



04-05  
**OCTUBRE**

EVENTO ONLINE



## III CONGRESO DE DERECHO CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL

El papel del Constitucionalismo y las  
políticas públicas en la Democracia  
Contemporánea: Disputas, Tensiones  
y Diálogos en los estados  
latinoamericanos

**ANALES DEL CONGRESSO  
ANAIS DO CONGRESSO**





04-05  
OCTUBRE

EVENTO ONLINE



## III CONGRESO DE DERECHO CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL

El papel del Constitucionalismo y las  
políticas públicas en la Democracia  
Contemporánea: Disputas, Tensiones  
y Diálogos en los estados  
latinoamericanos

ANALES DEL CONGRESSO  
ANAIS DO CONGRESSO

Produção e Diagramação: Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro

O editor não se responsabiliza pelas opiniões emitidas nesta obra por seu Autor.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895, de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Congresso de Derecho Constitucional e Internacional

(3. : 2023 : online)

Anales do III congresso de derecho constitucional e internacional: el papel del constitucionalismo y las políticas públicas en la democracia contemporánea : disputas e tensiones y diálogos en los estados latinoamericanos [livro eletrônico] = Anais do III congresso de direito constitucional e internacional : papel do constitucionalismo e das políticas públicas nas democracias contemporâneas: disputas, tensões e diálogos nos estados latino-americanos / organização Emerson Affonso da Costa Moura. -- Rio de Janeiro: Institutas, 2022. PDF

Vários autores.

Vários tradutores.

Edição bilíngue: espanhol/português

Bibliografia.

ISBN 978-65-84742-12-3

1. Democracia 2. Direito - Congressos 3. Direito constitucional 4. Direito internacional 5. Políticas públicas (Direito) I. Moura, Emerson Affonso da Costa. II. Título. III. Título: Anais do III congresso de direito constitucional e internacional: papel do constitucionalismo e das políticas públicas nas democracias contemporâneas : disputas, tensões e diálogos nos estados latino-americanos.

23-176368

CDU 342.4

## **COORDINACIÓN CIENTÍFICA/ COORDENAÇÃO CIENTÍFICA**

André Ricardo Cruz Fontes  
Alexander Espinoza  
Claudia Tannus Gurgel do Amaral  
Emerson Affonso da Costa Moura  
Flávio Garcia Cabral  
Ivan César Ribeiro  
José Carlos Buzanello  
Paulo Roberto Soares Mendonça

## **PANELISTAS/ PAINELISTAS**

André Ricardo Cruz Fontes  
Alan E. Vargas Lima  
Alexander Espinoza  
Claudia Tannus Gurgel do Amaral  
Emerson Affonso da Costa Moura  
Jhenny Rivas Alberti  
Lenio Luiz Streck  
Luis Guillermo Palacios Sanabri  
Paulo Roberto Soares Mendonça  
Plauto Cavalcante Lemos Cardoso  
Rodrigo Brandão Viveiros Pessanha  
Rodrigo Castillo Jofré  
Víctor Hernández-Mendible

## EDITORIAL

El III Congreso de Derecho Constitucional e Internacional fue un evento destacado, cuyo tema central fue "El papel del Constitucionalismo y de las políticas públicas en las democracias contemporáneas: Disputas, tensiones y diálogos en los estados latinoamericanos". Este congreso virtual tuvo lugar los días 4 y 5 de octubre de 2022 y reunió a expertos de renombre internacional para debatir cuestiones cruciales para las democracias en América Latina.

El evento fue una colaboración exitosa entre el Programa de Posgrado en Derecho de la Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro y la Universidad de las Américas, lo que resultó en una plataforma única para el intercambio de conocimientos y reflexiones sobre temas constitucionales y políticas públicas.

El Congreso contó con la participación de 4 paneles temáticos, donde 16 panelistas, representando seis países diferentes (Colombia, Argentina, Venezuela, Bolivia, Chile y Brasil), presentaron sus visiones y perspectivas sobre los temas en debate. Durante el evento se presentaron un total de 20 trabajos de investigación, incluyendo 18 resúmenes ampliados y 2 artículos, destacando la riqueza del contenido académico presentado.

El III Congreso de Derecho Constitucional e Internacional proporcionó un espacio valioso para el diálogo y el intercambio de ideas entre académicos, profesionales y estudiosos interesados en cuestiones constitucionales y políticas públicas en América Latina. Fue un evento que enriqueció el conocimiento y promovió discusiones constructivas, contribuyendo al mejor entendimiento de las complejidades de las democracias contemporáneas en la región.

Agradecemos a todos los involucrados por hacer posible este evento y esperamos que las discusiones e ideas compartidas continúen inspirando investigaciones y acciones futuras en el campo del derecho constitucional e internacional en América Latina.

**Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura**

## EDITORIAL

O III Congresso de Direito Constitucional e Internacional foi um evento de destaque, cujo tema central foi "O papel do Constitucionalismo e das políticas públicas nas democracias contemporâneas: Disputas, tensões e diálogos nos estados latino-americanos". Este congresso virtual ocorreu nos dias 4 e 5 de outubro de 2022 e reuniu especialistas de renome internacional para debater questões cruciais para as democracias na América Latina.

O evento foi uma colaboração bem-sucedida entre o Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e a Universidad de las Americas, resultando em uma plataforma única para o compartilhamento de conhecimento e reflexões sobre temas constitucionais e políticas públicas.

O Congresso contou com a participação de 4 painéis temáticos, onde 16 painelistas, representando seis países diferentes (Colômbia, Argentina, Venezuela, Bolívia, Chile e Brasil), apresentaram suas visões e perspectivas sobre as questões em debate. Durante o evento, foram apresentados um total de 20 trabalhos de pesquisa, incluindo 18 resumos expandidos e 2 artigos, destacando a riqueza do conteúdo acadêmico apresentado.

O III Congresso de Direito Constitucional e Internacional proporcionou um espaço valioso para o diálogo e a troca de ideias entre estudiosos, profissionais e acadêmicos interessados em questões constitucionais e políticas públicas na América Latina. Foi um evento que enriqueceu o conhecimento e promoveu discussões construtivas, contribuindo para o aprimoramento do entendimento das complexidades das democracias contemporâneas na região.

Agradecemos a todos os envolvidos por tornar este evento possível e esperamos que as discussões e insights compartilhados continuem a inspirar futuras pesquisas e ações no campo do direito constitucional e internacional na América Latina.

**Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura**

## RESUMEN/ SUMÁRIO

POLÍTICAS PÚBLICAS EM FOCO: UMA ANÁLISE SOBRE ALGUNS DOS DESAFIOS E POTENCIALIDADES DO PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA	7
DIREITO A MORADIA E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: COMO A EXPANSÃO DAS MILÍCIAS IMPEDE O EXERCÍCIO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS	25
POLÍTICAS PÚBLICAS DE PERMANÊNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE COTAS ÉTNICO-RACIAIS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS	61
A POLÍTICA PÚBLICA DE INTEGRIDADE COMO DEVER CONSTITUCIONAL DA SUSTENTABILIDADE	67
POLÍTICA PÚBLICA DE PARIDADE DE GÊNERO NA CONSTITUINTE CHILENA 2021-2022 – NOVAS PERSPECTIVAS PARA O DIREITO BRASILEIRO	73
A UTILIZAÇÃO DO MODELO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO: A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM REGIÕES METROPOLITANAS NO NOVO MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO À LUZ DAS DIRETRIZES CONSTITUCIONAIS.	79
DIREITO E POLÍTICA: UM ESTUDO SOBRE A PRESERVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA PANDEMIA ANÁLISE DO CONFLITO ENTRE A FUNÇÃO CONTRAMAJORITÁRIA DO JUDICIÁRIO E AS COMPETÊNCIAS DO EXECUTIVO NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DOS PCDS NA PANDEMIA DA COVID-19	87
AS MARGENS DO RIO: OS CASOS DE JUDICIALIZAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS ENVOLVENDO A COLÔNIA DE PESCADORES DE DÚQUE DE CAXIAS	91
O ESTADO DE DIREITO E A LIBERDADE CIENTÍFICA: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO INPE NO MONITORAMENTO DE DESMATAMENTO DA AMAZÔNIA	93
PUBLIC POLICIES AND FUNDAMENTAL RIGHTS IN TIMES OF PRECARIETY CAPITALISM	101
REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE REAJUSTE NOS PLANOS DE SAÚDE COLETIVOS NAS RELAÇÕES JURÍDICAS DE CONSUMO	105
AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO ADOECIMENTO PRECOCE DO FUNCIONALISMO PÚBLICO NAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS BRASILEIRAS	109
POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA PELAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NO TOCANTE À CELERIDADE: O RECONHECIMENTO DE PATERNIDADE DIRETAMENTE NO 2º RCPN DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO NO ANO DE 2021	115
ANÁLISE DO PAPEL CONTRAMAJORITÁRIO DO PODER JUDICIÁRIO NA TUTELA DOS DIREITOS DOS IDOSOS NA PANDEMIA DA COVID-19	121
SUSTENTABILIDADE SUSTENTÁVEL: POLÍTICAS DE COMPRAS PÚBLICAS COMO PROPOSTA DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA GRADUAL PARA O BRASIL	133
UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADORES DE COMUNIDADES CARENTES DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19	135
POLÍTICA PÚBLICA E DIREITO A EDUCAÇÃO:	141
REFLEXÕES SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL	143
AS DECISÕES PROFERIDAS PELO STF NA PANDEMIA DE COVID-19 EM RELAÇÃO AOS POVOS INDÍGENAS	149
OS PRESIDÁRIOS E A PANDEMIA	155
FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA DA AUTONOMIA DOS ENTES ESTATAIS	159

## **POLÍTICAS PÚBLICAS EM FOCO: UMA ANÁLISE SOBRE ALGUNS DOS DESAFIOS E POTENCIALIDADES DO PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA**

### **PUBLIC POLICIES IN FOCUS: AN ANALYSIS OF SOME OF THE CHALLENGES AND POTENTIALITIES OF THE SCHOOL HEALTH PROGRAM**

Gabriel Paz Soares Ribeiro<sup>1</sup>

**RESUMO:** O desenvolvimento de políticas públicas de saúde dentro das instituições escolares é o enfoque deste *paper*, o qual, a partir da análise do Programa Saúde na Escola, buscou delinear alguns de seus desafios e potencialidades, bem como averiguar se esta política pública vem sendo executada de modo a espelhar efeitos suficientemente positivos na vida daqueles que dela participam. Para tanto, utilizou-se o método de revisão integrativa da literatura, acessando estudos anteriores acerca do PSE e priorizando aqueles desenvolvidos por meio de metodologias empíricas. Concluiu-se, ao fim, que apesar do PSE representar avanços quanto à criação de políticas públicas intersetoriais, sendo certo que, efetivamente contribui na vida de inúmeros estudantes, o programa enfrenta problemas que precisam ser encarados de maneira responsável, não só pelos gestores da área da saúde e da educação, mas também por todos os agentes envolvidos, direta ou indiretamente, no Programa Saúde na Escola.

**Palavras-chave:** políticas públicas; Programa Saúde na Escola; análise.

**ABSTRACT:** The development of public health policies within school institutions is the focus of this paper, which, based on the analysis of the School Health Program, sought to outline some of its challenges and potentialities, as well as to ascertain whether this public policy has been in order to sufficiently reflect positive effects on the lives of those who participate. Therefore, the integrative literature review method was used, accessing previous studies on the PSE and prioritizing those that were developed through empirical methodologies. Finally, it is concluded that although the PSE represents advances in the creation of intersectoral public policies, contributing to the lives of countless students, the program faces problems that need to be faced

---

<sup>1</sup> Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense e Assessor Jurídico do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, na Promotoria de Justiça de Família.

responsibly, not only by managers in the health and education areas, but also by all the agents involved, directly or indirectly, in the School Health Program.

**Keywords:** public policy; School Health Program; analysis.

## INTRODUÇÃO

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, estabeleceu em seu artigo XXV que todos os seres humanos têm direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar.

Assim, além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas, o direito à saúde representa consequência constitucional indissociável ao direito à vida, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal<sup>2</sup>.

O direito em tela é, portanto, um direito fundamental, previsto inicialmente no artigo 6º da Carta Constitucional e, depois, nos artigos 196 e seguintes da mesma Lei e não se restringe a tutelar aspectos biológicos do ser, mas, também, questões relacionadas à cidadania, justiça social, saneamento básico e segurança alimentar, por exemplo.

Ocorre que, se a saúde é um direito de todos e um dever do Estado, é necessário que o governo implemente meios para viabilizar o acesso universal e igualitário às políticas sociais de saúde, lançando mão de políticas públicas que permitam aos indivíduos obter acesso aos meios adequados para que possam, mais do que simplesmente sobreviver às intempéries da (má) saúde, viver de maneira digna, com qualidade de vida e com bem-estar.

Nesse contexto, no que diz respeito à saúde de crianças e adolescentes, o ambiente escolar se mostra como cenário ideal e propício para a visualização de suas demandas e atuação integrada e direcionada ao atendimento de grupos que, em formação, têm capacidade de se tornarem cidadãos de maior consciência quanto aos diversos temas que a pauta da Saúde emoldura.

Conforme aponta Farias *et al.* (2016), as políticas de saúde no contexto brasileiro têm se desenvolvido no reconhecimento da intersetorialidade, o que corrobora a valorização da promoção da saúde vinculada ao ambiente escolar como elemento transformador de realidades. A intersetorialidade se fundamenta, pois, na multidisciplinaridade e na prática integradora de

---

<sup>2</sup> Nesse sentido é o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com agravo 1.235.983 - Pernambuco, com Relatoria do Ministro Celso de Mello, julgado na Segunda Turma, em 04/05/2020 e disponível em: <[8](https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752676166#:~:text=%E2%80%93%20O%20direito%20%C3%A0%20sa%C3%BAde%20%E2%80%93%20al%C3%A9m,indissoci%C3%A1vel%20do%20direito%20%C3%A0%20vida.> Acesso em 20/08/2022.</a></p></div><div data-bbox=)

ações pensadas e executadas por distintos setores, os quais se articulam, complementam e interagem para compartilhar recursos e desenvolver metas e estratégias hábeis a enfrentar as problemáticas de maneira mais efetiva.

Inevitavelmente, os ambientes escolares possuem forte capacidade para atingir grande número de indivíduos e, dado seu caráter educativo, ser espaço de potencial mudança dos comportamentos e hábitos destes e, por conseguinte, de seus familiares e núcleos mais próximos. Destarte, o desenvolvimento de políticas públicas de saúde dentro das instituições escolares é o enfoque deste *paper*, o qual buscará, analisando o Programa Saúde na Escola, delinear alguns de seus desafios e suscitar suas potencialidades.

## **1 - RELEVÂNCIA DA DISCUSSÃO E BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA METODOLOGIA DA ANÁLISE**

O tema em comento, além de abordar agendas de grande importância social, como são as da saúde e a da educação, mostra-se ainda mais relevante ao discorrer acerca de uma política pública direcionada para estudantes, em sua maioria crianças e adolescentes, os quais, como se sabe, quando devidamente incentivados e instruídos, têm a possibilidade de mudarem suas próprias realidades, bem como a dos indivíduos que os cercam, funcionando como sujeitos multiplicadores de conhecimento e conscientização.

Por oportuno, essa seção apresenta breve consideração acerca da metodologia aplicada na elaboração deste *paper*, cuja proposta de análise é desassociada de quaisquer interesses setoriais e busca, em verdade, servir como ferramenta de reflexão aos parlamentares brasileiros, gestores das áreas da saúde e da educação, acadêmicos no geral e a quem mais se interessar pela temática em discussão.

O método utilizado trata-se de revisão integrativa da literatura, por meio da qual foi possível acessar estudos anteriores acerca do PSE. Busca-se, ao final, com a combinação de dados da bibliografia empírica e teórica, analisar certos aspectos desta política pública e, quem sabe, contribuir para o surgimento de novas reflexões e estudos que possam servir para o aprimoramento do Programa Saúde na Escola.

Conforme elucidada Fernandes *et al.* (2017), a revisão integrativa possibilita análises de pesquisas importantes que servem de suporte para a tomada de decisões e a melhoria da prática observada, proporcionando clarear a visão acerca de novos estudos sobre a temática abordada.

Assim, houve o levantamento de referências bibliográficas por meio de palavras-chave, como *PSE* e *Programa Saúde na Escola*, dando-se preferência às pesquisas empíricas. Em um

segundo momento, houve o estudo das normativas que regulamentam o programa, desde a sua criação, e, após, a análise dos desafios e potencialidades desta política pública.

Comumente utilizado em estudos como o presente, o modelo do ciclo de políticas públicas é uma formulação que, embora nem sempre seja aplicada exatamente nos moldes propostos pela teoria, servirá de maneira elucidativa como instrumento de análise deste programa de saúde, já que a divisão de suas fases facilita o entendimento e a própria execução da política pública. Nesta pesquisa, adota-se a visão apresentada por Secchi (2016) que propõe sete etapas ao ciclo de políticas públicas: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisões; implementação da política pública; avaliação; e extinção, sendo que, neste momento, será aplicada uma ótica ampliada à etapa da avaliação do PSE, tendo em vista que o objeto ora em análise diz respeito à política pública já instituída desde o ano de 2007.

Segundo Howlett *et al.* (2013), a etapa da avaliação pode ser entendida como um processo final por qual as políticas públicas passam (ou deveriam passar) para que seja possível prover a transparência devida de uma ação pública, servindo, sobremaneira, conforme os ensinamentos de Gertler *et al.* (2018) “*para fins de decisão orçamentária de continuidade, expansão ou término*” de uma política pública.

Nesse sentido, o Guia de Avaliação de Políticas Públicas – Análise *ex ante* do Brasil (p. 165), aponta que:

A avaliação envolve julgamento, atribuição de valor e mensuração da política, no sentido de melhorar seus processos de tomada de decisão e ajustar as linhas de intervenção [...] Tanto o monitoramento quanto a avaliação são funções de gestão indispensáveis que ajudam a fortalecer o planejamento dos programas e a melhorar a efetividade das ações. Em apoio ao planejamento da política, a avaliação e o monitoramento são atividades contínuas e integradas, de forma a: i) medir continuamente; ii) comparar o resultado obtido e o previsto; e iii) tomar decisões sobre medidas corretivas que reduzam falhas e elevem a eficiência (IPEA, 2018).

## **2 - O PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA**

Instituído em 2007 pelo Decreto Presidencial nº 6.286, o Programa Saúde na Escola (PSE), do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação, diante da necessidade de articular a integração entre seus setores, busca, em resumo, ampliar o alcance e o impacto das ações de saúde aos estudantes da rede pública de ensino e aos seus familiares por meio de ações intersetoriais.

Todos os municípios estão aptos a aderir ao PSE, segundo informado pela Portaria Interministerial nº 1.413, de 10 de julho de 2013, que definiu as regras e critérios para adesão ao

Programa. Para tanto, devem cadastrar-se no sistema eletrônico do programa, indicar quais são suas equipes de atenção básica, as escolas da rede pública, o número de educandos participantes e as ações a serem realizadas.

O decreto que deu origem ao PSE é formado por apenas nove artigos que abordam as bases do programa. O 1º, o institui no âmbito dos Ministério da Educação e da Saúde e aponta suas finalidades. O artigo 2º atribui os objetivos do Programa, dentre os quais, há, a título de exemplo, promover a saúde e a cultura da paz; articular as ações do SUS às ações das redes de educação básica pública, de forma a ampliar o alcance e o impacto de suas ações relativas aos estudantes e suas famílias, otimizando a utilização dos espaços, equipamentos e recursos disponíveis; promover a comunicação entre escolas e unidades de saúde, assegurando a troca de informações sobre as condições de saúde dos estudantes; e fortalecer a participação comunitária nas políticas de educação básica e saúde, nos três níveis de governo.

O artigo 3º, por sua vez, traz as diretrizes para a implementação do PSE, como a descentralização e respeito à autonomia federativa; a interdisciplinaridade e intersetorialidade; o cuidado ao longo do tempo; o controle social; e o monitoramento e avaliação permanentes.

No artigo 4º encontram-se as ações em saúde nas quais o PSE poderá se debruçar. No artigo 5º, são apontadas as competências dos Ministérios da Saúde e da Educação na execução do programa. Na sequência, o artigo 6º trata do monitoramento e da avaliação do PSE. No 7º há questões relacionadas às dotações orçamentárias. O artigo 8º aponta o prazo com que o MS e o MEC devem coordenar a pactuação das ações com os Estados, Distrito Federal e Municípios. Por fim, o artigo 9º aponta que o decreto entra em vigor na data de sua publicação.

A gestão ocorre de maneira compartilhada com Grupos de Trabalho Intersetoriais (GTI) responsáveis pelo planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações. A gestão se dá em todas as esferas do governo, municipal (GTI-M), estadual (GTI-E) e federal (GTI-F) (BRASIL, 2015).

Para desenvolver suas ações, o PSE se estrutura em três áreas denominadas componentes: o componente I diz respeito à avaliação das condições de saúde, o II à promoção de saúde e prevenção de agravos e, o componente III, à formação e capacitação de profissionais. As ações desenvolvidas dentro do componente I e II do PSE são divididas em essenciais e optativas. As ações essenciais (avaliação antropométrica; verificação da situação vacinal; saúde bucal; acuidade visual; segurança alimentar e promoção de alimentação saudável; promoção de cultura de paz; educação para saúde sexual, saúde reprodutiva e prevenção de DST/Aids; prevenção ao uso de álcool, tabaco e outras drogas) são obrigatórias e seus registros nos sistemas de monitoramento são fundamentais para estabelecer o alcance das metas e o repasse de recurso

financeiro. As optativas (saúde auditiva, desenvolvimento de linguagem, doenças negligenciadas, saúde mental, prevenção de acidentes, saúde ambiental, práticas corporais e atividades físicas) são de livre pactuação e não são consideradas para repasse financeiro (BRASIL, 2015).

Em relação aos recursos financeiros do PSE, tais verbas são transferidas do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos de Saúde dos Municípios e do Distrito Federal<sup>3</sup>, que devem fazer parte do Componente Variável do Bloco de Financiamento da Atenção Básica<sup>4</sup>. Seu valor corresponde a uma parcela extra do incentivo mensal às Equipes de Saúde da Família que atuam nesse Programa e serão pagos, em parcela única, a partir da adesão do município com base no número existente de equipes registradas no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde. De acordo com as portarias, o MEC não participa com recursos financeiros, mas apenas com o fornecimento do material para implementação das ações do programa - materiais, contudo, que não são especificados nas normativas do PSE.

Fato é que o Programa Saúde na Escola buscou responder a algumas problemáticas que vinham sendo largamente observadas no âmbito da interseção saúde-educação, ainda mais por estarem relacionadas com a dinâmica dos jovens brasileiros.

Como pontuado por Secchi (2012), “*o que define se uma política pública é ou não pública é a sua intenção em responder a um problema público*”. Assim, para que um problema se torne público é necessário que os atores políticos enxerguem a ocorrência de uma situação inadequada e que seja relevante para a coletividade, buscando-se, por conseguinte, alterar o *status quo*. Nesse sentido, o PSE busca possibilitar aos estudantes o correto exercício da cidadania e o usufruto dos direitos humanos, em uma articulação entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e as redes de educação pública, a fim de fortalecer o enfrentamento das vulnerabilidades no campo da saúde que possam comprometer o pleno desenvolvimento escolar, conforme sinalizado na apresentação do programa, no sítio eletrônico do Ministério da Educação<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Brasil. Ministério da Saúde (MS). Portaria nº 1.861 de 4 de setembro de 2008. Estabelece recursos financeiros pela adesão ao PSE para Municípios com equipes de Saúde da Família, priorizados a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que aderirem ao Programa Saúde na Escola - PSE. Diário Oficial da União 2008; 24 set.

<sup>4</sup> Brasil. Ministério da Saúde (MS). Portaria nº 3.146, de 17 de dezembro de 2009. Estabelece recursos financeiros para Municípios com equipes de Saúde da Família, que aderirem ao Programa Saúde na Escola - PSE. Diário Oficial da União 2010; 25 fev.

<sup>5</sup> Ministério da Educação. Programa Saúde nas Escolas. Apresentação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/programa-saude-da-escola/194-secretarias-112877938/secad-educacao-continuada-223369541/14578-programa-saude-nas-escolas>>. Acesso em 30 de setembro de 2022.

### 3 - OS DESAFIOS

Segundo a inteligência do Referencial de Controle de Políticas Públicas elaborado pelo Tribunal de Contas da União, uma vez em operação, as políticas públicas precisam ser continuamente avaliadas, por meio de avaliação *in itinere*. Assim:

É durante este período que se busca garantir (i) que as intervenções operem, de fato, conforme o planejado; (ii) que o desempenho destas seja eficiente e adequado – que entregue produtos e serviços de qualidade ao menor custo possível –; e (iii) que os objetivos das intervenções públicas sejam alcançados (eficácia) (BRASIL, 2021).

Por isso, nesta seção, em complemento intrínseco à posterior, por meio dos dados empíricos obtidos em pesquisas sobre o PSE, será possível observar se as ações do programa vêm sendo operadas como foram planejadas.

Na obra de Farias *et al.* (2016), foi realizada uma pesquisa qualitativa com o objetivo de conhecer e analisar o processo da intersetorialidade no PSE em um município da região metropolitana de Pernambuco, entrevistando profissionais da saúde e da educação nas 20 primeiras escolas que aderiram ao programa desde o seu lançamento. Na oportunidade, os pesquisadores utilizaram a análise de conteúdo por meio do programa computacional NVivo®, além do diário de campo.

No estudo, foi observado que embora os profissionais tenham relatado a inegável importância do PSE, também discorreram sobre a *baixa credibilidade quanto à execução do programa*. Assim, a credibilidade da política pública enquanto proposta de reorganização dos serviços de saúde de forma intersetorial e com o acolhimento da população juvenil, estava desacreditada pelos próprios profissionais envolvidos, já que algumas diretrizes do programa não eram seguidas corretamente. O Projeto Olhar Brasil foi bastante citado para justificar o descrédito do PSE. O projeto visa identificar os problemas visuais relacionados à refração em alunos matriculados na rede pública, mas, segundo relatado, é executado de maneira incompleta e ineficaz, não havendo consonância entre a norma e a prática.

A baixa credibilidade da execução do PSE também é notada na pesquisa de Carvalho (2015), onde o autor realiza uma análise qualitativa da alimentação e da atividade física de alunos acompanhados pelo programa no município de Castro Alves, no estado da Bahia, tendo como amostra os profissionais da saúde e da educação e os alunos que participaram do programa entre os anos de 2014 a 2015. O estudo aponta que os hábitos alimentares dos alunos não seguem as recomendações da política pública, e que, mesmo com a realização de práticas corporais de maneira regular, é necessário qualificar as ações voltadas à promoção da alimentação saudável e

atividade física para que as mudanças de estilo de vida possam se fazer permanentes na vida dos estudantes.

De volta à pesquisa de Farias *et al.* (2016), as informações ali obtidas indicaram que no nível municipal a participação da gestão no planejamento, monitoramento, implementação e avaliação não foi mencionada de forma significativa pelos profissionais, havendo *baixa credibilidade da gestão municipal*, o que diverge totalmente com o modelo de gestão proposto pelo PSE, no qual, como visto acima, a gestão deve ser compartilhada e feita de forma coletiva para, então, de fato atender às demandas locais. Nesse sentido, a carência de uma instância de coordenação competente para alinhar as ações dos diversos atores desta política pública, segundo o Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2014) é um indicador de que esta ação intersetorial não vem sendo adequadamente aplicada.

Dentre as áreas temáticas de ação do Programa Saúde na Escola, há a proposta de educação permanente e capacitação de profissionais da saúde e da educação, buscando lhes fornecer os instrumentos necessários para suas atuações. No entanto, o estudo de Farias *et al.* (2016) pontuou que os entrevistados relataram, em demasia, a *deficiência das capacitações*, havendo insatisfação geral dos profissionais, que apontaram ter participado de apenas uma capacitação durante a implantação do programa, o que não se repetiu após quase cinco anos. Os professores relataram que ficavam responsáveis por ações de saúde para as quais não eram devidamente qualificados, como, por exemplo, a detecção inicial de hanseníase e o teste de visão do Projeto Olhar Brasil, o que, ressalta-se, certamente, não explora de maneira adequada as potencialidades trazidas pela política pública, sendo tal atuação, inclusive, temerosa, já que uma detecção mal executada destes funcionários pode retardar tratamentos ou diagnósticos e causar prejuízos aos estudantes. Outrossim, a capacitação dos profissionais envolvidos na execução do PSE, bem como o envio de material didático específico às escolas são imprescindíveis para que as temáticas de saúde sejam incorporadas à grade curricular de maneira coerente e adequada (HIGA *et al.*, 2015).

De maneira semelhante, PIMENTEL *et al.* (2020), por meio de pesquisa documental baseada no Relatório de Avaliação das Ações do Programa Saúde na Escola, ocorridas em 16 escolas do município de Itapetinga/BA, no ano de 2018, apontaram como barreiras a serem superadas a necessidade de formação continuada dos agentes envolvidos nas atividades, a desarticulação na logística para execução das ações e a indisponibilidade de material didático específico.

Ademais, Farias *et al.* (2016) também verificou no depoimento de alguns profissionais entrevistados a existência de *conflitos de interesses entre os setores da saúde e da educação*, já

que cada setor possui suas próprias agendas e atribuições predefinidas, provocando sobrecarga nestes funcionários, o que também constitui óbice à implementação de uma política necessariamente intersetorial, tornando as ações insustentáveis. Dessa forma, é importante que os professores conheçam as ações das equipes de Estratégia de Saúde da Família (ESF) e que as equipes conheçam as propostas da escola para que possa existir um diálogo entre os dois setores (SOUZA *et al.*, 2011). O Trabalho de Conclusão de Curso de Almeida (2013), também aponta para o mesmo desafio. Nele, a pesquisadora buscou analisar o discurso de gestores da Saúde e da Educação sobre o PSE enquanto programa articulador, no município de São Felipe, no estado da Bahia. A autora indicou que divergências de interesses entre as secretarias mostraram-se como um entrave para a efetiva implementação do programa.

No que tange à pesquisa qualitativa realizada por Oliveira *et al.* (2018) para investigar a percepção que estudantes de escolas de Belo Horizonte, de onze a quatorze anos, possuíam em relação às atividades desenvolvidas pelo PSE, verificou-se que o Programa Saúde na Escola era visto, por muitos, como cuidado, ou seja, como uma forma de identificar os problemas e encaminhar as soluções, além de ter a possibilidade de obter informações e aprendizado na manutenção da própria saúde, mas, por outros, como uma benesse, um favor para o qual mostravam sua gratidão. Os pesquisadores destacaram que os entrevistados se mostraram passivos e receptivos, havendo *falta de protagonismo por parte dos estudantes em relação à produção da própria saúde*.

Em cenário semelhante, Giacomozzi *et al.* (2012) realizou pesquisa, por meio de questionários, com 789 alunos entre o sétimo ano do Ensino Fundamental e o terceiro ano do Ensino Médio, divididos entre as nove escolas públicas participantes do PSE no município de Florianópolis. Na ocasião, buscou-se averiguar o uso de álcool e outras drogas entre os menores. Os resultados revelaram que o álcool foi utilizado por 30,1% dos participantes, o tabaco por 20,1%, a maconha por 7%, a cocaína por 1,3% e o crack por 0,6%. Os estudantes que utilizavam álcool e outras drogas também faltavam mais às aulas, participavam mais de brigas, eram sexualmente mais ativos e se arriscavam mais frente ao HIV. São, portanto, percentuais que (presume-se) são ainda elevados para terem sido obtidos em escolas já participantes do PSE.

Em consonância à deficiência das capacitações o *despreparo dos profissionais em virtude da falta de formação adequada* também pode ser apontado como desafio a ser enfrentado pela política pública em comento. Na tese de doutorado de Oliveira (2017), a pesquisadora apontou que o PSE de Belo Horizonte apresenta algumas especificidades como a presença de uma equipe volante que realiza avaliação das condições de saúde dos escolares, além de um assistente de apoio vinculado à Secretaria Municipal de Educação. Este assistente, segundo a autora, é

selecionado e indicado pelos diretores das escolas e devem possuir ensino médio completo, conhecimentos básicos de informática, preferencialmente ser morador ou com vínculo com a comunidade do entorno da escola e estar na faixa etária de 18 a 40 anos. Ocorre que a avaliação de acuidade visual é realizada por esses assistentes e segue as diretrizes do Projeto Olhar Brasil (BRASIL, 2008). Os escolares identificados com alguma alteração são, então, encaminhados para o Centro Municipal de Oftalmologia (CMO) ou clínicas privadas credenciadas. O PSEBH, por sua vez, fornece os óculos.

Questiona-se aqui, entretanto, se as pessoas indicadas pelos diretores das instituições escolares, nos moldes acima descritos, cuja qualificação mínima é possuir ensino médio completo, são suficientemente capacitadas para aferir a acuidade visual dos estudantes.

Pela análise da tese de Oliveira (2017), é possível ainda apontar a *falta de espaço adequado para que as ações do PSE possam ocorrer da maneira como deveriam*. Tanto é que no mencionado estudo é apontado que quanto à saúde bucal a maioria dos exames é realizada dentro da sala de aula, na presença de todos, e não em local reservado. Segundo os assistentes, isso causa constrangimento aos alunos e muitos optam por não serem examinados diante da falta de uma privacidade mínima para que os exames sejam realizados. Nesse sentido, no manual de orientação do Projeto Olhar Brasil (2008) é apontado que deve haver um local calmo, bem iluminado, sem ofuscamento e com tamanho adequado para a distância correta em que deve ser posicionada a escala de sinais. Com relação à avaliação da saúde bucal, as orientações gerais do PSE também preconizam ambiente iluminado, com boa ventilação e disponibilidade de pia para lavagem das mãos.

Os dados do estudo também apontaram que, em relação às necessidades de atendimento em saúde bucal, somente 64,34% dos avaliados com alterações foram encaminhados para a UBS para tratamento, indicando a existência de uma possível *deficiência dos encaminhamentos realizados*.

Além disso, Oliveira (2017) ainda ressaltou que existe no PSE de Belo Horizonte - sendo possível presumir que também haja nos demais -, grande *dificuldade com a mobilização da comunidade, principalmente dos pais e/ou responsáveis pelos alunos*, havendo no programa a prevalência de uma visão médico-centrada focada na lógica dos encaminhamentos, sendo importante lembrar a importância da parceria com os familiares para que essas ações tenham continuidade nos ambientes além dos muros das escolas.

Por fim, da análise das legislações do Programa Saúde na Escola, de fácil acesso no Portal da Secretaria de Atenção Primária à Saúde<sup>6</sup>, normas estas que fazem parte da política pública e que contribuem para a sua construção e aperfeiçoamento, é possível observar que as portarias regulamentadoras do programa vêm sendo formuladas paulatinamente, sendo possível presumir que alguns dos entraves relatados nas pesquisas supra podem estar relacionados ao fato de que embora o PSE tenha sido instituído em dezembro de 2007, muitas questões do programa só vieram a surgir e a ser regulamentadas tempos depois. A título de exemplo, os primeiros manuais disponibilizados pelo governo com sugestões de atividades a serem realizadas nas escolas são do ano de 2015 (BRASIL, 2015)<sup>7</sup>. Ademais, a *demora no repasse dos recursos para a execução das ações previstas no programa* provavelmente prejudicaram a efetivação mais imediata dos resultados, uma vez que, repete-se, o PSE foi instituído em 2007, enquanto que a primeira portaria que habilita os municípios a receberem o repasse financeiro para o programa é de dezembro de 2011 (Portaria MS/GM nº 3.014, de 20 de dezembro de 2011).

A política pública, idealmente falando, deve ser considerada como o arranjo institucional hábil a produzir um encadeamento de ações organizada em função de um regime de efeitos. Assim, o que se busca numa política pública é a existência de um regime de efeitos jurídicos combinados e articulados numa amarração jurídica. A efetividade ideal do direito não reside, então, em um ato de vontade do gestor público, mas decorre da cultura institucional. E o acompanhamento desses desdobramentos e consequências ao longo do tempo é o que se chama de “regime de efeitos” (BUCCI, 2013).

Em continuidade, a próxima seção busca tratar das potencialidades do programa e trazer possíveis recomendações ao PSE.

#### **4 - POTENCIALIDADES E POSSÍVEIS RECOMENDAÇÕES**

Não obstante presente certas dificuldades estruturais e de execução, o Programa Saúde na Escola é uma política pública capaz de propiciar melhorias na qualidade de vida dos estudantes que dele fazem parte.

---

<sup>6</sup> Ministério da Saúde. Portal da Secretaria de Atenção Primária à Saúde. Legislações. Disponível em: <<https://aps.saude.gov.br/biblioteca/acervo/Mjg>>. Acesso em: 27/08/2022.

<sup>7</sup> BRASIL. Ministério da Saúde; Ministério da Educação. Guia de sugestões de atividades: semana saúde na escola. Brasília: Ministério da Saúde; Ministério da Educação, 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde; Ministério da Educação. Caderno temático: direitos humanos. Brasília: Ministério da Saúde; Ministério da Educação, 2015.

No estudo de Becker (2020), a autora analisou o impacto do Programa Saúde na Escola na prevenção da violência e no uso de álcool, tabaco e outras drogas. Assim, utilizando-se como metodologia o *propensity score matching* e o método de Lewbel (2012)<sup>8</sup> e com base nas informações da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar, Pense 2015, obteve resultados que indicaram que o PSE contribui para a prevenção do consumo de drogas, cigarros e de brigas. No caso do álcool e do bullying, não foram observados resultados significativos. As ações preventivas previstas no programa são atividades educativas e participativas, como rodas de conversa, teatro, dinâmicas, narrativas e outras.

Concluiu-se, portanto, que embora numericamente ainda pequenos, o PSE apresenta potencial como política pública de prevenção para a redução do consumo de substâncias psicotrópicas e da violência no longo prazo. Visualiza-se, dessa forma, a relevância da realização de ações preventivas nesta temática, uma vez que, por meio delas, é possível influenciar o comportamento de jovens ainda em processo de formação moral e social e possibilitar que a mudança de conduta os protejam de percalços futuros.

Ou seja, apontar a existência de desafios a serem enfrentados na execução desta política pública não significa dizer que o PSE não apresenta resultados positivos e que suas ações não tenham impacto na vida dos estudantes.

No estudo de Oliveira (2017), relatou-se que o município de Belo Horizonte contava, em 2015, com 173 escolas municipais de ensino fundamental distribuídas nas nove regionais, com um total de 157.201 escolares matriculados, na faixa etária entre 6 a 15 anos, sendo que 122.463 (77,90%) estavam pactuados pelo município, ou seja, tinham a autorização dos pais para participarem em qualquer atividade do PSE. Nas avaliações de saúde oftalmológica e bucal, ações que ocorrem independentemente do consentimento dos pais, 10.561 (12,26%) apresentaram alguma alteração na avaliação de acuidade visual, sendo-lhes ofertadas 9.269 (88,02%) consultas oftalmológicas, sendo que, destes, 7.293 (78,45%) escolares compareceram à consulta. Ademais, também foram fornecidos 2.211 óculos (30,32%). Já em relação à saúde bucal, 25.550 (30,54%) apresentaram alguma alteração. Destes, 16.439 (64,34%) compareceram às consultas odontológicas.

Diante dos números apresentados por Oliveira (2017) é inevitável ressaltar que, por mais que seja possível atestar o impacto positivo do PSE, já que houve grande quantidade de consultas agendadas, tanto oftalmológicas quanto odontológicas, bem como o fornecimento de óculos de grau aos estudantes, o programa tem potencialidade para ir além. Se no estudo realizado por

---

<sup>8</sup> LEWBEL, Arthur. **Using Heteroscedasticity to Identify and Estimate Mismeasured and Endogenous Regressor Models**. *Journal of Business and Economic Statistics*, 30, 67-80, 2012.

Oliveira (2017), 10.561 estudantes apresentaram alterações visuais, não é razoável que apenas 9.269 consultas tenham sido ofertadas e, muito menos, que destes 10.561 alunos que apresentaram alterações, só 2.211 tenham recebido óculos de grau.

Como recomendações aos gestores do PSE, Gomes Junior *et al.* (2021), aduzem que após a aderência ao PSE, os gestores devem fazer a adesão ao Programa Crescer Saudável e ao Programa NutriSUS; a definição de reuniões periódicas do GTI Municipal e o estabelecimento de cronograma de reuniões entre as Unidades de Saúde da Família e as Escolas de cada território, para planejamento, monitoramento e avaliação das ações, em estímulo à articulação intersetorial entre as instituições; e a construção e atualização de relação nominal dos estudantes, por série, com informações de saúde, data de nascimento e nº do Cartão Nacional de Saúde (CNS).

Percebe-se, portanto, que para que o PSE explore ao máximo suas potencialidades e possua maior sustentabilidade em suas ações é necessário que haja o comprometimento de todos os atores envolvidos nessa política pública, tanto os que a formulam - e constantemente editam normativas para sua regulamentação-, quanto os que a executam, sem falar nos destinatários finais do programa, cuja primordialidade protagonista já foi ressaltado neste *paper*.

Nesse sentido, a Política Nacional de Juventude (PNJ, 2006) traz os jovens como sujeitos de direitos, focalizando em caminhos de autonomia e participação ativa diante das possibilidades de atuação social. Por conseguinte, passa-se a conceber o jovem como um ator estratégico para o desenvolvimento social (ABRAMO, 2005). Dessa forma, o PSE possibilita que os estudantes, além de se tornarem sujeitos conscientes e responsáveis quanto aos seus próprios hábitos e condutas, possam também se configurar como atores multiplicadores destes conhecimentos nos ambientes familiares e sociais que transitam.

Ou seja, é recomendável que a participação dos estudantes nas ações de promoção da saúde e prevenção de agravos não fique restrita a palestras ou leitura de cartilhas, já que as ações devem contribuir para que os estudantes sejam protagonistas de sua própria saúde (PENSO *et al.*, 2013), devendo-se evitar, ainda, a imposição de conhecimentos de maneira verticalizada aos estudantes (CARNEIRO *et al.*, 2012).

Da análise dos estudos, percebeu-se que braços igualmente importantes são os dos pais e responsáveis, que têm o papel de autorizar seus filhos a participarem das ações não obrigatórias do PSE e, principalmente, a partir dos encaminhamentos do programa, se comprometerem a agendar e levar seus filhos às consultas médicas.

Nesse contexto, inclusive, sugere-se aqui que a equipe de assistência ao programa, ao invés de ficar responsável por atividades mais técnicas, como a aferição de acuidade visual - que deveria ser realizada por profissional capacitado para tanto -, fique responsável por funções

administrativas, como a promoção de estratégias para promover maior diálogo entre os profissionais da saúde e da educação, bem como cruzar suas agendas e possibilitar que a integralidade de suas ações sejam viáveis frente às diversas demandas que cada um desses profissionais já possui. Ademais, outra lacuna observada e que poderia ser preenchida pela atuação dos assistentes é, ao invés de mero encaminhamento, procederem à marcação das consultas médicas de acordo com a agenda dos estudantes, sinalizando a data e o horário aos responsáveis e, após, os cobrando de terem, realmente, levado os alunos às consultas.

Salienta-se, por oportuno, que os profissionais da saúde e da educação devem ser qualificados e capacitados frequentemente, e não de maneira pontual, sendo necessário que tenham conhecimentos teóricos e práticos acerca da educação integral, intersetorialidade e integralidade em saúde. Ademais, o planejamento das ações deveria ocorrer de maneira coletiva e não de forma desarticulada, buscando inserir as ações do programa na matriz curricular dos estudantes.

Outrossim, também não foi observado nas pesquisas selecionadas a existência de canais de comunicação ao PSE para ouvir reclamações, sugestões ou atender às necessidades e demandas dos diferentes interessados neste programa, ponto negativo à intersetorialidade a que se propõe a política pública em apreço.

Seria profícuo, ainda, que futuros estudos se debruçassem em analisar se o PSE vem operando regularmente em suas estruturas de gestão para monitorar de maneira contínua o desempenho da política pública e prestar contas periódicas à população.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Analisando o Programa Saúde na Escola, política pública instituída em 2007 pelo Decreto Presidencial nº 6.286 com o intuito de articular a integração entre os setores da saúde e da educação para ampliar o alcance e o impacto das ações de saúde aos estudantes da rede pública de ensino e aos seus familiares, o presente *paper* buscou, por meio de bibliografia integrativa, apontar alguns dos desafios a serem superados pelo programa, bem como potencialidades e possíveis recomendações ao aprimoramento do PSE.

Destarte, foi possível perceber que apesar do PSE representar um avanço quanto à criação de políticas públicas intersetoriais, sendo certo que, efetivamente contribui na vida de inúmeros estudantes, percebe-se que a política pública enfrenta problemas que precisam ser encarados de maneira responsável, não só pelos gestores da área da saúde e da educação, mas também por todos os agentes envolvidos nela.

Nesse sentido, ressaltou-se algumas barreiras a serem superadas. São elas, em síntese, a dificuldade no processo de intersectorialidade entre educação e saúde; a baixa credibilidade da gestão municipal; a deficiência das capacitações aos profissionais que atuam no PSE; o constante conflito de interesses entre os setores da saúde e da educação; a falta de protagonismo por parte dos estudantes em relação à produção da própria saúde; problemas estruturais das escolas; deficiência dos encaminhamentos realizados; dificuldade na mobilização da comunidade; e a demora no repasse dos recursos para a execução das ações previstas no programa.

Desta forma, depreende-se a importância da existência de uma boa gestão local que ampare e possibilite a sustentabilidade de práticas intersectoriais, bem como a elaboração de instrumentos de avaliação do PSE, artifícios essenciais que poderiam, periodicamente, aferir o desempenho e o progresso do programa e corrigir suas debilidades de maneira mais célere e precisa, lembrando-se que o monitoramento é, inclusive, uma das diretrizes do programa.

Ressalta-se a importância de que as instituições passem a valorizar a inovação, o diálogo e o compartilhamento de informações entre si para que seja possível a construção de uma nova cultura organizacional que viabilize a correta execução do PSE.

O Programa Saúde na Escola, como visto, traz mudanças positivas para a população que dele se beneficia, gerando impactos de potencial que devem ser valorizados. É necessário, contudo, ajustes e aperfeiçoamentos que o permitirão cumprir com seus objetivos e diretrizes de maneira mais efetiva, célere e eficaz.

Espera-se, por fim, que o presente estudo possa suscitar novos questionamentos e fomentar outras pesquisas acerca do PSE, buscando contribuir para o necessário aperfeiçoamento desta política pública.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

ABRAMO, H. **O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro.** In M. V. de Freitas. *Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais.* São Paulo: Ação Educativa. 2005.

ALMEIDA, T. **Programa Saúde na Escola: percepção de gestores de saúde e educação de um Município do Recôncavo Baiano.** RI-FAMAM, 2013.

BECKER, Kalinca Léia. ANÁLISE DO IMPACTO DO PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA SOBRE A VIOLÊNCIA E O CONSUMO DE SUBSTÂNCIAS ILÍCITAS DOS JOVENS NAS ESCOLAS BRASILEIRAS. **Análise Econômica**, v. 38, n. 76, jun. 2020.

BRASIL. Manual de Avaliação de Políticas públicas – Análise ex-ante. Disponível em: <[https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-analise-ex-ante\\_19022018-1.pdf/view](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-analise-ex-ante_19022018-1.pdf/view)>. Acesso em: 21/08/2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Educação. Caderno do Gestor do PSE. Brasília: Ministério da Saúde, 2015. 68p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Projeto Olhar Brasil: triagem de acuidade visual: manual de orientação. Ministério da Saúde. Ministério da Educação. Brasília: Ministério da Saúde, 2008. 24p. (Série A. Normas e Manuais Técnicos). Available from: <http://portaldoprofessor.mec.gov.br/storage/materiais/0000015497.pdf>

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Passo a passo PSE : Programa Saúde na Escola : tecendo caminhos da intersetorialidade / Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica, Ministério da Educação. – Brasília : Ministério da Saúde, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 6.286, de 5 de dezembro de 2007. Institui o Programa Saúde na Escola - PSE, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 dez. 2007.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Referencial para avaliação de governança de políticas públicas. Brasília: TCU, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial de controle de políticas públicas / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Gabinete da Ministra-Corregedora Ana Arraes; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 150 p. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

Carneiro ACLL, Souza V, Godinho LK, Faria ICM, Silva KL, Gazzinelli MF. Educação para a promoção da saúde no contexto da atenção primária. **Rev Panam Salud Publica**. 2012; 31(2):115-120.

CARVALHO, L. **Análise qualitativa da alimentação e atividade física de alunos acompanhados pelo programa Saúde na Escola (PSE) no município de Castro Alves (BA)**. RI-FAMAM, 2015.

FARIAS, Isabelle Carolline Veríssimo de *et al.* Análise da Intersetorialidade no Programa Saúde na Escola. **REVISTA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO MÉDICA**, Pernambuco, v. 40, n. 2, p. 261-267, jun. 2016.

FERNANDES, MÁRCIA ASTRÊS *et al.* SENTIMENTOS E EMOÇÕES DE TRABALHADORES DE ENFERMAGEM FRENTE A ACIDENTES DE TRABALHO: uma revisão integrativa. **Revista Prevenção de Infecção e Saúde**, v. 3, n. 2, p. 45-52, 2017.

GERTLER, Paul J. et al. **Avaliação de Impacto na Prática**. Segunda edição. 2. ed. Washington D.C: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial, 2018.

GIACOMOZZI, Andréia Isabel et al. Levantamento sobre uso de álcool e outras drogas e vulnerabilidades relacionadas de estudantes de escolas públicas participantes do programa saúde do escolar/saúde e prevenção nas escolas no município de Florianópolis. **Saúde e Sociedade**, [s.l.], v. 21, n. 3, p.612-622, set. 2012. FapUNIFESP

GOMES JUNIOR, Wellington Ramos. DA SILVA, Neilton. **Políticas educativas e direitos de cidadania: programa saúde na escola**. Cruz das Almas, BA: Mestrado Profissional em Gestão Pública e Segurança Social (PPGPSS-UFRB), 2021, 26p.

HIGA, EFR; BERTOLIN, FH; MARINGOLO, LF; RIBEIRO, TFSA, FERREIRA, LHK, OLIVEIRA, VASC. **A intersectorialidade como estratégia para promoção da saúde sexual e reprodutiva dos adolescentes**. Interface (Botucatu) [Internet]. 2015; 19(Suppl 1): 879-891.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. PEARL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.

IPEA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018. v. 1 (192 p.)

OLIVEIRA, Fernanda Piana Santos Lima de et al. Percepção de escolares do ensino fundamental sobre o Programa Saúde na Escola: um estudo de caso em Belo Horizonte, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s.l.], v. 23, n. 9, p.2891-2898, set. 2018. FapUNIFESP.

OLIVEIRA, Fernanda Piana Santos Lima. **AVALIAÇÃO DO PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA COM FOCO NA INTEGRAÇÃO ENTRE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE E ESCOLA DE ENSINO FUNDAMENTAL: UM ESTUDO DE CASO EM BELO HORIZONTE, BRASIL**. Orientadora: Prof. Dra. Efigênia Ferreira e Ferreira. Co-Orientador: Prof. Dra. Andrea Maria Duarte Vargas. 2017. 226f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Odontologia da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

PENSO, M.A., RODRIGUES BRASIL, K.C.T, ARRAIS, A.R., LORDELLO, S.R. A relação entre saúde e escola: percepções dos profissionais que trabalham com adolescentes na atenção primária à saúde no Distrito Federal. **Saúde Soc**. 2013; 22(2):542-553.

PIMENTEL, G; et al. Política Nacional de Saúde na Escola: o município de Itapetinga-BA em discussão. A educação em suas dimensões pedagógica, política, social e cultural 4. Org. Solange Aparecida de Souza Monteiro. – Ponta Grossa, PR: Atena, 2020.

PNJ, Política Nacional da Juventude (Secretaria Nacional da Juventude). **Diálogo nacional para uma política pública de juventude**. São Paulo: Pólis. 2006.

Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). Sala de notícias. Programa Saúde na Escola promove valorização da saúde em prol do desenvolvimento dos escolares de BH. 2013. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=118380&pIdPlc=&app=salanoticias#channel=f1e721b90ab429f&origin=http%3A%2F%2Fportalpbh.pbh.gov.br%3A80>>. Acesso em 20 de agosto de 2022.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo, Cengage Learning, 1ª edição. 2012.

SEVERO, Fernanda Nascimento et al. **Análise da efetividade do programa saúde na escola – revisão integrativa**. Anais VI CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, Campina Grande: Realize Editora, 2019.

SOUZA, AA, SOUZA, V, GUERRA, M. **Educação e saúde na escola**. Belo Horizonte: CAED-UFMG; 293p. il. ISBN:978-85-64724-06-8. 2011.

## **DIREITO A MORADIA E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: COMO A EXPANSÃO DAS MILÍCIAS IMPEDE O EXERCÍCIO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Mariana Brito Limpo da Cunha e Silva Ferreira Pauzeiro<sup>1</sup>

**RESUMO:** Trata-se de apresentação da pesquisa realizada para elaboração da dissertação de mestrado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro em políticas públicas. A dissertação buscou investigar a relação entre o avanço das milícias e a não implementação de políticas urbanas em prol das comunidades periféricas. Analisando o surgimento das milícias e sua relação simbiótica com o Poder Público, o estudo pretendeu demonstrar que esse último optou propositalmente por omitir-se, deixando de promover a urbanização em parte do Estado do Rio de Janeiro, precipuamente na região periférica. A conceituação das milícias, como se verá, não é atividade das mais simples em razão da aparentemente inesgotável criatividade dos milicianos. Pretende-se demonstrar que para além daqueles serviços tradicionalmente citados pela doutrina – taxa de segurança, transporte ilegal de passageiros e comércio de gás e tevê pirata – somam-se diversos outros, como a agiotagem e cobrança sobre transações imobiliárias. Neste desiderato, será esclarecido, inclusive, os motivos que levaram a adoção da nomenclatura “milícia” em detrimento de outras existentes. Será exemplificado também como as milícias se tornaram um empreendimento tipicamente capitalista, culminando no ponto auge da pesquisa: a relação das milícias com a criação do solo urbano. O problema que a dissertação busca compreender é a relação entre a não implementação de políticas urbanas e o avanço das milícias nas regiões periféricas no Estado do Rio de Janeiro. A hipótese ventilada é de que o Estado deliberadamente optou por negligenciar parte da cidade, permitindo o avanço das milícias. Em outras palavras, o objetivo da dissertação foi analisar em que medida a implementação de políticas urbanas seria capaz de minimizar o avanço das milícias sobre as regiões periféricas da cidade. Para tanto, fez-se um recorte temporal dos anos 60 até os anos atuais e a região da baixada fluminense e zona oeste da cidade do Rio de Janeiro. A metodologia empregada foi a revisão de literatura exploratória, com recortes de jornais e realização de entrevistas semi-estruturadas. Com isso,

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGD/UNIRIO). Defensora Pública. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9451186657408277>. Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro

busca-se dar novo enfoque ao debate sobre as milícias - desta feita não apenas a enxergando pela ótica da segurança pública, mas principalmente reclamando sua inclusão na agenda das políticas urbanas. No presente artigo, buscou-se relacionar os pontos principais da dissertação (cidade, milícia e criação do solo urbano) com direito à moradia digna.

Palavras-chave: Direito à cidade. Direito à moradia. Periferia..

**ABSTRACT:** This is a presentation of the research carried out for the elaboration of the master's thesis by the University of the State of Rio de Janeiro in public policies. The dissertation sought to investigate the relationship between the advance of militias and the non-implementation of urban policies in favor of peripheral communities. Analyzing the emergence of militias and their symbiotic relationship with the Public Power, the study aimed to demonstrate that the latter deliberately chose to omit itself, failing to promote urbanization in part of the State of Rio de Janeiro, mainly in the peripheral region. The concept of militias, as will be seen, is not the simplest of activities due to the apparently inexhaustible creativity of militias. It is intended to demonstrate that in addition to those services traditionally mentioned by the doctrine - security fee, illegal passenger transport and gas trading and pirated TV - there are several others, such as loan sharking and collection of real estate transactions. In this desideratum, it will be clarified, including the reasons that led to the adoption of the nomenclature “militia” to the detriment of other existing ones. It will also be exemplified how the militias became a typically capitalist enterprise, culminating in the peak of the research: the relationship of militias with the creation of urban land. The problem that the dissertation seeks to understand is the relationship between the non-implementation of urban policies and the advance of militias in the peripheral regions of the State of Rio de Janeiro. The hypothesis put forward is that the State deliberately chose to neglect part of the city, allowing the militias to advance. In other words, the objective of the dissertation was to analyze to what extent the implementation of urban policies would be able to minimize the advance of militias on the peripheral regions of the city. For that, a temporal cut was made from the 60s to the present years and the region of the Baixada Fluminense and the west side of the city of Rio de Janeiro. The methodology used was the exploratory literature review, with newspaper clippings and semi-structured interviews. With this, we seek to give a new focus to the debate on militias - this time not only viewing them from the perspective of public security, but mainly demanding their inclusion in the urban policy agenda. In this article, we sought to relate the main points of the dissertation (city, militia and creation of urban land) with the right to decent housing.

**Keywords:** Right to the city. Right to housing. Periphery

### **Introdução:**

A expansão das milícias, sobretudo na região centro oeste da cidade do Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense, chama a atenção da sociedade e divide opiniões. Inicialmente, alguns chegaram a acreditar que as milícias eram uma forma da comunidade se organizar e garantir segurança para os moradores desprovidos de atenção estatal. Afirmava-se que este era um movimento genuíno, onde policiais, ex-policiais e membros das forças de segurança pública moradores de comunidades carentes, cansados de combater o tráfico durante o trabalho, mas entre seus pares, precisarem esconder suas identidades profissionais, resolveram se unir para expulsar a criminalidade local.

Logo, porém, esse grupo de agentes estatais abandonou seus ideais de combate à criminalidade para ele próprio se tornar fonte geradora de ilicitudes. A pretexto de expulsar o tráfico de drogas da comunidade e impedir a prática de qualquer crime dentro daquele nicho territorial, os milicianos impõem seus valores morais e expropriam o lar de qualquer morador que questione ou não aceite as regras por eles impostas. Sob a bandeira de dar segurança e proteção a comunidades carentes abandonadas pelo Poder Público, esse grupo paramilitar armado e hostil, exige o pagamento de taxas de moradores e comerciantes em troca de uma utópica paz.

Entretanto, os métodos pouco ortodoxos de contenção do tráfico e a substituição de uma forma de dominação por outra logo acendeu o alerta dos estudiosos, indicando que também as milícias representam uma forma de violência contra a comunidade local. Além disso, o monopólio de serviços, supostamente para facilitar a vida dos moradores, como as vans que chegam onde os ônibus regulares não passam, logo se expandiu para outras atividades como venda de gás, internet e televisão a cabo em regime de monopólio.

Atenta a situação vivenciada por importante parcela da população, havendo pesquisas indicando que 33.9%<sup>2</sup> dos cidadãos residentes na cidade do Rio de Janeiro morem em área sob a influência das milícias, foi elaborada a dissertação final de mestrado pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro tendo como problema compreender a relação entre a não

---

<sup>2</sup> Dados obtidos do *Mapa dos Grupos Armados no Rio de Janeiro – produzido em parceria pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (GENI/UFF)*, o *datalab Fogo Cruzado*, o *Disque-Denúncia*, o *Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP)* e a *plataforma digital Pista News*

implementação de políticas urbanas e o avanço das milícias nas regiões periféricas no Estado do Rio de Janeiro. Fosse o Estado presente, as milícias se instalariam nesses espaços?

Já de início deixa-se claro que a presença que se investiga não é relativa às forças policiais, mas sim a presença do Estado como gestor do espaço público. Fosse o Estado capaz de intervir nos territórios, garantindo-os de serviços básicos de infraestrutura, mobilidade e lazer, haveria espaço para as investidas das milícias? Ou é justamente a falta de concorrência que permite às milícias se apresentarem e fornecerem o monopólio de serviços públicos?

Com isso, a criminalidade tangencie o tema da pesquisa, mas não é o foco da abordagem. Na verdade, a hipótese ventilada é de que o Estado deliberadamente optou por negligenciar parte da cidade, permitindo o avanço das milícias. Isso ocorre tanto quando abre mão de sua função de gestor do território e se rende aos interesses mercadológicos, como também quando assume uma posição de Estado mínimo e seleciona onde atuar, provendo a parte central de infraestrutura e dando a periferia apenas repressão e violência.

O enfrentamento do tema teve como objetivo analisar em que medida a implementação de políticas urbanas seria capaz de minimizar o avanço das milícias sobre as regiões periféricas da cidade. Além disso, busca-se lançar novas luzes sobre as milícias para além de suas atividades originárias, com o transporte alternativo de passageiros para sua atual forma de atuação, criando solo urbano e não apenas dominando as comunidades já existentes.

Embora haja informações de que as milícias tenham se capilarizado e que extrapolaram os limites territoriais do Estado do Rio de Janeiro (MANSO, 2020), sendo replicados tal qual uma franquia em outros estados da federação, a dissertação usou como marco temporal a década de 1960 até os dias atuais e escolheu os solos fluminenses para ser abordada, dando especial atenção a região da Baixada Fluminense e zona oeste da cidade do Rio de Janeiro.

Empregou-se como metodologia a revisão de literatura exploratória, com recortes de jornais e realização de entrevistas semi-estruturadas com figuras públicas em constante contato com as milícias. Neste desiderato, foram ouvidos para fins de pesquisa além do sociólogo Ignácio Cano, a Defensora Pública Maria Julia Miranda, ex-coordenadora do Núcleo de Terras da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUTH), o Presidente do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), Dr. Philippe Campello Costa Brondi da Silva e o Coordenador do Grupo de Atuação Especial contra o Crime Organizado (GAECO), o promotor de justiça carioca, Dr. Bruno Corrêa Gangoni.

As entrevistas buscaram além de contextualizar o papel de cada um desses agentes na estrutura do Estado, refletir sobre o movimento das milícias e como a ação dos entrevistados

e/ou as organizações que apresentam impactam às atividades das milícias. A opinião dos entrevistados foi trazida ao longo de toda a dissertação, servindo por vezes para exemplificar os temas sensíveis da pesquisa e também como reflexões que se entendem necessárias de serem compartilhadas.

Apresentado o panorama geral do texto, com a identificação de seu objeto e hipótese a ser investigada, passa-se a expor como o trabalho foi desenvolvido.

Inicialmente, entendeu-se necessária a compreensão de dois fenômenos distintos: por um lado, a formação das cidade, seu desenvolvimento e o direito à moradia e, pelo outro, o surgimento e a expansão das milícias, contextualizando-as dentro da chamada “guerra às drogas”. Solidificados esses dois pilares, o próximo passo foi interliga-los relacionado a ocupação desordenada nas regiões periféricas da cidade como solo fértil para a tomada de poder pelos milicianos.

Se por um lado o Estado deixa de planejar a outra cidade, as milícias se apresentam como solução para o urbanismo diferido. Se faltam serviços básicos, as milícias de forma clandestina oferecem o mínimo existencial para a população. Onde a sensação de insegurança dos moradores é constante, permeada por inúmeros conflitos entre traficantes e policiais, os milicianos oferecem a pacificação social, tornando as favelas locais tranquilos e supostamente sem violência.

Com isso, surgiu o terceiro pilar, o qual é, na verdade, uma integração dos dois primeiros. No terceiro capítulo da dissertação foi analisado o *modus operandis* atual das milícias que, dentre vários ramos econômicos que escolheu para obtenção do lucro, viu na criação do solo urbano uma inesgotável fonte de renda. Neste sentido, as milícias foram comparadas a uma empresa capitalista, sendo o urbanismo diferido por elas praticado seu principal ativo.

Concluiu-se ao final do trabalho que a ação das milícias viola os direitos fundamentais da população residente nas comunidades sob sua influência e mais do que isso, atua como verdadeiro gestor do espaço público, criando o solo urbano. É o que ocorre quando as milícias ocupam ruas e praças para construir lojas e bares, alugando esses espaços. Ou quando edifica prédios e os comercializa através de linha de crédito ofertada pelos próprios, como ocorre até hoje na Muzema, mesmo após a queda de um edifício em 2019.

O resultado almejado com a dissertação era traçar um diagnóstico do problema público que se tornou a ocupação irregular do solo promovida pelos milicianos. Ao longo da pesquisa, percebeu-se como as milícias tem várias nuances a serem investigadas, as quais vão desde a discussão sobre a perda da soberania do Estado nos territórios em que elas se fazem presente,

passando pela compreensão do sistema neo liberal e a lógica capitalista da qual os milicianos se apropriaram com desenvoltura.

Findo o trabalho e publicada a dissertação, acredita-se que a maior contribuição alcançada foi justamente apresentar um enfoque ao que se parece inédito no sentido de enxergar as milícias como um problema público não só ligado as políticas públicas de segurança, mas também de política urbana. As entrevistas contribuíram também por trazer um panorama do que está sendo feito por órgãos públicos para frear os avanços das milícias, muito embora se perceba que as ações não são integradas entre si, havendo vários atores que deveriam se fazer presentes para conter a ação dos milicianos.

Buscando apresentar a pesquisa, neste artigo tratei de forma sintética dos três pilares que sustentam a dissertação: a cidade, as milícias e a criação do solo urbano pelas milícias. Objetivando trazer uma narrativa lógica, optou-se por focar os pontos nodais sob a ótica do direito fundamental à moradia digna. Por esta razão, o presente artigo mais do que uma sinopse da dissertação, é a apresentação das conclusões que se tira sobre a interferência desses grupos criminosos sobre a população periférica, subjugada pelas milícias. Pretende-se com isso demonstrar como o direito à moradia é afetado pela expansão das milícias.

Para tanto, inicia-se a abordagem pela discussão sobre a expansão das cidades e o processo de exclusão de grande parte da população no processo de urbanização.

Em seguida, serão apresentadas as características principais das milícias e indicados alguns dos impactos para as comunidades que estão sob seu domínio. Só então será possível enfrentar a hipótese a ser investigada neste artigo, qual seja, se as milícias impedem o exercício de direitos fundamentais, sendo objetivo deste trabalho demonstrar que o direito a moradia vai além da existência de uma casa. Será analisado também a atuação do Estado no processo de efetivação deste direito fundamental e suas políticas para o fomento de novas moradias. Para tanto, será utilizado o método de pesquisa exploratória através de levantamento bibliográfico.

## **1. Direitos humanos, direito à moradia e princípio da dignidade da pessoa humana na urbanização das cidades.**

Antes de se traçar breves apontamentos sobre o processo de urbanização das cidades, opta-se por começar a abordagem pelo direito fundamental que deveria ter norteado a atuação dos gestores públicos, qual seja, garantir a massa de camponeses o direito à moradia digna.

Segundo SARLET (2010), direitos humanos e direitos fundamentais são comumente utilizados como sinônimos, mas teriam entre si uma distinção ligada ao positivismo jurídico.

Nesse sentido, direitos fundamentais seriam os direitos do ser humano incluídos e reconhecidos dentro do ordenamento jurídico de determinado Estado-nação, ao passo que direitos humanos aspiram validade universal, aplicável a todos os povos e tempos, com caráter supranacional, pois independem de vinculação com determinada ordem constitucional.

A definição do que seriam direitos humanos demanda grande discussão justamente por não haver uma norma positivada capaz de explicá-la, decorrendo sua compreensão da análise do próprio ser humano como ser individual e único, independente de leis e normas para o reconhecimento de seus direitos. Para os positivistas, tal definição causa uma grande insegurança, pois todo o seu arcabouço teórico é calcado na existência de uma norma superior a dar validade as normas inferiores. A pirâmide de Kelsen é justamente a figura que ilustra esse imaginário. Rechaçando o Direito jusnaturalista que retira de Deus, da Natureza ou do próprio Homem o fundamento externo para explicar o dever de se cumprir uma norma, os positivistas valem-se de um “regime de terror, imposto por autoridades estatais investidas segundo as regras constitucionais vigentes, e que exercem seus poderes dentro da esfera formal de sua competência” já que não existe outra justificativa ética, senão existência deste próprio Estado a impor a aplicação de suas normas. Não por outra razão, haveria uma incompatibilidade na definição de direitos humanos autênticos com a concepção positivista do Direito, pois essa se contenta com a validade formal das normas jurídicas, ignorando uma esfera mais profunda e pautada no valor ético do direito. (COMPARATO; 2008).

Entretanto, os direitos humanos se fundam na existência do homem enquanto ser, independentemente de qualquer precisão, abandonando-se uma definição presa e engessada sobre os direitos humanos. É preciso reconhecer que eles são “direitos próprios de todos os homens, enquanto homens, à diferença dos demais direitos, que só existem e são reconhecidos, em função de particularidades individuais ou sociais do sujeito”. Por essa razão, são “direitos universais e não localizados (IBIDEM, p.29)” em constante transformação e atualização, já que o homem é um ser histórico.

Nessa toada, o direito à moradia foi elevado pela Constituição Federal a direito fundamental, o que implica em dizer que está no núcleo duro da Carta Magna<sup>3</sup>. Além disso, está previsto na Declaração Universal dos Direitos do Homem<sup>4</sup>, o que lhe confere tanto a natureza de direito fundamental como de direito humano.

---

<sup>3</sup> V. art. 6º, caput da CRFB/88

<sup>4</sup> V. art. 25, §1º da Declaração Universal dos Direitos do Homem

Alterações legislativas não poderão suprimir esse direito, tal qual garante o princípio do não retrocesso. Segundo esse princípio, direitos fundamentais podem ser acrescidos, mas jamais retirados da Constituição, incorporando-se aos direitos de todos os cidadãos brasileiros. Assim, seria inconstitucional qualquer medida que sem a criação de outros esquemas compensatórios viesse anular, revogar ou aniquilar esse núcleo essencial. Ademais, na qualidade de direito de prestação, o direito à moradia passa a ser um direito subjetivo e uma vez ingressado no programa social, a retirada do beneficiário e a supressão do programa implicaria em verdadeiro retrocesso social, violando igualmente os princípios da confiança e da segurança jurídica (CANOTILHO, 2003).

Em verdade, o direito à moradia efetiva a dignidade da pessoa humana, sendo inconcebível que alguém possa ter uma vida digna sem ter um teto onde habitar. Assim,

sempre haveria como reconhecer um direito fundamental à moradia como decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal), já que este reclama, na sua dimensão positiva, a satisfação das necessidades existenciais básicas para uma vida com dignidade, podendo servir até mesmo como fundamento direto e autônomo para o reconhecimento de direitos fundamentais não expressamente positivados, mas inequivocamente destinados à proteção da dignidade (SARLET; 2010, p.12).

A dignidade da pessoa humana por sua vez, implica no reconhecimento de que todo homem tem dignidade e não um preço, como as coisas. “O homem como espécie, e cada homem em sua individualidade, é propriamente insubstituível: não tem equivalente, não pode ser trocado por coisa alguma” (COMPARATTO, 2008, p.26). Além disso, o homem é o único ser cuja sua própria existência por si só já é um valor absoluto e não um meio para alcançar outros fins. Os demais seres valem como meio de satisfação das necessidades do homem. A dignidade do homem é a sua própria autonomia, sua aptidão para formular suas regras de vida.

Princípio fundante do Estado brasileiro<sup>5</sup>, a dignidade da pessoa humana possui várias faces. Para ser alcançada, perpassa pela concretização de diversos outros direitos. É o que ocorre com o direito à moradia.

Inserido nos chamados direitos humanos de segunda dimensão, entende-se que é dever do Estado propiciar moradia a todos, por mais utópica e distante que seja a promessa constitucional da realidade brasileira. Diversos doutrinadores defendem que assim como o direito à saúde e à educação, também o direito à moradia seria um direito público subjetivo e, portanto, exigível judicialmente em caso de inércia estatal em efetivá-lo (BARCELLOS, 2002). Enquanto direito

---

<sup>5</sup> V. art. 1º, III, da CRFB/88.

social, conduz a expectativa de uma postura ativa do Estado, permitindo que todos, indistintamente, tenham acesso a este direito.

A espera por uma postura ativa do Executivo está amparada ainda no Direito Internacional, na medida em que o Brasil ratificou em 1992 o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais através do Decreto 591 daquele mesmo ano. Nessa medida, deve agir para que de forma progressiva efetive o direito a moradia, pois assim se comprometeu perante os demais países signatários (CARBONARI, 2017).

Para garantir que o Pacto não seja letra morta, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas instituiu o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. É ele que analisa os relatórios elaborados por cada Estado-membro e emite observações finais para solução dos problemas detectados. Além disso, o Comitê conceituou o que é moradia adequada, descrevendo os elementos mínimos que devem ser perseguidos por todos os Estados-membros. Assim, a moradia adequada deve, necessariamente, atender aos seguintes requisitos:

- 1) Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não tem um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças;
- 2) Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não tem água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo;
- 3) Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes;
- 4) Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde;
- 5) Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levadas em conta,
- 6) Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidade de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas,
- 7) Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (ONU, 1991)”

Analisando o processo de urbanização brasileiro, foi possível perceber que esses ditames passaram ao largo da preocupação dos gestores públicos que abdicaram do seu papel e permitiram que a ocupação dos espaços públicos fosse feita de forma desordenada.

Com efeito, até a década de 60, a maior parte da população brasileira era rural, invertendo-se esta proporção em apenas dez anos, quando 55,9% das pessoas passaram a habitar os centros urbanos, contra 44,1% das quais se mantiveram no campo (ARANTES, VAINER, MARICATO; 2002).

Chamado por SANTOS de “metropolização da pobreza”, ocorreu o movimento de transferência da indigência das áreas rurais para a periferia dos espaços metropolitanos.

Ocupações ilegais ocorriam sem que o Estado as reconhecesse e, portanto, sem que pudesse ser por elas responsabilizado, numa espécie de leniência governamental. (SANTOS, 2012). O resultado foi crescimento acelerado das cidades na mesma proporção em que se agravaram as desigualdades sociais. De um lado, há a cidade funcional, voltada para uma minoria, onde os serviços essenciais funcionam e são prestados pelo Estado. Do outro, há uma maioria vivendo em condições urbanísticas precárias. Segundo Arantes, Vainer e Maricato (2002, p.02), “*essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: ela é agente de reprodução dessa desigualdade.*”

Com efeito, os excluídos da cidade rica e com infraestrutura, só conseguem se fixar em áreas indesejadas na periferia, tendo menos acesso a oportunidades de trabalho, cultura e lazer. Quando não são distantes dos grandes centros, a população marginalizada se fixa em áreas ambientalmente frágeis, onde a ocupação deveria ser realizada de forma cautelosa e precisa. Como isso não ocorre, o resultado são as enchentes e deslizamentos de terras que afetam a cidade como um todo e, em especial, a população extremamente vulnerável que ali reside.

Levantamentos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE indicam que mais de 20% da população do Rio de Janeiro invadiu terras para morar, formando as favelas. Somados os moradores de favelas aos moradores de loteamentos ilegais, ter-se-ia quase metade da população carioca vivendo na ilegalidade. Esses números mostram que a invasão de terras é a regra nas grandes cidades, mas não porque a população seja formada por subversivos que querem afrontar à lei e sim, porque uma imensa massa de trabalhadores aguarda uma postura ativa do Estado em vão. (ibid, p.154)

Esse, por sua vez, tolera as ocupações ilegais, desde que não ocorram em áreas valorizadas da cidade – tanto que o número de favelas na zona sul do Rio de Janeiro é bem inferior ao existente nas demais regiões. Só na cidade de São Paulo, dois milhões de pessoas vivem em favelas e o Estado nada faz, ao argumento de que não teria onde alocar tantas pessoas. Assim, a população passa a residir “onde sobra”, isto é, geralmente perto da rede hídrica, em encostas ou áreas alagadas.

Se faltam investimentos diretos, poder-se-ia ao menos fomentar o fornecimento de crédito à população de baixa renda. Entretanto, a carência de projetos urbanísticos está na mesma proporção da falta de fomento ao crédito. Ao exigir uma renda mínima familiar ou a existência de um vínculo formal de emprego, milhares de brasileiros tem o crédito imobiliário negado. Como consequência, as formas de provisão habitacional para essa parcela da população são os cortiços

de aluguéis, as favelas e os loteamentos ilegais, já que a promoção pública não chega a impactar o mercado devido a baixa oferta de moradias resultante das políticas sociais (ibid, 2002).

Não que o financiamento de habitações populares não tenha existido, mas esse, como se verá, foi incapaz de modificar a realidade da população carente a qual permanece sem opções dignas de moradia.

Ao tempo de atuação do extinto Ministério das Cidades, apurou-se que em 2008 havia uma carência de 5.572 milhões de domicílios, dos quais 83% só nas áreas urbanas (Ministério das Cidades 2008 apud RANGEL; SILVA, 2009). Esse número é estimado considerando-se a grande quantidade de moradias em condições inadequadas de uso.

A Fundação João Pinheiro de forma detalhada, preferiu discernir o déficit quantitativo do déficit qualitativo de domicílios, entendendo que isso pode impactar, inclusive, na escolha de políticas públicas para obtenção de moradias dignas. Isso porque, na primeira situação é necessário repor moradias (moradias irrecuperáveis) e/ou mesmo de construção de novas, em função de domicílios compartilhados ou em coabitação, enquanto na segunda hipótese é um padrão que não foi observado, sendo possível dar qualidade de vida aos moradores ao se melhorar a estrutura das casas e do meio-ambiente que as cercam sem precisar criar novas residências. O relatório ressalta que “é importante considerar a vizinhança e a cidade propriamente ditas, e não apenas a edificação, de maneira isolada, na elaboração das políticas habitacionais. Entende-se que o direito à moradia digna passa também pelo direito à cidade (FJP, 2021, p.22).”

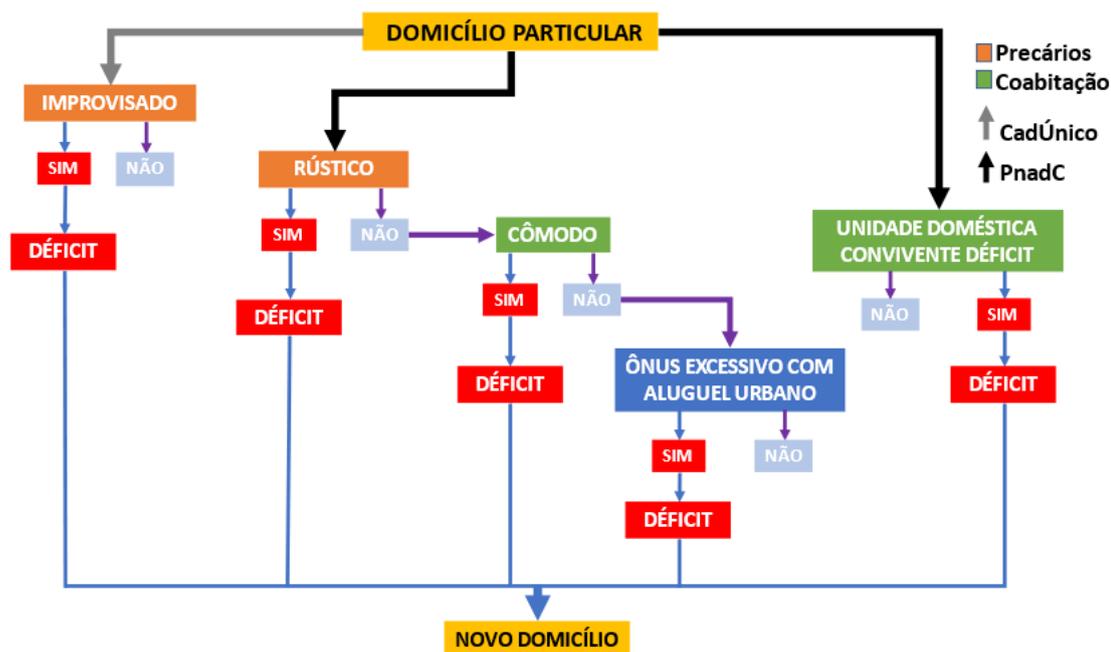
De forma metodológica, a fundação elaborou o seguinte quadro para explicar o déficit habitacional por moradias entre os anos de 2016 e 2019:

Por outro lado, a identificação do que seriam s domicílios inadequados perpassa pela análise de uma gama de variáveis que vai desde a: 1) inadequação de infraestrutura urbana (compreendida aqui na existência de rede de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo), 2) passando pela inadequação edilícia, relativa ao imóvel em si (onde se verifica a existência de banheiro exclusivo, número total de cômodos do domicílio coincidindo com o número de cômodos servindo de dormitório, a forma de armazenamento de água e a cobertura das paredes) e 3) pela inadequação fundiária urbana.

O relatório da Fundação João Pinheiro destacou ainda que a oferta de habitação está sujeita à lógica do mercado formal e informal de moradias e de políticas públicas, a primeira levando em consideração os preços dos imóveis e dos aluguéis, a taxa de juros entre outros e o segundo os programas de governo, os subsídios do governo, a legislação urbanística, etc.

A par desse cenário, seria de se esperar que o gestor público promovesse políticas públicas capazes de minimizar o déficit habitacional, cumprindo o direito fundamental à moradia digna de sua população. A realidade, porém, deixa clara a ineficiência das tentativas do Poder Público em equilibrar essa balança.

**FIGURA 1: Passos para o cálculo do déficit habitacional a partir de seus componentes**



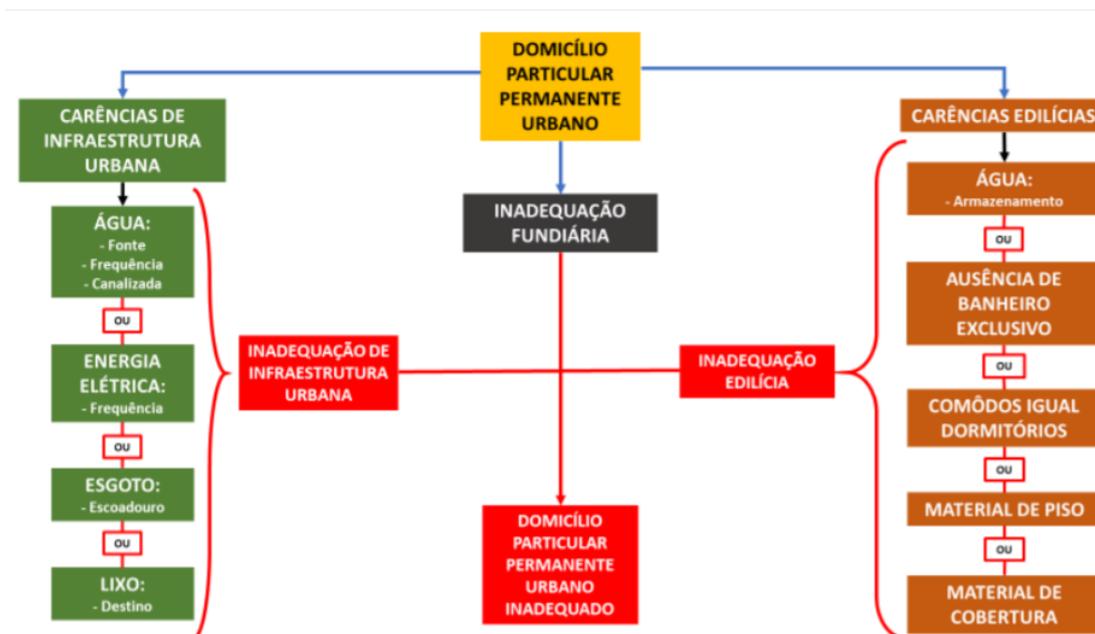
FONTE: Fundação João Pinheiro/20216

Historicamente, o lançamento do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964 pode ser considerado o primeiro projeto governamental para a construção de casas populares no Brasil. Embalado pela Guerra Fria e visando evitar a ascensão do comunismo, entendia-se que garantir uma casa ao trabalhador o tornaria um conservador nato, defensor do direito à propriedade. Com isso, ocorreram remoções em massa de favelas do Rio para conjuntos habitacionais como a Vila Kennedy e a Cidade de Deus. Em São Paulo, o José Bonifácio abrigou 76,8 mil habitantes, distribuídos em 19,5 mil casas, formando um complexo de mais de um milhão de metros

<sup>6</sup> No estudo, foram considerados domicílios improvisados aqueles em que não é possível distinguir cômodos ou individualizar os espaços. Normalmente não há serviços básicos como abastecimento de água e luz e os moradores estão em situação de extrema vulnerabilidade. Podem estar em prédios abandonados ou em construção, barracas, tendas, etc. Sua identificação foi possível através da utilização dos dados colhidos do CadÚnico. Já os domicílios rústicos são aqueles que não possuem parede de alvenaria ou madeira aparelhada, causando desconforto e risco de contaminação por doenças em razão de sua insalubridade. Por fim, foram considerados inadequados os cômodos que servem de dormitório apesar de não possuírem banheiros próprios, excetuando-se a situação em que o cômodo foi cedido pelo empregador para servir de residência do trabalhador, sendo exemplos ou cortiços ou “cabeça-de-perco”.

quadrados. A inflação, a recessão e, por consequência, o aumento da inadimplência, dentre outros fatores, geraram um rombo nas contas do BNH e o levaram a paralisação de suas atividades ainda nos anos 80 (ROLNIK, 2019).

**Figura 2: Componentes do cálculo da inadequação domiciliar conforme Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua (PnadC)**



FONTE: Fundação João Pinheiro/2021

Mais recentemente, oscilações internacionais despertaram o interesse em fomentar os investimentos em casas populares. Temendo que a bolha imobiliária do sistema americano também estourasse por aqui, o setor da construção civil começou a cobrar ajuda do governo federal a pretexto de evitar a quebra do segmento. O Governo Lula, que já pretendia lançar o Plano Nacional de Habitação (Planhab), estudava formas de viabilizar o acesso à moradia da população mais vulnerável, através de aportes aos compradores finais e da facilitação do acesso ao crédito. Era o embrião do Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV. Entretanto, as negociações do programa ocorreram entre o empresariado e o Ministério da Fazenda, ficando a parte das discussões o Ministério das Cidades e a equipe que formulava o plano nacional de habitação (ROLNIK, 2019; FIX, 2011).

Talvez por isso, o interesse do empresariado prevaleceu, mais uma vez, sobre as necessidades da população marginalizada. Os empresários do setor concluíram que para ser vantajoso o negócio, seria necessário construir mais de seiscentas unidades habitacionais nos

empreendimentos envolvendo a faixa 1<sup>7</sup>, onde as taxas de retorno eram inferiores a 15%. Outras medidas como padronizar os empreendimentos - edificando casas com a mesma metragem e disposição interna – e realizar as obras a toque de caixa, com rapidez na aprovação e execução dos projetos tornaram-se a fórmula habitual desses megaprojetos, além é claro, de obter terrenos de baixo valor econômico, para aumentar ainda mais a margem de lucro. O resultado foi

A concentração de um conjunto expressivo de empreendimentos de grande porte, com tipologia padronizada, destinados a uma mesma faixa de renda e inseridos num tecido urbano monótono, com pouca diversidade de uso – ainda que agora disponha de um mínimo de equipamentos e serviços básicos no entorno ou em bairros vizinhos (ROLNIK, 2019, p. 313).

Embora equipados com uma estrutura mínima que antes não possuíam, os beneficiados pelo programa encontraram problemas adicionais ao aderirem ao financiamento imobiliário: além de verem cerca de 17% de seus salários comprometidos com a aquisição das casas, novas taxas como condomínio fizeram subir para 40% o nível de endividamento. Este valor sobe para 77% da renda dessas famílias, quando incluídas às despesas com água, luz e gás – serviços esses que até então, eram obtidos gratuitamente nos assentamentos irregulares dos quais muitas dessas famílias eram provenientes (IBIDEM, 2019).

O gasto excessivo com a moradia não implicou necessariamente no acesso à cidade. Manteve-se a lógica de segregação, com “novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas guetificadas já existentes” (ROLNIK, 2019, P.314). Além disso, em sua pesquisa, Rolnik percebeu a existência de unidades do programa MCMV que eram dominadas pelo tráfico ou pela milícia, as quais obrigavam diversas famílias a abandonarem seus lares para dar lugar a outros ocupantes de sua escolha. Nesses casos, o fomento ao fornecimento de moradias populares promovido pelo governo não foi capaz de fornecer aos seus beneficiados o que era mais esperado: a obtenção de uma moradia digna.

A dominação que as milícias e o tráfico de drogas impõem em algumas unidades do MCMV é sentido também fora dos muros desses novos condomínios populares.

Na verdade, é falta do Estado que permite o surgimento do Poder Paralelo, em especial as milícias. Exercendo funções que deveriam ser monopólio do Estado e a pretexto de fornecer melhorias para a população já fixada nas regiões periféricas, em especial, o serviço de segurança, as milícias se espalharam principalmente na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro. Hoje, elas dominam cerca de 25,5% dos bairros ou 57,5% da superfície territorial da cidade. Isso implica

---

<sup>7</sup> Entende-se por faixa 1 aquela com rendimentos de até R\$1.600,00 (mil e seiscentos reais) e cuja contrapartida é o pagamento de uma taxa mensal equivalente a 5% da renda familiar. O preço máximo da unidade é de setenta e seis mil reais e os subsídios representam quase a totalidade do custo do imóvel.

em dizer que 33,1% da população estão sob seu jugo, num total de 2.178.620 habitantes. Segundo a Rede de Observatórios da Segurança “o poderio das milícias é maior que o de todas as facções juntas quando analisada a extensão territorial. São 686,75 quilômetros quadrados, equivalente a 57,5% do território da capital, nas mãos da milícia.” Além disso, pouco mais de um quarto do território (25,2%) ainda está em disputa entre milícia e o tráfico – leia-se comando vermelho, terceiro comando e ADA (REDE DE OBSERVATÓRIOS DA SEGURANÇA; 2020).

Feitos esses esclarecimentos, importante compreender o fenômeno das milícias, identificando sua origem, suas características e suas principais fontes de renda para em seguida demonstrar como o urbanismo diferido por elas empregado viola o direito à moradia digna

## **2. As milícias e os seus novos ilegalismos:**

Compreender o fenômeno das milícias não é tarefa das mais fáceis, razão pela qual se optou por iniciar a análise do tema pela escolha do termo que hoje é largamente utilizado para indicar a ação desses grupos criminosos. Expressões como “grupo de extermínio”, “polícia mineira”, “comando azul” eram usadas como sinônimos, sem que houvesse perfeita relação de sinonímia entre elas.

Cada uma dessas expressões buscou identificar o fenômeno em territórios e tempos distintos, guardando similitudes em alguns pontos que levaram a grande mídia a incluí-las no mesmo balaio.

Atribui-se a reportagem de Vera Araújo, no jornal O Globo, o primeiro uso da expressão “milícia” pela imprensa brasileira, a qual foi reproduzida nos noticiários até se popularizar nos dias de hoje. Publicada em março de 2005<sup>8</sup>, ora de forma elogiosa, ora denunciando os abusos do grupo de criminosos, nota-se no texto da jornalista que várias eram as possibilidades de se nomear o fenômeno investigado, dentre eles nomenclaturas fornecidas pela própria população subjugada e presente nas narrativas feitas ao disque-denúncia, como “máfias do gás e do transporte alternativo”, “grupos de extermínio”, “maus policiais”, “comando azul”. Entretanto, o título do texto “milícias de PMs expulsam tráfico” tem inegavelmente tom acusatório muito mais ameno do que, por exemplo, chamadas como “grupos de extermínio expulsam o tráfico” ou “máfia de PMs expulsam o tráfico” (BRAMA, 2019; GENI/OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2021).

Como afirma Agamben (2004, p15), “se, como se sugeriu, a terminologia é o momento propriamente poético do pensamento, então as escolhas terminológicas nunca podem ser

---

<sup>8</sup> Disponível em <https://oglobo.globo.com/rio/milicias-de-pms-expulsam-trafico-4560083>

neutras”. Por consequência, a eleição de uma expressão em detrimento da outra implica necessariamente “numa tomada de posição quanto à natureza do fenômeno que se propõe a estudar e quanto à lógica mais adequada a sua compreensão (AGAMBEN, 2004, p.15).”

Costa (2011) investigou em que medida essa tomada de posição, optando-se por uniformizar a nomenclatura acabou por fortalecer um projeto de poder de todo nefasto. A autora concluiu que “polícia mineira”, “grupo de extermínio” e “milícia” não são sinônimos, nem pertencem ao mesmo grupo, mas ao se substituir um pelo outro se adotou um processo discursivo que apaga as diferenças entre esses grupos e silencia a memória que os constitui. Enquanto a polícia mineira carrega uma ideia de pertencimento em sua origem, pois seus sujeitos seriam vindos de dentro daquele lugar, a organização das milícias não parte das favelas, mas sim se forma externamente, entre não moradores. Já em relação aos grupos de extermínio, o uso da palavra milícia constitui um eufemismo usado pela mídia, onde os policiais deixam de ser mediadores do crime organizado para chefiarem eles próprios todo o esquema de violência.

“Ao se renomear a mineira, polícia mineira, grupo de extermínio, já nomeados e significados, eles são ressignificados na relação com a denominação milícia, que também é ressignificada. Ressignificam-se em ambas as direções. Isso quer dizer que ao tomar um significante pelo outro, ou seja, num processo de metaforização, uma filiação à memória discursiva é convocada em cada relação estabelecida entre eles. Esse gesto apaga, silencia, esquece, escamoteia, confunde em suas discursividades, num jogo com a memória que afeta a relação de identificação entre denominados e renomeados. (COSTA, 2011,p. 82)”

Ao se desassociar as milícias dos grupos de extermínio, por exemplo, torna-se muito mais palatável a organização, permitindo maior aceitabilidade social. Com isso, o abandono do termo permite um distanciamento na pecha de violência ínsita na palavra, sendo moralmente mais tolerável.

Foi preciso que a violência ínsita aos milicianos eclodisse em dois episódios para que a grande mídia se atentasse para a nocividade de suas ações. O primeiro foi o assassinato do líder comunitário da favela Kelson’s, na Penha, Zona Norte do Rio de Janeiro, Jorge da Silva, em agosto de 2007 logo após ter denunciado a ação das milícias. A segunda foi a tortura da equipe de jornalistas do “O Dia”, em maio de 2008. Após alugarem um apartamento para se passarem por moradores da comunidade no Jardim Batan, na Zona Oeste, uma repórter, um fotógrafo e um motorista do jornal foram descobertos e torturados pelos milicianos, ganhando o caso repercussão nacional e internacional. Pouco antes, já se havia notado um incremento da violência nas favelas dominadas pelas milícias, ocorrendo conflitos truculentos entre grupos de milícias com diversas mortes. Entretanto, foi preciso o caso ganhar repercussão em rede nacional para

que se compreendesse que as milícias eram muito mais produtoras do que redutoras da violência (WERNECK, 2015; GENI, 2021).

Diversas notícias passaram a ser veiculadas, tendo a imprensa papel determinante na mudança de paradigma. Foi assim que a CPI das milícias foi aprovada em 11 de junho de 2008 e, finalmente, lançou luzes na situação de dominação e coerção que era imposta às comunidades controladas pelas milícias.

De fato, a CPI das Milícias, presidida pelo vereador Marcelo Freixo, foi um divisor de águas na compreensão do fenômeno. Após a oitiva de várias autoridades e o levantamento de dados através do Disque Milícia, a comissão sugeriu o indiciamento de 218 pessoas, além do pedido de cassação de cinco parlamentares, dentre eles o Deputado Estadual Natalino José Guimarães e os Vereadores Jerônimo Guimarães Filho e Josinaldo Francisco da Cruz, esses últimos conhecidos, respectivamente, como Jerominho e Nadinho de Rio das Pedras (ALERJ, 2008).

Foi através de relatório final elaborado pela comissão que se propôs a conceituação das milícias como sendo:

“Grupos armados para prática de diversas extorsões e exploração irregular de serviços públicos, controlados por integrantes das instituições de segurança pública e/ou das Forças Armadas, para fins econômicos escusos, não raro com representação direta de parlamentares ou indiretamente na forma de sustentação dessa atividade criminosa, contando, no mínimo, com a tolerância de autoridades de Poderes Executivos (braço político-eleitoral (ALERJ, 2008, p.261).”

Para além da elaboração do conceito, a CPI das Milícias representou uma mudança de perspectiva. A partir dela, ficou claro o envolvimento do Estado com a criminalidade. Não se tratava de mera omissão, de escolha em não agir. Igualmente, não é decorrência de um outro Estado que compete com o oficial, ditando suas regras, como se pretende demonstrar. Trata-se de uma postura ativa, incentivada pelo Poder Público através de seus agentes que agem por dentro do Estado e para o Estado.

Assim como o tráfico, as milícias subjagam a população moradora dos territórios em que se instala. Seja cobrando taxas ou estabelecendo regras de convivência como toques de recolher, os moradores são expostos a mais um tipo de violência, tornando o viver ainda mais difícil.

Enquanto o tráfico foca sua atividade na venda de drogas, num primeiro momento, as milícias veem seu lucro aparecer no monopólio dos serviços. Os primeiros mantêm uma relação contenciosa com a polícia, cuja função é reprimir a venda de entorpecentes. Em decorrência, confrontos armados sempre ocorrem. A corrupção, porém, permite certos acordos, minimizando as ações policiais. Já a milícia é formada por agentes do Estado e, por esta razão, os conflitos

inexistem. Traficante reprimem todas as atividades que possam prejudicar a venda de drogas. Por isso, não permitem o cometimento de delitos dentro da comunidade como roubos e estupros, justamente para impedir que o aparato estatal ingresse nos seus territórios e iniba a venda de entorpecentes. Em compensação à violência a que expõem os moradores, os traficantes garantem lazer através de eventos sociais como bailes funk e festas em dias festivos. A milícia por sua vez, vê na extorsão dos moradores uma outra fonte de recursos financeiros (ARIAS, BARNES; 2017).

Neste cenário, muitos moradores se sentem seguros com a presença da milícia. Ao afastar o tráfico de drogas da localidade, os milicianos passam a sensação de paz e segurança, sendo relatado pelos moradores que as milícias lhes proporcionam caminhar pela comunidade com a confiança de que não haverá troca de tiros com a polícia, nem a exposição das crianças à venda de entorpecentes. Da mesma forma, como muitos milicianos fazem parte do aparato estatal, os confrontos com a polícia são raros, diminuindo-se a incidência de trocas de tiros. Essa paz aparente, porém, é instável, já que os residentes não podem expressar suas opiniões livremente. Até mesmo o direito ao voto é vilipendiado, visto que os milicianos tem por hábito tentar impor seus candidatos, forçando currais eleitorais nas comunidades por eles dominadas (IBIDEM, 2017).

Ir contra as regras impostas pela milícia tem um preço alto: a expulsão da comunidade sem qualquer direito ou indenização pelos seus bens. Por essa razão, a organização da comunidade se torna mais difícil, não havendo associações de moradores fortes e atuantes, capazes de questionar os desmandos praticados (IBIDEM, 2017).

Estudo realizado por CANO verificou que a população residente em áreas dominadas pelas milícias sofre com diversos crimes, mas em especial com extorsões e coações. Analisando as chamadas do Disque-denúncia, verificou que mais de oito mil casos foram relatados, seguidas de dois mil ameaças. A coação é exercida através do poder armado, havendo mais de seis mil ocorrências relativas a posse ilegal de armas de fogo. Somam-se ainda mais de 2.600 denúncias de homicídio. Concluiu-se, com isso que “a violência letal é consubstancial à forma de dominação aplicada pelas milícias”<sup>9</sup> (CANO; 2012).

O mesmo estudo apontou ainda que o apregoado combate ao tráfico de drogas pela milícia é uma falácia, havendo forte movimento para que o comércio de entorpecentes seja feito pelos próprios milicianos.

---

<sup>9</sup> Números relativos ao período de Janeiro de 2006 a Junho de 2011

De fato, inúmeras são as notícias de confrontos entre milicianos e traficantes, não mais para inibir o comércio ilícito de drogas, mas para definir quem irá comercializá-lo livremente. Às vezes se unindo, às vezes se opondo, o fato é que a milícia se despertou para o potencial lucrativo da venda de entorpecentes.

Em 13 de março de 2020, traficantes e paramilitares de mais de 20 localidades se envolveram em conflitos, sendo a maior das guerras travada entre duas quadrilhas de traficantes e um grupo de milicianos. Criminosos da maior facção do tráfico do Rio saíram do Complexo do Lins para invadir os morros do Dezoito e do Saçu, em Quintino, na Zona Norte. Essas favelas eram dominadas há mais de um ano, conjuntamente, por um consórcio de traficantes e milicianos. A venda de drogas era permitida e, simultaneamente, a milícia poderia cobrar taxas de comerciantes e moradores (EXTRAa; 2020). Em outros locais, como nos bairros de Vargem Grande e Vargem Pequena, na Zona Oeste do Rio, em agosto do corrente ano o confronto ocorreu entre duas milícias rivais: a primeira era contra a venda de drogas, enquanto a segunda se encantou pelo lucro da venda de drogas e se uniu com traficantes para expulsar seus opositores (EXTRAb, 2020).

Aproximando-se das práticas comuns ao tráfico, a milícia passa a abandonar a ideia inicial de propiciar aos moradores da comunidade um ambiente tranquilo e livre de confrontos. Agora, além da exposição a comércio varejista de entorpecentes, os moradores ainda são coagidos a pagar taxas e forçados a contratar serviços em regime de monopólio com preços tabelados. Além disso, não podem se unir em associações de moradores e tem seu direito ao voto mitigado, sendo obrigados a votar em candidatos que apenas perpetuaram essa lógica cruel.

Pela simples enumeração dos desserviços que as milícias prestam à comunidade, já é possível concluir pela inviabilidade de ter acesso à moradia digna em territórios dominados pela milícia, pois não há como se garantir o exercício de direitos fundamentais nesses locais.

Não há como se admitir que os moradores sejam privados de garantias fundamentais como a liberdade de expressão, a livre associação, o direito de ir e vir, o direito ao voto (art. 5º, IX, XV, XVII e art. 15, da CRFB/88) para ficar em apenas alguns exemplos de direitos que formam o mínimo existencial que deveria ser garantido a todo cidadão, mas é sonogado ou no mínimo mitigado nestes territórios. Da mesma forma, não se pode admitir que moradores sejam aliados de suas casas sem antes serem submetidos a um processo judicial com garantia do contraditório e ampla defesa, como ocorre nas comunidades dominadas pelas milícias.

No Estado Democrático de Direito, para que alguém seja retirado de seu lar, seja ele alugado ou ocupado irregularmente, é necessária a provocação do Poder Judiciário para que se

prove que aquela ocupação é irregular. A única exceção admitida é o desforço imediato, quando o possuidor protege sua posse no exato momento em que ela é violada<sup>10</sup>. A milícia ignora essa regra elementar que torna a moradia estável e dá tranquilidade aos moradores. Procurando apenas o lucro, expulsa moradores em verdadeiros despejos forçados para em seguida comercializar suas casas, como ficou claro em inúmeras reportagens veiculadas recentemente (BandNews; Istoé, 2020).

Tudo isso, porém, só é possível porque o Estado fecha os olhos a esse cenário ou de alguma forma o incentiva. As ocupações irregulares são conhecidas do poder público, assim como a existência dos redutos dominados pelas milícias. Entretanto, como já mencionado, vários milicianos estão no poder ou aliam-se a alguém que ali está. E é exatamente essa estreita relação entre milícias e poder público que permite a prestação de serviços como água, luz e esgoto que antes não existiam (ARIAS; BARNES, 2018).

Essa percepção de que a milícia é o Estado e não uma sombra ou um concorrente leva a compreensão da gravidade do problema. Por isso, por mais avanços que a CPI das Milícias possa ter trazido com o indiciamento de suspeito e a prisão de importantes figuras do parlamento, fato é que cada um desses indiciados e presos pode e foi substituído na dinâmica criminosa das milícias.

Com efeito, as milícias se apresentam de formas distintas, havendo características semelhantes que se repetem, como a cobrança da taxa de proteção. Aliás, um dos principais diferenciais das milícias é justamente a forma estruturada e compulsória como essas cobranças são feitas, sejam elas decorrentes do serviço de segurança ou fruto do monopólio empregado na exploração de atividades como transporte, venda de gás e o fornecimento do “gatonet”, características semelhantes em todas as suas apresentações.

“Uma pluralidade heterogênea de práticas, relações e formas de organização que foram associadas às milícias, já na primeira fase: participação de agentes do Estado, inserção política, extorsão, controle territorial, monopólios comerciais, e muitas outras. Por um lado, parte dessa pluralidade teve certo pioneirismo ou certa relevância em determinados grupos da Zona Oeste, como pode ser a ligação com a Associação de Moradores e a taxação padronizada nos serviços em Rio das Pedras com a “mineira”, ou a importância do transporte e do dinheiro com isso arrecadado pela Liga da Justiça, em Campo Grande e Santa Cruz (bem como a grande expansão territorial que caracteriza a atuação deste grupo), ou ainda o controle territorial exercido nas comunidades pelos dois grupos. Por outro lado, o restante dessa pluralidade heterogênea, porém, existia há décadas na Baixada Fluminense, na qual o controle territorial, a inserção na política formal (ainda que de forma menos expansiva do que aconteceu com a Liga da Justiça) e a interdependência com os demais setores do Estado, existem desde a década de 80, no mínimo. O controle territorial, especificamente, estava já presente nos dois contextos da Zona Oeste e na Baixada, ainda que exercido de modo diferente. Nesse sentido, a busca da origem das milícias se faz visível de modo mais completo através de uma perspectiva

---

<sup>10</sup> V. art. 1.210, §1º, do Código Civil

multilinear pois, proceder de modo unilinear acaba inevitavelmente selecionando certos contextos que foram determinantes na construção atual dos vários conceitos de milícias, em detrimento de outros que também foram. (BRAMA, 2019, p. 86-87).

Entretanto, para além dessas atividades comuns, há uma gama aparentemente infindável de novas fontes de renda dos milicianos que levam a refletir sobre a sua evolução enquanto fenômeno social.

O lucro, antes de qualquer ideologia moralizadora é o que move as milícias, o que permite a união de milicianos a traficantes ou o comércio de entorpecentes em seus territórios. Igualmente é o lucro que leva os milicianos a fixarem novas taxas, como a cobrança feita sobre as transferências imobiliárias ou alugueis realizados por imobiliárias existentes dentro de suas comunidades – isso quando não se apropriam de imóveis pertencentes a descontentes e/ou devedores. Tudo vira dinheiro: da agiotagem a cobrança de ingressos em festas, do flanelinha ao pipoqueiro que paga para trabalhar.

Mas é a criação do solo urbano que interessa a pesquisa, passando-se a apresentar a seguir a milícia como gestor de urbanismo diferido.

### **3. As milícias e a criação do solo urbano: um jogo perdido ou uma luz no fim do túnel?**

Em elucidativo trabalho desenvolvido em parceria ente o Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF) e o Observatório das Metrôpoles da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), publicado em 2021 e intitulado “A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados pesquisadores das duas universidades federais apresentaram o panorama atual sobre as ações das milícias focado na cidade do Rio de Janeiro e com diversas referências a situações apresentadas pelo território do Estado.

O estudo teve como hipótese de pesquisa identificar se o direcionamento do uso da força pelo Estado e se a regularização e fiscalização municipal do mercado imobiliário favoreceram o crescimento das milícias e concluiu que sim, a postura do Estado favoreceu as milícias. Isso ocorreu através de duas principais frentes: a primeira através da escolha dos territórios que eram objeto de operações policiais e a segunda por meio da convivência com as atividades imobiliárias praticadas pelas milícias.

Chamado de “urbanismo miliciano” por Benmergui e Gonçalves (2019), os pesquisadores perceberam que, atualmente, a principal fonte de renda das milícias não está mais focada nas práticas de extorsão, mas sim na criação do solo urbano.

O conceito de “urbanismo miliciano” consiste na intervenção das milícias que inclui apropriação ilegal de terras públicas para construção de prédios que posteriormente serão negociados mediante operações de crédito informal fornecido muitas vezes pelos próprios milicianos (BENMERGUI, GONÇALVES, 2019).

Segundo os autores, o que permite a ação dos milicianos é a sensação de impunidade que cerca suas atividades a qual advém do consentimento tácito dado pelo Poder Público. Com efeito, edifícios são erguidos sem que haja licenças concedidas ou fiscalizações para conter o avançar desses empreendimentos. Os mais prejudicados são os futuros donos dessas casas sem condições de habitabilidade, convencidos a adentrar em imóveis inacabados e sem serviços de infraestrutura urbana, apenas para com isso evitar possíveis ações de despejos, caso o Poder Público resolva intervir nesses territórios (BENMERGUI; GONÇALVES, 2019).

Não que a ocupação irregular de terras seja uma inovação trazida pelas milícias. Como explicado anteriormente, o processo de urbanização no Brasil foi feito em grande parte sem a intervenção do Poder Público, que priorizou (ou limitou) suas ações de urbanismo às áreas nobres da cidade. A ocupação das regiões chamadas periféricas está diretamente relacionada ao processo de “urbanização diferida”, isto é, ao descompasso temporal entre o acesso da população ao solo urbano e a efetiva entrega da infraestrutura necessária para receber adequadamente essa população.

Araújo e Cortado (2020, p. 22) explicam que:

entre o tempo das pessoas que vêm morar nos loteamentos periféricos e o tempo de sua integração às redes de infraestruturas que definem a cidade, há uma discrepância sistemática. Inicialmente, não têm acesso à luz ou água encanada. Estas chegam, mas faltam creches e postos de saúde. Chegam a creche e o posto de saúde, mas como ocupam os terrenos onde os moradores costumavam se divertir, faltam praças. A pressão da água, boa no início, começa a diminuir devido ao aumento da população, que deve voltar às soluções de antigamente, como o poço. Há uma tensão sistemática aqui, que faz com que as pessoas estejam sempre vivendo na esperança de alguma nova melhoria.

As ocupações irregulares do solo urbano no Município do Rio de Janeiro e os diversos ilícitos daí decorrentes foram objeto de atenção de diferentes setores do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro: tanto a tutela coletiva de defesa do Meio ambiente e da ordem urbanística, quando a Coordenadoria Geral de Segurança Pública haviam recomendando a criação de uma força tarefa para combater o avanço da exploração urbana irregular. Percebeu-se que dentre as consequências desse avanço estão os desmatamentos, a invasão de áreas de preservação permanente, a poluição, além de crimes contra a economia popular e corrupção. Não

só as milícias, mas outras sociedades empresárias estariam envolvidas na ocupação indevida do solo (MPRJ/2021).

Com efeito, a urbanização descontrolada – ou diferida – não pode ser atribuída às milícias, ou ao menos, não em sua origem. O que as milícias trazem de novo é a lógica capitalista também sobre essa importante fonte de renda. Ou, como aponta o relatório final do GENI/OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, “a capilarização do projeto miliciano de cidade” que consiste em “um fenômeno sem precedentes na história dos centros urbanos brasileiros, seja nos termos de sua extensão territorial, na amplitude variada de seus mercados, mas, sobretudo no que tange a sua penetração nas mais variadas instâncias do poder público (GENI/OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2021, p.33).”

Para entender esse fenômeno, voltam-se as atenções mais uma vez a zona oeste, a qual tem a peculiaridade de ser formada, em sua maior extensão, por terras planas o que propiciou a criação de favelas ou comunidades “mais ou menos planejadas (ARAÚJO, CORTADO, 2019, p.10)”. A expansão promovida inicialmente de forma desordenada pelos próprios moradores deu lugar ao “urbanismo miliciano” que, de condomínios fechados a favelas, enxergou na região, tal qual os grandes especuladores imobiliários, a última fronteira de expansão na cidade do Rio de Janeiro.

O mesmo ocorre na baixada fluminense: após projetos de urbanização nas áreas centrais da cidade do Rio de Janeiro, a região da baixada acabou por receber essa população que não tinha condições de suportar o encarecimento dos serviços e do custo de vida decorrente da valorização do solo. A baixada, com seus ares rurais e a amplitude de terras ainda desocupadas receberam esse fluxo migratório, abrindo espaço para a ação dos milicianos (LOPES, 2017).

Isso porque, ao perceberem o gigantesco negócio que se descortinava com a criação do solo urbano, as milícias passaram a investir na ocupação de mais e mais espaços, promovendo a grilagem de terras. A partir daí, investiram na formação de novos loteamentos, apresentando-se como fonte motriz da expansão da fronteira urbano-imobiliária na zona oeste da cidade e municípios da região metropolitana (ARAÚJO, CORTADO, 2020).

Estima-se que ainda no ano de 2004, mais de 600 mil pessoas ou 10% da população na cidade do Rio de Janeiro morasse em cerca de 800 loteamentos irregulares ou parcialmente regularizados, incluindo-se nestes números não só construções voltadas para a população de baixa renda, como aqueles destinados ao público de alto poder aquisitivo (Idem, 2020).

Conforme apontou o relatório conjunto elaborado pelo GENI/OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2021), o braço das milícias que se esticou sob o mercado imobiliário engloba

não só a grilagem de terras (a), como a construção civil de casas e abertura de loteamentos (b), venda e aluguel de imóveis (c), chegando até mesmo ao cadastro e administração de unidades do Minha Casa Minha Vida – MCMV (d). Todas essas atividades contam com a participação das associações de moradores que assumem papel crucial na empreitada criminosa, dando ares de legalidade a negócios do começo ao fim ilegais. Buscando garantir mais organização a abordagem, cada uma dessas atividades será apresentada separadamente. Para todas, porém, cabe a compreensão do papel dessas associações.

Com efeito, as associações de moradores chegam a assumir o aspecto de um “órgão de governo” ou “centro político-administrativo”, mediando a relação entre a comunidade e as milícias. Para ilustrar essa informação, cita-se o caso retirado do diário de campo do pesquisador do GENI/OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES sobre a nova sede da associação de moradores por ele investigada, mas não identificada para fins de proteção dos envolvidos na pesquisa. Conforme explica, a entidade foi confortavelmente instalada em uma sede de três andares no centro da favela e onde as milícias atuam largamente:

Instalou-se um departamento jurídico que resolvia questões como direito de posse e herança, assumindo o papel de mediador judicial em detrimento dos órgãos oficiais do Estado. A associação se tornou o centro político e assistencial, atribuindo para si quase todas as tarefas de uma subprefeitura regional, como questões de limpeza, infraestrutura e segurança, além de negociar com o poder público as interferências no espaço. Foram institucionalizados impostos e cobranças como a conhecida “taxa de segurança”, além da repartição de lucros de mercados locais derivados do mercado de proteção. A máquina administrativa da entidade e seus principais dirigentes enriqueceram a partir dos recursos obtidos das taxações do comércio formal e informal, do transporte alternativo de vans, da distribuição de gás, do comércio ilegal de TV a cabo e dos percentuais pagos nas transações feitas no mercado imobiliário de aluguéis, compra e venda de propriedades (GENI/OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2021, p. 30).

Esse comportamento certamente influi na percepção de legalidade dos contratantes, passando a Associação de Moradores a funcionar como um “fiador” quanto à lisura do negócio jurídico entabulado entre milicianos e compradores/inquilinos desses imóveis. Negociados dentro das associações, é nelas que costuma funcionar imobiliárias informais que comercializam unidades em construção. É delas que parte a orientação para a ocupação imediata dos imóveis como forma de evitar remoções forçadas pelo Poder Público caso descoberta a ilegalidade do empreendimento e emanada autorização para a demolição/despejo (GENI/OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2021).

Segundo esclarecem Benmergui e Gonçalves (2019), nem todos os construtores e corretores pertencem as milícias, mas todos respeitam as regras por elas impostas e aceitam o pagamento de um percentual do valor da venda/aluguel negociado em acréscimo as já conhecidas taxas mensais decorrentes do serviço de “proteção” oferecido pelas milícias.

Note-se que a negociação ser intermediada pela Associação de Moradores ou ser celebrada através de imobiliárias pode dar ares de legalidade, mas não garante o cumprimento do acordo feito pelo miliciano quanto à entrega das chaves ao adquirente. O relatório apresentado pelos pesquisadores constatou que em algumas ocasiões, após a venda ser concretizada, os milicianos ameaçam de morte os compradores que saem do imóvel sem qualquer tipo de ressarcimento. Também há relatos da expulsão ocorrer de forma absolutamente arbitrária, quando moradores são retirados à força de suas casas para que essas sejam demolidas e deem lugar a prédios ou ainda para que outros interessados ocupem o imóvel. O inadimplemento de dívidas também dá causa a expulsão dos moradores, já que os milicianos também assumem a função de agiotas e os imóveis são usados como garantia da solvabilidade do devedor. E o pior: em todas essas situações, o temor imposto pelas milícias inibem qualquer reclamação sobre as arbitrariedades por elas praticadas (GENI/OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2021).

Feitos esses esclarecimentos, optou-se, para fins didáticos, por analisar individualmente cada uma das situações acima citadas:

a) Grilagem de terras:

No que se refere à grilagem de terras, cabe aqui um breve retrocesso. Segundo De Oliveira (2015, p. 5), analisando-se o acesso à terra na história da sociedade brasileira é possível verificar que o “descumprimento das normas legais e, a elaboração de novas normas para regularizar os atos ilegais, foi sempre o procedimento histórico das elites nacionais”. Exemplo disso são as alterações legislativas que se deram ao longo do tempo com o objetivo único de proteger os grandes latifundiários do nosso país.

A prática é bastante difundida: constrói-se em locais proibidos, realiza-se o parcelamento do solo sem qualquer autorização e posteriormente, quando o empreendimento está pronto, busca-se a sua legalização. Assim, como o dano já foi praticado e diversas moradias já estão de pé, entre o desalijo de várias famílias e a demolição de centenas de residências, usa-se metaforicamente da expressão “agora Inês é morta” e transformam-se ilegalismos em fatos consumados.

A regularização pode ocorrer tanto mediante alterações legislativas – como a Lei Complementar 188 de 12 de junho de 2018<sup>11</sup> que legalizava as edificações já ocupadas – como

---

<sup>11</sup> O Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro declarou a inconstitucionalidade formal e material da lei complementar 188 de 2018 que estendeu a aplicação das LC 160/2015 e 161/2016 a 162 bairros de todo o Rio de Janeiro, incluindo áreas de preservação ambiental e lotes sequer ocupados. Segundo constou do acórdão proferido na ação direta de inconstitucionalidade n.º 000416187.2019.8.19.0000 e 0051844-57.2018.8.19.0000, a ampliação seria “um incentivo à especulação imobiliária de áreas dominadas por milícias, por exemplo. Como se não bastasse, foi editado sem qualquer estudo ou planejamento a lhe conferir um mínimo de legitimidade.

deturpando instrumentos legítimos de regularização fundiária, como a “inscrição de ocupação” concedida administrativamente pela União para aqueles que comprovem a efetiva utilização de terreno. Ambos foram instrumentos desvirtuados pelos milicianos para se apropriar de espaços públicos e operacionalizar a grilagem de terras.

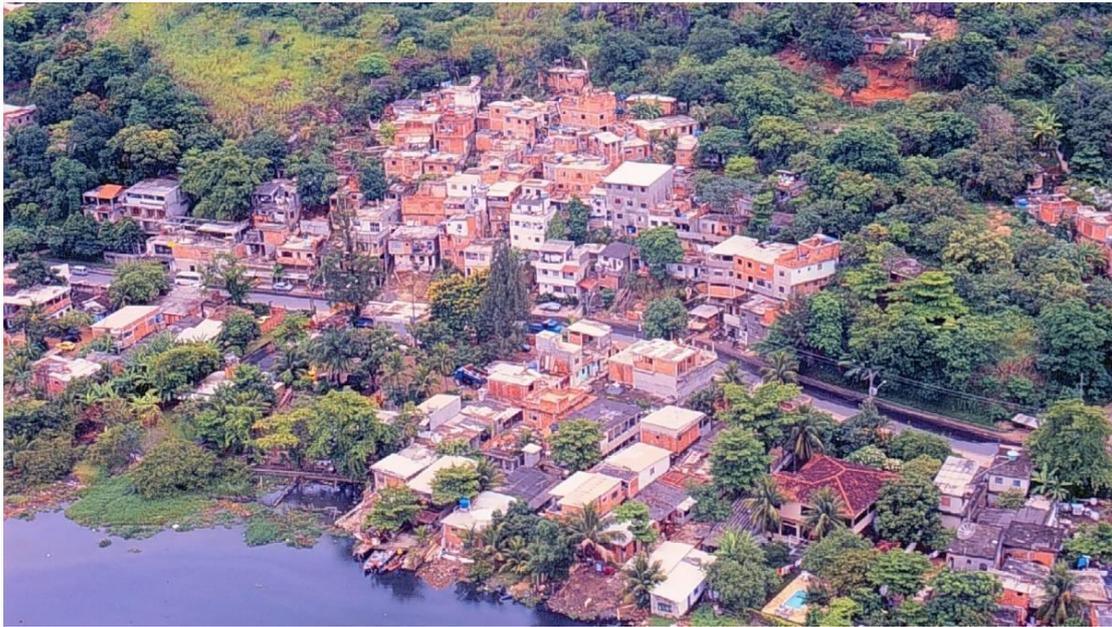
b) Construção civil e abertura de loteamentos:

Valendo-se novamente de exemplos para ilustrar as conclusões do relatório elaborado pelos pesquisadores da UFF e UFRJ, cita-se Muzema, no Itanhanguá, Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, como o caso paradigmático do empreendedorismo dos milicianos na esfera da construção civil. Não só pela sua repercussão midiática, mas principalmente pela intensa verticalização operada pelas mãos dos milicianos que criaram um bairro onde antes haviam pouquíssimas casas, o retorno ao passado recente é indispensável para a compreensão da tragédia humana ali verificada, decorrente da queda de dois prédios e a morte de 24 pessoas.

Remontando a sua origem, verifica-se que a população começou a ocupar a região da favela da Muzema ainda na década de 70, através de palafitas erguidas sobre o manguezal e a vegetação de taboa que preenchia o espelho d’água da lagoa da Tijuca. A lagoa foi parcialmente aterrada em 1986, quando as poucas casas deram lugar a novos moradores vindos de Minas Gerais, Espírito Santo, Paraíba, Ceará e Bahia para trabalhar no Rio de Janeiro, em especial na região da Barra da Tijuca. A proximidade com o centro de trabalho aliado ao baixo custo da moradia, fez com que, aos poucos, a região se expandisse. Mas foi na década de 90, quando se dizia protegida pela ação da polícia mineira, que a Muzema passou por um crescimento desenfreado promovido pelas próprias milícias (O DIA, 2019).

O desabamento ocorrido em 12 de abril de 2019 lançou luzes para a situação vivenciada na região do Itanhanguá em que a ampliação da produção imobiliária acompanhou o aumento populacional no bairro. Não só os prédios que vieram a baixo, como diversos outros, foram edificadas sob o comando das milícias que assumiram o empreendedorismo nessa região.

**FIGURA 3: Favela de Muzema em 1997, quando os barracos já haviam dado lugar às construções de alvenaria, na beira da Lagoa da Tijuca**



Fonte: Arquivo Pessoal/ Mário Moscatelli

**FIGURA 4: imagem dos dois prédios que desabaram na região da Muzema**



Fonte: Reprodução JN/2019

Construindo edifícios ilegais de seis a sete pavimentos onde antes só eram autorizadas casas de até dois andares, as obras eram feitas a toque de caixa. Em aproximadamente quatro meses, os prédios são construídos e ocupados pelos moradores independente da conclusão total das obras. Comercializados por quantias que variam de R\$60 a 200 mil reais, esses imóveis têm como público alvo, a população de baixa renda e são negociados diretamente por imobiliárias ou por associações de moradores. Em acordos informais, são financiados sem juros e com parcelas de até dois salários mínimos. A entrega das unidades quase sempre se dá sem a parte elétrica e

hidráulica, o que não afasta o interesse dos adquirentes, havidos pela possibilidade de acessar a casa própria (SOUSA, 2019).

Se hoje os edifícios são construídos rapidamente, o retrospecto da região indica que o processo de favelização levou anos, não havendo argumento válido a justificar a inércia da Administração Pública Municipal. De fato, “o adensamento do bairro não era nenhuma novidade” e “desde 2014 denúncias chegavam apontando o desmatamento ilegal da Mata Atlântida, no entorno do Parque da Tijuca (MANSO, 2020, p. 107)”.

Manso (2020) explica que os edifícios ali construídos eram mistos, isto é, com a parte térrea voltada às atividades comerciais e superiores para moradias. Além disso, nunca foram licenciados, possuindo graves problemas técnicos como fundações subdimensionadas que não resistiram a erosão do solo decorrente de chuvas fortes (MANSO, 2020).

Ainda segundo o autor, o comércio desses prédios, movimentou a soma de R\$25 milhões, segundo estimativas do Ministério Público e envolvia toda uma rede de sustentação, como advogados para barrar as ações no Poder Judiciário que buscasse embargar as obras, corretoras de imóveis, as quais vendem bens sem registro, agentes de fiscalização, subornados para fazer vista grossa às irregularidades (Ibidem, 2021).

A convivência do Poder Público certamente é fundamental para o sucesso da empreitada imobiliária dos milicianos. Não por outra razão, denúncias apontam que na região de Rio das Pedras, os milicianos faziam pagamentos mensais a fiscais da prefeitura e do meio ambiente, os quais mal terminavam as visitas e eram sucedidos por tratores e caminhões para a construção dos loteamentos (GENI/OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2021).

Nessa região, a pesquisa observou que o esqueleto da expansão imobiliária é calcado em duas bases: na demolição de casas antigas que “obedeciam ao padrão horizontal de crescimento urbano e (n)o avanço sobre áreas verdes, especialmente zonas de proteção ambiental e terrenos não indicados à construção civil, como regiões pantanosas e encostas (GENI/OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2021, p. 28-29)”.

Se por um lado, o medo motiva muitos moradores a não denunciarem essas obras irregulares, tal como Manso (2020), entende-se que é o déficit habitacional que impulsiona a fixação da população nessas áreas. Afinal, bem ou mal, quando o Poder Público se omite no seu dever de promover políticas públicas voltadas a habitação, a população acaba por preferir as casas fornecidas pelas milícias ao invés de não ter nenhuma como ocorrem quando dependem de ações do Poder Público (MANSO, 2020).

c) venda e aluguel de imóveis:

A criação do solo urbano traz ainda nova fonte de renda às milícias: o comércio desses imóveis, seja através da compra e venda, seja através dos contratos de aluguel.

No relatório final sobre o avanço das milícias, apurou-se que “os milicianos monopolizam uma volumosa rede de venda e locação de imóveis, sobre os quais são cobradas taxas de administração, isto é, percentuais que variam entre 10% e 50% sobre os valores obtidos em qualquer uma dessas transações (GENI/OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2021, p. 24)”.

Desta forma, não só quando os imóveis pertencem aos milicianos, mas também quando são negociados por imobiliárias, essas, necessariamente, contribuem com o pagamento das taxas impostas pelas milícias. Como o local quase sempre é desprovido de serviços públicos básicos, soma-se a taxa sobre o contrato de compra e venda ou locação um conjunto de outras despesas, como pagamento de luz, água, TV a cabo, internet e gás. Por essa razão, autores como Weneck (2015) e Piccelli (2012) citados acima afirmam que as milícias são infinitamente mais rentáveis que o tráfico, que possui um produto único, enquanto a diversidade de mercadorias de que dispõem as milícias rendem variados e permanentes fontes de lucro, com público muito mais amplo do que apenas usuários de drogas.

A ânsia por lucrar mais e mais talvez explique como locais jamais imaginados passaram a ser objetos das investidas dos milicianos. Os pesquisadores das universidades federais identificaram que praças, calçadas e até mesmo ruas e avenidas movimentadas na zona oeste da cidade foram ocupadas por milicianos, que constroem lojas, barracas de alvenaria, restaurante, bares e até mesmo condomínios e prédios avulsos nesses locais que já apresentam casos de atropelamentos, pois os pedestres precisam disputar espaço com os carros. Aterros de canais e rios também foram observados, assim como a derrubadas de árvores para dar lugar a comércios.

**FIGURA 5: Lojas são construídas sobre as calçadas da rua no bairro de Engenho da Rainha**



Fonte: TV Globo/2020

Nem mesmo os brinquedos de uma praça resistiram e o lazer das crianças foi substituído pela ganância dos milicianos que cobram taxas de segurança e luz desses comerciantes nos valores de R\$80,00 (oitenta reais) e R\$50,00 (cinquenta reais) respectivamente (GENI/OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2021).

FIGURA 6: Praça invadida em Rio das Pedras para dar lugar ao comércio e galpão usado como casa de show



Foto: Retirada de imagens do RJTV - TV Globo/2018

d) administração das unidades dos conjuntos habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida - MCMV

Esse, certamente, é um dos negócios mais vantajosos aos milicianos, pois recebem imóveis prontos, sem sequer precisar se ocupar da criação do solo urbano.

Em estudo etnográfico realizado com moradores do conjunto habitacional MCMV no bairro Cruzeiro, na zona oeste da cidade, a pesquisadora PETTI (2020), enfoca na percepção individual dos moradores que foram removidos especialmente da Vila Autódromo para unidades do programa federal. Além criação de novas despesas, como a cobrança do condomínio e rateio de água, soma-se ainda a falta de identidade com o local, sendo comum os moradores não criarem o sentimento de pertencimento. Vindos das favelas, onde os espaços eram maiores e a convivência com os vizinhos mais intensa, a alocação de diversas famílias em estruturas prediais certamente impactou negativamente no processo de adaptação a essa nova realidade.

O estudo ganha relevo por não se tratar de um caso isolado, visto que 73% dos empreendimentos do MCMV no Rio de Janeiro foram utilizados para reassentar famílias vindas de favelas (CARDOSO, JAENISCH, MELLO, 2015 apud PETTI, 2020). Nem mesmo o fato dos moradores acompanhados por PETTI (2020) serem egressos da zona oeste torna a adaptação mais fácil. Como ocorre na maioria desses empreendimentos, há inegável impacto social em agrupar até 500 famílias ou cerca de 2000 pessoas de baixa renda em espaços quase sempre diminutos e padronizados, com os quais não contribuíram para sua construção – situação tão diversa da apresentada no modelo de autoconstrução das favelas (GENI/OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2021).

Ao lado da dificuldade de gerir condomínios envolvendo populações com realidades distintas, nota-se ainda que o Poder Público descuidou, mais uma vez, do seu papel de gerir a cidade, abandonando a própria sorte milhares de pessoas. Basta ver que serviços de limpeza e guarda originariamente caberiam as Prefeituras, mas paulatinamente vão sendo abandonados pelo poder Público e assumidos pelas milícias. O próximo passo é a captação dos síndicos: a partir daí as milícias passam a intermediar a relação entre a prefeitura e os síndicos (PETTI, 2020).

A percepção presente na unidade do MCMV do Cruzeiro foi investigada pelos pesquisadores da UFF e UFRJ em outros empreendimentos e as conclusões são semelhantes. Nessa pesquisa, um dos focos foi compreender como as milícias foram capazes de controlar condomínios construídos pelo governo federal, gerido pelas prefeituras e administrados por síndicos eleitos pelos moradores.

A pesquisa concluiu que os condomínios do MCMV são extremamente rentáveis à milícia que não se cansam de explorar seus moradores que além de todas as taxas já enumeradas, sempre se veem coagidos a novos pagamentos – como a taxa mensal de R\$25,00 (vinte e cinco reais) por família para o uso da piscina mediante apresentação de uma carteirinha citada por PETTI (2020) em sua pesquisa de campo.

Além disso, se fora dos condomínios os milicianos são capazes de erguer comércios em vias públicas, dentro dos conjuntos habitacionais, as milícias se dão a ousadia de erguer novos prédios, transformando-os em quitinetes ou pequenas lojas (GENI, OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2021).

A busca pela dominação espacial leva ainda ao confronto direto com o tráfico de drogas pois afinal, ter território significa ter mais mercadorias a explorar.

A grande contribuição trazida pelo relatório final sobre o avanço das milícias no Rio de Janeiro foi identificar como o mercado imobiliário se tornou o novo, se não principal, filão dos milicianos. De fato, a urbanização miliciana envolve um imenso fluxo que vai desde a grilagem de terras, passando pela construção civil e criação de loteamentos clandestinos ou condomínios de luxo até mesmo a apropriação direta de áreas criadas pelo Poder Público para resolver - ou ao menos minimizar - o déficit habitacional, como ocorre no programa Minha Casa Minha Vida.

### **Da conclusão:**

O presente artigo buscou sintetizar os resultados obtidos após elaboração da dissertação final no curso de mestrado em políticas públicas elegendo as milícias e a ocupação do solo urbano como tema de estudo. Enfocando no direito à moradia digna, foram apresentados os temas centrais do estudo acadêmico.

Após relacionar o processo de urbanização com o direito à moradia digna, apresentou-se um panorama geral sobre a ação das milícias ao longo do tempo, delimitando-a espacialmente na região da baixada fluminense e zona oeste. Neste momento, destacou-se que pelo seu caráter capitalista de estar sempre em buscado lucro, os milicianos viram na criação do solo urbano mais uma frente de atuação. Extremamente rendosa, o chamado urbanismo milicianos se observa em diferentes situações, todas violadoras de direitos fundamentais da população que se encontra subjugada pelas milícias.

O cenário se mostra mesmo desolador, mas através de planejamento e vontade política, entende-se ser possível se estabelecer uma série de medidas que poderiam ser tomadas para conter o avanço das milícias.

A primeira premissa, porém, é básica: o interesse sincero em reprimir as milícias. Esse interesse, no campo das políticas públicas, se traduz na identificação desse problema para em seguida incluí-lo na agenda para, a partir daí formular as possíveis soluções.

A par de tudo o que foi apresentado e a par do ciclo das políticas públicas, espera-se ter contribuído para o debate, permitindo-se identificar a ocupação do solo urbano pelas milícias como um problema público que reclama sua inclusão da agenda.

Por óbvio, a formulação de alternativas requer ainda maiores estudos para auxiliar o tomador de decisão e enfim conduzi-lo a implementação de uma política pública.

Espera-se, entretanto, que a dissertação possa somar nesse debate propondo que o enfrentamento às milícias seja pensado para além das políticas públicas de segurança, compreendendo-se que os direitos fundamentais são exercidos no interior das cidades. É lá que o Poder Público deve se fazer presente. Não com violência ou brutalidade, mas com soluções que permitam garantir aos residentes o direito à moradia digna. É preciso que o Estado cumpra o comando constitucional ao qual está vinculado e permita que direitos fundamentais não sejam apenas uma promessa distante, mas sim uma meta em execução.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. Tradução: Iraci D. Poleti, 2ª ed, São Paulo: Boitempo, 2004

ALERJ, **Discursos e votações**, Sessão ordinária, dia 07.02.2007 às 15h25. Disponível em [http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus\\_notes/default.asp?id=58&url=L3RhcWFsZXJqMjAwNi5uc2YvOGI5OWNhMzhlMDc4MjZkYjAzMjU2NTMwMDA0NmZkZjEvYzcyYWY4ODI5NTQwZWFkZDgzMjU3YjZiMDA2MjUyOTk/T3BlbkRvY3VtZW50JkV4cGFuZFNlY3Rpb249MSNfU2VjdGlvbjE=](http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=58&url=L3RhcWFsZXJqMjAwNi5uc2YvOGI5OWNhMzhlMDc4MjZkYjAzMjU2NTMwMDA0NmZkZjEvYzcyYWY4ODI5NTQwZWFkZDgzMjU3YjZiMDA2MjUyOTk/T3BlbkRvY3VtZW50JkV4cGFuZFNlY3Rpb249MSNfU2VjdGlvbjE=). Acesso 12.fev.22

ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 2002.

ARIAS, Enrique Desmond; BARNES, Nicholas. Crime and plural orders in Rio de Janeiro, Brazil. **Current Sociology**, v. 65, n. 3, p. 448-465, 2017.

BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais – o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2002.

BANDNEWS FM, Milícia invade casas e expulsa moradores no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 21/10/2020, Disponível em <https://www.band.uol.com.br/noticias/milicia-invade-casas-e-expulsa-moradores-no-rio-de-janeiro-16312522>, Acesso em 20.02.21.

BRAMA, Leonardo. **As diversas milícias do Rio de Janeiro entre expansões práticas e semânticas**. Dissertação (mestrado), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/370724/mod\\_resource/content/1/direito-fundamental-c3a0-moradia-ingo-sarlet.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/370724/mod_resource/content/1/direito-fundamental-c3a0-moradia-ingo-sarlet.pdf). Acesso em 16 nov de 2020.

CARBONARI, Ana Paula Araújo, **Direito à moradia e sua efetivação à luz da garantia do mínimo existencial e da cláusula da reserva do possível**, 2017, (Monografia, Faculdade de Direito) Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, Disponível em em <http://repositorio.upf.br/bitstream/riupf/1244/1/PF2017Ana%20Paula%20Araujo%20Carbonari.pdf>, Acesso em 10.03.2021.

CARDOSO, Adauto Lucio; SILVEIRA, Maria Cristina Bley da; O plano diretor e a política de habitação *in* Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas / Orlando Alves dos Santos Junior, Daniel Todtmann Montandon (orgs.). – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

CANO, Ignácio. **Seis por meia dúzia? um estudo exploratório do Fenômeno das chamadas ‘milícias’ no rio de Janeiro**. Coord. Ignacio Cano e Carolina Iooty. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008. Disponível em [https://www.researchgate.net/profile/Andreia\\_Marinho/publication/267714130\\_seIs\\_por\\_meIa\\_duzIa/links/54c96ef40cf2f0b56c239296/seIs-por-meIa-duzIa.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Andreia_Marinho/publication/267714130_seIs_por_meIa_duzIa/links/54c96ef40cf2f0b56c239296/seIs-por-meIa-duzIa.pdf). Acesso em 17 nov de 2020.

CANO, Ignácio. **No sapatinho”: a evolução das milícias no Rio de Janeiro** Coordenadores Ignacio Cano & Thais Duarte. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012. Disponível em [https://br.boell.org/sites/default/files/no\\_sapatinho\\_lav\\_hbs1\\_1.pdf](https://br.boell.org/sites/default/files/no_sapatinho_lav_hbs1_1.pdf). Acesso em 17 nov de 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. Coimbra: Almedina, 2003.

CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção. Déficit habitacional no Brasil. Disponível em <http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/> Acesso em 11.02.2021.

COSTA, Greciely Cristina da, **Discursos sobre a milícia: nomes, vozes e imagens em movimento na produção de sentidos** / Greciely Cristina da Costa. -- Campinas, SP : [s.n.], 2011

EXTRAa. Guerra entre milícias no Rio teve venda de drogas por um dos grupos como estopim. Rio de Janeiro: 19/08/20. Disponível em <https://extra.globo.com/casos-de-policia/guerra-entre-milicias-no-rio-teve-venda-de-drogas-por-um-dos-grupos-como-estopim-24593659.html>. Acesso em 17 nov de 2020.

EXTRAAb. Tráfico e milícia disputam favelas no Rio em meio à pandemia de coronavírus. Rio de Janeiro: 19/08/20. Disponível em <https://extra.globo.com/casos-de-policia/trafico-milicia-disputam-favelas-no-rio-em-meio-pandemia-de-coronavirus-24350795.html>. Acesso em 17 nov de 2020.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto, **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**, 2011. 1937f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, CAMPINAS, SP. Disponível em [http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286383/1/Fix\\_Mariana\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286383/1/Fix_Mariana_D.pdf). Acesso em 08.02.2021

ISTOÉ, RJ: Milicianos do bando de Ecko expulsam moradores para revender casas na zona oeste do estado. Rio de Janeiro: 21.10.20, Disponível em <https://istoe.com.br/milicianos-do-bando-de-ecko-expulsam-moradores-para-revender-casas-na-zona-oeste-do-estado>, Acesso em 20.02.21.

RANGEL, Helano Marcio e SILVA, Jacile Vieira, O direito fundamental à moradia como mínimo existência e a sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade. RANGEL, Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, v. 6, n. 12, 2009.

REDE DE OBSERVATÓRIOS DA SEGURANÇA. **Estudo mostra expansão das milícias, que já dominam área maior que a de todas as facções do tráfico juntas**, Postado em 19 out. de 2020. Disponível em <http://observatorioseguranca.com.br/blog/> Acesso em 17 de nov de 2020.

ROLNIK, Raquel. **Regulação urbanística no Brasil: Conquistas e desafios de um modelo em construção**. Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, PUCCAMP, 2000. Disponível em <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf> Acesso em 17 nov de 2020.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Planejamento urbano: para quê e para quem?** Revista de Direito da Cidade, v. 4, n. 1, p. 91-119, 2012. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/9699/7599>

SARLET, Ingo Wolfgang, **O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia**. Revista eletrônica sobre a reforma do Estado, Número 20, Salvador: 2009/2010, ISSN 1981-1888. Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/370724/mod\\_resource/content/1/direito-fundamental-c3a0-moradia-ingo-sarlet.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/370724/mod_resource/content/1/direito-fundamental-c3a0-moradia-ingo-sarlet.pdf). Acesso em 16 nov de 2020

WERNECK, Alexandre. **O ornitorrinco de criminalização: A construção social moral do miliciano a partir dos personagens da ‘violência urbana’ do Rio de Janeiro**. Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc., Rio de Janeiro, vol. 8, n. 3, pp. 429-454, 2015.



## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE PERMANÊNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE COTAS ÉTNICO-RACIAIS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS**

Amanda Beatriz Lopes Lima Lanes<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente trabalho tem por objetivo avaliar se há políticas públicas de permanência a contento para estudantes nas universidades públicas federais passados dez anos da aplicação da política pública de cotas étnico-raciais internalizada na Lei 12.711/2012 para ingresso nas instituições de ensino superior.

**Palavras-Chave:** Cotas étnico-raciais; ações afirmativas; políticas públicas; Lei Federal nº 12.711/2012.

### **1. INTRODUÇÃO**

A Constituição da República assegura em seu artigo 205 que a Educação é um direito de todos e dever do Estado. Além disso, expressa no artigo 6º que a Educação é um direito social.

Nessa toada, o artigo 5º *caput* da Constituição Federal no qual repousa o Princípio da Isonomia, que o Supremo Tribunal Federal afirma que não deve ser interpretado somente no plano formal; serve de pilar para a aplicação da Política Pública de cotas étnico-raciais de ingresso nas universidades federais plasmada na Lei 12.711/2012.

Após dez anos de aplicação da Lei 12.711/2012 houve avanços significativos na inclusão de negros nas universidades públicas federais, no entanto as políticas públicas visando a permanência dos estudantes nas universidades ainda precisam ser aperfeiçoadas.

### **2. JUSTIFICATIVA SOCIAL E JURÍDICA**

O Brasil se pautou por quase quatrocentos anos em uma sociedade escravista na qual negros eram submetidos ao trabalho compulsório e a condições humanas degradantes. Após a abolição da escravidão, em 1888, nenhuma medida foi tomada pelo Estado para reparar a instituição da escravidão na sociedade brasileira.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO.

Decorrido todo um processo histórico de lutas por direitos e empoderamento que se fortaleceu principalmente a partir dos anos 60 do século XX, os membros do Movimento Negro iniciaram sua reivindicação por direitos e reparação social para a população preta.

Com a promulgação da Constituição da República de 1988, esta traz em seu bojo como objetivo fundamental, no artigo 3º, III a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.

Somando-se a isto e com fulcro na isonomia material<sup>2</sup>, o Supremo Tribunal Federal julgou constitucional, na ADPF 186, políticas públicas de ação afirmativa para reserva de vagas para pessoas negras nas universidades federais.

### 3. PROBLEMATIZAÇÃO

Após dez anos da aplicação da Lei de Cotas, a Lei 12.711/2012<sup>3</sup>, houve expressivo aumento de alunos ingressantes nas universidades federais. Entretanto, indaga-se se as políticas públicas de permanência atuais são suficientes para a manutenção dos alunos nas universidades.

Sabe-se que as instituições federais têm programas de auxílio estudantil “amparadas no Decreto nº 7.234/2010 (Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES) para alunos que possuem renda per capita e/ou familiar inferior a um salário mínimo e meio, bem como a reserva de vagas por critério étnico-racial também na seleção de bolsistas em projetos internos”<sup>4</sup>.

Contudo, é necessário avaliar se há políticas públicas a contento para a permanência desses alunos nas universidades haja visto o “sucateamento de políticas públicas de permanência ser cada vez mais frequente”<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup>SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais**: estudos de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p.142

<sup>3</sup>BRASIL. **Lei nº 12.711**, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm). Acesso em: 02 out 2022.

<sup>4</sup>MACEDO, Yuri Miguel; CARDOSO, Monnique Greice Malta; ANDRADE, Patrícia Gomes Rufino. Sistema de Cotas no Brasil: As políticas públicas de redistribuição garantiram a inclusão de negros no ensino superior?. **Revista Vivências**. v.15, n.28, p. 187-192, Maio/2019. Disponível em:<http://revistas.uri.br/index.php/vivencias/article/view/27>. Acesso em: 02 out 2022. p.189.

<sup>5</sup> Op.Cit.,p.189

#### 4. A INTERPRETAÇÃO DO STF AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA COM OBJETIVO DE VALIDAR A POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS ÉTNICO-RACIAIS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

O princípio da isonomia disposto no artigo 5º da Constituição da República expressa que todos são iguais perante a lei. Este princípio não deve ser interpretado de maneira formal e sim, material uma vez que a Constituição Federal é compromissória englobando diferentes ideologias:

E a isonomia prometida pela Constituição de 88 não é apenas formal. Ela não representa só um limite, mas configura também verdadeira meta para o Estado, que deve agir positivamente para promovê-la, buscando a redução para patamares mais decentes dos níveis extremos de desigualdade presentes na sociedade brasileira, bem como a proteção dos mais débeis, diante da opressão exercida pelos mais fortes no cenário sócio-econômico.

Na verdade, a igualdade de que fala a Constituição brasileira é substancial, e esta é uma constatação inevitável diante dos objetivos fundamentais da República, positivados no artigo 3º da Lei Maior.<sup>6</sup>

O Supremo Tribunal Federal há muito já vinha se utilizando do conceito de isonomia material para fundamentar suas decisões em caso de estabelecer limites ao conceito de igualdade.

Para tanto, respaldava-se nos ensinamentos de Aristóteles descritos na *Ética a Nicômaco* em que a igualdade se caracteriza por tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida da sua desigualdade; cunhando assim o que entende-se por justiça distributiva.

Por Justiça distributiva entende-se:

Outro argumento de peso, ainda maior, é a justiça distributiva. É a constatação empírica da situação de terrível desvantagem social dos negros em geral, hoje, justifica a adoção de medidas que tende a favorecê-los perante os brancos, visando a distribuição melhor dos bens socialmente relevantes, para que, amanhã, as relações raciais sejam mais equitativas. As políticas de caráter universalista, embora possam reduzir a pobreza e promover significativas melhorias sociais, não atacam esta disparidade entre as etnias, razão pela qual devem ser complementadas por medidas de ação afirmativa, se realmente se pretende promover a igualdade substantiva entre as raças.<sup>7</sup>

Nesse contexto, é que foi sancionada a Lei de cotas, para materializar a política pública de acesso de afrodescentes à universidade pública federal, uma vez que as ações afirmativas foram julgadas constitucionais pelo STF na ADPF 186/DF.

#### 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

<sup>6</sup> SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais:** estudos de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p.142

<sup>7</sup> Op.Cit, p.155.

Ante o exposto, foi dessa maneira que foi construído o conceito de discriminação positiva para garantir juridicamente a validade das políticas públicas de cotas étnico-raciais nas universidades públicas.

O Direito colaborou para a materialização da política pública de cotas étnico-raciais nas universidades públicas federais com toda a fundamentação jurídica constitucional que alicerçou a ideia de uma discriminação positiva como instrumento reparatório.

A Lei de Cotas concretiza as normas constitucionais de redução das desigualdades sociais e de acesso e oferta da Educação a todos. Logo, é justiça compensatória - já que há uma dívida histórica relativa há anos de escravidão e segregação racial<sup>8</sup> - e está presente no cerne da Lei 12.711/2012 que viabiliza o acesso do público-alvo de uma política pública de inclusão.

Sem a política pública entabulada pelo Estado é muito difícil ser alterado o *status quo* que corresponde às desigualdades sociais históricas. A condição de pobreza da população afrodescendente que é perpetuada de geração em geração necessita de políticas públicas como a Lei de Cotas para que em médio e longo prazo este quadro de desigualdade social seja modificado.

Entretanto, após o ingresso do negro na instituição de ensino superior é fundamental que haja políticas públicas de permanência para que o mesmo curse a universidade.

Por fim, é relevante dar continuidade a política de cotas étnico-raciais para negros e pardos nas universidades públicas federais internalizada na Lei 12.711/2012 porque ela, além de contribuir na redução das desigualdades sociais e na persecução da erradicação da pobreza, oportuniza que estudantes outrora alijados do Ensino Superior público de qualidade ingressem nas instituições federais de ensino.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei nº 12.711**, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm). Acesso em: 02 out 2022.

MACEDO, Yuri Miguel; CARDOSO, Monnique Greice Malta; ANDRADE, Patrícia Gomes Rufino. Sistema de Cotas no Brasil: As políticas públicas de redistribuição garantiram a inclusão de negros no ensino superior?. **Revista Vivências**. v.15, n.28, p. 187-192, Maio/2019. Disponível em: <http://revistas.uri.br/index.php/vivencias/article/view/27>. Acesso em: 25 ago 2022.

---

<sup>8</sup> Op.Cit, p.154.

SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais:** estudos de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.



## A POLÍTICA PÚBLICA DE INTEGRIDADE COMO DEVER CONSTITUCIONAL DA SUSTENTABILIDADE

Ana Beatriz Gonçalves Rosa Silva Paz<sup>1</sup>

### 1. JUSTIFICATIVA

As Universidades Públicas Federais, dentro de um contexto democrático, exercem uma relevante função social que se desenvolve desde a produção da ciência até a formação de cidadãos, sendo, inclusive, reconhecida pela sociedade brasileira como um patrimônio incomparavelmente valioso (ANDIFES, 2017).

Ocorre que a gestão administrativa das Universidades vem passando por diversos desafios nos últimos tempos, como diminuição de orçamento, dificuldades em implementação de projetos de gestão e maior cobrança dos órgãos de controle (ANDIFES, 2017; MOURA *et al*, 2020), o que impactam diretamente no desenvolvimento das atividades administrativas e em última instância nas de ensino, pesquisa e extensão.

A justificativa do tema se alinha ao fato de que quanto mais a gestão administrativa for transparente, eficiente e ética, melhor será o desenvolvimento das atividades nas Universidades. E nesse sentido, o programa de integridade desenvolvido no âmbito das universidades federais se apresenta como uma política pública não apenas anticorrupção,<sup>2</sup> mas também como um dever constitucional de sustentabilidade administrativa com a finalidade última de garantia do direito fundamental a uma boa administração pública.<sup>3</sup>

### 2. PROBLEMATIZAÇÃO

Considerando a solicitação do Brasil para ingresso na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), iniciou-se uma série de avaliações das políticas públicas

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito na UNIRIO e Técnica Administrativa em Educação da UFRRJ. E-mail: ana.beatriz.paz@hotmail.com / Celular: 21 98763-1731

<sup>2</sup> Segundo a CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (2017), um programa de integridade é o conjunto de medidas e ações institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção.

<sup>3</sup> O direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e a à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. JUAREZ, Freitas. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 21.

brasileiras com a finalidade de adesão.<sup>4</sup> Assim, a OCDE, por meio do relatório “Modernizando a avaliação dos riscos para a integridade no Brasil<sup>5</sup>” oferece algumas diretrizes para o fortalecimento da política pública de integridade, ante a sua relevância no âmbito da administração pública.

Ocorre que o programa de integridade não pode ser analisado apenas sob o olhar de uma política anticorrupção, mas também pelo aspecto do fomento de práticas sustentáveis na administração pública, isso porque a eficiência administrativa promovida pela integridade contribui para o desenvolvimento sustentável e vai ao encontro da agenda 2030 da ONU.<sup>6</sup>

### 3. HIPÓTESE

Para que o programa de integridade nas universidades públicas federais seja eficiente, deve haver uma adequação no seu fundamento, passando a ser conduzido e estimulado não apenas como uma política pública anticorrupção, mas também como um dever constitucional decorrente da natureza multidimensional da sustentabilidade.<sup>7</sup>

### 4. TESTE DE HIPÓTESE

A hipótese será testada na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro onde há comissão instituída para compor o comitê de integridade por meio da portaria nº 5.808/2022 – GABREI/UFRRJ.

Imagina-se que aliar o conceito e, sobretudo, a condução dos trabalhos de integridade pública a uma esfera de sustentabilidade pode trazer resultados mais positivos do que visar apenas o combate a corrupção.

### 5. OBJETIVOS

**Objetivo geral:** conciliar os fundamentos conceituais e motivacionais do programa de integridade como uma política pública de sustentabilidade na administração pública.

---

<sup>4</sup> BRASIL. **Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico** (OCDE) - apresentação. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/ocde/apresentacao>>. Acesso em: 30 set. 2022.

<sup>5</sup> OECD. **Modernizando a avaliação dos riscos para a integridade no Brasil** - rumo a uma abordagem comportamental e orientada por dados. 2022. Disponível em: <[https://read.oecd-ilibrary.org/governance/modernizando-a-avaliacao-dos-riscos-para-a-integridade-no-brasil\\_61d7fc60-pt#page31](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/modernizando-a-avaliacao-dos-riscos-para-a-integridade-no-brasil_61d7fc60-pt#page31)>. Acesso em: 30 set. 2022.

<sup>6</sup> Objetivos de desenvolvimento sustentável – ODS 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. In: BRASIL. **Objetivos de desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>>. Acesso em: 30 set. 2022.

<sup>7</sup> Juarez Freitas explica que a sustentabilidade é multidimensional, porque o bem-estar é multidimensional. In: FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 64.

**Objetivos específicos:** avaliar se ao conciliar o programa de integridade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro com fundamentos de sustentabilidade há uma maior aderência por parte da comunidade universitária um propagar uma cultura íntegra e sustentável resultando na visível eficiência administrativa.

## 6. PLANO DE TRABALHO

Atividades	2º semestre (2022)	1º semestre (2023)	2º semestre (2023)
Elaboração do Projeto de Pesquisa	x		
Revisão da Literatura	x	x	x
Planejamento exploratório e descritivo		x	
Pesquisa do referencial teórico	x	x	
Elaboração de instrumentos de investigação		x	
Coleta de Dados da Pesquisa		x	
Organização, análise e interpretação de dados		x	
Elaboração do relatório final e revisão			x
Finalização da pesquisa			x

## 7. MARCO TEÓRICO

As tentativas de combate à corrupção nos órgãos públicos é um tema sobre o qual o legislador brasileiro se ocupa já há bastante tempo, tanto é assim que não falta no ordenamento jurídico nacional e internacional instrumentos punitivos sobre o assunto. A título de exemplo, podemos citar o os artigos 317 e 333 do Código Penal (Decreto-Lei 2848/1940), a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), a Lei Ficha Limpa (Lei 135/2010). Destaca-se, ainda, o fato do Brasil ser parte de diversos compromissos internacionais de combate à corrupção.<sup>8</sup>

A corrupção fomenta ainda mais as desigualdades sociais e a pobreza, gerando impacto direto no bem estar social e na distribuição de renda, segundo a Organização para a Cooperação

<sup>8</sup> Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (ratificada pelo Decreto Legislativo 125/2000 e promulgada pelo Decreto Presidencial 3.678/2000); Convenção Interamericana contra a Corrupção (ratificada pelo Decreto Legislativo 152/2000 e promulgada pelo Decreto Presidencial 4.410/2002) e a Convenções das Nações Unidas contra a Corrupção (ratificada pelo Decreto Legislativo 348/2005 e promulgada pelo Decreto Presidencial 5.687/2006).

e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017). De acordo com Relatório do Desenvolvimento Humano 2020 (GRDH, 2020), o Brasil ocupa a 84ª posição no ranking mundial do índice de desenvolvimento econômico.

Sobre a pobreza, o Brasil possui cerca de 29,2% de pessoas na linha de pobreza e 11,8% na pobreza extrema. (IBGE, 2020). Ao encontro desses índices, o país apresenta uma queda no índice de capacidade de combate à corrupção. Em 2021 teve a maior queda entre os 15 (quinze) países analisados, passando de 4º para o 6º lugar no ranking geral (ÍNDICE CCC, 2021).

Com intuito regulamentador em âmbito federal, foi publicado o Decreto nº 8.420/2015, introduzindo um capítulo específico para tratar do tema programa de integridade e, posteriormente publicado o Decreto nº 9.203/2017, determinando que Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional também implementasse um programa de integridade.

Ocorre que um programa de integridade coeso e bem estruturado também encontra fundamento no conceito multidimensional de sustentabilidade.

## 8. METODOLOGIA

Inicialmente pretende-se levantar fazer uma pesquisa bibliográfica sobre o tema de anticorrupção, integridade na administração pública e sustentabilidade.

Quanto à abordagem, espera-se realizar uma pesquisa aplicada introduzindo conceitos e práticas sustentáveis na condução do comitê de integridade e finalmente, pretende-se analisar qualitativamente os resultados encontrados na eficiência de uma cultura de integridade na administração pública pela abordagem do conceito multidimensional da sustentabilidade.

## 9. RESULTADOS

Como resultado, espera-se uma maior aderência da comunidade acadêmica na promoção de uma cultura de ética e sustentável, bem como maior participação no cumprimento do plano de integridade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. **Universidades federais patrimônio da sociedade brasileira**. Disponível em: <[https://www.ufpr.br/portalufpr/wp-content/uploads/2017/11/livreto-Andifes-FINAL-para-Universidades-v24112017\\_baixa2.pdf](https://www.ufpr.br/portalufpr/wp-content/uploads/2017/11/livreto-Andifes-FINAL-para-Universidades-v24112017_baixa2.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2022.

AS/COA Online. Índice de Capacidade de Combate à Corrupção (Índice CCC). In: **Américas Quarterly**, 2021. Disponível em: <[https://americasquarterly.org/wp-content/uploads/2021/06/CCC\\_Relato%CC%81rio\\_Portugue%CC%82s\\_2021.pdf](https://americasquarterly.org/wp-content/uploads/2021/06/CCC_Relato%CC%81rio_Portugue%CC%82s_2021.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2022.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GRDH - Gabinete do Relatório do Desenvolvimento Humano. A próxima fronteira: O desenvolvimento humano e o Antropoceno. In: **Relatório do Desenvolvimento Humano 2020**. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2020\\_overview\\_portuguese.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2020_overview_portuguese.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais 2020**. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2022.

MOURA, T.; THEODOROVICZ, J. C.; PRONER, M. S.; OLIVEIRA, J.; MICHALOSKI, A. O. Desafios na implementação de política de gestão de projetos na Universidade Tecnológica Federal do Paraná. In: **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 11, n. 4, p. 146-156, 2020.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2022.



## **POLÍTICA PÚBLICA DE PARIDADE DE GÊNERO NA CONSTITUINTE CHILENA 2021-2022 – NOVAS PERSPECTIVAS PARA O DIREITO BRASILEIRO**

Andréia Alvarenga de Moura Meneses<sup>1</sup>

### **1. Justificativa social e jurídica**

A dissertação, assim entendida como requisito parcial para a obtenção do título de Mestrado em Direito, tem por finalidade a investigação da Política Pública de Paridade de Gênero apresentada na Constituinte Chilena (2021-2022), que, por sua vez, foi convocada com fins à promulgação da nova Constituição Democrática<sup>2</sup>, que, ao final, não foi referendada pelo povo chileno em setembro de 2022, conforme amplamente noticiado em todas as mídias.

Releva-se, dentro de tantas possibilidades de aumento do catálogo de direitos fundamentais observadas na Constituinte Chilena, a exigência de paridade de gênero, e seus reflexos do texto rejeitado no âmbito da Teoria Constitucional Interamericana<sup>3</sup>, ou seja, a colaboração para a construção de um direito constitucional regional latino-americano de excelência, do qual o Brasil não pode e não deve ficar apartado.

De qualquer forma, é fascinante perquirir, dentro do contexto histórico da América Latina, a Política Pública de Paridade de Gênero como um dos temas jurídicos mais atuais e relevantes, catalogando suas especificidades, com parâmetros, à evidência, jurídicos, além de sociais, históricos e filosóficos.

Busca-se, na mesma medida, uma proposta viável para a realidade jurídica brasileira no atual contexto sociopolítico.

### **2. Problematização**

A Política Pública de Paridade de Gênero proposta na Constituinte Chilena (2021-2022) se apresenta como uma alternativa juridicamente viável diante do arcabouço legal e constitucional brasileiro?

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito – UNIRIO.

<sup>2</sup> Todas as referências ao Processo Constituinte Chileno foram sacadas do site oficial <<https://www.cconstituyente.cl>>

<sup>3</sup> Referência Audiovisual: entrevista concedida pelo Prof. Dr. Siddharta Legale ao Debates Virtuais <https://www.youtube.com/watch?v=nnW6N-k0Q5Y> Acesso em 01.10.2022.

### 3. Hipótese

O conteúdo da dissertação está conectado à análise crítica dos fatos históricos, sociais e jurídicos que levaram a essa mudança de comportamento social no Chile, já verificada na composição da Assembleia Constituinte (2021-2022), e como essa guinada social pode influenciar de alguma forma a implementação de Políticas Públicas restaurativas para enfrentar os desafios sociais do séc. XXI, porque, hoje, há uma expectativa legítima de que as Políticas Públicas estejam plasmadas no Texto Constitucional (MENDES e BRANCO, 2013, p. 60).

### 4. Teste de Hipótese

- A paridade de gênero na composição da Assembleia Constituinte Chilena (2021-2022) – origem da Política Pública debatida;
- A paridade de gênero na composição da Assembleia Constituinte Chilena (2021-2022) pode (ou não) ter influenciado o rechaço à proposta de uma nova Constituição;
- A paridade de gênero como Política Pública tem natureza reparatória histórica ou novo marco civilizatório;
- A paridade de gênero como Política Pública pode ser aceita pela sociedade brasileira;
- A paridade de gênero como Política Pública é medida impositiva necessária;
- A paridade de gênero como Política Pública se harmoniza com o catálogo de direitos subjetivos fundamentais plasmados na Constituição de 1988.

### 5. Objetivos

**Objetivo Geral:** analisar a Política Pública de paridade de gênero, observada na Constituinte Chilena (2021-2022), para, ao final, efetuar uma proposta viável de adequação dessa Política Pública ao âmbito jurídico brasileiro.

**Objetivos Específicos:** avaliar a viabilidade de implementação da Política Pública de Paridade de Gênero no ordenamento jurídico pátrio; descrever um prognóstico de possíveis resultados obtidos com sua implementação; identificar a aplicação dos critérios sociais e econômicos para a implementação da Política Pública de Paridade de Gênero, sopesando-a a médio e longo prazo.

### 6. Plano de Trabalho

<b>Atividades</b>	<b>2º semestre (2022)</b>	<b>1º semestre (2023)</b>	<b>2º semestre (2023)</b>
Elaboração do Projeto de Pesquisa	x		
Revisão da Literatura	x	x	x
Planejamento exploratório e descritivo	x		
Pesquisa do referencial teórico	x		
Elaboração de instrumentos de investigação		x	
Coleta de Dados da Pesquisa	x	x	
Organização, análise e interpretação de dados		x	
Elaboração do relatório final e revisão			x
Finalização da pesquisa			x

## **7. Marco teórico**

No Brasil, as mulheres passaram, em um século, de seres relativamente incapazes – que precisavam da autorização do pai ou do marido para trabalhar, como positivado no Código Civil de 1916 – à Presidência da República, com a eleição de Dilma Rousseff, em 2010.

Todavia, as sociedades latino-americanas e seus ordenamentos jurídicos não parecem refletir a História de lutas das mulheres pelo reconhecimento dos direitos fundamentais femininos.

A dificuldade da delimitação do marco teórico reside na pouca literatura feminista latino-americana que, embora aguerrida e de excelência conceitual, não contempla todos os aspectos da luta das mulheres, limitando-se à questão racial ou à latinidade. A agenda feminista sempre encontrou muita resistência e cada direito conquistado foi ao custo de muita luta e persistência, e não foi diferente no Brasil, em que a classe política é majoritariamente masculina e autodeclarada branca<sup>4</sup>.

Como cediço, o patriarcado tem sido a tônica das sociedades latino-americanas desde a exploração europeia do continente americano, encetada no séc. XVI.

## **8. Metodologia**

Para o desiderato da dissertação a ser submetida, segue-se uma metodologia consistente na análise dialética, e de cunho qualitativo, em grande parte baseada em dados fornecidos pelos

<sup>4</sup> Não sem motivo, a reserva de vagas de 30% das candidaturas para mulheres foi distorcida, com a apresentação de “candidaturas-laranja” de mulheres. In: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/09/12/partidos-mulheres-candidatas-suspeitas-laranjas-eleicoes-2022.htm> Acesso em 02.10.2022.

sítios oficiais sobre os assuntos pesquisados, e revisão da bibliografia conatural ao tema. Nesse sentido, aplica-se a técnica da análise documental.

## 9. Resultados parciais

Considerando que a pesquisa ainda se encontra em seu estágio inicial e ainda, atendendo ao estabelecido no cronograma, até o momento tem-se a elaboração do presente Projeto de Pesquisa, Revisão da Literatura, e Pesquisa do referencial teórico. Também, com base nos dados levantados, tem-se os seguintes resultados parciais:

- a. Em 04.07.2021, iniciaram-se os trabalhos da Assembleia Constituinte Chilena.
- b. Em 04.09.2022, após referendo, a proposta de uma nova Constituição foi rejeitada pelo povo chileno.

Ainda, todos os dados levantados e referencial teórico estão devidamente relacionados abaixo como referência bibliográfica preliminar.

### REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA PRELIMINAR:

ANDERSON, James E. *Public Policymaking*. Stamford: Cengage, 2015.

BARDACH, Eugene. *Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas*. Ciudad de Mexico: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. *Vida Para Consumo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BEKKERS, V. FENGER, M. SCHOLTEN, P. CHELTEHAM, Elgar. *Public Policy in Action*, 2017.

BIRKLAND, Thomas A. *An Introduction to the Police Process*. New York: Routledge, 2011.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CIOTOLA, Marcelo. *Relativismo, Universalismo e Justiça Retributiva – Um Estudo Sobre Michael Walzer e John Rawls*. São Paulo: Almedina, 2018.

DAVIS, Angela. *A Liberdade É Uma Luta Constante*. São Paulo: Boitempo, 2018.

DUNN, William N. *Public Policy Analysis*. 6. ed. New York: Routledge, 2018.

FERRAJOLI, Luigi *et al.* *Garantismo, Hermenêutica e (Neo)Constitucionalismo*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

GARGARELLA, Roberto. Diez Puntos Sobre el Cambio Constitucional en Chile. *In: Revista Nueva Sociedad* n° 285, enero-febrero, 2020.

GONZALEZ, Eric Eduardo Palma. Notas sobre o processo constituinte chileno 2019-2020. *In: Revista Culturas Jurídicas*, n. V. 7, n. 16, 2020.

<<https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45397>>

HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste. *Análisis de Políticas Públicas*. Madri: Tecnos, 2017.

HOOKS, bell. *O Feminismo é Para Todo Mundo: Políticas Arrebatadoras*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2019.

JIMÉNEZ, William Guilherme. *El enfoque de los derechos humanos y las politicas publicas*. Univ. Sergio Arboleda. Bogotá (Colombia) 7 (12): 31-46, enero-junio de 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

KRAFT, Michael E., FURLONG, Scott R. *Public Policy – Politics, Analysis and Alternatives*. Londres: Sage, 2018.

MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 12ª ed. São Paulo: Atlas. 2020.

RIBEIRO, Djamila. *Lugar de Fala*. São Paulo: Jandaíra, 2020.

VALENZUELA, Francisco Frías. *Manual de la Historia de Chile – Desde la Prehistoria Hasta 1973*. 14ª ed. Santiago de Chile: ZigZag, 1995.



**A UTILIZAÇÃO DO MODELO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO: A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM REGIÕES METROPOLITANAS NO NOVO MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO À LUZ DAS DIRETRIZES CONSTITUCIONAIS.**

Daniel Pires Lacerda<sup>1</sup>

**1. JUSTIFICATIVA SOCIAL E JURÍDICA**

A falha dos mercados em autorregular a destinação dos resíduos sólidos urbanos fez com que, principalmente, as camadas mais baixas do estrato social viessem a sofrer prejuízos por suportar uma maior carga de exposição a ameaças e lesões (sejam sociais, de saúde ou ambientais). A partir desse cenário, justificam-se as ações governamentais para a racionalização da utilização dos espaços públicos por meio de novas políticas públicas de manejo dos resíduos sólidos. Uma vez que o modelo capitalista almeja a obtenção de lucros em detrimento de outros preceitos, cabe aos Administradores de nossas estruturas estatais assumirem as rédeas e projetar políticas públicas que se mostrem adequadas a lidar com nossos rejeitos urbanos e industriais e assim garantir ganhos sociais em qualidade de vida aos seus Administrados.<sup>2</sup>

A Lei Federal nº 12.305/2010 foi responsável por instituir a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Almejando o desenvolvimento sustentável urbano em conformidade com as diretrizes contidas no Art. 225 da CRFB/88, a referida norma veicula um rol de determinações que visam a promoção de uma gestão integrada de resíduos sólidos por meio de um conjunto de ações que considerem as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social envolvidas na temática, sempre submetido ao controle social<sup>3</sup>. É neste cenário que a Lei define que a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos sólidos pressupõe o fim dos “lixões”, com a respectiva implementação de aterros<sup>4</sup> de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e a minimizar os impactos adversos. Assim o sendo, em sua redação original, estipulava que, no prazo de 4 (quatro) anos após sua publicação, deveriam os “lixões” serem substituídos pelas

<sup>1</sup> Mestrando em Direito - UNIRIO - Linha Responsabilidade, Ecologia e Ordem Econômica. Especialista em Direito Administrativo pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Advogado

<sup>2</sup> HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 26

<sup>3</sup> BRASIL, Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, Art. 3º, inciso XI.

<sup>4</sup> Idem, Art. 3º, inciso VIII.

formas de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Ou seja, a referida lei determinava o fim da utilização de depósitos de lixo a céu aberto até a data final de 2 de agosto de 2014. Não demanda um aprofundamento de pesquisa para que seja percebido que tal meta não foi atingida pela grande maioria das cidades brasileiras.

Na contramão dos avanços em termos de mudanças de políticas públicas, a Lei Federal nº 14.026/2020 (o Novo Marco Regulatório do Saneamento, como ficou conhecido) trouxe, em seu art. 11, norma que veio a alterar os prazos previstos na Política Nacional de Resíduos Sólidos. A nova norma flexibilizou e ampliou os prazos para que os “lixões” sejam desativados e os aterros sanitários implantados: conforme a nova redação conferida ao art. 54 da Lei Federal nº 12.305/2010, os prazos finais se estendem até o ano de 2024 para os menores municípios (até 50.000 habitantes no censo de 2010) e agosto de 2021 para as regiões metropolitanas brasileiras, dentre outras datas específicas listadas em seus incisos.

Os serviços públicos são de incumbência do Poder Público, estando aqui incluso o adequado manejo dos resíduos urbanos. Por previsão do Art. 175, CF<sup>5</sup>, esta incumbência pode vir a ser prestada direta ou indiretamente pelo Estado. É neste cenário que se enquadrando a possibilidade de Delegação dos mesmos a particulares (pessoa física ou jurídica).

As Parcerias Público-privadas - PPPs consistem em uma modalidade específica de contratos de concessão de serviço público projetadas para viabilizar a implementação de grandes projetos de infraestrutura. Suas características permitem que o Ente Público possa usufruir da expertise técnica da iniciativa privada para a prestação do serviço almejado, bem como para a realização de obras para implementação de infraestruturas adequadas. De igual modo, tem-se a vantagem de que a modelagem de Concessões Patrocinadas permite a diluição dos custos através da possibilidade de pagamento de tarifas pelos usuários. Vale ressaltar que, a partir de uma racional modelagem da distribuição dos encargos em uma eficiente matriz de riscos, seria garantida a previsibilidade contra eventuais contratemplos e riscos que possam vir a se concretizar durante a duração do contrato.

## **2. PROBLEMATIZAÇÃO**

Não se nega que há justificas para algumas alterações e atrasos para a implementação do fim dos lixões, entretanto,<sup>6</sup> deveria haver mudanças de políticas do enfrentamento do problema

---

<sup>5</sup> Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

<sup>6</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013, p.95

do lixo para finalidades mais adequadas, contexto no qual emerge a possibilidade de sua delegação à iniciativa privada por meio da modelagem dos contratos da Lei 11.079/04.

Não deve ser adotado um posicionamento meramente incrementalista<sup>7</sup>, uma vez que as consequências altamente negativas da velha política pública dos “lixões” já são amplamente conhecidas. É inegável que a retirada do lixo das vistas dos moradores dos centros urbanos e sua alocação em espaços predeterminados é uma “maneira que, *a priori*, funciona para solucionar o problema”, porém é preciso que os gestores busquem a “melhor maneira” de superar tal problemática. É preciso que a Gestão Pública não se mantenha vinculada apenas aos ganhos de economia pública (a qual se mostra uma ilusão diante da necessidade de se suportar os custos para remediar e superar os problemas reflexos que emergem), e sim que almeje o “ganho social máximo” a partir de seu planejamento de políticas públicas eficientes.<sup>8</sup>

### **3. HIPÓTESE**

Eis que surge a proposta de uma política na qual seja utilizado o modelo de PPPs como um instrumento concedido pelo Ordenamento à Administração para viabilizar a solução do problema da gestão dos resíduos sólidos.

Conforme o Art. 6º, §1º da Lei 11.079/04, haveria vinculação da remuneração do parceiro privado ao cumprimento dos parâmetros de qualidade e desempenho. A vinculação à qualidade dos resultados estimularia o concessionário do serviço de gestão de resíduos sólidos a cumprir os objetivos contratados com qualidade e eficiência, o que se traduz em um melhor serviço público posto à disposição da população. A vinculação à performance na execução do serviço reflete imediatamente no ganho social obtido por meio do contrato.

### **4. TESTE DE HIPÓTESE**

Para que fosse possível a realização das análises objetivadas pelo presente projeto, utilizou-se o método hipotético dedutivo, por meio do qual se delimitou um fato-problema, qual seja, a análise da incompatibilidade da previsão do artigo 19 da Lei 14.026/2020, com previsões de outras alternativas preferenciais de disposição ambientalmente adequada contida na Política Nacional dos Resíduos Sólidos ( Lei 12.305/2010) e com os princípios da Eficiência da Administração Pública e do Desenvolvimento Sustentável ( CRFB/88). A partir de instrumentos previstos no Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015) mostra-se plenamente cabível a

---

<sup>7</sup> DYE, Thomas. Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. Políticas Públicas e Desenvolvimento. Brasília: UNB, 2014. p. 125

<sup>8</sup> Idem., p. 121

possibilidade de utilização dos contratos de Parceria Público-Privada como um instrumento eficaz para a gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas. Ademais, pretendeu-se a experimentação com a análise do cenário em si, por meio de observação da legislação pertinente, bem como o uso de embasamento teórico jurídico, científico e filosófico.

## 5. OBJETIVOS

Objetiva-se com esta tese, a análise crítica da eficiência da utilização dos modelos de contratos Parceria Público-Privadas como política pública para gestão dos resíduos sólidos em regiões metropolitanas conforme o novo marco regulatório do saneamento básico e, assim, efetivamente dar cumprimento aos prazos legalmente estipulados para a abolição da prática do uso dos lixões e a implementação de aterros sanitários.

## 6. PLANO DE TRABALHO

ATIVIDADES	2º SEMESTRE (2022)	1º SEMESTRE (2023)	2º SEMESTRE (2023)
ELABORAÇÃO DO PROJETO DE PESQUISA	X		
REVISÃO DA LEITURA	X	X	X
PLANEJAMENTO EXPLORATÓRIO E DESCRITIVO	X		
PESQUISA DO REFERENCIAL TEÓRICO	X		
ELABORAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE INVESTIGAÇÃO		X	
COLETA DE DADOS DE PESQUISA		X	
ORGANIZAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS		X	
ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO FINAL E REVISÃO			X
FINALIZAÇÃO DA PESQUISA			X

## 7. MARCO TEÓRICO

A adoção de uma hermenêutica concretizadora dos preceitos normativos voltada a contribuir com a eficiência meramente econômica da atuação Administrativa<sup>9</sup> e de formulação da pauta de políticas públicas não enseja necessariamente uma interpretação capaz de conduzir a menor grau de eficácia na tutela de Direitos protegidos pela ordem jurídica e de igual hierarquia formal. Ao revés, impõe a adoção de técnicas jurídicas capazes de garantir a realização plena dos interesses e bens essenciais para coletividade e a própria universalização do sistema jurídico.<sup>10</sup>

Na visão de Beck, as ações de determinada sociedade devem se basear em sua percepção dos riscos que a ameaçam. Logo, o que pode ser percebido é que, quando se trata de uma sociedade baseada no enfrentamento e prevenção de riscos, as atitudes e políticas presentes passam a ser definidas pelo futuro (pelas ameaças que pairam) e não mais pelos aprendizados do passado.<sup>11</sup>

## 8. METODOLOGIA

A pesquisa proposta utilizará o método hipotético-dedutivo na medida em que partirá da problematização de determinadas questões para, a partir dela, deduzir parâmetros para o entendimento da situação-problema suscitada. Utilizar-se-á aqui o chamado raciocínio tópico, entendido como uma *techne* do pensamento que se orienta para o problema sopesando dentro de cada situação vital as razões que aconselham ou desaconselham uma dada conduta.<sup>12</sup>

O método de procedimento a ser adotado é de caráter dogmático. O procedimento investigatório se centrará assim nas perspectivas doutrinárias, contratuais e jurisprudenciais acerca do problema analisado.

Como trabalho introdutório, foi realizado um levantamento bibliográfico da doutrina sobre o tema, desde já encontrando escassez acerca de estudos objetivando a análise da adequada destinação da significativa quantidade de resíduos sólidos produzidos pelas metrópoles brasileiras. Do mesmo modo, também é de se ressaltar a escassez de produção bibliográfica e de contratos celebrados no que se refere à utilização dos instrumentos regidos pela Lei 11.079/04.

Numa segunda parte do trabalho, fixados os pressupostos teóricos da questão e revista a doutrina nacional e estrangeira, será efetuada a apreciação crítica do tema no caso concreto de

---

<sup>9</sup> [...] "value judgments that are not reducible to value expressions or value statements. Value judgments are distinctive because they justify values such as efficiency expressed with the rule: Select the policy that maximizes net benefits." DUNN, William N. *Public Policy Analysis*. 6. ed. New York: Routledge, 2018, p. 313.

<sup>10</sup> FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 43.

<sup>11</sup> BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco*. Rumo a uma outra Modernidade. Trad. Nascimento, S., 1ª Edição. Editora 34, 2010.

<sup>12</sup> VIEHWEG, Theodor. *Tópica e jurisprudência*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1979, p.33

forma a analisar a viabilidade de implementação de políticas Públicas nos moldes propostos. Objetiva-se verificar se há ou não a confirmação da hipótese levantada.

## **9. RESULTADOS PARCIAIS / IMPACTOS PRETENDIDOS**

O presente projeto busca demonstrar que a adoção de políticas públicas baseadas na delegação à iniciativa privada da atividade complexa da gestão de resíduos sólidos por meio dos contratos de Parcerias Público-Privadas se mostra como uma alternativa viável e eficiente (dentro dos moldes do Arts. 37, *caput* e 225, CRFB/88).

## **10. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA PRELIMINAR**

ARAGÃO, Alexandre Santos de. As PPPs e as Concessões Administrativas. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; SCHIRATO, Victor Rhein (Coord.). Estudos sobre a lei de parcerias público-privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2011

BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco*. Rumo a uma outra Modernidade. Trad. Nascimento, S., 1ª Edição. Editora 34, 2010.

BRASIL, Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, Art. 3º, inciso XI

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.305/2010

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.026/2020

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.079/04

BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 25-108. (Introdução e Cap. 1)

COUTINHO, Diogo R. Direito e economia política na regulação de serviços públicos. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 19-50.

DUNN, William N. Public Policy Analysis. 6. ed. New York: Routledge, 2018, p. 320-346. (Cap. 7. Evaluating Policy Performance)

DYE, Thomas. Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. Políticas Públicas e Desenvolvimento. Brasília: UNB, 2014. p. 109-142.

ENEI, Virgílio Lopes. Financiamento das parcerias público-privadas. In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.). Parcerias Público-Privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FONTE, Felipe de Melo. Políticas públicas e direitos fundamentais. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 205- 272.

- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 1-100.
- JUNTEN FILHO, Marça~. Teoria Geral das concessões. São Paulo: Dialética, 2003.p.395-396.  
+ ARAGÃO, Alexandre Santos. Direito dos Serviços Públicos. Rio de Janeiro: Forense,2007
- LAZARUS, Richard J. The Making of Environmental Law. Chicago: The University of Chicago Press, 2004, p. 67-97. (Cap. 5. Building a road: The 1970s)
- LYRA FILHO, Roberto. Para um direito sem dogmas. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1980. p. 12-15.
- MARQUES NETO. Floriano de Azevedo. As Parceria.1 Público-Privadas no Saneamento Ambiental. mimeo. 2005
- MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Ano 2. Nº 07. Curitiba: Juruá, p.38
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Quarto Paradigmas do Direito Administrativo pós moderno: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- RIBEIRO, Maurício Portugal. *Concessões e PPPs: Melhores práticas em licitações e contratos.* São Paulo: Atlas, 2011
- SADDY, André ( Dir); Marrara, Thiago (Coord). Estudos prévios para implementação das PPPs/ Allan Feuzi Barbosa [ et al.]. Rio de Janeiro: CEEJ, 2019
- SALM, José Francisco. Políticas Públicas e Desenvolvimento. Brasília: UNB, 2014. p. 109-142.
- SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.) Direito da regulação e políticas públicas. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 1-79.
- SARLET, I.W. A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- VIEHWEG, Theodor. Tópica e jurisprudência. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1979, p. 33



## **DIREITO E POLÍTICA: UM ESTUDO SOBRE A PRESERVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA PANDEMIA**

Gabrielle V. de Assis dos Santos<sup>1</sup>

**RESUMO:** Ao longo dos anos, podemos perceber a evolução do direito da criança e do adolescente, juntamente, com o reconhecimento e preservação dos direitos fundamentais desses sujeitos de direitos. Tal fortalecimento é de suma importância para a elaboração de um corpo social mais justo e igualitário. No entanto, com o advento da COVID-19, inúmeras parcelas da sociedade tiveram seus direitos afetados, incluindo crianças e adolescentes, e para que esses indivíduos possam se desenvolver de maneira ideal é fundamental a proteção desses direitos. O presente trabalho tem por finalidade analisar os acórdãos do Supremo Tribunal Federal no que tange à tutela de direitos fundamentais da criança e do adolescente, no contexto pandêmico da covid-19, com a finalidade de analisar os processos de controle concentrado de constitucionalidade (ADPF e ADI) e da aplicação da proteção desses direitos fundamentais na pandemia.

**Palavras-chave:** Crianças. Adolescentes. Direitos. Covid-19. Constitucionalidade.

### **CONTEXTUALIZAÇÃO:**

A Constituição Federal de 1988 estabelece direitos fundamentais para todos os sujeitos de direitos, como crianças e adolescentes. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é de extrema relevância para a elaboração de mecanismos que contribuem para a efetivação desses direitos previstos constitucionalmente, haja vista o ECA defende a importância da proteção desses direitos no desenvolvimento da criança que necessita de preservação plena e deve ser prioritária para o Estado, sociedade e as demais instituições sociais. Exemplo disso, é a inclusão do art. 277, na Constituição Federal de 1988, o qual prevê:

“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ.

Entretanto, com a pandemia da Covid-19, houve um agravamento do panorama de violações dos direitos fundamentais, haja vista que a pandemia não só evidenciou a fragilidade de políticas, como também comprometeu a aplicabilidade plena dos direitos inalienáveis de cada indivíduo — como o direito à saúde, à educação e segurança — previstas no art. 5º da Constituição Federal, para crianças e adolescentes.

## **TESTE DE HIPÓTESE**

A partir de uma coleta de dados realizada através do portal do Supremo Tribunal Federal, no que tange à tutela de direitos fundamentais das crianças durante o contexto da covid-19, foi contabilizado duas ADPF e uma ADI.

A ADPF 756 refere-se à inclusão de crianças e de adolescentes na consideração da política pública de imunização contra o Coronavírus, pois está relacionado ao direito à saúde e à vida dessa parcela da sociedade. Diante dessa perspectiva, o tribunal, por unanimidade, referendou essa medida e deixou na competência dos Estados, Municípios e Distrito Federal a escolha de promover ou não a imunização de maiores de 12 anos.

A ADPF 754 concerne em uma medida de obrigatoriedade da vacina, por meio de sanções diretas e indiretas, com o intuito de promover a saúde da coletividade e o direito à vida, logo, a garantia da proteção integral desses menores. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, decidiram referendar essa medida para estabelecer ao Ministério da Saúde e ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos a interpretação do art. 3º, III, d, da Lei 13.979/2020. Além disso, referendou a designação ao Governo Federal para a utilização do “Disque 100” não só para atingir seus propósitos institucionais, como também no que diz respeito às restrições de direitos.

A ADI 6586 está relacionada à vacinação compulsória contra o Coronavírus, pautando-se também na norma 13.979/2020, art 3º, com o intuito não só de reduzir os riscos e expansão da doença, como também proteger prioritariamente o bem estar da criança. O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação direta, para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, III, d, da Lei nº 13.979/2020.

Assim, é notório o papel fundamental do processo contramajoritário do Supremo Tribunal Federal na garantia de preservação de direitos fundamentais, previstos constitucionalmente, deminorias contra a vontade da maioria.

## **MARCO TEÓRICO**

O estudo da temática se pautou na teoria do controle constitucional de Luís Roberto Barroso. O papel contramajoritário é de suma relevância ao campo da teoria constitucional, haja vista que trata da legitimação democrática do controle constitucional de ações dos demais poderes pelo judiciário, que afetam os direitos das minorias. Assim, o presente trabalho é fundamentado na ideia da preservação dos direitos fundamentais das minorias pelo poder judiciário ante determinações majoritárias dos demais poderes. Dessa maneira, pôde ser analisada as violações dos direitos fundamentais da criança e do adolescente na perspectiva pandêmica.



## **ANÁLISE DO CONFLITO ENTRE A FUNÇÃO CONTRAMAJORITÁRIA DO JUDICIÁRIO E AS COMPETÊNCIAS DO EXECUTIVO NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DOS PCDS NA PANDEMIA DA COVID-19**

Ian Dantas Ribeiro<sup>1</sup>

**RESUMO:** No período pandêmico do vírus Covid-19, especificamente no Brasil, houveram mais de 600 mil óbitos registrados (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2022) até a presente comunicação dessa pesquisa. Sob tal ótica, uma incessante discussão entre a sociedade foi a definição de grupos prioritários para a vacinação combativa ao vírus supracitado, tema este que culminou em controvérsias entre a garantia de direitos fundamentais explicitados na Constituição Federal (CF/88) e nas decisões baseadas em estudos técnicos que resultaram no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19. Nesse sentido, o objetivo dessa pesquisa é averiguar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas suas funções contramajoritária e representativa na tutela aos direitos fundamentais inerentes à sociedade por meio da análise das decisões e métodos de justificação das mesmas, sobretudo, acerca das pessoas com deficiência e as questões relativas à priorização de vacinação.

**Palavras-chave:** PCD. Vacinação. covid-19

### **JUSTIFICATIVA JURÍDICA E SOCIAL**

A necessidade de pacificação sobre a controvérsia gerada pela nota técnica emitida pelo Ministério da Saúde (NOTA TÉCNICA Nº 467/2021), que ao definir critérios socioeconômicos de priorização de vacinação entre as pessoas com deficiência, promoveu certo debate sobre os preceitos fundamentais e o papel de controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal.

### **PROBLEMATIZAÇÃO E TESTE DE HIPÓTESE**

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ.

A problemática analisada é a decisão e a justificação fornecida pelo Supremo Tribunal Federal a respeito da proteção dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência. A matéria está sendo estudada com base teórica no ativismo judicial do Ministro Luís Roberto Barroso, com a hipótese de que houve evitação da corte central em exercer papel contramajoritário em relação às decisões oriundas das autoridades sanitárias nomeadas pelos representantes eleitos.

## **PLANO DE TRABALHO**

O projeto de pesquisa iniciou a partir da pesquisa quantitativa no portal do Supremo Tribunal Federal. Concomitantemente, iniciou-se e vem se mantendo, a leitura e debate sobre o conteúdo bibliográfico, de caráter nacional e internacional, que possui como objeto central o controle de constitucionalidade. Sob esse viés, o objetivo da pesquisa é consolidar um conhecimento que propicie uma análise qualitativa dos assuntos estudados.

## **METODOLOGIA**

Os métodos utilizados são constituídos por pesquisa bibliográfica utilizando artigos teóricos e, posteriormente, a análise documental, utilizando fontes integrantes do tema delimitado a fim de contemplar as questões circulantes ao assunto proposto.

## **RESULTADOS PARCIAIS**

Foi denotado que a função contramajoritária do Supremo Tribunal Federal, aparentemente, não foi levada em consideração para a garantia dos direitos fundamentais no que tange a possibilidade de alteração dos grupos prioritários elencados no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a covid-19, uma vez que apesar dos estudos técnicos oriundos das autoridades sanitárias nomeadas pelos representantes eleitos resguardados pelo processo representativo democrático, o questionamento que pairou entre essa controvérsia não resultou em uma postura e decisão que produzissem efeitos na garantia dos direitos aos requerentes do processo, assemelhando-se a uma evitação do assunto por parte corte por considerar competência específica dos outros poderes.

## **MARCO TEÓRICO**

O marco teórico utilizado para o estudo é a ideia de ativismo judicial do Ministro Luís Roberto Barroso. Sob tal ótica, a função contramajoritária exercida através do controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário tem função representativa na garantia dos direitos fundamentais do povo. Desse modo, a pesquisa se insere na evitação do Supremo Tribunal

Federal sobre as decisões acerca dos grupos prioritários de vacinação da covid-19 e o questionamento sobre a divergência entre o papel contramajoritário do Poder Judiciário e a diferença de competências de cada poder do Estado.



## AS MARGENS DO RIO: OS CASOS DE JUDICIALIZAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS ENVOLVENDO A COLÔNIA DE PESCADORES DE DUQUE DE CAXIAS

Jordan Reis da Silva<sup>1</sup>

### 1. Justificativa Social e jurídica

Conhecido por ser um dos maiores lixões da América Latina, Jardim Gramacho é situado no município de Duque de Caxias, baixada fluminense, onde por mais de 30 anos funcionou, quando no ano de 2012 em decorrência do cumprimento das diretrizes constantes na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pelo Governo Federal em 2 de agosto de 2010, o aterro teve, formalmente, o encerramento das suas atividades.

Desde a sua instalação na região, risco de danos ambientais sempre estiveram como pautas de debates, isto porque o Aterro se encontrava (e encontra-se) em área de incidência de vegetação típica de manguezal, confrontando-se ao norte da baía de Guanabara e ao sul com a foz do rio Sarapuí.

Tanto que á época, quando o lixão ainda funcionava, pelo Ministério Público Federal foi ajuizada uma Ação Civil Pública sob nº 0001666-93.2012.4.02.5118, cuja sentença condenou a Novo Gramacho Energia Ambiental S/A e a Comlurb a realizarem monitoramento permanente dos níveis de poluição na Baía, além de obrigar o Inea a proceder com a captação do monitoramento da qualidade da água, em qualquer licença ambiental, para atividades no Aterro Jardim Gramacho.

Concomitantemente a referida ação, o órgão estadual firmou TAC Inea nº07/2017, que dentre outras medidas, visava adoção de medidas ambientais com relação às atividades das empresas na região, no entanto foram apontados diversos vícios. Pois segundo o parquet o ajuste além de não conter a participação ou realizar consulta prévia com os pescadores, não possuía nenhuma previsão específica quanto aos problemas socioambientais enfrentados pela classe.

Razão pela qual o MPF depois de ter expedido recomendações ao Inea, instaurou um Inquérito Civil nº 1.30.017.000649/2013-80 e posteriormente, como fruto dessa investigação, uma nova Ação Civil Pública sob nº 5000284-57.2019.4.02.5110<sup>2</sup>, que atualmente encontra-se tramitando, cuja denúncia se refere à lesão aos direitos coletivos dos pescadores do município de

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Advogado.

<sup>2</sup> <https://www.jfrj.jus.br/consultas-e-servicos/orientacoes-de-consulta-e-proc/consulta-publica-no-e-proc>

Duque de Caxias bem como a inviabilização de suas atividades de subsistências devido a omissão do Poder Público.

Neste Diapasão, partindo do breve contexto exposto, se torna de grande relevância o presente trabalho na medida em que diante dos casos de judicialização, envolvendo a ausência de reconhecimento e conseqüente aplicação das políticas públicas aos pescadores, necessário se faz analisar de que modo é possível o poder público, sem a necessidade de um ativismo judicial, promover, enquanto dever legal, a proteção desta comunidade local em Jardim Gramacho, levando em conta os prejuízos de suas subsistências causados pela degradação ambiental decorrente de atividade poluidora.

Sobre o tema, destaca-se que a Constituição Federal promulgada em 1988 representou um marco ambiental brasileiro, visto ter sido a primeira que, de fato, deu destaque preservacionista ao ambiente, através do seu artigo 225, cuja prescrição é a seguinte:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988, s.p)

No mais, tanto a saúde como os direitos humanos são abordagens modernas e poderosas para garantir o bem-estar humano. Os instrumentos legislativos dos direitos humanos embora se concentrem, principalmente, entre os indivíduos e o Estado, a capacidade de realização do Poder Público quanto a estes pode sair do controle, quando passam as instituições e os sistemas da sociedade realizarem grande influência sobre aquelas (RIBEIRO, 2014).

Portanto, é necessário que os atores envolvidos nestas políticas públicas, compreendam de que forma seja possível levar o resultado buscado e desejado através da sucessão de atos e conseqüências, ou seja, tornar de forma efetiva as medidas existentes, assim Bucci propõe para tanto que:

“O ideal é que o arranjo institucional preveja não apenas os meios suficientes à escala e ao escopo do programa, mas também a articulação da cadeia de responsabilidade dos agentes públicos com autoridade sobre a política pública. Isso é o que pode definir a sua sustentabilidade jurídico-política, pelo tempo necessário para a produção dos resultados sociais propostos” (BUCCI, 2013, p.42).

## **2. Problematização**

O reconhecimento e a consequente proteção dos direitos da colônia pesqueira de Duque de Caxias diante da degradação ambiental causada pelas graves agressões ambientais, ao longo dos anos, decorrentes das atividades poluidoras do antigo aterro sanitário.

### **3. Hipótese**

Os casos de judicializações busca o reconhecimento da colônia de pescadores enquanto destinatários de reparação por políticas públicas, no entanto desconsidera que estas já existentes se revelam falhas com relação a outros garantidos já reconhecidos, como é o caso do ex-catadores da região, diante do fechamento do aterro.

### **4. Teste de Hipótese**

- A instalação do aterro em Duque de Caxias foi determinante para a degradação ambiental e consequente prejuízo a subsistência dos moradores da região;
- A intervenção do judiciário para extensão das políticas públicas aos pescadores representará uma quebra de omissões e negligência do poder público para toda a população local de Duque de Caxias, inclusive aos ex-catadores também afetados;
- As judicializações obedecem às diretrizes fixadas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e outros princípios de reparação por dano ambiental.

### **5. Objetivos**

Em termos gerais, a pesquisa se propõe analisar os impactos que a atividade realizada no aterro provocaram para os pescadores locais e quais são os impedimentos para o reconhecimento desta comunidade como sendo um destinatário de proteção das políticas públicas, tal como ocorreu, ainda que imparcial, com os ex-catadores de Duque de Caxias.

Quanto aos objetivos específicos, destacam-se os seguintes: analisar e avaliar a implementação Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) para os pescadores; esclarecer a responsabilidade dos atores públicos com base nos princípios do poluidor pagador e da precaução/prevenção; compreender a historicidade envolvendo as práticas pesqueiras naquela região de Duque de Caxias.

### **6. Plano de Trabalho**

ATIVIDADES	SEGUNDO	PRIMEIRO	SEGUNDO
------------	---------	----------	---------

	SEMESTRE (2022)	SEMESTRE (2023)	SEMESTRE (2023)
Elaboração do Projeto	X		
Análise de dados	X		
Revisão bibliográfica		X	
Elaboração do Relatório Final e Revisão		X	
Finalização da Pesquisa			X

## 7. Marco Teórico

As questões ambientais sempre foram pautas dos encontros internacionais e investimentos financeiros, apesar de existir aqueles que se opõe a visão pessimista quanto à possibilidade de um colapso ambiental, isto revela apenas uma minoria de céticos, visto que “se veem não só como questionando um amplo consenso científico, mas também se opondo a toda uma indústria que cresceu em torno desse consenso” (GIDDENS, 2010, p. 43)

Nesta toada, considerando os cenários atuais, é possível sustentar que as demandas ambientais brasileiras ainda engatinham para a obtenção de resultados satisfatórios, muito embora a previsão de tratamento de matéria ambiental na Carta política brasileira, signifique, ontologicamente, que a preservação do ambiente encontra-se no maior patamar jurídico existente, certo é que o artigo 225 da CF/88 ainda está longe de ser uma norma que se perfaz plenamente.

Infelizmente, o sistema não prioriza a preservação ambiental como também deixa de reconhecer que é graças às dádivas geradas pela natureza é que se extrai capital para alimentação de todo esse processo expansionista (LÖWY, 2014).

Portanto, para se pensar em um ambiente sadio e com qualidade, tanto para a geração atual quanto para as próximas é preciso remeter as noções dos princípios basilares do Direito Ambiental, dentre estes, o da preservação, o qual se trata de “dever jurídico de evitar a consumação de danos ao meio ambiente vem sendo salientado em convenções, declarações e sentenças de tribunais internacionais, como na maioria das legislações internacionais” (MACHADO, 2012, p. 120).

Destaca-se também o da precaução, onde para Paulo Afonso Lemes Machado (2012, p. 120), aplica-se o referido nas incertezas, “através da avaliação dos riscos que prenunciem o dano hipotético”.

Afinal, segundo a concepção de Castro, considerar a gravidade que a degradação ambiental represente, é ter em mente que o inimigo do meio ambiente é também inimigo dos vulneráveis bem como daqueles que passam fome (1973).

## **8. Metodologia**

Para a realização da pesquisa será necessário se valer da frente qualitativa, cujo processo metodológico será realizado através de uma análise minuciosa das normatizações em vigor e de igual modo das judicializações envolvendo as demandas da comunidade de pescadores.

E para esclarecer acerca dos posicionamentos bem como para se compreender certos conceitos, origens e questões sócio-históricas envolvendo o tema far-se-á necessário um estudo bibliográfico mais profundo das principais obras que aborda a temática além de uma análise sobre pesquisas que tenham o mesmo objeto.

## **9. Resultados Parciais**

Partindo do fato de que a pesquisa ainda se encontra em estágio inicial, tendo sido realizado apenas, até o presente momento, em atenção ao cronograma, o projeto de pesquisa e a análise de dados.

Mas espera-se que após a realização das atividades propostas na presente pesquisa, que venha esta contribuir através de ações e medidas eficientes, de modo a conscientizar os atores envolvidos quanto à necessidade de visibilidade e proteção dos pescadores pelos prejuízos sofridos com a degradação ambiental.

No mais, como resultado parcial, tendo em vista a sentença proferida na Ação Civil Pública sob nº 5000284-57.2019.4.02.5110, não houve, por parte do Judiciário, acolhimento dos pedidos no tocante ao reconhecimento dos trabalhadores ribeirinhos.

## **10. Referência Bibliográfica preliminar**

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 de Setembro de 2022.

BRASIL **Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Presidência da República, Departamento da Casa Civil. Brasília, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CASTRO, Josué de. **Subdesenvolvimento: causa primeira de poluição.** Revista O Correio: UNESCO, ano I, nº 3, março de 1973.

GIDDENS, Anthony. **A Política da Mudança Climática.** Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE. **Estratégia de desenvolvimento urbano, socioeconômico e ambiental para o entorno do aterro metropolitano de Jardim Gramacho: diagnóstico socioeconômico de Jardim Gramacho.** Rio de Janeiro, 2011.

LÖWY, Michael. **O que é ecossocialismo?** São Paulo: Cortez, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. 1280 p.

RIBEIRO, Helena. **Saúde Pública e meio ambiente: evolução do conhecimento e da prática, alguns aspectos éticos.** Saúde e Soc., São Paulo, v. 13, n. 1, p.70-80, Apr.2004.

## **O ESTADO DE DIREITO E A LIBERDADE CIENTÍFICA: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO INPE NO MONITORAMENTO DE DESMATAMENTO DA AMAZÔNIA**

Maria Clara de Brito Araujo<sup>1</sup>

Pedro Moreira Alonso<sup>2</sup>

**PALAVRAS-CHAVE:** liberdade científica; autonomia; pesquisa; administração pública federal; Estado de Direito material

### **Justificativa social e jurídica:**

O Estado de Direito não é um tema inovador. Ao menos não depois de quase cinco séculos do seu surgimento. No entanto, como todo conceito jurídico em constante transformação, e, por mais que mantenha um núcleo de sentido fixo, o Estado de Direito apresenta novas perspectivas na medida em que a sociedade ganha em complexidade e exige estudos que adaptem o conceito secular aos desafios contemporâneos.

Rousseau ocupou seus esforços sobre a soberania popular e a submissão do Estado às leis, mas, evidentemente, não previu as dificuldades de encaixar esses conceitos em uma sociedade conectada segundo a segundo como a atual. O monitoramento do desmatamento na Amazônia e a pressão política sobre a burocracia científica não eram uma questão para a Europa Ocidental do século XVI, mas as ferramentas desenvolvidas naquele período podem oferecer um horizonte de respostas a partir de algum esforço interpretativo.

O presente trabalho tem como objetivo estabelecer como a atividade de pesquisa científica, e especificamente aquela exercida na Administração Pública direta, pode ser limitada em razão do esgarçamento do Estado de Direito material, utilizando, para isso, o conceito desenvolvido por Garcia de Enterría (1984).

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Especialista em Direito Administrativo. Bacharel em Direito pela Faculdade Nacional de Direito. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3614633732345286>. E-mail: [mariaclara.dba@gmail.com](mailto:mariaclara.dba@gmail.com)

<sup>2</sup> Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Especialista em Direito Público. Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0220099719365014>. E-mail: [pedroalonso@id.uff.br](mailto:pedroalonso@id.uff.br)

**Problematização:**

A questão relevante nesse contexto é como garantir a liberdade científica sem criar o que Otero (2011) chama de “tecnocracia totalitária”. Ou seja, como conciliar a necessária continuidade da pesquisa científica com a discricionariedade para exonerações *ad nutum* e distribuição de recursos financeiros, por exemplo? E, mais importante, o que concretamente na base legal brasileira garante a continuidade de programas com resultados, considerados ou potencialmente, indesejáveis conforme definido por Dworkin (2005).

**Hipótese e teste de hipótese:**

A liberdade científica, aqui compreendida como um direito fundamental distinto da liberdade de pesquisa e da liberdade de expressão, é atividade que demanda, por parte do Estado, deveres negativos e positivos. Nesse sentido, além de ser compreendida como um direito subjetivo do pesquisador, também deve ser observada enquanto instrumento por meio do qual a sociedade pode alcançar padrões melhores de vida para sua população, na medida em que oferece soluções para a saúde, meio-ambiente, educação e economia de maneira geral.

No entanto, é possível observar que o exercício da liberdade científica tem se dado de maneira não uniforme dentro da estrutura administrativa do poder público federal. Assim, as universidades, dotadas da autonomia universitária prevista expressamente pela Constituição Federal de 1988, possuem instrumentos mais adequados à blindagem de sua atividade científica contra ataques externos ilegítimos. As entidades e órgãos dentro da Administração Pública, como é o caso do INPE, são mais vulneráveis à opressões que, ao tentarem moldar ilegitimamente a sua burocracia, interferem no exercício da liberdade científica nesses espaços.

**Objetivos:**

A ideia central é utilizar o caso da crise política envolvendo o monitoramento de desmatamento da Amazônia desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE em 2019, e a capacidade institucional desse órgão para desenvolver pesquisa científica em períodos de ataques à sua burocracia. A racionalização desses processos administrativos ganha relevo ainda maior considerando a indispensável blindagem às pesquisas científicas que, se submetidas livremente às preferências políticas de ocasião, podem perder a continuidade essencial a qualquer resultado cientificamente confiável.

**Plano de trabalho:**

De junho a agosto de 2022 – leitura da bibliografia e levantamento documental dos atos normativos e administrativos pertinentes no período do recorte de análise; de setembro a outubro de 2023 – leitura da bibliografia e sistematização do material levantado e produção de artigos; de novembro a dezembro de 2022 – atualização do levantamento documental dos atos normativos e de mudanças organizacionais após o período de análise e preparação da versão final do trabalho.

### **Marco teórico:**

Será utilizada como abordagem teórica o conceito utilizado por García de Enterría (1984) a respeito do Estado de Direito material, o identificando com a liberdade científica e apontando a base legal brasileira que a garanta.

Em seguida, será analisada a pesquisa científica desenvolvida pela Administração Pública direta, mais especificamente, aquela de atribuição do INPE. Além disso, será apresentado o conceito de burocracia em situação de opressão elaborado a partir de pesquisa empírica por Lotta et. al (2022).

Por fim, pretende-se relacionar a atuação do INPE no monitoramento do desmatamento na Amazônia e as tensões decorrentes da liberdade científica na Administração Pública, apontando algumas possíveis medidas de compatibilização entre esses valores constitucionais.

### **Metodologia:**

A pesquisa terá abordagem qualitativa e utilizará os métodos de coleta de dados de pesquisa bibliográfica e documental da legislação que disciplina a estrutura administrativa do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, e, especificamente, aquela que se aplica ao recorte da pesquisa, o INPE. A intenção dessa análise é identificar eventuais variações dessa estrutura no recorte temporal da última década, bem como revelar o modelo institucional atual do órgão. Também serão analisadas decisões administrativas que tenham gerado impacto sobre as atividades desempenhadas pelo INPE.

### **Resultados parciais:**

Até o momento foi possível identificar instrumentos disponíveis no ordenamento brasileiro para incrementar a proteção estatal ao desempenho das funções e liberdades relacionadas à ciência, possibilitando um espaço de atuação mais estável e protegido, compatível com o valor da ciência e com as condições adequadas para o seu exercício em um Estado de Direito material.

## Referências bibliográficas:

BOBBIO, Norberto. Dicionário de política I Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

DWORKIN, Ronald. Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution. Oxford: Oxford University, 2005. p. 247.

GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo. Principio De Legalidad, Estado Material De Derecho Y Facultades Interpretativas Y Constructivas De La Jurisprudencia En La Constitución. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 4. Núm. 10. Enero-abril 1984.

GRAU, Eros Roberto (1983). Algumas notas para a reconstrução do princípio da legalidade. Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo, 78, 161-166. Recuperado de <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66986>

LATOURETTE, Bruno. Para distinguir amigos e inimigos no tempo do Antropoceno. Revista de Antropologia, São Paulo, USP, 2014, v. 57 n. 1. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ra/article/view/87702>. Acesso em: 15 de outubro de 2020.

LIMA, Manuela Ithamar. Liberdade de pesquisa científica e inovação na sociedade de conhecimento: um estudo da possível aplicação da teoria do academic capitalism no Brasil - Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

LOTTA, Gabriela Spanghero; LIMA, Iana Alves de; PEDOTE, João Paschoal; SILVEIRA, Mariana Costa; FERNADEZ, Michelle e GUARANHA, Olívia Landi Corrales. BUROCRACIA NA MIRA DO GOVERNO: OS MECANISMOS DE OPRESSÃO OPERADOS PARA MOLDAR A BUROCRACIA. Assédio institucional no Brasil [livro eletrônico] : avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado / organização José Celso Cardoso Junior...[et al.]. -- Brasília, DF : Associação dos Funcionários do Ipea : EDUEPB, 2022.PDF.

NATIONAL OCEANIC AND ATMOSPHERIC ADMINISTRATION. ADMINISTRATIVE Order 202-735D.2. DATE OF ISSUANCE January 19, 2021. Disponível em <https://sciencecouncil.noaa.gov/Scientific-Integrity-Commons/SIC-Integrity-Policy>

OTERO, Paulo. Legalidade e Administração Pública, O sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade, Almedina, 2011, p. 92/93. apud RIBEIRO, Felipe Barbosa de Freitas. DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA. A influência do conhecimento técnico-científico no desenvolvimento da atividade da Administração Pública Dissertação (Mestrado Científico). Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2017.

ROBL FILHO, I. N. Liberdade Acadêmica e Científica: Dimensões e Problemas Contemporâneos. REVISTA ESPAÇO JURÍDICO, v. 19, p. 755-775, 2018.

UNESCO. DECLARAÇÃO SOBRE A CIÊNCIA E O USO DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO. Versão adotada pela Conferência Budapeste, 1 de Julho de 1999. Disponível em [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetailheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=14807](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetailheObraForm.do?select_action=&co_obra=14807)

## **PUBLIC POLICIES AND FUNDAMENTAL RIGHTS IN TIMES OF PRECARITY CAPITALISM**

Maria Lúcia de Paula Oliveira<sup>1</sup>

Starting from the thesis presented by Albena Azmanova, that we went from the neoliberal model to the model of precarity capitalism, the objective is to develop how precarity capitalism affects public policies that support the existence of fundamental rights, especially in countries on the periphery of the capitalist order. Social rights are clearly impacted by the decrease in investment in social policies, but the rights to freedom can also be impacted by State priorities in the face of a competitive global economy. In countries where the full achievement of these freedoms are still in progress, the situation becomes even more serious. In these cases, extreme socioeconomic inequality is combined with precarity, which increases the degree of social and political injustice. But they are "naturalized" by the alleged freedom of the market and socially accepted by the excluded who are the majority.

Recently, Albena Azmanova published an important work that explained the intimate relationships that capitalism maintains with precarity today. For the philosopher, capitalism can be combined with a series of political systems, but it has a constitutive dynamic of its own that involves competition, profit-making and production (rather than creation). On the other hand, institutions such as private property, the management of the means of production and the "freedom" of the work contract are part of the internal structure of capitalism. Capitalism would have an "ethos", related to its legitimacy, which would be based on the correlation between risks and opportunities in the distribution of changes in life in society. She identifies some models of capitalism in the Western world: liberal capitalism, welfare capitalism, neoliberal capitalism and precarity capitalism. In her original assessment, we are not experiencing another moment of resurgence of the neoliberal model, as some suppose, but of its overcoming by another model. According to Azmanova, the most striking features of this new model would be the following: a) the generalization - to a greater or lesser degree - of precarity across the various social classes; b) the active redistribution of economic resources from the weakest to the strongest actors, carried

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito pela PUC-SP. Professora adjunta da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e professora agregada da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Procuradora da Fazenda Nacional - Procuradoria da Fazenda Nacional no Rio de Janeiro.

out by the State in an effort to increase the global competitiveness of the economy; c) engagement in the system based on fear. For her, the political moment would be unique to seek political alternatives different from those dictated by the model of precarity capitalism. The operation of capitalism would engender three types of domination and their corresponding forms of injustice: 1) relational domination, which would consist of the “subordination of a group of actors to another group by virtue of the unequal distribution of power in society.” The corresponding injustices would be inequality and exclusion and the remedies would be political inclusion, through the improvement of the electoral system and the redistribution of wealth; 2) systemic domination, defined as the “subjugation of members of society to the operative logic of the social system.” In capitalism, this logic translates into the imperative of profit-producing competition, which generates systemic injustice, in this case translated by the commodification of work (treating the person's ability to work as a good produced for exchange in the market) and by alienation, but also by the destruction of nature; 3) finally, structural domination, which consists of “the limitations on judgment and action that the main institutions of the social system impose on actors”. Structural injustice translates into the impossibility of a significant part of the actors to control the institutions, their impotence to change, or even affect, the rules of the game. Labor exploitation, for example, cannot be remedied simply with higher wages or redistributive policies. In this case, emancipation presupposes the abolition of the institutions that engender structural domination. In other words, it is not enough to make employees partners in the company. It is necessary to review the very logic that sustains the employee's dependence on his employer. Or the food delivery person in relation to the company for which he provides services.

According to Azmanova, the great paradox of emancipation is that the struggle against relational domination can lead to the aggravation of systemic and structural domination. Struggles against inequality and exclusion can tend to affirm the values of that social system in which the struggle takes place, paradoxically contributing to increase the legitimacy of the unjust system. Overcoming precarity capitalism would not, therefore, involve redistributive or inclusive policies. It presupposes policies that subvert the ethos of productivism, and that bet on the role of political institutions to guarantee “security” to people, so that they do not depend on the productivist logic to live better.

In the historical course of public policies, it is important to remember the time frame of its theorization in the emergence of the Welfare State model. From the outstanding social role that the State begins to play, the need for greater attention to social policies and their dynamics arises, giving rise to Public Policy Theory. All fundamental rights may require public policies for their effectiveness, even freedoms. But it is with social policies that theorizing about them began.

As is well known, the model of the Welfare State was the object of criticism from neoliberalism. In the search for a standard of efficiency for government power, the defense of privatization comes along with the search for standards of efficiency in public management. At that moment, the importance of starting from “evidence” in the establishment of public policies, seeking objectivity in the definition and evaluation of public policies, could be one of the most influential ideas. The purpose would be to reduce political interference in state decisions, making them more technical. During this period, the recommendation to increase the role of private agents in public policies emerged, decisively incorporating economic analysis into the theory of public policies. The current moment, in which the present pandemic occurs, points to a crisis of the neoliberal model and its replacement by another model, of social and economic precarity. Albená Azmanova refers to the current moment of the economic system as “precarity capitalism”. In this model, the precarity not only of labor relations, but of economic relations in general, impacts social life, making competitiveness a key word for this new dynamic. A hallmark of this model of precariousness is the perception of economic insecurity as a rule. There is a new questioning around the role of the State and the protection of social rights. In Brazil, attention must be paid to the peculiarities of the history of the formation of the Brazilian State, in which many social policies anticipated the very broad establishment of fundamental freedoms.

As José Murilo de Carvalho taught us some years ago, the expansion of political rights, with Brazilian re-democratization, did not solve the existing social and inequality problems. The protection of social rights brought by the Constitution of 1988 did not resolve, and in some cases, such as social security, increased the challenges for the extension of these rights. Brazilian inequality is regional and racial in nature, generating painful levels of poverty. With regard to civil rights, it is worth remembering the problem of violence, which seriously compromises the right to individual security and physical integrity. The inadequacy of the bodies in charge of public security has been notorious for a long time without concrete action. In recent times, we had setbacks in some rights that had been asserted since the Constitution of 1988, such as freedom of expression, press and association, with institutional difficulties to respect the constitutionally provided rights.

The formation of the professional bureaucracy to lead the formulation of public policies is still an ongoing process, therefore, the challenge of public policies in Brazil is twofold: to seek a more democratic path for its existence, but also a more technical, more professional, without what politics can be easily captured by current political interests or economic power. The public policies that are indispensable for the realization of fundamental rights, from the point of view of Brazilian institutions, involve democratic radicalization, which demands an agency of the

citizens themselves regarding the rights foreseen, but also a professional administrative bureaucracy, independent, who could manage to work with the information that is indispensable for the right political choices to be made. The indispensable administrative reform involves better institutionalization and professionalization, but with accountability. Paradoxically, in precarity capitalism, a reduction of the State and fiscal austerity in public accounts are advocated, that is incompatible with the investments necessary for the improvement of public policies.

**POLICIES. RIGHTS. FUNDAMENTAL. PRECARITY. CAPITALISM.**

## REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE REAJUSTE NOS PLANOS DE SAÚDE COLETIVOS NAS RELAÇÕES JURÍDICAS DE CONSUMO

Nádia Regina da Silva Pinto<sup>1</sup>

### **Justificativa social e jurídica**

A justificativa social desta pesquisa incide na relevância dos planos de saúde na seara coletiva de consumo, considerando a necessária regulação para melhor prestação dos serviços contratados pela população para tratamento médico ou odontológico.

A justificativa jurídica incide na busca da compreensão das razões que levam ao reajuste de planos coletivos serem tão diferenciadas em relação aos planos individuais e familiares contratados diretamente pelas pessoas físicas.

### **Problematização**

Os planos coletivos são aqueles contratados por pessoa jurídica a fim de prestar serviços de assistência à saúde para um grupo determinado de pessoas, seja por vínculo empregatício na contratação empresarial, seja por vínculo associativo ou sindical na contratação por adesão, podendo a cobertura incluir os dependentes legais em ambas as contratações (SAMPAIO, 2010).

Os contratos de planos privados de saúde constituem típica relação de consumo e como em regra apresentam o formato de adesão, as cláusulas são preestabelecidas unilateralmente pelo fornecedor, não permitindo que haja a mínima discussão ou alteração de conteúdo, ressalvadas as proteções legais consumeristas (FREITAS, 2018).

O problema de pesquisa é compreender como não havendo previsão do reajuste por sinistralidade nos planos de saúde coletivos na Lei nº 9.656, de 1998 existe a referida cobrança para a população pertencente a este segmento contratual.

### **Hipótese**

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito e políticas públicas pela UNIRIO (2021). Doutora em saúde coletiva pela UERJ (2015). Mestre em enfermagem pela UERJ (2011). Especializada em Regulação de saúde suplementar pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (2007). Especializada em Nefrologia por Residência em enfermagem pelo Hospital Universitário Pedro Ernesto (HUPE) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ (2002). Ex-professora estatutária de Enfermagem da Fundação de Apoio à Escola Técnica - FAETEC, vinculada à Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia no período de 2002 a 2007. Ex-enfermeira estatutária do Instituto Nacional de Cardiologia de Laranjeiras, Hospital Municipal da Piedade e Hospital Estadual Albert Schweitzer - Rio de Janeiro.

A não previsão do reajuste por sinistralidade nos planos de saúde coletivos na Lei nº 9.656, de 1998 aumenta a cobrança nas mensalidades dos planos coletivos pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde.

### **Teste de hipótese**

A hipótese descrita será testada no acervo de dados do STJ com base na jurisprudência dominante da legalidade da referida cobrança nos preços dos planos de saúde coletivos.

### **Objetivos**

- Analisar a legalidade da cobrança do reajuste por sinistralidade nos planos de saúde coletivos a partir do STJ.
- Discutir os efeitos negativos do reajuste por sinistralidade não previsto na Lei nº 9.656, de 1998 nos planos de saúde coletivos.

### **Plano de trabalho**

Os dados serão coletados a partir da análise de precedentes do STJ.

### **Marco teórico**

Os planos coletivos de assistência médica constituem o total de 80,5% de consumidores vinculados, enquanto os planos coletivos exclusivamente odontológicos reúnem o total de 82,3% das pessoas conveniadas (AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR, 2019).

A ANS como órgão regulador regulamentou a matéria ao publicar a Resolução Normativa nº 171, de 29/04/ 2008 a fim de coibir os reajustes indevidos nas mensalidades dos planos de saúde a partir do estabelecimento de critérios para aplicação de reajuste nas contraprestações pecuniárias dos planos de assistência médico-hospitalares, com ou sem cobertura odontológica, contratados por pessoas físicas ou jurídicas, assim como por meio da Resolução Normativa nº 172, de 8 de julho de 2008 regulamentou os critérios para aplicação de reajustes das contraprestações pecuniárias dos planos de saúde exclusivamente odontológicos (GOMES, 2020).

A partir da Resolução Normativa nº 171, de 29 de abril de 2008 para fins de aplicação de reajuste das contraprestações pecuniárias dos planos de saúde individuais e familiares, contratados após 1º de janeiro de 1999 ou adaptados à Lei nº 9.656, de 1998 condiciona-se à prévia autorização da ANS a ser publicada no Diário Oficial da União e em sua página institucional, os quais conterão o índice de reajuste máximo autorizado (GOMES, 2020).

A operadora de plano privado de assistência à saúde quando conseguir a autorização da ANS para aplicação do reajuste poderá aplicá-lo no mês de aniversário do contrato, informando de forma clara e precisa no boleto de pagamento destinado aos consumidores vinculados o percentual autorizado, o número do ofício da ANS que autorizou o reajuste, nome, código e o número do registro do plano e o mês previsto para o próximo reajuste (GOMES, 2020).

Em relação aos planos de saúde contratados até 1º de janeiro de 1999 e não adaptados à Lei nº 9.656, de 1998, o reajuste deverá ser aplicado nos termos contratuais, desde que o índice de preços a ser utilizado ou critério claro de apuração e demonstração das variações do cálculo do reajuste sejam realizados. Se as cláusulas contratuais não determinarem expressamente o índice de preços a ser aplicado para fins de reajuste nas mensalidades e/ou sejam omissas quanto ao critério de apuração, assim como nas demonstrações dos cálculos pertinentes, deverá ser adotado o percentual limitado ao reajuste, conforme a Resolução Normativa nº 171, de 2008 da ANS (GOMES, 2020).

A Resolução Normativa nº 171, de 2008 também prevê que, nos planos coletivos médico-hospitalares, com ou sem cobertura odontológica, independentemente da data da celebração contratual, deverão ser informados à ANS os percentuais de reajuste e revisão aplicados, bem como as alterações de coparticipação e franquia (GOMES, 2020).

Para os planos individuais e familiares exclusivamente odontológicos, a Resolução Normativa nº 172, de 8 de julho de 2008 estabeleceu que as cláusulas claras de reajuste poderão ser aplicadas na medida em que definam um índice de preços publicado por instituição externa. De igual modo, a operadora de planos privados de assistência à saúde deverá oferecer termo aditivo à parte contratante que tenha como previsão índice de preços a vigorar como critério de reajuste anual nos contratos, os quais não existam cláusulas para reajuste; quando elas não indiquem expressamente o índice de preços a ser utilizado para reajuste nas mensalidades; quando haja omissão em relação ao critério de apuração e demonstração das variações consideradas no cálculo de reajuste; quando o índice de preços sofra descontinuidade na apuração; ou que conste exclusivamente o índice de preços publicado pela ANS. Quanto aos planos coletivos exclusivamente odontológicos, independentemente da data da celebração contratual com formação de preço pré-estabelecido os percentuais de reajuste e revisão aplicados deverão ser informados à ANS, assim como as alterações relacionadas à coparticipação e franquia (GOMES, 2020).

Os contratos coletivos aplicam o reajuste por sinistralidade, calculado pela variação de custos a cada 12 meses. Ao contrário dos planos de contratação individual e familiar, que têm um percentual fixo autorizado pela ANS, há liberdade para negociação do percentual do reajuste

a ser aplicado pelas operadoras de planos privados de saúde nos planos coletivos (BODRA, 2013).

O reajuste por sinistralidade incide quando há elevação das despesas geradas pelos beneficiários, tais como: cirurgias, doenças e tratamentos de saúde, que contemplam os sinistros ocorridos em determinado período (SILVEIRA, 2009).

Para inúmeras entidades de defesa do consumidor e para literatura do Direito, o reajuste por sinistralidade viola os direitos dos consumidores de forma abusiva, pois apenas o mercado tem o conhecimento dos dados relacionados à avaliação dos sinistros. Essa situação caracteriza a onerosidade excessiva, justamente por violar o art. 16, inciso XI, da Lei nº 9.656, de 1998 (BRASIL, 1998), e o art.51, incisos IV, X e XV, da Lei nº 8.078, de 1990 (BRASIL, 1990) (SILVEIRA, 2009).

Se por um lado, a ANS determina o percentual máximo de reajuste anual dos planos individuais e familiares de assistência médico-hospitalar, com ou sem cobertura odontológica, contratados após 1º de janeiro de 1999 ou adaptados à Lei nº 9.656, de 1998, por outro, sequer considera a variação de custos por sinistralidade nos planos de saúde coletivos de forma taxativa como reajuste, restando apenas o dever de comunicar os percentuais de reajuste e revisão aplicados neste tipo de contratação nos termos do art.13, inciso I, da Resolução Normativa nº 171, de 2008 (AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR, 2008a).

## **Metodologia**

A abordagem metodológica a ser utilizada será a qualitativa, à luz dos informativos do STJ.

## **Resultados parciais**

A maior ênfase regulatória nas relações coletivas de consumo na saúde suplementar torna-se necessária para reverter o cenário acerca da desvantagem dos consumidores em relação ao desconhecimento da matéria ou perante suas condições físicas ou emocionais fragilizadas para atitudes mais reivindicatórias de seus direitos contratuais neste segmento.

## **Referências**

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (Brasil). Diretoria Colegiada. **Resolução Normativa nº 171**, de 29 de abril de 2008. Estabelece critérios para aplicação de reajuste das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência suplementar à saúde, médico-hospitalares, com ou sem cobertura odontológica, contratados por pessoas físicas ou jurídicas. Rio de Janeiro, 2008a. 10f. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&task=TextoLei&format=raw&id=MTI4NA==>. Acesso em: 26 set.2021.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa nº 172**, de 08 de julho de 2008. Dispõe sobre os critérios para aplicação de reajustes das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência complementar à saúde exclusivamente odontológicos. Rio de Janeiro, 2008b. 07f. Disponível em: <https://www.ans.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&task=TextoLei&format=raw&id=MTMwMw==>. Acesso em: 26 set.2021.

\_\_\_\_\_. **Caderno de informação da saúde complementar [recurso eletrônico]:** beneficiários, operadoras e planos, Rio de Janeiro, ano 13, v.[s.n.], n.1, p.1-63, mar. 2019. Disponível em: [http://www.ans.gov.br/images/stories/Materiais\\_para\\_pesquisa/Perfil\\_setor/Dados\\_e\\_indicadores\\_do\\_setor/05-08-cad-info-marco-2019-total.pdf](http://www.ans.gov.br/images/stories/Materiais_para_pesquisa/Perfil_setor/Dados_e_indicadores_do_setor/05-08-cad-info-marco-2019-total.pdf). Acesso em: 17 set.2021.

BODRA, Maria Eugênia Ferraz do Amaral. Reajuste por sinistralidade em contratos coletivos empresariais de assistência à saúde: interpretação segundo os princípios constitucionais do direito à saúde e artigos 1º e 170 da Constituição Federal de 1988. **Revista Direito Sanitário**, São Paulo, v.14, n.2, p.88-112, jul./out., 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 7 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 set. 1990b. Seção 1, p.1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm). Acesso em: 31 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.656, de 03 de junho de 1998. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 04 jun. 1998. Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9656.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9656.htm). Acesso em: 12 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 jan. 2000. Seção [s.n.], p. 5. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9961.htm). Acesso em: 10 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Seção 1, p.1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 10 set.2021.

FERNANDES NETO, Antonio Joaquim. **Plano de saúde e direito do consumidor**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. 196p.

FREITAS, Marco Antonio Barbosa de. **Tutelas provisórias individuais nos contratos de plano de saúde**. Rio de Janeiro: Editora *Lumen Juris*, 2018. 153p.

GOMES, Josiane Araújo. **Contratos de planos de saúde: a busca judicial pelo equilíbrio de interesses entre os usuários e as operadoras de planos de saúde**. 2.ed. rev. e atual. Prefácio de Carlos José Cordeiro. Leme, São Paulo: Editora Mizuno, 2020. 461p.

LIMA, Dagoberto José Steinmeyer. **Os bastidores da saúde suplementar no Brasil:** memórias de um advogado. São Paulo: Advocacia Dagoberto J. S. Lima, 2016. 216p.

SAMPAIO, Aurisvaldo Melo. **O regime jurídico dos contratos de plano de saúde e a proteção do sujeito mais fraco das relações de consumo.** Coordenação de Antônio Herman V. Benjamin e Cláudia Lima Marques. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.365p. (Coleção Biblioteca de Direito do Consumidor, v.40).

SILVEIRA, Karyna Rocha Mendes da. **Tudo o que você precisa saber sobre planos de saúde.** São Paulo: Saraiva, 2009. 69p.

TEPEDINO, Gustavo. Notas sobre os princípios contratuais e a relatividade dos contratos. **Revista de Direito Renovar**, Rio de Janeiro, v.46, p.41-51, jan.abr. 2015.

SÉGUIN, Elida. **Planos de saúde.** Rio de Janeiro: Editora *Lumen Juris*, 2005.263p.

SCHEFFER, Mário; BAHIA, Lígia. **Planos e seguros de saúde:** o que todos devem saber sobre a assistência médica suplementar no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010. 156p. (Coleção saúde e cidadania).

## **AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO ADOECIMENTO PRECOCE DO FUNCIONALISMO PÚBLICO NAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS BRASILEIRAS**

Nádia Regina da Silva Pinto<sup>1</sup>

### **Justificativa social e jurídica**

A justificativa social desta pesquisa incide na importância do serviço público prestado pelas agências reguladoras federais brasileiras a toda sociedade civil, que precisa do corpo funcional não aposentado precocemente para exequibilidade das relevantes missões institucionais correspondentes. A ANVISA no aspecto sanitário dos insumos biológicos como as vacinas; a ANS na regulamentação dos planos de saúde; a ANP na normatização e fiscalização do setor de petróleo e gás; a ANA na fiscalização do fornecimento das águas; a ANATEL na regulação do setor de telefonia; a ANAC na parte da segurança da aviação civil; a ANTT na vigilância e fiscalização dos transportes terrestres e a ANTAQ na parte da regulação da exploração da infraestrutura portuária e aquaviária.

A justificativa jurídica incide na busca da compreensão das razões que levam à aposentadoria por invalidez dos servidores públicos antes do tempo devido da regular contribuição previdenciária nas agências reguladoras.

### **Problematização**

O adoecimento precoce no serviço público é multifatorial e sinaliza o comprometimento progressivo da produção laborativa do setor economicamente ativo prestado pelo Poder Estatal. O aumento das despesas previdenciárias com as aposentadorias por invalidez requer a solução de um problema delimitado e pertinente, observando-se se há política pública assertiva para alcançá-lo.

O problema de pesquisa é identificar qual agência reguladora federal que mais aposenta por invalidez e quais os impactos destes resultados no sistema de seguridade social brasileiro.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito e políticas públicas pela UNIRIO (2021). Doutora em saúde coletiva pela UERJ (2015). Mestre em enfermagem pela UERJ (2011). Especializada em Regulação de saúde suplementar pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (2007). Especializada em Nefrologia por Residência em enfermagem pelo Hospital Universitário Pedro Ernesto (HUPE) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ (2002). Ex-professora estatutária de Enfermagem da Fundação de Apoio à Escola Técnica - FAETEC, vinculada à Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia no período de 2002 a 2007. Ex-enfermeira estatutária do Instituto Nacional de Cardiologia de Laranjeiras, Hospital Municipal da Piedade e Hospital Estadual Albert Schweitzer - Rio de Janeiro.

## **Hipótese**

A aposentadoria por invalidez têm influência na missão institucional de cada agência reguladora federal brasileira analisada.

## **Teste de hipótese**

Será feito levantamento de dados amostrais do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor e produzida tabela com as informações das aposentadorias por invalidez por cada agência reguladora e missão institucional correspondente.

## **Objetivos**

- Analisar comparativamente qual agência reguladora federal brasileira mais aposenta por invalidez.
- Discutir os impactos das aposentadorias por invalidez nas agências reguladoras federais brasileiras.

## **Plano de trabalho**

Os dados serão coletados a partir da solicitação no canal de atendimento do Serviço de Informações ao Cidadão.

## **Marco teórico**

A partir da Constituição Federal Brasileira de 1988, os direitos previdenciários alcançaram expressões formais mais precisas, destacando-se o Direito Constitucional como o ramo do direito público que destaca seus princípios e normas (CASSA 2009).

De acordo com o art.194 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 1988).

Assim, uma série de avanços nas políticas que integram a seguridade social pode ser destacada no campo da saúde e da assistência social como: a descentralização e a participação social; a universalização do acesso à saúde; a instituição da assistência social como política pública pela primeira vez, no mesmo nível da saúde e da previdência; a elaboração do benefício de prestação continuada mensal, no valor de um salário mínimo para idosos e portadores de

deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2011).

Todavia, a seguridade social aprovada na Constituição brasileira de 1988 não foi implementada como prevista nesse mandamento legal, já que as sucessivas reformas ocorridas ao longo da década de 1990, fundamentadas por um suposto déficit entre receita e despesa, vêm contribuindo para descaracterizá-la como sistema de proteção social, além de fragmentar as políticas sociais que a integram como previdência, saúde e assistência (BOSCHETTI, 2003).

No âmbito da seguridade social, a aposentadoria por invalidez compreende um benefício pago como cobertura de risco assegurado ao servidor em caso de tornar-se incapacitado temporária ou definitivamente para o exercício laborativo habitual (CASSA 2009).

Do ponto de vista legal, a aposentadoria por invalidez no funcionalismo público federal pode ocorrer de ofício pela Administração Pública ou a pedido do próprio servidor público. Em ambas as situações, a saúde ocupacional pode estar comprometida e a predisposição genética para o adoecimento como a presença de comorbidades relacionadas aos hábitos e estilos de vida ruins são variáveis tônicas geradoras de males potencialmente irreparáveis à saúde humana.

A vida útil do servidor público que se aposenta por invalidez precocemente compromete todo o sistema previdenciário do governo não apenas pela inatividade que causa redução da prestação de um serviço público relevante, mas porque aumenta as despesas de manutenção remuneratória ainda que proporcionalmente pelo Poder Público antes da necessária contribuição por todo o tempo esperado até que se estabeleçam as aposentadorias voluntárias ou compulsórias por idade.

Com a transição demográfica, é de se esperar que a população idosa de servidores públicos federais se aposentem primeiro que os servidores mais jovens, especialmente quando existe maior tendência ao aumento da prevalência das doenças crônicas e degenerativas com o avançar da idade.

Existem muitos desafios que permeiam os distintos cenários, os quais a própria Administração Pública pode requerer de ofício a aposentadoria por invalidez do servidor público, não prescindindo da eventual responsabilidade objetiva nesse processo de adoecimento precoce conturbado por relações de trabalho muita das vezes tóxicas, desleais e competitivas que acabam por comprometer a saúde no trabalho.

Como resultado de estudo transversal e analítico realizado com 40 servidores aposentados por invalidez entre os anos de 2000 a 2014 de uma universidade pública do Estado do Paraná no Brasil, a idade média dos participantes da pesquisa aposentados por invalidez foi de 56,8 anos, variando entre 39 e 85 anos, sendo a maioria do sexo feminino. Nesse estudo, em

relação ao tempo de aposentadoria, a média foi 8,4 anos e variou entre 2 e 16 anos. Outro achado relevante do estudo citado indicou que as doenças mentais e comportamentais são as causas preponderantes da invalidez entre esta população (35%; n=14). Quanto às demais causas de aposentadoria por invalidez, identificaram-se as doenças osteomusculares (22,5%; n=9), cardiovasculares (15,0%; n=6), neoplasias (7,5%; n=3) e outras causas (20,0%; n=8) (MOREIRA *et al*, 2018).

Nesse cenário, torna-se importante a sensibilização do ente federativo como empregador comprometido com o apoio social para dispor melhor a qualidade de vida no trabalho associado a programas estatais que ponham em prática estratégias para a prevenção e para o enfrentamento do adoecimento precoce no funcionalismo público, bem como na melhor gestão dos riscos quanto aos impactos negativos e sequelas em termos de incapacidade funcional e perda de autonomia produtiva no trabalho.

## **Metodologia**

A abordagem metodológica a ser utilizada será a quantitativa a partir da coleta de dados do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor (SIASS) instituído pelo Decreto nº 6.833 de 29 de abril de 2009 da Presidência da República (BRASIL, 2009). O tratamento dos dados será a análise estatística com posterior exposição gráfica e/ou tabular dos resultados fundamentados a partir de fontes documentais científicas primárias e secundárias.

## **Resultados parciais**

A aposentadoria por invalidez pode decorrer do afastamento do servidor público de forma intercalada no tempo ou por mais de 24 meses seguidos ininterruptamente. Tanto pode ser suscitada a pedido do próprio servidor, quanto como pode ocorrer de ofício a pedido da própria Administração Pública Federal de forma motivada, o que reacende a discussão da recente reforma da previdência de cunho minimalista, considerando a falta de indicadores na categoria invalidez por doença de forma generalizada, pois algumas doenças requerem tratamento diferenciado no rol legal previsto que não o mínimo previsto pelo legislador ordinário infraconstitucional.

As doenças não previstas nesse rol taxativo contam com aposentadorias proporcionais ao tempo de contribuição, enquanto as que têm previsão legal contam com aposentadorias integrais. Este projeto de pesquisa tem a finalidade de relacionar os dados a serem coletados da amostra das aposentadorias por invalidez que acontecem nas agências reguladoras com desdobramentos na atual reforma da previdência, cotejando a atual forma da política de governo para o

suprimento de insumos humanos que não se vale mais de concurso público, mas de permuta entre servidores públicos que acontece por meio de editais internos de seleção, descaracterizando o corpo técnico original dos órgãos públicos federais de forma sistemática e precarizando as relações de trabalho e serviço público.

Em longo prazo servidores aposentados por invalidez ou por tempo de serviço serão substituídos por outros servidores que não os de carreira específica das agências reguladoras, comprometendo a regulação em todos os aspectos, desde o regulamentar ao fiscalizatório, pois servidores de carreira das agências reguladoras fazem curso de formação na área fim específica e não podem ser substituídos por servidores de outros órgãos públicos na iminência de déficit de quadro específico em razão das aposentadorias por invalidez.

## Referências

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. **Psicologia & Sociedade**, Brasília, v.15, n.1, p.57-96, jan./jun.2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 2 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 abr. 1991. Seção 1, p.7293. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm). Acesso em: 9 set.2022.

BRASIL. Decreto nº 6.833, de 29 de abril de 2009. Institui o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal - SIASS e o Comitê Gestor de Atenção à Saúde do Servidor. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 abr. 2009b. p. 4. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6833.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6833.htm). Acesso em: 10 set. 2022.

CASSA, Ivy. **Contrato de previdência privada**. São Paulo: MP Ed., 2009.320p.

MEDRONHO, R.A. et al. **Epidemiologia**. São Paulo: Atheneu, 2003. 109p.

MOREIRA, Aline Aparecida Oliveira *et al.* Qualidade de vida e fatores associados em aposentados por invalidez de uma universidade pública brasileira. **Revista Ciencia y Enfermería**, Universidad de Concepción, Facultad de Enfermería, Chile, v.24, n.4, p.1-10, 2018.

OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues de; OLIVEIRA, Regina Coeli de. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n.105, p.5-29, jan./mar.2011.



**POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA PELAS SERVENTIAS  
EXTRAJUDICIAIS NO TOCANTE À CELERIDADE: O RECONHECIMENTO DE  
PATERNIDADE DIRETAMENTE NO 2º RCPN DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO  
NO ANO DE 2021**

Orlando de Souza Padeiro Filho<sup>1</sup>

**Justificativa social e jurídica**

O processo de redemocratização dos países em desenvolvimento trouxe uma nova esperança para as populações tão vulneráveis da América Latina, visto que o constitucionalismo moderno trouxe à tona a importância dos direitos fundamentais. E tais direitos começaram a ser levados a sério após a Segunda Guerra Mundial, com o fenômeno mundial de reconstitucionalização dos Estados.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) trouxe um *rol* detalhado de direitos fundamentais, sendo o Estado responsável pelo adimplemento de tais direitos, na maioria das vezes por meio da implementação de políticas públicas. Thomas Dye traz o conceito de que será política pública tudo aquilo que o governo decida ou não fazer (DYE, 2013, p. 03). Maria Paula Dallari Bucci complementa o conceito, definindo que as políticas públicas são os programas de ação do governo, para a realização de objetivos determinados, num espaço de tempo certo (BUCCI, 1996, p.180). Já Felipe de Melo Fonte traz ainda um conceito um pouco mais detalhado, em que as políticas públicas compreendem um conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais da Administração Pública (FONTE, 2015, p. 57).

No entanto, no Brasil, da mesma forma de que em muitos países da América Latina, percebe-se uma violação contínua e generalizada de direitos fundamentais de grupos menos favorecidos. E isso é verificado no dia a dia dessas pessoas, que não têm acesso às políticas públicas mais básicas. E, nesse contexto, o Poder Judiciário passou a ser fundamental na garantia dos direitos, principalmente dos mais vulneráveis, em que o acesso à justiça passa a ser

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Paulista de Direito e em Gestão Pública pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus. Engenheiro de Computação e Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo. Auditor Fiscal do Estado do Rio de Janeiro.

um direito fundamental, visto que a justiça está intrinsecamente ligada à igualdade e à promoção da justiça social.

E o constituinte brasileiro de 1988 elencou o acesso à justiça como um instrumento de acesso aos demais direitos fundamentais. Embora o acesso à justiça seja mais conhecido como inafastabilidade da jurisdição, extraído do Artigo 5º inciso XXXV da CF/88, há outros dois pilares importantes previstos nos incisos LXXIV e LXXVIII do mesmo Artigo 5º: assistência jurídica gratuita e razoável duração dos processos. Assim, o Poder Judiciário passou a ser responsável pela harmonização da atual estrutura do Estado Democrático de Direito, o qual zela pela concretização de direitos fundamentais e pela preservação da dignidade humana. Entretanto, nos últimos anos, o Poder Judiciário não consegue responder as demandas recebidas com a celeridade necessária, o que exige novas formas de acesso à justiça.

### **Problematização**

Dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) demonstram que o Poder Judiciário brasileiro finalizou o ano de 2020 com 75,4 milhões de processos em tramitação, aguardando uma solução definitiva, com um tempo médio de finalização de 5 anos e 2 meses. Embora a série histórica, iniciada em 2009, mostre uma queda nos casos pendentes a partir de 2016, a litigiosidade continua muito grande no Brasil. E o grande número de demandas judiciais que, aparentemente, parece ser uma garantia de acesso à justiça, acaba trazendo uma falsa ideia de cidadania e a efetivação do direito muitas vezes sequer ocorre.

Tal cenário demonstra a necessidade de novos mecanismos que agilizem o acesso à justiça, principalmente aos mais vulneráveis. No ano de 2010, na tentativa de melhorar o cenário de morosidade e de grande litigiosidade, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão que atua no controle administrativo e na gestão do Poder Judiciário, publicou a Resolução nº 125/2010, inaugurando um modelo de justiça multiportas, em que o Judiciário não é mais o único caminho para acesso à justiça. A promulgação do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) veio ratificar essa tendência, inclusive com a previsão de realização de diversos processos na via extrajudicial, com um aumento das atribuições dos serviços extrajudiciais e de registro (conhecidos popularmente como “Cartórios”). Assim, o CNJ passou a promover uma política pública fundamental, objetivando uma prestação jurisdicional mais eficiente e transparente. E as serventias judiciais passaram a ser executoras dessa política pública, com o foco em melhorar o acesso à justiça, principalmente para o mais vulneráveis.

### **Hipótese**

Considerando que o acesso à justiça é fundamental no contexto do Estado Democrático de Direito, visto ser essencial para o acesso a demais direitos fundamentais, sendo a celeridade um de seus aspectos relevantes, pretende-se demonstrar que os processos delegados à esfera extrajudicial possuem tramitação mais célere do que no Poder Judiciário.

### **Teste de Hipótese**

Para testar a hipótese, será feita uma comparação dos prazos de conclusão do procedimento de reconhecimento de paternidade nas esferas judicial e extrajudicial. A partir do Provimento 16/2012 do CNJ, tal procedimento passou a ser efetuado integralmente no Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN). Embora o acesso à justiça não se limite à celeridade processual, o tempo de conclusão dos processos é um ponto importante e quantificável para uma comparação de forma mais objetiva, a fim de comprovar que a delegação de procedimentos para a esfera extrajudicial possibilita um acesso mais célere a diversos direitos fundamentais.

### **Objetivos**

O objetivo geral da presente pesquisa é comprovar que as serventias extrajudiciais proporcionam resultados positivos no acesso aos direitos fundamentais, por meio da execução de uma política pública de acesso à justiça de forma célere, em especial, aos mais vulneráveis. Dentre os objetivos específicos, podemos citar: comprovar que o acesso à justiça é uma política pública fundamental no contexto do Estado Democrático de Direito; analisar o atual cenário brasileiro de solução de conflitos e as previsões de formas alternativas de solução de litígios; apresentar a teoria do Direito Notarial e Registral e a sua importância na pacificação social; detalhar as espécies de serventias extrajudiciais e a sua relação com o acesso a direitos fundamentais, inclusive com dados públicos que demonstrem eficiência e celeridade; analisar o procedimento de reconhecimento extrajudicial de paternidade, executado integralmente no Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN), com levantamento de dados de conclusão dos procedimentos do 2º RCPN do Município do Rio de Janeiro, a fim de comparar com o prazo médio de conclusão do mesmo procedimento na esfera judicial das varas de família da mesma região, considerando o ano de 2021.

### **Plano de trabalho**

A ideia é que a presente pesquisa seja dividida em 3 capítulos, conforme proposto a seguir:

- Capítulo 1: O acesso à justiça como política pública
  - 1.1 O direito fundamental de acesso à justiça e o seu papel no acesso a demais direitos fundamentais;
  - 1.2 A Resolução nº 125/2010 do CNJ: política pública de tratamento adequado de conflito de interesses;
- Capítulo 2: A execução de política pública de acesso à justiça pelas Serventias Extrajudiciais
  - 2.1 Os cartórios como promotores de acesso à justiça;
  - 2.2. O Registro Civil de Pessoas Naturais: Ofício da Cidadania.
- Capítulo 3: Estudo de caso: o procedimento de reconhecimento de paternidade realizado no 2º Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais do Município do Rio de Janeiro
  - 3.1 Processo de coleta dos dados;
  - 3.2 Análise dos dados obtidos;
  - 3.3 Conclusões.

### **Marco Teórico**

A presente pesquisa tem como marco teórico o sociólogo e professor português Boaventura Sousa Santos, que relaciona a importância da justiça e do Direito com a transformação social. Sendo um dos idealizadores do Fórum Social Mundial, Boaventura defende a importância da justiça como ferramenta de emancipação social, principalmente aos mais vulneráveis. Assim, o acesso à justiça passa a ser fundamental para que os mais vulneráveis possam ter seus direitos protegidos e efetivados, visto que no mundo globalizado, em que atividades econômicas têm aptidão para causar graves efeitos lesivos, a justiça e o Direito passam a ser fundamentais para equilibrar essas forças e garantir os direitos dos mais fracos.

A partir das ideias do professor português, serão também considerados aspectos de autores que se comunicam com a sua teoria, com Ada Peregrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco e Kazuo Watanabe no tocante às novas tendências do Direito Processual brasileiro e a implementação de uma justiça multiportas. Adicionalmente, serão considerados autores para a base conceitual de políticas públicas, com base em Maria Paula Dallari Bucci e Leonardo Secchi. No tocante ao Direito Constitucional, José Gomes Canotilho, José Afonso da Silva e Robert Alexy serão explorados, em especial no tema de direitos fundamentais e, por fim, no tocante ao Direito Notarial e Registral, a bibliografia fundamenta-se em Luiz Felipe Loureiro, Celso Campilongo e Walter Ceneviva.

## Metodologia

A comparação de prazos para testar a hipótese será feita num recorte do Município do Rio de Janeiro no ano de 2021, abrangendo a serventia extrajudicial do 2º RCPN, que abrange a região de Santa Cruz, e as 1ª, 2ª e 3ª varas de família regionais do mesmo bairro na esfera judicial. Vale ressaltar, ainda, que a unidade a ser utilizada para a medição do caso será “dias corridos”, a fim de se obter o prazo médio de conclusão do procedimento de reconhecimento paternidade e permitir a comparação desses prazos.

No tocante à coleta de dados, foi observado que não existe uma centralização desses dados na esfera extrajudicial, sendo que a obtenção desses dados é totalmente manual, sem qualquer sistema informático, em que o Oficial precisa localizar fisicamente o processo em sua serventia e analisar as datas de início e de conclusão. E a titular do 2º RCPN, que também foi nomeada presidente da ARPEN RJ, gentilmente contribuiu para esta pesquisa obtendo uma grande amostra dos dados do ano de 2021. Já no caso do Poder Judiciário, o Portal do CNJ traz a informação já compilada para cada tipo de processo e de procedimento, sendo que a obtenção dos dados foi facilitada por consulta na Internet e aplicação dos devidos filtros. No Município do Rio de Janeiro há diversas varas de Família que têm competência para esse procedimento, sendo que o Portal do CNJ já traz o dado do prazo médio de conclusão do procedimento para cada uma das 3 varas de família da região de Santa Cruz.

Importante citar, ainda, que a região estudada possui baixíssimos índices socioeconômicos, ficando na 151ª posição em um ranking de 158 posições no último levantamento em 2010.

## Resultados

A fim de sintetizar o obtido na pesquisa, a tabela abaixo reflete um resumo dos dados obtidos nas esferas judicial e extrajudicial:

	Prazo médio de conclusão	Procedimentos finalizados
1ª, 2ª e 3ª varas de família	548,12 dias	31
2º RCPN do Município do Rio de Janeiro – Santa Cruz	8,05 dias	113

A partir dessa síntese, percebe-se uma grande celeridade dos procedimentos na esfera extrajudicial, sendo o procedimento de reconhecimento voluntário de paternidade executado no RCPN aproximadamente 68 vezes mais rápido do que o mesmo procedimento executado na

esfera judicial. Ademais, o número de procedimentos concluídos na esfera extrajudicial no ano de 2021 foi quase 4 vezes maior do que o número de procedimentos concluídos na esfera judicial. Tais dados corroboram a importância das serventias judiciais numa política pública de acesso à justiça, em especial aos mais vulneráveis, considerando a configuração socioeconômica da região utilizadas para a obtenção dos dados.

### **Referências bibliográficas:**

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2008.

\_\_\_\_\_. *Teoria da argumentação jurídica. A teoria do discurso racional como teoria da justificação jurídica*. Zilda Hutchinson Schild Silva (trad.). São Paulo: Landy, 2005.

ALVIM, Arruda. Anotações sobre as perplexidades e os caminhos do processo civil contemporâneo – sua evolução ao lado do direito material, in Sálvio de Figueiredo Teixeira (Coord.), *As garantias do cidadão na justiça*, São Paulo, Saraiva, 1993.

ANDERSON, James E. *Public Policymaking*. 7ª ed. Texas: Cengage Learning, 2011.

AQUINO, Maria da Glória Costa G. de Sousa. *Considerações sobre a resolução CNJ nº 125/2010*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ARAÚJO, Rosalina Corrêa. *O Estado e o Poder Judiciário no Brasil*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

\_\_\_\_\_. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. RDE. *Revista de Direito do Estado*, v. 13, 2009.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Efetividade do processo e técnica processual*. São Paulo: Malheiros, 2006

BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa Benício. *Responsabilidade Civil do Estado Decorrente de Atos Notariais e de Registro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2017.

\_\_\_\_\_. *Liberalismo e Democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017.

BOLDRINI, Rodrigo Pires da Cunha. Acesso à justiça como garantia à igualdade. In: TRINDIDADE, Edí Aparecido; FILHO, Oscar Mellim (orgs.). *Acesso à justiça*. Campinas: Ed. Alínea, 2012, p. 40

BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *As políticas públicas e o direito administrativo*. Revista <sup>17</sup> stral de Direito Público. n° 13, 1996, p. 180.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas públicas – reflexões sobre o conceito jurídico*, 2006.

BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi. *Guia de Conciliação e Mediação do Conselho Nacional de Justiça (Apresentação)*. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/1818cc2847ca50273fd110eafdb8ed05.pdf>. Acesso em 02 abr. 2022.

CADIET, Loïc. *L'arbitrage et l'évolution contemporaine des modes de règlement des conflits*. In Revista Eletrônica de Direito Processual. v. 12. 2013. Disponível em:

<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/8686/6558>. Acesso em: 13 jul. 2021.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade*. São Paulo: Saraiva, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*, 2ª ed. Coimbra: 2001.

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. Notas sobre conciliadores e conciliação. Trad: Hermes Zanetti r. In: CAPPELLETTI, Mauro. *Processo, ideologias e sociedade*. Trad. Hermes Zanetti Jr. Vol 2. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010.

\_\_\_\_\_. *Juizes legisladores?* Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Fabris, 1993.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

CARNEVALE, Marcos Ignácio da Silva. *Crise Social e Poder Judiciário: uma análise sociológica dos quantitativos do CNJ sobre o Judiciário brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2015.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e registradores comentada*. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COUTINHO, Diogo R. O Direito nas Políticas Públicas. *A política pública como campo multidisciplinar*. MARQUES, Eduardo e DE FARIA, Carlos A. Pimenta (Orgs.). São Paulo: Editora UNESP, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.

DE PINHO, Humberto Dalla Bernardina; STANCATI, Maria Martins Silva. *A ressignificação do princípio do acesso à justiça à luz do Art.3º do CPC/2015*. [Revista de processo](https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagemdpg/public/arquivos/Acesso_reassignificado_-_Dalla_e_Stancati_-_2018.pdf) - Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). v. 41. 2016. Disponível em: <[https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagemdpg/public/arquivos/Acesso\\_reassignificado\\_-\\_Dalla\\_e\\_Stancati\\_-\\_2018.pdf](https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagemdpg/public/arquivos/Acesso_reassignificado_-_Dalla_e_Stancati_-_2018.pdf)>. Acesso em: 13 jul. 2021.

DIDDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Justiça Multiportas: Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos*. 2ª Ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 18. Ed. rev. ampl. e atual. v. 1. Salvador: Jus Podivm, 2016.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do Processo*. 13ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. *Instituições de Direito Processual Civil*. 5ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DUNN, Willian N. *Public Policy Analysis*. 6ª Ed. New York: Routledge – Taylor e Francis Group, 2018.

DYE, Thomas. *Understanding public policy*. 14th ed. NJ: Prentice Hall, 2013.

FERRAZ JR, Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes (A interpretação/aplicação do Direito e os princípios)*. 6ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GRECO, Leonardo. *Jurisdição Voluntária Moderna*. São Paulo: Dialética, 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *O minissistema brasileiro de justiça consensual: compatibilidades e incompatibilidades*. Publicações da Escola AGU, Brasília: v.8, 2016.

\_\_\_\_\_. *Os fundamentos da justiça conciliativa*. Revista de Arbitragem e Mediação. v. 14. 2007. Disponível em: <[https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rbb\\_ADA%20PELLE.pdf](https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rbb_ADA%20PELLE.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2021.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. In: Jürgen Habermas. *A Inclusão do Outro*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste; *Análisis de Políticas Pública*. Sevilla: Tecnos, 2013.

HAYEK, F. A. *The constitution of liberty. The Definitive Edition*. Chicago: The University of Chicago Press, 2011.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Gilmar Ferreira (trad.) Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HILL, Flávia Pereira. *A desjudicialização do procedimento de registro tardio de nascimento. Inovações trazidas pela lei federal n. 11.790/08*. Revista Eletrônica de Direito Processual. v. 3. 2009. Disponível em:

<<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/23731/16753>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. *Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial*. Revista Eletrônica de Direito Processual. v. 22. 2021. Disponível em:

<<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701/36324>>. Acesso em: 05 abr. 2021.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KELLER, Arno Arnaldo. *A exigibilidade dos direitos fundamentais sociais no Estado Democrático de Direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Manual de Direito Notarial – Da atividade e dos documentos notariais*. 4ª Ed. Salvador: Juspodivm. 2020.

\_\_\_\_\_. *Registros Públicos – Teoria e Prática*. 11ª Ed. Salvador: Juspodivm. 2021.

MANCUSO Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. 3ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

\_\_\_\_\_. *Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas*. 3ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

MARTINS, Taigoara Finardi. *Justiça e Processo*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 19ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MENKEL-MEADOW, Carrie J. LOVE, Lela Porter. SCHNEIDER, Andrea Kupfer. STERNLIGHT, Jean R. *Dispute Resolution beyond the Adversarial Model*. New York: Aspen Publishers, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 44ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre De. *Direito Constitucional*. 21ª Ed. São Paulo: Jurídico Atlas, 2007.

NALINI, José Renato. “Registro Civil das pessoas naturais: Usina da cidadania”. In: NALINI, José Renato; CHICUTA, Kioitsi; NETO, Narciso Orlandi; DIP, Ricardo Henry Marques (Orgs.). *Registros públicos e segurança jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

RIBEIRO, Zeferino. *O Tabelionato*. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1950, p. 9.

SADEK, Maria Tereza. *Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos*. Revista USP. v. 101. 2014. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814/90736>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

SADEK, Maria Teresa. *Acesso à justiça: porta de entrada para a inclusão social*. In: LIVIANU, R. (Coord). *Juiz, cidadania e democracia*. Rio de Janeiro: Centro Edeslstein de Pesquisa Social, 2009. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-15.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento*. 1ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. Por uma concepção multicultural de Direitos Humanos. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo liberal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. *Para uma revolução democrática da Justiça*. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. *Pela mão d’Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 9ª Ed. São Paulo, Cortez, 2003.

SCALIA, Antonio. *The rule of law as a Law of rules*. Chicago: University of Chicago Law Review, 56, nº 4. 1999.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2ª Ed. São Paulo, Cengage Learning, 2017.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2007

SIDOU, J. M. Othon. *Dicionário Jurídico*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1995.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 43ª Ed. São Paulo: Malheiros. 2020.

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

\_\_\_\_\_. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. In: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006.

TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. São Paulo: Método, 2008.

THEODORO JÚNIOR, Humberto *A arbitragem como meio de solução de controvérsias*. Revista Síntese de Direito Civil e processual Civil, n.2, 1999.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Processual Civil Volume I – Teoria Geral do Direito Processual Civil e Processo de Conhecimento*. 55. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

TUCCI, José Rogério Cruz e. *Tempo e processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal)*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo. *Participação e Processo*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

\_\_\_\_\_. *Cultura da sentença e cultura da pacificação*. In: YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanóide de (coord). *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: DPJ, 2005.

\_\_\_\_\_. *Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesse*. In: PELUZO, Min. Antônio Cezar e RICHA, Morgana de Almeida (Coords.) *Conciliação e mediação: estruturação da Política Judiciária Nacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.



## ANÁLISE DO PAPEL CONTRAMAJORITÁRIO DO PODER JUDICIÁRIO NA TUTELA DOS DIREITOS DOS IDOSOS NA PANDEMIA DA COVID-19

Rafael Quina Araújo Rodrigues<sup>1</sup>

**RESUMO:** A legitimidade do controle de constitucionalidade nas democracias contemporâneas tem sido assunto recorrente no direito constitucional devido ao papel contramajoritário do órgão julgador. O modelo de controle de constitucionalidade brasileiro, com órgão centralizado responsável por tal função, proporciona a possibilidade da implementação de políticas públicas atreladas ao controle de constitucionalidade por parte do Supremo Tribunal Federal. Um dos pontos mais sensíveis no que tange à pandemia da covid-19 no Brasil foi a proteção da população idosa. Realizando uma busca no portal de transparência do STF, foi constatada a ocorrência de diversos processos relacionados ao controle de constitucionalidade relacionados à pandemia da covid-19. Assim sendo, foi analisada a jurisprudência da corte constitucional brasileira a fim de mensurar a importância do controle de constitucionalidade e a implementação de políticas públicas pelo poder judiciário para a garantia dos direitos fundamentais dos idosos na pandemia.

**Palavras-chave:** covid-19. Idosos. Constitucionalidade.

### JUSTIFICATIVA JURÍDICA E SOCIAL

Devido às tensões entre o executivo, legislativo e o judiciário no período que compreende a pandemia da covid-19, além da omissão de setores do poder público na garantia dos direitos fundamentais da população, o presente trabalho visa a identificação de mecanismos jurídicos utilizados para a proteção dos direitos fundamentais da população idosa no período.

### PROBLEMATIZAÇÃO E TESTE DE HIPÓTESE

O problema analisado é a forma como o STF decidiu as questões relativas à tutela de direitos fundamentais dos idosos durante a covid-19. A questão está sendo estudada sob a ótica do ativismo judicial de Luís Roberto Barroso, com a hipótese de que o papel contramajoritário

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

da corte constitucional foi um elemento essencial para a proteção da população idosa na pandemia.

## **PLANO DE TRABALHO**

O projeto de pesquisa tem sido conduzido através da coleta de dados do portal de transparência do Supremo Tribunal Federal, a fim de proporcionar uma análise quantitativa do caso. Além disso, há a leitura e debates acerca de trabalhos acadêmicos nacionais e internacionais que tratam do controle de constitucionalidade, com o objetivo de fundar uma base teórica que proporcione uma análise qualitativa do objeto pesquisado.

## **METODOLOGIA**

Foi utilizado o método de pesquisa de análise bibliográfica, com o levantamento de informações a partir de artigos acadêmicos e outros materiais teóricos. Além disso, foi realizada uma pesquisa documental, com levantamento de fontes complementares à pesquisa bibliográfica, atrelada ao exame valorativo da jurisprudência do STF sobre os direitos fundamentais dos idosos na pandemia.

## **RESULTADOS PARCIAIS**

Buscando exemplos de controle de constitucionalidade atrelados à implementação de políticas públicas pelo poder judiciário, a análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem demonstrado a relevância do papel do poder judiciário na garantia dos direitos fundamentais dos idosos durante a pandemia da covid-19.

## **MARCO TEÓRICO**

O marco teórico adotado para o estudo do tema é a concepção de ativismo judicial de Luís Roberto Barroso. Assim, a estagnação do processo político majoritário estimula o Poder Judiciário a se tornar um poder político e agir, gerando uma judicialização das questões sociais, o que acaba por transformar o direito em um espaço capaz de promover o avanço social, mas acaba por atenuar a fronteira entre a política e o direito. Assim, a promoção de políticas públicas atrelada ao controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal explorada na pesquisa está inserida no contexto de enfraquecimento das instâncias políticas tradicionais e de diminuição da representatividade do Poder Legislativo.

## **SUSTENTABILIDADE SUSTENTÁVEL: POLÍTICAS DE COMPRAS PÚBLICAS COMO PROPOSTA DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA GRADUAL PARA O BRASIL**

Sarita de Oliveira Moura da Silva<sup>1</sup>

### **1. Justificativa social e jurídica**

A redução da pegada de carbono demanda a preocupação com toda a cadeia produtiva e, ao mesmo tempo em que pode resultar no respeito às futuras gerações, pode afetar a capacidade de países de desenvolvimento tardio se inserirem no mercado internacional, visto que os compradores estarão cada vez mais preocupados com os efeitos que os bens e serviços por eles adquiridos terão para o meio em que vivem.

O poder de compra da administração pública brasileira possui relevância ímpar como instrumento de promoção do mercado interno, considerando-se o potencial de demanda de bens e serviços, que movimenta uma parcela considerável da economia nacional. No caso do Brasil, enquadrado como país de desenvolvimento tardio, pensar em migração de matriz energética passa, portanto, necessariamente, por mudanças na forma como Estado brasileiro compra e consome bens e serviços – e as políticas públicas adotadas para promover novas formas de comprar e consumir tais bens e serviços.

### **2. Problematização**

É possível que países de desenvolvimento tardio como o Brasil consigam atingir índices de sustentabilidade através de transição gradual para matrizes menos poluentes, de forma a garantir a equidade intrageracional, capitaneado pelas compras públicas?

### **3. Hipótese**

Para países de desenvolvimento tardio como o Brasil é mais efetivo, eficiente e isonômico pensar em migração energética gradual – adotando em indústrias poluentes práticas que modulem os efeitos da poluição no tempo – do que recorrer a soluções radicais que não se sustentam no espaço, no tempo e na economia. As compras públicas desempenham papel fundamental na formação e preparação desse novo mercado de forma gradual e sustentável.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO.

#### 4. Teste de hipótese

- A mudança de matriz energética para alternativas menos poluentes afeta positivamente as futuras gerações, porém pode afetar negativamente as gerações atuais, que podem ser privadas de determinados bens e serviços.
- Países desenvolvidos possuem acesso a novas tecnologias que permitem a migração para matriz energética menos poluente em menor intervalo de tempo.
- Países de desenvolvimento tardio ainda dependem de tecnologias poluentes ou possuem sua economia dependente de setores com alta pegada de carbono, o que dificulta a migração.
- Mesmo indústrias e setores produtivos poluentes conseguem aprimorar suas práticas de forma a reduzir a pegada de carbono.
- As políticas públicas brasileiras de sustentabilidade em compras públicas buscam assegurar tanto a equidade intrageracional quanto a equidade intergeracional.

#### 5. Objetivos

**Objetivo Geral:** analisar se as políticas públicas de sustentabilidade no Brasil compatibilizam a equidade intrageracional e a equidade intergeracional ou se, ao contrário, há opção por uma ou por outra, considerando o status do Brasil como país de desenvolvimento tardio.

**Objetivos Específicos:** avaliar as políticas públicas de sustentabilidade brasileiras em âmbito federal à luz da equidade intrageracional e intergeracional, tomando como estudo de caso as compras públicas; analisar se os achados indicam uma opção política efetiva ou a sujeição do Brasil a pressões externas e à necessidade de inserção no mercado internacional; propor mudanças nas políticas públicas em sustentabilidade em âmbito federal de forma a refletir a migração gradual.

#### 6. Plano de trabalho

Atividades	2º semestre (2022)	1º semestre (2023)	2º semestre (2023)
Elaboração do Projeto de Pesquisa	x		
Revisão da literatura	x	x	x

Planejamento	x		
Pesquisa do referencial teórico	x		
Elaboração de instrumentos de investigação		x	
Coleta de dados		x	
Organização, análise e interpretação dos dados coletados		x	
Elaboração do relatório final e revisão			x
Finalização da pesquisa e apresentação de resultados			x

## 7. Marco teórico

Até meados dos anos 1990, a sustentabilidade era lida como o conjunto de elementos que garantiriam a manutenção das condições naturais para que pudessem ser usufruídas pelas novas gerações, ou seja, como uma forma de conferir efetividade à equidade intergeracional, não privando tais gerações de recursos que tenham sido depletados pelas gerações anteriores (WEISS, 1992).

Com a evolução desse entendimento, porém, a sustentabilidade tem se voltado cada vez mais para aspectos que ultrapassam os recursos naturais, compreendendo o ser humano como um agente importante para a manutenção dessa harmonia e refletindo que a equidade intergeracional depende da equidade intrageracional: só há desenvolvimento sustentável, com respeito às futuras gerações, quando há desenvolvimento humano, com respeito a todos os integrantes da geração atual (NEUMAYER, 2010).

Para países desenvolvidos, falar em mudança de matriz energética e em indústrias menos ou zero poluentes, bem como em redução de pegada de carbono, pode ser uma evolução natural da fase atual da revolução industrial, mas para países de desenvolvimento tardio essa migração – ainda que sob a justificativa da proteção as futuras gerações – pode significar a privação de uma inserção adequada na comunidade global e a privação do acesso a bens de consumo.

No caso do Brasil, o percentual de compras públicas tem potencial para influenciar diretamente a postura do mercado fornecedor (OCDE, 2020) e pode ser a virada de chave necessária para fomentar uma migração gradual.

## 8. Metodologia

A metodologia a ser adotada na proposta de pesquisa de abordagem quali-quantitativa, de natureza aplicada, com caráter exploratório e explicativo e será composta por três fases: pesquisa de campo, análise documental e apresentação dos resultados obtidos.

Na primeira, serão levantados dados bibliográficos em livros, periódicos impressos e websites relacionados, bem como junto ao banco de dados da OCDE e OMC quanto ao perfil dos países de desenvolvimento tardio relativamente a suas compras públicas, fazendo um paralelo entre as políticas de sustentabilidade em vigor e a (possível) adesão ao Acordo Internacional de Compras Públicas.

Na segunda fase, propõe-se o levantamento de dados relativos às políticas de compras públicas sustentáveis empregadas no Brasil e sua evolução legislativa, bem como a efetividade observada. Como recorte estatístico, serão analisadas as principais empresas estatais e a própria União, avaliando se há distinção entre estatais e administração pública direta.

Na terceira fase, após o levantamento dos dados, o conteúdo será analisado e comparado, com a divulgação dos resultados encontrados.

## **9. Resultados parciais**

Em achamos preliminares, identificou-se que a Política Nacional de Meio Ambiente, trazida pela Lei nº 6.938/1981 busca harmonizar a equidade intrageracional e a equidade intergeracional.

Além disso, também as políticas de sustentabilidade em compras públicas através de licitações vêm se tornando progressivamente mais protetivas em relação às futuras gerações, demonstrando uma proposta – que não necessariamente decorre de opção política – de migração gradual, conforme se observa comparando a Lei 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021.

A recente adesão do Brasil ao Acordo Internacional de Compras Públicas, que existe desde 1979<sup>2</sup>, também pode indicar uma maior maturidade da economia nacional na produção de bens e serviços com menor pegada de carbono, ao mesmo tempo em que as medidas do próprio acordo de proteção à economia nacional – ainda que em caráter temporário e transitório – auxiliam nessa migração paulatina.

### **Referência bibliográfica preliminar:**

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm)

\_\_\_\_\_. Painel de Compras. Disponível em <http://paineldecompras.economia.gov.br/>

---

<sup>2</sup> O texto atualmente em vigor foi revisado em 2012.

NEUMAYER, Eric. Human development and sustainability. 2010.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Fight bid rigging in Brazil. 19may2021. Disponível em <https://www.oecd.org/brazil/fighting-bid-rigging-in-brazil-a-review-of-federal-public-procurement.htm>

WEISS, Edith Brown. In fairness to future generations and sustainable development. American University International Law Review, Volume 8, Issue 1, 1992, p. 19-26.



## **UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADORES DE COMUNIDADES CARENTES DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19**

Thaylon Sturio Vieira<sup>1</sup>

### **RESUMO**

Em dezembro de 2019 a OMS (Organização Mundial da Saúde) recebeu os primeiros alertas sobre um crescente aumento dos casos de “pneumonia” na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Mais tarde, as autoridades chinesas confirmaram que se tratava de uma nova cepa do coronavírus, nunca identificada em seres humanos, que foi a responsável por causar a doença conhecida como Covid-19. Assim, em um intervalo de poucos meses essa nova doença espalhou-se pelo mundo, causando uma pandemia global que marcou a história da humanidade, seja pelo enorme número de mortos, ou por todos que foram diretamente e indiretamente atingidos pela doença e as medidas de enfrentamento da mesma.

No Brasil, o primeiro caso da doença foi registrado em 26 de fevereiro de 2020, segundo dados do Ministério da Saúde (Ministério da Saúde, 2020), marcando o início da pandemia em solo nacional. Da mesma forma, marcando o início de um estado caótico que, entre altos e baixos, estende-se até os dias atuais. Nesse cenário de insegurança quanto à vida e quanto aos direitos, o poder judiciário foi repetidamente acionado, a fim de resolver contendas relacionadas às competências de cada ente participante do pacto federativo, bem como assegurar direitos fundamentais de populações vulneráveis. Sendo assim, o STF foi responsável, por exemplo, por assegurar os direitos constitucionais (a vida, a dignidade da pessoa, humana, o direito à segurança e à inviolabilidade do domicílio, o direito à igualdade e a prioridade na garantia de direitos fundamentais a crianças e adolescentes) aos moradores de comunidades carentes, popularmente conhecidas como favelas do Rio de Janeiro, durante a pandemia (ADPF 635 MC-TPI-REF / RJ, 2020).

### **Metodologia e resultados parciais**

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Partindo desse contexto, o primeiro passo tomado foi a definição de qual grupo em situação de vulnerabilidade seria o foco do trabalho, ficando decidido que seriam os moradores das “favelas” cariocas. Em seguida, realizou-se uma pesquisa quantitativa para descobrir o número de decisões tomadas pelo STF em relação a esse grupo. Revelando, que apenas uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental foi julgada em relação ao assunto. Com base nessa informação, o próximo passo foi a realização da leitura do inteiro teor do processo, a qual abriu um leque muito maior de assuntos que precisam ser pesquisados, como por exemplo o fato de todo o processo derivar de uma prévia decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, jogando forte pressão sobre o judiciário brasileiro, ao colocar o estado do Rio de Janeiro sob mora.

### **Objetivos e Marco Teórico**

Portanto, o presente trabalho visa analisar, à miúdo, a decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal, buscando identificar suas principais justificativas e correlacioná-las com o que já fora proposto por autores dedicados ao tema da judicialização e ativismo judicial (Luís Roberto Barroso, 2012). Ou seja, tenta descobrir o que levou o órgão de cúpula do judiciário brasileiro a realizar uma atuação, que normalmente seria atribuída às competências do poder executivo do estado do Rio de Janeiro. Ademais, também busca situar o fenômeno no momento histórico em que ocorre, de acordo com as teorias formuladas sobre a ideia de ondas de expansão da jurisdição constitucional (Micheli Pereira de Mello, 2017). Ou seja, tenta entender quais foram as condições histórico-sociais que resultaram nesse momento, em que é possível visualizar este tipo de atuação do poder judiciário.

## **POLÍTICA PÚBLICA E DIREITO A EDUCAÇÃO: REFLEXÕES SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL**

Vanessa de Carvalho Schuerz<sup>1</sup> e Leonardo Mattietto<sup>2</sup>

### **1 JUSTIFICATIVA/ RELEVÂNCIA**

As políticas públicas são oriundas da falta de implementação, mau funcionamento, novas necessidades que vão se formando, entre outros. Porém, sempre tendo o seu esboço inicial nas vias programáticas da Constituição Federal.

Em 2007, foi instituído o decreto presidencial 6.096. Conhecido como REUNI, que tem como principal objetivo: proporcionar às universidades a capacidade de expansão do acesso de seu ensino – através do aproveitando a estrutura física e o aumento de recursos humanos – e maior oferta garantia de permanência ao alunado. Acrescente-se que também havia certa dedicação em que essa expansão não afetasse a qualidade do ensino superior público.

Com isso, as universidades receberam investimentos para melhoria da infraestrutura (construção, readequação das instalações físicas), aquisição de equipamentos necessários para suportar a expansão, bem como, compra de bens e serviços necessários ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos (laboratórios, salas de aulas, auditórios e etc.) e despeja com custeio de recursos humanos (novos professores, servidores e afins).

A consequência do REUNI foi aumento de estudantes, mas não somente, ocorreu um aumento de discentes das mais diversas classes econômicas, raças e etnias, muitos oriundos de uma realidade socioeconômica de vulnerabilidade.

Diante disso, houve uma consonância nos interesses públicos e na sociedade civil a favor das políticas de assistência estudantil aos universitários, para houvesse maior permanência e inclusão social e democratização do ensino. (NOBRE 2011).

Essa conjuntura desenhou a necessidade de uma medida que favorece a permanência na universidade dos mais vulneráveis socioeconomicamente, assim, em 2010 foi estabelecido o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>2</sup> Mestre e Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professor na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

Há mais de dez anos, o PNAES está em curso no Brasil, e até agora não há uma avaliação da sua eficácia. Tornar-se importante esse debate em razão do seu custo orçamentário e no impacto direto na permanência estudantil da graduação.

## **2 PROBLEMA**

A evasão pode ser compreendida como perda de vínculo institucional seja um ato de vontade ou não. Já a retenção é compreendida aqui como período em que uma matrícula universitária fica ativa mais tempo do que o previsto na grade curricular, muitas vezes atrelada ao baixo desempenho.

Tanto a Evasão quanto a Retenção, apresentam desafios para sociedade e para o setor público. Para Silva Filho (2007), as dificuldades que impulsionam a evasão não terminam nesse processo do abandono do estudo, acarretam também em problemas de ordem emocional, social, econômicas, principalmente para o Estado, pois há um esvaziamento do espaço, não utilização de laboratórios, salas, bibliotecas equipamentos, ociosidade laboral para os docentes e servidores, entre outros. Já a retenção apresenta prejuízos sociais e um gasto público muitas vezes sem retorno. (FONAPRACE, 2011)<sup>3</sup>

Evidencia-se que a realidade idealizada pela expansão do ensino é dispare da realidade de estudantes que são os protagonistas dos fenômenos acima descritos. Para que o aluno tenha um bom desenvolvimento acadêmico e profissional durante a sua graduação se faz necessário mecanismos e recursos para superar as adversidades que vão se formando no trajeto. Assim, surge a assistência estudantil que em tese fornece os recursos para ultrapassar tais problemas. (VASCONCELOS 2010)

Diante o exposto, surgem indagações como: Orçamento empenhado ao PNAES é o suficiente para reduzir os desperdícios do orçamento públicos no problema de evasão e da retenção? Há um grande rol de egressos dessa política que demonstre a sua efetividade? Os índices de evasão e retenção caíram? Houve melhora na rede de ensino superior?

Todas essas questões precisam ser devidamente ponderadas, pois, não há avaliação que forneça tais dado, nos obrigando assim, a analisar tais proposições desse tema.

## **3 HIPÓTESE**

As hipóteses que surgem sugerem que: 1- o PNAES se mostra efetivo para o combate da retenção e da evasão, sendo necessária a assistência estudantil para a democratização do ensino

---

<sup>3</sup> Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis

superior indicando para uma maior institucionalização da política pública alterando seu status de decreto para lei. Ou 2- A assistência estudantil se mostra ineficiente pouco alterando os parâmetros de evasão e retenção, necessitando ter a política pública do PNAES extinta para preservar os interesses orçamentários.

#### **4 OBJETIVOS**

Avaliação e análise da política pública de democratização do Ensino denominada Programa Nacional De Assistência Estudantil tendo em vista os recursos empregados em seus dez anos de vigência.

#### **5 MARCO TEÓRICO**

Para a construção do trabalho foi instituído como marco teórico para tratar das políticas públicas as obras do Leonardo Secchi, principalmente para entender quais os elementos determinantes para estilo de uma política pública que seja efetivo.

Já a parte constitucional é alicerçada em doutrinadores que analisam e interpretam o direito econômico e suas contradições constitucionais, bem como a sua influência na sociedade. Neste contexto é de extrema importância autores como Luís Fernando Massonetto e Gilberto Bercovici, o principal conceito trabalhado é de constituição dirigente invertida que pode ser descrita como:

“ a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da "ingovernabilidade"; a constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Esta, a constituição dirigente invertida, é a verdadeira constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada.” (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 19)

#### **6 METODOLOGIA**

A metodologia será composta por dois grupos, em primeiro lugar revisão bibliográfica, usando como fontes não só a legislação, mas também dados produzidos pelo governo através dos portais de transparência, notícias de jornais, artigos em periódicos, notas técnicas, livros, monografias, teses entre outros, com pertinência temática para essa construção.

Usando de fontes primárias, pois se fará necessário à interpretação de dados estatísticos coletados por instituições como o SIOP, IPEA, INESC etc. E também de fontes secundárias em razão da revisão bibliográfica das obras dos autores que serão trabalhados. Para estabelecer um

paradigma teórico básico

Em segundo lugar, a metodologia também conta com um enfoque qualitativo para que tenha imersão na visão do estudante beneficiário do PNAES Assim sendo, a exequibilidade do projeto é corporificada em método dedutivo, em conjunto com objetivo descritivo da revisão de literatura e documental, pois é uma pesquisa qualitativa.

## 7 RESULTADOS PARCIAIS

A avaliação é a etapa de maior complexidade, pois exige o estabelecimento de critérios, padrões e indicadores. Os critérios comumente utilizados são: Economicidade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia, equidade. Já indicadores são indicadores são artifícios que podem ser criados para medir entrada, saída e o resultado. Por fim, padrões são mecanismos de comparação, por exemplo, um padrão histórico é o comparativo entre um determinado período para aferir se a política melhorou ou piorou.

Embora uma avaliação do PNAES fosse necessária há uma insuficiência de pesquisas e de dados que façam essa avaliação de forma ampla, normalmente são feitas maneiras setORIZADAS por política de assistência estudantil específica ou por instituição específica, o que não avalia a efetividade, a economicidade do programa. Neste sentido:

A partir dessas análises, pode-se dizer que a avaliação do PNAES e/ou das políticas concebidas pelo Programa, na condição de tema de pesquisa, possui diversidade de narrativas em relação às Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. As dissertações que se debruçaram a investigar o PNAES com enfoque avaliativo, estiveram concentradas em destinos específicos das localidades institucionais. Esses trabalhos já sinalizam pontos importantes, nos quais merecem atenção de outros pesquisadores sob as múltiplas abordagens. Portanto, pela dimensão e alcance que essa política pública tem, precisa-se de um olhar mais abrangente quanto ao desenvolvimento de pesquisas a serem formuladas e/ou demandas pelo Governo. (LIMA, MENDES, 2020)

E a maioria dos materiais selecionados conclui com essa falta de dados, vejamos também:

Outro desafio trata da escassez de dados sobre as ações de assistência estudantil. Existem apenas informações pulverizadas, divulgadas pelas próprias instituições ou em estudos de caso, sendo necessário criar bancos de dados específicos para esse programa. Relacionado a isso, é necessário ampliar os dados sobre a eficácia do PNAES, para conhecer o desempenho acadêmico dos estudantes participantes, uma vez que o programa visa permitir a permanência e diplomação desses alunos. (SOUZA E COSTA, 2020)

Devido ao tamanho do país e as quantidade de universidades e estudantes que tenham sido complementados com assistência estudantil é inviável uma análise feita apenas por um pesquisador, seria necessário o governo fazer uma análise *in itinere* do PNAES

## REFERÊNCIAS

- BERCOVICI, G. (2009). Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil O Silencio Ensardecedor de u Dillogo entre Ausentes. Em Vinte anos da Constituição federal de 1988 (pp. 725-739). Rio de Janeiro : Lumen Juris.
- BERCOVICI, G. e. (2006). A CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE INVERTIDA: A BLINDAGEM DA CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA DA CONSTITUIÇÃO ECONOMICA. BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
- CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política para a educação superior no governo Lula: expansão e financiamento. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil, n. 58, p. 209-244, jun. 2014.
- NOBRE, Anderson de Melo. Legislação da assistência estudantil no ensino superior público. Diagnóstico atual da UNIFAP. Revista Jus Navigandi, Teresina, v. 16, n. 2747, jan. 2011.
- LIMA, Wandilson Alisson Silva, Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes. Estudos sobre a avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil à luz das múltiplas abordagens teórico-metodológicas. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 25, n. 01, p. 199-218, mar. 2020
- SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012
- SILVA FILHO, Roberto Leal Lobo et al. A evasão no ensino superior brasileiro. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 641-659, 2007
- SOUZA, Rafael Cipriano de e Maria Aparecida Tenório Salvador da Costa. Monitoramento e avaliação da assistência ao estudante universitário: o caso do Programa de Residência Universitária da Universidade Federal Rural de Pernambuco 362 Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.28, n.107, p. 362-385, abr./jun. 2020
- VASCONCELOS, Natália Batista. Programa Nacional de Assistência Estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil. Revista da Católica, Uberlândia, v. 2, n. 3, p. 399-411, jan./jun., 2010



## AS DECISÕES PROFERIDAS PELO STF NA PANDEMIA DE COVID-19 EM RELAÇÃO AOS POVOS INDÍGENAS

Willian Lopes Abrahão<sup>1</sup>

**Resumo:** A pesquisa gira em torno das decisões do STF (Supremo Tribunal Federal) em relação à tutela de direitos fundamentais do povo indígena, durante a pandemia do coronavírus, no mesmo período tivemos excessivas violações dos direitos fundamentais de vários povos/grupos sociais e principalmente daqueles considerados mais “vulneráveis” como os índios, que são povos originários da nação brasileira e a própria Constituição Federal de 1988 os protege assegurando a preservação de suas terras habitadas e de suas vidas, porém a problematização se dá quando na realidade e durante o período pandêmico vimos muitos casos em que seus direitos constitucionais foram violados e o Supremo (como guardião da constituição) teve que decidir e implementar medidas para a proteção dos direitos desses povos, dessa forma podemos dizer que o Supremo Tribunal Federal garantiu os direitos dessas “minorias” em contrário ao princípio majoritário (“a vontade da maioria”); durante o processo de pesquisa no site do STF sobre as decisões, com recortes em acórdãos apenas, na qual foi achado 4 ADPFs (arguição de descumprimento de preceito fundamental), nas quais contêm: a ADPF 709 MC-Ref que foi julgada em tribunal pleno pelo relator ministro Roberto Barroso no dia 05/08/2020, o julgamento teve por pauta a tutela do direito à vida e a saúde face a pandemia de Covid-19, a ação tem por objeto a omissão do poder público no combate ao coronavírus entre os povos indígenas, sendo de fato os indígenas vulneráveis a qualquer tipo de doenças infectuosas e esses direitos são assegurados na constituição e na convenção 169 da OIT, destarte foi decidido que os povos indígenas devem ser incluídos no plano de enfrentamento e monitoramento da COVID-19, criar uma medida emergencial para a proteção desses povos a invasões e extensão dos serviços do subsistema para todos os índios; outra decisão foi a ADPF 709 TPI-Ref que foi julgada em tribunal pleno pelo relator ministro Roberto Barroso no dia 21/06/2021, o julgamento teve por pauta a tutela provisória incidental, por conta de conflitos violentos e invasões de garimpeiros de forma ilegal nas terras indígenas habitadas pelos Yanomani e Munduruku, além disso também estavam causando contágio do coronavírus, no processo teve participações de *amic curiae* que relataram violências dos garimpeiros aos

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Pesquisador do Centro de Pesquisa de Jurisdição Constitucional da UFRRJ.

índios, desse modo os requerentes pediam no processo o deferimento da tutela para a proteção da saúde e da segurança dos povos indígenas, tais que são direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988, desse modo foi decidido pelo tribunal, por unanimidade, o deferimento parcial da cautelar, aonde determina à União a adoção imediata de todas as medidas necessárias à proteção da vida, da saúde e da segurança dos povos indígenas Yanomami e Mundurucu, diante da ameaça de ataques violentos e da presença de invasores, devendo destacar todo o efetivo necessário a tal fim e permanecer no local enquanto presente tal risco. Quanto à sistemática da intervenção da União em tais terras determinou que está vedada à União a atribuição; outro caso foi o da ADPF 709 MC-segunda-Ref que foi julgado em tribunal pleno pelo relator ministro Roberto Barroso no dia 02/03/2022, o julgamento teve por pauta o direito constitucional e sanitário e referendo medida cautelar incidental por causa da negativa de proteção territorial em terras indígenas não homologadas, assim comprometendo as ações de saúde, as principais questões em volta desse caso é algumas ações da FUNAI, da União aonde queriam “revisar” algumas demarcações em curso, não colocaram em prática medidas de saúde e de proteção aos indígenas antes decidido pelo Supremo, concluindo foi decidido a suspensão imediata dos efeitos do Ofício Circular Nº 18/2021/CGMT/DPT/FUNAI e o PARECER n. 00013/2021/COAF-CONS/PFE-FUNAI/PGF/AGU; e a implementação de atividade de proteção territorial nas terras indígenas pela FUNAI, independentemente de estarem homologadas, nos termos do voto do Relator. O Ministro André Mendonça acompanhou o Relator com ressalvas; outro caso foi o da ADPF 742 MC julgado pelo Tribunal pleno e o relator foi o ministro Marco Aurélio, o julgamento teve por pauta a legitimidade do processo objetivo por associações, porém a Associação possui legitimidade para ajuizar arguição de descumprimento de preceito fundamental quando verificada pertinência temática, ou seja, ele considerados o ato atacado e os objetivos estatutários e Ante a natureza excepcional da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a adequação pressupõe inexistência de outro meio jurídico para sanar lesividade decorrente de ato do Poder Público gênero, assim Deve o Governo Federal adotar providências e protocolos sanitários que assegurem a vacinação dos quilombolas na fase prioritária, a decisão, foi unanime, pelo tribunal foi o convertimento do julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, Por maioria, julgou procedente o pedido para determinar, à União, que formule, no prazo de 30 dias, plano nacional de enfrentamento da pandemia de COVID-19 no que concerne à população quilombola, versando providências e protocolos sanitários voltados a assegurar a eficácia da vacinação na fase prioritária, com a participação de representantes da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas - Conaq; e que constitua, em até 72 horas, grupo

de trabalho interdisciplinar; em vista disso podemos destacar em todas essas decisões podemos destacar o ADPF 709-MC e o ADPF 709-TPI que versam sobre direitos constitucionais fundamentais do indígenas, como o direito a saúde e segurança, que estavam expressamente sendo transgredidos, e o STF interviu e decidiu em defesa da “minorias vulneráveis” em contrapartida a maioria, a chamada ação contra majoritária, tal ação que é muitas vezes de praxe de uma Corte suprema constitucional, pois como guardião da constituição deve assegurar também os direitos fundamentais dessas consideradas “minorias”. Podemos ter como base essa pesquisa e os termos usados nela o livro do Roberto Barroso chamado “A razão sem voto: o supremo tribunal federal e o governo da maioria” que versa sobre o chamado ativismo judicial que é o marco teórico que “norteia” fundamentalmente essa pesquisa, pois nesse livro é pautado no capítulo 1 a evolução da teoria constitucional no Brasil e a ascensão do Poder Judiciário, falando sobre o período da ditadura militar de 1964 em que ficou marcado na história brasileira pelo autoritarismo e principalmente pela criação do AI-5 que a barbárie e arbitrariedades dos militares foi feita de forma mais acentuada e desastrosa com torturas, prisões ilegais e etc., apenas por ir contra o governo vigente, ao longo desse período, a teoria e o direito constitucional oscilaram entre dois extremos, ambos destituídos de normatividade. De um lado, o pensamento constitucional tradicional, capturado pela ditadura, acomodava-se a uma perspectiva historicista, puramente descritiva das instituições vigentes, incapaz de reagir ao poder autoritário e ao silêncio forçado das ruas. De outro lado, parte da academia e da juventude haviam migrado para a teoria crítica do direito, um misto de ciência política e sociologismo jurídico, de forte influência marxista; na antevéspera da convocação da constituinte de 1988, era possível identificar um dos fatores crônicos do fracasso na realização do Estado de direito no país: a falta de seriedade em relação à lei fundamental, a indiferença para com a distância entre o texto e a realidade, entre o ser e o dever-se previsto na norma. Dois exemplos emblemáticos: a Carta de 1824 estabelecia que “a lei será igual para todos”, dispositivo que conviveu, sem que se assinalassem perplexidade ou constrangimento, com os privilégios da nobreza, o voto censitário e o regime escravocrata. Outro: a Carta de 1969, outorgada pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, assegurava um amplo elenco de liberdades públicas inexistentes e prometia aos trabalhadores um pitoresco elenco de direitos sociais não desfrutáveis, que incluíam “colônias de férias e clínicas de repouso”, já ao final da Segunda Guerra Mundial, países da Europa continental passaram por um importante redesenho institucional, com repercussões de curto, médio e longo prazo sobre o mundo romano-germânico em geral. O direito constitucional saiu do conflito inteiramente reconfigurado, tanto quanto ao seu objeto (novas constituições foram

promulgadas), quanto no tocante ao seu papel (centralidade da Constituição em lugar da lei), como, ainda, com relação aos meios e modos de interpretar e aplicar as suas normas (surgimento da nova hermenêutica constitucional), Por fim, simultaneamente a novos desenvolvimentos teóricos, verificou-se, também, uma vertiginosa ascensão do Poder Judiciário; já no capítulo 2 vem falando sobre a indeterminação do direito e discricionariedade judicial, começa já falando que O constitucionalismo democrático foi a ideologia vitoriosa do século XX. Nesse arranjo institucional se condensam duas ideias que percorreram trajetórias diferentes: o constitucionalismo, herdeiro da tradição liberal que remonta ao final do século XVII, expressa a ideia de poder limitado pelo Direito e respeito aos direitos fundamentais, ou seja, o que prevaleceu foi o estado constitucional de direito, aonde os representantes tem o dever de respeitar os direitos constitucionais fundamentais de todos os cidadãos, além do mais o século XX foi o período que muitos conceitos clássicos e retrógrados do pensamento jurídico que eram consolidados no século XIX foram superados, dessa forma mudando o panorama jurídica no Brasil e no mundo como todo também, ademais a sociedade contemporânea tem a marca da complexidade. Fenômenos positivos e negativos se entrelaçam, produzindo uma globalização a um tempo do bem e do mal. De um lado, há a rede mundial de computadores, o aumento do comércio internacional e o maior acesso aos meios de transporte intercontinentais, potencializando as relações entre pessoas, empresas e países, se chega a expor nesse capítulo a questão de o juiz agora ter que fundamentar as decisões de acordo com o processo legal e respeitando os direitos essenciais constitucionais de cada indivíduo da sociedade; já no capítulo 3 se inicia falando sobre a jurisdição constitucional e que o STF tem múltiplas competências em posse de acordo com o art. 102 da Constituição, podem ser divididas em duas grandes categorias: ordinárias e constitucionais<sup>43</sup>. O Tribunal presta jurisdição ordinária nas diferentes hipóteses em que atua como qualquer outro órgão jurisdicional, aplicando o direito infraconstitucional a situações concretas, que vão do julgamento criminal de parlamentares à solução de conflitos de competência entre tribunais. De parte isso, o Tribunal tem, como função principal, o exercício da jurisdição constitucional, que se traduz na interpretação e aplicação da Constituição, tanto em ações diretas como em processos subjetivos, em outro viés do ponto de vista político-institucional, o desempenho da jurisdição constitucional pelo Supremo Tribunal Federal – bem como por supremas cortes ou tribunais constitucionais mundo afora – envolve dois tipos de atuação: a contramajoritária e a representativa. A atuação contra majoritária é um dos temas mais analisados na teoria constitucional, que há muitas décadas discute a legitimidade democrática da invalidação de atos do Legislativo e do Executivo por órgão jurisdicional. Já a função representativa tem sido largamente ignorada pela doutrina e pelos

formadores de opinião em geral, destarte uma suprema corte moderna tem cada vez mais feito o papel contramajoritário, pois de fato a mesma dentro de uma democracia que é conhecida por os representantes agir de acordo com a vontade da maioria, ou como diria Abraham Lincoln: “a democracia é o governo do, pelo e para o povo”, porém as vezes a vontade maioria é “oprimir” a minoria e seu direitos, nesse cenário é que entra uma suprema corte e vai “contra” a vontade da maioria e assegura os direitos constitucionais das minorias, e essa é a chamado papel contramajoritário de uma suprema corte constitucional que é a “guardiã da constituição”; já no capítulo 3 disserta sobre o papel representativo do Supremo do Supremo Tribunal Federal e a crise da mesma, pois os cidadãos não se sentem representados pelos ministros e ainda mais com o crescente exercício do papel contramajoritário da corte, muitos dizem ,ultimamente, que os ministros são até arbitrários e não representas os cidadãos, principalmente os integrantes de grupos vulneráveis, entretanto mesmo com todos os defeitos que existem essa “expansão” dos papéis desempenhados pelas cortes constitucionais trouxeram bastantes avanços para o cenário judicial e fazendo valer os direitos constitucionais de muitos povos, como os indígenas, pois se dependesse só do Governo os direitos dos mesmos seriam mitigados, claro que precisa de alguns ajustes, porém ao meu ver a prevalência de uma corte constitucional é necessária em um país democrático.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

Barroso, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. especial, p. 23-50, 2015.

<https://portal.stf.jus.br>.



## OS PRESIDÁRIOS E A PANDEMIA

Yasmin Chiozo Voltarel Siqueira Silva<sup>1</sup>

**RESUMO:** Esse trabalho de pesquisa irá apresentar de maneira ampla e expandida um estudo quantitativo e qualitativo a respeito das decisões do Supremo Tribunal Federal durante a pandemia no que diz respeito as figuras que se encontram em situação de encarceramento no território brasileiro. Para tanto, as informações trazidas foram pautadas em leituras e debates realizados durante as reuniões do programa de iniciação científica, em textos e artigos científicos. Nesse sentido, haverá a apresentação de dados concretos que possibilitem a compreensão da problemática.

**Palavras chave:** Presidiários; pandemia; Supremo Tribunal Federal.

### **Apresentação e análise do papel do Supremo Tribunal Federal no que tange os presidiários e seus direitos como cidadãos durante o período pandêmico**

O projeto de pesquisa administrado pelo Professor Doutor Emerson Affonso da Costa Moura teve início a partir da leitura e do debate coletivo de textos de caráter didático – de abrangência nacional e internacional -, com intuito de constituir uma base inicial aos alunos a respeito da constituição, da política – suas vertentes e diferentes interpretações – e, do próprio direito – entendendo a zetética e dogmática -. Essas tarefas iniciais trazidas pelo professor, permitiu aos alunos possuírem uma visão mais ampla em relação ao direito, de modo que compreendessem a sua abrangência para além do campo teórico e enquadrado. Em seguida, após ser definido o tema do trabalho, foram realizadas pesquisas quantitativas no portal do Supremo Tribunal Federal a serem apresentadas ao docente e ao grupo. Como continuação e maior aprofundamento do trabalho, no mesmo portal, os acórdãos foram analisados e estudados para constituir um ensaio quantitativo. Logo, o plano de trabalho é concretizado e estruturado em textos e pesquisas de órgãos confiáveis. Para além disso, este trabalho tem por intuito trazer de forma concreta e analítica uma pesquisa inicial - partindo a princípio de um estudo quantitativo e posteriormente qualitativo - sobre o tema “presidiários e covid”. Ainda neste documento, os métodos utilizados para conseguir chegar as conclusões apresentadas foram textos e artigos

---

<sup>1</sup> Graduanda do curso de Direito da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ

teóricos, pesquisas bibliográficas e analíticas em portais oficiais. Isso com o fim de contemplar todas as questões que tangem os objetivos da pesquisa.

O quadro pandêmico no Brasil, devido o conhecido COVID-19, perdurou de meados de 2020 a 2022 e apresentou inúmeras problemáticas sociais, políticas, econômicas, entre outras. Durante esse período, devido a necessidade de evitar o alastramento do contagioso vírus, alguns direitos fundamentais - estatuídos por lei – foram suspensos e violados a maioria dos cidadãos. Por exemplo, a liberdade de ir e vir, de associação e o direito a educação. Diante desse cenário, o órgão de instância máxima - Supremo Tribunal Federal (STF) – foi responsável por decidir as questões relativas à tutela de direitos fundamentais dos presidiários na pandemia e prover a garantia deles. Logo, esta pesquisa tem como problemática a atuação do STF durante a pandemia, suas decisões diante da proteção dos direitos aos presos; seu poder, abrangência e o controle desse órgão na aplicação da legislação e do constitucionalismo brasileiro. Por fim, a matéria está sendo estudada com base teórica no ativismo judicial do Ministro Luís Roberto Barroso.

Diante desse estudo, foram encontradas 34 decisões de base monocráticas. Dentre elas, 28 da classe HC (Habeas Corpus), 3 RHC, 1 Ext, 1 PPE e 1 Rcl. Além disso, esta pesquisa tem como enfoque principal as decisões tomadas pelo órgão exposto que abrangem os eventos relacionados a HC. Vale ressaltar que no decorrer do trabalho o termo “habeas corpus” será substituído pela sigla “HC” por meros fins de simplificação e com o objetivo de evitar a redundância e, dessa forma, prover uma leitura mais fluida aos leitores e avaliadores.

A priori, uma problemática importante a ser apresentada - perante o estudo feito - é que, dentro da classe HC, alguns casos citaram que houve um grande alastramento da doença dentro dos presídios e um aumento exponencial da mesma. Além disso, muitos ressaltaram o fato de que a contaminação interna prejudica também o lado de fora das cadeias. Nesse sentido, como uma maneira de compreensão da gravidade, é citado em alguns acórdãos que muitos condenados foram contaminados, de tal forma que no Irã houve a libertação de 85 mil presos em 17.3.2020.

Em continuação, ao afunilar a pesquisa apenas para os casos de HC, algumas situações foram apresentadas: em determinados casos, apenas medidas preventivas foram concedidas; outros, o Habeas Corpus foi indeferido; outros, foi conquistada a prisão domiciliar e, em alguns, o pedido de habeas corpus foi aceito.

Os casos de maior ocorrência foram aqueles em que não havia outra solução a não ser a tomada de medidas preventivas, pois o Estado não pode negar suprimentos básicos e direitos a nenhum cidadão, mesmo que tenha sido cometido um crime grave. Uma passagem usualmente colocada nos deferimentos foi: “...Cabe a esta Corte exercer o seu papel de guardiã dos direitos

fundamentais neste período de instabilidade, mantendo a proteção do núcleo essencial desses direitos, ou seja, as garantias mínimas que não podem ser restringidas sequer em situações de emergência e calamidade como a que ora enfrentamos. É igualmente importante que não sejam adotadas soluções que possam gerar maior pânico e histeria na sociedade...”. Em outras palavras, o Governo tem por obrigação proteger os presidiários e adotar soluções para que eles sejam cuidados e estejam seguros em relação à sua condição e qualidade de vida.

Outrossim, em casos variados o habeas corpus foi indeferido. Por exemplo, em algumas circunstâncias o HC foi pleiteado alegando que o presidiário era do grupo de risco e, em outras, foi justificado pela falta de atendimento médico no local em que estaria recluso. Entretanto, como não houve devida comprovação de o paciente estar nessas condições, o pedido foi inevitavelmente negado. Um outro caso de indeferimento que chamou atenção foi de um crime de estupro cometido por um homem de 60 anos. Nessa última situação em que o habeas corpus não era possível, apenas medidas com vistas à redução dos riscos epidemiológicos foram capazes de ser tomadas.

Em certas ocorrências – também diversas - a prisão domiciliar, por ser vista como mais segura e reduzir a proliferação do vírus, fora conquistada. Dentro desses casos, alguns chamaram atenção, como um indivíduo que era réu primário, portador de comorbidades e problemas respiratórios. Esse cidadão, como era pertencente ao grupo de risco da COVID – 19 conseguiu cumprir sua pena em domicílio. Dessa forma, apesar de não conquistar o habeas corpus, conseguiu uma pena mais branda, cômoda e confortável, visto a possibilidade de cumpri-la em seu lar. Além desse episódio, outro similar que ganhou destaque foi de uma pessoa com idade avançada e portadora de diversos problemas de saúde – como bronquite -. Nesse último evento, por ser pertencente ao grupo de risco e apresentar altas chances de letalidade, a mudança da sentença de julgamento fora possível. Em meio a esse cenário, a deliberação foi transpassada de regime fechado para a área domiciliar, o que permitiu uma maior liberdade à reclusa. Um terceiro acontecimento relevante, foi o de uma mulher em situação de custódia preventiva que possuía filhos e pôde ter a pena substituída por outras medidas cautelares ou pela prisão domiciliar. Por fim, o habeas corpus teve sucesso apenas em ocorrências mais leves, por exemplo, em que o réu já estava em regime semiaberto.

Destarte, é evidente que a pesquisa como um todo acaba por abranger diferentes perspectivas e visões a respeito do direito na sociedade. O Supremo Tribunal Federal em sua atuação durante a pandemia, em específico no que tange os indivíduos que constituem a população carcerária brasileira, tomou medidas preventivas e que visassem a garantia dos direitos a esses cidadãos. Em contrapartida, questiona-se se esse órgão foi capaz de obter sucesso

em sua jornada efetiva no cotidiano desses indivíduos, visto a vulnerabilidade que se encontram. Essa situação se dá devido superlotação que esses locais apresentam, as consequentes condições degradantes e a insalubridade as quais essas pessoas são submetidas – por mais que tais direitos sejam garantidos pela constituição.

## FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA DA AUTONOMIA DOS ENTES ESTATAIS

Taíssa Salles Romeiro<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente trabalho tem por objetivo avaliar as políticas públicas aplicada pelo STF por meio da ação direta de preceito fundamental (ADPF) 672 na Covid/19, como instrumento de efetividade da democracia para a sociedade, respeitando a autonomia das decisões de cada ente da federação como dispõe o art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil. O artigo tem como problemática o repasse das finanças públicas para os entes subnacionais diante da concentração das Receitas na União.

**Palavras-Chave:** Federalismo; Democracia; políticas públicas; ADPF nº 672. Inclusão social.

### 1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República em seu artigo 1º dispõe que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal e constitui-se como Estado Democrático de Direito, com base em diversos fundamentos em que se destaca no inciso III, a dignidade da pessoa humana. Neste sentido, o Sistema Federativo exige uma cooperação e, conseqüentemente, uma autonomia dos entes Estatais, não só do ponto de vista da previsão de receitas por meio dos tributos, mas também do repasse destas receitas, para que os entes federados possam manter, principalmente, suas receitas de custeio, para o pagamento das despesas correntes (DORIA, 2016).

A forma como a receita é distribuída entre os entes subnacionais mostra uma cultura de centralização das receitas na União e acaba por prejudicar a autonomia dos demais entes federados, que ficam em uma posição hierarquizada em relação a União e viola o descumprimento do federalismo e da democracia, por conta de um modelo que obstruiu a diminuição das desigualdades regionais.

Há que se repensar a democracia de um Estado liberal, em contraponto a democracia de um Estado de Direito, em que contempla a efetividade dos direitos, e não reduz os direitos a mera positividade como aquela. Democracia, na visão dos liberais, segundo Bobbio (2000) seria

---

<sup>1</sup> Doutora, Chefe de Departamento e Professora do PPGD da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO.

o poder do povo para o povo, mediante a representação por meio de Deputados. Para o autor um governo liberal não necessariamente seria democrático, podendo ser inclusive tirano, ou mesmo não possuir instrumentos de participação do povo na tomada das decisões. Porém, há necessidade de se avançar nesta premissa do autor e aprimorar o conceito de democracia de um Estado liberal para um Estado social e inclusivo.

Cabe aqui ressaltar, de forma meramente explicativa e acessória ao tema principal, que o Estado Social estaria dentro do Sistema Capitalista e não romperia com este, não se confundindo com o Sistema Socialista. O que se almeja no Estado Social Capitalista é uma contraprestação social, através de políticas públicas inclusivas.

Mas segundo Bobbio (2000), o novo Estado Liberal, resgatado por meio do Neoliberalismo em que o liberalismo político seria um modo de realização do liberalismo econômico acaba por enfraquecer o Estado de serviços o que pode comprometer a própria democracia.

Bucci (2006) ressalta que o instrumento de fomento dos direitos pelo Estado deve ser feito por meio da aplicação de políticas públicas para enfrentar esta esterilização do direito público na organização do Estado, administração pública e sociedade.

## **2. JUSTIFICATIVA SOCIAL E JURÍDICA**

O Brasil na Constituição de 1988, primeira Constituição Democrática após um regime militar, no que tange ao orçamento público recebeu a Emenda Constitucional nº 18/65 em que manteve centralizado na União o repasse das receitas, conforme se verifica no art. 21. O problema é que a longo prazo os Estados e Municípios vão ficando extremamente endividados e tende a cortar de suas previsões orçamentárias políticas públicas necessárias para a redução das desigualdades sociais.

O problema da Federação é que ele é apresentado constantemente como um problema de receita e a solução é vista com o aumento da tributos, mas o que se verifica é que a questão não está na arrecadação, e sim, na distribuição das receitas de forma a gerar autonomia entre os entes subnacionais. Inclusive, a Reforma Tributária, na forma que está sendo discutida e foi aprovada na Câmara, tende a não resolver estes problemas quando centraliza em uma autarquia os tributos a serem recolhidos e não mexe no repasse das receitas, a fim de gerar autonomia entre os entes federados

Há muito que se avançar em termos de federação e da elaboração de leis que gerem a efetiva autonomia dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Esta falta de coordenação entre os entes ficou claramente demonstrada nas desigualdades regionais apresentada na Covid/19 e

na falta de capacidade de receita de custeio, dos Estados e Municípios para implementarem políticas de combate ao estado emergencial que vivenciou o mundo e o Estado Brasileiro. Neste sentido, cabe analisar a cultura da centralização da União e de suas decisões diante da federação prevista no artigo 1º da CF/1988.

### **3. PROBLEMATIZAÇÃO**

O pacto federativo entre os entes federativos representa um ciclo financeiro que deve ser observado e que vai desde a arrecadação das receitas, distribuição das receitas, a execução e fiscalização do dinheiro público aplicado de acordo com o que ficou previsto nas leis orçamentárias.

Bucci (2006) alega que a Constituição não cabe nos orçamentos, pois não se consegue efetivar todos os direitos por meio de políticas públicas. Mas no caso da Covid/19, esta gerou um estado emergencial que impactava o pilar de todos os direitos: a dignidade da pessoa humana.

Neste sentido, o que a princípio parecia eficaz como um sistema de coordenação entre os entes federados que foi o SUS, criado pela Lei 8080/90, não se efetivou pela cultura federativa, que sofre com a centralização e abusos por parte da União. Isto faz com que o Judiciário tenha que intervir para respeitar a autonomia entre os entes, até por conta da inércia e lentidão do Legislativo.

Se por um lado muitos alegam que o problema da federação no Brasil seja devido ao fato de se tratar de Federação de país continental, com vinte e sete estados do tamanho de muitos países da Europa, com especificidades e com uma cultura federativa centrada na União, há que contrapor a esta questão a falta de políticas públicas efetivas, a fim de viabilizar a autonomia dos entes subnacionais.

### **4. A INTERPRETAÇÃO DO STF E O FEDERALISMO BRASILEIRO NA COVID/19**

A crise de saúde pública vivenciada por meio da disseminação da Covid/19, gerou por parte da Organização Mundial de Saúde, OMS, a recomendação de distanciamento social como o protocolo de prevenção e contenção da escala de contágio da pandemia, especialmente no estágio de transmissão comunitária, em que se encontrava o Brasil desde 20/3/2020 (Portaria 454/2020 do Ministério da Saúde). O objetivo da medida era diminuir a curva de contágio e não sobrecarregar os hospitais que não tinham capacidade para atender todas as pessoas contaminadas com o vírus.

Em sentido oposto às recomendações da OMS, se posicionava o Presidente Jair Bolsonaro, “que nem sempre tem feito uso adequado das prerrogativas que detém para enfrentar a emergência de saúde pública”, conforme se posicionou o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil na propositura da Ação direta de preceito fundamental nº 672, visando fazer valer o pacto federativo e a autonomia dos entes subnacionais em poder impor medidas de prevenção e combate a Covid/19, regionais e locais. Neste sentido:

“Aponta como preceitos fundamentais violados: o direito à saúde (art. 6º, caput, e art. 196 da CF) e o direito à vida (art. 5º, caput, da CF); o princípio federativo (art. 1º, caput, da CF), na medida em que o Presidente da República age para esvaziar e desacreditar políticas adotadas por outros entes federativos com fundamento em suas respectivas competências constitucionais (art. 23, II, e art. 24, XII, da CF); e a independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF).”

Em medida liminar, posteriormente referendada pelo Plenário do STF, proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes entendeu que:

“... em respeito ao Federalismo e suas regras constitucionais de distribuição de competência consagradas constitucionalmente, assiste razão à requerente no tocante ao pedido de concessão de medida liminar, “para que seja determinado o respeito às determinações dos governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração.

A adoção constitucional do Estado Federal gravita em torno do princípio da autonomia das entidades federativas, que pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias”.

Neste sentido, o STF entendeu que o art. 1º da CF/88 não estava sendo respeitado e que mesmo as Leis editadas pela União para o combate da Covid/19, como a Lei nº 13.979/2020, deveriam obedecer ao princípio da autonomia entre os entes federados.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho concluiu que o judiciário por meio da decisão judicial monocrática, diante da omissão legislativa e do abuso por parte do poder executivo, produziu políticas públicas quando fez valer o pacto federativo previsto na Constituição da República. No caso concreto analisado, por meio da liminar conferida pelo STF e confirmada pelo Plenário, a ação direta de preceito fundamental (ADPF) 672 demonstrou a dificuldade que os entes federados possuem de fazer valer políticas coordenadas e da constante violação pela União, diante do fato de não respeitar a autonomia dos entes subnacionais.

Há necessidade de se trazer o equilíbrio para os entes federativos, mas a cultura centrada nos poderes da União, fomentada também pela recepção da Emenda Constitucional nº 18/65, fez com que o a Constituição não avançasse muito no sistema federativo e na sua efetividade.

A Reforma Tributária é vista como uma solução para resolver o pacto federativo, mas trata-se de um problema muito maior em termos de estrutura macroeconômica do país e que demanda tempo e amadurecimento das instituições no sentido de desideologizar a falta de confiança nos demais entes subnacionais para administrar suas próprias receitas, a fim de gerar maior coordenação entre os mesmos e a União. Espera-se com isso uma relação de autonomia, e não de dependência.

Há que se avançar em políticas públicas a fim de promover cada vez mais a autonomia dos entes federativos e viabilizar as inclusões sociais, sob pena do positivismo sem efetividade violar o Estado de direito, acarretando medidas antidemocráticas.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BRASIL. ADPF 672, de 8 de abril de 2020. Brasília, DF, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL [2016a]. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>. Acesso em: 20 out 2020.

BOBBIO. Norberto, 1909. Liberalismo e democracia. tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BUCCI. Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). REI - Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. 2a edição. São Paulo: Saraiva, 2021.

DORIA. Antônio de Sampaio. Direito Financeiro e tributário. 25ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

RIPLEY. Randall B. Stages of the policy process. In Public Policy Theories, Models, and Concepts an Anthology (Daniel C. McCOOL). USA: Prentice-Hall, 1995