar relacionada com essa construção de saberes e valores.

Ainda por esse ângulo, os resultados indicam que a principal fonte de informações dos estudantes sobre o direitos e obrigações provêm da própria escola, através de poucos exercícios que foram realizados em sala de aula ou na forma de conteúdo de disciplinas. Poucos alunos discutiram temas relacionados aos Direitos Humanos (na concepção do entrevistado), fora do contexto escolar (como na igreja, por exemplo). Essa revelação evidencia novamente o papel da educação no contexto de promoção dos DH.

No tocante às atividades do professor mediador, presente em diversas escolas objetivando o desenvolvimento de valores da justiça restaurativa, estas foram percebidas pelos alunos como mero instrumento burocrático pelo qual são submetidos quando se envolvem em episódios de indisciplina. Desta forma, não aparenta haver para os alunos, compreensão da importância da implementação do Programa Sistema de Proteção Escolar do Governo do Estado de São Paulo.

Em consonância, a categoria “respeito aos Direitos Humanos”, traz a visão dos participantes que não acreditam na lei e no sistema de justiça. A legislação é frágil e falha, na concepção do sujeito 7, trata-se de “pedaço de papel imposto para as pessoas verem que tem uma lei” e que “leis são impostas,

mas nunca são cumpridas, muitas delas não são praticadas”.

Existe um problema crônico no Brasil de reconhecimento das instituições de justiça e de aplicação do direito. O acesso ao sistema de justiça, em situação de igualdade trata-se do pilar do sistema democrático e dos Direitos Humanos. Este é o modo pelo qual o jurisdicionado pode reclamar ao Estado e solicitar intervenção frente a uma situação de violação de direitos. Esta prerrogativa foi democraticamente conquistada pelos cidadãos, sob a forma de “o mais básico dos Direitos Humanos”, conforme explica Spengler e Spengler Neto (2011). O Estado falha em efetivar o direito aos cidadãos, no cumprimento do direito com justiça, na participação social e assim, ao construir inspiração para o exercício e respeito aos direitos e da própria cidadania, abre espaço para a insatisfação e decepção sentida pelos indivíduos, o que desestrutura e desgasta a credibilidade de que o nosso sistema ainda dispõe.

Percebe-se também que os sujeitos do estudo compreendem que situações de abusos e de violações a direitos são comuns; acreditam na existência de direitos universais aos quais todos deveriam ter acesso, porém acabam se conformando com o desrespeito dentro da dinâmica social. Essa mesma descrença ao sistema de justiça e ao direito nos remete a categoria “direitos humanos é coisa de bandido”, na qual se aparenta que os estudantes, embora reconheçam a importância dessa filosofia em outras categorias, ancoram suas compreensões na crença que os Direitos Humanos são frequentemente utilizados para a proteção de criminosos e outros infratores da lei. Para os participantes, os “bandidos” tem conhecimento das brechas que existem em nossa legislação (frouxa e permissiva) e se aproveitam dessa

situação para a prática de outros delitos.

As filosofias dos Direitos Humanos encontram-se em constante evolução e, em razão disso, não são unanimidade em todo mundo. Existem também aqueles que possuem uma visão equivocada sobre o assunto, entendendo que os defensores dos Direitos Humanos estão preocupados apenas em “defender bandidos”. Fato este que ratifica a importância da compreensão social sobre, pois a ideia, há tempos, partiu da premissa de que todos os humanos são iguais por naturezas, tendo, desta forma, direitos iguais (Silva, 2009).

Os resultados encontrados se assemelham ao apontado na pesquisa elaborada por Queiroz (2001). Nesta, as entrevistadas, mães de estudantes, referiram-se aos Direitos Humanos como sendo “algo para atrapalhar a educação dos filhos e para defender bandidos”. Entre outros destaques, a pesquisa de Queiroz conclui que “em todas as questões, as classes referentes a uma visão negativa e mais restrita dos DH estão relacionadas a mães de classe socioeconômica baixa e de baixo nível de escolaridade” e uma “visão positiva e mais ampla dos direitos provém de mães de classe média e de nível de escolaridade superior”.

Já em uma pesquisa desenvolvida por Santos (2009), com a finalidade de compreender as representações de servidores de uma instituição ressocializadora, percebeu-se que as origens do conhecimento em direitos provem principalmente da escola e da mídia, sendo a última responsável por boa parte das representações deturpadas sobre o assunto. O resultado em questão se assemelhou a pesquisa acima informada, em que se identificou uma concepção negativa.

A explicação de Queiroz (2001) para justifi-

car essa diferença consiste “as mães de classe média têm um acesso mais amplo aos direitos de modo geral”, enquanto as mães de classe baixa, sobretudo em função da deficiência do governo no provimento dos direitos, “vivenciam muitas situações em que se veem sem direitos ou em que esses direitos são violados”.

Uma pesquisa, elaborada no ano de 2016, envolvendo a análise das RS nos discursos de deputados federais (Oliveira et al, 2017), identificou que a ideia popular de descrença na justiça criminal é um dos elementos propulsores das tentativas de reformas visando o enrijecimento da lei criminal, principalmente do Estatuto da Criança e Adolescente. Essa ideia especialmente daqueles que acreditam, inclusive, na legislação como responsável pela situação de violência que vitima a população brasileira. Assim, para os parlamentares, o anseio pelo fim das impunidades trazidas pelas ideias de direitos humanos é um desejo do “povo” que deve ser respeitado, por meio da mudança do ordenamento jurídico.

O desejo de punir os responsáveis pela prática de um delito, é algo comum em qualquer sociedade. Contudo, destaca-se o mesmo arcabouço jurídico de direitos fundamentais que assegura a punição de um infrator, dentro do sistema de justiça pela prática de um crime, também reconhece que o mesmo é sujeito de direito. Esse reconhecimento, de que todos possuem os direitos básicos, comumente pode ser alcançado por meio de uma educação pautada na promoção destes direitos. A EDH representa uma importante ferramenta reflexiva e de transformação da realidade, ainda que focada no aprendizado fora do contexto escolar.

Já na categoria “consciência de direitos e

deveres”, os participantes da pesquisa reconheceram que são indivíduos dotados de direitos, deveres e obrigações impostos não só a si, mas a toda coletividade, o que muito se aproxima do papel exercido pela “cidadania”. Nesta categoria, inseriram-se marcas discursivas que refletem as representações de direitos protegidos ou garantidos pelos Direitos Humanos.

Os entrevistados demonstram consciência de que também possuem obrigações, cumprindo as normas sociais impostas pela coletividade, bem como aquelas advindas de lei (alistamento militar, pagar impostos, etc.). Nesse sentido, a escola também reafirma um importante papel de fomentar atividades e práticas sociais destinadas a discussão de obrigações e direitos.

Outro ponto válido citar são os exemplos de Direitos Humanos que foram lembrados pelos alunos, dentre eles, o direito a educação. Tal resultado não é por acaso, pois, conforme percebe-se uma pesquisa sobre representações sociais de estudantes do ensino médio conduzida por Franco e Novaes (2001), a escola e a educação são os caminhos nos quais os jovens depositam a esperança para conseguir melhor situação financeira, em decorrente, por exemplo, de melhores empregos.

A categoria “violações de DH vivenciadas ou reconhecidas” demonstrou que os participantes possuem aparente dificuldade de se enxergar como potenciais vítimas de violações de direitos. As marcas discursivas com afirmações contraditórias por parte dos alunos revelam certa dificuldade sobre o reconhecimento acerca do que presenciaram ou foram vítimas, em linhas gerais, podem ser classificadas como violações de direitos. Inclusive, os entrevistados possuem

conhecimento de que certas atitudes se tratam de violação de um direito, mas não tem a consciência de que estarem vivenciando tal realidade.

Ultrapassando a esfera política, a educação também tem o papel de desenvolvimento e conscientização. A palavra conscientização foi criada, segundo Paulo Freire, por uma equipe de professores do Instituto Superior de Estudos Brasileiro, em 1964, mas foi Helder Câmara quem se encarregou de difundir-la e traduzir-la para o inglês e francês (Freire, 1980). Nessa perspectiva, o indivíduo tem percepção de sua realidade e de sua existência. Esta conscientização não ocorre de forma separada, ou seja, o ser humano toma consciência de si no mundo, pois nem sempre a realidade é apresentada de forma clara, sendo muitas vezes o que conhecemos ser interpretado de forma falsa ou errônea (Freire, 1980).

Nesta lógica, “conscientizar significa ultrapassar a esfera espontânea de apreensão da realidade, até avançar a uma esfera crítica na qual a realidade se dá como objeto cognoscível e no qual o homem assume uma posição epistemológica” (Freire, 1980, p.26). “A conscientização não se dá fora da prática. É através da conscientização que transformamos a realidade. É a inserção crítica na história. Implica que os homens assumam o papel de sujeitos que fazem e refletem o mundo” (Freire, 1980, p.26). A conscientização implica em ser capaz de emitir um juízo crítico sobre a realidade ou conhecimento produzido.

Feitosa (2009), em sua pesquisa sobre as concepções de Direitos Humanos, concluiu que o aumento da compreensão sobre, não se trata somente pelo acúmulo do conhecimento com o passar do tempo. Para o

pesquisador, a complexidade acerca das representações sobre DH evoluem conforme os indivíduos vivenciam o que Piaget denominou como conflito sócio cognitivo, o qual trata-se do processo de desenvolvimento cognitivo e moral do indivíduo por meio do conflito de valores transmitidos pelos sujeitos sociais durante as interações do cotidiano.

Assim, admite-se que a forma como os estudantes refletem acerca do tema DH pode ser influenciada pela maneira como enxergam tais direitos em relação a suas próprias vidas e como são apresentados a eles, especialmente no contexto escolar; No entanto, espera-se que as representações - acerca dos direitos - que estes jovens possuem, possam ir se alterando na medida em que são convidados a trabalhar, refletir e a raciocinar no que tange à aplicação de tais direitos e deveres em seu próprio contexto social.

As diferenças das percepções sobre Direitos Humanos entre os estudos podem estar na explicação de Doise (2003) sobre o tema, o qual teoriza as representações criadas pelo grupo sobre DH também relacionam-se às violações que os indivíduos já estiveram inseridos. Em suas palavras, o autor explica que “é exatamente as violações dos direitos que acabam, muitas vezes, tornando as pessoas conscientes de que esses direitos devem ser aplicados, o que as tornam parte social da realidade”. Nesse seguimento, grupos que já foram vítimas da criminalidade urbana estão mais propensos a conceber DH como sendo “coisa de bandido”; visão esta também constatada no presente estudo e discutido acima.

Conforme destaca Camino et al (2004), a visão do governo em não se empenhar na proteção dos Direitos Humanos é algo co-

num entre os cidadãos dos países da América Latina. Em pesquisa conduzida pela referida autora com a finalidade de compreender as representações que universitários possuem sobre o envolvimento do governo com os DH, chegou-se ao resultado que o governo brasileiro é visto como “não-defensor dos Direitos Humanos”.

No cenário apresentado pelo presente estudo, na categoria “responsabilidade pela aplicação dos Direitos Humanos”, existe a compreensão de que a responsabilidade de lutar pela aplicação e proteção dos DH não seria isoladamente apenas do Estado ou do indivíduo, mas de ambos. Contudo, caberia ainda ao “povo” a responsabilidade de fiscalizar e cobrar do Estado a efetivação de tais direitos.

Por fim, a categoria “representações sociais de Direitos Humanos”, traz uma visão de que os alunos possuem certa dificuldade em conceituar o significado ou ideia dos DH. É possível verificar ainda que as unidades de significados extraídas convergem em compreender os DH em algum tipo código de conduta, sendo que sua ausência, significaria a existência de violações a ordem social; Apesar da visão deturpada sobre os DH, que foge de seu conceito científico, sua objetivação é em algo considerado como positivo e com importância. Pelos discursos, é possível identificar a ideia de valores éticos e morais que deverão ser adotados durante a escolha de algum tipo de conduta a ser adotada (certa ou errada), durante a busca de um “bem maior”, como no caso da busca por “cidadania” ou “justiça”.

Destarte, a associação de ideias identificadas nos resultados na compreensão de Direitos Humanos, revela a visão de uma espécie de código de conduta, baseado na ética

e moral, cuja finalidade é a busca de cidadania e da justiça, para evitar a prática de abusos. Esse entendimento sincroniza-se com a teorização realizada por Doise (2003), o qual descreve o universo consensual construído em torno dos DH como sendo representações sociais normativas, caracterizadas como normas sociais e princípios contratuais de comportamentos coletivos, que se encontram implícitos nas relações do cotidiano que lhes originam.

Sendo assim, interpreta-se que as visões trazidas pelos participantes estão baseadas em valores e símbolos extraídos do contexto social. Isto é, não meramente a compreensão que DH são “direitos previstos em algum tipo de norma legal”, se afastando de sua conceituação científica, o que demonstra, de certa forma, a existência de um imaginário coletivo sobre o assunto.

É possível concluir que há uma problemática relacionada a questão, sendo um desafio para educadores e para pesquisadores cuja missão consiste em elaborar estratégias e métodos de EDH capazes de gerar conscientização e mudança de realidade. Para isso, necessário far-se-á que realizem-se de maneira aprofundada maiores estudos e pesquisas, a fim de que se explore e trace o caminho para a eficácia do ensino aqui abordado.

8. REFERÊNCIAS

- Bardin, L. (1979). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Camino, C., Camino, L., Pereira, C., & Paz, M. (2004). Moral, direitos humanos e participação social. *Estudos de Psicologia*, 9(1), 25-34.
- Cândido, C. M., de Assis, M. R., & Ferreira, N. T. (2014). A representação social do “bom professor” no ensino superior. *Psicologia & Sociedade*, 26(2), 11.
- Doise, W. (1982). *L'explication en psychologie sociale*. Paris: Presses Universitaires de France.

- Doise, W. (2001). *Droits de l'homme et force des idées*. Paris: Presses universitaires de France.
- Doise, W. (2002). Da psicologia social à psicologia societal. *Psicologia: teoria e pesquisa*, 18(1), 27-35.
- Doise, W. (2003b). *Human rights as social representations*. New York: Routledge.
- Henkin, L. (1988). *The rights of man today*. New York: Columbia University Press.
- Jodelet, D. (2001). *Representações sociais: Um domínio em expansão*. In D. Jodelet (Org.), *As representações sociais* (pp. 17-44). Rio de Janeiro, RJ: Ed. UERJ.
- La Taille, Y. (2014) *Moral e ética: dimensões intelectuais e afetivas*. Porto Alegre: Artmed Editora.
- Lapo, F. R. & Bueno, B. O. (2002). O abandono do magistério: Vínculos e rupturas com o trabalho docente. *Psicologia USP*, 13(2), 243-276.
- Maia, A. F. (2014). Psicologia, política e direitos humanos: ambiguidades e contradições. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, 131-144.
- Minayo, M. C. (2017). Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. *Revista Pesquisa Qualitativa*, 5(7), 01-12.
- Minayo, M. C. S (2014). *O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde* (14a ed.). São Paulo: Hucitec.
- Moscovici, S. (2003). *Representações sociais: investigações em psicologia social*. São Paulo, SP: Vozes.
- Organização das Nações Unidas. (2018). *O que são os direitos humanos?*. A ONU e os Direitos Humanos. Recuperado de <http://www.dudh.org.br/definicao/>.
- Passini, S. (2014). Adolescents' Commonsense Understanding of Rights and Duties The Effect of the Individualization of Rights on a Rights Dilemma. *Youth & Society*, 46(4), 460-477.
- Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos*. (2007). Brasília, DF: Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO. Recuperado de http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2191-plano-nacional-pdf&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192.
- Staerklé, C., Clémence, A., & Spini, D. (2015). A social psychology of human rights rooted in asymmetric intergroup relations. *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, 21(1), 133.
- Stellmacher, J., Sommer, G., & Brähler, E. (2005). The Cognitive Representation of Human Rights: Knowledge, Importance, and Commitment. *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, 11(3), 267-292.
- Tavares, C. (2007). Educar em direitos humanos, o desafio da formação dos educadores numa perspectiva interdisciplinar. In *Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos* (pp. 487-503). João Pessoa, PB: Ed. da UFPB.
- Turato, E. R. *Tratado da metodologia da pesquisa clínico-qualitativa: construção teórico-epistemológica, discussão comparada e aplicação nas áreas da saúde e humanas* (3a ed.). Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.
- Veiga, F. H. (2001). Students' perceptions of their rights in Portugal. *School Psychology International*, 22(2), 174-189.

Data de submissão: 19/06/2018

Data de aceite: 23/10/2018

MINISTÉRIO PÚBLICO, AUTONOMIA FUNCIONAL E DISCRICIONARIEDADE: ampla atuação em políticas públicas, baixa *accountability*

Vanessa Elias de Oliveira¹

Gabriela Lotta²

 Natália Pires de Vasconcelos³

Palavras-Chave

Ministério Público / autonomia / discricionariedade / *accountability*

SUMÁRIO

1. Introdução - 2. Ministério Público, discricionariedade e autonomia funcional de promotores e procuradores - 3. Discricionariedade da burocracia do Ministério Público - 4. Ampliação da atuação, manutenção da autonomia sem *accountability* - 5. Considerações finais - 6. Referências

Resumo

A literatura nacional já avançou no reconhecimento dos atores do sistema de justiça como atores com poder de veto e de interferência no *policy making* (Taylor, 2008), por meio de suas decisões, sejam elas judiciais ou extrajudiciais. Os estudos sobre estes atores, contudo, concentra-se especialmente na atuação de juízes, sendo ainda escassos trabalhos voltados para outros membros do sistema de justiça. O presente trabalho visa

lançar luz sobre a atuação de promotores do Ministério Público, cuja autonomia e discricionariedade é fator essencial na seleção e condução de casos concretos. Assumindo o pressuposto de que o principal poder discricionário de um promotor de justiça diz respeito à possibilidade de não investigar ou processar, isto é, não dar encaminhamento a alguns casos que lhe chegam ao conhecimento, este trabalho é um primeiro esforço de atender a lacuna teórica apontada. Para além do esforço teórico, apresenta uma pesquisa exploratória, baseada em metodologia qualitativa, por meio da análise de Recomendações do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que tratam sobre autonomia funcional. A análise documental nos permite agregar elementos ao argumento da “autonomia sem *accountability*” (Kerche, 2007; Kerche *et al.*, 2019), observada desde o início do processo de construção institucional do órgão, que não apenas se manteve presente como vem sendo reforçada por atos e normas do CNMP. Por outro lado, não parece haver um movimento institucional no sentido de ampliar a *accountability*, fazendo com que a atuação de promotores e procuradores seja pouco transparente para além do que está descrito nos processos administrativos ou judiciais. A autonomia é ampla, o controle é baixo.

¹Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora do CNPq. Professora de Ciência Política do Bacharelado em Políticas Públicas e da Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).

²Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora do CNPq. Professora e Pesquisadora de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

³Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo. LLM pela Yale University. Professora do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper).

PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE, FUNCTIONAL AUTONOMY AND DISCRETIONARITY: broad performance in public policies, low accountability

Vanessa Elias de Oliveira

Gabriela Lotta

 *Natália Pires de Vasconcelos*

Key-words

Public Prosecutor's Office / autonomy /
discretionarity / accountability

Abstract

National literature has already advanced in recognizing the actors in the justice system as actors with veto power and interference in policy making (Taylor, 2008), through their decisions, whether judicial or extrajudicial. The studies on these actors, however, focus especially on the performance of judges, and there are still few studies aimed at other members of the justice system. This work focus on the performance of prosecutors from the Public Prosecutor's Office, whose autonomy and discretionarity is an essential factor in the selection and management of concrete cases. If the main discretionary power of a prosecutor concerns the possibility of not investigating or prosecuting, that is, not referring some cases that come to his or

her knowledge, this work is a first effort to address the theoretical gap pointed out. In addition to the theoretical effort, it presents an exploratory research, based on qualitative methodology, through the analysis of the Public Prosecutor's Office National Council (Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP) Recommendations that deal with functional autonomy. Documentary analysis allows us to add elements to the “autonomy without accountability” argument (Kerche, 2007; Kerche et al., 2019), observed since the beginning of the institutional construction process of the agency, which has not only remained present but has been reinforced by CNMP acts and rules. On the other hand, there does not seem to be an institutional movement towards expanding accountability, making the performance of prosecutors less transparent than what is described in administrative or judicial proceedings. Broad autonomy, low control.

¹Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora do CNPq. Professora de Ciência Política do Bacharelado em Políticas Públicas e da Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).

²Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora do CNPq. Professora e Pesquisadora de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

³Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo. LLM pela Yale University. Professora do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper).

1. INTRODUÇÃO

A crescente interação entre os poderes e a compreensão dos impactos da atuação do sistema de justiça sobre as políticas públicas vêm sendo objeto de muitos estudos na área da ciência política e das políticas públicas. Desde o consenso acerca da “expansão global do Poder Judiciário”, apontada no já clássico trabalho de Tate e Vallinder (1995), reconhece-se e discute-se como a atuação do Judiciário e demais órgãos do sistema de justiça (dentre eles o Ministério Público) interfere no processo decisório, de formulação, de implementação e até de avaliação das políticas públicas.

Além de “atores com poder de veto”, atores do sistema de justiça operam direta ou indiretamente no *policy making* por meio de suas decisões, sejam elas judiciais ou extrajudiciais (Taylor, 2008). Em regra, decisões judiciais são analisadas a partir de trabalhos sobre as instituições e os atores do sistema de justiça, bem como o processo de consolidação institucional dos seus órgãos. Os estudos sobre estes atores, contudo, concentram-se especialmente no desempenho e organização dos juízes, sendo ainda escassos trabalhos que se voltam a outros membros relevantes do sistema. Pouco se sabe, ainda, sobre a discricionariedade da burocracia pública destes órgãos e de como esta discricionariedade afeta sua atuação e, por consequência, a garantia de direitos e as políticas públicas; mas, antes disso, o próprio acesso à justiça.

Ao mesmo tempo, na literatura sobre burocracia tem crescido, nos últimos anos, análises que buscam compreender como a discricionariedade dos implementadores de políticas impacta o acesso a elas e pode levar à (re)produção de desigualdades. Des-

de o clássico estudo de Lipsky (1980), passando por autores mais contemporâneos (Maynard-Moody & Musheno, 2003, 2016; Dubois, 2010; Moller, 2016) avançou-se na compreensão de como a burocracia, no uso de sua discricionariedade, opera processos que classificam os cidadãos entre merecedores ou não das políticas, impactando diretamente no seu acesso a bens e serviços públicos. Esta literatura pode lançar luz sobre a atuação de promotores no Ministério Público, cuja autonomia e discricionariedade também é fator essencial na seleção e condução de casos concretos.

Assumindo o pressuposto de que o principal poder discricionário de um promotor de justiça diz respeito à possibilidade de não investigar ou processar, isto é, não dar encaminhamento a alguns casos que lhe chegam ao conhecimento, este trabalho é um primeiro esforço de atender a lacuna teórica apontada acima.

Para dar conta do objetivo proposto apresentamos uma discussão teórica sobre o tema, agregando elementos para os estudos sobre autonomia e discricionariedade do Ministério Público. Em seguida, por meio de uma análise exploratória, examinamos documentos do Ministério Público, em especial as Recomendações do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que tratam sobre autonomia. Observamos que o CNMP atua no sentido de reforçar a autonomia do MP sem que isso implique, no entanto, aumento da *accountability*.

O artigo se estrutura da seguinte maneira: em primeiro lugar, discutimos a autonomia funcional de promotores e procuradores; em seguida, apresentamos a questão da discricionariedade da burocracia do Ministério Público; por fim, analisamos os dados

qualitativos mencionados. Concluímos o artigo com algumas considerações sobre a discussão empreendida e com o apontamento de questões para uma agenda de pesquisa sobre o tema da discricionariedade dos atores do Ministério Público.

2. MINISTÉRIO PÚBLICO, DISCRICIONARIEDADE E AUTONOMIA FUNCIONAL DE PROMOTORES E PROCURADORES

A autonomia do Ministério Público já é de amplo conhecimento público e foi bastante discutida pela ciência política brasileira. Arantes (2002) faz uma análise do processo de reconstrução institucional do MP que culminou nas novas atribuições do órgão na Constituição de 1988, garantindo-lhe ampla autonomia, capacidade de interferência no jogo político e ausência de mecanismos de controle. Para o autor, não apenas as mudanças institucionais asseguraram ampla margem de atuação para promotores e procuradores (com um número extraordinário de possibilidades de atuação na área cível) como, ademais, algumas imprecisões legais lhes garantiram ampla discricionariedade. É o caso, por exemplo, da (in)definição de “interesse público”, “(...) o que permitiu a promotores e procuradores postularem criativamente sua intervenção no processo civil como necessária para a preservação dos interesses gerais da sociedade” (Arantes, 2002, p.38). Assim, a independência funcional permite aos membros do MP estabelecerem suas prioridades de atuação “em meio a um enorme leque de funções que a instituição acumulou nas últimas décadas” (Arantes, 2002, p.117).

Ademais, os fortes traços endógenos que marcaram esse processo de reconstrução

institucional do MP resultaram naquilo que o autor denomina por *voluntarismo político* dos seus membros, conceito este que

“(...) está baseado numa avaliação crítica e pessimista da sociedade civil (tanto de suas carências quanto de sua incapacidade de mobilização) e também dos poderes de Estado (que se encontrariam divorciados da sociedade e incapazes de garantir os direitos fundamentais). Desse binômio emerge o terceiro elemento da matriz ideológica do voluntarismo político: cabe ao Ministério Público tutelar os direitos dessa sociedade civil fraca, dirigindo suas ações prioritariamente contra o Estado inoperante e as instituições políticas muitas vezes corrompidas por interesses particularistas” (Arantes, 2002, p.119).

O voluntarismo político dos membros do MP decorreria, assim, dos poderes institucionais de atuação que eles se asseguraram, embasados em um discurso que invoca a hipossuficiência da sociedade civil na promoção de seus próprios interesses e direitos, somado à inoperância das instituições políticas tradicionais. Embora haja uma discussão sobre o peso desse fator endógeno, conforme apresentado por Carvalho e Leitão (2010), o fato é que o Ministério Público criado em 1988 assegura a seus atores ampla gama de possibilidades de atuação, sendo este o primeiro elemento importante para nossa análise.

Vale destacar que a ideia de “voluntarismo político” proposta por Arantes se diferencia da análise de Bonelli (2002) sobre o Ministério Público paulista. A autora contrapõe o profissionalismo (ou o que denomina de “ideologia profissional”) à “política”, e quando trata desta última volta-se ao direito dos membros do MP de se candidatarem a pos-

tos políticos. A Constituição de 1988 vedou aos novos membros uma atuação político-partidária, mas permitiu o afastamento da carreira àqueles que haviam ingressado no Ministério Público até 1988, em relação aos quais estava mantido, portanto, o direito de assumirem cargos políticos. A vitória daqueles que defendiam a “ideologia profissional” explicaria, para ela, o insulamento conquistado na nova Carta: “O insulamento da carreira frente às pressões externas fazia parte dos valores dominantes que delimitaram o campo das atribuições institucionais e o mundo da política convencional” (Bonelli, 2002, p.161). Os promotores e procuradores de São Paulo tiveram, para Bonelli, um peso significativo na definição institucional de perfil mais autônomo e insulado do MP no Brasil.

O embate entre “profissionalismo e política”, todavia, continuou presente no MP, segundo a autora,

“Mesmo depois das mudanças constitucionais sobre as atribuições do Ministério Público, que garantiram sua autonomia e independência e reforçaram o *ethos* profissional, o conteúdo desta ideologia segue sendo objeto de disputas internas, particularmente quanto às relações com o Estado e a sociedade e com o papel do promotor de agente político, na defesa da cidadania e do estado democrático de direito” (Bonelli, 2002, p.167).

É justamente desta relação dos promotores e procuradores com o Estado e a sociedade que Arantes trata. Para ele, o voluntarismo político perpassa todo o MP e se caracteriza como a marca do órgão, com implicações exteriores a ele – e controversas, no mínimo, à ordem democrática. Conforme dados da pesquisa *O Ministério Público e a Justiça no*

Brasil por ele apresentados, 84% dos membros do MP entrevistados concordavam com a afirmação de que “a sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos, e que, por isso, as instituições da Justiça devem atuar afirmativamente para protegê-la” (Arantes, 2002, p.128). Assim, a atuação política do MP passa, sobretudo, pelo papel que seus membros atribuíram a si mesmos, o de principais agentes de defesa de direitos difusos e coletivos – o que não exige uma atuação direta na política por meio de cargos no Executivo ou no Legislativo, foco do trabalho de Bonelli. A “profissionalização” não distanciou os promotores e procuradores da política, mas foi reforçada por meio da ampla autonomia conquistada através dos processos endógenos tão bem interpretados por Rogério Arantes.

O segundo elemento que nos interessa, também relacionado à autonomia dos promotores e procuradores, é a combinação de discricionariedade com ausência de mecanismos de *accountability*, conforme salientado por Kerche (2007). A autonomia em si não seria um problema caso acompanhada de mecanismos institucionais de controle dessa burocracia, o que não se verifica no caso do Ministério Público brasileiro.

O órgão detém completa autonomia sobre a escolha da maior parte de seus quadros e sobre a organização de seus procedimentos internos, bem como estabelece sua própria agenda de atuação, planejando de forma relativamente independente como se dá sua presença geográfica pelo país, expansão e acesso pelo público. Tal como o Judiciário, o Ministério Público tem autonomia administrativa e financeira garantidas pela Constituição de 1988, de modo que elabora sua própria proposta orçamentária, cria e extin-

que cargos e serviços auxiliares, bem como estabelece a política remuneratória de seus membros e seus planos de carreira. Embora não possamos falar numa relação entre *principal-agent* de completa abdicação de poder de controle dos órgãos políticos sobre o Ministério Público, pode-se afirmar que há, no caso brasileiro, uma *quasi*-abdicação, nos termos de Kerche (2007). Isso porque,

“(...) houve, senão uma abdicação completa (porque os políticos ainda podem emendar a Constituição, modificar a legislação infraconstitucional ou interferir no orçamento proposto pelo Ministério Público), pelo menos uma delegação que garantiu boa margem de autonomia e uma amplitude de tarefas pouco comuns a órgãos estatais com integrantes não-eleitos. Em outras palavras, houve uma *quasi*-abdicação” (Kerche, 2007, p.270).

A ausência de um controle político mais efetivo sobre o MP também não foi resolvida pela criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em 2005, porque este é composto por uma maioria de membros do próprio órgão, não representando um “controle externo”. A ausência de mecanismos de controle político e administrativo externo reforça a atuação dos membros do MP como agentes políticos da lei, nos termos de Arantes (2002).

Somada às garantias de autonomia conferidas ao órgão como um todo, a própria Constituição assegurou como princípio institucional do MP a independência funcional de seus membros, cujo conteúdo e limites não foram explicitamente organizados quer pela Constituição quer por legislação infraconstitucional ou interna ao órgão. Esta independência funcional passa a ser aplicada a um amplo rol de atribuições e mecanismos

de atuação do órgão, que apenas cresceu desde 1988 e que compreende não só sua tradicional atuação privativa na ação penal pública, como a possibilidade de mobilizar procedimentos judiciais e administrativos (como a ação civil pública, inquéritos civis, notificações, requerimento de diligências, etc.) que acabam por envolver toda e qualquer área do Direito que o órgão deseje atuar em nome do “interesse público”.

Percebe-se que a literatura avançou em compreender como a atuação do MP e de seus atores se dá em contextos e com resultados específicos. Especialmente, destacamos dois aspectos centrais: ampla gama de assuntos sobre os quais os membros de MP podem atuar em nome do “interesse público” e ausência de mecanismos de controle sobre esta atuação. A literatura, contudo, tem se concentrado em analisar esta ausência de controle e accountability do Ministério Público a partir de sua dimensão institucional, dando menos atenção à independência funcional de promotores e procuradores como fundamento que lhes permite atuar como “*gatekeepers*” dos próprios serviços de justiça à população. Falta, assim, a compreensão de um elemento bastante relevante para a análise de políticas públicas: em que medida as escolhas realizadas pelos promotores acerca de quais casos devem (e como devem) ser levados adiante pelo MP, acabam abrindo ou fechando portas do Estado para determinados tipos de causas e de cidadãos.

3. DISCRICIONARIEDADE DA BUROCRACIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A questão da discricionariedade da burocracia em sentido amplo tem sido estudada no campo das políticas públicas há várias dé-

çadas. Inicialmente, os estudos focaram na discricionariedade e papel político dos burocratas de alto escalão, também chamados de burocracia sênior, e sua influência sobre os políticos e processos decisórios. Nos anos 80 a agenda passa a incorporar análise de outros atores, os burocratas implementadores, que estão longe das decisões políticas, mas que, como mostra a literatura, exercem amplo poder decisório, se tornando *policy-makers*. Esta agenda ganha destaque em 1980, com o livro seminal de Michael Lipsky, *Street-level Bureaucracy*. Desde então, diversas pesquisas buscaram entender o poder decisório e discricionário das burocracias da ponta, compreendendo como suas interpretações e decisões afetam os resultados das políticas.

Para esta literatura, o estudo da discricionariedade é central para entender implementação, na medida em que é a partir do uso da discricionariedade que os burocratas tomam decisões que materializam as políticas, constroem a imagem do Estado perante os usuários, geram serviços ou sanções concretos e promovem acesso ou exclusão dos usuários. A discricionariedade é conceituada como o espaço de liberdade para tomada de decisão, nos limites do constrangimento imposto pelas regras. “Um agente público possui discricionariedade sempre que os efetivos limites de seu poder o deixam livre para fazer uma escolha entre possíveis cursos de ação e a inação” (Davis, 1971, p.4, tradução nossa).

Moller (2016) define a discricionariedade como o espaço de racionalidade usado para transformar uma regra geral em uma determinação específica (Moller, 2016). O uso da discricionariedade traz dilemas aos burocratas, que são pressionados ao mesmo tempo por conflitos das políticas, padrões

profissionais, objetivos organizacionais, gestão e requisitos dos públicos alvo com quem interagem (Hupe & Hill, 2007; Lipsky, 2010; Maynard-Moddy & Musheno, 2003; Winter & Nielsen, 2008, apud Moller, 2016).

A origem da discricionariedade remete a aspectos legais, gerenciais e contingenciais que permeiam as políticas públicas e, portanto, ela é praticamente inevitável. Questões como metas ambíguas, objetivos e valores em conflito, recursos escassos, categorias confusas, incertezas, evidências fracas, imprevisibilidade e assimetria de informação são apenas alguns dos fatores que levam ao maior ou menor espaço para discricionariedade dos agentes (Zacka, 2017).

Além disso, a literatura já apontou diversos elementos que influenciam o uso da discricionariedade: fatores relacionados ao background dos burocratas, como gênero, experiência, tecnicidade, educação, demografia e formação profissional (Moller, 2016; Evans, 2011; Ellis, 2011); fatores organizacionais e gerenciais, como os sistemas complexos nos quais operam diferentes tipos de valores e incentivos (May & Winter, 2009; Ricucci, 2005; Lipsky, 2010, Hupe & Hill, 2007); fatores relacionados a “características do público alvo”, compreendidas de forma específica pelos burocratas (Moller, 2016); dimensões culturais e sociais (Maynard-Moddy & Musheno, 2003; Stone, 2002; Riley & Brophy-Baermann, 2005; Harrits & Moller, 2013). Por fim, parte da literatura tem se dedicado a compreender como a dimensão das categorias profissionais e das relações com os pares influencia o exercício da discricionariedade. Neste sentido, o compartilhamento de backgrounds profissionais ou a relação cotidiana com os pares teriam influência sobre os valores profissionais do trabalho e, conseqüentemente, sobre as

decisões tomadas pelos burocratas (Evans, 2011; Ellis, 2011).

O estudo da ação discricionária da burocracia tem tido bastante relevante para os autores preocupados com desenho e implementação das políticas. Zacka (2017) aponta que a teoria política tem se apropriado muito pouco dessas discussões, embora ela tenha uma ressonância direta com discussões sobre democracia e legitimidade, que têm sido pouco exploradas pela literatura em geral. O autor aponta que os burocratas lidam com regras e guias normativos que direcionam suas interpretações, mas estas podem variar enormemente dependendo do contexto e da cultura que encontram na realidade. Assim, cabe aos burocratas encontrarem formas criativas de adaptar e refinar as categorias administrativas para encaixá-las em realidades complexas. Cabe, portanto, a eles materializar questões que são teóricas “na letra da lei”, mas concretas a partir de suas intervenções. Concepções genéricas como eficiência, justiça, responsividade, entre outras, só se tornam concretas a partir da ação discricionária de um burocrata.

Embora na literatura nacional já haja algum avanço no estudo da discricionariedade da burocracia do nível da rua em políticas sociais (Lotta, 2015) e em políticas do trabalho (Pires, 2011), há poucos avanços em relação à existência de uma atuação da burocrática do sistema de justiça, tema que tem sido objeto de estudo especialmente na literatura norte-americana. No Brasil, ganha contornos ainda mais específicos com a existência de uma organização como o Ministério Público, que desde a Constituição de 1988 tem como função fiscalizar e proteger os vários tipos de direitos coletivos – meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, direito do consumidor e direitos sociais diversos

(Arantes, 1999). Ao exercer sua função, o MP, por um lado, amplia o acesso à justiça e, por outro, escolhe quais são os interesses a serem protegidos e como eles deverão ser protegidos.

Importante destacar a possibilidade que os membros do Ministério Público têm de não levar adiante casos que a eles chegam: a o poder discricionário de “não iniciar, não investigar, não processar, não entrar em acordo” (West, 1995, p.25, *apud* Kerche, 2007). Esse aspecto, também salientado por Kerche (2007), reforça o peso da discricionariedade dos promotores e procuradores no uso do inquérito civil e da ação civil pública. Sobre este aspecto – possibilidade de levar ou não adiante um caso, já há muito tempo Langbein (1974) alertou:

“A discricionariedade do promotor (...) significa o *poder que possui de se recusar a processar* em casos de responsabilidade criminal comprovável. É o poder do promotor de selecionar entre casos, entre casos de fato semelhantes, aqueles que deve perseguir e os que não deve. O agente público responsável pela aplicação da lei poderá escolher quais leis ele irá aplicar e contra quem” (Langbein, 1974, p.440, tradução e grifos nossos).

Especificamente acerca do Ministério Público, têm crescido nos últimos anos os estudos mais abrangentes sobre os promotores e procuradores que nele atuam. Coslovsky (2011) aponta que os estudos dos procuradores do MP se dividem em basicamente dois tipos:

“enquanto alguns trabalhos analisam os desafios decorrentes da excessiva discricionariedade dos procuradores e limitado controle e responsabilização (Arantes 2002; Sadek & Cavalcanti 2003; Hochs-

tetler & Keck 2007; Kerche, 2007; Nóbrega 2007; Taylor & Buranelli 2007), outros partem da ideia de que a discricionariedade é dada e buscam compreender as habilidades dos procuradores para fazerem as leis serem aplicadas (McAllister, 2008) e evitarem que as leis retrocedam (Mueller, 2006)” (Coslovsky, 2011).

Há ainda trabalhos que tentam compreender as práticas cotidianas desempenhadas pelos procuradores. Coslovsky (2011), por exemplo, analisa como os procuradores do MP passaram da condição de agentes subordinados para a de agentes públicos independentes e relevantes, ou seja, como se deu a construção de sua autonomia. Para isso, os promotores combinam estratégias para atuar em momentos de reforma, aproveitando as turbulências políticas como oportunidades.

Analisando a atuação cotidiana de promotores do estado de São Paulo, Silva (2001) argumenta que podem ser encontrados dois “tipos ideais” de promotores: promotores de gabinete e promotores de fato. Promotores de gabinete acreditam que sua responsabilidade é a de dar conta dos processos legais ligados à sua área. Eles tentam responder às demandas que surgem com o máximo de neutralidade e independência externa com relação às suas decisões. Esse tipo de promotor, portanto, “não usa os procedimentos extrajudiciais como meios de negociação, articulação e mobilização de organismos governamentais e não-governamentais” (Silva, 2001, p.134). Já os promotores de fato dão bastante relevância ao uso de procedimentos extrajudiciais. Eles se enxergam como “resolutores de problemas” e, em vez de processarem casos com distância, estabelecem relações próximas com organizações não governamentais, movimentos

sociais, burocracia pública ou outros atores relevantes na resolução dos problemas.

Coslovsky (2011) parte dos achados de Silva (2001) e busca dar um passo além, examinando como grupos de procuradores, representados pelos dois tipos ideais encontrados por Silva (2001), coexistem sob a mesma organização e, ainda, estabelecem processos, estruturas e políticas organizacionais independentes e sobrepostas. Estes grupos cooperam entre si, mas também competem por recursos e se autocontrolam.

Coslovsky também aponta que embora a atuação do MP encoraje um processo de rotinização, alguns grupos “atuam identificando casos importantes, recrutando aliados externos e gerando inovações para solução de problemas”. Essa atuação não resulta apenas de decisões individuais, mas é produzida por estes grupos que “operam dentro e constroem para fora do próprio MP” (Coslovsky, 2011, p.70).

Enfim, o que se percebe das poucas pesquisas existentes sobre burocracia do MP é que apesar de já oferecerem pistas sobre como promotores e procuradores exercem seu poder discricionário, estes trabalhos têm pouco a dizer acerca da interação direta destes atores com o público em geral. Compreender melhor a atuação discricionária dessa burocracia e seu impacto no acesso dos cidadãos ao sistema de justiça é, assim, uma lacuna a ser ainda superada.

4. AMPLIAÇÃO DA ATUAÇÃO, MANUTENÇÃO DA AUTONOMIA SEM ACCOUNTABILITY

A carga de trabalho dos promotores em São Paulo é assustadora. De acordo com Coslovsky (2011), “assumindo que 1.400 promotores trabalham 200 dias por ano e dedicam

4 dias por semana ao processamento de casos, em 2005 cada promotor processou 39 casos, participou de 4 audiências e julgamentos e escreveu 4 resumos e moções por dia” (Coslovsky, 2011, p.76). Em função dessa descomunal carga de trabalho, um dos principais mecanismos de enfrentamento adotado pelos promotores é a padronização de procedimentos. De acordo com o autor, a organização fornece aos seus promotores um roteiro com vários modelos de argumentos a serem utilizados nos processos e procedimentos administrativos, de forma a facilitar o trabalho; tais modelos “indicam quais violações valem a pena processar e como” (Coslovsky, 2011, p.76), o que desincentiva a inovação e o pioneirismo.

Por outro lado, promotores podem também ser bastante criativos no enfrentamento das questões que lhes chegam, e isso é possibilitado pela ampla autonomia funcional que promotores e procuradores conseguiram assegurar após 1988, conforme discutido anteriormente. De fato, a autonomia funcional decorre de garantias institucionais conquistadas na Constituição, mas não apenas. Os promotores podem ser categorizados como “burocratas do nível de rua”, nos termos de Lipsky (1980), e porque a interação com a população/cliente é mediada por normas organizacionais, mas com ampla discricionariedade, o promotor possui liberdade para inovar. Comparando-os com os burocratas estudados por Lipsky, Coslovsky (2007) afirma:

“(...) promotores a) interagem diretamente com cidadãos; b) têm poder discricionário significativo; c) são sufocados por uma demanda por serviços muito superior ao que podem oferecer; d) esforçam-se para atingir objetivos que são ambíguos e conflitantes; e e) lidam com

clientes involuntários, isto é, que preferiam não estar lá” (Coslovsky, 2007, p.9).

Assim, os “promotores em ação” podem se utilizar dos modelos padronizados fornecidos pela instituição, mas podem também encontrar soluções inovadoras para os casos com os quais lidam diariamente. E o que os permite assim atuar é a ampla autonomia funcional, com baixa *accountability* (Kerche, 2007).

A padronização de procedimentos decorre, conforme dito, da pesada carga de trabalho enfrentada por esta burocracia. Se, por um lado, a carga de trabalho é excessiva, por outro o Ministério Público buscou ampliar significativamente sua atuação a partir de 1988, conforme apontou Arantes (2002): defesa dos interesses metaindividuais (patrimônio público, consumidor, meio ambiente, idosos, crianças etc.), exclusividade na promoção da ação penal pública, controle externo das polícias. E esta ampla atuação vem sendo reforçada cotidianamente pela instituição.

Para explorar o tema da autonomia e como este é tratado institucionalmente no MP, buscamos no site do CNMP pela palavra “autonomia” no link para “Atos e Normas” do Conselho Nacional. A busca retornou 121 atos e normas, os quais foram analisados um a um. Desses, muitos são relacionados a procedimentos institucionais corriqueiros, como atribuições das unidades internas do MP, duração do mandato do Ouvidor nacional, regime de plantão do Ministério Público da União (MPU) e dos Ministérios Públicos Estaduais (MPE) etc. Outros, no entanto, tratam de procedimentos que visam à padronização institucional do MP e, em certa medida dela decorrente, à ampliação da sua atuação em áreas específicas (sobretu-

do sociais). É o caso das áreas de educação infantil, saúde, igualdade étnico-racial, dentre outras, conforme listado no quadro abaixo.

Quadro 1: Recomendações CNMP - padronização institucional e de procedimentos

Recomendação nº 26/2015	Dispõe sobre a uniformização da atuação do Ministério Público no processo de elaboração e implementação dos Sistemas Estaduais e Municipais de Atendimento Socioeducativo, conforme disposto nas Leis Federais nos 8.069/1990 e 12.594/2012.
Recomendação nº 30/2016	Dispõe sobre a atuação do Ministério Público na garantia à Educação Infantil.
Recomendação nº 33/2016	Dispõe sobre diretrizes para a implantação e estruturação das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude no âmbito do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.
Recomendação nº 40/2016	Recomenda a criação de órgãos especializados na promoção da igualdade étnico-racial, a inclusão do tema em editais de concursos e o incentivo à formação inicial e continuada sobre o assunto.
Recomendação nº 41/2016	Define parâmetros para a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro para a correta implementação da política de cotas étnico-raciais em vestibulares e concursos públicos.
Recomendação nº 42/2016	Recomenda a criação de estruturas especializadas no Ministério Público para a otimização do enfrentamento à corrupção, com atribuição cível e criminal.
Recomendação nº 44/2016	Dispõe sobre a atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo em educação.
Recomendação nº 48/2016	Sugere parâmetros para a atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo em saúde.

Fonte: elaboração própria a partir de consulta no site do CNMP - <http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-resultados>.

A especialização tem por efeito indireto a ampliação da atuação do MP, sobretudo em áreas sociais específicas. Alguns estudos vêm buscando demonstrar como a especialização do MP na área de educação infantil, por exemplo, gera um aumento da judicialização dessa política, por meio de pedidos de vagas em creches (Ximenes *et al.*, 2019).

Importante salientar que, conforme apontam Lemgruber e colaboradores, a quantidade de promotorias temáticas não está relacionada à disponibilidade de promotores em cada UF: estados com baixos índices de membros do MP por 100 mil habitantes apresentam grande quantidade de promotorias temáticas, como é o caso de São Paulo

e Rio de Janeiro; outros, com disponibilidade relativa bem mais alta de procuradores e promotores (como Amapá, Rondônia e Tocantins), informam um número bem mais baixo de núcleos especializados ou áreas de atuação (Lemgruber *et al.*, 2016, p.25).

Se, por um lado, o MP vem buscando ampliar sua atuação nas diversas áreas de políticas sociais, por outro vem, através da atuação do CNMP, buscando resguardar sua autonomia e suas funções, contrapondo-se à atuação de outros Poderes. Isso pode ser exemplificado por meio de três notas técnicas abaixo brevemente descritas.

Em nota técnica de abril/2010 o CNMP se posicionou contrário a uma proposta de alteração da Lei 4.717/65 (lei da ação popular), na Lei 7.347/85 (lei da ação civil pública) e na Lei 8.429/93 (lei da improbidade administrativa) propostas pelo Deputado Paulo Maluf. As referidas alterações buscavam controlar a atuação dos membros do Ministério Público na defesa de probidade administrativa e legalidade. Na nota técnica, o CNMP traz para si a função constitucional de controlar seus próprios membros. Argumenta que cabe ao próprio CNMP a atividade fiscalizatória das atividades funcionais de seus membros – atividade esta que já seria realizada rotineiramente pelo conselho. Assim, a crítica apresentada pelo CNMP na nota técnica era a de que a alteração legislativa proposta iria ferir “a autonomia do Ministério Público, criando situação claramente intimidatória à atuação de seus membros na defesa da probidade administrativa, da legalidade e, conseqüentemente, da sociedade brasileira, implicam em disciplinar como se regras fossem, os excessos e abusos praticados por uma minoria de membros que, como exceções que são, vêm sendo tratados rigorosamente pela atividade fiscalizatória exercida

por este Conselho Nacional do Ministério Público”.

A Nota Técnica No 7, de 26 de janeiro de 2016 teve como objetivo se contrapor às Resoluções 1 e 2/2010 do Conselho Superior de Polícia e à Resolução Conjunta no. 1/2015 do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil visando resguardar o papel e a autonomia do Ministério Público. As referidas resoluções foram propostas por órgãos da polícia buscando restringir o exercício do controle externo realizado pelo MP às atividades policiais, por meio de regulamentação de sua atuação.

Contrário às resoluções da polícia, o CNMP redigiu a Nota Técnica afirmando, em primeiro lugar, a ilegalidade na edição de normas, por parte da polícia, que afete órgãos externos a ela. Ou seja, a própria edição das normas já seria ilegal. Ao mesmo tempo, ao criticar o conteúdo das normas, o CNMP reforça a autonomia funcional e administrativa do MP e suas atribuições funcionais de “zelar para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública sejam efetivamente bem prestados” (p. 4). Reforça também a ideia de que o controle externo da atividade policial seria instrumento de freios e contrapesos do Estado brasileiro, inserindo-se no papel constitucional do Ministério Público de garantia dos direitos.

Processo semelhante de resguardo das atribuições e autonomia do MP pode ser visualizado no exame da Nota Técnica no 12, de 23 de maio de 2017. Esta nota foi elaborada como um subsídio às discussões sobre o Projeto de Lei 233/2015 que tramitava no Senado Federal buscando estabelecer regramento para o inquérito civil e procedimentos correlatos destinados à defesa do patrimônio público e social, do meio am-

biente e de outros interesses difusos e coletivos.

Na referida nota, o CNMP inicia reforçando a função e autonomia institucional do MP nestes assuntos e aponta que a legislação proposta possivelmente traria, como consequência, riscos à autonomia do Ministério Público e ao êxito das investigações.

Baseando-se no artigo 129, III, da Constituição da República, o CNMP reforça sua função de promover “inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”, apontando que o “Ministério Público é a única autoridade constitucionalmente encarregada de conduzir o inquérito civil, circunstância que traz também, como consectário inafastável, a responsabilidade por conhecer e deliberar sobre as providências necessárias ao esclarecimento dos fatos apontados como ilícitos”. A partir desse elemento institucional, a nota reforça a autonomia do MP em promover alteração legislativa de qualquer rotina relativa à sua atribuição – o que estaria sendo realizado de forma inconstitucional pelo Senado, segundo argumentam os conselheiros.

Esses exemplos ilustram a atuação do CNMP no sentido de reforçar a autonomia do MP – sem que isso implique, no entanto, aumento da *accountability*. Assim, a análise exploratória da atuação recente do CNMP sinaliza para a tendência de “autonomia sem *accountability*” (Kerche, 2007; Kerche et al., 2019), observada desde o início do processo de construção institucional do Ministério Público, que não apenas se manteve presente, como vem sendo reforçada por atos e normas do CNMP. Por outro lado, não há indícios, nos estudos mais recentes sobre

o MP (Avritzer e Marona 2017; Kerche e Marona, 2018), de um movimento institucional no sentido de ampliar a *accountability*, fazendo com que a atuação de promotores e procuradores seja pouco transparente para além do que está descrito nos processos administrativos ou judiciais. A autonomia é ampla, o controle é baixo.

Também relacionada com a autonomia, outra questão que vem sendo apontada pela literatura (CNJ, 2018) é a preferência por procedimentos extrajudiciais, ao invés do uso das ações coletivas, por parte dos promotores e procuradores. O que muitos promotores relatam é que assim eles conseguem acompanhar e definir melhor o desfecho dos casos – reforçando, portanto, sua autonomia. Afirmam que os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) são muito mais eficientes do que as ações civis públicas (ACPs) para a resolução dos problemas a que se propõem, particularmente porque os procedimentos extrajudiciais – tais como o Inquérito Civil e o TAC – garantem maior controle sobre o caso, quando comparados aos instrumentos que ensejam a “judicialização”, que transferem o controle para o Judiciário. Por isso, promotores e procuradores preferem não “judicializar a maioria dos casos”, conforme aponta pesquisa sobre ações coletivas no Brasil (CNJ, 2018): em média apenas 20% das demandas viram ações civis públicas ou outras ações judiciais, as quais resolvem 30% dos problemas a que se propõem, ao passo que os TACs resolvem cerca de 80% dos problemas.

Essa mesma tendência – preferência por procedimentos extrajudiciais – foi observada por Coslovsky (2008). Analisando a atuação de promotores na fiscalização de quatro tipos de empresas consideradas “problemáticas” no Brasil – carnicultura, suinocul-

tura, produção de carvão e mineração de granito – o autor demonstra que embora os “promotores padrão” sejam aqueles que “adotam a abordagem mais confortável, isto é, enfrentam o problema com trâmites burocráticos” (Coslovsky, 2008, p.10), outros se mostram “resolvedores de problemas” (Silbey, Housing, Coslovsky, 2007), isto é, “usam a lei, mas não se limitam por ela nem se limitam a ela” (Coslovsky, 2008, p.11). Estes últimos não apenas fiscalizam e punem, mas são criativos e inovadores na busca por soluções, e até “deixam passar pequenas irregularidades” para viabilizar os acordos e conduzir empresas irregulares a buscarem a conformidade à lei, atuando intensamente no diálogo entre as partes envolvidas.

Importante notar que a preferência por instrumentos extrajudiciais dá ao promotor maior discricionariedade na condução do caso, quando comparada com a opção (burocrática) pela ação judicial.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciamos o presente artigo apontando a escassez existente na literatura da ciência política e das políticas públicas de estudos sobre a discricionariedade da burocracia pública das instituições que compõem o sistema de justiça e de como esta discricionariedade afeta sua atuação. Este é um problema relevante, embora pouco estudado, pois a atuação e discricionariedade dessa burocracia afeta – ou pode afetar – significativamente não apenas a garantia de direitos e as políticas públicas propriamente ditas, mas, antes disso, o próprio acesso à justiça.

O esforço aqui empreendido foi o de buscar suprir essa lacuna, por meio do diálogo entre os estudos sobre os atores do sistema de

justiça – em especial do Ministério Público, por um lado, e a literatura sobre burocracia e discricionariedade, por outro. A discussão apresentada deixa claro que a autonomia dos promotores e procuradores é ampla e a mesma foi não apenas assegurada pela Constituição de 1988, conforme trabalhos anteriores já haviam demonstrado (Arantes, 2002; Kerche, 2007; Silva, 2001), mas vem sendo reforçada por uma atuação institucional que visa fortalecê-la, o que aparece nas manifestações do CNMP contrárias às tentativas legislativas restritivas. Ademais, neste mesmo sentido, a preferência pela atuação extrajudicial ao invés da judicial, a possibilitar soluções menos “burocráticas” aos casos enfrentados pelo MP, dando maior poder discricionário aos seus atores (CNJ, 2018), ilustra o argumento.

Enfim, lançamos luz sobre a questão da autonomia e discricionariedade dos promotores e procuradores do MP, fator essencial na seleção e condução de casos concretos. A inovação trazida decorre da junção de duas literaturas até então pouco integradas. O próximo passo, desta e de futuras pesquisas, é compreender os processos pelos quais a autonomia funcional e a discricionariedade impactam as políticas públicas e o acesso à justiça no Brasil.

6. REFERÊNCIAS

- Arantes, R. B. (2002). *Ministério Público e Política no Brasil*. 1ª. ed. São Paulo: Sumaré/Educ.
- Avritzer, L.; Marona, M. (2017). A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. *Dados*, v.60, n. 2, pp. 359-393.
- Bonelli, M. G. (2002). *Profissionalismo e Política no Mundo do Direito*. São Carlos: EdUFSCar, Editora Sumaré.
- Carvalho, E.; Leitão, N. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da

- política. *Revista Direito GV*, v. 6, n. 2, p. 399-421, 2010.
- Coslovsky, S. (2008). Respeito às Normas e Crescimento Econômico: como promotores públicos garantem o cumprimento das leis e promovem o crescimento econômico no Brasil. IPEA, Texto para Discussão nº 1355, Brasília.
- _____. (2011). Relational Regulation in the Brazilian Ministério Público: the organizational basis of regulatory responsiveness. *Regulation & Governance* 5, 70-89.
- Dubois, V. (1999). *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica.
- Freitas, H.; Oliveira, M.; Saccol, A.; Moscarola, J. (2000). O método de pesquisa survey. *Revista de Administração*, São Paulo, vol.35, n.3, p.105-112.
- Hupe, P.; Hill, M. (2007). "Street-Level Bureaucracy and Public Accountability." *Public Administration* 85 (2):279-99 <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>.
- Kerche, F.; Marona, M. (2018). O Ministério Público na Operação Lava Jato: como eles chegaram até aqui? In: KERCHE, Fábio, FERES Jr., João. (coords.) *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, pp. 69-100.
- Kerche, F.; Oliveira, V. E.; Couto, C. G. (2019). "CNJ e CNMP: Instrumentos de Accountability?". Mimeo, Rio de Janeiro, São Paulo.
- Kerche, F. (2007). "Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil". *Dados*, 50(2), 259-279.
- Lemgruber, J.; Ribeiro, L.; Musumeci, L.; Duarte, T. (2016). *Ministério Público: Guardiã da Democracia Brasileira?* Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec), Rio de Janeiro.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lotta, G. S. (2015). *Burocracia e Implementação de Políticas de Saúde*. Ed. Fiocruz, Rio de Janeiro.
- Maynard-moody, S.; Musheno, M. (2001). Social equities and inequities in practice. *Public Administration Review*, v. 71, n. S1, p. S16-S23.
- _____. (2003). *Cops, Teachers, Counselors: Narratives of Street-Level Judgment*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Mendes, C. H.; Oliveira, V. E.; Arantes, R. B. (Coord.). (2018). Ações Coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva. *Relatório Analítico Propositivo, Conselho Nacional de Justiça*. In: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/03/799b-01d7a3f27f85b334448b8554c914.pdf>. Acessado em 26/07/2018.
- Møller, M. (2016). "She isn't someone I associate with Pension" - A vignette study of professional reasoning. *Professions & Professionalism*, v. 6, n. 1.
- Møller, M.; Østergaard, D. S. (2013). "Disciplining Disability under Danish Active Labour Market Policy." *Social Policy and Administration* 47 (5):586-604.
- Pires, R. (2011). Beyond the Fear of Discretion: Flexibility, Performance, and Accountability in the Management of Regulatory Bureaucracies. *Regulation & Governance*, v. 5, n. 1.
- Riccucci, N. M. (2005). Street-level bureaucrats and intrastate variation in the implementation of temporary assistance for needy family's policies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, 89-111. doi:10.1093/jopart/mui005
- Riley, D. D.; Bryan E. Brophy-Baermann. (2006). *Bureaucracy and the Policy Process*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Silva, C. A. (2001). "Promotores de Justiça e Novas Formas de Atuação em Defesa de Interesses Sociais e Coletivos". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.16, nº45.
- Ximenes, S. B.; Oliveira, V. E. de; Silva, M. P. (2019). "Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o Sistema de Justiça e a Administração Pública". *Revista Brasileira de Ciência Política* [online], n.29, pp.155-188.

Data de submissão: 02/07/2019

Data de aceite: 22/01/2020
