

DEMOCRACIA, DIREITOS HUMANOS E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

Do local ao internacional



VALDÊNIA BRITO MONTEIRO
ORGANIZAÇÃO

GAJOP
2011

© Copyright Gajop

DEMOCRACIA, DIREITOS HUMANOS E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

Do local ao internacional



VALDÊNIA BRITO MONTEIRO
ORGANIZAÇÃO

GAJOP
2011

© Copyright Gajop

D383 Democracia, direitos humanos e mediação de conflitos: do local ao internacional/Organização Valdênia Brito Monteiro.– Recife: Gajop, 2011.

1. Direitos humanos. 2. Mediação de conflitos. I. Monteiro, Valdênia Brito.

CDD 341.27

ISBN: 978-85-63518-03-3

Conselho Político

Jayme Benvenuto Lima Junior (Presidente)
 Evanildo Barbosa da Silva (Vice-presidente)
 Marcelo Santa Cruz
 Weistei Conde
 Aldenice Teixeira

Coordenação Executiva

Ana Célia de Lima
 Manoel Severiano Moraes de Almeida

Comissão Editorial

Evanildo Barbosa da Silva
 Luis Emmanuel Barbosa da Cunha
 Manoel Severiano Moraes de Almeida

Revisão de texto

Maria Albuquerque

Programação visual

Vanessa Silva

O Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP), entidade da sociedade civil de promoção e defesa dos Direitos Humanos, com Status Consultivo Especial no Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU, tem atuação especializada na área de justiça e segurança com abrangência nacional. Sua missão institucional é contribuir para a democratização e o fortalecimento da Sociedade e do Estado, na perspectiva da vivência da cidadania plena e da indivisibilidade dos Direitos Humanos.

Programas

Justiça Cidadã/NUIDH: É uma Núcleo de produção e difusão de conhecimentos sobre a temática do Acesso à Justiça e Métodos Não-Violentos de Resoluções de Conflitos na Perspectiva dos Direitos.

PROVITA: Pioneiro no atendimento a testemunhas de crimes sob grave ameaça, seu objetivo é a preservação da prova testemunhal, com base nas Lei Federal (n.º 9.807/1999) e Lei Estadual (n.º 13.371/2007).

Direitos Humanos Internacional: Direitos Humanos Internacional: Busca democratizar o acesso aos mecanismos internacionais de proteção dos Direitos Humanos, bem como monitorar o cumprimento das recomendações e decisões dos sistemas ONU e OEA.

Educação para Cidadania: Proposta educativa de reforço à participação das representações das comunidades nos canais de políticas públicas, pretende ser um mecanismo de aprendizado de gestão democrática social, com impactos na construção de uma cultura de direitos humanos e cidadania.

Rua do Sossego 432 Boa Vista | Recife-PE | Fone [81]
 3092-5252 | gajop@gajop.org.br | www.gajop.org.br.

É permitida a reprodução, desde que obrigatoriamente citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.



SUMÁRIO

Apresentação.....	6 - 7
O Princípio da Indivisibility perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos – Jayme Benvenuto.....	8 - 21
Por uma Política Nacional de Garantia, Promoção e Proteção dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente – Wanderlino Nogueira Neto.....	22 - 75
A Lei Maria da Penha na Avaliação das Mulheres e de Profissionais do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher em Mossoró-RN – Rita Wigna de Souza Silva.....	76 - 93
O Sistema de Justiça como Parte de um Sistema de Garantia de Direitos Fundamentais – Ivanilda Figueiredo.....	94 - 115
O Sistema Penal, Contenção da Pobreza e Direitos Humanos – Valdênia Brito Monteiro.....	116 -125
Xucuru do Ororubá e Direitos Humanos dos Indígenas: lutas pela terra-segurança e Estado no Brasil – Cecília MacDowell Santos.....	126 -155
Acesso à Justiça e Uso do Território: análise geográfica do trabalho do Projeto Justiça Cidadã em Recife – Willian Magalhães de Alcântara.....	156 -177
Direito à Justiça e Acesso ao Direito: a mediação como princípio e a concretização do acesso à justiça – Gustavo Henrique Baptista Andrade.....	178 - 193
Conflitos para além das Questões Estruturais e de Sobrevivência: debate sobre a feminização da pobreza e a existência feminina – Kelly Regina Santos da Silva.....	194 - 200
Mediação de Conflitos como Política Pública na Prevenção da criminalidade: análise crítica de uma experiência em Minas Gerais – Bráulio de Magalhães Santos.....	201 - 223
Levantamento dos Acordos Realizados nos Núcleos do Projeto Justiça Cidadã: tentativa de avaliação dos resultados e impactos de uma política de mediação de conflitos – Júlia Oliveira.....	224 - 243



APRESENTAÇÃO

O Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (Gajop) disponibiliza à sociedade, à academia, às e aos militantes, às e aos entusiastas dos Direitos Humanos mais uma publicação. Esta, em si, com foco na mediação como instrumento de solução de conflitos e, principalmente, de concretização da dignidade e da autonomia da pessoa humana.

“Democracia, Direitos Humanos e Mediação de Conflitos: do local ao internacional”: com essa chamada, o Gajop enfatiza mais uma fase da experiência bem-sucedida do Projeto Justiça Cidadã.

Além dos ótimos artigos selecionados dentre colaboradores, chamamos a atenção para a pesquisa realizada nos núcleos do projeto, retratada no texto de Júlia Oliveira – “Levantamento dos Acordos Realizados nos Núcleos do Projeto Justiça Cidadã: tentativa de avaliação dos resultados e impactos de uma política de mediação de conflitos” – e para o texto de análise sobre o próprio projeto de autoria de Willian Magalhães de Alcântara, “Acesso à

Justiça e uso do território: análise geográfica do trabalho do Projeto Justiça Cidadã em Recife”.

O levantamento feito demonstra que os prêmios conquistados pelo Projeto Justiça Cidadã (Prêmio Inovações de Governos Locais da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford em 2009, e selecionado dentre as 40 experiências inovadoras no Brasil pela 1.ª Conferência Nacional de Segurança Pública) não foram à toa. Trata-se do olhar sobre si mesmo, de uma sistematização e de autoavaliação. Instalado em regiões carentes – bairros do Ibura, Caxangá e Pina – e acessado por pessoas “esquecidas” pelo sistema judiciário formal, seus acordos firmados têm 67% de respeitabilidade. Isso é significativo, considerando uma cultura voltada para o “peso” da autoridade do Judiciário. Mais do que isso, essa respeitabilidade garante o direito à pensão alimentícia, à visita e aos produtos básicos em geral.

De outro lado, o texto de Willian é o olhar de fora do Projeto, ou melhor, o olhar do geógrafo-pesquisador. Nessa linha, ele analisa a

desigualdade social, o desequilíbrio de riqueza entre os espaços e sua relação no acesso a direitos fundamentais. A renda baixa, a marginalização e a falta de informação são fatores que fazem os direitos serem desconhecidos para as pessoas carentes e permitem uma hegemonia social e de classe. Ele conclui que acessar a Justiça é uma necessidade social e independe de classes. No entanto, o Poder Judiciário não consegue ser acessível aos grupos

sociais carentes ou socialmente vulneráveis. Logo, o Projeto Justiça Cidadã supre essa lacuna social.

Ademais, marcam presença nesta publicação a doutrina de Cecília MacDowell, Valdênia Brito Monteiro, Jayme Benvenuto e Wanderlino Nogueira. Contamos também com a colaboração de Wigna Souza, Ivanilda Figueiredo, Kelly Regina, Gustavo Andrade e Bráulio Magalhães.

Convido todas e todos para a leitura.

Recife, Junho de 2011.
Luis Emmanuel Barbosa da Cunha

Casos Villagrán Morales e Outros contra a Guatemala, Mayagna Awas Tingny contra a Nicarágua, Cinco Pensionistas contra o Peru e Baena Ricardo e Outros contra o Panamá

Jayme Benvenuto*

Introdução

A afirmação do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos no plano internacional se relaciona com o fim da 2.^a Guerra Mundial, período que marcou o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU) e dos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos, no marco da adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos. No entanto, pelo menos desde meados do século XIX, podemos identificar no debate político manifestações relacionadas com a ideia de indivisibilidade dos direitos humanos, ou seja, expressões relacionadas com a necessidade de se validar, em igual

capacidade, direitos individuais e sociais.

Os princípios, como os costumes, necessitam do passar do tempo para serem afirmados e, por maior que seja sua aceitação, encontram-se em disputa com o que poderíamos chamar de contra princípios – idéias que se contrapõem aos princípios. Desde a criação da ONU, com a adoção da Carta das Nações, o mundo afirmou o princípio da não intervenção, que vem sendo confrontado pelas intervenções militares unilaterais que vimos acontecer desde então, inclusive recentemente no Afeganistão e no Iraque, de responsabilidade dos Estados Unidos e seus aliados. Igualmente, e há mais tempo, o princípio *pacta sunt servanda* vem sendo afirmado no plano internacional, sendo confrontado pelo desrespeito aos tratados ratificados, pela recorrência às guerras e pelo unilateralismo.

Neste artigo, discutimos o processo de criação e reconhecimento do princípio da indivisibilidade dos

* Professor Doutor de Direito Internacional Público. Diretor do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Católica de Pernambuco. Catedrático da Cátedra Unesco/Unicap Dom Helder de Direitos Humanos. Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 do CNPq.

direitos humanos, relacionando-o com fatos históricos que consideramos importantes e com os instrumentos e mecanismos estabelecidos no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). Concentramo-nos, em particular, na aplicação do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos a sentenças produzidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, como órgão jurisdicional do sistema da Organização dos Estados Americanos.

O estudo concentra-se em quatro sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos – os casos Villagrán Morales e Outros

Breve Painel Social Latino-Americano durante o Século XIX

O debate em torno do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos encontra-se inserido, desde sua mais remota origem, nas perspectivas teóricas e políticas pós-coloniais.

Após os movimentos de independência ao longo do século XIX, os novos estados nacionais latino-americanos encontraram enormes dificuldades para fazer valer os direitos humanos de suas populações, em particular os direitos sociais. O alcance

contra a Guatemala; Mayagna Awas Tingny *versus* Nicarágua; Cinco Pensionistas *versus* Peru; e Baena Ricardo e Outros contra o Panamá – no que respeita à aplicação do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos. Em uma perspectiva tradicional, esses casos tendem a ser relacionados com a proteção dos direitos humanos civis e políticos. No entanto, segundo a interpretação marcada pelo princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, os casos também pode estar relacionados com a proteção dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais.

da condição estatal trouxe para cada um dos novos estados da região o peso de estabelecerem as bases institucionais, ao mesmo tempo em que assumiam o enorme passivo socioeconômico deixado pela colonização e buscavam se integrar a um mundo que se ampliava em termos de capacidade de estabelecer relações internacionais, mas impunha-lhes inúmeras barreiras ao desenvolvimento. Após três séculos e meio de pilhagens, massacres de índios e escravização indígena e negra, os novos estados latino-americanos tinham de se inserir num mundo que se internacionalizava com

o desafio de ampliar sua capacidade econômica, construir infraestrutura e garantir direitos sociais para suas populações.

Entre as marcas da colonização, destaca-se o surgimento de uma aristocracia nacional nada favorável ao respeito aos direitos sociais para o conjunto da população latino-americana. Diferentemente do que se observava no continente europeu, no qual os primeiros direitos sociais começaram a ser exigidos e praticados como resultado da expansão e da crise do capitalismo, no Novo Mundo, as elites locais se beneficiavam particularmente dos empréstimos diretos provenientes dos estados europeus, à frente a Inglaterra, a França, a Alemanha e, posteriormente, os Estados Unidos. Os processos de modernização dos países latino-americanos eram aquilatados apenas pela capacidade de construir infraestrutura (estradas de ferro; portos e linhas de bonde; instalação de empresas e serviços públicos essenciais) e adotar procedimentos comerciais de caráter exportador de padrão internacional, na condição de investimentos que beneficiavam mais diretamente as elites e uma nascente classe média. Estava praticamente ausente a

perspectiva relacionada com melhorar as condições de vida das populações mais pobres, residentes em localidades mais remotas, em relação às quais os benefícios dos investimentos não chegavam ou chegavam em quantidade dosada pela medida dos interesses políticos.

Essas elites não incluíram a erradicação da pobreza ou a redução das desigualdades entre seus interesses reais. Ou seja: não podemos encobrir os aspectos endógenos do subdesenvolvimento, deixando de ver os aspectos de acumulação interna, as relações e contradições próprias das sociedades colonizadas (LIMA, 2009). O fracasso dos programas de reforma agrária ao longo dos últimos séculos é um dos exemplos mais agudos nesse quadro de exclusão social.

Contraditoriamente com as práticas no âmbito nacional, durante toda a segunda metade do século XIX, podemos identificar nos discursos políticos de diplomatas e governantes latino-americanos reivindicações relacionadas com ideia de reparação europeia pelos danos causados com a colonização. No campo diplomático, os embates políticos dos novos estados americanos com os estados europeus partiam do ponto de vista de que havia

sido levado a cabo nos séculos anteriores um trágico processo de dominação e exploração, pelos europeus, razão pela qual caberia a esses a obrigação moral de contribuírem para o desenvolvimento das novas nações independentes.

Nesse sentido, é provável que o bolivarismo tenha sido a experiência política mais assertiva em termos de uma América Latina soberana: Bolívar “acreditava nas possibilidades de construir o sistema americano como modelo universal. Uma América independente, livre, unida, diferente” (CERVO; BUENO, 2010, p. 10). Desvinculada do bolivarismo, a perspectiva brasileira, a partir de certo momento, também associou a Europa, em particular a Grã-Bretanha, à prepotência política sobre a região: “O discurso político reivindicava a ruptura com o sistema de relações exteriores implantado à época da independência e o reordenamento da política externa em função de diretrizes radicalmente distintas.” (CERVO; BUENO, 2010, p. 11). Mesmo os Estados Unidos, com base na Doutrina Monroe, adotaram inicialmente uma perspectiva política e econômica claramente refratária à Europa, o que foi abandonado no século XX, com a posição de liderança mundial alcançada por aquele país, e

o consequente abandono dos demais países americanos em troca da satelização europeia.

Apesar do contexto hostil de luta por direitos sociais, a partir do século XX, os estados latino-americanos adotaram legislações trabalhistas com garantias mínimas, como o descanso semanal aos domingos, a restrição da carga horária semanal, a proteção em caso de acidentes e a regulamentação do trabalho de mulheres e crianças. O Uruguai foi um dos pioneiros na região, ainda na década de 1910, com a instituição de medidas protetivas de direitos trabalhistas, como o direito de greve, a jornada de oito horas, salário mínimo, pensão para idosos e seguro saúde (HALL; SPALDING JR., 2002). Com a Constituição Social de 1917, o México passou a garantir direitos sociais – o que implicava atribuir significado a um princípio então denominado de indivisibilidade dos direitos humanos. É relevante, do ponto de vista da genealogia do princípio da indivisibilidade, o debate político havido durante o processo constituinte mexicano.

O núcleo central dos debates e negociações da Constituição Mexicana foi a discussão acerca das novas condições legais econômico-sociais, como decorrência do triunfo de

segmentos mais radicais e progressistas, diante da resistência dos setores legalistas e moderados. O sentido histórico daquele que, em sua época *constituyó el código laboral más avanzado del mundo* transparece nas asserções do deputado constituinte Alfonso Cravioto: 'así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la revolución mexicana tendrá al orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros'. (WOLKMER, 1989).

Só a partir da década de 1920, e principalmente nos anos 1930, a América Latina passou a contar com legislações e políticas mais abrangentes regulando as relações entre o capital e o trabalho, incluindo a limitação da jornada de trabalho, a regulamentação do trabalho de mulheres e crianças, dispositivos de indenização por acidente de trabalho, regulamentação das condições de operação das fábricas, concessão de pensões e os feriados legais.

O Princípio da Indivisibilidade dos Direitos Humanos na Construção do Sistema Internacional

No período após a 2.^a Guerra Mundial, mais precisamente quando dos embates entre Estados europeus e “subdesenvolvidos”, no âmbito da recém-criada ONU, é que surge a

expressão indivisibilidade como consagrada do princípio. É precisamente da diplomacia argentina que surge a reivindicação de que os direitos humanos são “indivisíveis”, em clara oposição à proposta de criação de dois pactos internacionais separados para regular os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais.¹

Muito se discute a respeito do motivo que levou a ONU a adotar dois pactos internacionais. A explicação tradicional está relacionada com a guerra fria que opôs capitalismo e comunismo, assim como os direitos então tidos como atributos daqueles sistemas ideológicos e políticos. Por outro lado, precisamos trazer à luz a

¹ “Poland, Yugoslavia, Iran, and Argentina believed that a Covenant without economic, social, and cultural rights would do harm to the integrity of the Universal Declaration of Human Rights and that the Covenant should match the Declaration’s language and contents as much as possible. For Mexico, ‘an incomplete covenant would destroy the value of the Universal Declaration of Human Rights by opening the way to the argument that, inasmuch as only the provisions contained in the covenant were binding, any part of the Declaration which was not included in the covenant was of no importance. [...] Argentina urged the Third Committee ‘not to attempt to divide the indivisible. This was the first time that the term ‘indivisible’ was used to describe the relationship between the two grand categories of human rights. [...] Cuba, Mexico, Argentina, the USSR, Byelorussia, and the Ukraine also pointed out that since their constitutions had already recognized economic, social, and cultural rights, there was no reason not to include them in the Covenant.” (WHELAN, 2010, p. 74).

complexidade do mundo de então, no qual os estados “subdesenvolvidos”, embora defendessem retoricamente a ajuda dos países desenvolvidos como fundamental para seu desenvolvimento, não queriam assumir propriamente o compromisso com a exigibilidade de direitos sociais por parte de suas populações. Por isso, não fizeram maiores esforços no sentido de manter a ideia da indivisibilidade dos direitos humanos na prática.²

Os países desenvolvidos desejavam manter a proteção a direitos sociais no âmbito de sua agenda nacional, pela compreensão de que, para “garantir” direitos sociais para o mundo “explorado”, teriam de

repartir o bolo, o que certamente não lhes interessava. O resultado é a justificação criada no ambiente europeu e repetida de forma, às vezes, até mais convincente pelos “subdesenvolvidos” de que a concretização de direitos sociais depende exclusivamente da capacidade econômica dos países. Não lhes interessava amplificar as vozes do “Terceiro Mundo” que exigiam a contribuição do mundo desenvolvido para sua “libertação de fato”. Particularmente para os estados europeus, era interessante que quase todos os recursos norte-americanos disponíveis viessem a ser usados para a recuperação e o fortalecimento de sua economia, como acabou acontecendo.

Por mais de quarenta anos da guerra fria – se considerarmos que ela começou logo após o fim da 2.^a Guerra Mundial e terminou em 1989, com a queda do Muro de Berlim –, o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos esteve inscrito nos tratados internacionais de direitos humanos como uma expressão retórica relacionada com a teoria dos direitos humanos. Mesmo o debate no âmbito da ONU durante a 1.^a Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Teerã, em 1968, é

² Um exemplo nesse sentido é dado pela Índia no debate nas Nações Unidas a respeito da adoção de um ou dois pactos de Direitos Humanos: “India believed that while civil rights were properly legal rights, ‘there was, however, no direct remedy for the violation of economic and social rights and no existing machinery for their protection and enforcement.’” Numa outra ocasião, a Índia dá nova demonstração de pouco compromisso com os direitos sociais: “The position supported by India was that while the draft Covenant might contain some general expressions of economic, social, and cultural rights – perhaps similar in language to Article 22-27 of the Universal Declaration – *subsequent* instruments should be drafted to provide some legal basis for those ‘rights’ by specifying more clearly the nature and extent of state obligations.” Mais grave foi a posição adotada pelo Brasil e pela Turquia, coautores, com os Estados Unidos, da proposta de resolução que separou os direitos humanos em dois pactos (WHELAN, 2010, p. 74, 80, 82).

carregado de um idealismo sem sustentação fática. Ao mesmo tempo em que representou a confrontação entre os países pós-coloniais e os países desenvolvidos em torno de posições mais claras na proteção dos direitos humanos – buscou passar da fase legislativa para uma fase de implementação dos direitos –, representou também a acomodação de posições ambíguas no cenário internacional.

A agenda pós-colonial incluía a ideia de que os direitos humanos são uma parte essencial no plano de desenvolvimento econômico e social; as propostas de transferência de recursos dos países desenvolvidos para os subdesenvolvidos e em desenvolvimento, o desarmamento de todos os países por limitarem as possibilidades de desenvolvimento social, em especial dos países menos desenvolvidos, a adoção de mecanismos concretos de realização de direitos humanos, a eliminação da discriminação racial e das políticas do *apartheid*, o combate à escravidão contemporânea e ao comércio de escravos e o princípio da autodeterminação dos povos, além, evidentemente, do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos.

Em termos práticos, os direitos civis e políticos foram considerados plenamente “justiciáveis” e diretamente implementáveis pela legislação; enquanto os direitos sociais passaram a ser vistos como realizáveis apenas na medida da disponibilidade de recursos por país. No desenho do sistema de reclamações internacionais construído, foram estabelecidos mecanismos de defesa individuais apenas para os direitos civis e políticos, enquanto os direitos econômicos, sociais e culturais foram relegados a uma realização progressiva. Prevaleram, no plano global, o discurso e a política anticolonial, e a sujeição dos países ex-coloniais aos interesses dos países economicamente desenvolvidos.

No âmbito da Organização dos Estados Americanos, o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos contou com as mesmas dificuldades do sistema global. Considerando que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, limitava-se a proteger os direitos civis e políticos, o sistema adotou tardiamente, em 1988, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos,

Sociais e Culturais, conhecido como “Protocolo de San Salvador”.

O Protocolo de San Salvador incorporou ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos a proteção aos seguintes direitos: ao trabalho; a condições justas, equitativas e satisfatórias de trabalho; à organização sindical; à seguridade social; à saúde; a um meio ambiente sadio; à alimentação; à educação; aos benefícios da cultura; à constituição e proteção da família; à proteção da criança, do idoso e dos deficientes físicos. Comparativamente com o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da Organização das Nações Unidas, o Protocolo não atribuiu a mesma importância a tais direitos. De forma retórica, no entanto, o Protocolo abriu a possibilidade, por meio do seu artigo 22, de incorporar outros direitos ou de ampliar os direitos nele reconhecidos.

O Protocolo de San Salvador inspirou-se também em muitos dos dispositivos do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao invocar, já no seu Preâmbulo, “a estreita relação que existe entre a vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais e a dos direitos civis e políticos” formando um “todo indissolúvel”, e ao vincular tais

direitos à “obrigação de não discriminação”. De forma similar ao Pacto, o Protocolo de San Salvador previu a obrigação dos Estados-partes de adotar medidas (de ordem interna e por meio da cooperação internacional) “até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento” para a realização dos direitos sociais “progressivamente e de acordo com a legislação interna”.

Do ponto de vista prático, o Protocolo estabeleceu uma dicotomia entre os direitos de “exigibilidade imediata” e os de “realização progressiva”. Foram consagrados o mecanismo de relatórios e de observações e recomendações – extensivo a todos os direitos constantes do Protocolo –, e um sistema de petições ou de comunicações individuais reservado apenas aos direitos à associação e liberdade sindical, e à educação. A séria limitação representou mais que o consenso mínimo possível naquele momento histórico no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (TRINDADE, 2000). Representou a repetição do padrão adotado no plano global, orientada pela imposição.

Merece também destaque, entre os tratados voltados à proteção dos direitos sociais no plano interamericano, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, também conhecida como “Convenção de Belém do Pará”. Adotada em 1994, a Convenção aborda os direitos humanos, no caso das mulheres, numa perspectiva integral (direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais), nos termos do seu artigo 5.º:

Toda mulher poderá exercer livre e plenamente seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais com a total proteção desses direitos consagrados nos instrumentos regionais e internacionais sobre direitos humanos. Os Estados-partes reconhecem que a violência contra a mulher impede e anula o exercício desses direitos. (NAÇÕES UNIDAS, 1994).

O mecanismo mais claro de proteção constante da Convenção de Belém do Pará é o sistema de relatórios nacionais oficiais, por meio do qual, os Estados-partes podem informar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos a respeito das medidas adotadas com a finalidade de prevenir e erradicar a violência contra a mulher, incluindo aquelas “para prestar assistência à mulher afetada pela violência, bem como sobre as

dificuldades que observarem na aplicação de tais medidas e os fatores que contribuam para a violência contra a mulher”.

Vejamos, em seguida, como a produção jurisprudencial do sistema interamericano tem conseguido emprestar relevância ao princípio da indivisibilidade dos direitos humanos.

Casos do Sistema Interamericano na Perspectiva do Princípio da Indivisibilidade dos Direitos Humanos

O sistema interamericano tem conseguido produzir sentenças com uma abordagem mais claramente identificada com a proteção dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais que seu correspondente europeu, em que pese à grande limitação imposta pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos (em sua restrição quase exclusiva a direitos humanos civis e políticos) e pelo Protocolo de San Salvador (em sua limitação real a direitos sindicais e à educação).

Com base na discussão sobre o direito à vida, a Corte Interamericana de Direitos Humanos elaborou um entendimento nos termos do princípio da indivisibilidade dos direitos

humanos e em negação da pretensa distinção quanto ao conteúdo dos direitos humanos, por meio da qual se pretenderia demonstrar existir alguns direitos mais importantes que outros, supostamente pelo seu significado na história da humanidade.

O direito à vida (física), considerado – de acordo com aquela visão – o mais fundamental de todos os direitos, nos termos defendidos por Cançado Trindade, tomado em sua ampla dimensão, abarca “também as condições de vida (direito de viver com dignidade)” que “pertence a um tempo ao domínio dos direitos civis e políticos, como ao dos direitos econômicos, sociais e culturais”, na medida em que não se pode contentar com uma definição de vida restrita à existência de vida física. Esse é o entendimento expresso em sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1999, então presidida pelo jurista brasileiro mencionado, com relação ao caso de extermínio de meninos de rua na Guatemala, por policiais integrantes de grupos de extermínio, conhecido como caso Villagrán Morales e Outros contra a Guatemala. A sentença referida marcou um novo momento no Direito Internacional dos Direitos Humanos, em que o mundo jurídico oficial passou

a reconhecer a indivisibilidade prática dos direitos humanos, o que significa ver e tratar determinados direitos a um só tempo como de repercussões civis, políticas, econômicas, sociais e culturais.

A consequência prática do reconhecimento da indivisibilidade dos direitos humanos no caso dos meninos de rua na Guatemala foi a exigência, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de “medidas positivas de proteção por parte do Estado” para a realização do direito à vida. Na sua ausência, responsabilizou-o pela morte dos meninos de rua guatemaltecos, que poderiam ser brasileiros, colombianos, peruanos, ou de qualquer outro país latino-americano que convive com a tragédia do assassinato de crianças por policiais e grupos de extermínio. Ao reconhecer que a perda da vida não é só física, mas social, uma vez que “a vida dos meninos já carecia de qualquer sentido”, a Corte atribuiu ao direito à vida a condição de “viver com dignidade”.

No caso Baena Ricardo e Outros contra o Panamá, não resta dúvida de que as reivindicações dos trabalhadores ao governo panamenho eram de natureza trabalhista, sendo as mesmas que motivaram a intervenção

do Estado julgada na sentença de mérito da Corte Interamericana (CORTE IDH, 2003a). Mesmo sem fazer menção clara ao princípio da indivisibilidade dos direitos humanos – fato incomum em se tratando da produção jurisprudencial recente da Corte Interamericana de Direitos Humanos – a sentença trata da proteção a direitos humanos num sentido amplo, incluindo os de natureza econômica, social e cultural.

Para além de determinar em que momento um direito sindical é um direito humano civil e político e em que momento é um direito humano econômico, social e cultural, a Corte acatou a ideia de que a demissão de 270 trabalhadores estatais ocorreu por motivo da organização para promover uma passeata e paralisação com vocação trabalhista e sindical, e de que a deliberação do governo panamenho afetava a capacidade política de organização dos sindicatos, com o que se estava afetando também a capacidade dos trabalhadores gozarem direitos sindicais e trabalhistas numa perspectiva social. A negação do acesso à justiça aos trabalhadores para recorrer da decisão governamental implicava a “perda concreta de direitos humanos econômicos, sociais e culturais”, a

juízo da Corte Interamericana, o que equivale a dizer que os direitos humanos têm dimensões diversas: civis, políticas, econômicas, sociais e culturais.

No caso Mayagna Awas Tigny contra a Guatemala, a situação social dos índios da região foi claramente reconhecida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos como a de um povo tradicional marginalizado e excluído do gozo do direito a terra (CORTE IDH, 2000). A necessidade de titulação das terras para o povo, portanto, era inquestionável. Com a sentença, a Corte Interamericana demonstrou a capacidade de absorver aspectos importantes do direito indígena tradicional, ao mesmo tempo em que os compatibilizava com a normativa internacional regional de proteção aos direitos humanos. Além de sua história e cultura, a legitimidade indígena para requerer a propriedade de terras ancestrais encontra-se na função social da propriedade, garantida pelas normas constitucionais contemporâneas.

No caso Cinco Pensionistas contra o Peru, a Corte Interamericana considerou que o Estado violou o direito à proteção judicial em relação a direitos humanos econômicos, sociais e culturais, como poderia tê-lo feito em

relação a direitos humanos civis e políticos (CORTE IDH, 2003b). Afinal, não há nada que possa definir o direito de acesso à justiça como de natureza unicamente civil ou política. A relação que a Corte Interamericana faz, nesse caso, entre os direitos à justiça e à propriedade, além de apropriada, deve ser vista como um marco na história jurisdicional internacional.

O princípio da indivisibilidade dos direitos humanos cai aqui como uma luva para explicar como a violação aos direitos humanos civis e políticos atinge também os direitos humanos econômicos, sociais e culturais.

Novo Pós-Colonialismo

No início dos anos 1990, o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos – removido o empecilho da guerra fria – recupera seu significado, agora respaldado por uma nova perspectiva teórica pós-colonial, exposta por autores como Kate Manzo, Albert Memmi e Siba N'Zatioula Grovogui.

Os pós-coloniais recusam a perspectiva pós-moderna por considerá-la, assim por dizer, interessada – do ponto de vista europeu – em manter as coisas como

estão; questionadas indevidamente, sofisticadamente, como diriam outros. Nesse sentido, Robert Young diz que a pós-modernidade “pode ser definida como a consciência cultural de uma Europa que já não é mais inquestionável e dominante na condição de centro do mundo” (YOUNG, 1990, p. 20). Haveria, pois, uma revolta europeia com relação à perda do poder mundial, cujo resultado seria as construções pós-modernas.

Numa perspectiva pós-moderna, pode-se dizer que os direitos humanos estão em permanente insegurança. A indivisibilidade poderia ser vista como uma construção atinente a ampliar direitos para quem nunca os teve, o que traria consequências espantosas. Do ponto de vista do pós-colonialismo, o que realmente espanta é o cinismo da fabricação de um discurso europeu, ressentido com a própria perda de poder que levaria à continuidade da negação de direitos lá (na Europa) e em todo lugar, para o mal daqueles que se regozijam com a perda de poder europeu. Cabe, portanto, aos pós-coloniais atentar para a necessidade de construir projetos realmente cosmopolitas, nos quais – digo eu – o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos joga um papel

importante ou mesmo fundamental, porquanto, sua agenda é considerar direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais como igualmente reivindicáveis.

A utilização do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos no sistema interamericano de direitos humanos – em especial pela Corte Interamericana de Direitos Humanos:

1. Marca uma interpretação compatível com as necessidades da maior parte dos estados que integram o sistema – países em desenvolvimento que se hoje já não reivindicam ingenuamente que os estados desenvolvidos contribuam retributivamente com seu desenvolvimento, pretendem criar as condições para se desenvolverem autonomamente pelo menos sem que os demais atrapalhem.

2. Considera a dificuldade que é classificar como civil e político um direito, e não como econômico, social e cultural, e vice-versa. Os casos Mayagna Awas Tingni contra a Nicarágua, Baena Ricardo e Outros contra o Panamá, Cinco Pensionistas contra o Peru, entre outros, ilustram bem essa posição.

3. Utiliza-se da contradição interna da classificação geracional dos direitos humanos – civis, políticos, econômicos, sociais e culturais – para

fazer valer a proteção aos direitos sociais pela via dos direitos civis e políticos.

Em que pesem às limitações mencionadas, o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos encontrou na América Latina uma relevância que ainda não tem em outras partes do mundo, considerando a produção jurisprudencial do sistema interamericano de Direitos Humanos.

Referências

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: UnB, 2010.

CORTE IDH. *Caso de los “Niños de la Calle”: Villagrán Morales y otros Vs. Guatemala: excepciones preliminares*. Sentencia de 11 de septiembre de 1997. Jueces Cañado Trindade y Abreu Burelli. Serie C, n.º 32.

_____. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua: excepciones preliminares*. Juez ad-hoc Montiel Argüello. Sentencia de 1 de febrero de 2000. Serie C, n.º 66.

_____. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá: competencia*. Sentencia de 28 de noviembre de 2003a. Serie C, n.º 104.

_____. *Caso Cinco Pensionistas Vs. Perú: fondo, reparaciones y costas*. Sentencia de 28 de febrero de 2003b. Juez Cañado Trindade, Juez García Ramírez, Juez de Roux Rengifo. Serie C, n.º 98.

HALL, Michael M; SPALDING JR, Hobart A. A classe trabalhadora urbana e os primeiros movimentos trabalhistas na América Latina, 1880-1930. In: BETHEL, Leslie (Org.). *História da América Latina: de 1870 a 1930*. São Paulo: Edusp, 2002. v. 4.

LIMA, Marcos Costa. Desenvolvimento e globalização na periferia: o elo perdido. In: ARAÚJO, Cícero; AMADEO, Javier (Org.). *Teoria política latino-americana*. São Paulo: Hucitec, 2009.

NAÇÕES UNIDAS. *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher*. Convenção de Belém do Pará, 1994. Adotada em Belém do Pará, Brasil, em 6 de junho de 1994, no 24.º Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral das Nações Unidas. Ratificada pelo Brasil em 27 de dezembro de 1995 e promulgada pela Presidência da República pelo Decreto n.º 1.973/1996. Belém, PA: A Convenção, 1994. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-61.htm>>. Acesso em: 7 ago. 2010.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 4. 2000, Brasília. *Relatórios*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

WHELAN, Daniel J. *Indivisible rights: a history*. Philadelphia; Oxford: University of Pennsylvania Press, 2010.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil*. São Paulo: Acadêmica, 1989.

YOUNG, Robert. *White mythologies: writing history and the West*. Londres: Routledge, 1990.

Bibliografia

BENVENUTO, Jayme. *Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. *A justiciabilidade internacional dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais: casos das Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos*. Tese (Doutorado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BERNAND, Carmen. Imperialismos Ibéricos. In: FERRO, Marc (Org.). *O livro negro do colonialismo*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Casos contenciosos*. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>.

_____. *Instrumentos Sistema Interamericano*. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/sistemas.cfm?id=2>>.

EIDE, Asbjorn; KRAUSE, Catarina; ROSAS, Alan (Ed.). *Economic, Social and Cultural Rights: a textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

GLADE, William. A América Latina e a economia internacional, 1870-1914. In: BETHEL, Leslie (Org.). *História da América Latina: de 1870 a 1930*. São Paulo: Edusp, 2002. v. 4.

MARSHALL, Theodor H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

Wanderlino Nogueira Neto*

JUSTIFICATIVAS PARA A
FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA
DE GARANTIA, PROMOÇÃO E
PROTEÇÃO (= DEFESA E
RESPONSABILIZAÇÃO) DE
DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS
E ADOLESCENTES

Introdução

Novos discursos científicos e normativo-jurídicos¹ preliminarmente precisam ser pensados e explicitados, e nova prática política decorrente precisa ser formulada e desenvolvida, ambos,² na perspectiva das

* Mestre em Direito Internacional Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Procurador de justiça aposentado do Ministério Público da Bahia e membro da Seção Brasil da Rede Defense for Children International (DCI) – Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (Anced).

¹ Discursos científicos, isto é, teorias ou doutrinas no campo científico da psicologia, da sociologia, do direito, da antropologia, da ciência política, da história, da economia, por exemplo; e normativo-jurídicos – ordenamento jurídico, normas jurídicas, direito positivado (constituições, tratados/convenções, leis, decretos, resoluções, portarias, atos normativos, instruções normativas, normas operacionais básicas, etc.).

² Evitemos opor, de maneira equivocada, imediatista e infantilizada, o discurso (as ideias, as falas, as normas, o conhecimento científico, o saber popular, etc.) de relação às práticas (ações, políticas operacionalizadas, atividades etc.). Ambos

necessidades, dos interesses e dos desejos da classe trabalhadora e de determinados segmentos sociais especialmente vulnerabilizados em razão de sua diversidade identitária.³ Por causa disso, é necessário que o pensamento científico, o direito e a política respondam de maneira transformadora:

(a) a um contexto social de subalternização, desigualdades e desrespeito à diversidade identitária; além do mais,

(b) a esse contexto social descrito, como integrantes de um sistema amplo de garantia, promoção e proteção de direitos humanos,⁴ em favor desse público, em especial.

Toda tentativa de fazer tudo isso com base em uma pretensa neutralidade axiológica ou de uma

justificam e embasam um ao outro, tanto a reflexão quanto a ação no que se chama “práxis”. Não nos deve interessar uma ação/atividade que não tenha vinculação com um discurso/fala. O contrário também não nos deve interessar. Não há movimento social efetivo sem discurso e prática transformadores e revolucionários próprios, que, por sua vez, produzam, em conjunto, uma mística/bandeira mobilizadora e integradora que criem coesão e pertença.

³ Identidade geracional, racial, étnica, de gênero, de orientação sexual, de localização geográfica, etc.

⁴ Sistema multicultural, multidisciplinar, intersetorial, multiprofissional.

neutralidade ideológico-política deve ser rechaçada: é preciso pensar e atuar por meio de um compromisso com certos paradigmas, princípios e valores e com uma determinada luta. Essa opção de luta pela transformação é uma das opções políticas que se pode escolher (ou não) em função de uma preliminar e determinada visão social de mundo. Ou seja, de uma determinada forma de analisar a conjuntura, tendo como base e justificativa uma utopia emancipatória/libertária.⁵ Também se pode optar por outra qualquer forma de analisar a conjuntura, tendo como base uma ideologia autoritária e conservadora.

Nessa perspectiva transformadora/emancipatória posta acima, isto é, de uma determinada visão social de mundo, nossa reflexão teórica e prática de ação (histórico-política) deveria buscar, no atual momento histórico, apoio na teoria ou doutrina jus-humanista,⁶ para construir tanto uma teoria geral dos direitos fundamentais e seu

correspondente ordenamento jurídico⁷ quanto uma “política de garantia, promoção e proteção de direitos humanos” (específica) em favor da criança e do adolescente.

Ali deverão ambos buscar (direito e política) seus paradigmas ético-políticos, seus princípios jurídicos, seus parâmetros, suas diretrizes gerais, suas estratégias, seus objetivos, suas metas, seus processos/resultados/impactos, seus responsáveis/parceiros, seus modelos de gestão e financiamento: toda uma formulação e um planejamento (estratégico situacional), elaborado a partir dessas questões preliminares aqui postas – ou seja, uma política formulada e um plano elaborado não como meros documentos técnico-burocráticos, mas como documentos políticos.

**UM CONTEXTO SOCIAL MARCADO
PELA SUBALTERNIZAÇÃO,
PELAS DESIGUALDADES E PELA
DOMINAÇÃO ADULTOCÊNTRICA**

Generalidades

⁵ Utopia = o que não está aqui agora, aqui ainda, mas que se está construindo como cenário possível, histórico, verossímil.

⁶ Teoria ou Doutrina dos Direitos Humanos (multidimensional), também chamada na América Latina e no Brasil particularmente de “doutrina da proteção integral” no campo dos direitos infanto-adolescentes, como se verá adiante.

⁷ Ou seja, uma teoria ou doutrina jurídica (Ciência do Direito) somada a uma normativa jurídica vigente (direito positivo ou dogmática jurídica: leis, decretos, resoluções, portarias, NOB, instruções normativas, etc.).

A definição de uma política de garantia, promoção e proteção⁸ de direitos humanos da criança e do adolescente (específica!) e seu decorrente planejamento decenal dependem, desse modo, preliminarmente de uma análise da situação, ou seja, dependem do contexto social sobre o qual ela vai incidir; oportunidade na qual se levantará, analisará e avaliará o quadro multidimensional das relações geracionais, como condicionante desse trabalho de definição, formulação e planejamento citado.

Sendo assim, há de se concluir que essa política pública institucional⁹ – para maior ou menor efetividade, eficácia e eficiência na sua operacionalização – dependerá de sua capacidade de responder a esse contexto social:

- (1) marcado primeiramente pelos processos perversos de subalternização da classe trabalhadora e das franjas vulnerabilizadas próprias do regime capitalista;
- (2) marcado igualmente pelas decorrentes desigualdades e iniquidades; e
- (3) marcado finalmente pelos específicos processos de dominação adultocêntrica.

Essa é a primeira constatação e inicial indicativo que aqui se propõe no momento em que a sociedade civil organizada¹⁰ (por meio das entidades sociais e dos seus militantes, articuladas no Fórum Nacional DCA e seus homólogos locais, por exemplo) pretende discutir previamente a formulação/planejamento da política de garantia, promoção e proteção dos direitos humanos infanto-adolescentes, a ser feita pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda); em consonância com o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH 3), recentemente formulado como política de Estado e depois aprovado, em parte, por

⁸ Segundo a tradição dos direitos humanos, usa-se aqui a expressão “proteção de direitos humanos” quando são ameaçados ou violados. Ela implica didaticamente dois ramos de atuação protetiva, complementares: defesa dos violados em seus direitos e responsabilização dos violadores desses direitos.

⁹ A partir da classificação formal das políticas públicas no Brasil: sociais (educação, saúde, previdência, assistência social, trabalho, etc.), institucionais (direitos humanos, segurança pública, relações exteriores, defesa do Estado, etc.), infraestruturantes (agricultura, comércio, indústria, transporte, turismo, etc.) e econômicas (fiscal, cambial, etc.).

¹⁰ No sentido político-ideológico usado por Antonio Gramsci (“Memórias do Cárcere”), mais restrito que o de população, terceiro setor, sociedade.

decreto presidencial como política de governo.¹¹

Uma Realidade Perversa e Perversora

Análise do contexto social a partir dos índices de subalternização, desigualdade/iniquidade e dominação adultocêntrica

Em uma visita aos dados e informações totalizados, por meio das fontes primárias de dados e informações, três fatores tendenciais se destacam e justificam que se priorize o enfrentamento desses três fatores na formulação/planejamento da política de garantia, promoção e proteção dos direitos (humanos) em favor da infância e adolescência e na formulação/planejamento da política de acesso à Justiça: (1) a subalternização/alienação; (2) as desigualdades/iniquidades de todos os tipos (econômicas, políticas, sociais e jurídicas); e (3) o quadro de dominação hegemônica adultocêntrica consequente.

Tanto no tocante às ações das políticas públicas, minimamente nas áreas da saúde, educação, assistência social, da cultura, segurança pública, relações exteriores, direitos humanos e planejamento/orçamento, quanto no tocante às ações para garantir e qualificar acesso à Justiça, todos os processos de levantamento e análise de dados e informações passam a ter mais sentido e mais efetividade se os colocarmos todos confrontados com os específicos dados e informações, a respeito dos altos níveis de dominação adultocêntrica (especialmente no marco da iniquidade e da desigualdade social, econômica, cultural e jurídica), que marcam e condicionam essas ações públicas de garantia, promoção e proteção dos direitos fundamentais infanto-adolescentes.

Quadro esse que se desvela com mais clareza quando se analisa a situação das políticas públicas e do acesso à Justiça no âmbito do poder local, do território dos municípios, isto é, num espaço político mais próximo de quem depende dessas ações públicas, de quem mais sofre pela ausência de ações do Poder Público ou pela falta de eficiência, eficácia e efetividade na operacionalização dessas ações públicas contidas no

¹¹ No caso, desse trabalho da sociedade civil de pré-formulação e discussão, sustenta-se aqui que essa consonância citada deverá ser com a versão original ampliada do PNDH III, oriunda de formulação conjunta pelo governo e sociedade civil, em conferências e consultas públicas.

seio das políticas de Estado e pela falta de efetividade e qualidade no acesso à Justiça.

Disseque-se brevemente esse quadro: com mais de 183 milhões de pessoas, o Brasil é o quinto país mais populoso do mundo e a décima economia; mas é um dos países mais desiguais da Terra, ocupando a 92.^a distribuição do PIB *per capita* e a 69.^a posição no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2006) informam que o Brasil é o 10.^o mais desigual numa lista com 126 países e territórios, à frente apenas da Colômbia, Bolívia, do Haiti e de cinco países da África Subsaariana. Além disso, em apenas oito países, os 10% mais ricos da população se apropriam de uma fatia da renda nacional maior que a dos ricos brasileiros. No Brasil, eles ficam com 45,8% da renda, menos que no Chile (47%), Colômbia (46,9), Haiti (47,7), Lesoto (48,3%), Botsuana (56,6%), Suazilândia (50,2%), Namíbia (64,5%) e República Centro-Africana (47,7%). Os pobres brasileiros detêm apenas 0,8% da renda, fatia superior à dos pobres da Colômbia, de El Salvador e Botsuana (0,7%), do

Paraguai (0,6%), e Namíbia, Serra Leoa e Lesoto (0,5%).

A comparação entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres mostra que, no Brasil, a fatia da renda obtida pelo quinto mais rico da população (62,1%) é quase 24 vezes maior do que a fatia de renda do quinto mais pobre, 2,6% (PNUD, 2006). Preliminarmente, é de se reconhecer que a pobreza é o maior sinal dessa desigualdade, dessa falta de equidade. Ela é a primeira grande violação aos direitos fundamentais e o maior filtro obstaculizador para o acesso com êxito às políticas públicas e à Justiça nos municípios principalmente, uma vez que os mecanismos de proteção social em todas as políticas sociais básicas, na ponta do atendimento público, são incapazes de garantir direitos aos milhões de crianças e famílias em situação de vulnerabilidade econômica.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2007), em quase metade das famílias brasileiras (48,9%), há crianças e adolescentes com até 14 anos de idade. Basta assinalar que o percentual de famílias consideradas pobres (com rendimento mensal *per capita* de até ½ salário mínimo) é de

25,1% em relação ao total das famílias no País, mas chega a 40,4% entre as famílias com crianças de até 14 anos. Quando se consideram apenas as famílias com crianças na faixa até os 6 anos, o percentual é mais alto: 45,4%, ou seja, as famílias com filhos nesta faixa etária são mais pobres. Contudo, além da pobreza, a desigualdade tem outras dimensões, outras condicionantes e limitações para a ação pública.

De nada adianta falar em redução da mortalidade infantil, de evasão escolar no Brasil, se não dissecarem esses dados para se constatar que essa redução ocorre, por exemplo, em níveis maiores em municípios da Região Sul, que os dados referentes ao aumento da mortalidade por morte violenta (homicídio, por exemplo) referem-se muito mais a municípios da Região Nordeste e que a Região Norte tem os piores índices no desenvolvimento das políticas públicas e no acesso à Justiça. A desigualdade tem diferentes dimensões regionais, geográficas. Como exemplo, tome-se a diferença do percentual de famílias com crianças e adolescentes de até 14 anos que vivem em situação de pobreza no Sul (26,5%) e no Nordeste (63,1%), ou seja, além de ser nacionalmente

desigual, o Brasil tem disparidades regionais que chegam a quase 40 pontos percentuais (IBGE, 2007).

O mesmo se diga que a exploração e a violência têm raça/cor e etnia no Brasil, atingindo de maneira maciça e sistemática a população indígena e afrodescendente; e mais, igualmente, atingindo pessoas com deficiência, LGBTT, crianças, adolescentes e jovens, idosos e mulheres. Essas são também variáveis importantíssimas na análise desses dados e informações. Ai de quem nasce pobre, ribeirinho amazônico, mulher, adolescente, afrodescendente, lésbica, pessoa com deficiência, por exemplo, nos municípios deste Brasil.

A desigualdade tem como condicionante o fator cor/raça. Em 2005, o Relatório de Desenvolvimento Humano do Brasil (PNUD, 2005) focou as desigualdades étnico-raciais. De acordo com esse documento:

Caso formassem uma nação à parte, os brancos, com um nível de desenvolvimento humano alto [...] A população negra, com um nível de desenvolvimento humano médio [...] A distância entre brancos e negros, portanto, seria enorme: 61 posições no *ranking* do IDH mundial. (PNUD, 2005, p. 58).

A população branca teria IDH alto (0,814) e ficaria na 44.^a posição no *ranking* mundial – semelhante à da

Costa Rica e superior à da Croácia. Já a população negra (pretos e pardos), teria IDH médio (0,703) e ficaria em 105.º lugar, equivalente ao de El Salvador e pior que o do Paraguai. No Brasil, a despesa média mensal familiar das famílias em que a pessoa de referência se declarou branca (R\$ 2.262,24) chega a quase o dobro das que se declararam negras (cerca de R\$ 1.230,00), em uma incontestada demonstração da interseccionalidade de raça e classe social.¹² Ao todo, são 9,5 milhões de crianças de até 3 anos fora das creches e 2,2 milhões entre 4 e 6 anos que não estão na pré-escola; do total de crianças de 4 a 6 anos fora da escola, 58% são negras, o que corresponde a 1,3 milhão de crianças.

A formulação de uma política de garantia, de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes deve levar em conta esse quadro para colocar como sua missão finalística o desvelamento dele e seu enfrentamento. Além disso, tal quadro de subalternização, desigualdades e dominação adultocêntrica será importante na prioridade às estratégias para cumprir essa missão e seus objetivos

decorrentes; igualmente será imprescindível ao se definirem responsáveis, parceiros nos objetivos e aliados nas estratégias, ao buscar alianças com os que sofrem igual processo de subalternização e desigualdades: mulheres, negros, povos indígenas, segmentos populacionais tradicionais (ciganos, quilombolas, ribeirinhos amazônicos etc.), minorias étnicas, pessoas com deficiência – por exemplo.

**O Adultocentrismo e a Luta
Emancipatória e Transformadora
contra Ele e contra Outras Formas
de Dominação Hegemônica**

Na maioria das sociedades, as diferenças biológicas entre crianças, adolescentes e adultos justificam e legitimam desigualdades no que diz respeito ao poder atribuído aos adultos sobre crianças e adolescentes. Isso se reconhecerá como uma cultura popular e institucional adultocêntrica, em que se estabelecem relações de discriminação, negligência, exploração e violência, isto é, de dominação sobre crianças e adolescentes, num claro (mas raramente reconhecido) processo de hegemonia social, cultural, econômica e jurídica do mundo adulto em detrimento do

¹² Os dados oficiais, recolhidos nas pesquisas do IBGE, adotam o conceito de autodeclaração, ou seja, os entrevistados declaram ser “branco, negro ou pardo”.

mundo infanto-adolescente
(NOGUEIRA NETO, 2005).

Hegemonização adultocêntrica que repete o androcentrismo patriarcal-machista, o etnocentrismo racista, a homofobia sexista, por exemplo. Um adultocentrismo que reforça essas formas outras de dominação majoritária e a elas se alia, acumplicia-se.

A tarefa básica dos movimentos sociais e de suas expressões organizativas,¹³ nos últimos tempos, no Brasil, tem sido a de procurar incidir sobre o Estado e sobre a sociedade de modo geral, no sentido da deflagração e construção de um processo “transformante-revolucionante”, emancipatório, contra-hegemônico (social, cultural, político, econômico e jurídico), atuando nas brechas dos blocos hegemônicos capitalista, adultocêntrico, androcêntrico, etnocêntrico, homofóbico, etc.

¹³ Movimentos sociais de real enfrentamento da verdadeira questão social, centralizados nela, posicionando-se em favor da prevalência das necessidades, dos interesses, dos desejos e dos direitos da classe trabalhadora e dos grupos vulnerabilizados e marginalizados (discriminados, explorados, violentados): mulheres, negros, indígenas, LGBTT, ciganos, quilombolas, ribeirinhos amazônicos, pessoas com deficiência, soropositivas, os loucos, etc., para que sejam reconhecidos como direitos, num sentido amplo, mesmo os ainda não reconhecidos e garantidos pelo Estado (“direitos insurgentes”).

Uma incidência que procura levar o Estado e a Sociedade a abandonar, cada vez mais, aquela linha tradicional alienadora e meramente filantrópico-caritativa, no caso de crianças, adolescentes, jovens e idosos, na qual suas ações se configuravam como uma benesse ou favor do mundo adulto, apaziguando consciências e legitimando o higienismo dominante – uma linha castradoramente “tutelar”, portanto, adultocêntrica.

Por sua vez, nascendo desses movimentos sociais e a eles vinculados (ou por eles influenciados), surgiram determinados movimentos conjunturais de luta, por exemplo, em favor de uma nova normativa internacional e nacional de caráter emancipador e transformador, que pudesse ser considerada uma aliada política no processo maior de lutas dos movimentos sociais em tal luta conjuntural específica por um novo Direito e por uma decorrente e nova Política. Contudo, é importante que se reconheça também que nem sempre todos os segmentos ou blocos de certos movimentos conjunturais estão aliados aos verdadeiros movimentos sociais e são orgânicos de relação a estes. Na verdade estão alguns blocos aliados (mesmo que sub-

repticiamente) aos grupos hegemônicos capitalistas, adultocêntricos, por exemplo.

Nesse contexto de aliança de movimentos conjunturais com os movimentos sociais, estão os esforços de vários e determinados movimentos conjunturais históricos pela inclusão dos artigos 227 e 228 na Constituição Federal de 1988, pela ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança e pela aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), ambos em 1990. Espera-se, no momento atual, que igual processo se repita, com um renovado movimento conjuntural, legítimo e em aliança com os movimentos sociais, pela formulação e planejamento de uma política específica que dê conta da efetividade social e eficácia jurídica do novo Direito, ou seja, a Política Nacional de Garantia, Promoção e Proteção dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

Essa luta transformadora e emancipadora, por um novo Direito e por uma nova Política, ambos em favor da infância/adolescência, precisa ser feita como parte da “incidência-em-combate”,¹⁴ mais ampla, dos movimentos sociais na luta dos

trabalhadores e dos citados grupos vulnerabilizados e marginalizados (em especial, oprimidos, discriminados, negligenciados, explorados, violentados),¹⁵ para o enfrentamento da questão social em sua radicalidade.

Contudo, nesse contexto maior, a luta dos movimentos por direitos infanto-adolescentes ainda se faz em nível um tanto incipiente se compararmos, por exemplo, com aquela outra pelo fortalecimento da identidade feminina, pela emancipação radical da mulher e pela construção de outra masculinidade – a democratização das relações de gênero. Ou se compararmos com luta semelhante contra todas as formas odiosas de discriminação e violência a que são submetidas as populações negras ou indígenas, as minorias eróticas¹⁶ e outros segmentos sociais vulnerabilizados no Brasil e no restante do mundo.

As mulheres, os negros, os índios e os homossexuais, por exemplo – eles próprios sofrendo na própria pele a dominação e opressão –, organizaram-se e construíram

¹⁴ No pensar de Lenine: “doutrinação e propaganda” e “ação revolucionária”.

¹⁵ Evitou-se aqui o uso das tradicionais expressões “exclusão social” e “excluídos”, por sua limitação e ambiguidade na conjuntura atual no chamado Terceiro Mundo.

¹⁶ Prostituto (a), gays, lésbicas, bissexuais, transgêneros, etc.

discursos e práticas alternativas de radicalidade, com indiscutível efetividade e capacidade de alteridade e de transformação, como processo contra-hegemônico.

Eles todos citados partiram inicialmente do reconhecimento do antagonismo intrínseco com os blocos hegemônicos, capitalista, machista, racista e homofóbico, por exemplo. O fato de nossos movimentos conjunturais por direitos e suas expressões organizativas, envolvidos nessas lutas emancipatórias, combaterem pela sobrevivência de sua essencialidade humana e identidade própria, faz realmente diferença quando se coteja com o discurso e a prática (mesmo os mais progressistas) de alguns movimentos e organizações que lutam pela infância e pela adolescência, ainda eivados de certo paternalismo sub-reptício.

Normalmente, é dentro do próprio bloco hegemônico adultocêntrico que a luta pelos direitos da criança e do adolescente se faz, com um discurso crítico e uma prática engajada e conscientizadora: compromisso, solidariedade e cuidado. São adultos que tentam fazer sobrelevar em si mesmo seus interesses e desejos de bloco majoritário dominante, para se

comprometerem com os interesses e desejos dos oprimidos, com o empoderamento ou potencialização estratégica (*empowerment*) de crianças e adolescentes, para sua emancipação, para se tornarem sujeitos da História – reconhecendo e tolerando¹⁷ sua "face" identitária (de classe, geração, gênero, sexualidade, raça, etc.).

Mais radicais e, portanto mais rápidos e efetivos, seriam os discursos e as práticas contra-hegemônicas e emancipatórias do segmento infanto-adolescente se o grau de consciência e organização de crianças e adolescentes chegasse a ponto de construírem um real "protagonismo"¹⁸ nessa luta, inclusive buscando alianças diretas com outros oprimidos – um fortalecendo o outro.

Se tal consciência e papel assumissem as próprias crianças e os adolescentes, eles nos forçariam, "adultos convertidos", a lutar realmente "com eles", e não apenas "para eles", como ainda prevalece em nosso tempo, com raras exceções. A participação proativa¹⁹ de crianças e

¹⁷ Aqui no sentido positivo da expressão como o utilizado em estratégias de *advocacy* da Unesco.

¹⁸ Metodologia para se garantir o direito à participação de crianças e adolescentes.

¹⁹ Adiante se tratará mais aprofundadamente dessa questão quando finda esta análise da

adolescentes – no mundo familiar, social e político – passaria a se dar a partir deles próprios, e não como concessão do mundo adulto e como decorrência de políticas, programas e projetos artificiais que, mais das vezes, promovem de fora para dentro essa proatividade e, ao mesmo tempo, emolduram-na e domesticam.

Essencialidade Humana e Identidade Geracional

Nessa luta emancipatória e transformadora em favor de crianças e adolescentes (jovens e idosos, por extensão), há de se procurar alternativa nova, por meio de instrumentos normativos, de espaços públicos (institucionais ou não) e de mecanismos estratégicos (políticos, sociais, econômicos, culturais, religiosos e jurídicos) que se tornem verdadeiros mecanismos de mediação²⁰ nessa luta pelo asseguramento da essencialidade humana e da diversidade identitária geracional, vencendo esse processo

conjuntura se começar a esboçar os cenários possíveis para enfrentamento da dominação adultocêntrica.

²⁰ Mediação que afasta toda pretensão ideológica-conservadora de neutralidade e que parte do ponto de vista dos interesses e desejos das classes trabalhadoras e dos grupos vulnerabilizados e igualmente subalternizados

de desumanização, de dominação e opressão, de desclassificação social de crianças e adolescentes, no jogo hegemônico e contra-hegemônico que condena grandes contingentes desse público infanto-adolescente, no Brasil e no mundo.

Assim sendo, crianças e adolescentes não deveriam interessar ao Direito e à política pública apenas quando integrassem especificamente grupos determinados dos “excluídos”, “oprimidos”, “vitimizados”, “em risco social e pessoal”, “drogaditos”, “infratores”, “explorados no trabalho e sexualmente”, etc. É preciso ir mais ao fundo. Deveriam todos eles interessar antes como parte de um bloco contra-hegemônico, pelo simples fato de serem crianças e adolescentes e, portanto, como tal tratados pelo bloco hegemônico como diversos, como menores em direitos, como objeto de uma proteção tutelar e limitadora.

A depender da resposta dessas crianças e adolescentes, em sua relação com a família, a justiça, a polícia, os conselhos tutelares, as igrejas, a escola, os órgãos de atendimento assistencial, entre outros, eles ganham rótulos e são categorizados no processo de triagem próprio desses sistemas de regulação social.

A Lógica da Reação Social em Detrimento da Essencialidade Humana e da Identidade Geracional

Nesse prisma específico, a análise da situação de dominação adultocêntrica reenvia ao tema da “reação social”, inicialmente informal-difusa da sociedade e comunidade, depois formal-institucional do aparato estatal. Essa reação social merece consideração quando se pretende aprofundar na construção do que aqui se chamou de novo Direito e nova Política.

Reação social que, além do mais, numa linha de radicalização, pode tornar-se “desviante e marginal”, arbitrária e violenta: por exemplo, os arrastões, as institucionalizações ilegais, os procedimentos abusivos, a proibição sistemática do ir e vir,²¹ as torturas, os banimentos, o extermínio. Reação social pela qual os comportamentos infanto-adolescentes, que se distanciam das normas prevalecentes no seu ambiente, são reprovados, rotulados/estigmatizados, condenados à vendeta social, quando

não expurgados violentamente (extermínio?).

Por isso, quando se enfrenta a questão da relação entre adultocentrismo e reação social, urge considerar a lógica e a prática dos atores envolvidos, de ambos os lados da ordem de geração – mundo adulto e mundo infanto-adolescente. Ou seja, é importante considerar a perspectiva do segmento social dominado e subalternizado em face da norma e do sistema de regulação social dos quais se distancia e em face dessa reação social decorrente de tal distanciamento. Deve-se considerar a ótica dos aparelhos de repressão, dentro dos sistemas de regulação social, diante da marginalização e do marginalizado. Isto é, igualmente importa em se considerar o itinerário sociobiográfico da criança ou do adolescente. A maneira pelas quais crianças e adolescentes avaliam sua capacidade de operacionalizar suas normas pessoais de referência ou as normas do seu meio próximo circundante.

Quando se enfrentam questões, por exemplo, como a dos “garotos michês” e das “garotas de programa” na exploração sexual-comercial e a dos “aviõezinhos” no narcotráfico, importa levar-se em conta a lógica

²¹ Leis estaduais ou municipais e portarias judiciais chamadas de “toque de recolher, que nunca se pensou nelas mesmo no auge da vigência do Código de Menores e da Política do Bem-Estar do Menor e no auge do período ditatorial militar no Brasil.

peculiar deles, suas especiais necessidades sexuais, socioculturais e financeiras, a normatização peculiar dos seus guetos e o papel desclassificante/reclassificante, normatizador e sancionador/protetor de seus pais e parentes, de policiais, de juízes e promotores, de seus advogados, de professores, do namorado e companheiro, do cafetão, do pai de rua, do bicheiro, do traficante, etc.

Esse público infanto-adolescente deve ser chamado a “superar” essa condição de vida considerada marginal, imoral, ilegal, não apenas moralisticamente a “negá-la”. Um menino ou uma menina que vivia da prostituição, mesmo deixando essa forma de expressão sexual e profissão, não poderão ter uma vida sexual igual a de outro adolescente de sua mesma idade, mas que não viveu essa situação, de exacerbação dos seus desejos e necessidades: terão a partir de agora novas exigências sexuais, socioculturais e financeiras que precisam ser consideradas. Nem tampouco a eles se poderá oferecer algum tipo de posto de trabalho rotineiro, repetitivo, desprazeroso, que lhe renda tostões e sem perspectiva de crescimento, de trazer-lhes

reconhecimento social acima do padrão médio pequeno-burguês.

Saídas Possíveis em face de um Processo Adultocêntrico

Na interatividade entre indivíduo e agrupamento, encontra-se a possibilidade de sobreviver e resistir, mesmo no interior das relações dominadoras e opressoras adultocêntricas. A galera e a turma criam um “espelho”, onde esse adolescente pode olhar-se agora sem susto, elevando sua baixa autoestima. O “mundo lá fora”, os “outros” e suas “regras” passam a ser “careta”, isto é, incômodos, obsoletos e perigosos. Um mundo velho a impedir o surgimento do novo, do “radical”. A solução estará na busca do “irado”. Os funqueiros da Favela Tal, a turma da Rua Qual, aquela Galera de Rock-Garagem, aquele Grupo de Grafiteiros, os meninos de rua liderados por Beltrano, os drogaditos ligados a Fulano, determinados michês, travestis e assemelhados, passam todos a se sentir fortes e reconhecidos socialmente, exclusivamente em seu reduto, em seu agrupamento, que lhes reforça a autoestima construída nessa “rede de relações entre pares”; mas a reforçar também o sentido de

exclusão, apartação, subalternização e dominação. A partir desse sentido de pertença ao agrupamento e desse autorreconhecimento social no seio do grupo dominado, produz-se uma cultura própria a ser considerada.

Uma arte peculiar, por exemplo, que se torna instrumento operacional da superação da crise vivida pelo adolescente, mas um instrumento operacionalizador também desse distanciamento da norma e de contestação ao sistema de regulação social. Igualmente de integração mais radical e permanente do adolescente à sua galera, gangue, etc. Assim sendo, por essa “cultura marginal”, passam também os processos de neutralização da marginalidade e de ascensão social e de reconhecimento social da sociedade como um todo, inclusive do próprio Sistema, antes negado e do qual se desviou o adolescente e sua galera. Essa transformação passa, por exemplo, pelo grafite, hip-hop, funk, rap, pagode, história em quadrinhos, banda-garagem, e pela moda.

Em conclusão:

Não há caminho melhor no processo pedagógico para produzir essa ‘transformação’ do que a introdução dos conceitos e das práticas de arte, cultura, beleza – minha prática no âmbito da educação e da arte leva-me a afirmar que a convivência com a estética é um direito fundamental da criança e do jovem, qualquer seja sua

situação existencial. (LA ROCCA, 1998).

Alternativas Castradoras ou Emancipadoras

Quando se trata de enfrentar a problemática da dominação e opressão adultocêntrica (discriminação, negligência, exploração e violência) da infância e da adolescência (a lhes fazer abortada a cidadania), até o momento, uma dúvida em princípio vem à mente, diante do quadro geral da efetivação da normativa legal e da operacionalização das políticas e das ações públicas no Brasil:

- a) As crianças e os adolescentes, quando marginalizados, estarão condenados, sem alternativa, à solidão, aos guetos ou à morte?
- b) Qualquer solução terá de vir numa linha soterista-messiânica (salvadora), a partir de fora e de cima – como uma outorga, uma salvação, uma redenção, marcada pelo sinete do perdão abastardador e alienador? Terá de vir numa linha puramente assistencialista/repressora e tutelar, desconsiderando a condição de cidadania dessa criança e desse

adolescente? Ou só seria possível uma resposta repressora, violenta e arbitrária do Estado e da sociedade – como ideológica justificativa da repressão à violência de crianças e adolescentes “desviante-marginalizados”?

d) Devem eles se tornar também objeto de incidência do discurso e da prática daquele chamado “desvio institucional”, imputável aos próprios organismos oficiais de regulação social (arrastões, constrangimentos ilegais, torturas, extermínios, etc.?)

Há de existir alternativa. Assim, além do imprescindível atendimento público tradicional pelas políticas sociais (educação, saúde, cultura, habitação e especialmente da assistência social), a luta contra as relações adultocêntricas deve ser vista como uma questão de garantia, promoção e proteção de direitos humanos. Reconheça-se, preliminarmente, que se devem tratar todas as crianças e todos os adolescentes, e a cada um deles, em respeito à sua essencialidade humana como sujeitos de direitos e em respeito à sua identidade geracional como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. Isto é, criança-

cidadão e adolescente-cidadão que precisam de pessoas e grupos, responsáveis pela promoção e defesa dos seus direitos à participação, à proteção, ao desenvolvimento e à sobrevivência; mas eles próprios também responsáveis por seus atos, por sua vida.

Não é preciso que a proteção dessa pessoa em desenvolvimento, como sujeito de direito, torne-se exercício de um poder arbitrário da sua família, da sua comunidade, da sociedade em geral ou do Estado. Não se protege uma pessoa como se protege um pequeno animal feroz e perigoso, esquecendo-se que ele, de qualquer maneira, é um ser que já tem todos os direitos de um cidadão e como tal deve ser tratado; revertendo-se o processo de abortamento da sua cidadania.

Eles não precisam de proteção intrinsecamente, mas sim em determinadas circunstâncias, situações, condições, momentos: as necessárias limitações ao exercício de seus direitos devem ser entendidas como estratégias para garantir a plenitude desses direitos. Isto é, limita-se a autonomia deles para assegurar a plenitude da sua cidadania, e não para torná-los menos-cidadão, cidadãos de segunda classe.

**POSSÍVEIS CENÁRIOS EM
CONSTRUÇÃO: AS AÇÕES
AFIRMATIVAS COMO FORMAS
DE AÇÃO CONTRA-
HEGEMÔNICA**

A resiliência

A criança e o adolescente, em si, já carregam uma carga de negatividade muito forte, que lhe impõe a ordem social adultocêntrica e que acabam assumindo. Importante se torna, então, a focalização estratégica positiva nos direitos e nas possibilidades práticas de sua exigibilidade. Com essa postura positiva, abandonamos, também, a descrença que nasce do “modelo do dano” (tanto dos atores oprimidos-dominados quanto dos agentes públicos que com eles lidam) em favor da promoção da “resiliência”, como potencial humano de passar por experiências adversas sucessivas, sem comprometimento da capacidade de superar esses percalços, de fazer bem as coisas e resgatar a própria dignidade. Promover a resiliência da criança e do adolescente significa fazer com que ele consiga construir seu sentido de vida e das coisas, seu

lugar no mundo, no presente e, principalmente no futuro. Como diz Cenise Vicente:

A resiliência é um fenômeno psicológico construído e não tarefa do sujeito sozinho; as pessoas resilientes contaram com a presença de figuras significativas, estabeleceram vínculos, seja de apoio, seja de admiração; tais experiências de apego permitiram o desenvolvimento da auto-estima e autoconfiança. (VICENTE, 1999, p. 7).

**Participação Proativa em
Construção, como Estratégia de
Empoderamento e Forma de Ação
Contra-Hegemônica contra o
Adultocentrismo**

Esse fortalecimento da reflexão e da atuação da criança e do adolescente forçosamente nos levará ao ponto mais importante nesse processo de construção de cenários mais favoráveis aos processos de extensão da cidadania da criança e do adolescente, à superação do modelo adultocêntrico e à formulação dessa política de direitos humanos: a promoção da sua participação proativa na vida social em geral e particularmente no planejamento e no desenvolvimento das estratégias de sua integração social, fortalecendo neles um sentido de *empowerment* como estratégia de potencialização do seu protagonismo social como

metodologia para a garantia do seu direito de ser ouvido e de ter sua opinião considerada conforme a Convenção sobre os Direitos da Criança, artigo 12, 2:

“[...] à criança será, em particular, dada a oportunidade de ser ouvida em qualquer procedimento judicial ou administrativo que lhe diga respeito, diretamente ou através de um representante ou órgão apropriado, em conformidade com as regras processuais do direito nacional.” (ONU, 1990).

As crianças e os adolescentes, de um lado, não podem ser “massa de manobra”, manipulados por seus dominadores. De um lado, não podem ser chamados a participar apenas reativamente, como forma de legitimação de um formalista “protagonismo social” ou de uma falsa participação, ouvindo-lhes as opiniões, às vezes, mas sem as considerar. Ou não podem, de outro lado, serem deslocados para espaços meramente e equivocadamente “lúdicos”²² e apartado. Fazendo com que eles percam sua capacidade de incidência sobre os espaços e mecanismos de discussão e ação política, sobre seus interesses, desejos e necessidades: fazê-los “brincar de casinha de

boneca” simbolicamente, demarcando preconceituosamente espaços e mecanismos do mundo adulto e do mundo infanto-adolescente, sem pontes e sem parcerias.

Diante dessas duas opções deformantes da participação infanto-adolescente, é preciso evitar que, em certas circunstâncias (no caso de conferências, de seminários e encontros temáticos e outros tipos de evento, promovidos pelo governo ou pela sociedade civil), crianças e adolescentes participem apenas de maneira reativa ou decorativa.

Nessas circunstâncias, os “adolescentes pseudo-adultos” (miniadultos!?) são levados a um protagonismo individualista, descolados que ficam da sua identidade geracional e da sua inserção em organizações próprias e representativas. São atores-protagônicos, ao modelo teatral e cinematográfico, treinados para tal por determinados líderes societários ou por seus pais/parentes, com discursos repetitivos e cheios de jargões; são crianças e adolescentes “prodígios”, que não conseguem formatar um discurso próprio e autônomo.

Ou de outro lado, deve-se evitar igualmente que seus mecanismos de sobrevivência e resistência aos

²² Como se a ludicidade pudesse ficar ausente do atuar humano, de modo geral, como se ética e estética fossem campos separados.

processos de dominação adultocêntrica sejam usados e manipulados (inclusive por eles próprios!) como forma de defesa no ambiente adulto, principalmente naqueles espaços de caráter adultocêntrico (explícito ou aparente), onde predominam as falas ou discursos técnicos, científicos e políticos nitidamente competente-exclusores, antagônicos ao saber popular e não científico-formal: os condenáveis jurídicos, economês, biologicismo-higienista, sociopsicologista, de caráter elitista e corporativista, etc.

Por exemplo, o mecanismo da guetificação²³ e do uso exclusivo da linguagem de gueto quando esses atores ou só aceitam falar e atuar exclusivamente em seus guetos formais. Ou quando aceitam participar de ambientes imaginados hostis (o mundo adulto, visto simplificado) o fazem de maneira defensiva, usando como forma de comunicação codificada a linguagem do seu gueto, sem tentar construir pontes, nem assumir compromissos de luta política.

Como conciliar a comunicação necessária nascida da sua essência humana com a linguagem própria da sua diversidade identitária de geração (e mais, de gênero, raça, orientação sexual, localização geográfica, etc.).

Não se nega a validade da linguagem do gueto, da comunicação codificada/semiótica²⁴ quando se está circunstancial e conjunturalmente no seu gueto e se constrói, ali, com a fala sentido de pertença: realmente não há como se condenar indiscriminadamente a vivência em guetos quando o chamado mundo lá fora é realmente hostil. Porém, a guetificação é meio, estratégia de luta, e não um fim em si mesmo, mas nunca como forma de alienação e anestesiamiento de suas lutas por reconhecimento, respeito e libertação.

Os líderes infanto-adolescentes que foram lançados à vivência em guetos (prostitutos, gays, travestis, ciganos, meninos de rua, drogaditos, infratores, abrigados, negros, etc.) precisam aceitar construir as pontes com o resto da sociedade organizada, para possibilitar que sejam

²³ Formação de blocos ou espaços isolados de iguais, de pessoas que se unem em guetos para sua proteção e livre explicitação de sua diversidade identitária (por exemplo, racial, sexual, cultural, etc.).

²⁴ Semiótica = construção e uso de signos, símbolos, sinais, como forma de expressão e de comunicação.

instrumentos de “mediatização”,²⁵ isto é, defender os desejos, interesses e necessidades do seu grupo, vulnerabilizado em seus direitos. Para isso, precisam fazer cessar a cantilena interminável e falsa de que o único empecilho para a luta no meio da sociedade e do aparelho estatal é a “linguagem”, quando, na verdade, falta-lhes um processo de conscientização de suas necessidades, desejos e interesses e de explicitação tática, de alguma forma formulando esse discurso próprio em termos identitários, mas comunicantes e inteligíveis minimamente.

Capacidade para intervirem têm, quase sempre, crianças e adolescentes nesses espaços de construção do social; mas às vezes, falta-lhes capacitação em certos conhecimentos e treinamento em certas habilidades, para qualificar e fortalecer essa atuação/comunicação, como evolução da sua capacidade ou desenvolvimento. É preciso, pois, discernir entre o processo natural de desenvolvimento, de evolução da capacidade desses adolescentes e dessas crianças, com o processo construído de desenvolvimento de

suas competências políticas, científicas, técnicas (formação, educação, etc.).

A quantidade e qualidade das oportunidades de participação na resolução das situações reais influenciam os níveis de autonomia e de autodeterminação que eles serão capazes de alcançar também na vida pessoal, familiar, profissional, cívica, social [...] passa a ter diante de si uma oportunidade de ‘mobilizar’ em favor de uma causa, em favor de uma vida melhor, em níveis profundos, como uma opção de natureza pessoal, que lhe é fonte de prazer, de gratificação, de sentido de auto-realização. (NOGUEIRA NETO, 1998a).

Discriminações Positivas

Por fim, constatem-se ainda: as situações de negligência, exploração, violência, opressão e particularmente de discriminação, a que estão submetidos crianças e adolescentes, exacerbados por uma situação ou desvantagem social (em função da raça, etnia, gênero, sexo, morbidade, pobreza extrema), ou vulnerabilidade (exploração sexual, abandono, exploração no trabalho), ou conflito com a lei (infração), justificam quanto suficiente são “discriminações positivas” em favor deles, com ações afirmativas que compensem esse quadro maligno desencadeador ou potencializador da dominação adultocêntrica.

²⁵ No sentido restrito e específico do pensamento marxiano: mediar em favor de um dos polos em conflito.

Contra-Hegemonização Política e Jurídica

Nesse ponto de reflexão, interessa aprofundar a discussão especificamente sobre a contra-hegemonização política e jurídica, em favor dos segmentos geracionais submetidos a esse processo de dominação, em nossa conjuntura, mais particularmente crianças e adolescentes. É imprescindível que se creia que o Direito tem um poder transformador maior do que tradicionalmente se atribui a ele, em nosso meio, ainda muito marcado por um “substancialismo jurídico” (GARCÍA MÉNDEZ, 1998).

É imprescindível, além disso, que se creia que as políticas de Estado têm igualmente poder transformador, talvez menor do que tradicionalmente se atribui, pouco marcado ainda pela ideia de que a formulação e o desenvolvimento dessas políticas estatais fazem parte de um processo sociopolítico mais amplo, meta-estatal, em que as predefinições políticas nascem do próprio povo organizado, com capacidade de incidência sobre essas políticas públicas.

Um Direito formulado pelos poderes do Estado é mais amplo e

profundo que a lei que o reflete, mas não o esgota. De outro lado, um mais amplo conceito de Direito, insurgente (LYRA FILHO, 1988) do meio da sociedade, é mais profundo e mais legítimo que aquele citado Direito estatal e, por consequência, que a lei.

CONTEXTO INSTITUCIONAL DO SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COMO JUSTIFICATIVA PARA FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA TRANSFORMADORA E EMANCIPADORA, EM FAVOR DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

A formulação e o planejamento dessa política específica também dependem da análise do contexto político-institucional sobre o qual ela vai incidir, em que se levante, analise e avalie sua inserção numa ambiência sistêmico-holística, ou seja, sua inserção em um “sistema de garantia dos direitos humanos da criança e do adolescente”,²⁶ no âmbito do Estado e da sociedade, em que se articulará e se integrará.

Conceituação e rotulação

²⁶ Expressão consagrada na Resolução n.º 113 da Conanda.

A tradição do direito internacional dos direitos humanos leva-nos à utilização da já consagrada expressão "promoção e proteção dos direitos humanos", para se qualificar os ordenamentos, normativo e político-institucional internacional. É só conferir os textos de convenções, acordos, declarações e outros documentos internacionais ou multinacionais a respeito. É só conferir, além disso, a farta doutrina científica (multidisciplinar/multidimensional)²⁷ sobre os direitos humanos no mundo. É só conferir, finalmente, o já criado e implantado em termos de instituições e mecanismos quando se fala dos sistemas internacionais e regionais de promoção e proteção dos direitos humanos e de seus órgãos integrantes (ONU, Unicef, Unesco, OIT, OMS, OEA, Corte Internacional de Haia, Tribunal Penal Internacional, Corte Interamericana de Direitos de São José da Costa Rica, Alto Comissariado para os Direitos Humanos e seu Comitê para os Direitos da Criança, Conselho Internacional dos Direitos Humanos, entre outros).

²⁷ No campo da História, da Filosofia (Ética), da Sociologia, da Antropologia, da Ciência Política e da Ciência do Direito, por exemplo.

Com a ratificação dos diversos instrumentos normativos internacionalistas a respeito do tema,²⁸ países no mundo inteiro têm adequado seu ordenamento jurídico e seu ordenamento político-institucional, internos, aos paradigmas ético-políticos e aos princípios jurídicos dos direitos humanos. Assim se vem fazendo no Brasil com a ratificação de toda normativa internacional sobre direitos humanos, por exemplo, com a ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança.

Mesmo a Constituição Federal brasileira de 1988, em seu artigo 24, XV e no parágrafo 1.º do mesmo artigo, antecipando-se à Convenção (aprovada pela ONU em 1989 e ratificada pelo Brasil em 1990), prevê a criação de uma "legislação de proteção da infância e da juventude" (BRASIL, 2010, grifo nosso), com normas gerais federais e normas específicas editadas concorrentemente pela União e pelas Unidades Federativas. Determina no artigo 227, parágrafo 3.º, I a VII, que, em determinadas circunstâncias de violação de direitos, crianças e adolescentes fazem jus a uma "proteção especial". Posteriormente, o

²⁸ Cf. ANEXO com quadro dessa normativa internacional.

Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) diz, no seu artigo 1.º, que é seu objetivo dispor sobre a “proteção integral” de crianças e adolescentes. Aí a expressão “proteção” é tomada como sintética e contrata, de relação à expressão analítica e expandida, “garantia, promoção e proteção de direitos humanos”.

Porém, no Brasil, os que lutam pelos direitos da criança e do adolescente, geralmente, têm certa resistência (mesmo inconscientemente) ao uso da expressão “promoção e proteção de direitos”, preferindo a forma sintético-contrata de “garantia de direitos”, num sentido amplo, genérico. Ou mesmo de “atendimento dos direitos,” expressão a-técnica, consagrada no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990, art. 86).

Assim sendo, usar-se-ão aqui as três expressões, sinonímica e concomitantemente: “garantia de direitos humanos”, “promoção & proteção de direitos humanos” e “garantia, promoção e proteção de direitos humanos”.

Isoladamente, a expressão “garantia de direitos humanos” deveria ser usada como gênero, no seu sentido ampliado, abrangendo as

espécies da “promoção e da proteção de direitos humanos” e do “controle” sobre esses dois eixos citados.

A expressão “promoção dos direitos humanos” isoladamente se usaria no sentido da criação de condições político-institucionais para a realização/efetivação dos direitos, a se fazer principalmente por meio do desenvolvimento das políticas públicas – políticas sociais, institucionais, infraestruturantes e econômicas.

Por sua vez, a “proteção de direitos (humanos)”, isoladamente, também se usaria como acesso à Justiça, para responsabilização dos violadores e para a defesa²⁹ dos violados, no caso de violação ou ameaça a esses direitos infanto-adolescentes, por meio da política judicial e público-ministerial³⁰ e subsidiariamente das políticas públicas.

²⁹ Pede-se a atenção para o fato de que a “defesa dos violados” e a “responsabilização dos violadores” não deveriam ser vistos (como tem acontecido) como duas outras espécies de garantia de direitos, no mesmo nível da “proteção e da promoção de direitos”; mas sim como uma subespécie da proteção de direitos.

³⁰ Por força da Emenda Constitucional n.º 45, que prevê a existência dessas políticas, sob responsabilidade do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e dos órgãos da administração superior do Poder Judiciário e do Ministério Público (federal, estadual e distrital).

Desse modo, a expressão mais ampla proposta de “garantia, promoção e proteção de direitos humanos”³¹ consegue abarcar o gênero e suas duas espécies.

De qualquer maneira, o essencial é que a normatização jurídica das relações geracionais seja vista como parte integrante das esferas do direito internacional dos direitos humanos e do direito constitucional brasileiro (mais especificamente da sua teoria geral dos direitos fundamentais) como uma especialização desses dois ramos do Direito.

Todavia, tem-se evitado, algumas vezes, entre nós a expressão “promoção e proteção de direitos”, isoladamente, para evitar confusão com as velhas doutrinas ou teorias da proteção tutelar³² (incluída nessas a chamada “doutrina da situação irregular”, dominante no passado no cone sul da América Latina). Doutrinas tutelaristas essas que utilizavam particularmente a expressão “proteção” num sentido deformado, de dominação, castração da cidadania,

coisificação, submissão ao mundo adulto, numa perspectiva puramente adultocêntrica.

De qualquer maneira, a expressão “garantia de direitos”, no seu sentido ampliado, tem prevalecido em nosso meio, merecendo sua consagração pela normativa operacional básica a respeito, como a Resolução n.º 113 do Conanda. Essa última expressão igualmente tem a favor do seu uso no Brasil a circunstância de que o texto constitucional pátrio a consagra (BRASIL, 2010, art. 5.º) quando se trata de assegurar, por mecanismos de exigibilidade específicos (“garantias constitucionais”), a efetividade dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais dos cidadãos, incluindo-se crianças e adolescentes obviamente. Por conseguinte, quando se falar em “garantia de direitos” de maneira simplificada, poder-se-á usar igualmente a expressão “garantia, promoção e proteção de direitos” como sinônima.

Por fim, presume-se que, quando se agregar, além disso, o termo “defesa de direitos”, entender-se-á que se está querendo colocar mais foco na linha da proteção de direitos, particularmente nas ações de defesa (proteção jurídico-social) de

³¹ A proteção de direitos implica tanto a defesa de quem tem seu direito violado (chamado vítima) como a responsabilização do violador.

³² Doutrinas científicas no campo do Direito, das Ciências Sociais, da Psicologia, Pedagogia, Ciência Política, entre outras.

crianças e adolescentes com direitos violados e ameaçados. Significa que não se quer dar igual destaque às ações de responsabilização judicial (penal e não penal) e não judicial dos violadores de direitos? Fica aqui a dúvida.

Registrando a História Recente

É de se lembrar rapidamente o passado recente para melhor se entender: (a) a reflexão, no Brasil, em torno dos instrumentos, instâncias públicas e mecanismos de garantia, promoção e proteção (= defesa + responsabilização) de direitos humanos em favor da infância e adolescência e da juventude (jovens-adultos); (b) a reflexão em torno da necessidade de se construir um discurso e uma prática sobre a articulação política ampla e a integração operacional pontual desses mecanismos em rede, dentro de uma ambiência sistêmica.

Tal discussão sobre esses temas na área da infância e adolescência, bem como de outros grupos vulnerabilizados (afrodescendentes, mulheres, povos indígenas, segmentos LGBTT, idosos, pessoas com deficiência e outros), era feita, de maneira sistemática e ainda

tímida, em 1991, por exemplo, no Núcleo de Estudos e Pesquisas Direito Insurgente (Nudin) em Salvador.³³ Essa reflexão e seus produtos³⁴ eram apresentados em termos amplos quando se discutia a promoção e proteção dos direitos humanos de determinados grupos vulnerabilizados ou das então chamadas “minorias políticas” (negros, mulheres, minorias étnicas, crianças, adolescentes e jovens). Naquela oportunidade, em especial, procurava-se inserir nesse contexto geral dos direitos humanos o recém-editado Estatuto da Criança e do Adolescente e a recém-ratificada Convenção sobre os Direitos da Criança.

Posteriormente, o Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (Cendhec), no Recife, em seus

³³ Organização não governamental de estudos, pesquisas e ação social, formada por professores e alunos, associados, da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA), que atuava no campo dos Direitos Humanos especiais de grupos vulnerabilizados (“minorias políticas”), integrando a Rede dos Núcleos de Estudos do Fórum Nacional DCA. O Nudin, à época, desenvolvia atividades acadêmicas de extensão para a cadeira Direito Internacional Público da UFBA, como parte da organização social Fundação Faculdade Livre de Direito da Bahia.

³⁴ Apostilas do Curso de Pós-Graduação (*latu sensu*) em Direito Constitucional da Criança (Cooperação Nudin, Unicef, CBIA e a Fundação Faculdade Livre de Direito da Bahia), 1990: textos de Wanderlino Nogueira (Org.), Vera Leonelli, Carlos Vasconcellos, Maria Auxiliadora Minahim *et al.*

seminários de avaliação e planejamento, em parceria com a *Save the Children Fund* (Reino Unido), aprofundou mais essa reflexão, dando destaque, específica e parcialmente, ao que se chamou de “Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente”;³⁵ sem, porém, abandonar a discussão sobre o campo genérico da promoção e proteção dos direitos humanos (CABRAL *et al.*, 1993).

Essa discussão logo se ampliou para o âmbito da Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (NOGUEIRA NETO, 1998b) e em seguida chegou ao Conanda, que a consagrou em uma Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (1999); usando-se, daí em diante, a expressão “garantia de direitos”, amplamente, como sinônimo de “promoção e proteção de direitos”, abrangendo esse último binômio.

A partir daí, muito se produziu de doutrina a respeito da matéria,

especialmente por fomento e provocação da Associação Brasileira dos Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e do próprio Conanda – tudo isso ainda sem uma sistematização completa, sem que se construíssem certos consensos mínimos a respeito dos marcos teóricos, que só o tempo e o debate assegurarão. No momento, ainda há maior preocupação na configuração física estrutural-funcionalista do sistema (e, portanto, no desenho de diagramas didáticos) do que na sua essencialidade³⁶ e sinergia interna e externa (articulação e integração, *ad intra et ad extra*).

O Espírito da Época no Passado e a Atual Dogmática Jurídica

Em verdade, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em nenhum momento, é suficientemente claro quanto a esse “sistema de garantia de direitos”: trata-se mais de uma inferência, especialmente nos artigos

³⁵ Interessava, naquela ocasião, no Cendhec, discutir, mais específica e aprofundadamente, a posição dos centros de defesa da criança e do adolescente, como integrantes do “eixo da defesa de direitos” (ou garantia de direitos, no sentido estrito) e como entidades de defesa responsáveis pela “proteção jurídico-social” de crianças e adolescentes com direitos violados (BRASIL, 1990, art. 87, V).

³⁶ Por exemplo, os marcos referenciais do multiprofissionalismo, da multidisciplinaridade, da intersetorialidade e os paradigmas sistêmicos autopoieticos e holísticos (cf. LUHMANN, 1989).

86 a 90, e de uma transposição dos modelos internacionais e regional (interamericano). Esse sistema nasce muito mais do espírito da Convenção do que propriamente do texto do Estatuto.³⁷

Outras legislações de adequação à normativa internacional (Convenção sobre os Direitos da Criança) de outros países, posteriores ao Estatuto brasileiro, foram mais claras e explícitas, pois aproveitaram o tempo posterior de rica discussão no mundo, pós-edição da Convenção, como o Paraguai.³⁸

À época da edição do Estatuto (1990), a reflexão sistemática sobre instrumentos e mecanismos de garantia, promoção e proteção de direitos humanos no Brasil não tinha alcançado o alto nível que alcançou nos dias de hoje: intuía-se a necessidade de “a-tecnicamente” “atender direitos”, num esforço louvável para se superar o velho

paradigma do “atendimento de necessidades básicas”, acolhendo-se o novo paradigma da “garantia e promoção/proteção de direitos humanos”.

Em verdade, a própria discussão ampla sobre direitos humanos no Brasil e sobre instrumentos, instâncias públicas e mecanismos de efetivação desses direitos humanos ainda era incipiente entre nós.³⁹ Especialmente como marco referencial jus-humanista para a normalização, formulação, coordenação e execução tanto de uma política pública institucional autônoma no âmbito do Poder Executivo quanto de uma política judicial de acesso à Justiça no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Mesmo assim, não se pode negar que o Estatuto dispõe inquestionavelmente sobre garantia, promoção e proteção de direitos da infância e juventude, isto é, ele foi promulgado como norma reguladora dos artigos 227 e 228 da Constituição federal. Consequentemente, ele tem de ser considerado como uma norma de “garantia, promoção e proteção dos direitos humanos”, especificamente de

³⁷ Não se pode deixar de registrar que esse enfoque, no sentido da conformação ao modelo internacional/regional, já era advogado por alguns participantes do movimento de luta pelos direitos da criança e do adolescente que se empenhavam, de início, pela formulação do Estatuto citado e pela sua efetivação posteriormente: por exemplo, Aninna Lahalle, Maria Josephina Becker, Césare de Florio La Rocca, Yves de Roussan, Emílio Garcia Mendes, Irene Rizzini, Jaime Benvenuto, Valdênia Brito e outros.

³⁸ A nova lei paraguaia começa com capítulo referente ao sistema de garantia de direitos.

³⁹ Entre nós, no passado, as forças mais progressistas viam o discurso dos direitos humanos como caudatário do discurso sobre cidadania, numa linha neoliberal burguesa.

crianças e adolescentes, uma vez que esses dispositivos citados da Carta Magna têm essa natureza, equiparados que são ao artigo 5.º da Carta Magna⁴⁰, complementados pelas normas da Convenção sobre os Direitos da Criança.⁴¹ Desse modo, dever-se-á interpretar o Estatuto pelos princípios e diretrizes da teoria geral dos direitos fundamentais (direito constitucional brasileiro) e do direito internacional dos direitos humanos; fazendo-se uma interpretação sistemática dos seus dispositivos, em harmonia com as demais normas desses campos do Direito, tanto na ordem jurídica nacional quanto internacional.

**Exemplificando com a
Operacionalização dos Mecanismos
de Promoção e Proteção dos
Direitos de Crianças e Adolescentes
em Especial**

Por exemplo, quando se procura enfrentar a chamada "violência sexual contra crianças e adolescentes" (ou seja, o abuso e a exploração

sexual-comercial),⁴² não se deveria restringir às intervenções públicas exclusivamente, apenas à responsabilização penal dos abusadores e exploradores sexuais – maniqueistamente. Também se deveria assegurar, simultânea e articuladamente: (1) o atendimento médico e psicossocial do(a) abusado(a) e do(a) explorado(a), em serviços ou programas especializados; (2) sua inclusão com sucesso na escola; (3) seu atendimento especializado por serviços do Sistema Único de Saúde; (4) a inclusão da sua família (ou dos próprios beneficiários, conforme a idade) em programas socioassistenciais; (5) ou em programas de erradicação do trabalho infantil (especialmente, os de eliminação imediata de piores formas de trabalho), entre outras ações.

Acrescente-se que, nesses casos de violência sexual, deve-se assegurar um eficiente e eficaz monitoramento e avaliação (= controle), tanto das intervenções jurídico-judiciais ("acesso à justiça")⁴³

⁴⁰ O artigo 1.º do Estatuto citado deixa isso meridianamente claro e, em função disso, tem-se sustentado em certas ocasiões que os artigos 227 e 228 da Constituição devem ser equiparados a "cláusulas pétreas".

⁴¹ Tratado reconhecido pela ONU como de promoção e proteção de direitos humanos.

⁴² Evita-se aqui o uso impróprio da expressão "pedofilia", que, na verdade, tecnicamente, no campo próprio da saúde mental, é um distúrbio mental, um transtorno obsessivo compulsivo, uma parafilia, uma perversão sexual, portanto tem sentido bem restrito (cf. LIBÓRIO, 2010).

⁴³ Pelas respectivas Corregedorias, Conselhos Superiores e Ouvidorias, do Poder Judiciário,

quanto desse atendimento direto pelas políticas públicas, administrativamente.⁴⁴ A mera e isolada responsabilização penal dos violadores, geralmente, leva à “revitimização” da criança ou do adolescente com seus direitos sexuais violados.

A visão reducionista da promoção e proteção de direitos humanos, que a faz se esgotar na linha exclusivamente na responsabilização penal do violador, no campo jurídico-judicial, igualmente, pode levar a um hiperdimensionamento da figura do juiz dentro do sistema de proteção espacial de direitos violados, em oposição a todo avanço que se conseguiu nesse ponto de relação às rançosas doutrinas da proteção tutelar (dentre elas, a latino-americana “doutrina da situação irregular”), firmada na ideia do juiz-pai, do juiz-administrador, do juiz-higienista-terapeuta.

Não cabe ao juiz (e consequentemente ao promotor, ao delegado de polícia, ao conselheiro

tutelar – *mutatis mutandi*) fazer indevidamente o papel de gestor (formulador, coordenador e executor) de políticas públicas. São resquícios dessa visão reducionista, por exemplo, os juízes que normalizam amplamente, por portarias, os que procuram desenvolver diretamente serviços e programas públicos, os que confundem controle judicial dos atos administrativos com supervisão hierárquico-administrativa, os que transformam conselhos tutelares em suas equipes multiprofissionais. Assim, esses magistrados esquecem seu papel primordial de prestadores da jurisdição, de “administradores de justiça à população que dela necessita” – papel indelegável e de suprema importância para o funcionamento do sistema em sua totalidade.

Por sua vez, o oposto deve ser igualmente condenado: a redução da proteção especial dos direitos dessas crianças e adolescentes submetidos a abusos e exploração sexual, deixando exclusivamente ao atendimento direto em programas e serviços de assistência social, educação e saúde, sem a responsabilização jurídica (civil, penal, administrativo-disciplinar, etc.) dos violadores.

do Ministério Público, da Defensoria Pública, etc.

⁴⁴ Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fóruns de Entidades Não Governamentais, Fóruns temáticos mistos, Tribunais de Contas, Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores.

Essa postura equivocada leva à impunidade e à perpetuação do ciclo perverso de violação de direitos. O hiperdimensionamento dos programas e serviços das políticas públicas também tem suas mazelas e remete ao assistencialismo, à filantropia, ao higienismo, à tutela – a satisfação de necessidades, desejos e interesses, sem a marca da qualificação dessa satisfação como proteção de direitos humanos, é um retrocesso contra o qual se precisa igualmente lutar. Esse enfoque abastarda a vítima da violência sexual, ao ter seu direito a uma sexualidade livre e prazerosa reduzido a um mero interesse a ser tutelado, não como dever do Estado.

(II) MARCOS REFERENCIAIS PARA FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA TRANSFORMADORA E EMANCIPADORA EM FAVOR DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

APROVAÇÃO, FORMULAÇÃO E PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Generalidades

Segundo o parágrafo 7.º do artigo 227, combinado com o artigo

204, ambos da Constituição Federal, tanto a “formulação das políticas”, quanto o “controle das ações em todos os níveis” devem contar com a “participação da população”, obedecida a diretriz da “descentralização política e administrativa”, em que compete a “coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal”, bem como às “entidades” de “atendimento de direitos da criança e do adolescente”,⁴⁵ ou melhor, de garantia, promoção e proteção de direitos humanos de crianças e adolescentes.

Posteriormente, adequando a ordem jurídica infraconstitucional àquele comando constitucional citado, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ESTATUTO), definiu no artigo 88, II, que compete aos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, em caráter deliberativo, controlar as ações em todos os níveis. Pouco tempo depois, a lei federal que criou o Conselho Nacional dos Direitos

⁴⁵ Nessa forma a-técnica utilizada no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente ou como política de garantia, promoção e proteção de direitos humanos de crianças e adolescentes, como posteriormente se passou a chamar por força de legislação posterior e outras normas administrativas reguladoras (ver atrás a questão da nomenclatura).

da Criança (Conanda), em 1991, melhor adequando a normativa infraconstitucional a respeito, amplia essa norma-regra do Estatuto, para incluir ao lado da atribuição de controlar ações, igualmente a de formular políticas, como previsto no dispositivo citado da Constituição (art. 204, II).

Nesse diapasão, ampliando as atribuições dos conselhos estaduais e municipais, as leis locais correspondentes passaram a consagrar a “formulação de políticas” e o “controle de ações”, como as duas áreas centrais de incidência do poder deliberativo desses conselhos públicos multicitados; ao lado da “mobilização da opinião pública” (ECA, art. 88, VII, com nova redação dada pela Lei Federal n.º 12.010/2009).

Assim sendo, compete às normas suplementares⁴⁶ (federais, estaduais e municipais) que detalhem as normas gerais de “proteção integral” do Estatuto, às normas técnicas sobre gestão pública consagradas, à jurisprudência judicial e administrativa dominante e à boa doutrina definir, com mais precisão, o conceito de “formulação de política”, que raramente nossos comentaristas

do Estatuto enfrentam para além das paráfrases; confundindo-se, algumas vezes, essa ação de formulação de política para sua aprovação final, com uma inexistente e excessivamente ampla “deliberação sobre as políticas” (*sic!*), sem respaldo nas normas legais⁴⁷ e técnicas, confundindo-se, desse modo, a natureza do poder decisório (deliberativo e não consultivo) dos conselhos, com suas atribuições legais.

O que significa “formular” uma determinada política pública de maneira geral? A expressão “formulação” etimologicamente tem o sentido de parametrizar por meio de determinados marcos referenciais. Ou seja, tem o sentido de estabelecer paradigmas, princípios, diretrizes e bases para a operacionalização das políticas públicas. No fundo, “formular políticas” significa reduzir-se a fórmulas normativas e conceituais o desenvolvimento e a

⁴⁶ Normas suplementares e gerais (§§ 1.º a 3.º do artigo 24 da Constituição).

⁴⁷ O ESTATUTO, no seu artigo 88, fala em “deliberar e controlar ações”; etimologicamente já se vê que no texto legal a conjunção aditiva “e” não permite que se entenda tratar-se de “deliberar ações” (*sic!*) e “controlar ações”. Em verdade, trata-se realmente de “controlar ações” em caráter deliberativo. O regime dos dois verbos (deliberar e controlar) não permite outra interpretação. A palavra “política” não aparece no texto em análise para permitir que se entenda tratar-se de um “deliberar sobre políticas”, como às vezes se afirma equivocadamente, *concessa maxima venia*.

operacionalização de uma política e de suas ações. Isso se fará, portanto, com normas jurídicas ou normas técnicas que estabeleçam essa formulação de parâmetros normativos e conceituais. A formulação de uma política (ou de um programa, mais detalhadamente) integra como fase preliminar, o processo de desenvolvimento ou operacionalização dessa política.

Se pegarmos exemplificativamente a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS),⁴⁸ veremos que ela estabelece que ao Conselho Nacional da Assistência Social compete “aprovar a política”, usando a lei adiante a expressão “formular a política de recursos humanos” para uma das atribuições do órgão executivo nacional.

Todavia, o Estatuto e suas leis suplementares lembradas⁴⁹ não fazem distinção entre o ato deliberativo formal de aprovação final da política e

o ato procedimental intermediário de formulação da política. Nesse caso, deve-se entender por falta de distinção do legislador que os conselhos de direitos da criança e do adolescente são competentes para a formulação e para a aprovação da política de garantia, promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Por fim, é de se reconhecer que a formulação da nossa política de garantia, promoção e proteção de direitos humanos de crianças e adolescentes (a mal chamada “política de atendimento de direitos”), para sua aprovação final, pressupõe que, previamente, se formulem seus marcos normativos, conceituais e político-institucionais, por meio da elaboração de parâmetros para a operacionalização e o desenvolvimento dessa política, ou seja, mediante a formulação de análises do contexto (à guisa de justificativas), de princípios, de diretrizes e de objetivos, estratégias, metas e ações – com uma forma de planejamento estratégico situacional.⁵⁰

⁴⁸ Considerando-se que a Constituição Federal manda aplicar as diretrizes do seu artigo 20, à proteção da criança e do adolescente regulada pelo seu artigo 227.

⁴⁹ Leis federais, estaduais e municipais de criação de conselhos dos direitos da criança e do adolescente, conselhos tutelares, fundos para a infância e adolescência, varas da infância e juventude, promotorias e defensorias públicas e leis específicas sobre execução de medidas socioeducativas, sobre garantia do direito à convivência familiar e comunitária, sobre programas de proteção a vítimas e testemunhas, entre outros.

⁵⁰ Diverso do planejamento operacional ou planejamento de gestão, que integra o campo da coordenação e execução das políticas, fora da área de atuação dos conselhos formuladores e controladores.

Obedecida a supracitada norma-principiológica da Constituição, essa formulação de política deverá ser feita com a ampla e irrestrita “participação da população” por intermédio de suas organizações representativas. Isso se fará na medida em que essa formulação da política e sua aprovação final se procedam em espaços institucionais onde se garanta a paridade entre governo e sociedade civil organizada na sua composição, como os conselhos dos direitos da criança e do adolescente.

Essa necessária participação popular não se esgota apenas nas deliberações desses conselhos mediatizadores, mas também deve manifestar-se na participação proativa da sociedade civil organizada, por meio das suas expressões organizativas e das suas articulações,⁵¹ diretamente em processos de discussão, deliberações/indicações e pré-formulações nesses espaços não institucionais da sociedade.

Em conclusão, o Fórum Nacional DCA e seus homólogos locais, portanto, têm legitimidade jurídica e política para promoverem

discussões e aprovarem indicações pré-formuladoras, quando se tratar da formulação e do planejamento estratégico situacional da política de garantia, promoção e proteção de direitos (humanos) de crianças e adolescentes.

O Fórum Nacional DCA e seus homólogos locais farão isso de maneira autônoma e concorrentemente com os conselhos dos direitos da criança e do adolescente, e mesmo com os membros desses conselhos escolhidos pelas assembleias da sociedade civil para ter assento neles.

Também a área governamental tem a mesma legitimidade para promover discussões e aprovar indicações pré-formuladoras, pois o Brasil – na configuração do seu Estado democrático de direito – optou pelo modelo misto de democracia representativa e participativa (art. 1.º da Constituição).

De qualquer maneira, estabelecido se tenha que essa formulação em definitivo de tal política no campo dos direitos humanos (a partir das indicações, subsídios e estudos preliminares do governo e da

⁵¹ Fóruns e frentes de entidades sociais, por exemplo.

sociedade)⁵² é de responsabilidade dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, nos três níveis, competindo ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente a formulação das normas e diretrizes gerais, sem prejuízo do papel suplementar dos conselhos locais (municipais e estaduais).

**A POLÍTICA NACIONAL DE
GARANTIA, PROMOÇÃO E
PROTEÇÃO (DEFESA?) DE
DIREITOS HUMANOS PARA A
CRIANÇA E O ADOLESCENTE**

**Políticas Públicas em Favor
de Crianças e Adolescentes**

Dentro do amplo “sistema garantia de direitos humanos da criança e do adolescente”⁵³ – visto acima como parte de um meta-sistema de garantia, promoção e proteção de direitos humanos em geral⁵⁴ –, há de se desenvolver políticas públicas que abranjam ações (programas e serviços) variados em favor da criança e do adolescente: educação, saúde,

assistência social, trabalho, cultura, relações exteriores, segurança pública, planejamento e orçamento, promoção de direitos humanos.

Porém, o ECA, no *caput* do seu artigo 86 e nos incisos I a V do artigo 87, estabelece, para o efeito dessa lei (isto é, para assegurar a “proteção integral”, na forma do seu artigo 1.º), que será instituída uma chamada “política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente” ou política de garantia, promoção, proteção de direitos humanos de criança e de adolescentes,⁵⁵ que passou a integrar o âmbito geral da política nacional de direitos humanos (Cf. BRASIL, 2009), quando ela foi mais claramente formulada e mais bem explicitada no Brasil: o artigo 3.º do Estatuto diz que crianças e adolescentes “gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana”, ou seja, de todos os direitos humanos positivados pela ordem jurídica brasileira. Maior clareza seria preciso?

Essa citada política, estrategicamente, cortará de maneira transversal (multidisciplinar,

⁵² Incluindo-se os organismos e agências internacionais.

⁵³ Resolução n.º 113 do Conanda.

⁵⁴ “Ambiência sistêmica ou sistema holístico” (NOGUEIRA NETO, 2010) e “sistema autopoietico” (TRINDADE, 2007).

⁵⁵ Na formulação dada pelos estudos preliminares para a planificação decenal dessa política, para, que se desenvolva, no âmbito do Conanda, material agora sob consulta pública.

intersetorial e multiprofissionalmente) todas as políticas públicas: infraestruturantes (Agricultura, Indústria, Comércio, Transporte e outras); institucionais, Segurança Pública, Direitos Humanos, Defesa do Estado, etc.; econômicas e sociais – respectivamente, Fiscal, Cambial, etc. e Educação, Saúde, Previdência Social, Assistência Social, entre outras áreas. Cabe a ela reforçar a ideia de que a satisfação das necessidades básicas, dos interesses e dos desejos, por qualquer dessas políticas públicas, antes de tudo, é um direito do cidadão-criança e do cidadão-adolescente e, ao mesmo tempo, um dever do Estado, da família e da sociedade.

Essa deverá ser uma política estratégica, e não estritamente operacional de atendimento direto, ou seja, uma política que desenvolverá ações afirmativas em favor dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, incidindo sobre todas as políticas públicas sem limites de abrangência. Será, além disso, uma política que desenvolverá ações de proteção de direitos, quando ameaçados ou violados, facilitando e qualificando o acesso à Justiça para esse segmento infanto-adolescente.

Essa é uma política de direitos humanos que deverá desenvolver-se, quando formulada/normalizada e planificada mais aprofundadamente, por meio de três linhas estratégicas essenciais (sem prejuízo de outras que a análise da situação, isto é, que a conjuntura aponte):

a) a primeira linha deverá ter um caráter de atendimento inicial, direto, integrado, emergencial e, ao mesmo tempo, impulsionador/fomentador da efetivação dos direitos fundamentais e, consequentemente, da inclusão preferencial de seus beneficiários (vítimas de violação de direitos), tanto nas políticas públicas do Executivo quanto nas políticas de acesso à Justiça⁵⁶ do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública; por exemplo, os programas, serviços e ações de:

- a.1 proteção de vítimas e testemunhas;
- a.2 atendimento inicial integrado, acautelamento inicial e internação provisória

⁵⁶ Cf. Emenda Constitucional n.º 45: Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público, como formuladores dessa política judicial e público-ministerial.

de adolescentes em conflito com a lei;

a.3 combate à subnotificação no registro civil das pessoas naturais;

a.4 enfrentamento do abuso e exploração sexual;

a.5 observatório de violação de direitos (gerenciamento de dados e informações);

b) a segunda linha atua indiretamente por meio de ações de mobilização social, de *advocacy* e de outras ações estratégicas,⁵⁷ em favor dos direitos fundamentais (direitos humanos positivados), incidindo sobre a formulação das demais políticas e a coordenação/execução dos serviços, programas e ações dessas políticas todas do Executivo.⁵⁸

c) a terceira linha atua indiretamente, também, mediante ações de mobilização

social, de *advocacy* e de outras ações estratégicas, em favor dos direitos fundamentais (*idem*), incidindo sobre a formulação da política judicial e público-ministerial e sobre sua coordenação e execução de seus serviços, programas e ações do Poder Judiciário e do Ministério Público.⁵⁹

Em todas essas três linhas, o fulcro central das ações dessa mencionada política de direitos humanos infanto-adolescentes está, por exemplo, em assegurar que os paradigmas ético-políticos e os princípios jurídicos dos direitos humanos (gerais e geracionais) tenham prevalência, ou seja, tenham efetividade sociopolítica e eficácia jurídica: dignidade humana, liberdade, diversidade/pluralidade, igualdade, universalidade, integralidade, não discriminação, superior interesse e participação proativa da criança e do adolescente, proteção especial em casos de violação de direitos, prioridade no atendimento.

Deve ser do escopo dessa política citada, por exemplo, que o princípio do superior interesse da criança/adolescente (Constituição,

⁵⁷ Monitoramento, apoio institucional, construção de competências (formação), empoderamento, parceria (articulações & integrações).

⁵⁸ Originalmente pelos conselhos setoriais de políticas públicas e pelos órgãos próprios de execução: por exemplo, Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e sua Secretaria de Assistência Social Federal.

⁵⁹ Cf. nota 29.

Convenção sobre os Direitos da Criança e o ECA) tenha prevalência, efetividade política e eficácia jurídica, concretamente, na real prioridade absoluta do seu atendimento pelo Estado, sociedade e família, por exemplo, no processo de elaboração e execução do orçamento público.

Desse modo, também em outro exemplo: essa citada política de direitos humanos infanto-adolescentes igualmente deverá desenvolver ações afirmativas em favor da igualdade material de todas as crianças e adolescentes, promovendo o respeito à sua diversidade de gênero, raça/cor, etnia, orientação sexual. além de proteger esse público quando submetido às inúmeras formas de discriminação e de exploração e violência decorrentes.

Mais um exemplo, desta vez, tocando no coração da nova normativa internacional sobre direitos da criança, a Convenção sobre os Direitos da Criança: tal política finalmente deverá desenvolver ações em favor do direito à participação proativa de crianças e adolescentes, isto é, do seu direito de ser ouvido e de ter sua opinião considerada na medida do seu grau de maturidade (art. 12, 2), indo além da mera metodologia do “protagonismo

juvenil” para se alcançar a essência desse princípio jus-humanista.

Estratégias de Controle dessa Política Especial de Garantia, Promoção e Proteção de Direitos Humanos Infanto-Adolescentes– Monitoramento & Avaliação

Por fim, essa política de garantia, promoção e proteção de direitos (humanos) de crianças e adolescentes deveria ter sua efetividade assegurada e operacionalização qualificada e aperfeiçoada, por meio de determinados espaços “governamentais e não governamentais” (ou instâncias públicas) e de específicos mecanismos de acompanhamento, avaliação e monitoramento, isto é, mediante controle social-difuso (pela sociedade civil organizada, especialmente, via seus fóruns, comitês e das próprias expressões organizativas do movimento social isolada e diretamente) e também o controle institucional (pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, Ministério Público, Parlamento, Tribunais de Contas, entre outros).

Para que esse subsistema de controle⁶⁰ (acompanhamento, avaliação & monitoramento) seja operacionalizado e funcione eficiente (melhores resultados) e eficazmente (maior impacto), é preciso minimamente o seguinte:

- a) discussão ampla entre a organização social, especialmente via essas instâncias articuladoras da sociedade civil (fóruns), de modo a pautar politicamente as questões e a mobilizar a sociedade;
- b) elaboração de diagnóstico da situação,⁶¹ com atualização periódica, pela sociedade civil organizada, pelo governo para subsídio dos Conselhos;
- c) construção preliminar e propositiva de matrizes e parâmetros, como indicadores para o acompanhamento, avaliação e monitoramento, tanto por essas instâncias da sociedade civil quanto pelo governo, com indicações (planos sociopolíticos);

d) exame e referendo, pelos conselhos dos direitos, desse material, a ser promulgado como normas administrativas regulamentares, em caráter deliberativo e vinculante, no que for cabível, isto é, na esfera estrita de sua competência legal.

Esses mecanismos de controle (acompanhamento, avaliação & monitoramento), dentro do amplo sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente, têm campos de atuação dos mais importantes, mas, na verdade, estão sendo pouco explorados pela maior parte dos órgãos governamentais, das entidades sociais (especialmente mediante seus fóruns) e dos próprios conselhos.

Exemplificando: o controle do desenvolvimento da própria política de promoção dos direitos (humanos), por meio do cumprimento do disposto no parágrafo único do artigo 90 e no caput do artigo 91 do ECA, que trata do registro de entidades sociais e do registro de programas governamentais e não governamentais, pelos conselhos municipais dos direitos. Outro exemplo: a montagem do chamado "Orçamento-Criança" e, a partir daí, o acompanhamento-monitoramento tanto da elaboração

⁶⁰ Subsistema integrante do amplo sistema de garantia de direitos humanos (cf. Resolução n.º 113 do Conanda).

⁶¹ Nesse ponto, necessário se torna envolver, algumas vezes, o meio acadêmico (Universidades), sem prejuízo da atuação dos núcleos/centros de estudos e pesquisas (autônomos).

orçamentária quanto da sua execução. Mais: o acompanhamento do funcionamento dos programas socioeducativos (unidades de internação e semiliberdade, unidades de acautelamento inicial, programas de liberdade assistida). Idem, quanto a abrigos, etc.

Gestão & Financiamento

Realmente, na formulação geral da política de garantia, promoção e proteção de direitos humanos há de se enfrentar a questão da gestão pública e do financiamento dessa política especialmente; mas numa visão estratégica e não operacional – no estabelecimento, por exemplo, de diretrizes gerais, para o financiamento dessa política pelo orçamento público e, portanto, mediante fundos públicos pelos direitos da criança e do adolescente (FIA). Esse último, com seu funcionamento já regulamentado pela Resolução do Conanda, que deverá ter essa norma regulamentar revista, reformada e adaptada ao novo plano decenal geral em elaboração. O plano nacional decenal geral não deve ficar adstrito aos atuais modelos de gestão pública e de gestão financeira previsto: ele deverá também propor alterações no ordenamento jurídico

(leis, decretos, portarias, resoluções, etc.) existente, que trata atualmente dessa área da gestão e financiamento público.⁶²

NATUREZA E CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA DE GARANTIA, PROMOÇÃO E PROTEÇÃO (DEFESA) DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Uma Política Intersectorial

O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê, no seu artigo 86, o desenvolvimento de uma "política de atendimento de direitos da criança e do adolescente", ou, dito melhor, como se viu atrás: uma política de garantia, promoção e proteção de direitos da criança e do adolescente dentro do vasto campo da política nacional de direitos humanos. Obviamente, não se trata aqui de nenhuma política setorial, como as políticas sociais setoriais básicas (educação, saúde, assistência

⁶² Assim o fez recentemente com o Plano Nacional de Garantia e Promoção do Direito à Convivência Familiar, aprovado em Resolução conjunta do Conanda e do CNAS e que indicou muitas alterações a serem feitas futuramente ao ECA. Indicativos esses que resultaram em parte na Lei n.º 12.10/2009 (a chamada nova lei da adoção), mas que nesse processo de reforma legislativa não se repetiu o processo democrático de elaboração originalmente do Estatuto e do citado Plano.

social, etc.), mas sim de uma política institucional autônoma, de caráter intersetorial, a cortar transversalmente todas as demais políticas públicas sociais (educação, saúde, assistência social, por exemplo), institucionais (defesa do Estado, relações exteriores, segurança), econômicas (cambial, crédito, monetária) e infraestruturantes (transporte, comunicação social, agricultura, indústria, energia, turismo, portuária, saneamento básico).

Essa política institucional teria o condão – por meio de suas instâncias públicas de formulação, coordenação, execução e controle (interno) e dos seus mecanismos político-administrativos – de garantir, proteger e promover, como direitos constitucionais fundamentais (isto é, direitos humanos geracionais de crianças e adolescentes), certos direitos reconhecidos de modo geral pela Constituição Federal (art. 21 a 24), para fins de sua normatização regulatória: ou seja, direitos consagrados no campo de quaisquer das políticas públicas. Segundo a Constituição brasileira, os direitos fundamentais são direitos de hierarquia superior, consagrados em normas-princípios autoaplicáveis, acima das normas-regras prevalentes na legislação infraconstitucional.

Confusões Reducionistas

Dessa maneira, é realmente absurda a confusão que muitos ainda fazem entre essa política de garantia, promoção e proteção de direitos humanos ("política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente" – Estatuto e conselhos dos direitos, citados – e a política de assistência social, por exemplo. Puro ranço de antigas doutrinas científicas (exemplo, a doutrina da situação irregular, entre nós, no Cone Sul latino-americano), de revogadas legislações (como o revogado Código de Menores) e de políticas assistencialistas repressoras (a exemplo do Bem-Estar do Menor, nas quais o tutelarismo era seu mais importante pilar. Só que a atual política de garantia, promoção e proteção de direitos humanos se firma na doutrina jus-humanista, também chamada entre nós de "doutrina da proteção integral".⁶³ Ao mesmo tempo, a política de assistência social constrói um caminho de negação do clientelismo,

⁶³ Essa não se trata propriamente de uma doutrina científica disciplinar ou multidisciplinar sistematizada, mas sim de uma construção teórica a ser usada como chave hermenêutica (sentido teleológico) para a exegese/interpretação de toda normativa internacional e nacional, construída na América Latina principalmente como fruto das estratégias de *advocacy* e de construção de capacidades do Unicef.

do "primeiro-damismo", do assistencialismo, do focalismo. Novos paradigmas para ambas, mas só confirmam a autonomia de cada uma.

Alguns desavisados querem reduzir simplesmente o ECA, sua política de direitos humanos e os conselhos dos direitos da criança e do adolescente a meras "especializações" da Lei Orgânica da Assistência Social, da sua política decorrente, do seu sistema único e dos seus conselhos setoriais. Como se os primeiros tratassem apenas de um *setor* da assistência social: o das crianças e adolescentes socialmente vulnerabilizados ou em situação de risco pessoal e social.

Ora, o Estatuto da Criança e do Adolescente não permite tal visão corporativa, reducionista e equivocada da abrangência de ação da sua política e dos conselhos dos direitos. Na verdade, não se trata de um ter prevalência sobre o outro ou concorrer com o outro, mas, sim, realmente de abrangência. Os conselhos intersetoriais (como os dos direitos da criança, da mulher, da igualdade racial, das pessoas com deficiência, etc.) têm uma abrangência maior que qualquer dos conselhos setoriais (saúde, educação, assistência social). No entanto, não uma importância

maior, pois suas funções são bastante díspares, sem confusão, superposição e concorrência. Em que dispositivos seus a Lei Orgânica da Assistência Social teria revogado expressa e implicitamente o Estatuto da Criança e do Adolescente para que se possa assegurar que não existe espaço hoje para a formulação de uma política autônoma de garantia, promoção e proteção de direitos humanos da criança e do adolescente? Ou, olhando-se de outro prisma, será que o atual Programa Nacional de Direitos Humanos 3 deverá ser entendido absurdamente como parte integrante da Política de Assistência Social?

Programas de proteção a clientela específicas existem em qualquer das políticas sociais. Inclusive e especialmente no campo da política de assistência social, como os programas de proteção social de crianças e adolescentes vulnerabilizados e em risco social, por exemplo. Contudo, programas, serviços, ações e atividades não se confundem com políticas, no seu sentido amplo e puro – e sim as integram como partes. Por exemplo: toda e qualquer forma de exploração laboral da criança e do adolescente⁶⁴

⁶⁴ Trabalho precoce, trabalho doméstico, prostituição, narcotráfico, trabalho noturno,

deverá se prevenida e erradicada (ou proibida e eliminada imediatamente, conforme o caso) por meio de serviços/atividades e programas/projetos de proteção especial de direitos da política de garantia, promoção, proteção de direitos humanos, articulados e integrados com programas/projetos e serviços/atividades das políticas de saúde, de educação, de cultura, de assistência social, de proteção no trabalho,⁶⁵ de segurança pública, de agricultura, das relações exteriores, etc. A erradicação do trabalho infantil no Brasil não é uma questão puramente de assistência social, mas o é também.

Modelo Institucional Federal

No passado, depois da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, o governo federal especificamente entregou a coordenação dessa política (institucional e intersetorial) de garantia, promoção, proteção de direitos, à Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), vinculada ao Ministério do Bem-Estar

Social, que a nomeava como “política de proteção especial”. A vinculação do CBIA ao Ministério do Bem-Estar Social, naquela época, tinha certo ranço do “velho regime”: um órgão novo, com responsabilidades novas e revisionistas (e que a isso se propunha e estava alcançando realmente antes de sua extinção), preso, ainda que formal e institucionalmente, ao modelo assistencial do passado. Por sua vez, nidificou-se o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), responsável pela formulação e controle dessa política na Presidência da República (!); reforçando, com isso, a natureza de intersetorialidade ao fazê-lo responsável pela concertação nacional em favor dos direitos fundamentais de infanto-adolescentes.

Posteriormente, com a apressada extinção da Fundação CBIA, o Conanda foi vinculado ao Ministério da Justiça, responsável pela “política de defesa da cidadania”. Nesse Ministério de Estado, criou-se o Departamento da Criança e do Adolescente na estrutura da Secretaria Nacional da Cidadania, transformada em Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, ficando esse órgão responsável pela coordenação nacional dessa política de garantia,

trabalho perigoso, insalubre e penoso, trabalho escravo, etc.

⁶⁵ Cf. nota 29.

promoção e proteção dos direitos humanos da infância e adolescência.

Atualmente, toda a política de direitos humanos foi deslocada, em boa hora, para a Presidência da República, sob a responsabilidade direta de uma Secretaria de Estado (mais estratégica que operacional) do Ministério Extraordinário: Secretaria dos Direitos Humanos (com sua Subsecretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente). Essa é uma vitória que não pode ser abandonada.

Modelos Estaduais e Municipais

Na esfera estadual e municipal, o nicho institucional dessa política de garantia, promoção e proteção dos direitos humanos (crianças/adolescentes) varia de um lugar para outro. Em uns, está ela nidificada em Secretarias de Ação Social, de Desenvolvimento Social, de Solidariedade Humana, de Assistência Social e até de Educação. Em outros estados, em Secretarias de Justiça ou de Segurança Pública – algumas poucas. Em outros raros, diretamente vinculadas ao Chefe do Poder Executivo – Casa Civil, Gabinete do Governador. Finalmente, no caso do

Paraná, há uma Secretaria de Estado exclusiva para a área.

A primeira experiência, em determinados governos e em certos momentos, tem levado ao risco de confundir a política de direitos humanos com a política de assistência social, de maneira reducionista, desprezando a ótica da priorização absoluta, da intersectorialidade, da exigibilidade preferencial dos direitos fundamentais. Nesse caso, transforma essa "política de direitos humanos" em um mero ramo especializado da Assistência Social: os conselhos dessa última seriam "conselhos de política pública", enquanto os conselhos dos direitos da criança e do adolescente, seriam apenas "conselhos temáticos" (?). Essa distorção pode levar-nos aos tempos da "Política do Bem-Estar do Menor", em boa hora extinta (Sistema Funabem-Febem).

A segunda experiência de nidificação em Secretarias da Justiça e Cidadania tem o perigo de fazer repetir modelos do passado (Sistema SAM-SEAM) de triste memória, em que o problema dos "menores abandonados e delinquentes" era uma questão de segurança e seu atendimento se fazia de maneira assemelhada ao atendimento prisional: as Secretarias de Justiça estaduais ainda não

conseguiram construir uma prática renovada de "defesa da cidadania", apesar do nome mais das vezes e das boas intenções. Seu quadro de pessoal tem razoável competência (e vícios também) no trabalho com determinadas linhas tradicionalmente suas: trabalhar na articulação política do Poder Executivo com os Poderes Legislativo e Judiciário, com o Ministério Público, com os poderes municipais e com a Sociedade (quando não perderam para a Casa Civil ou Secretarias de Governo, em alguns Estados) no trabalho de supervisão geral de órgãos como as Ouvidorias Gerais e as Defensorias Públicas (quando não assumem sua autonomia constitucional) e principalmente no trabalho de administração do sistema prisional. Quando não, em determinadas experiências, funcionam em conjunto com a Segurança Pública.

A conjuntura local dirá qual a melhor vinculação administrativa, levando-se em conta uma série imensa de variáveis: de qualquer maneira, a melhor solução está na vinculação a um Ministério, Secretaria estadual ou municipal ou outro órgão público: (a) que a reconheça como política autônoma; (b) que a reconheça como política de garantia de direitos

humanos e não "política de clientela"; (c) que tenha maior abertura para a intersetorialidade, com maior capacidade de articulação interinstitucional; e (d) que tenha realmente força política (poder/prestígio).

**OPERACIONALIZAÇÃO DA
POLÍTICA DE GARANTIA,
PROMOÇÃO E PROTEÇÃO
(DEFESA) DE DIREITOS DA
CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

**Os Programas e Serviços
Específicos de Socioeducação
(Sanção) de Adolescentes em
Conflito com a Lei de Proteção
Especial de Direitos Humanos de
Crianças e Adolescentes Credores
de Direitos**

Tanto os programas e serviços específicos de socioeducação (sanção) de adolescentes em conflito com a lei quanto os de proteção especial de direitos humanos de crianças e adolescentes credores de direitos, são dirigidos a público-alvo e a situações próprias, que os distinguem dos programas de proteção de outras políticas públicas (por exemplo, os programas de proteção socioassistencial para crianças e

adolescentes em situação de risco ou socialmente vulnerabilizados, típicos da política de assistência social).

Os programas, serviços e as ações públicas de proteção especial de direitos humanos para crianças e adolescentes se dirigem a todo o segmento infanto-adolescente que tenha seus direitos ameaçados ou violados (art. 98 do ECA) – são eles universais e focalistas, a um só tempo!

Não é uma situação social (vulnerabilidade social, carência, etc.) que justifica a intervenção desses programas/serviços previstos no ECA, e sim uma situação jurídica: isto é, o não reconhecimento e não garantia de direitos fundamentais nas áreas citadas anteriormente como exemplo da educação, da saúde, da assistência social, da cultura, do lazer, do trabalho.

O ECA discrimina exemplificativamente, nos incisos I a VII do artigo 87,⁶⁶ alguns tipos de programas e serviços socioeducativos (adolescentes em conflito com a lei) e protetivos específicos de direitos humanos (crianças e adolescentes credores de direitos), a serem

normalizados, criados e mantidos,⁶⁷ no âmbito dessa política de garantia, promoção e proteção de direitos humanos infanto-adolescentes (ou não!), por outras leis subsequentes (leis orgânicas) e outras normas operacionais básicas federais, estaduais e municipais.

No artigo 90, o ECA fala em “regimes” para a “manutenção por entidades de atendimento”, de “programas de proteção e socioeducativos” (*sic!*), ou no âmbito da política de garantia, promoção e proteção de direitos humanos da criança e do adolescente ou em qualquer outra política pública (assistência, social, educação, segurança pública, cultura?) a depender de leis orgânicas e atos administrativos reguladores posteriores:

1. Liberdade assistida
2. Semiliberdade
3. Internação
4. Orientação e apoio sociofamiliar
5. Apoio socioeducativo em meio aberto
6. Colocação familiar

⁶⁶ Nova redação dada pela Lei Federal n.º 12.010, de 2009, incluindo-se os incisos VI e VII.

⁶⁷ “Programas específicos” (ECA, art. 88, III).

7. Acolhimento institucional⁶⁸ (antigo regime de abrigo).

Numa discutível redação técnico-legislativa, o ECA confusamente discriminou esses citados regimes, serviços e programas de maneira tal que se poderia presumir que estava instituindo e criando organicamente serviços e programas de uma política determinada, mal chamada por ele de “política de atendimento de direitos” (*sic!*). Isso se presumiria se estivéssemos fazendo uma mera interpretação gramatical dos seus dispositivos referentes a essa citada política (art. 86, 87 e 90). Contudo, em se fazendo uma devida interpretação sistemática e teleológica dessas normas citadas (como determina o art. 6.º do Estatuto) dever-se-á entender que ali naqueles dispositivos examinados apenas se está apontando exemplificativamente áreas de intervenção para essa “política de atendimento de direitos”, ou dito melhor, para essa política de garantia, promoção e proteção dos direitos humanos.

Observe-se que o ECA dispõe sobre a “proteção integral de crianças e adolescentes”, como estabelece seu artigo 1º, editado com base no

permissivo do inciso XV do artigo 24 e no parágrafo 1.º do citado artigo da Constituição Federal, que diz competir à União legislar (concorrentemente com os Estados Federados e com o Distrito Federal) por meio de “normas gerais” sobre “proteção da infância e juventude”. A Constituição Federal faz distinção entre: (a) regular direitos, legislando sobre eles diretamente (artigos 21 e 24);⁶⁹ (b) regular direitos, legislando sobre diretrizes, bases e a organização em sistemas de determinadas políticas públicas (Educação, cultura, previdência, seguridade social, defesa, transporte, etc.)

Com esse entendimento, examine-se o artigo 87 e seus incisos: o Estatuto estaria realmente criando e organizando aqueles “serviços” mencionados nos seus incisos III a V e aquelas “políticas” mencionadas nos seus incisos I e II? Ora, as políticas sociais citadas nos incisos I e II já eram preexistentes e deveriam ser reguladas por leis orgânicas próprias, como foram (LOS, LOAS, LDB, etc.). Em verdade, no citado dispositivo se queria dizer que competia à política especial prevista no artigo 86 incidir

⁶⁸ Nova redação dada pela Lei Federal n.º 10.012/2009, de 3 de agosto de 2009.

⁶⁹ Direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, do trabalho, tributário, financeiro, penitenciário, proteção ao patrimônio histórico.

sobre tais políticas sociais, para ali, no interior delas – como uma linha estratégica –, garantir, promover e proteger os direitos fundamentais de criança e adolescentes. Do mesmo modo: os serviços especificados nos incisos III a V igualmente já preexistiam no campo de outras políticas e lá encontravam sua nidificação (a localização de desaparecidos, por exemplo, na segurança pública) e ali se queria dizer a mesma coisa dita de relação aos incisos I e II.

Com uma posterior formulação e normalização dessa política de garantia, promoção e proteção de direitos (humanos) da criança e do adolescente esses serviços, programas e serviços deveriam ser criados concretamente, ou no bojo dessa política, como forma de atendimento direto ou no bojo de qualquer outra política. Nesse último caso, sujeito está à incidência externa da política de garantia, promoção e proteção de direitos humanos (direitos fundamentais) da criança e do adolescente.

Assim, normatizou-se, formulou-se, planejou-se, por exemplo, na área da assistência social, em que depois de editada a Lei Orgânica da Assistência Social, posteriormente por

atos normativos deliberativos do Conselho Nacional de Assistência Social foi formulada essa política (Resolução n.º 145/2004) e foi mais instituído e regulamentado o Sistema Único da Assistência Social (SUAS). De igual maneira, procedeu-se na área da Saúde, da Educação, da Segurança Pública, etc.

**Características Maiores
desses Serviços e Programas
Específicos de Proteção de Direitos
Humanos Infanto-Adolescentes**

Os programas e serviços de proteção especial de direitos humanos, de modo geral, são assim vistos por Mesquita Neto e Affonso (2002, p. 21) como ações:

[...] que visam aumentar o grau de proteção contra graves violações de direitos humanos, direcionadas à população em geral, a grupos de pessoas especialmente vulneráveis a estas violações ou a grupos de pessoas que já foram vítimas destas agressões. São ações que visam prevenir a ocorrência de violações de direitos humanos antes que elas aconteçam, ou atender às vítimas imediatamente após a ocorrência das violações ou no longo prazo, que devem ser preservadas e fortalecidas.

Tal característica deverá ter os serviços e programas de proteção

especial dos direitos humanos geracionais.

Esses serviços e programas específicos⁷⁰ deveriam ser, em primeira instância, numa primeira linha estratégica (mas não única!), a depender da necessidade conjuntural, como "centros integrados de atendimento inicial" dirigidos à população infanto-adolescente, numa linha preventiva e de atendimento emergencial, precário e encaminhador, funcionando principalmente como "retaguarda" para os conselhos tutelares e varas da infância e da juventude (e os órgãos do Ministério Público, da Defensoria Pública). Seus operadores são basicamente "defensores de direitos humanos", qualquer que seja sua formação acadêmica e profissional.

São esses serviços e programas de proteção especial os preferenciais "provedores/portais" da rede de atendimento direto, na ampla ambiência sistêmico-holística do Sistema de Garantia dos Direitos Humanos, ao lado dos conselhos tutelares e dos órgãos do Ministério Público. Por meio deles e após um trabalho integrador e preparatório, as crianças e os adolescentes,

adjetivados de alguma forma por suas circunstâncias de vida (explorados ou abusados sexualmente, em situação de rua, soropositivos, torturados, vítimas de maus-tratos, narcotraficantes, abandonados, drogaditos, explorados no trabalho, etc.) poderão ser encaminhados a serviços e programas das políticas sociais básicas ou de certas políticas institucionais e econômicas, como *sites* dessa "rede" maior de atenção integral à população infanto-adolescente. Nessas características apontadas, certamente estão a essencialidade e o diferencial dos programas e serviços de proteção especial, de relação aos serviços e programas das demais políticas públicas que podem incidir sobre essas crianças e adolescentes credores de direito, concorrente e superpostamente.

O ECA, por ser norma nacional e geral de proteção integral de direitos, pouco detalhou a respeito, apenas rotulando os serviços e programas em questão, deixando, portanto, para que leis federais, estaduais e municipais e suas decorrentes normas administrativas regulamentadoras (NOB) os criassem, definindo seu campo de atuação e suas atribuições.

⁷⁰ "Criação e manutenção de programas específicos." (ECA, art. 88, III).

**Características Maiores
desses Programas Socioeducativos
(Sancionatórios) para Adolescentes
em Conflito com a Lei**

Antecipando-se à formulação da multicitada Política de Garantia, Promoção e Proteção de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente,⁷¹ no passado, formulou as diretrizes para o desenvolvimento dos programas socioeducativos destinados a adolescentes declarados pelo sistema de Justiça Juvenil como autores de atos infracionais; assim, por meio de uma Resolução sua em que aprovou o Sistema Nacional SocioEducativo (Sinase), a ser obedecida como norma de garantia, promoção e proteção de direitos humanos, quando da sua operacionalização por qualquer outra política pública (assistência social, por exemplo).

Assim sendo, futuramente, após a edição do amplo plano nacional decenal (e/ou genérica norma operacional básica ou de lei federal específica) referente à política de

garantia, promoção e proteção de direitos humanos de crianças e adolescentes, essas normas específicas do Sinase merecerão obviamente uma revisão. No momento, há de se considerar matéria vencida nesse ponto e se retirar (ou não!) do próprio texto do Sinase muitas lições e evitar desvios no processo em andamento de formulação da política de garantia, promoção e proteção de direitos humanos de crianças e adolescentes.

**Incidência sobre os Serviços e
Programas das Demais Políticas**

Em outra linha estratégica de atuação, a política de garantia, promoção e proteção de direitos humanos da criança e do adolescente⁷² (obviamente como o faz a genérica política de direitos humanos de relação a toda a pessoa humana) deve fomentar, facilitar, articular a inclusão de seu público-alvo de credores de direitos, a partir daqueles seus serviços e programas específicos de proteção especial e socioeducativos – primeira linha estratégica, atrás analisados –, nos

⁷¹ Mais uma vez, o Conanda, “comendo pelas beiradas”, fez antecipadamente a formulação da execução dos programas socioeducativos de relação à formulação do total da política de garantia, promoção e proteção de direitos humanos de crianças e adolescentes.

⁷² Insistindo na lembrança: a mesma coisa que “política de atendimento de direitos” (cf. art. 86 do ECA).

programas e serviços das demais políticas públicas, especialmente das políticas sociais básicas: educação, saúde, assistência social, trabalho, previdência, segurança pública, cultura, desporto, etc.

Assim sendo, a referida política de garantia e seu decorrente sistema político-institucional lançam seu público de crianças e adolescentes credores de direitos e de adolescentes em conflito com a lei – *ad intra* – aos braços dos “cuidadores”, operando nos seus serviços e programas de proteção especial (premial) e de socioeducação (sancionatória).

Entretanto, essa missão da política de garantia de inclusão privilegiada e acompanhada nos serviços e programas das demais políticas públicas (educação, saúde, assistência social, educação, segurança pública, relações exteriores, trabalho, cultura, planejamento-orçamento, etc.), na prática cotidiana, sofre algumas ambiguidades: algumas vezes, essa política de garantia é vista apenas como mera articulação das políticas sociais (garantir acesso à escola, por exemplo); outras vezes, ela é reduzida aos seus programas de proteção especial (abrigo, por exemplo) ou socioeducativos (internação).

O ideal é assegurar que ela (como toda política em favor de Direitos Humanos) tem como missão última o asseguramento do acesso qualificado de seu público a quaisquer dos serviços e programas de todas as políticas públicas, inclusive das políticas judiciais. Ao mesmo tempo, para isso atingir como ponto-ômega, essa política aqui em foco precisa da institucionalização e manutenção dos seus serviços e programas específicos, quando criados, numa linha nitidamente estratégica.

Exemplificando

Assim, a sociedade civil organizada⁷³ poderia apresentar como áreas estratégicas para a formulação e planejamento da política de garantia, promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente algumas das inúmeras indicações – por exemplo – contempladas no “Relatório da Sociedade Civil sobre a Situação dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil”;⁷⁴ tanto referentes

⁷³ Segmento da sociedade com forte conotação ideológica, transformadora e emancipadora, que o Fórum Nacional DCA e seus homólogos nos Estados e em alguns municípios pretende representar.

⁷⁴ Relatório apresentado ao Comitê dos Direitos da Criança das Nações Unidas (Genebra), pela Anced, com a adesão do Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do

especificamente ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (capítulos 1,4-5 do relatório) – por exemplo, “implementação de programas oficiais de proteção a testemunhas e vítimas de crimes contra crianças e adolescentes”, “criação de unidades de internação provisória em espaço físico de das unidades de internação provisória” – quanto referentes genericamente aos sistemas de educação e de saúde (capítulos 2-3 do relatório) – por exemplo, “investimento em programas de nutrição infantil, com ênfase na faixa entre 12 e 60 meses”, “fortalecimento do acompanhamento e do controle social da totalidade dos recursos destinados à educação”.

Em ambos os casos, estar-se-ia procurando operacionalizar a política de garantia, promoção, proteção dos direitos humanos da criança e do adolescente, em suas linhas estratégicas de ação, na forma do Estatuto da Criança e do Adolescente, da Convenção sobre os Direitos da Criança e da Constituição Federal.

Em síntese

Falar-se hoje em “política de garantia, promoção e proteção de direitos humanos da criança e do adolescente” tem um novo sentido: acentua a vinculação das suas normas reguladoras e do seu sistema político-institucional de efetivação dessas normas, aos instrumentos e mecanismos, gerais e especiais, internacionais, regionais (europeu, americano, africano, asiático) e nacionais, de garantia, promoção e proteção de direitos humanos.

Significa a assunção de um compromisso maior com a ótica do direito internacional, dos direitos humanos e do direito constitucional (direitos fundamentais) brasileiro; afastando a tentação de desvincular o movimento de luta pela emancipação de crianças e adolescentes, do movimento maior pela emancipação dos cidadãos em geral, especialmente dos “dominados”, notadamente: trabalhadores, empobrecidos, mulheres, negros, população sem-terra e sem-teto, lésbicas e homossexuais, transgêneros, índios, descapacitados e pessoas com deficiência, pessoas que vivem com HIV, ciganos, loucos, delinquentes, nordestinos, quilombolas, ribeirinhos

Adolescente – DCA e de outras entidades em 2004 (a chamada Coalizão da Sociedade Civil Brasileira).

amazônicos, moradores de favelas, segmentos LGBTT, etc.

É preciso retirar a criança e o adolescente do nicho de sacralização e idealização e da demonização, no qual muitas vezes nosso discurso e nossa prática os entronizam ou condenam, para lutar mais concreta e criticamente pela retirada deles, portanto dos círculos do éden ou do inferno a que estão condenados, como anjos glorificados ou como anjos decaídos.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo. Brasília, 16 jul. 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>>. Acesso em: 8 jan. 2011.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Atos multilaterais em vigor para o Brasil no âmbito dos direitos humanos*. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/dhumanos.htm>>. Acesso em: 16 mar. 2011.

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. *Programa Nacional de Direitos Humanos 3*. Brasília, 2009.

CABRAL, Edson Araújo; NOGUEIRA NETO, Wanderlino; BOSCH, Margarita Garcia; PORTO, Paulo César Maia; NEPOMUCENO, Valéria *et al.* (Org.) *Sistema de garantia de direitos: um caminho para a proteção integral*. Recife: Cendhec / BID, 1993. (Coleção Cadernos Cendhec, v. 8).

GARCÍA MÉNDEZ, Emilio. Infância, lei e democracia: uma questão de justiça. *Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina*, ano 4, v. 5, 1998.

IBGE. Diretoria de Pesquisas. *Síntese de indicadores sociais 2007: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: Comunicação social IBGE, 2007. (Estudos e Pesquisas: Informação Democrática e Socioeconômica, n. 21). Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/sintese_indic/indic_sociais2007.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2011.

LA ROCCA, Césare de Florio. Reflexões sobre liberdade, direitos e deveres humanos. In: BRASIL. Ministério da Justiça. *Políticas públicas e estratégias de atendimento socioeducativo a adolescentes em conflito com a lei*. Brasília: Ministério da Justiça; Unesco, 1998.

LIBÓRIO, Renata Maria Coimbra. Abuso, exploração sexual e pedofilia. In: UNGARETTI, Maria América (Org.). *Criança e adolescente: direitos, sexualidade e reprodução*. São Paulo. ABMP, 2010.

LUHMANN, Niklas. *Ecological communication*. Chicago, University of Chicago Press, 1989.

LYRA FILHO, Roberto. *Direito e lei: o direito achado na rua*. Brasília: Ed. UnB, 1988.

MESQUITA NETO, Paulo de; AFFONSO, Beatriz S. Azevedo (Coord.). *Segundo Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil*. São Paulo: Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos; Brasília: Ministério da Justiça, 2002. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/II%20Relat%C3%B3rio%20Nacional%20de%20Direitos%20Humanos.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2010.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino (Org.). *Atendimento ao adolescente em conflito com a lei: reflexões para uma prática qualificada*. Brasília: Ed. DCA-SNDH-MJ, 1998a. (Caderno n. 1).

_____. *Direitos humanos geracionais*. Fortaleza: SDH & CEDCA-CE, 2005.

_____. Paradigmas ético-políticos e princípios normativo-jurídicos norteadores dos procedimentos de escuta & inquirição de crianças e adolescentes. In: *Oficina sobre o Papel do Psicólogo no Processo de Escuta de Crianças e Adolescentes*. Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 2010.

_____. A proteção jurídico-social. *Revista da Anced*, v. 2, 1998b. Tese aprovada em Assembleia Geral da Anced.

ONU. *Convenção sobre os Direitos da Criança* (1989). Adotada pela Resolução L. 44 (XLIV) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989. Ratificada pelo

Brasil em 24 de setembro de 1990. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/crianca.htm>>. Acesso em: 7 jan. 2011.

PNUD. *Relatório de desenvolvimento humano Brasil 2005: racismo, pobreza e violência*. Brasília, 2005. <http://www.pnud.org.br/gerapdf.php?id01=1610>

TRINDADE, André. *Para entender Luhmann e o direito como sistema autopoietico*. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2007.

VICENTE, Cenise Monte. *Abrigos: desafios e perspectivas*. 1999. Disponível em: <http://www.mp.rn.gov.br/caops/caopij/doutrina/doutrina_assistencia_abrigos.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2011.

ANEXO – Normativa internacional de promoção e proteção de direitos humanos aplicável no Brasil

Título	Data	Promulgação	
		Decreto n.º	Data
<u>Convenção sobre a Escravatura</u>	25/9/1926	66	14/7/1965
<u>Convenção sobre o Instituto Indigenista Interamericano</u>	24/2/1940	36098	19/8/1954
<u>Acordo Relativo a Concessão de um Título de Viagem para Refugiados que Estejam sob Jurisdição do Comitê Intergovernamental de Refugiados</u>	15/10/1946	38018	7/10/1955
<u>Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Cíveis à Mulher</u>	2/5/1948	31643	23/10/1952
<u>Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Políticos à Mulher</u>	2/5/1948	28011	19/4/1950
<u>Convenção para a Prevenção do Crime de Genocídio</u>	9/12/1948	30822	6/5/1952
<u>Declaração Universal dos Direitos Humanos</u>	10/12/1948		
<u>Convenção para a Melhoria da Sorte dos Feridos e Enfermos dos Exércitos em Campanha (I)</u>	12/8/1949	<u>42121</u>	21/8/1957
<u>Convenção para a Melhoria da Sorte dos Feridos, Enfermos e Náufragos das Forças Armadas no Mar (II)</u>	12/8/1949	<u>42121</u>	21/8/1957
<u>Convenção Relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra (III)</u>	12/8/1949	<u>42121</u>	21/8/1957
<u>Convenção Relativa à Proteção dos Cíveis em Tempo de Guerra (IV)</u>	12/8/1949	<u>42121</u>	21/8/1957
<u>Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados</u>	2/7/1951	50215	28/1/1961
<u>Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher</u>	31/3/1953	52476	12/9/1963
<u>Convenção relativa à Escravatura, assinada em Genebra a 25 de setembro de 1926 e emendada pelo Protocolo aberto à assinatura ou à aceitação na Sede das Nações Unidas</u>	07/12/1953	58563	1/6/1966
<u>Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura</u>	7/9/1956	58563	1/6/1966
<u>Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial</u>	7/3/1966	65810	8/12/1969
<u>Protocolo Facultativo ao Pacto de Direitos Cíveis e Políticos</u>	16/12/1966		
<u>Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos</u>	19/12/1966	592	6/7/1992
<u>Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais</u>	19/12/1966	591	6/7/1992
<u>Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados</u>	31/1/1967	70946	7/8/1972
<u>Convenção Americana sobre Direitos Humanos</u>	22/11/1969	678	6/11/1992

<u>(Pacto de São José)</u>			
<u>Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres</u>	18/12/1979	4377(*)	13/9/2002
<u>Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes</u>	10/12/1984	40	15/2/1991
<u>Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura</u>	9/12/1985	98386	09/11/1989
<u>Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador)</u>	17/11/1988	3321	30/12/1999
<u>Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais</u>	27/6/1989	<u>5051</u>	19/4/2004
<u>Convenção sobre os Direitos da Criança</u>	20/11/1989	99710	21/11/1990
<u>Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Relativo à Abolição da Pena de Morte</u>	8/6/1990	2754	27/8/1998
<u>Acordo Constitutivo do Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e do Caribe</u>	24/7/1992	3108	30/6/1999
<u>Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Declaração e Programa de Ação) Viena</u>	25/6/1993		
<u>Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores</u>	18/3/1994	2740	20/8/1998
<u>Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher</u>	9/6/1994	1973	1/8/1996
<u>Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência</u>	7/6/1999	3956	8/10/2001
<u>Protocolo Facultativo à Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres</u>	6/10/1999	4316	30/7/2002
<u>Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos</u>		4463	8/11/2002
<u>Declaração Facultativa à Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial</u>		4738	12/6/2003
<u>Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados</u>	25/5/2000	5006	8/3/2004
<u>Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil</u>	25/5/2000	5007	8/3/2004
<u>Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes</u>	18/12/2002	6.085	19/4/2007

Fonte: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (2007)

(*) O Decreto n.º 4.377, de 13/9/2002 revogou o Decreto n.º 86.460, de 20/3/1984

Rita Wigna de Souza Silva*

Introdução

O artigo que ora apresentamos é fruto de uma pesquisa desenvolvida na Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. O estudo visa compreender como se dá a percepção das mulheres em situação de violência e dos (as) profissionais que trabalham no Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDFM) acerca da aplicação da Lei Maria da Penha na cidade de Mossoró-RN. Pretendemos especificamente identificar a percepção das mulheres que ingressaram com processo judicial no JVDFM sobre a aplicação da Lei Maria da Penha em Mossoró; bem como conhecer na ótica das mulheres as possibilidades de aplicação dessa lei em Mossoró-RN; investigar as ações desenvolvidas pelo JVDFM para que a Lei Maria da Penha seja aplicada em Mossoró; apreender a percepção dos (as) profissionais do Juizado de

Violência contra a Mulher sobre a aplicação da Lei Maria da Penha em Mossoró.

A violência contra a mulher é uma realidade presente na vida da maioria das mulheres, principalmente, das pobres e negras. Ela se dá em razão da cultura patriarcal e machista que é incorporada por toda a sociedade que oprime e violenta as mulheres, pois, embora homens e mulheres nasçam iguais, a sociedade impõe papéis diferenciados para ambos os sexos, em que prevalece em todos os aspectos a superioridade dos homens sobre as mulheres.

Na realidade brasileira, existe uma violência social disfarçada que se reflete fortemente no dia a dia de todas as mulheres fora de sua casa, que faz com que sejam discriminadas na vida pública: no trânsito, no salário inferior ao dos homens, na maior dificuldade de ingressar no mercado de trabalho. Em vista disso, elas constituem a maioria da população mais pobre do mundo. Além dessa violência social, existem as violências físicas, sexuais, morais, psicológicas e patrimoniais, que costumam ocorrer frequentemente dentro de casa, praticadas pelo

* Assistente Social e Especializanda em Direitos Humanos na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

companheiro, marido, namorado, amante ou algum ex, o que as torna mais vulneráveis a essas práticas.

Assim, as mulheres reivindicaram ao Estado serviços de combate a essa forma de violência, tendo como um dos instrumentos de intervenção as políticas públicas. Em 1981, foram criados os grupos SOS Mulher no Rio de Janeiro,¹ em Porto Alegre e Belo Horizonte que se constituíram num espaço de reflexão e mudança da condição de vida das mulheres em situação de violência. Mais tarde, por força da pressão do movimento feminista, foram implantadas as Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres (DEAM). No Brasil, a primeira delegacia foi inaugurada na cidade de São Paulo em 1985. No estado do Rio Grande do Norte, na cidade de Natal, a instalação ocorreu em 1987, e em 1993, no município de Mossoró, local de nosso estudo.

Na década de 1990, a problemática da violência contra a

mulher foi reconhecida pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e pela Organização Panamericana de Saúde (OPAS) e associações de profissionais como um problema de saúde pública, considerada uma violação aos direitos humanos e um limite à democracia pelas agências do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), em diversos tratados, acordos e convenções internacionais.

O método materialista histórico-dialético fundamentou a pesquisa, visto que esse método busca conhecer o real e suas contradições, deixando de lado análises simplistas e superficiais desvendando os fatos para além de sua imediatez. Tomando como base esse método, a pesquisa se fundamentou nas seguintes categorias teórico-metodológicas: violência contra a mulher, patriarcado e relações sociais de gênero, entendendo-as numa relação de totalidade e contradição, inseridas no contexto das relações capitalistas de produção e da opressão advinda do sistema patriarcal, que impõe, dentre outros valores, a subordinação das mulheres aos homens.

No que se refere à categoria violência contra a mulher, compreendemos que ela é fruto da subordinação e opressão das

¹ “Os SOS reuniam representantes de diferentes grupos feministas, ligados a diferentes correntes ideológicas e posições políticas. O objetivo da entidade era estabelecer vínculos entre as militantes feministas e as mulheres vítimas de violência, visando educá-las para o combate da violência através do feminismo.” (IZUMINO, 1998).

mulheres no sistema patriarcal-capitalista. Essa violência, segundo Teles e Melo (2002), constitui-se em uma das formas mais perversas de discriminação das mulheres, além de representar uma grave violação aos direitos humanos das mulheres, impedindo-as de tomar suas decisões de forma livre e autônoma, de expressar as próprias opiniões ou desejo e de viver melhor.

Com relação ao patriarcado, outra categoria que fundamentou a pesquisa, entendemos que ele se refere à opressão e dominação dos homens sobre as mulheres. O sistema patriarcal tem prejudicado demasiadamente as mulheres, pois, além de desvalorizá-las em diversos espaços sociais – família, trabalho, sexualidade, sociabilidades, etc. – impõe um modelo de feminino a ser seguido, modelo esse que controla suas ações e atitudes.

Outra categoria utilizada na investigação foi relações sociais de gênero. Essa categoria é entendida, segundo Scott (1990), como as relações sociais construídas entre os sexos e como uma das primeiras formas de expressão do poder na sociedade, bem como a partir do pensamento de Saffioti (2004), quando afirma que o biológico se constitui em

unidade dialética com o social, sendo atravessados pela história. Dessa forma, compreendemos o gênero como uma categoria histórica, analítica, relacional e ontológica nos possibilitando o entendimento das relações entre os gêneros para além da esfera anátomo-fisiológica e articulada com o sistema patriarcal. Nele, tais relações são permeadas pelo poder masculino e pela subordinação das mulheres aos homens. Além do mais, tais relações são construídas historicamente de acordo com a dinâmica da sociedade na qual estão inseridas.

Elaboramos o instrumento de produção de dados, o qual se constituiu em dois roteiros de entrevista semiestruturada. O primeiro direcionado às mulheres, contém o perfil sociodemográfico das entrevistadas e 20 perguntas; o segundo direcionado ao juiz e à promotora de Justiça do JVDFM, com o perfil sociodemográfico do(a) entrevistado(a) e 14 perguntas. Com isso, realizamos 12 entrevistas, todas no JVDFM, dentre as quais, 10 com mulheres em situação de violência que iniciaram processo. A finalidade era dar oportunidade para as mulheres falarem e avaliarem os limites e as possibilidades de aplicação da Lei

Maria da Penha em Mossoró, uma vez que consideramos importante a percepção e análise dos sujeitos que tenham procurado o serviço ou estão sendo favorecidos com a referida lei, e se está sendo satisfatória sua aplicação. Também uma entrevista com o juiz e outra com a promotora de Justiça, com a intenção de saber a percepção deles (a) acerca da aplicação da Lei Maria da Penha em Mossoró.

Vale ressaltar a participação sistemática nas audiências. Esse instrumento nos possibilitou vivenciar como as mulheres são atendidas e como procedem a uma audiência no JVD FM. Essas informações foram importantes para análise e registradas em nosso diário de campo.

A percepção das mulheres em situação de violência acerca da aplicação da Lei Maria da Penha em Mossoró-RN

A violência contra a mulher é uma das expressões da questão social,² uma violação aos direitos humanos e um grave problema de saúde pública que vem redimensionando-se, ganhando novos contornos. Por isso, necessita da

intervenção do Estado com o desenvolvimento de políticas públicas que venham não somente combater, mas também prevenir essa forma de violência.

Constatamos que o JVD FM não tem sede própria, está em um local cedido pela Escola dos Magistrados do Rio Grande do Norte (Esmarn), as instalações físicas são pequenas, não dispõe de equipe multidisciplinar composta por profissionais de Serviço Social, Psicologia, Jurídico e de Saúde, fato esse destacado na entrevista realizada com o juiz, o que prejudica a atuação do Poder Judiciário. No município de Mossoró, não existe uma rede integrada de serviços de proteção às mulheres em situação de violência, sendo então dificultado o trabalho desses profissionais.

Tomando como base os resultados da pesquisa de campo obtidos nas entrevistas realizadas com as mulheres em situação de violência, constatamos que em Mossoró a aplicação da Lei Maria da Penha tem-se restringido à aplicação das Medidas Protetivas de Urgência, ainda que de forma limitada, em razão da falta de rede integrada de serviços de apoio às mulheres em situação de violência, e da imposição de penas não restritivas

² Apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista (IAMAMOTO, 2005).

de liberdade aos agressores, não tendo eles a obrigatoriedade de participar de programas de reabilitação e reeducação, conforme preconiza a Lei Maria da Penha, uma vez que esse serviço não existe em Mossoró.

Vale ressaltar que a maioria das mulheres entrevistadas foi agredida pelo ex-companheiro, porque ele não concordou com o fim do relacionamento. Os agressores não aceitam a separação e, mesmo assim, quando a mulher toma coragem para enfrentar essa realidade, eles não admitem e querem continuar mantendo o controle sobre elas. Teles e Melo afirmam que “eles não aceitam perdê-las e reproduzem a ideia de que ou será minha ou não será de mais ninguém” (TELES; MELO *apud* Queiroz *et al.* 2009, p. 10). O agressor tem a mulher como uma propriedade privada, objeto dele, assim reproduz um sentimento de posse e domínio sobre ela. Em nossa pesquisa, um dos agressores foi o próprio pai. Nesse sentido, ao perguntarmos sobre as violências sofridas, ela afirma:

Violência psicológica, física [...] é pra ver se ele toma consciência que isso é um erro [...] tudo bem se eu fosse uma pessoa ruim, usasse droga, fosse viciada, fizesse alguma coisa de mal [...] sou casada, vivo com meu esposo e com meu filho [...] só que ele sempre foi muito agressivo e eu estou

cansada; casada e tendo de apanhar do pai. (Entrevistada 4, JVDPM).³

Apreendemos dessa fala e das demais entrevistadas que elas têm um bom conhecimento da violência contra a mulher para além da física, tais como a violência verbal, psicológica, sexual, mesmo tendo sofrido somente violência física e psicológica.

Vale ressaltar que a violência social não está tipificada na Lei Maria da Penha, mas está presente no dia a dia das mulheres nos âmbitos público e privado, em que são discriminadas no trânsito, recebem salário inferior ao pago aos homens, bem como demais tipos citados anteriormente. Das entrevistadas, percebe-se que na maioria são parte de uma população mais pobre do mundo, que totaliza aproximadamente 70%, conforme Mézaros (2005).

De acordo, com o discurso das entrevistadas, algumas consideram as drogas, tanto lícitas quanto ilícitas, um fator determinante para a existência da violência. Uma delas afirmou que “seu ex-companheiro chegava alcoolizado ou drogado e vinha perturbá-la” (entrevistada 1, JVDPM,). Infelizmente, ela não compreende que a violência

³ Denominamos as entrevistadas por números, para preservar sua identidade.

contra a mulher é um produto da articulação da subordinação das mulheres aos homens com a opressão imposta pelo sistema patriarcal; e o uso de drogas apenas potencializa a violência.

Nesse sentido, observamos nas entrevistas alguns pontos descritos por nossas entrevistadas como causadores da violência, tais como o uso de drogas, bebidas alcoólicas, ciúmes e outros. Entendemos que esses pontos são fatores que potencializam a violência, contudo, jamais como causa. Segundo Azevedo (1985), esses mitos precisam ser questionados para não justificar a violência. Mesmo que se tenha uma relação entre álcool/droga e violência, não temos argumentos suficientes para afirmar que sejam os causadores do comportamento violento desenvolvido pelos agressores. Azevedo relata, nesses casos, a intenção do homem em bater em sua esposa ou companheira. Intenção essa que pode ser representada por uma vontade explícita ou oculta à espera de um pretexto para praticar atos violentos contra sua mulher.

Constatamos que a Lei Maria da Penha não está sendo muito divulgada, uma vez que as mulheres entrevistadas evidenciaram não

conhecer esse instrumento legal; algumas, quando conhecem, é de forma superficial. Os meios de comunicação social como a televisão, o rádio e os jornais são os instrumentos que fazem maior explicitação da lei, uma vez que as entrevistadas que a conhecem afirmaram ter sido por meio de um desses mecanismos de informação. Contudo, tal lei é, na maioria das vezes, transmitida de forma simplista, fato que se reflete na compreensão das mulheres sobre essa lei. Outras não tiveram oportunidade de ter esse conhecimento, somente sendo possível após a ida ao JVDFM. Fato esse que desperta reflexões, uma vez que antes de irem a esse local elas são atendidas na DEAM. Presume-se que na DEAM as mulheres não estão sendo informadas acerca dos seus direitos. As mulheres entrevistadas confirmaram ter muitas expectativas em relação à Lei Maria da Penha. Elas querem que seu agressor as deixe em paz, não as procure mais, afastem-se definitivamente de sua vida. À pergunta sobre suas expectativas em relação à Lei Maria da Penha, elas responderam:

Se não fosse essa Lei Maria da Penha, não tinha a quem recorrer, procurar uma ajuda, me informar [...]

acredito em parte, não fica um policial do seu lado, ele pode chegar e matar, se ele não usar arma, num talvez evita [...] por um lado, é bom, porque ele vai temer um pouco a justiça, mas por outro, não é seguro [...] (Entrevistada 4, JVD FM).

Acredito. Só não acredito nos que vão aceitar a justiça, ter uma vida normal, porque se os homens de boa vontade que têm poder e autoridade não barrar, quem vai barrar? mas eu acredito sim [...] Antes, como eu não tinha muito conhecimento, achava que não ia ser aplicada, mas agora, graças a Deus, eu tive um amparo perante a lei. (Entrevistada 7, JVD FM).

Eu acho que ele vai mudar; já estamos com três meses que ele voltou para mim [...] o negócio dele é ciúme [...] agora com esse aperto que ele teve [...] (Entrevistada 3, JVD FM).

Contribuiu para o homem que tem medo de ser punido; hoje são poucos que têm medo da punição. Valeu o progresso. (Entrevistada 10, JVD FM).

[...] acredito que ele não vai mais fazer, ele disse que não fazia mais. Acredito que ele foi punido [...] agora, o que acontecer, é procurar a justiça. Eu pensava que não acontecia, não ia preso, ia só conversar como era que antigamente, [...] e depois mandava para casa. (Entrevistada 8, JVD FM).

A expectativa das mulheres em relação à Lei Maria da Penha é que seu agressor cumpra o acordo firmado durante a audiência: que se afastará delas, não mais vai procurá-las, nem se aproximar de sua residência. Elas têm a esperança de que afastado do convívio habitual, existirá mais possibilidade de acabar com as violências sofridas.

A entrevistada 4 acredita em parte na justiça e na polícia, porque,

ao iniciar o processo, as mulheres não têm a devida proteção que necessitam quando em situação de violência. A Lei Maria da Penha, em seu artigo 8.º, garante essa proteção, mas não se aplica na prática por falta de investimentos por parte dos poderes públicos.

A entrevistada 7 diz que a lei contribuiu muito para o enfrentamento da violência contra a mulher. Crê na justiça, na polícia, mas não acredita no cumprimento dessa lei por muitos homens. Espera com o processo conseguir ter uma vida normal, ou seja, sem violência.

A entrevistada 3 afirma que o agressor mudou, melhorou significativamente. Justifica a violência com o ciúme doentio do companheiro, mas já o perdoou e estão juntos. A partir do momento em que deu início ao processo judicial contra ele, o agressor levou um susto, ficou intimidado e mudou seu comportamento com medo das penalidades que poderia sofrer. A mulher nesse caso utilizou a lei como mecanismo para melhorar e reconciliar sua relação.

Atribuímos essa mudança de comportamento do agressor à terceira fase do ciclo da violência conhecida como lua de mel, uma vez que o

agressor começa a agradar a mulher e a fazer promessas de amor e diz que vai mudar.

As duas últimas entrevistadas deixam entender que a lei serve como mecanismo de intimidação para os homens em relação à prática da violência contra a mulher, bem como seu interesse, em que, caso o agressor volte a procurá-la ou ameaçá-la, ele sofra novamente as devidas punições previstas na lei. Assim, a Lei n.º 11.340/06, de 7 de agosto de 2006, traz em seu artigo 20, parágrafo único: “O juiz poderá revogar a prisão preventiva se, no curso do processo, verificar a falta de motivo para que subsista, bem como de novo decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem.” (BRASIL, 2006). Contudo, muitas entrevistadas não querem que seu agressor seja preso, deseja apenas dar “um susto” nele, fazê-lo ter medo da prisão. Isso pode ser confirmado nas falas seguintes:

Eu só o liberei porque ele só fez me ameaçar, não chegou nem a bater em mim. (Entrevistada 1, JVD FM).

Eu estou acreditando, não sei do coração dele, só Deus é quem sabe. Agora com esse aperto que ele teve [...] perguntou se ele não queria dois ou três meses de prisão [...] adorei, gostei demais. (Entrevistada 3, JVD FM).

[...] a lentidão da justiça as mulheres temem [...] só que eu acredito que é melhor você tentar buscar uma solução do que ficar calada, porque uma hora morre, e não sabe nem por que morreu [...] Eu acho que uma punição dessas é uma boa. Ele saiu de lá bem mansinho [...] antes tinha muito a desejar, a punição era bem menor, era só para pagar com cestas básicas, só bobagem, mas hoje o agressor vai preso se descumprir. (Entrevistada 4, JVD FM).

A Lei Maria da Penha não prevê penas alternativas. Observamos que as entrevistadas não desejam que o agressor seja preso. Elas não deram continuidade ao processo, somente queriam dar um susto e intimidar o agressor. Além de outros fatores argumentados, como a lentidão da justiça, o que coloca em risco a vida das mulheres em situação de violência, mesmo sendo prevista a proteção delas na Lei n.º 11.340/06 em seu artigo 11.

A entrevistada 4 cita a Lei n.º 9.099/95, pela qual antes eram julgados os casos de violência, uma vez que o agressor pagava penas alternativas, tais como cestas básicas ou prestação de serviço à comunidade. Ela também conhece a Lei Maria da Penha, que julga os crimes praticados contra as mulheres em situação de violência.

No entanto, notamos que a Lei n.º 11.340/06 funciona como um

mecanismo para intimidar os homens que praticam violência contra sua mulher, já que os artigos previstos na lei, como as medidas protetivas de urgência, a prisão em flagrante do agressor ou se descumprir as medidas e outras, fazem os agressores temer as sanções previstas na lei nos casos de violência contra a mulher.

Com relação ao atendimento no JVDPM, as entrevistadas, em sua maioria, avaliaram de forma positiva, afirmando que depois da Lei Maria da Penha o atendimento melhorou bastante, visto que a justiça tornou-se mais ágil e eficiente. Com isso, ela deixa claro em sua fala que antes da Lei Maria da Penha as mulheres esperavam um longo período para serem atendidas. Tempo esse que custava, muitas vezes, a própria vida. Contudo, elas veem esse bom atendimento não como um direito, mas como uma questão de merecimento ou favor. Assim, restringe o atendimento ao plano pessoal e à perspectiva de um bom acolhimento. Elas não compreendem que um bom atendimento vai além da lógica da pessoa ser bem recebida. Um bom atendimento passa pela informação ao público sobre seus direitos, os meios de exercê-los, onde e a quem recorrer para materializá-los.

Consideramos que existem muitos limites no atendimento às mulheres no JVDPM, porque todas as entrevistadas afirmaram que não foram informadas sobre os serviços de proteção às mulheres que sofrem violência. Apesar de sabermos que esses serviços, em grande parte, são precários, entendemos que eles são necessários na luta contra a violência doméstica e familiar contra a mulher, pois esses serviços podem proporcionar às vítimas um tratamento mais adequado e uma motivação para efetivar a denúncia.

**A percepção de profissionais do
Juizado da Violência Doméstica
e Familiar sobre a Lei Maria da
Penha em Mossoró-RN**

A Lei Maria da Penha configura a violência contra a mulher como qualquer “ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”, conforme o artigo 5.º. Além de relatar as relações pessoais independentes de orientação sexual e também as formas de violação dos seus direitos humanos, percebemos essa concepção no discurso do juiz do

JVDFM de Mossoró ao perguntamos o que é violência contra a mulher:

É qualquer ação ou omissão que praticada contra alguém do sexo feminino cause um dano moral, patrimonial, sexo, psicológico [...] esses tipos de violência que eu falei antes, baseada em uma relação de poder, discriminação, preconceito [...] nessa estrutura patriarcal que nós temos em nossa cidade, isso é violência de gênero contra a mulher. (Entrevista com o juiz do JVDFM).

O entrevistado tem um conhecimento profundo sobre violência contra a mulher – os tipos de violência, seus determinantes e a Lei Maria da Penha, Lei n.º 11.340/06. Lei que cria mecanismos para coibir e prevenir a violência contra a mulher nos termos do inciso 8.º do artigo 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conforme o artigo 1.º da referida lei.

Nesse sentido, compreendemos, com base nesses instrumentos legais, que o Estado tem a responsabilidade com as mulheres em situação de violência, de prevenir, proteger as mulheres e punir seu agressor. A respeito disso, a promotora de Justiça do JVDFM de Mossoró afirma:

A violência contra a mulher é todo o gênero que existe de violentar uma mulher. Inclusive, o homem hoje pode ser sujeito passivo da violência doméstica. Pode existir a violência até de um filho (a) contra a mãe. O gênero de violentar uma mulher que esteja no seu âmbito familiar, seja de coabitação, seja de residir realmente fixo, seja simultaneamente, circunstancialmente se encontre, decisões já foram tomadas, e era o que eu e Renato (Juiz do JEVDfM) vínhamos fazendo. Violência contra a mulher é todo o gênero que acontece em que a mulher é sujeito passivo de qualquer ato de violência, quando diz a lei de dano, de lesão, de ameaça, de patrimonial. Inclusive, filhos que furtam a mãe, pelo direito penal, não são violências enquanto a violência doméstica, o tipo penal da violência preocupa-se com isso [...]. (Promotora de justiça do JVDFM).

Ficou claro nessa entrevista que a promotora de justiça tem um conhecimento profundo sobre a violência contra a mulher, pois ela abordou pontos que estão previstos na Lei n.º 11.340/06 conforme seu artigo 7.º, bem como acrescentando novos fatos quando expõe que não só o homem pode ser sujeito ativo da violência doméstica, em virtude dessas violências serem executadas com base no gênero, mas e também pode ser de um filho (a) ou, então ao contrário. Esse foi um fato novo. A promotora acrescentou informações com relação a essas decisões recentes do Supremo Tribunal Federal e outros tribunais, uma vez que as mulheres podem ser sujeitos ativos da

violência, a exemplo nos casos em que as mães agredem as filhas, visto que esses casos estão sendo encaminhados pelos Conselhos Tutelares, DEAM para o JVD FM. Podemos visualizar essa ideia em um trecho da fala em uma das entrevistas:

[...] alguns esclarecimentos, que eu não poderia bater na minha filha. Eu disse a ele que já que eu não poderia bater, ou eu batia nela agora ou quando ela ficar mais velha, quem vai bater nela é a polícia. (Entrevistada 6 – JVD FM).

Tivemos a oportunidade de assistir a algumas audiências e realmente esses casos estão sendo julgados no JVD FM. Tais como mãe que bate na filha, homem que bate no carro da mulher no trânsito, entre outros. Isso nos instiga a refletir sobre o fato de que a violência contra a mulher tem como base a desigualdade de gênero e são julgados no JVD FM; e esses outros casos de violência que também estão sendo encaminhados ao JVD FM eram para ser julgados na justiça comum, mas, pelo fato de o JVD FM ter maior rapidez e eficiência na resolução dos casos, estes também estão sendo julgados no Juizado.

Para o juiz do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher não existe discriminação. De acordo com a lei, independe se for

homem ou mulher o autor daquela infração, crime ou contravenção, desde que seja praticado contra outra mulher e tenha sua base no gênero. Evidenciamos essa afirmação em um trecho da sua fala:

Primeiro que no juizado não há discriminação, na lei se é homem ou mulher o autor daquela infração, crime ou contravenção, conquanto que seja feito contra outra mulher baseada no gênero. A mulher pode assumir dentro da sociedade um papel masculino e preconceituoso. Acabamos de receber diversos casos que são exclusivamente de violência contra a mulher praticada ou pelo filho, ou pela filha, às vezes até pelo marido, que não são violência de gênero. Como o JVD FM acaba dando uma vazão, uma resposta mais rápida, acabamos aceitando o que não deveria ser. O correto é que esses casos específicos fossem para a justiça comum. (Juiz do JVD FM).

Salientamos a importância de entender a diferenciação entre as terminologias da violência de gênero e violência contra a mulher, mesmo que no atual momento esta esteja sendo julgada no JVD FM. A violência de gênero é expressa pela desigualdade entre homens e mulheres, uma vez que o homem é superior à mulher em nossa sociedade, e tendo como base de sustentação, o sistema patriarcal-capitalista, o qual mantém essa desigualdade oprimindo e explorando as mulheres.

A Lei Maria da Penha traz em seu conteúdo mecanismos de aplicação que permitem maior segurança às mulheres para ter condições de denunciar e formalizar as agressões ou qualquer outro tipo de violência praticada contra elas. Porém, vale salientar que a erradicação da violência contra a mulher não se limita a tornar mais severas as medidas penais contra os agressores. A Lei Maria da Penha também enfoca e estabelece medidas de assistência social como a inclusão da mulher em situação de risco no cadastro de programas assistenciais dos governos federal, estadual e municipal, conforme seu artigo 8.º, inciso IX.

Por outro lado, analisamos que a Lei Maria da Penha contribui para o enfrentamento da violência contra a mulher por criar esses mecanismos para coibir e combater essa forma de violência. Ao perguntamos ao juiz se a lei contribuiu para o enfrentamento dessa violência, obtivemos a seguinte informação:

Seguramente, só o fato da existência da lei, ainda que não se aplicasse todo o mecanismo que tem nela. Contribuiu no sentido da discussão que ela possibilitou na sociedade; só colocar na agenda do dia a questão do gênero feminino, a questão da discriminação contra a mulher [...] faz da Lei Maria da Penha algo positivo. Não só isso, nós temos hoje juizados

especializados, temos um tratamento diferenciado, temos a DEAM [...]. Um paralelo das DEAM e o JVDPM; antes de 1985, nós não tínhamos DEAM. A primeira surgiu em 1985, os juizados ou varas surgiram em 2006. (Juiz do JVDPM).

Assim, comprovamos na fala do juiz que a Lei n.º 11.340/06 contribui para o enfrentamento da violência contra a mulher no município de Mossoró. Acrescentamos a importância de se estar discutindo na sociedade a violência praticada contra esse segmento, a questão de gênero, a discriminação contra a mulher, etc. Somado a isso, a conquista de termos no município o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, implantado em junho de 2009. Reiteramos que o Juizado não tem sede própria, funciona em um local cedido pela Escola de Magistratura do Rio Grande do Norte (Esmarn), não tem equipe multidisciplinar, o que torna difícil a aplicação da Lei Maria da Penha na cidade de Mossoró. Atribuímos isso ao fato de o Estado se esquivar de suas obrigações no enfrentamento da violência contra a mulher. Antes do JVDPM, os casos de violência eram encaminhados à 5.ª Vara Criminal, que tratava também dos crimes de tráfico de drogas. Ao perguntarmos à promotora de Justiça desse Juizado, ela respondeu:

Certamente, mas vai contribuir ainda quando existirem as casas de apoio. Elas hoje enfrentam por saberem que tem punição, acima de tudo, mesmo chorando, como eu vejo muitas mães, nem tanto das mulheres em relação ao marido; mas as mães, que sabem que, por mais que elas chorem e vão denunciar os filhos, sabem que vai caber uma cadeia para eles, e vão tirar eles e diminuir pelo menos por certo tempo ou vai segurar eles, porque o crack é muito difícil de sair [...]. (Promotora de justiça do JVDPM).

Notamos que a promotora de Justiça em sua fala confirma que a Lei n.º 11.340/06 contribuiu para o enfrentamento da violência contra a mulher. Ressaltou também a certeza da punição dos agressores, uma vez que, antes da lei, os crimes de violência eram julgados pela Lei n.º 9.099/95, e as mulheres tinham a sensação de impunidade pelo fato de os agressores não serem presos, somente pagarem penas pecuniárias, isto é, cestas básicas ou prestação de serviços à comunidade.

Outro ponto que merece ser analisado é em relação às drogas, pois muitas mulheres, como a promotora de Justiça salientou, sofrem violência pelo fato de o agressor estar drogado. No entanto, a verdade é que a droga potencializa a agressividade, mas não é sua causa. Embora um grande número de mulheres atribua à droga

ou à bebida o comportamento violento de seu parceiro, nem sempre eles estão alcoolizados ou drogados na ocasião dos desentendimentos, conforme pesquisa realizada por Saffioti e Almeida (1995) e Bandeira (1999).

O juiz relata em sua entrevista a falta de articulação das três esferas de governo, uma vez que a Lei n.º 11.340/06 é um mecanismo de coibição e combate à violência contra a mulher que está entre as questões de segurança pública; assim, é de responsabilidade das três esferas de governo, conforme seu artigo 8.º citado anteriormente. O entrevistado destaca que, somente com o apoio dessas três esferas direcionadas para a erradicação da violência contra a mulher, é que obteremos resultados satisfatórios para a efetivação da lei.

Na cidade de Mossoró, existem diversos limites para a aplicação da Lei Maria da Penha. Segundo dados da pesquisa,⁴ para que realmente seja efetivada, a Lei Maria da Penha

⁴ De acordo com os resultados da pesquisa: a percepção das mulheres em situação de violência acerca da implementação da Lei Maria da Penha em Mossoró-RN, realizada em 2008-2009 pelo Núcleo de Estudos sobre a Mulher (NEM) da Universidade do estado do Rio Grande do Norte (UERN), não existe em Mossoró uma rede integrada de serviços de proteção às mulheres em situação de violência.

demanda um conjunto de políticas públicas nas áreas de segurança, saúde, habitação, assistência social, entre outras, que contribuam para atender aos direitos e necessidades das mulheres em situação de violência. Assim, no cenário contemporâneo de retração do Estado nos investimentos sociais, a Lei Maria da Penha enfrenta uma série de desafios para sair do papel e se tornar uma realidade na vida de milhares de mulheres.

Considerações Finais

Pesquisar sobre a percepção das mulheres em situação de violência e de profissionais do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher acerca da aplicação da Lei Maria da Penha em Mossoró-RN nos proporcionou perceber quais os mecanismos, as expectativas, os limites e possibilidades para aplicação da referida lei.

Por meio da pesquisa, constatamos que a violência contra a mulher é fruto das relações sociais de gênero que trata de forma desigual homens e mulheres e do sistema patriarcal que garante a dominação-exploração do gênero feminino pelo masculino, o que tem naturalizado a

inferioridade feminina e os atos de violência praticada contra as mulheres.

Para entendermos a violência contra a mulher e a naturalização da atribuição de papéis diferentes para os sexos, temos como base as categorias relações sociais de gênero e patriarcado, por intermédio das concepções de Joan Scott e Heleieth Saffioti.

A teoria de Scott trabalha as relações sociais de gênero por meio de quatro dimensões inter-relacionais: simbólica, normativa, organizacional e subjetiva e coloca o gênero no centro das relações de poder. A autora não trabalha com o conceito de patriarcado, o que consideramos um limite para compreensão da violência contra a mulher.

Compreendemos que o patriarcado como sistema de dominação-exploração do homem sobre a mulher ainda é bastante presente em nossa sociedade, pois mesmo depois de anos de luta do movimento feminista e de inúmeras conquistas das mulheres, a sociedade atual continua com a concepção machista-patriarcal de que a mulher é propriedade do homem.

Saffioti utiliza a noção de “nó” analítico, compreendendo a concepção da dominação/opressão

das mulheres por meio da articulação das categorias gênero, raça/etnia e classe, estando o poder imbricado nessa relação.

Abordamos também a significativa contribuição que o movimento feminista tem dado ao enfrentamento da problemática da violência contra a mulher, tornando-a um problema de ordem pública, que necessita de políticas públicas. Por intermédio das lutas do referido movimento, tivemos a criação dos SOS Mulher e das DEAMs, formas pioneiras de enfrentamento à violência contra a mulher, mas que não conseguiram inibir a prática dessa violência. Vale ressaltar, ainda, que a Lei Maria da Penha também foi fruto das reivindicações desse movimento.

A plena efetivação da Lei Maria da Penha ainda demanda a superação de muitos limites para sua materialização. Em relação às mulheres, observamos a falta de conhecimento dos seus direitos, incluindo os previstos na Lei n.º 11.340/06, e não sabem a quem procurar para que esses sejam garantidos. Nessa realidade notamos as mulheres conformadas com esse quadro atual de negação dos seus direitos sociais, sem perspectiva de mudanças. Fato esse que se agrava

com a falta de equipe multidisciplinar, profissionais sensibilizados e capacitados para atenderem e orientarem as mulheres em situação de violência acerca dos seus direitos.

Em relação a profissionais, percebemos a falta de equipe multidisciplinar, Promotoria da Violência Doméstica, capacitação para profissionais e outros, para que tenham condição de desempenhar um trabalho de melhor qualidade.

A Lei Maria da Penha prevê em seu conteúdo diversas inovações, como as medidas protetivas de urgência e políticas públicas nas áreas de saúde, segurança e assistência social, que visam combater e prevenir a violência contra a mulher, bem como proteger a mulher que se encontra nessa situação. Porém, a realidade legal se distancia muito da fática, pois em Mossoró, assim como em todo o país, existe um grande descaso da sociedade e dos poderes públicos com esse fenômeno, e consequentemente as leis encontram barreiras para sua execução diante da ausência de políticas públicas ou precariedade destas.

Outro ponto que observamos consiste na aplicação de penas não restritivas de liberdade, punindo o agressor pelo crime que cometeu, fato

esse que não ocorria com a aplicação da Lei n.º 9.099/95, bem como a obrigação dos agressores de comparecerem aos centros de educação e de reabilitação.

Não contamos com uma rede integrada de serviços voltados ao atendimento das mulheres, conforme a Lei Maria da Penha, o que limita a aplicação da lei e a erradicação da violência contra a mulher. Em Mossoró, temos disponível apenas uma DEAM, JVDFM, cinco Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), O Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), O Centro de Referência Especializado da Assistência Social da Mulher (CREAS-Mulher), o Ambulatório Materno Infantil (AMI), O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (Comdim), Núcleo de Estudos sobre a Mulher Simone de Beauvoir (NEM), Grupo Mulheres em ação, Centro Feminista 8 de Março (CF8), Assistência jurídica gratuita nas práticas dos núcleos universitários da UNP, UERN, Mater Christi, para prestar um serviço de qualidade para as mulheres. Não temos casa-abrigo, Defensoria Pública, equipe multidisciplinar e outros; igualmente não há como determinar a participação dos agressores nos centros de

educação e de reabilitação, porque não existem na cidade de Mossoró.

Nesse sentido, a aplicação da Lei Maria da Penha está sendo resumida à aplicação das medidas protetivas de urgência pela inexistência de alguns serviços de proteção para as mulheres em situação de violência.

Nesse contexto, refletimos em relação ao enfrentamento da violência contra a mulher e à aplicação da Lei Maria da Penha diante de uma lógica perversa em que o Estado não tem nenhuma responsabilidade no combate às expressões da questão social. Percebemos que, para essa realidade ser efetivada, a Lei Maria da Penha necessita de um conjunto de políticas públicas nas áreas de segurança, saúde, habitação, assistência social, entre outras, que contribuam para atender aos direitos e necessidades das mulheres em situação de violência. Observamos na atual situação que cada vez mais o Estado diminui os investimentos sociais. Por conseguinte, a Lei Maria da Penha passa por uma série de dificuldades para ser realmente efetivada na vida das mulheres.

Constatamos todos os dias a perda de diversos direitos, dentre esses, os conquistados com muita luta

pelas mulheres, pois estamos vivendo em uma época em que as lutas dos movimentos sociais são criminalizados pelo Estado e pelas classes dominantes. Podemos constatar isso quando abordamos o desmonte que o Estado e o sistema capitalista vêm, por meio de estímulos à “onguização”, provocando nos movimentos sociais. Assim, vários desses movimentos, dentre os quais destacamos o movimento feminista, vêm perdendo seu caráter combativo ao se transformarem em ONG, uma vez que muitas delas, diferentemente dos movimentos sociais, não criticam o governo, pois dependem de seu financiamento para se manter. Essa realidade traz graves repercussões nas lutas das mulheres, pois no atual contexto de desmonte dos direitos sociais, das ameaças postas à Lei Maria da Penha e do aumento do número de casos de violência contra a mulher, tal movimento enfrenta vários desafios para se efetivar suas bandeiras históricas, dentre elas o fim do sistema capitalista-patriarcal e a construção da emancipação humana das mulheres.

Nessa perspectiva, há a necessidade de que o movimento feminista retome sua atuação no cenário atual para contribuir cada vez

mais na formação política das mulheres, direcionando-as na busca da garantia de seus direitos e incentivando-as na reivindicação desses.

Almejamos que os resultados da pesquisa possam ser aproveitados na erradicação da violência contra a mulher na cidade de Mossoró, assim como esses dados sejam divulgados ou acessados por o maior número possível de mulheres.

Portanto, é importante reivindicar do Estado mais políticas públicas, assim como a capacitação de profissionais que atuam nesses serviços e investimentos em equipe multidisciplinar, uma vez que essa equipe é muito relevante para o atendimento das mulheres.

Referências

AZEVEDO, Maria Amélia. *Mulheres espancadas: violência denunciada*. São Paulo: Cortez, 1985.

BRASIL. Lei Federal n.º 11.340/2006, de 7 de agosto de 2006. Lei Maria da Penha. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados

de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo. Brasília, DF, 8 ago. 2006. Entrada em vigor em 22 de setembro de 2006.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. *O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

IZUMINO, Wânia Pazinato. *Justiça e violência contra a mulher: o papel do sistema judiciário na solução dos conflitos de gênero*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 1998.

MÉSZAROS, Istvan. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2005.

QUEIROZ, Fernanda Marques de; LOPES, Ana Paula; SILVA, Rita de Cássia da; SILVA, Rita Wigna de Souza; SANTOS, Rustânia Nogueira dos. *A percepção das mulheres em situação de violência acerca da implantação da Lei Maria da Penha em Mossoró-RN*. Relatório final da Pesquisa de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq). Mossoró, 2009.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. *Gênero patriarcado e violência*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. (Coleção Brasil Urgente).

_____; ALMEIDA, Suely S. de. *Violência de gênero: poder e impotência*. Rio de Janeiro: Revonter, 1995.

SCOTT, Joan. *Gênero: uma categoria útil para análise histórica*. Tradução: Christiane Rufino Dabat e Maria

Betânia Ávila. Recife: SOS Corpo, 1990.

SUÁREZ, M.; BANDEIRA, L. (Ed.). *Violência, gênero e crime no Distrito Federal*. Brasília, DF: Paralelo 15, 1999.

TELES, Maria Amélia de; MELO, Mônica de. *O que é violência contra a mulher*. São Paulo: Brasiliense, 2002. (Coleção Primeiros Passos, 314).

Ivanilda Figueiredo**

Há dois polos equidistantes na definição do direito fundamental ao acesso à justiça (CAPPELLETTI; GARTH, 1992):¹ um, se conecta a um conceito substancial de justiça;² outro pende para o lado formal e se direciona ao acesso ao Judiciário em suas diversas formas. Entre esses dois polos, há uma miríade de visões que podem ser catalogadas.

Como estratégia de trabalho (necessária para operacionalizar os conceitos articulados e extrair dimensões observáveis), optamos por adotar uma concepção de acesso à

justiça ligada à ideia de acesso ao *sistema de justiça*. Essa concepção busca conciliar as ideias em torno do acesso ao Judiciário como acesso à justiça, mas vai além ao apreciar a permanência do Direito (e do ator social) no sistema em sua busca por justiça. Assim, essa concepção afasta-se de um dos polos em que a questão pode ser vista (acesso formal), caminhando para o outro lado (conceito de justiça), analisando a trilha deixada pelas demandas para, enfim, contribuir com a discussão mais substancial acerca do tema.

Diferentemente da maior parte dos direitos fundamentais que têm enunciados similares nas mais diversas normas jurídicas nas quais se fazem presentes, o acesso à justiça aparece em cada documento com uma roupagem diferente. “Implícito no estado de direito, que é a pedra angular de toda democracia moderna, está o princípio da igualdade de acesso à justiça.” (Tradução livre).³

** Mestre (UFPE), doutora (PUC-Rio) em Direito e pesquisadora do Ibase. A dissertação versou sobre a realização de direitos fundamentais sociais; a tese, sobre o acesso a direitos fundamentais por grupos credores desses direitos na Índia, Brasil e África do Sul, a qual contou com dados da pesquisa que coordenou com financiamento da FORD e do IUPERJ.

¹ Cappelletti e Garth (1992, p. 12) assumem que acesso à justiça é o direito humano mais importante para um moderno e igualitário sistema judicial que pretende garantir e não só proclamar direitos.

² “A noção de justiça sugere a todos, inevitavelmente, a ideia de certa igualdade. Desde Platão e Aristóteles, passando por São Tomás, até os juristas, moralistas e filósofos contemporâneos, todos estão de acordo sobre esse ponto. A ideia de justiça consiste numa certa aplicação da ideia de igualdade.” (PERELMAN, 2000, p. 1).

³ No original: “Access to justice has shifted from a moral imperative to a legal right, under the ambit of international Law, constitutional law, and national laws. Implicit in the rule of law, which is the cornerstone of every

Como assegura Humberto Ávila (2004), as normas não são os dispositivos (os textos legais), e sim o sentido construído a partir deles. É possível existir um dispositivo sem norma, bem como um texto do qual se extraíam inúmeras normas. O acesso à justiça se enquadra exatamente nessa multipluralidade. Portanto, sua interpretação exige um esforço interpretativo maior. O exemplo das Cartas Constitucionais do IBAS é bastante ilustrativo.⁴

Na Constituição indiana, que é bastante prolixa, encontra-se o enunciado normativo que mais se aproxima de uma concepção “direta” de acesso à justiça ao determinar que o Estado deve assegurar a operação de um sistema jurídico que promova a justiça com igual oportunidade para todos e prover assistência jurídica gratuita por meio de leis e outros esquemas que assegurem que não será negada a oportunidade de se acessar a justiça a qualquer cidadão e cidadã por motivos econômicos ou outras deficiências (art. 139A, cf. APÊNDICE).

modern democracy, is the principle of equal access to justice.” (DIAS, 2009, p. 3).

⁴ Utilizei esses exemplos porque o estudo desses três países está na base dos meus trabalhos. Cf. especialmente Figueiredo (2010).

No Brasil, a expressão acesso à justiça aparece em três ocasiões na sua Constituição, quando se trata da possibilidade de descentralização dos tribunais regionais federais, regionais do trabalho e de justiça “a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo” (art. 107, § 3.º; art. 115, § 2.º; art. 125 § 6.º). O direito fundamental ao acesso à justiça é deduzido de três incisos do artigo 5.º que versam sobre o acesso igualitário ao Judiciário, assistência jurídica gratuita e a celeridade processual (art. 5.º, XXXV, LXXIV, LXXVIII, cf. APÊNDICE).

Na Constituição sul-africana, o direito ao acesso à justiça é inferido da *Rule 17*, que sob o tema sucintamente verbaliza o direito de todos apresentarem petições e a assistência jurídica sob as expensas do Estado do 35 (3) (g) – cf. APÊNDICE. Nele há referência à assistência jurídica a ser prestada às pessoas presas ou acusadas. A interpretação dessa expressão acusada tem-se tornado mais abrangente para assim englobar os processos cíveis (LEGAL AID BOARD, 2008, p. 6).

A dificuldade de se enquadrar o direito fundamental ao acesso à justiça, especificando seus

componentes, perpassa os textos legais e se reapresenta nas construções teóricas.

Cappelletti e Garth (2002, p. 15-29) formaram na década de 1970 um grupo de estudos denominado de Projeto de Florença para investigar o funcionamento do acesso à justiça em diversos países. Por meio dele elaboraram um diagnóstico no qual apresentavam os principais óbices para a efetivação do acesso: a) valor das custas judiciais; b) valor dos honorários advocatícios e custos derivados da sucumbência; c) as pequenas causas, se não forem tratadas diferentemente, envolvem mais riscos financeiros que as grandes; d) longa duração do processo; e) aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação em sua defesa; f) indisposição psicológica de recorrer a um processo judicial considerado caro, custoso, complicado, etc.; g) facilidade de litigantes habituais lidarem com o sistema (empresas por exemplo) em oposição aos litigantes eventuais (consumidores); h) falta de interesse ativo para a defesa dos direitos difusos.

Os autores percebem três estágios, mediante os quais, é possível se galgar o acesso à justiça:

assistência legal gratuita, proteção dos interesses difusos e abordagem de acesso à justiça – justiça informal, reformas legais (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 31 *et seq.*).

É preciso observar, como aponta Eliane Junqueira (1996, p. 2), que o Brasil não passou pelas questões sociolegais que levaram os autores a definirem as três ondas.⁵ É verdade. A discussão apresentada por eles foi suscitada no bojo dos debates sobre o estado social que o Brasil à época estava longe de cogitar implantar.

Ao comentar o processo de informalização da justiça, Eliane Junqueira ressalva que, com a democratização, a estratégia de modernização do Judiciário foi capitaneada pelo Executivo e voltou-se inicialmente para a informalização da justiça com a criação dos juzizados especiais.⁶ Esses “[...] individualizam o conflito, não cabem demandas coletivas nestas esferas, portanto,

⁵ O sistema de acesso à justiça definido por Cappelletti e Garth é tido como uma resposta judicial aos anseios e demandas gerados pelo *Welfare*.

⁶ Essa tendência dilatou-se temporalmente; dezesseis anos após a Constituição, a Reforma do Judiciário foi capitaneada pelo Executivo por meio dos estudos diagnósticos e das propostas de modificações constitucionais e legislativas (BRASIL, 2007).

outra faceta dessa reforma foi a manutenção (diria até ampliação) de uma cultura jurídica de matriz liberal” (JUNQUEIRA, 1994, p. 96).

Ela destaca ainda que essa não era a reivindicação nem da Ordem dos Advogados do Brasil nem dos movimentos sociais, os quais advogavam pela ampliação das demandas coletivas e a recuperação “da autonomia e da independência do Poder Judiciário castradas durante o período do autoritarismo militar” (JUNQUEIRA, 1994, p. 96. cf. SANTOS, 2009).

Além disso, não se pode esquecer que o direito é um campo fértil de atuação. A segurança jurídica não propicia um ambiente de interesse apenas para os cidadãos e cidadãs em suas demandas, mas também para as empresas, o capital especulativo e os giros de mercado. Não foi à toa que, afora essa ebulição interna, o Brasil sofreu a pressão de reformas judiciais encetadas pelo Banco Mundial em toda a América Latina que tem como sustentáculo: “criar um meio adequado para o setor privado, em particular para o investimento estrangeiro, e fortalecer a democracia liberal, por meio de um Judiciário forte e autônomo.” (DOMINGUES, 2009, p. 62).

Domingues avalia que o acesso à justiça, especialmente da população com déficit de acesso a direitos, faz parte dessa agenda apenas secundariamente, sendo uma forma de torná-la mais palatável (DOMINGUES, 2009, p. 62-65).

Boaventura Santos realça, ainda, a importância dada à celeridade nessas reformas justamente para garantir a resposta rápida no mundo dos negócios. Como ele mesmo afirma: a celeridade em si não é algo ruim. Pelo contrário, o direito à rapidez processual é fundamental, o que pode ser decisivo para a garantia dos direitos mais elementares dos cidadãos. No entanto, uma justiça cidadã não se realiza apenas com um rápido desenrolar processual (SANTOS, 2007, p. 23-24).

Inúmeros movimentos influenciaram as reformas que vêm sendo desenvolvidas nas últimas décadas. Tendo-se em conta o objetivo deste artigo, identificamos as principais:

- a) as pesquisas empíricas com os profissionais do setor indicavam a ineficiência do serviço, a burocracia, a falta de cumprimento de prazos, a má aparelhagem e o déficit de recursos humanos como os

principais óbices ao acesso à justiça (JUNQUEIRA, 1994, p. 95);

b) os debates europeus e norte-americanos em torno do acesso à justiça, especialmente, a os problemas apresentados no Projeto de Florença por Cappelletti e Garth. Os autores estudaram os sistemas de justiça de inúmeros países e daí apresentaram conclusões sobre os principais impedimentos ao acesso e três movimentos,⁷ pelos quais identificam a possibilidade de se prover um acesso mais efetivo;

c) as reformas judiciais encetadas pelo Banco Mundial em toda a América Latina;

d) a ampla atenção concedida pela Constituição aos direitos fundamentais, as garantias processuais e institucionais tendentes a realizá-los;

e) os investimentos direcionados à estruturação do Ministério Público e da Defensoria Pública e a

demanda crescente perante o Supremo Tribunal Federal;

f) a adesão do Brasil à maior parte dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos e aos órgãos de promoção, monitoramento e proteção desses direitos, especialmente, a jurisdição do Sistema Interamericano de Defesa dos Direitos Humanos.

g) o *boom* da sociedade civil organizada com a criação de organizações, fundações e movimentos para a reivindicação de direitos (NEDER, 1996, p. 3 *et seq.*).

Visualizamos esses movimentos em dois grandes vértices em comunicação e tensão constantes. Um adere ao “modelo da legitimação pela performance” (itens 1 a 3)⁸ e o outro

⁷ Assistência legal gratuita, proteção dos interesses difusos e abordagem de acesso à justiça – justiça informal, reformas legais (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 31 *et seq.*).

⁸ A prof.^a Eliane Junqueira faz essa análise em relação ao processo de informalização capitaneado pela criação dos juizados especiais. Cremos que a observação seja válida para descrever sucintamente esse primeiro vértice: “O processo de informalização da justiça no Brasil traduzia a estratégia do Estado brasileiro de substituir o modelo da legitimação pela performance, esgotado com o fracasso do ‘milagre econômico’ da década de setenta, por um modelo de legitimação pelo procedimento, com vistas a modernizar institucionalmente o país. A partir do diagnóstico de que as relações entre o Estado e a sociedade eram obstaculizadas pela burocracia que impregnava o cotidiano de nossas instituições, desburocratização e

ao modelo de defesa dos direitos fundamentais (itens 4 a 7). Essa tensão não significa necessariamente oposição.

Por óbvio, um sistema de justiça mais bem aparelhado e mais célere pode contribuir para a realização de direitos, e o respeito aos direitos fundamentais deve beneficiar todas as classes. Trata-se de uma via de mão dupla, mas uma via das mais perigosas, nas quais o movimento muito fluído para um dos lados pode obstar a locomoção do outro. Um sistema de justiça eficiente pode ser extremamente elitista, e um sistema de justiça ativo voltado para a promoção da justiça social e dos direitos fundamentais pode ser ineficiente e perder-se dentro das próprias estruturas.

Seja pela materialização dos movimentos defendidos por Cappelletti e Garth (2002); seja pelas normas constitucionais, ou mesmo as propostas capitaneadas pelo Banco Mundial. A perspectiva da “adequada

oferta” é prevalente em solo brasileiro. Ou seja, há um foco direcionado para a criação de estruturas internacionais em normativas possibilitadoras do uso do sistema de justiça.

Ainda que exista a preocupação com a justiça gratuita, é preciso considerar que as mesmas regras do jogo claras e previamente dispostas são necessárias, mas não asseguram igualdade de armas quando os contendores estão em situação de extrema disparidade. Para se assegurar a equivalência, é preciso explorar questões sociais, econômicas e culturais muito mais amplas (SANTOS, 1996, p. 106).

Kim Economides, ao se propor a continuar o debate proposto por Cappelletti e Garth, aponta a necessidade de uma quarta onda na qual se deve olhar para aqueles que prestam a justiça; pensar sobre o conhecimento jurídico, o ensino jurídico e o acesso a posições estratégicas no sistema de justiça (ECONOMIDES, 1999, p. 63). Cabe razão ao autor uma discussão profunda sobre como o direito é ensinado nas faculdades e como o sistema de justiça é formado, é essencial para se entender seu funcionamento e propor mudanças (MACHADO, 2009).

informalização transformaram-se na bandeira estatal do início da década de oitenta. A informalização do Judiciário representou, portanto, uma estratégia de modernização do Poder Judiciário, empreendida dentro deste projeto de legitimação pelo procedimento, em que cabia ao Poder Executivo a condução do processo de modernização.” (JUNQUEIRA, 1994, p. 13).

Boaventura de Sousa Santos vai além e destaca a necessidade de se considerar não apenas a educação formal,⁹ mas também ações educativas nos meios de comunicação e de trabalho destinadas a gerar o despertar de uma consciência crítica. Sua premissa se baseia justamente no fato de que obstáculos socioeconômicos não se superam apenas com a oferta de instituições (SANTOS, 2007, p. 177).

Pessoas negras na África do Sul, à época do *apartheid*, poderiam ter a seu lado grandes advogados, organizações não governamentais combativas, mas não tinham acesso à justiça. Não se trata apenas de poder receber uma decisão do Judiciário, mas auferir uma resposta respeitadora de direitos, que não pratique ou ratifique discriminações arbitrárias. Afirma-se que não era sequer uma questão de apego exagerado à norma positivada; mesmo nos casos em que

a norma poderia ser usada em favor de uma pessoa negra, o Judiciário atuava referendando as piores violações de direitos praticadas pelo *apartheid*. “A negação do acesso às cortes era também realizada por meio das assim chamadas *ouster clauses*, que pretendiam colocar as decisões do executivo sobre segurança e discriminação racial fora da revisão das cortes.” (Tradução livre).¹⁰

Na Índia, até hoje as pessoas tidas como *dalits* temem as instituições policiais e o Judiciário de primeiro grau, pois estes permanecem com a aura de instituições meramente repressivas. Ainda é comum uma pessoa denominada de *dalit* tentar denunciar uma violação de direitos, e no curso da investigação ou do processo judicial, ser retirada da posição de vítima para figurar na de agressor. Outra manobra jurídica comum é encontrar motivos para não enquadrar uma pessoa denunciada por crimes ou ofensas a pessoas *dalits* na Scheduled Castes And Scheduled

⁹ Cappelletti e Garth (2002) problematizam aspectos psicológicos entres os óbices para o acesso, mas não incorporam verdadeiramente esse tema nas ondas para o acesso à justiça. Parece que isso não se dá por descaso, mas simplesmente porque as três ondas são constatações, e não previsões. O Projeto de Florença, em uma análise comparativa, observou a existência em diferentes graus e sob diversos parâmetros das três ondas. Com o tempo, elas foram sendo incorporadas noutros sistemas e sendo referenciadas como lições apreendidas da obra desses autores, o que as fez parecer previsões.

¹⁰ No original: “*Denial of Access to the courts was also accomplished by means of the so-called ouster clauses intend to place executive decisions relating to security and racial discrimination behind the review of the courts.*” (DEVENISH, 1999, p. 485). A *ouster clauses* é uma regra utilizada no direito inglês e sul-africano que exclui as normas sob seu manto da revisão judicial.

Tribes (Prevention of Atrocities) Act/1989, e então não julgá-la com base em nenhuma outra norma. Isso ainda ocorre em crimes graves como o estupro de uma menina de 11 anos que, por força dessa manobra jurídica, restou impune.¹¹

No Brasil, a situação não é tão diversa quanto gostaríamos de esperar. Os indígenas brasileiros ainda têm direitos de propriedade diuturnamente negados e processos cujo desenrolar demora mais de duas décadas para receber uma resposta judicial (SANTOS, 2007, p. 45). Na pesquisa de 2006 premiada pelo IPEA, Ivan Ribeiro (2006, p. 2) afirma que os “juízes favorecem a parte mais poderosa. Uma parte com poder

econômico ou político tem entre 34% e 41% mais chances de que um contrato que lhe é favorável seja mantido do que uma parte sem poder”. Tais dados ratificam a afirmação de Boaventura Santos segundo a qual:

[...] os tribunais não foram feitos para julgar os poderosos. Eles foram feitos para julgar os de baixo. As classes populares durante muito tempo só tiveram contato com o sistema judicial pela via repressiva, como seus utilizadores forçados. Raramente o utilizaram como mobilizadores ativos. A questão da impunidade está inscrita na própria matriz do Estado Liberal que, como se sabe, não é um estado democrático na sua origem. (SANTOS, 2007, p. 22).

A estrutura do sistema de justiça intimida. É verdade, mas como se verifica acima, não apenas pela suntuosidade dos tribunais, a ritualística processual, nem a ininteligibilidade da linguagem jurídica. A intimidação perpassa também por condutas deliberadas do sistema de justiça na negação de direitos a essas pessoas.

Agregam-se aos ingredientes já expostos ainda outros componentes assecuratórios da revolução democrática da justiça proposta por Boaventura Santos, na qual haverá ainda maior demanda pela judicialização da política que terá de ser enfrentada não para ser inibida,

¹¹ “A polícia persiste criando obstáculos ao acesso à justiça dos grupos, quer por recusa de registro de casos, quer por pressionar as vítimas em acordos negociados com os autores mais inventivos. No caso de Runchi Mahara, uma menina de 11 anos, *dalit*, que foi estuprada e assassinada em setembro de 2009, apesar das evidências fortes contra o suspeito, a polícia liberou o referido suspeito e se recusou a registrar um caso ou iniciar uma investigação. “No original: The police have been creating obstacles to the access to justice of those groups either by refusing to register cases or by pressuring victims into negotiated settlements with more resourceful perpetrators. In the case of Runchi Mahara, an 11-year-old Dalit girl who was raped and murdered in September 2009, despite strong evidence against the suspect, the police released the suspect, refused to register a case or launch an investigation.” AHRC New Weekly Digest de 27 de maio de 2010. Disponível em: <<http://www.alrc.net/>>

mas para possibilitar a utilização das funções estatais pelos cidadãos e pelas cidadãs; favorecendo um estado de direito contramajoritário, composto por uma cidadania ativa. Para tanto, em termos de sistema de justiça, Santos enumera um conjunto de necessidades, as quais brevemente elucidaremos com base na realidade brasileira (SANTOS, 2007, p. 22):

1. Profundas reformas processuais – os debates em torno dos recursos procrastinatórios e acerca de como a estrutura do direito processual contribui para a demora da prestação jurisdicional têm embasado inúmeras e constantes modificações no Código de Processo Civil e no de Processo Penal nos últimos anos com o objetivo de acelerar o desenrolar processual.

2. Novos mecanismos e novos protagonismos no acesso ao direito e à justiça – a Constituição de 1988 trouxe inúmeras garantias fundamentais e possibilidades de controle de constitucionalidade, bem como edificou a Defensoria Pública e reestruturou o Ministério Público. No entanto, ainda há muito a ser desenvolvido em torno desses novos protagonismos de que trata o autor. É preciso, e. g., vencer os óbices em torno do acesso de determinados

grupos e indivíduos à justiça para se criar um ambiente favorável a esses novos atores “protagônicos” e debelar uma postura salvacionista das instituições¹² para se engendrar uma concepção emancipatória de direitos.

3. Nova gestão e organização judiciária – é inegável que muitos avanços têm sido obtidos no país recentemente por meio da reestruturação de órgãos, do pensar a prática do sistema mediante as Pesquisas-Diagnóstico e outras análises.¹³ Além disso, os órgãos do Judiciário estadual e federal têm revisto sua organização e estruturação interna, inclusive, com a interiorização da Justiça Federal após a Emenda n.º 45/04; mas esse repensar institucional deve ser contínuo e ter como primordial a democratização e a

¹² Um exemplo simples é o de juízes e juízas da infância “paternalistas” que passavam sermão nos adolescentes e os encaminhavam para as Fundações de Bem-Estar do Menor para protegê-los de si mesmo e da sociedade por estarem em situação de risco. Risco de quê? De delinquir. Os defensores dos direitos da criança e do adolescente lutaram durante anos para a aprovação de um Estatuto no qual se admitisse que aqueles adolescentes não estavam em situação de risco, mas em situação de violação de direitos e só o cometimento de ato infracional grave poderia ensejar a internação.

¹³ Diagnóstico do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Judiciário (<<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJBB93AF25PTBRNN.htm>>)

qualidade do acesso, sem permitir que a sanha por uma justiça eficiente e por índices de produtividade gerem aberrações ao acesso como as testemunhadas na extinção em massa de processos que poderiam ter suas falhas sanadas apenas para gerar números favoráveis ao titular da vara.

4. Revolução na formação de magistrados desde as Faculdades de Direito até a formação permanente – as Faculdades de Direito passaram por inúmeras modificações curriculares, incluindo disciplinas anteriormente não contempladas como direitos humanos, direito do consumidor e direito ambiental. No entanto, a cruzada em torno das vagas providas via concurso público tem gerado pessoas interessadas no curso de direito apenas para assegurar um cargo público, portanto, o conhecimento da dogmática e da propedêutica torna-se apenas instrumental para um objetivo maior. Na vontade desse público, muitas vezes, as instituições devem ter um olhar sobre as provas dos concursos, e não sobre uma formação de qualidade; assim como a necessidade de formação permanente perpassa todo o sistema de justiça por meio das Escolas de Formação, no entanto, em inúmeros estados as Escolas da

Magistratura, do Ministério Público, da Defensoria Pública não ministram aulas apenas para seus membros, mas também para outras pessoas formadas em Direito, convertendo-se, muitas vezes, em cursinhos pré-carreira.

5. Novas concepções de independência judicial – o Conselho Nacional de Justiça vem tentando tirar a pecha de extremamente corporativista historicamente posta no Judiciário. Para isso, não só tem aplicado a pena administrativa máxima de aposentadoria compulsória quando se demonstram os requisitos, mas também suscitado o debate se essa seria a adequada penalidade administrativa para juízes e juízas que fizeram mau uso de sua função. Esse movimento deve ser incentivado e perpetuado.

6. Uma relação do poder judicial mais transparente com o poder político e a mídia, e mais densa com os movimentos e organizações sociais – o sistema de justiça brasileiro tem hoje uma relação muito próxima com a mídia, para o bem e para o mal. Há maior transparência e monitoramento por parte da mídia. O sistema judicial tem o próprio canal de televisão/rádio, inserções no *youtube* e nas mídias sociais, bem como *releases* diários

dos tribunais. Por outro lado, o sensacionalismo e a sanha por punição geram em inúmeros casos uma demanda por aprisionamentos que não são legalmente possíveis; por isso, quando não concedidos, há uma tendência a se colocar os magistrados sob escrutínio público. Um SGDF pretende que se leve em conta, mesmo em casos polêmicos de extrema comoção social, a necessidade de diálogo com a mídia e os demais cidadãos. A relação com os movimentos sociais ainda é um ponto de extrema polêmica. Não só a comunicação entre os movimentos e o sistema de justiça é obstada por uma estrutura jurídica de matriz liberal, como também há inúmeras denúncias de atitudes de criminalizar os movimentos sociais por parte do sistema de justiça brasileiro (SANSON, 2008).

7. Uma cultura jurídica democrática e não corporativa – o sistema de justiça deve estar isento de interferências políticas, mas não pode ser imune ao controle de seus atos quando estes estejam desconexos com uma postura de preservação de direitos fundamentais (SANTOS, 2007, p. 33).

Ao tentar unir as perspectivas narradas acima com a interconexão dos direitos fundamentais numa

sociedade desigual na qual os grupos e indivíduos precisam de redistribuição, reconhecimento e representação, e considerando que uma postura emancipatória de direitos ainda está em construção,¹⁴ deparamo-nos com a impossibilidade do sistema de justiça ser responsável isolado pelo sucesso dessa empreitada. Assim nos propusemos a defender a necessidade de se pugnar pela integralidade dos direitos fundamentais por uma leitura que dê impulso a um Sistema de Garantia de Direitos Fundamentais.

Dessa forma, ainda que conheça as falhas e os entraves existentes nesse sistema, inspiramo-nos no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente,¹⁵ o qual se propõe a integrar a família, a sociedade e o estado para formação de uma rede em prol da efetivação dos direitos desses

¹⁴ Utilizo aqui os três conceitos-chave de Nancy Fraser (2008).

¹⁵ Estabelecido pelo artigo 227 da Constituição e destrinchado por meio da Resolução n.º 113/06 proveniente do Conselho Nacional dos Direitos Da Criança e do Adolescente (CONANDA, 2006), “art. 1.º [...] § 2.º: Igualmente, articular-se-á, na forma das normas nacionais e internacionais, com os sistemas congêneres de promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos, de nível interamericano e internacional, buscando assistência técnico-financeira e respaldo político, junto às agências e organismos que desenvolvem seus programas no país.”

cidadãos. Com base nessa ideia, defendemos a articulação de um Sistema de Garantia de Direitos Fundamentais (SGDF) integrado pela sociedade em suas mais diversas faces (movimentos sociais, ONG, cidadãos e cidadãs individualmente ou em grupo, etc.) e pelo Estado. A atribuição do SGDF se estrutura por meio da matéria (direitos fundamentais), e não do sujeito (grupos credores de direitos), embora se pressuponha que seja mais premente para determinados grupos a existência de tal rede protetora.¹⁶ Reiteramos, no entanto, que o sistema proposto vale para todas as pessoas e estrutura-se em torno dos direitos fundamentais.

O SGDF constitui-se na articulação e integração das funções estatais (administração pública, órgãos do Legislativo e órgãos do Judiciário), nos três planos federativos, com a sociedade civil organizada (ONG, Oscips), e os cidadãos de modo individual ou grupos de interesse

(pessoas idosas, familiares de pessoas presas) na formação de instrumentos normativos e em sua aplicação no intuito de prover direitos fundamentais mediante três eixos: a promoção, a defesa e o controle.

Nossa proposta, apesar da assumida inspiração no Sistema estabelecido no âmbito do direito da criança e do adolescente, tem uma moldura mais ampla como se verá. Ainda assim, acreditamos ser interessante trazer a contribuição de Wanderlino Nogueira, ex-conselheiro do Conanda e um dos artífices da Resolução n.º 113/06, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do citado Sistema.¹⁷ Segundo esse autor:

[...] as ações das instâncias públicas governamentais e não governamentais, que integram esse Sistema, precisam ser alavancadoras

¹⁶ Como dito, desde a introdução importa sublinhar sempre a importância dos direitos fundamentais para todos e todas. No entanto, pela situação de maior urgência e carência, tendemos a focar na demonstração do déficit de direitos de determinados grupos. Os direitos à saúde, à educação, bem como inúmeros outros direitos sociais, não são, em geral, do interesse da elite que os obtêm por meios privados.

¹⁷ “Art. 1.º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. § 1º Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade.” (CONANDA, 2006).

e facilitadoras, visando a uma inclusão privilegiada e monitorada desse público de credores de direitos e de conflitantes com a lei, nos serviços e programas dos órgãos da Administração Pública. E, igualmente, alavancadores e facilitadores, visando à facilitação do acesso dele à Justiça. Para tudo isso operar, os órgãos do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente - SGD funcionam exercendo três tipos de funções estratégicas: (1) promoção de direitos, (2) defesa (proteção) de direitos e (3) controle institucional e social da promoção e defesa dos direitos. Isso não significa que um determinado órgão público ou entidade social só exerça exclusivamente funções de uma linha estratégica. Quando desempenham suas atividades legais, cada um deles exerce preponderantemente um tipo de estratégia de garantia de direitos (promoção? defesa? controle?), mas podem também, em caráter secundário, desenvolver estratégias de outro eixo. (NOGUEIRA NETO, 2006, p. 42).

Ressalvada a imprescindível integração de todos os eixos do Sistema de Garantia de Direitos Fundamentais, torna-se importante apresentar os nós estruturantes de cada um dos eixos. Destacando que esses foram os identificados nesta tese pelo processo retromencionado, mas nada impede que, caso se prove necessário, outros vínculos sejam acrescentados.

São exemplos de atuação em torno da promoção de direitos fundamentais: 1) criação de normas protetoras de direitos; 2) formação e execução de políticas sociais; 3) participação maciça dos cidadãos nos

pleitos eleitorais com votos em torno da realização de direitos que valorem mais importantes.

A defesa dos direitos fundamentais tem como eixo base o sistema de justiça, mas não apenas ele, pois é possível defender direitos, dentre outras ações, por meio de: 1) criação de normas legais nas quais se prevejam instrumentos para a defesa de direitos (possibilidade de acesso direto ao STF, e.g.); 2) punição judicial de agentes públicos envolvidos em atos contrários aos direitos fundamentais; 3) arbitramento de indenização a vítimas e familiares de atos praticados por agente estatal; 4) articulação da população em torno da Defensoria Pública, do Ministério Público ou de advogados privados para a exigência de direitos fundamentais perante o sistema de justiça ou extrajudicialmente; 5) atuação proativa do Ministério Público e da Defensoria Pública na qual se valorize a participação dos indivíduos e grupos credores do direito pleiteado; 6) institutos privados de mediação, arbitragem, administração de conflitos; 7) atuação da sociedade civil perante o sistema de justiça nacional ou perante os órgãos internacionais incumbidos da defesa de direitos humanos; 8) um sistema de justiça probo e capaz de

lidar com as demandas jurídicas individuais ou coletivas, levando em consideração a estrutura histórica, política e socioeconômica de distribuição de direitos.

O controle institucional e social se refere ao que se tem acostumado a nomear como *accountability* e se verifica por: 1) fiscalização pela sociedade civil, pelos cidadãos e pelo Ministério Público do respeito aos direitos por entes públicos e privados; 2) denúncias realizadas pública ou anonimamente pela sociedade civil e pelos cidadãos de atuação no poder público ou nas instituições privadas que se configurem como ameaça ou violação de direitos; 3) participação da sociedade civil e dos cidadãos em conselhos e órgãos de deliberação com autonomia e olhar voltado para a realização de direitos.

Ressaltamos a necessidade de participação dos titulares de direitos, mesmo em ações coletivas propostas pela Defensoria Pública ou pelo Ministério Público, e que essa seja uma participação ativa nas quais lhes sejam dadas oportunidades reais de ter voz nas discussões. O direito à participação é essencial para a integração do poder público e a sociedade. Com uma participação ativa e dialógica, o direito se converte

em real instrumento de luta e mudança social em prol de uma cidadania emancipatória.

Como se vê, a proposta do Sistema de Garantia de Direitos Fundamentais e também a articulada em torno de crianças e adolescentes não propõem a criação de estruturas até o momento inexistentes, ou mesmo não se baseia em novidades em torno das ações que propõem. A inovação se verifica pela leitura proposta na qual se defende a integração de todas as instâncias sociais do modo mais articulado possível, chamando cada um a assumir sua parcela de responsabilidade em torno da realização de direitos fundamentais.

O Sistema de Garantia de Direitos Fundamentais não depende da criação de uma norma que o institua, embora sua criação possa ser arguida se isso se mostrar necessário. Depende, sim, do modo de encarar os direitos fundamentais por intermédio de diversos (o poder público, a sociedade civil organizada, cidadãos e cidadãs) e da articulação deles em prol da integral efetivação desses direitos.

O poder público em todas as suas expressões tem de lembrar-se que a efetivação de direitos fundamentais é sua obrigação

essencial.¹⁸ A sociedade civil organizada e os cidadãos têm de assumi-los não como direitos de um grupo ou classe, mas de toda a população.

Os direitos fundamentais não representam anteparos ou óbices ao desenvolvimento como por vezes se ventila na mídia. Tais direitos são em verdade parte de um desenvolvimento humano de modo socioambiental justo.

Não se pode conceber a interconexão dos direitos fundamentais apenas a na relação com o Estado. No contexto atual, quando o Estado responde positivamente a reivindicações históricas dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada em prol de direitos, depara-se com intensa rejeição por parte de grande contingente da população. O caso do Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (BRASIL, 2009), amplamente debatido com a sociedade civil organizada, é exemplar. Quando lançado ao grande público, a reação da mídia e de outros setores sociais foi feroz.

Se defendemos um ambiente democrático, não podemos crer que seja possível se prescindir dessas tensões, mas elas podem ser minoradas e mais bem equalizadas para não se tornarem impeditivas do desfrute de direitos fundamentais. Temos dito que a proposta de um Sistema de Garantia de Direitos Fundamentais não inova no mundo jurídico no sentido de que ele já pode ser deduzido da leitura da eficácia vertical (estado e sociedade) e da eficácia horizontal (cidadãos/cidadãs e cidadãos/cidadãs). Sucintamente, a eficácia vertical se refere à relação vertical entre estado e sociedade referente a direitos fundamentais, e a horizontal se realiza na relação entre as pessoas (cf. SARLET, 2003, p. 145 *et seq.*).

Temos apenas a pretensão de deixar mais clara a necessidade de tornar tal sistema realidade com a exemplificação de algumas de suas funções. Em páginas acima, apresentamos exemplos de atuação do SGDF. Como nossa proposta nesse ponto é repensar o acesso ao sistema de justiça, passamos a trazer exemplos mais detalhados das tarefas concernentes ao sistema de justiça em cada um desses vértices.

¹⁸ Um exemplo seria: a União implantou programa de saúde para a readaptação de gênero de indivíduos transgêneros, no entanto, a AGU continuava a propor recursos em uma ação cujo pedido era exatamente este. Até que a União desista de recursos contra gratuidade de cirurgias para transexuais.

Obviamente, não desconsideramos que entre os diferentes grupos sociais e entre eles e o Estado existem conflitos e tensão. O funcionamento harmonioso e completamente eficaz de qualquer sistema que envolva a diversidade humana é uma pretensão falaciosa ou utópica. No entanto, assumir a defesa desses direitos como sistema é em si um ganho, porque demonstra uma tentativa de harmonização. Ademais, o sistema de justiça entra nesses cenários justamente como um mediador qualificado que dispõe de um corpo técnico especializado e do peso das normas jurídicas constitucionais para atuar.

No eixo da promoção – a) assumir o déficit histórico no acesso aos mais diversos direitos fundamentais de certos grupos, legitimando tratamentos processuais e materiais diferenciados em favor da equalização de sua posição social perante os demais membros da comunidade;¹⁹ b) decisões baseadas numa leitura crítica do direito nas quais

¹⁹ O conceito de comunidade pode ser visualizado de um plano local ou global. Essa abrangência está contemplada nas discussões trazidas por Nancy Fraser (2008) sobre as escalas de justiça na qual traz a necessidade de se considerar esses três aspectos (redistribuição, reconhecimento e representação).

seja levada em consideração a necessidade de superação das debilidades sociais e haja a possibilidade de parte hipossuficiente sair vencedora no processo,²⁰ bem como seja incentivada a composição entre as partes;²¹ c) o sistema de justiça se estruture de modo a assegurar a inexistência de obstáculos jurídicos, sociais ou pessoais para o uso do sistema judicial;²² d) desfecho judicial rápido (cf. ANNONI, 2008, p. 175-304); e) isenção de custas e de honorários da sucumbência quando necessários à garantia da paridade processual (direito de demandar ou direito de acesso à justiça *strictu sensu*); f) promoção de campanhas de

²⁰ Jamais defenderia que a parte mais debilitada tem de sempre sair vencedora da contenda; apenas, a necessidade de existir chances reais de ela sair favorecida. Observação sobre o *apartheid*: mesmo quando não era preciso, juízes defendiam o *apartheid*.

²¹ Numa ação coletiva proposta pelo Ministério Público contra a administração de uma cidade X em favor de um direito social, pode ser acordado entre as partes uma proposta de realização progressiva por meio de metas, com a mediação do Judiciário que poderá arbitrar punições pelo descumprimento. Trabalhadores de uma empresa ou fornecedores têm também seus conflitos mediados.

²² Marta Nussbaum (2000, p. 225), defensora de uma versão da teoria da capacitação, exemplifica que não adianta ser assegurado o direito de voto das mulheres se elas vão sofrer violência doméstica se ousarem sair de casa para exercê-lo e serão hostilizadas pela população local. Um exemplo bem brasileiro seria o constrangimento de trabalhadores que já utilizaram a Justiça do Trabalho para reclamar direitos.

conscientização e incentivo para que os indivíduos utilizem os sistemas oficiais de resolução de conflitos em vez de apelar para soluções intragrupos nas quais há o desrespeito a direitos fundamentais ou a utilização da força de modo desmedido ao arrepio de todo o sistema constitucional sob o qual o ordenamento brasileiro está edificado;²³ g) descentralização do sistema de justiça para possibilitar que pessoas que vivem em locais isolados possam dele usufruir (direito de demandar ou direito ao acesso à justiça *strictu sensu*); h) Os membros do sistema de justiça como formadores de opinião nos meios jurídicos, acadêmicos e autores de obras jurídicas incentivem a afirmação do SGDF e de um ensino jurídico crítico, que prepare os futuros operadores da Justiça para lidar com a conflituosidade das relações sociais

²³ Trata-se aqui de destacar que meios extralegais (e até ilegais) provêm solução para questões que, por motivos diversos, algumas pessoas consideram difícil ou impossível obter pela via judicial. Os exemplos são amplos e diversificados, seguem desde casos de linchamento que se têm tornado cada dia mais comuns (NASCIMENTO, 2010); até o exemplo clássico da “adoção à brasileira” na qual alguém registra filho de outrem como seu (com a autorização verbal dos verdadeiros pais) para fugir de um processo judicial de adoção tido como lento e burocrático, que muitas vezes fere os direitos da criança e da família biológica.

num mundo desigual no qual a redistribuição, o reconhecimento e a representação dos grupos depende da realização de direitos fundamentais que se confrontarão com a realidade estabelecida.

No eixo da defesa – a) uma Corte Suprema acessível diretamente à população quando o que estiver em jogo se referir a direitos fundamentais de cidadãos e cidadãs, estruturantes de um Estado democrático de direito; b) a atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública tenha em consideração a necessidade de incentivar autogestão de direitos, ou seja, a capacidade de cada pessoa lidar com anseios e problemas, seja na esfera privada, seja na estatal, sem esperar passivamente uma solução milagrosa de qualquer tipo de instituição. Os cidadãos e as cidadãs devem ser incentivados a utilizar o auxílio técnico de órgãos e instituições, mas não ficar na dependência de qualquer desses entes para a realização de direitos que podem pleitear por si por intermédio das esferas jurisdicionais, sociais, eleitorais, econômicas; c) não sejam permitidos recursos meramente procrastinatórios; d) haja cumprimento dos prazos processuais (inclusive por parte de juízes, desembargadores,

ministros e membros do Ministério Público, da Defensoria, da Fazenda Pública, etc.; e) instituições capazes de prover a assessoria jurídica gratuita de qualidade por meio de ações (individuais ou coletivas), consultoria jurídica, mediação de conflitos e outros meios possíveis de solução de contendas.

No eixo do controle – a) sistemas de justiça e controle social (polícias) independentes de influência de interesses particulares e dignos de confiança da população, que contem com sistemas de ouvidoria e *accountability* eficientes (direito ao acesso à justiça *strictu sensu*, direito à transparência e à probidade administrativa); b) curso de formação continuada obrigatórios para todos os membros do sistema de justiça e controle social (polícias, agentes de instituições totais, penitenciárias, sistemas socioeducativos, etc.) tendentes a assegurar a efetividade de “novos” e “velhos” direitos;²⁴ c)

²⁴ A emergência de novos e velhos direitos por grupos e indivíduos que por força de contingências histórico-sociais só conseguiram entender-se como grupo tardiamente ou unir-se em torno de demandas próprias com a superação de barreiras culturais (comunidade LGBTQTT é um exemplo). Um dos focos do Capítulo 3 foi tratar dos obstáculos histórico-culturais que têm tornado tão melindrosa a real efetivação de direitos sociais pelo Judiciário em diversos países, especialmente aqueles com

desmistificação dos procedimentos judiciais e uso de uma linguagem mais coloquial pelos operadores do sistema, tornando possível o entendimento geral dos processos, procedimentos e decisões para a população em geral; d) capacitação permanente do Judiciário; como afirmado, a maior parte das propostas relativas ao SGDF se relaciona mais com o modo de se realizar os direitos fundamentais do que com a criação de institutos; entretanto, ao apresentar a inserção do sistema de justiça no SGDF, trazemos sim duas propostas inéditas: o acesso direto à Corte Constitucional de grupos historicamente credores de direitos e as decisões judiciais com mediação entre as partes.

Considerações Finais

Uma postura crítica, emancipatória e contemporânea em relação aos direitos fundamentais não permite que se fale em beneficiários de políticas sociais, mas em titulares de direitos. Não permite que os direitos fundamentais sejam vistos como bandeiras isoladas pertencentes a

déficit de acesso a direitos por grande parte de sua população e que elegeram tais direitos como baluartes de uma mudança de paradigmas sociais.

apenas certos grupos, em geral, grupos historicamente desfavorecidos. Não permite que se vejam esses direitos de modo compartilhado: de um lado, direitos civis e políticos; de outro, direitos econômicos, sociais e culturais. Ao contrário, requer que se integrem cada vez mais todos os setores sociais, que se apresentem tais direitos como uma bandeira de luta conjunta que pode beneficiar todos os membros da sociedade, que a indivisibilidade, interdependência e inter-relação sejam propriedades efetiváveis.

Defendemos ser possível se passar de um polo a outro permitindo-se um salto qualitativo substancial na cidadania ativa, com a criação de um diálogo em torno de um Sistema de Garantia de Direitos Fundamentais. Assumir o Sistema de Garantia de Direitos Fundamentais proposto é parte da formação de uma proposta na qual os direitos fundamentais sejam postos como valores da sociedade que devem nortear a vida cotidiana, a relação entre entes privados e públicos.

Inibir o uso de direitos fundamentais como exortações vãs, passar por uma educação em direitos para toda a população, entretanto representa muito mais. Se o aluno vai

à escola e é ensinado sobre todas as normas a respeito do tema, mas se depara apenas com violações a essas normas no seu dia a dia, e não as vê jamais serem utilizadas para reparar, proteger ou até punir, de nada adiantará acrescentar a matéria no currículo escolar.

Nada temos a ganhar com isolamento e compartimentação. Logicamente propor um sistema dialógico exige esforço de todas as partes envolvidas. Ora, todos os que militam no dia a dia na busca por direitos fundamentais neste país sabe que a relação entre os diversos setores do poder público e da sociedade é, em geral, extremamente tensionada. Tem-se conhecimento também de que o modo de funcionamento de qual sistema de justiça está orquestrado é, por vezes, um impeditivo à comunicação.

No entanto, se não for possível ocupar os espaços que nos são disponibilizados com discussões como esta, que se propõe a repensar o modo de se olhar (e lidar com) o sistema de justiça, jamais chegaremos a um Sistema de Garantia de Direitos Fundamentais, ou à garantia de direitos fundamentais. Portanto, se neste pequeno texto conseguirmos contribuir, ainda que minimamente,

para o sempre florescente debate sobre a posição do sistema de justiça na efetivação dos direitos fundamentais, teremos cumprido o papel a que nos propusemos.

Referências

ANNONI, Danielle. *O direito humano de acesso à justiça no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BANDIDO é linchado por populares após assalto. *Diário do Pará*, 8 abr. 2010. Polícia. Disponível em: <<http://www.diariodopara.com.br/N-85169-BANDIDO+E+LINCHADO+POR+POPULARES+APOS+ASSALTO.html>>. Acesso em: 26 abr. 2010.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Reforma do Judiciário*. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJBB93AF25PTBRNN.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2010.

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. *Programa Nacional de Direitos Humanos 3*. Brasília, 2009.

CONANDA. *Resolução n. 113*, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<http://www.fundocrianca.org.br/forum/arquivos/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%20113%20CONANDA.pdf>> Acesso em: 12 mar. 2010.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2002.

DEVENISH, G. E. *A Commentary on the South African Bill of Rights*. Durban: LexisNexis, 1999.

DIAS, Ayesha Kadwani. International law and sources of access to justice. In: DIAS, Ayesha Kadwani; WELCH, Gita Honwana. *Justice for the poor*. New Delhi: Oxford University Press, 2009.

DOMINGUES, José Maurício. *A América Latina e a modernidade contemporânea: uma interpretação sociológica*. Belo Horizonte: Humanitas, 2009.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do Movimento de Acesso à Justiça: epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, Dulce Chaves; CARVALHO, José Murilo de; CARNEIRO, Leandro Piquet; GRYNSZPAN, Mario. (Org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 61-76. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/39.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2011.

FIGUEIREDO [de Lyra Ferreira], Ivanilda. *Entre garotos, intocáveis e bugres: o sistema de justiça na consolidação do paradigma de direitos fundamentais*. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.

FRASER, Nancy. Redistribuição, reconhecimento e participação: por uma concepção integrada da justiça. Tradução de Bruno Ribeiro e Letícia de Campos Velho. In: IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia; SARMENTO,

Daniel (Coord.). *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

JUNQUEIRA, Eliane. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 301-322, 1996.

_____. *A sociologia do direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1994.

LEGAL AID BOARD. *Annual report 2007/08*. Johannesburg: Legal Aid Board, 2008.

MACHADO, Antonio Alberto. *ensino jurídico e mudança social*. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

NASCIMENTO, Ana Maria. Homem é linchado após estuprar e matar menino de 13 anos. *Diário de Pernambuco*, 1.º abr. 2010. Vida Urbana. Disponível em: <<http://www.diariodepernambuco.com.br/nota.asp?materia=20100401175409&assunto=70&onde=VidaUrbana>>. Acesso em: 26 abr. 2010.

NEDER, Ricardo Toledo. *Organizações não-governamentais na (re)construção da sociedade civil no Brasil: dinâmicas, sujeitos e vinculações entre público e privado nos anos 90*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1996. (Série Relatórios de Pesquisa, n. 10).

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. *Direitos humanos da infância e da adolescência: marcos teóricos para o Sipiá: instrumentos, instituições e mecanismos de promoção e proteção dos direitos humanos da criança e do adolescente*. 2. ed. Fortaleza: Cedac, 2006. p. 42. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search>

?q=cache:bFGpUEfCH3AJ:www.pjf.mg.gov.br/sg/conselhos/crianca_adolesc/documentos/Vanderlino%2520Nogueira%2520Neto>. Acesso em: 18 jan. 2011.

PERELMAN, Chaim. *Ética e direito*. Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 1.

RIBEIRO, Ivan. *Robin Hood versus King John: como os juízes locais decidem casos no Brasil?* 2006. 49 p. Monografia – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 13 set. 2006. (Artigo original ganhador do primeiro lugar, Prêmio IPEA-Caixa. Disponível em: <http://www.iepecdg.com.br/uploads/artigos/Robin_Hood_versus_King_John_-_Celso_Lafer-04022007.pdf> Acesso em: 2 fev. 2010.

SANSON, Cesar. O caráter da criminalização dos movimentos sociais no Brasil. *Osai*, año 9, n. 24, p. 197-200, Oct. 2008. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osai/osai24/12sanson.pdf>>. Acesso em: 8 jan. 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O acesso à justiça. In: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (Org.). *Justiça: promessa e realidade: o acesso à justiça em países ibero-americanos*. Tradução Carola Andréa Saavedra Hurtado. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

_____. *Para uma revolução democrática da justiça*. Perdizes, SP: Cortez, 2007.

SANTOS, Marcelo Paiva dos. *A história não contada do Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

APÊNDICE – Artigo da Constituição indiana, brasileira e sul-africana que mais se aproxima da concepção direta de acesso à justiça

Constituição indiana	Constituição brasileira	Constituição sul-africana
“39A. O Estado deve assegurar que a operação do sistema legal promova justiça, com base em igualdade de oportunidades, e deve, em particular, prover assistência jurídica gratuita, através de legislação adequada ou esquemas ou de qualquer outro modo, para assegurar que oportunidades para garantir justiça não sejam negadas a nenhum cidadão em razão de condição econômica ou qualquer outra deficiência.” Texto original: “39A. The State shall secure that the operation of the legal system promotes justice, on a basis of equal opportunity, and shall, in particular, provide free legal aid, by suitable legislation or schemes or in any other way, to ensure that opportunities for securing justice are not denied to any citizen by reason of economic or other disabilities.”	“Art. 5.º, [...] XXXV “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”; [...] LXXIV o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; [...] XXVIII “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. [...] Art. 107, § 3.º Os Tribunais Regionais Federais poderão funcionar descentralizadamente, constituindo Câmaras regionais, a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo. <u>(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).</u>” [O texto se repete em relação aos Tribunais de Justiça (Art. 115, § 2.º) e Tribunais Regionais do Trabalho (Art. 115, § 2.º).]	17. Assembleia, demonstração, greve e petição – todos têm o direito, de forma pacífica e desarmada, de se mobilizar, demonstrar, fazer greve e apresentar petições. Texto Original: “17. <i>Assembly, demonstration, picket and petition. -Everyone has the right, peacefully and unarmed, to assemble, to demonstrate, to picket and to present petitions.”</i>

Valdênia Brito Monteiro*

O grande jurista latino-americano, o argentino Zaffaroni, e Pierangeli, (1996), ao se posicionarem sobre o sistema penal, dizem que ele opera como uma epidemia que afeta quem tem as defesas baixas. Ao fazerem essa declaração sobre o sistema, desejam afirmar que os grupos vulneráveis, pertencentes a grupos desprovidos de poder – negros, índios, jovens pobres –, enfim, setores considerados marginais, social e economicamente, são selecionados pelo sistema por serem despidos da proteção e de privilégios normais da lei. O sistema penal empregado aqui diz respeito às instituições encarregadas do papel do controle punitivo institucionalizado, tais como poder político (Legislativo, Executivo, entre outros), a instituição policial, o Ministério Público, a instituição judiciária e a instituição penitenciária.

Baseado nessa concepção sobre a seleção pelo sistema de

setores com baixa imunidade, este texto parte da experiência prática realizada por uma entidade de direitos humanos, chamada Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (Gajop), com seu trabalho de educação em direitos. A atividade dá-se especificamente no Ibura, bairro periférico da cidade do Recife, do qual se evita apresentar o nome dos jovens por motivo de segurança. Destaca-se que o constrangimento vivido pelos jovens daquele bairro refere-se à realidade de muitos outros, vítimas da atuação do sistema penal.

Naquele bairro existem vários grupos de jovens que tentam sua afirmação como moradores daquela localidade, organizando-se em redes na busca pelo reconhecimento de direitos e afirmação de sua identidade. Dentre vários conflitos existentes, de que mais esses jovens reclamam é da atuação policial. Contam que quando a polícia chega para realização de *blitz*, popularmente chamada “batida policial”, os jovens são revistados, e os que estão com seu celular são obrigados a comprovar que o bem é de sua propriedade, apresentando a nota fiscal, caso contrário, seu aparelho será levado pela polícia. Pela

* Mestra em Direito Público, Professora da Universidade Católica de Pernambuco (Unicap) e da Universidade Salgado de Oliveira (Univero), coordenadora do Projeto Justiça Cidadã do Gajop, entidade de direitos humanos.

mesma situação, passam os jovens que vão trabalhar de bicicleta, pois, nesse caso, a nota fiscal do objeto também é exigida. Eis os depoimentos:

- Meu primo estava sem a nota, e seu braço foi queimado com cigarro, além de levarem o celular.
- Morar na favela é o tempo todo ter de provar que é honesto.
- Eu não aguento ser revistado o tempo todo. Tenho medo. Trabalho cedo. A nota fiscal da minha bicicleta precisa ser plastificada. São os mesmos policiais que me revistam.
- A polícia já vem dizendo que somos envolvidos com o tráfico. É melhor ficar calado para não apanhar. Temos medo de reivindicar direitos. Estamos na comunidade. Podemos ser a próxima vítima a ser encontrada morta.
- Sou honesto, quero viver. Para isso, tenho de ficar calado. Reivindico outros direitos, mas, no caso da violência policial, só se for através de uma instituição fazendo denúncia sem dizer nosso nome.
- A gente veio aqui [Gajop] para que vocês ajudem a gente. Precisamos de alguém forte. Não queremos nosso nome exposto.
- Tenho medo que coloquem a responsabilidade em nós por alguns crimes. Não trabalho, então, sou chamado de vagabundo e vadio.

Essa narrativa demonstra que o sistema, enfim, cria e reforça as desigualdades sociais, conservando a estrutura vertical de dominação e poder. O discurso de cada segmento do sistema é de proclamação da função preventiva, mas, na prática, ignora o discurso jurídico penal – em regra, garantidor, legalista, pragmático

e regulador – e a atividade que justifica.

No caso específico da polícia com suas rotineiras *blitze*, infelizmente a prática da intimidação dos moradores daquela e de outras comunidades pobres dispara indiscriminadamente, gerando um campo de guerra – uma invasão militar. O sistema começa a persegui-los antes mesmo da consumação do ato delituoso.

A criminalização da pobreza atinge, particularmente, jovens e negros da periferia urbana. Morar na favela traz, no imaginário social, algo de pejorativo, do lugar da violência e do inimigo interno. Logo, o medo imobiliza sua população para enfrentar o problema. O fantasma do medo reduz a esperança de dias melhores. Esse fantasma não é da ordem do visível, mas sim do vivenciado pelas percepções coletivas.

Vive-se a “cidade partida” (cidade bipolar) como diz Ventura (1994); de um lado, o poder dos traficantes de droga, que traz insegurança à comunidade com suas ameaças e, de outro, a cidade sitiada, com medo das favelas, afastando-se cada vez mais da convivência pacífica. Para Caldeira (2000, p. 34), “a violência e o medo combinam

processo de mudanças, alterando a arquitetura urbana, segregando e discriminando grupos sociais em enclaves fortificados”.

No caso das agências penais, elas acentuam a ideia de que existe uma “classe perigosa”, formada por vagabundos, vadios, marginais, entre outros. Na realidade, a seletividade estrutural da criminalização dá-se com maior ênfase pela polícia. Também não há sistema no mundo que não faça a criminalização a partir da vulnerabilidade de pessoas. O que diferencia é o grau de seletividade. Quanto mais a sociedade for estratificada, concentradora de riqueza, preconceituosa, de baixo grau de Estado democrático de direito, maior será a atuação violenta das agências de criminalização.

Quanto aos “discursos-penais” (ZAFFARONI, 2006, p. 69),¹ não escondem a crueldade em que se constitui o sistema penal máximo que subscreve por meio de uma política do medo. Nesse sentido, os discursos punitivos e com diretos reflexos na política criminal levam alguns grupos a viver em um verdadeiro estado de

exceção, do que se pode chamar de cidadania mínima ou cidadania de segunda classe. Como resultado do alargamento do campo de atuação do sistema penal, é perceptível o arbítrio seletivo de seus agentes, que atuam, muitas vezes, sem nenhum respaldo legal, atingindo basicamente as pessoas mais vulneráveis do meio social. Esse sistema penal, segundo Zaffaroni e Pierangeli (2006), é chamado de subalterno, por exercer um poder discricionário que institucionaliza as execuções sumárias, torturas, tráfico, etc.

Há uma crença por parte dos operadores das agências penais de que há um segmento que comete mais delito, que são pessoas que fazem parte de camadas socialmente desfavorecidas, e o poder coercitivo tem de agir. Por isso, ações como tolerância zero, leis mais severas, restrição de direitos fundamentais, bandeira do movimento lei e ordem, fazem sucesso. O discurso é reforçado pela mídia e incorporado pelo senso comum, consolidando na sociedade certos “estigmas/ etiquetamentos” (BISSOLI FILHO, 1998, p. 190).²

¹ Os discursos têm efeitos de centrar a atenção sobre certos fenômenos, e seu silêncio em relação a outros os condena à ignorância ou à indiferença.

² “O termo “estigma” tem sua origem grega e significa “sinais corporais com os quais se procurava evidenciar alguma coisa de extraordinário ou mau sobre *status* moral de quem apresentava”. Explica o autor que há

“A mídia encarrega-se de encenar, entre o misto do drama e do espetáculo, uma sociedade comandada pelo banditismo da criminalidade, e de construir um imaginário social amedrontado.” (ANDRADE, 2003, p. 54).

O fato é que existe uma imagem compartilhada socialmente, a de que o “criminoso” ou “bandido” é latente em determinadas pessoas, as quais acabarão por delinquir (positivismo criminológico). A concepção de que “bandido bom é bandido morto” é um discurso incorporado por parte do sistema penal brasileiro.

De um modelo de sociedade “que não se problematiza o Direito Penal – visto como expressão do interesse geral – mas os indivíduos, diferenciados, que o violam” (ANDRADE, 2003, p. 38).

Infelizmente, aos pobres sempre foi designado o título de classe

perigosa e motivo de terror para a sociedade. Como diz Benevides:

São ameaçadoras pela feiúra da miséria, são ameaçadoras pelo grande número, pelo medo atávico das ‘massas’. Assim, de certa maneira, parece necessário às classes dominantes criminalizar as classes populares associando-as ao banditismo, à violência e à criminalidade; porque esta é uma maneira de circunscrever a violência, que existe em toda a sociedade, apenas aos ‘desclassificados’, que, portanto, mereceriam todo o rigor da polícia, da suspeita permanente, da indiferença diante de seus legítimos anseios. (BENEVIDES, 2004, p. 3-4).

Assim, o sistema com sua característica seletiva vai na contramão da perspectiva dos direitos humanos como reconhecimento da dignidade humana. “Há um grupo que sempre pode virar o bode expiatório. É o grupo dos delinquentes comuns. É um candidato a inimigo residual que surge quando não há outro inimigo melhor.” (ZAFFARONI, 2009).

Quando se reflete sobre o Direito Penal, não se pode mais considerá-lo como sistema estático de normas, mas sim como sistema dinâmico que comporta mecanismos que objetivam a produção de um processo de criminalização. Segundo Baratta (1999, p. 162), esse processo tem três características básicas:

a) o mecanismo da produção das normas, conhecido por criminalização

três tipos de estigmas: As abominações do corpo, ou seja, as várias deformidades físicas; as culpas de caráter individual, precedidas como vontade fraca, paixões tirânicas ou não naturais, crenças falsas e rígidas, desonestidade, sendo essas inferidas por meio de relatos conhecidos de, por exemplo, distúrbio mental, prisão, vício, alcoolismo, homossexualismo, desemprego, tentativas de suicídio e comportamento político radical; finalmente, há os estigmas tribais de raça, nação e religião, que podem ser transmitidos por meio da linhagem por igual a todos os membros de uma família.

primária; b) o mecanismo da aplicação das normas, isto é, o processo penal, compreendendo a ação dos órgãos de investigação e culminando com o juízo, conhecido do processo de criminalização secundária; e finalmente, c) o mecanismo da execução da pena ou das medidas de segurança.

Como reflexo dessa ânsia punitiva, denominada de populismo penal, reproduz-se uma lógica racional totalitária. Nesse sentido, a discriminação não é simplesmente de pessoas envolvidas com o crime e que pertencem às classes menos favorecidas, mas também das vítimas – por sua raça, etnia, situação geracional e estrato social –, como é o caso dos jovens que têm de andar com a nota fiscal e são postos à prova sobre a “honestidade”, vivendo situações de discriminação, racismo e preconceito. O curioso é que muitos agentes da agência punitiva vêm de um meio social dessas vítimas. Essas contradições colaboram para a reprodução de antagonismo entre pessoas da mesma classe social.

Para Castro (1981), o sistema de classes influi nos processos de criminalização. Três são as vias habituais para fazê-lo:

1. Criminalizam-se condutas que pertencem, preferentemente, à maneira e às condutas de vida dos setores marginais; 2. Criminalizam-se indivíduos, preferentemente,

pertencentes a estes setores, assim como os que pertencem a grupos subculturais desprovidos de poder quando a polícia dirige sua atenção e seus recursos, precisamente, para esses indivíduos; 3. Outra forma de criminalização ocorre através do tipo de tratamento ou de sanção selecionada. (CASTRO, 1981, p. 12).

Pela afirmação de Castro (1981), conclui-se que a criminalização de determinadas condutas é demasiadamente estigmatizante, porque a probabilidade de serem praticadas pelas pessoas pertencentes às camadas mais baixas da sociedade é muito maior. São as que vão para as cadeias e, assim, permanecem excluídas. No processo de “criminalização da pobreza”, que aponta os ricos como cidadãos de bem e os pobres como criminosos potenciais, “áreas de guerra”. Há invisibilidade e inviabilização desses sujeitos sociais.

O sistema criminal é eficiente (na apuração) quando está em jogo a classe média, mas é muito mais eficiente quando é necessário “etiquetar” e “estigmatizar” certas pessoas consideradas de “classe perigosa”, enquanto a maior parte do estrato social médio e alto regularmente fica imune ou impune a qualquer delito. Wacquant (1999) diz que é mais fácil fazer a assepsia dos

crimes cometidos pelos pobres do que punir os crimes praticados pelos poderosos.

Para Chauí (2006), na sociedade brasileira, as leis sempre foram para preservar privilégios e o melhor instrumento para a repressão e a opressão, jamais definindo direitos e deveres concretos e comprometidos para todos. Acrescenta: “A transgressão popular é violentamente reprimida e punida, enquanto a violação pelos grandes e poderosos sempre permanece impune.” (CHAUÍ, 2006, p. 105).

Zaffaroni e Pierangeli (1996, p. 26) dizem que “a clientela do sistema penal é constituída de pobres, não porque tenha a maior tendência a delinquir, mas precisamente tem mais chances de serem criminalizados e etiquetados”. Por essa razão, Baratta (1999) considera o direito penal igualitário um mito, e diz:

a) o direito penal não defende todos e somente os bens essenciais, nos quais estão igualmente interessados todos os cidadãos, e quanto pune as ofensas aos bens essenciais faz com intensidade desigual e de modo fragmentário; b) a lei penal não é igual para todos; o status de criminoso é distribuído de modo desigual entre os indivíduos; e c) o grau efetivo de tutela e distribuição do status de criminoso é independente da danosidade social das ações e da gravidade das infrações à lei, no sentido de que estas não constituem a variável principal da

reação criminalizante e da sua intensidade. (BARATTA, 1999, p. 162).

Zaffaroni e Pierangeli dizem que a lei penal estabelecia tratamento diferenciado de censura de pessoas, dependendo do papel que elas ocupassem na estrutura social, notadamente, em virtude de poder do consumo:

[...] reprovar com a mesma intensidade pessoas que ocupam situações de privilégio e outras que se encontram em situações de extrema pobreza é uma clara violação do princípio da igualdade corretamente entendido, que não significa tratar todos igualmente, mas tratar com isonomia quem se encontra em igual situação. (ZAFFARONI; PIERANGELI, 2006, p. 421).

No caso específico da violência policial incidindo diretamente nas classes mais pobres, trata-os como “suspeitos” e “provocadores”. A rotulação degradante torna essas vítimas duplamente vitimizadas pelo sistema.

Caldeira (2000, p. 142) afirma: “[...] ambiguidades, tratamentos diferenciados, regras e legislações excepcionais, privilégios, impunidade e legitimação de abusos são intrínsecos às instituições da ordem e não externos a elas, ou seja, manifestações de uma prática desvirtuada.”

Para Zaffaroni (2009):

O rico, às vezes, vai para a cadeia também. Isso acontece quando ele se confronta com outro rico, e perde a briga. Tiram a cobertura dele. É uma briga entre piratas. Nesse caso, o sistema usa o rico que perdeu. E, excepcionalmente, o derrotado acaba na cadeia. Mas ter um VIP na prisão é usado pela mídia para comprovar que o sistema penal é igualitário.

Em síntese, quando algumas pessoas dos setores hegemônicos são criminalizadas, as demais buscam certa distância, para que suas condutas não sejam prejudiciais aos seus interesses. Na realidade, não existe um modelo penal ideal no mundo.

“Pensar no melhor sistema penal é como perguntar pela melhor guerra. É um dado estrutural, não accidental, mas o sistema penal (e o direito penal como contra-poder de contenção) pode diminuir o grau da seletividade.” (ZAFFARONI, 2007, p. 136). Nesse sentido, é preciso estar alerta para não se construir o inimigo; a clara ideia da conspiração, até porque, se for verdade que todo sistema tem o grau de seletividade, também é verdade que não se pode colocar a responsabilidade do crime nos vulneráveis.

De acordo com a época, a criminalização vai tendo outras

roupagens. Através da história, foram construindo vários inimigos, a exemplo dos hereges, prostitutas, homossexuais, negros, judeus, entre outros. Tudo tem a ver com uma ordem jurídica intolerante e excludente; um sistema penal que penaliza o autor em detrimento do fato. A vadiagem, mendicância, capoeira e embriaguez, situações que representavam incômodo para as elites, fizeram encher as prisões brasileiras. Para as referidas elites, a população que estava nos principais centros do país, perambulando diante da pobreza urbana, parecia demasiadamente insubordinável, a exemplo da Revolta da Vacina no Rio de Janeiro, período da República. Como diz Zaffaroni (2007), as forças do poder punitivo fora de controle cometem um verdadeiro massacre.

Situação como a dos jovens que precisam estar com a nota fiscal à mão, com medo de ser preso pela polícia, contribui para que a denúncia seja deixada de lado, por sentirem que tal situação é demasiadamente desigual e desproporcional. Sentem-se inseguros diante de sua condição social. A opção comum das vítimas, de não denunciar tal atrocidade, colabora ainda para a impunidade e arbitrariedade. Essa cerimônia

degradante viola os direitos fundamentais, porque parte da premissa de que um grupo social é criminoso por antecipação.

Vale destacar que o renascimento da democracia no Brasil, em face do regime militar de exceção, não implicou a democratização das instituições, que têm o papel do controle da violência.

Falar em democracia, em tolerância, em direitos humanos e paz pode ser entendido como redundância, uma vez que não podemos imaginar democracia sem respeito aos direitos humanos, democracia com intolerância, seja de que tipo for, democracia sem justiça, e a justiça, como sabemos, é uma condição para a paz (BENEVIDES, 2004, p. 1).

Apesar de o Brasil encontrar-se no Estado democrático de direito, no campo do sistema criminal, é propício ao Estado Penal – controle da ordem pública com mais repressão –, como capaz de manter a “segurança”, sob a égide da coação, diante da atual incapacidade do Estado-Nação de dar segurança aos cidadãos, existindo um rebatimento nos direitos humanos. Projeto penal neoliberal é claro na concepção de mais Estado Penal.

O mais problemático é que o momento torna-se propício para o surgimento de movimentos repressivos e estímulo para a efetivação do direito penal do inimigo. O autor da teoria, Günther,

refere-se ao inimigo como alguém que não admite ingressar no Estado e assim não pode ter o tratamento destinado ao cidadão, não podendo beneficiar-se dos conceitos de pessoa como forma de justificar o controle da criminalidade. (MONTEIRO, 2009, p. 1).

A Consolidação do Direito Penal mínimo (última razão e possibilidade de aplicação) é importante no Estado democrático de direito. Zaffaroni (2007) diz que o modelo ideal de Estado de Direito depende da força de contenção do Estado Policial.

“Em um Estado Democrático de Direito, o controle sobre os atos dos governantes, o controle sobre o exercício de poder, há de ser sempre máximo, enquanto restrições à liberdade dos indivíduos sempre devem ser mínimas.” (KARAM, 2009, p. 8).

Também não se pode esquecer que o sistema punitivo é reflexo da capacidade dos cidadãos, de determinada sociedade, de exercer com plenitude sua cidadania e serem sujeitos de direitos. A história brasileira é marcada por alto grau de desigualdade, pobreza e falta de cidadania.

DaMatta (1979) diz que o Brasil é um país teoricamente igualitário, mas, na realidade, fortemente hierarquizado e autoritário, e cada qual tenta estabelecer com outrem relações

assimétricas. Sua frase: “Você sabe com quem está falando?”, implica sempre uma relação autoritária de duas posições sociais distintas, em que a parte que diz a expressão tenta inferiorizar seu interlocutor; de um mundo das “pessoas”, socialmente reconhecidas em seus direitos e privilégios, e um universo igualitário dos indivíduos, em que as leis impessoais funcionam como instrumentos de opressão e de controle “para os amigos, tudo; para os inimigos, a lei”.

A crítica ao sistema penal tem de ser contínua, na busca do seu controle sobre o exercício de poder. Como diz Karam (2009, p. 8): “O controle do poder tem que ser máximo, enquanto restrições à liberdade dos indivíduos sempre devem ser mínimas.”

Assim, faz-se necessário pensar o direito penal à luz dos direitos humanos, sempre fazendo uma crítica necessária sobre a seletividade de grupos vulneráveis, dos níveis de injustiça das estruturas de poder. O exercício da cidadania é de fundamental importância para diminuir o grau de violações aos direitos humanos. O caso apresentado é exemplar para mostrar que se precisa avançar muito. Na realidade, os

impasses à construção da cidadania e de uma esfera pública democrática ainda impedem que o Brasil consiga dar o salto de qualidade para superar os abismos de apartação social. Não basta só a positivação para que a dignidade humana seja respeitada. A condição de sujeitos de direitos significa atuar para alterar a situação de exclusão. “Temos direito de ser iguais quando a diferença não inferioriza e direito de ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza.” (SANTOS, 1999).

Enfim, o papel incessante dos estudiosos comprometidos com os direitos humanos é estar alerta ao funcionamento do sistema punitivo, buscando, principalmente, denunciar o Estado Penal como forma de responder às desordens, fruto da desregulação da economia.

Referências

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Sistema penal máximo x cidadania mínima*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

BENEVIDES, Maria Victória. *Cidadania e direitos humanos*. Institutos de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA). 2004. Disponível em:

<<http://www.iea.usp.br/artigos>>.
Acesso em: 23 set. 2010.

BISSOLI FILHO, Francisco. *Estigmas da criminalização: dos antecedentes á reincidência penal*. Florianópolis: Obra Jurídica, 1998.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. 34. ed. São Paulo: Edusp, 2000.

CASTRO, Lola Aniyar de. Sistema penal e sistema social: a criminalização e a descriminalização como funções de um mesmo processo. *Revista de Direito Penal*, Rio de Janeiro, Forense, n. 29, p. 12, 1981.

CHAUÍ, Marilena de Souza. *Simulacro e poder: uma análise da mídia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis*. São Paulo: Rocco, 1979.

KARAM, Maria Lúcia. *Recuperar o desejo da liberdade e conter o poder punitivo: escritos sobre a liberdade*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2009.

MONTEIRO, Valdênia Brito. A criminalização dos defensores de direitos humanos. *Algo Mais*, 23 abr. 2009. Disponível em: <http://www.revistaalgomais.com.br/pdf/opinioao_gajop_a_criminalizacao_dos_defensores_de_direitos_humanos.pdf>. Acesso em: 23 set. 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. Em busca da cidadania global. *Sem Fronteiras*, 1999. Entrevista. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/>

[boaventura/boaventura_e.html](#)>
Acesso em: 20 set. 2010.

VENTURA, Zuenir. *Cidade partida*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

WACQUANT, Loïc: A criminalização da pobreza. Tradução de Suely Gomes Costa. *Mais Humana*, dez. 1999. Entrevista. Disponível em: <<http://www.uff.br/maishumana/httploic1.htm>>. Acesso em: 23 ago. 2003.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. A esquerda tem medo, não tem política de segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, ano 1, edição 1, p. 130-139, 2007.

_____. Função do direito penal é limitar o poder punitivo. *Conjur*, 25 jul. 2009. Entrevista. Disponível em: <http://www.carceraria.org.br/default2.asp?pg=sys/layouts/content&ct_cod=4173>. Acesso em: 22 set. 2010.

_____; PIERANGELI, José Henrique. *Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1996.

_____. *Manual de direito penal brasileiro: parte geral*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

Lutas pela terra-segurança e estado no Brasil*

Cecília MacDowell Santos*

Introdução

O grande obstáculo é que a Polícia Federal diz que só tem condições de dar proteção ao Xucuru se for instalando uma base, um escritório, uma delegacia ou o que quer que seja dentro da comunidade. A comunidade diz que dessa forma vai sentir-se vigiada. A Polícia Federal é vista pelos Xucurus como um aliado dos latifundiários, do prefeito. A proteção proposta pelos Xucurus era que a Polícia Federal fizesse a guarda externa da área, e toda vez que os índios, principalmente o cacique, precisassem sair seriam escoltados pela Polícia Federal. A Polícia Federal disse que não aceitaria, porque a área é grande e se torna vulnerável, e alguém poderia entrar, e quem seria responsável por alguma violência acabaria sendo a Polícia Federal. Ficou realmente nesse impasse. Aí, existe um jogo duro com o governo. Eu me lembro de uma audiência em Washington [na Comissão Interamericana de Direitos Humanos], em que nós levamos o índio Xucuru, levamos Elma também. Aliás, foi para discutir os dois casos. [...]

No caso de Elma, tinha proteção da Polícia Militar, proteção determinada no

plano local, mas ela estava sempre vulnerável, porque foram policiais militares que mataram o filho dela. Então nós conseguimos, por meio da CIDH, uma medida cautelar, determinando ou recomendando a proteção pela Polícia Federal. Foi feita de forma muito diligente, por três anos, policiais federais 24 horas por dia com ela, na casa dela, aonde ela precisasse ir. [...] É mais bem-sucedido, bem mais significativo o resultado do caso Elma. Ela conseguiu a condenação de 3 dos 4 acusados e hoje ela não está mais no estado de Pernambuco. Nem eu sei onde ela está, porque não podemos saber. Nós conseguimos viabilizar uma situação de proteção específica para defensores de direitos humanos na Secretaria Especial de Direitos Humanos, para que ela fosse levada de Caruaru para outro lugar do Brasil.¹

Esses dois pedidos de medida cautelar foram encaminhados na mesma época, no fim de 2002, pelo Gajop, entre outros peticionários, à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Nos dois casos, o Estado ocupa um papel central e contraditório no reconhecimento dos direitos humanos, figurando quer como garantidor, quer como violador desses direitos; os dois casos referem-se à garantia do direito humano à segurança; os conflitos que lhes deram origem ocorrem no interior do estado

* Artigo publicado no livro "Direitos Humanos: debates contemporâneos", organizado por Jayme Benvenuto (2009) e a ser publicado em "Pós-Colonialismos: cidadania global", organizado por Boaventura de Sousa Santos, António Sousa Ribeiro, Maria Paula Menezes e Margarida Calafate Ribeiro.

* Professora de Sociologia da Universidade de São Francisco (Califórnia, EUA) e pesquisadora associada do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

¹ Coordenador colegiado do Gabinete de Assistência Jurídica às Organizações Populares (Gajop), advogado Jayme Benvenuto, em entrevista concedida à autora, Recife, 4 de agosto de 2006.

de Pernambuco, situado no Nordeste do Brasil; a CIDH fornece resposta positiva aos dois pedidos, recomendando que a Polícia Federal dê a proteção necessária aos líderes indígenas da Comunidade Xucuru do Ororubá, bem como à advogada Elma Novais e sua família; o governo brasileiro concorda com a recomendação.

Todavia, a natureza desses conflitos é tão distinta que parece óbvia a necessidade de se criarem diferentes modalidades de proteção à luz das condições sociais, econômicas, culturais e políticas das vítimas, como reivindicado pelos Xucurus. Seria absurdo, do ponto de vista da segurança da comunidade indígena, levar o cacique Marcos de Araújo e sua mãe, Zenilda de Araújo, para um lugar desconhecido no Brasil, como ocorreu com Elma Novais e os filhos. A existência da comunidade indígena e a segurança individual dos seus membros não podem ser dissociadas do seu vínculo a terra, que é objeto de conflito entre fazendeiros e “índios” – ou “indígenas”.² O direito

individual à segurança dos índios é também coletivo, atinge toda a comunidade, sendo impossível separá-lo do direito coletivo a terra, daí a expressão “terra-segurança” ser utilizada no título deste texto. Predomina uma abordagem liberal, individualista e de divisibilidade desses direitos na prática judicial e política em escala local, nacional e internacional. O próprio Gajop, que defende a tese da indivisibilidade dos direitos humanos, não tem obtido êxito em articular essa tese no caso Xucuru.³

Embora uma análise comparativa destes e de outros casos levados à CIDH mereça atenção mais aprofundada, este artigo tem um escopo mais limitado e propõe-se a refletir, a partir do caso Xucuru, sobre as lutas indígenas e o papel desempenhado pelo Estado no reconhecimento dos direitos indígenas no Brasil contemporâneo. Além de ilustrar os limites conceituais e os obstáculos judiciais e políticos para a garantia dos *direitos humanos dos indígenas*, o caso Xucuru oferece uma

² O termo “indígena” tem sido utilizado pelos cientistas sociais na América Latina para substituir a designação “índio”, de origem colonial (PEÑA, 2005). Neste texto, uso os dois termos, uma vez que os Xucurus do Ororubá se autodesignam por “índios” e também qualificam de “indígenas” a sua luta,

seu povo e seus direitos. Tais designações aparecem nas entrevistas que realizei com três índios e na história contada pelos professores, professoras e líderes do povo Xucuru do Ororubá (cf. ALMEIDA, 1997).

³ Sobre objetivos e missão institucional do Gajop, cf. <<http://www.gajop.org.br/quemSomos.php>>.

oportunidade para se refletir sobre as relações sociais e jurídico-políticas que estão na base da complexa – e não raro contraditória – constituição e defesa dos direitos indígenas no Brasil.

Com base em dados coletados sobre o caso Xucuru⁴ e na legislação e política indigenista do Estado brasileiro, argumentamos que há uma situação de dualismo na cultura jurídico-política indigenista: por um lado, verifica-se uma concepção *monocultural e individualista de direitos civis dos indígenas*, consagrada em algumas leis e práticas de agentes do Estado; por outro lado, certas normas e setores do Estado traduzem uma abordagem *multicultural e coletivista de direitos humanos dos indígenas* ou um novo “indigenismo

multicultural”,⁵ que surge no contexto da expansão do movimento indígena dos processos de redemocratização, nos anos 1980, e da crescente absorção, pelo Estado, ainda que seletiva e setorialmente, das normas internacionais de direitos humanos desde o início dos anos 1990.

Ao refletir tal dualismo jurídico-político em diferentes setores de atuação do Estado brasileiro, este pode ser caracterizado como uma espécie de “Estado heterogêneo”, conforme a definição formulada por Santos (2003; 2006a). Para o autor, as transformações políticas nacionais e os processos de globalização têm contribuído para a crescente heterogeneidade da atuação estatal, ao lado do crescente “descentramento” do Estado na vida social e econômica, um fenômeno observável tanto em países centrais como em países semiperiféricos e periféricos do sistema capitalista mundial. Nesse contexto:

⁴ Os dados foram coletados em agosto de 2006 e em fevereiro e março de 2008, meses em que realizamos uma visita a Brasília, duas visitas ao Recife e uma visita a Caruaru e Pesqueira. Em Brasília, entrevistamos o vice-presidente do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e um dos advogados da entidade, duas advogadas da Secretaria Especial de Direitos Humanos. No Recife, entrevistamos três advogados do Gajop; um missionário e três advogados do Cimi; e o representante do Movimento Nacional de Direitos Humanos do Nordeste. Em Caruaru, entrevistamos um líder indígena por ocasião de uma audiência, a que assistimos na vara criminal da Justiça Federal nessa cidade. Em Pesqueira, visitamos duas aldeias dos Xucurus do Ororubá, onde entrevistamos o Cacique Marcos de Araújo e sua mãe, Zenilda de Araújo.

⁵ Cf. Peña (2005) para uma análise da emergência do “indigenismo” na América Latina no século XIX – identificado como uma política hegemônica estatal com objetivos liberais e positivistas de “assimilação” dos índios e controle de suas terras –, bem como do surgimento de um “indigenismo multicultural” desde os anos 1980, no contexto do neoliberalismo e da expansão dos movimentos indígenas na região.

[...] diferentes sectores da actividade estatal assumem lógicas de desenvolvimento e ritmos diferentes, sendo cada vez mais frequentes as desconexões e incongruências na actuação estatal, ao ponto de, por vezes, deixar de ser possível identificar um padrão coerente para essa actuação. (SANTOS, 2003, p. 56).⁶

Todavia, a situação de heterogeneidade da atuação do Estado e de dualismo da legislação indigenista do Brasil não significa que, na prática jurídico-política, ocorra necessariamente um equilíbrio entre as abordagens monocultural e multicultural dos direitos indígenas. Cabe, assim, indagar em que medida, no caso Xucuru, prevalece a perspectiva monocultural do direito indigenista; ou se predomina o novo “indigenismo multicultural”.

A seguir, apresentamos, em uma perspectiva histórica, alguns exemplos da legislação e da política indigenista de caráter monocultural, cuja origem remonta ao período colonial, mas ainda se faz presente no direito estatal brasileiro. Em seguida,

discutimos a situação de dualismo do direito indigenista emergente desde a década de 1980, examinando, nesse novo contexto, a trajetória das lutas dos Xucurus do Ororubá pelos direitos a terra-segurança e as estratégias estatais de regulação e controle dessas lutas.

A Monocultura do Direito Indigenista até 1988 – Tutela e Assimilação

Até a redemocratização política nos anos 1980 e 1990, a legislação e a política indigenista do Estado brasileiro consagravam uma concepção monocultural e individualista dos direitos indígenas, promovendo o que Warren (2001) denomina de “exorcismo indígena” (*indian exorcism*) – diferentes práticas de extermínio físico e cultural dos indígenas, como massacres militares, escravidão, missões de catequese e políticas assimilacionistas. No século XIX, o instituto da tutela veio consagrar a perspectiva da assimilação dos índios, promovendo a perda da posse coletiva das terras indígenas. Refletindo uma herança colonial que se fez presente no ideal republicano de modernização e no modelo de desenvolvimento da ditadura militar, essa perspectiva,

⁶ Santos (2003, p. 56 *et seq.*) indica o surgimento de novas formas de pluralismo jurídico subnacional e supranacional, em que diferentes ordens jurídicas operam com uma ‘[...] autonomia relativa’ e, embora muitas vezes contraditórias, cada vez mais se interpenetram e produzem ‘hibridações jurídicas’.

ainda presente no indigenismo brasileiro, assenta em um projeto de “civilização” identificado com uma cultura europeia dominante no Brasil e com a ideologia de embranquecimento da população. Contra as práticas de extermínio, assimilação e expropriação, os índios têm-se insurgido desde o período colonial, como ilustra a história de resistência e luta dos Xucurus do Ororubá (ALMEIDA, 1997).

Os Aldeamentos e as Raízes Coloniais da Tutela

No período colonial, a liberdade dos índios foi uma questão primordial (PERRONE-MOISÉS, 1998).⁷ O controle dessa liberdade não se separava do território, ambos regulados pela constituição de aldeamentos e pela tutela. Os aldeamentos, quer sob o governo missionário, quer sob o governo leigo, tinham um duplo sentido de “subjugação e confinamento territorial” – a par da catequese e da exploração

da mão de obra, tratava-se também da “redução” das terras indígenas (CUNHA, 1998, p. 143). Inicialmente, a tutela aplicava-se aos índios aldeados, cuja liberdade e bens ficavam sob o controle dos administradores dos aldeamentos. No século XVIII, criaram-se dois tipos de tutela: uma, de caráter individual, era da incumbência dos juízes de órfãos e referia-se à proteção da justa remuneração do trabalho dos índios não aldeados recém-“amansados” ou “domesticados”; a outra, de caráter coletivo, cabia aos ouvidores, com o objetivo de velar pelos bens dos índios aldeados, nomeadamente suas terras (CUNHA, 1998; MELATTI, 2007).⁸

Os colonizadores portugueses chegaram às terras dos Xucurus do Ororubá em 1654 – na Serra de Orubá, hoje denominada Ororubá, no interior do estado de Pernambuco. Dizendo-se donos de sesmarias dessas terras, por concessão real, invadiram-na, passaram a criar gado e escravizaram índios (ALMEIDA, 1997, p. 17). Houve índios que se rebelaram e juntaram-se a um movimento, conhecido como Confederação do

⁷ Além de ineficazes, as leis coloniais que proibiam a escravidão dos índios estabeleciam exceções (MENDES JÚNIOR, 1988). Cf. Perrone-Moisés (1998) para uma explicação jurídica dessas contradições, baseadas, segundo a autora, em divergentes regimes aplicados aos índios “aldeados” e “aliados”, por um lado, e índios “inimigos”, por outro.

⁸ Para uma análise da origem da figura jurídica da tutela, das suas ambiguidades e diferentes significados desde o período colonial, ver Mendes Júnior (1988), Cunha (1998) e Melatti (2007).

Cariri, que congregava diferentes povos indígenas do Nordeste e foi massacrado pelos colonizadores numa guerra que perdurou entre 1692 e 1696 (ALMEIDA, 1997, p. 18).⁹

Após a Independência do Brasil, em 1822, a autonomia, a posse das terras e a própria autoidentificação indígena tornaram-se muito mais difíceis. Como assinala Cunha (1998, p. 133), o século XIX, embora marcado por três regimes políticos (Colônia, Império e República Velha) e uma estrutura social heterogênea (áreas de colonização antiga em contraste com novas frentes de expansão e modernização), caracterizou-se, em sua totalidade, pelo tratamento da questão indígena não mais como uma questão essencialmente de mão de obra, senão como uma questão de terra, em que houve o progressivo processo de assimilação e expropriação dos índios.

No início do Império, os documentos governamentais apresentavam a “expectativa de um grande plano de civilização dos índios” (CUNHA, 1998, p. 138).¹⁰ Pouco a

pouco, os aldeamentos foram transformados em municípios e os antigos aldeados, desprovidos de suas terras, foram amalgamados na nação “brazileira” (MENDES JÚNIOR, 1988, p. 47). Com a dispersão dos índios, eles foram reclassificados pelo governo como “caboclos” e deixaram de ter direito ao uso comum das terras dos aldeamentos. Essa reclassificação foi o “último golpe” que marcou a “extinção oficial” dos índios no Nordeste (ARRUTI, 2006, p. 51).¹¹

A Tutela e a Assimilação sob o Controle do SPI

A República, iniciada em 1889, deu continuidade ao plano imperial de assimilação dos índios, ancorando-se em princípios positivistas e evolucionistas de progresso (MELATTI, 2007, p. 252 *et seq.*). O projeto de colonização da República era de expansão nacional e de integração dos índios na força de

tratou explicitamente como uma “transição para a assimilação completa dos índios” (CUNHA, 1998, p. 139). Apresentavam-se, na época, três correntes a respeito da colonização dos indígenas: (1) extermínio dos índios que resistissem; (2) conversão aos cuidados das instituições religiosas; (3) assistência leiga (CUNHA, 1998; MELATTI, 2007). O Regulamento das Missões adotou a terceira corrente (CUNHA, 1998).

¹¹ No século XVIII, havia 60 aldeamentos no Nordeste, com 27 nações indígenas, declaradas oficialmente extintas até os anos 1880 (ARRUTI, 2006, p. 51).

⁹ Sobre a história da conquista colonial e da resistência dos povos indígenas no Nordeste, cf. Dantas *et al.* (1998).

¹⁰ O Regulamento das Missões (Decreto n.º 246, de 24 de julho de 1845) – “único documento indigenista geral do Império” – “prolongou o sistema de aldeamento”, mas o

trabalho nacional. A construção desta Nação baseava-se na eliminação de toda diferença. Aos militares, caberia realizar esse projeto (LIMA, 1998). Para operacionalizá-lo, o governo criou, em 1910, o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN), presidido pelo então tenente-coronel Cândido Rondon.¹² A criação desse órgão significou o estabelecimento inédito no Brasil de uma política indigenista estatal, com um aparelho próprio para executá-la. Ao longo de sua existência, esse órgão tentou converter os índios em “pequenos produtores rurais”, tendo por base a ideia de “transitoriedade do índio” (LIMA, 1998, p. 159).

A política indigenista da República reconhecia formalmente aos índios os direitos de viverem segundo suas tradições e a posse coletiva das terras que ocupassem (MELATTI, 2007, 253). No entanto, a “proteção ao índio” tratava-se de um controle jurídico do SPI sobre os “índios”, que adquiriam um *status* legal distinto. O órgão também passava a ter maior possibilidade de controle sobre a posse das terras indígenas no âmbito

da jurisdição dos estados (LIMA, 1998).

A “proteção oficial” do SPI foi importante por conter a violência praticada por grileiros contra os índios e permitir que redes de “caboclos” constituíssem um processo de “etnogênese” de grupos indígenas que reivindicavam terras em antigos aldeamentos (ARRUTI, 2006, p. 51).¹³ Na época da criação desse órgão, os Xucurus do Ororubá solicitaram a instalação de um posto do SPI em Pernambuco. Em 1944, um funcionário do SPI fez o primeiro relatório oficial sobre os Xucurus do Ororubá, informando que havia 2.191 índios na região, que eles dançavam o “toré” e faziam seus rituais escondidos, sendo perseguidos e ameaçados pela polícia da cidade de Pesqueira (ALMEIDA, 1997, p. 22).¹⁴

A despeito do processo de etnogênese indígena facilitado pelo SPI nos anos 1920-1940, a política indigenista era assimilacionista e

¹² Para mais detalhes sobre a criação e o funcionamento do SPI, cf. Lima (1998).

¹³ Como explica Arruti (2006, p. 51), a etnogênese, em oposição ao etnocídio, ou seja, ao “extermínio sistemático de um estilo de vida”, é a “construção de uma autoconsciência e de uma identidade coletiva contra uma ação de desrespeito (em geral produzida pelo Estado nacional), com vistas ao reconhecimento e à conquista de objetivos coletivos”.

¹⁴ Sobre o ritual do toré, sua criminalização e seu significado para a construção da identidade coletiva indígena, cf. Neves (2005).

assistencialista, expressa no regime da tutela de todos os índios pelo Estado com vistas à sua integração à “civilização”. Essa tutela reunia tanto o aspecto da capacidade civil dos índios quanto à administração coletiva dos seus bens (LIMA, 1998).

A ideia de uma capacidade civil e tutela vinculada ao “grau de civilização dos índios” foi incorporada ao Código Civil de 1916, que definiu os “silvícolas” como “incapazes, relativamente a certos atos” (art. 147, I) ou “à maneira de os exercer” (art. 6, III). Em consequência dessa incapacidade civil, os índios ficaram sujeitos “ao regime tutelar, estabelecido em leis e regulamentos especiais, o qual cessará à medida que se forem adaptando à civilização do País” (art. 6, parágrafo único).

Incumbida à União, a tutela era exercida pelos juízes de órfãos até 1928, quando passou para o monopólio legal do SPI. Nos anos 1940, esgotaram-se as redes de relações que haviam dado sustentação ao processo de etnogênese indígena, que só veio a ser retomado no fim da década de 1970 (ARRUTI, 2006, p. 52).

A Tutela, Emancipação e Desindianização durante a Ditadura

O SPI foi extinto em 1967 pelo governo militar, sendo substituído pela Fundação Nacional do Índio (Funai).¹⁵ Desde sua criação, a Funai é encarregada, entre outras coisas, de “exercer, em nome da União, a tutela dos índios e das comunidades indígenas não integradas à comunidade nacional” (art. 2, I, do Decreto n.º 4.646, de 25 de março de 2003).¹⁶ A nova Constituição Federal de 1988 foi omissa a respeito da capacidade civil dos índios, e o novo Código Civil de 2002, atualmente em vigor, não definiu os índios como incapazes relativamente a certos atos ou à maneira de os exercer, mas dispôs que sua capacidade será regulada por legislação especial (art. 4.º, parágrafo único). Essa é regida pelo Estatuto do Índio – Lei n.º 6.001, de 19 de dezembro de 1973, promulgada durante a ditadura militar e ainda em vigor, que incorpora e regulamenta as disposições do Código Civil de 1916 concernentes à tutela dos índios pelo Estado.

¹⁵ Cf. Lei n.º 5.371, de 5 de dezembro de 1967.

¹⁶ De notar que esse decreto foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva no seu primeiro mandato (2003-2006 e 2007).

Durante a ditadura, a Funai esteve diretamente sob o controle do governo militar, que afastava periodicamente desse órgão antropólogos ou outros profissionais considerados simpatizantes das causas indígenas. Em 1978, o governo militar promoveu um projeto de emancipação de índios que tinha por objetivo principal a liberação das terras das comunidades emancipadas para compra por não índios e a desmobilização política dos indígenas (MELATTI, 2007). Esse projeto, contra o qual se insurgiram grupos indígenas e seus aliados por todo o Brasil, “consistia na criação de um instrumento jurídico para discriminar quem era índio de quem não era”, ou seja, para “desindianizar” os índios (CASTRO, 2006, p. 41).

Ao comentar esse projeto, Melatti (2007, p. 272 *et seq.*) argumenta que a tutela enfeixa indevidamente três aspectos fundamentais dos direitos indígenas – a incapacidade civil, a posse coletiva da terra e a identidade étnica. A meu ver, a tutela e a correlata emancipação são problemáticas não por vincularem a capacidade civil dos índios à posse da terra e à identidade étnica. Um dos problemas do Estatuto do Índio de 1973 e do Código Civil de 1916 é sua

perspectiva colonial de que os indígenas devem ser tutelados ou protegidos quando não estiverem “integrados à comunhão nacional”, ou seja, quando não fizerem parte da “civilização” – moderna, ocidental, branca (ou embranquecida) e cristã. Cabendo aos próprios indígenas sua autoidentificação, esta ocorre, como assinala Castro (2006), por meio de um processo coletivo e relacional não apenas em confronto com identidades não indígenas, como também em confronto com os membros internamente referenciados e diferenciados dos coletivos indígenas. O reconhecimento dessa identidade pelo Estado é complexo e resulta de lutas sociais, políticas e jurídicas.¹⁷

Direito Originário e Terras Indígenas no Estatuto do Índio

No fim do século XIX, debatia-se se à posse das terras indígenas deveria ser aplicado o regime jurídico do *indigenato* ou o direito civil. O jurista Mendes Júnior (1988, p. 55 *et seq.*) afirmava que o direito às terras indígenas é um direito “originário”, decorrente de um título congênito, e

¹⁷ Para uma discussão sobre a resistência ao reconhecimento da “indianidade” dos índios em centros urbanos no Brasil, cf. Nascimento (s.d.). Para análise sobre a construção de identidades indígenas na América Latina, cf. Jackson e Warren (2005) e Pallares (2003).

não adquirido, fundado no *indigenato*. Ao contrário da ocupação, o *indigenato* independe de legitimação e registro.¹⁸

A Constituição de 1891 foi omissa a respeito dos direitos indígenas. Conferiu aos estados o domínio das terras devolutas e o poder de reconhecimento dos títulos de domínio subordinados ao Direito Civil. A partir de então, os estados passaram muitas vezes a declarar as terras indígenas como devolutas e, nas demandas entre posseiros e indígenas, começaram a exigir destes a legitimação ou apresentação do registro de suas posses (MENDES JÚNIOR, 1988). No processo de demarcação das terras do aldeamento de Cimbres, por exemplo, onde viviam os Xucurus do Ororubá, os fazendeiros registraram em seu favor a posse das terras indígenas (ALMEIDA, 1997, p. 20).

A Constituição de 1934 estabeleceu que as terras indígenas eram de propriedade da União e os índios tinham direito a terras que efetivamente ocupassem, não reconhecendo, portanto, o direito

“originário” às terras. Porém, os índios do Nordeste já não ocupavam efetivamente suas terras.

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, a legislação não reconheceu o direito originário da posse das terras indígenas. O Estatuto do Índio, de 1973, define, no artigo 17, três tipos de terra indígena: (1) “terras ocupadas ou habitadas pelos silvícolas”; (2) “áreas reservadas” nos termos da lei; e (3) “áreas de domínio das comunidades indígenas ou de silvícolas”, consideradas estas “havidas por qualquer das formas de aquisição do domínio, nos termos da legislação civil” (arts. 17 e 32).¹⁹

Cabe à Funai fazer cumprir esse estatuto e promover a demarcação e o registro das terras identificadas e reconhecidas como indígenas. Contudo, a Funai nunca foi dotada de recursos suficientes para exercer essa função com eficiência e, durante a ditadura, sob o controle do governo militar, facilitou a intervenção governamental nas terras indígenas em favor dos interesses econômicos de elites locais e internacionais, a

¹⁸ Essa tese se ancora em princípios de direito natural e na tradição jurídica portuguesa atinente ao Brasil, nomeadamente o Alvará de 1.º de abril de 1680, renovado na Lei de 6 de junho de 1755 (MENDES JÚNIOR, 1988, p. 55 et seq.).

¹⁹ Nos dois primeiros casos, as terras são bens inalienáveis da União, resguardando-se a posse permanente delas aos índios. No terceiro caso, as terras são de propriedade dos índios (OLIVEIRA, 1998a).

exemplo do que ocorreu na área dos Yanomami no norte da Amazônia (RABBEN, 2004).

Como se verá a seguir, a nova Constituição de 1988 reconheceu o direito originário da posse das terras indígenas, mas o Estatuto do Índio de 1973 ainda está em vigor, e o processo de demarcação e registro das terras indígenas tem sido marcado por acirrados conflitos que, não raro, põem em risco a integridade física dos indígenas.

Da monocultura ao dualismo cultural indigenista? Tutela *versus* reconhecimento dos direitos coletivos e humanos dos indígenas

Nas décadas de 1980 e 1990, o novo contexto de expansão dos movimentos indígenas e de redemocratização política abriu caminho para mudanças na legislação e em políticas indigenistas de muitos países latino-americanos – que passaram da perspectiva de assimilação ao reconhecimento, pelo menos retórico, da diferença étnica e da diversidade cultural (SIEDER, 2002; STAVENHAGEN, 2002; JACKSON; WARREN, 2005; PEÑA, 2005). Em resposta às reivindicações indígenas por direitos coletivos a terra, à

autodeterminação, à participação política, à identidade étnica e à diversidade cultural, os processos de reforma constitucional reconheceram, em princípio, “a natureza multicultural e multiétnica dessas sociedades” (SIEDER, 2002, p. 3).

Contudo, a literatura sobre movimentos indígenas na América Latina questiona até que ponto o novo “indigenismo multicultural” representa um novo tipo de cidadania e pode ter algum potencial transformador em face da onda neoliberal que domina as políticas econômicas e impede a implementação de políticas sociais e culturais (BRYSK, 2002; LAURIE; ANDOLINA; RADCLIFFE, 2002; JACKSON; WARREN, 2005; PEÑA, 2005; RODRÍGUEZ-GARAVITO; ARENAS, 2005; FIGUEROA, 2006). Como assinalam Jackson e Warren (2005), além das ambiguidades nas normas constitucionais e nos acordos de paz ou de transição política mediados pelo Estado, persistem as estruturas de poder que sustentavam os regimes autoritários e a discriminação racial e étnica. Nesse contexto, o reconhecimento do direito coletivo a terra continua a ser o principal objetivo das organizações indígenas (JACKSON; WARREN, 2005, p. 566).

O Brasil é um bom exemplo dessa luta e das contradições na relação entre o Estado e os grupos indígenas. Todavia, além dos problemas de implementação das novas normas constitucionais que absorveram um novo “indigenismo multicultural”, a legislação de caráter monocultural e individualista não foi de todo abolida, daí uma situação de dualismo cultural do direito indigenista brasileiro. Torna-se, assim, relevante indagar que tipo de cultura jurídica indigenista tem predominado nas disputas que envolvem os direitos indígenas.

Expansão das Lutas dos “Povos Indígenas Resistentes”

Nas décadas de 1970 e 1980, expandiram-se no Brasil as lutas indígenas pela terra e pela reafirmação de uma identidade étnica (WARREN, 2001; RABBEN, 2004; ARRUTI, 2006). Nesse período, teve início um segundo momento de etnogênese indígena, não mais ligado, como nos anos 1920-1940, às terras dos antigos aldeamentos, senão à constituição de um “campo indigenista no Brasil”, marcado por lutas indígenas com o apoio de novos setores da Igreja Católica, que passavam a promover a formação política de líderes indígenas

(ARRUTI, 2006, p. 52). No início dos anos 1970, foi criado o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), que faz parte da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil. Com enfoque na recuperação da terra indígena na perspectiva da Teologia da Libertação e dos direitos humanos, o Cimi tem desde então sido um aliado fundamental nas lutas indígenas no país.²⁰

Em consequência da expansão das lutas indígenas e do processo de redemocratização política nos anos 1980, a população autoidentificada como “indígena” cresceu significativamente – um fenômeno que o movimento indígena considera ser resultado das lutas dos “povos indígenas resistentes”, em oposição à tendência de serem designados por “ressurgidos”, “ressurgentes”, “emergentes” ou “remanescentes”.²¹ Em 1995, a Funai revelou a existência de 325.000 indivíduos autoidentificados como “indígenas”, ou

²⁰ No final dos anos 1970, foram criadas entidades indigenistas não governamentais e não confessionais que também têm dado apoio às lutas indígenas, nomeadamente a Comissão Pró-Índio (CPI) e a Associação de Apoio ao Índio (ARRUTI, 2006).

²¹ *Carta dos Povos Indígenas Resistentes*, Olinda, 20 de maio de 2003. Ecoando o movimento indígena, Arruti (2006) argumenta que essas designações convertem processos sociais e históricos de construção de grupos sociais em categorias de identificação estáticas e anistóricas.

seja, 0,2% da população do Brasil (WARREN, 2001). Em 2006, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios indicou que a população brasileira era de 187.228.000 habitantes, dos quais 0,4% (748.912) se autodesignavam “indígenas” (IBGE, 2006).²² No Nordeste, região onde a população indígena fora considerada extinta, há estimativa de cerca de 80.000 indivíduos que se autoidentificam como “indígenas” (RABBEN, 2004), sendo o Ceará o estado com o maior número de grupos indígenas (ARRUTI, 2006; DANTAS; SAMPAIO; CARVALHO, 1998).

Com uma população de aproximadamente 8.500 habitantes, o povo Xucuru do Ororubá vive atualmente em 23 aldeias ou núcleos habitacionais, numa área de 27.555 hectares de terras demarcadas no antigo aldeamento de Cimbres, situado no município de Pesqueira, agreste do estado de Pernambuco, a 216 km da cidade do Recife. Como os demais povos indígenas do Nordeste, em

meados dos anos 1970 suas lutas pelo reconhecimento do território e pela diversidade cultural começaram a fortalecer-se. Nos anos 1980, os Xucurus do Ororubá assumiram um papel de destaque nas mobilizações indígenas no Nordeste e contribuíram para levar suas reivindicações ao governo federal em Brasília, participando, desde então, do processo de elaboração de leis e políticas indigenistas (ALMEIDA, 1997; RABBEN, 2004). Desde os anos 1970, os Xucurus do Ororubá têm contado com o apoio do CIMI nas suas lutas territoriais, além de outras organizações que se foram aliando a essa causa ao longo do tempo, como o Centro de Cultura Luiz Freire e o Gajop.

Os Direitos Coletivos Indígenas na Constituição de 1988

Durante os trabalhos da Assembleia Constituinte que elaborou a nova Constituição Federal de 1988, os Xucurus do Ororubá participaram ativamente das mobilizações das organizações indígenas, as quais lograram incluir muitas das suas reivindicações no novo texto constitucional. Como lembrou José Roberto Saraiva dos Santos, missionário do Cimi em Pernambuco:

²² O censo realizado em 1990 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) incluiu pela primeira vez no país a categoria “indígena” na variável “cor” e contou 220.000 pessoas autoidentificadas como “indígenas”. Em 2000, o censo nacional realizado pelo IBGE computou que 700.000 indivíduos se identificaram como “indígenas” (WARREN, 2001).

Chicão [cacique dos Xucurus entre 1986 e 1998] gostava de dizer que o capítulo da Constituição e os artigos 231 e 232 [sobre os índios] são fruto do suor, das lágrimas e do sangue dos povos indígenas. Ele decorou, ficou muito tempo lá discutindo isso, na elaboração, e ele gostava de repetir, às vezes, os artigos, os parágrafos e os incisos. (Informação verbal).²³

A Constituição de 1988 reconheceu “aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos *originários* sobre as terras que *tradicionalmente* ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (art. 231. Grifos nossos). As terras continuaram a ser de propriedade da União, embora se destinando à *posse permanente* dos índios (§ 2.º art. 231 Constituição de 1988). Na interpretação de constitucionalistas (TOURINHO NETO, 1993; SILVA, 1998) e antropólogos (CUNHA, 1988; OLIVEIRA, 1998a; 1998b), o *direito originário* foi assim reconhecido por lei.²⁴ Mais do que isso, foram

reconhecidos os *direitos coletivos e multiculturais* à posse das terras indígenas e à sua organização sociocultural (OLIVEIRA, 1998a).

Apesar do reconhecimento constitucional de um novo *indigenismo multicultural*, surgiu uma situação de dualismo da legislação indigenista, uma vez que o Estatuto do Índio, de 1973, permaneceu em vigor. Desde 1991, tramita no Congresso o Projeto de Lei n.º 2.057/1991 para instituir um novo texto para o Estatuto do Índio, mais compatível com a Constituição de 1988. Entretanto, a tramitação desse projeto encontra-se paralisada desde 1994, quando foi aprovado um substitutivo proposto pelo Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB), fundado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Há também uma tentativa, por parte de mineradoras e representantes do agronegócio, de individualizar a disputa legislativa e fragmentar os projetos de lei indigenistas. Como assinala o vice-presidente do Cimi, Saulo Feitosa:

²³ Informação fornecida por José Roberto Saraiva dos Santos em entrevista, Recife, 4 de agosto de 2006.

²⁴ O advogado do Cimi que acompanha as lutas dos Xucurus do Ororubá, Sandro Henrique Calheiros Lobo, também defendeu o *direito originário* das terras indígenas na entrevista que nos concedeu no Recife em 28 de fevereiro de 2008. No mesmo sentido, já se haviam manifestado o vice-presidente do Cimi em Brasília, Saulo Feitosa, e outro

As empresas mineradoras e o setor do agronegócio pretendem desmembrar o Estatuto, apresentar um projeto de lei referente à mineração, um à demarcação, etc., tentar aprovar de forma isolada, porque aí os índios não

advogado da entidade, Cláudio Luis Beira, na entrevista conjunta concedida em Brasília em 22 de agosto de 2006.

vão ter poder nenhum de mobilização, porque isso fica sendo negociado de forma isolada e aí funcionam os *lobbies*, os grandes *lobbies*. A nossa briga é para evitar que um desses projetos seja aprovado. Acho que tramitam 132 [no Congresso]. (Informação verbal).²⁵

Morosidade e Violência nos Processos de Demarcação

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que as terras indígenas deveriam ser demarcadas pela União “no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição” (art. 67, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Esse prazo, no entanto, não foi cumprido e muitos grupos indígenas continuam lutando pela demarcação de suas terras.²⁶

O procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas é complexo e moroso, incluindo cinco fases: (1) **identificação e delimitação**, feitas, sob a iniciativa e direção da Funai, por um Grupo Técnico de antropólogos e outros profissionais designados por esse órgão; (2) **declaração**, mediante portaria do Ministério da Justiça, dos limites da terra indígena e

determinação de sua demarcação; (3) **demarcação física** feita pela Funai; (4) **homologação** mediante decreto da Presidência da República; (5) **registro** providenciado pela Funai em cartório imobiliário da comarca onde se encontra a terra, bem como na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda.²⁷

Embora a Constituição de 1988 determine que as terras indígenas sejam demarcadas independentemente da posse efetiva pelos índios, as situações variam nas diferentes regiões do país. Como explica Saulo Feitosa:

Há situações em que os índios estão na posse e há a invasão e expulsão, mais na região norte do Brasil. No caso da região Nordeste, mesmo no Sul e no Sudeste, a maioria das terras indígenas foi invadida há muitos anos. Assim era a situação dos Xucurus. No caso do Nordeste, em geral, os índios é que efetivam a posse. O governo só começa a atuar na demarcação depois que os índios se expõem no confronto direto com os invasores e retomam as terras.²⁸

O processo de identificação e demarcação das terras dos Xucurus do Ororubá teve início em 1989 e foi concluso em 2005, após dezesseis

²⁵ Informação fornecida por Saulo Feitosa em entrevista concedida à autora, Brasília, 22 de agosto de 2006.

²⁶ Até 2000, somente 260 das 575 áreas identificadas como indígenas tinham sido demarcadas (RABBEN, 2004, p. 97).

²⁷ Cf. Oliveira e Almeida (1998) para uma análise antropológica e crítica de cada fase desse procedimento em meados de 1980.

²⁸ Informação fornecida por Saulo Feitosa em entrevista concedida à autora, Brasília, 22 de agosto de 2006.

anos: em 1992, foi publicada a Portaria Ministerial, declarando os limites do território indígena; em 1995, foi realizada a demarcação física; em 2001, foi publicado o decreto de homologação; em 2005, foi feito o registro. Além da morosidade, cada fase desse processo foi acompanhada de violências. Nesse período, foram assassinados cinco índios, incluindo o cacique Francisco de Assis Araújo, conhecido por Chicão, e um advogado da Funai, ativo defensor dos direitos indígenas.

Em 1988, o governo federal aprovou a implantação de um projeto agropecuário em favor do fazendeiro Otávio Carneiro Leão na região onde hoje vivem os Xucurus do Ororubá. Liderados pelo cacique Chicão e pelo pajé Zequinha, os índios mobilizaram-se e solicitaram ao Ministério Público Federal que instaurasse um inquérito civil público para apurar a omissão da Funai relativamente à demarcação das terras indígenas. Esse inquérito pressionou a Funai a criar um Grupo de Trabalho em 1989, o qual deu início à identificação e demarcação das terras indígenas, onde havia 282 imóveis ocupados por não índios, muitos dos quais eram fazendeiros e familiares de políticos (ALMEIDA, 1997, p. 25). Esses imóveis

correspondiam a 56,2% do território indígena e os ocupantes não índios teriam de ser removidos e indenizados pelas benfeitorias.²⁹ Em 1992, foi publicada a Portaria n.º 259 do Ministro da Justiça reconhecendo a área indígena,³⁰ o que gerou muitas tensões. Os ocupantes não haviam sido retirados do local. Os índios Xucurus do Ororubá, liderados pelo cacique Chicão, deram início a ações de “retomada”.³¹ Ocorreu, então, a primeira morte relacionada com o conflito fundiário: José Everaldo Rodrigues, filho do pajé Zequinha, foi assassinado.³² Em 1995, concluiu-se a demarcação física da área. Nesse ano, foi assassinado o advogado da Funai, Geraldo Rolim.³³

Em 1996, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1999 e 1999-2002) estabeleceu o

²⁹ Informação fornecida por Saulo Feitosa em entrevista concedida à autora, Brasília, 22 de agosto de 2006.

³⁰ Na época, o procedimento administrativo da demarcação era regido pelo Decreto n.º 22/1991.

³¹ Com base na tese do direito *originário* à posse das terras indígenas, os índios designam suas ações por “retomadas”, fazendo uma distinção entre estas e as “ocupações” realizadas pelo Movimento dos Sem-Terra (MST), o qual legitima suas ações com base no dispositivo constitucional que estabelece a função social da propriedade.

³² O inquérito policial para a apuração desse crime não foi concluso, e o assassino nunca foi levado a júri.

³³ O assassino foi absolvido pelo júri, com base no argumento da legítima defesa.

Decreto n.º 1.775/1996, ainda em vigor, que mudou o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas. O decreto introduziu em diversas fases desse procedimento o “princípio do contraditório”, que já estava assegurado em juízo. Essa mudança surtiu uma série de consequências protelatórias nos processos demarcatórios, promovendo o aumento de violências contra indígenas em decorrência de conflitos territoriais.³⁴ Em alguns casos, houve um retrocesso nos processos que se encontravam em fase de declaração; noutros, o decreto foi usado para a paralisação judicial de demarcações em curso,³⁵ foi usado, também, como redutor de terras indígenas (FEITOSA, 2006, p. 13).³⁶

³⁴ Entre 1995 e 2005, o Cimi (2006, p. 13) registra que foram assassinados 287 indígenas. No período de oito anos do governo Fernando Henrique, foram assassinados 165 indígenas, enquanto nos dois primeiros anos do governo Lula ocorreram 122 assassinatos. Até 2005, a média de assassinatos por ano no governo Lula foi o dobro da média no governo Fernando Henrique.

³⁵ Cf. Lauris (2006) para uma análise dos efeitos protelatórios dos mandados de segurança julgados em 2006 pelo Supremo Tribunal Federal, impetrados por particulares contra atos do presidente da República e do Ministério da Justiça que determinaram a demarcação das terras indígenas.

³⁶ O Cimi indica que a média anual do número de Portarias Declaratórias publicadas pelo Estado brasileiro, reconhecendo uma porção de terra como terra indígena, foi maior nos governos de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e de Itamar Franco (1992-1995),

“A demarcação das terras dos Xucurus, na época, teve 272 contestações, quer dizer, você tem a Funai trabalhando sob a pressão de 272 invasores”, explicou Saulo Feitosa.³⁷ Dentre os que contestaram, incluíam-se a Prefeitura de Pesqueira, a Câmara Municipal e fazendeiros locais. O Ministro da Justiça julgou improcedente todas as contestações (Despacho n.º 32, de 10 de julho de 1996). Os fazendeiros impetraram uma Ação de Mandado de Segurança no Superior Tribunal de Justiça (STJ), o qual julgou procedente essa medida em maio de 1997 e determinou que se abrisse novo prazo para contestações. Com base em parecer da Funai, o então Ministro da Justiça José Gregori, sob o governo Fernando Henrique, julgou improcedente as novas contestações.

A decisão protelatória do STJ possibilitou maior tensão e violência contra os índios. Embora a área indígena já tivesse sido fisicamente demarcada pela Funai, foi invadida por novos ocupantes e familiares de fazendeiros, além de ter havido

equivalendo a 13 por ano, do que no governo Fernando Henrique, contando-se 11 por ano. Até 2005, contaram-se 6 por ano nos dois primeiros anos do governo Lula (CIMI, 2006, p. 14).

³⁷ Informação fornecida por Saulo Feitosa em entrevista concedida à autora, Brasília, 22 de agosto de 2006.

compra e venda, e repasse de terras. Em reação, os Xucurus do Ororubá reiniciaram as “retomadas”, o que acirrou os conflitos. Em 21 de maio de 1998, foi assassinado o cacique Chicão, após haver recebido várias ameaças desde 1986. Como recorda sua esposa e viúva, Zenilda de Araújo: “A partir do momento em que ele entrou como cacique, aí começou a ameaça por parte dos fazendeiros. Mas ele não temia. Teve uma época que ele pediu segurança à Justiça, denunciou o caso, que ‘tava’ ameaçado, mas a Justiça não levou a sério.” (Informação verbal).³⁸

O assassinato do cacique Chicão foi devastador para a mobilização política da comunidade, que ficou sob a liderança do vice-cacique José Barbosa dos Santos, conhecido por Zé de Santa, até que um dos filhos do cacique Chicão, Marcos de Araújo, atingisse a maioria. Diante das ameaças sofridas pelo cacique Chicão, esse filho já vinha sendo preparado pelo pai, pelos líderes da comunidade e pelo Cimi para assumir a posição de cacique. Além do apoio do Cimi e do

Centro de Cultura Luiz Freire à comunidade, a morte do cacique Chicão atraiu o apoio de novos aliados locais, nacionais e internacionais, como o Gajop, o Movimento Nacional de Direitos Humanos de Pernambuco, artistas locais, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, a Anistia Internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU), entre outros.³⁹

Criminalização, Divisão e Cooptação dos Índios

A situação de violência gerada pelos conflitos fundiários continuou após a morte do cacique Chicão. A tentativa de desmobilização política da comunidade ganhou novas características: os fazendeiros e políticos locais começaram a usar estratégias de criminalização, divisão e cooptação dos índios. Em notória aliança com a elite política e econômica local, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal em Pernambuco passaram a desenvolver a tese de conflitos internos entre os índios nas investigações e ações criminais destinadas à apuração do

³⁸ Informação fornecida por Zenilda de Araújo em entrevista concedida à autora na aldeia de São José, território indígena Xucuru do Ororubá, Pesqueira, 29 de fevereiro de 2008.

³⁹ O grupo musical Mundo Livre compôs uma canção e um videoclipe, intitulado “O Outro Mundo de Xicão Xucuru”, cujo refrão – “eles não querem vingança, eles só querem justiça, justiça!” – tornou-se famoso em Pernambuco.

assassinato do cacique Chicão e de outros índios assassinados posteriormente. Como explica Zenilda de Araújo: “Quando mataram Chicão, a perseguição passou a ser para mim e meu filho, Marquinho. Então, durante quatro anos, eu fui perseguida pela Justiça como uma das mandantes do caso.” (Informação verbal).⁴⁰ Essa fora a tese adotada pela Polícia Federal em Pernambuco, que alegara ter havido um crime passional.

Em abril de 2001, o presidente Fernando Henrique expediu o decreto de homologação da demarcação da terra indígena dos Xucurus do Ororubá. Em maio de 2001, no momento de registrar o imóvel, o Oficial do Registro de Imóveis da Comarca de Pesqueira-PE promoveu uma Ação de Suscitação de Dúvida, questionando a regularidade do registro, o que só foi resolvido em agosto de 2005. Em julho de 2001, dois meses depois de a Funai haver solicitado o registro da terra indígena, foi assassinado o líder da aldeia Pé de Serra do Oiti, Francisco de Assis Santana, conhecido por Chico Quelé. O delegado federal Marcos Cotrim,

especialmente designado para investigar o caso, adotou a tese de conflito interno e indiciou dois índios – um dos quais era o vice-cacique Zé de Santa.

A mesma tese de conflito interno foi adotada na época da apuração do incêndio e danos resultantes da revolta da comunidade contra o assassinato de dois índios, José Ademilson Barbosa e Josenilson José dos Santos, os quais protegiam o cacique Marcos de Araújo por ocasião de um atentado que este veio a sofrer em 7 de fevereiro de 2003 no território dos Xucurus do Ororubá. Para apurar a revolta, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal em Pernambuco instauraram sete inquéritos policiais e respectivas ações criminais contra 35 índios, incluindo vários líderes indígenas e a própria vítima do atentado, o cacique Marcos de Araújo.

Tivemos a oportunidade de assistir a uma audiência para ouvida dos indiciados em uma dessas ações judiciais, realizada em 3 de agosto de 2006, no Fórum da Justiça Federal em Caruaru. Na audiência, verificamos a pressão do juiz e do representante do Ministério Público Federal sobre os índios. Os efeitos de nossa presença foram referidos ao vice-presidente do

⁴⁰ Informação fornecida por Zenilda de Araújo em entrevista concedida à autora na aldeia de São José, território indígena Xucuru do Ororubá, Pesqueira, 29 de fevereiro de 2008.

Cimi em Brasília, Saulo Feitosa, que assim comentou o episódio:

Em Pernambuco, nós sempre nos preocupamos bastante com o procedimento que é adotado pelos juízes, tanto os juízes federais, procuradores da República, em primeira instância, e pela polícia federal. Nós sabemos que pela ocasião da sua presença durante a audiência em Caruaru, o juiz teria inclusive adotado uma postura mais educada, e os índios não se sentiram tão pressionados. A maneira como ele elabora as perguntas sempre é intimidatória, que inibe ou coíbe os índios a responderem o que ele acha que os índios deviam responder. (Informação verbal).⁴¹

Em resposta à pressão da Justiça Federal, os índios procuram mobilizar-se durante as audiências. Assim ocorreu quando o cacique Marcos de Araújo foi chamado a depor na ação criminal para apuração do duplo assassinato dos índios. Nessa audiência, realizada em 7 de agosto de 2003, o cacique foi acompanhado de diversos aliados da Igreja Católica, de órgãos governamentais e da sociedade civil organizada.⁴²

⁴¹ Informação fornecida por Saulo Feitosa em entrevista concedida à autora, Brasília, 22 de agosto de 2006.

⁴² Estiveram presentes, entre outros, D. Pedro Casaldáliga – Bispo de São Félix do Araguaia –, deputados estaduais, o novo administrador regional da Funai, Manoel Lopes, representantes do Centro de Cultura Luiz Freire, da Comissão Pastoral da Terra, do Movimento Tortura Nunca Mais, do Centro pela Justiça e Direito Internacional.

A par da tentativa de criminalização dos índios, os fazendeiros e políticos locais têm também procurado dividi-los e cooptá-los por meio de propostas de projetos econômicos, como o Projeto de Turismo Religioso elaborado pela Prefeitura de Pesqueira e defendido pelo Bispo da região, cujas obras seriam construídas dentro da área indígena. O povo Xucuru do Ororubá não concorda com esse projeto. No entanto, em 2001, surgiu um grupo de índios dissidentes em defesa desse projeto, aliando-se também aos fazendeiros locais nas ações de violência cometidas contra os líderes dos Xucurus do Ororubá.

Pressão Internacional para o Reconhecimento dos Direitos Humanos dos Indígenas

Em 2000, o Cimi e o Gajop começaram a articular a possibilidade de encaminhar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos a denúncia das ameaças de morte recebidas pelo cacique Marcos de Araújo e Zenilda de Araújo.⁴³ Marcos

⁴³ Em 1999, o Gajop criara, em parceria com o Movimento Nacional de Direitos Humanos, o Programa Direitos Humanos Internacional, com o objetivo de mobilizar o direito internacional dos direitos humanos no âmbito

de Araújo tornou-se o novo cacique dos Xucurus do Ororubá em 6 de janeiro de 2000, e logo depois começou a ser ameaçado de morte por fazendeiros locais. Na época, 70% das terras indígenas estavam ocupadas por posseiros e fazendeiros.

Desmobilizada e fragilizada desde a morte do cacique Chicão, a comunidade esperava que o novo cacique reiniciasse ações de “retomada” em resposta à comercialização das terras por parte do fazendeiro José Cordeiro de Santana, conhecido por Zé de Ribas. O novo cacique determinou as “retomadas”, passando a sofrer ameaças de morte.

“A partir daí, foi que começou uma articulação do Cimi e o Gajop para se trabalhar essa questão da proteção, para mim e para minha mãe, na época”, conta o cacique Marcos de Araújo (Informação verbal).⁴⁴ Na época, a falta de segurança do cacique e de sua mãe também foi denunciada à Organização das Nações Unidas (ONU) e à Anistia Internacional. Em 2002, o caso Xucuru foi encaminhado à Comissão

Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

Essas denúncias situam-se em um contexto de absorção, ainda que parcial e seletiva, de algumas normas internacionais de direitos humanos por determinados setores do Estado na América Latina. Desde os anos 1980, os povos indígenas da América Latina têm reivindicado o reconhecimento dos seus direitos como *direitos humanos* de “grupos” definidos por características históricas, étnicas e culturais.⁴⁵ A ênfase nos direitos *coletivos* dos povos indígenas ou de outros grupos sociais pretende refutar a tese da “geração” dos direitos humanos e a supremacia dos direitos civis e políticos, caracterizados como individuais, sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, caracterizados como coletivos. Contra essa tese da “geração” de direitos humanos, defende-se a tese da “indivisibilidade” desses direitos, ou seja, a proteção dos direitos individuais não pode ser assegurada

do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

⁴⁴ Informação fornecida por Marcos de Araújo em entrevista concedida à autora no território indígena Xucuru do Ororubá, Pesqueira, 29 de fevereiro de 2008.

⁴⁵ É importante destacar que, por diferentes motivos e em diferentes contextos, há críticas a respeito da universalidade dos direitos humanos, sobretudo por não se levar em conta as condições locais e os aspectos culturais que conferem significados variáveis aos direitos humanos por todo o mundo. Para uma crítica antropológica de contextos locais no continente africano, cf. An-Na'im (2002). Para uma concepção intercultural dos direitos humanos, cf. Santos (2006b).

sem a proteção dos direitos coletivos (LIMA JÚNIOR; GORENSTEIN; HIDAKA, 2003; PIOVESAN, 2004).⁴⁶

Em 1989, a Organização Internacional do Trabalho incorporou a abordagem multicultural e coletivista dos direitos indígenas com a adoção da Convenção sobre os Povos Indígenas e Tribais, a Convenção n.º 169 (HANNUN, 2003).⁴⁷ Apesar de suas ambiguidades e dificuldades de aplicação, muitos países da América Latina ratificaram a Convenção n.º 169 e outras normas internacionais de direitos humanos.⁴⁸ Crescentemente acionadas por organizações não governamentais, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos passaram a firmar uma jurisprudência que reconhece os

direitos das comunidades indígenas como direitos coletivos em virtude de suas particularidades étnicas e culturais (MELO, 2006).⁴⁹

A Constituição brasileira de 1988 abriu caminho para a incorporação dessas normas ao estabelecer que, nas suas relações internacionais, o Estado deve reger-se pelo princípio da “prevalência dos direitos humanos” (art. 4, II). Em 1996, no mesmo ano em que estabeleceu o Decreto n.º 1.775/1996 dificultando o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, o governo Fernando Henrique criou o Programa Nacional de Direitos Humanos (Decreto n.º 1.094/1996). No que respeita aos direitos indígenas, esse programa estabeleceu metas para, entre outras coisas, formular e desenvolver uma nova política indigenista “em substituição a políticas assimilacionistas e assistencialistas”; “apoiar a revisão do Estatuto do Índio”; “dotar a Funai de recursos suficientes para a realização de sua missão de

⁴⁶ Essa tese predominou na Conferência de Direitos Humanos realizada pela ONU em Viena, em 1993, e orientou as comemorações do cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU em 1998. Nesse ano, a então Comissão de Direitos Humanos da ONU, atualmente transformada no Conselho de Direitos Humanos, lançou o slogan “Todos os direitos humanos para todos” (DONNELLY, 2002).

⁴⁷ A Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, adotada pela ONU em 13 de setembro de 2007, após vinte anos de discussão, também incorporou a perspectiva multicultural e coletivista dos direitos indígenas.

⁴⁸ Até 25 de janeiro de 2005, 17 países haviam ratificado a Convenção n.º 169; dentre eles 13 da América Latina (MAGALHÃES, 2003, p. 34, nota 7).

⁴⁹ Vale lembrar que, já em 1985, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) publicou um relatório de mérito sobre o caso Yanomami, considerando o Estado brasileiro responsável pela violação de direitos humanos da população indígena Yanomami. Esse foi o segundo caso, no período de 1970 a 1985, em que o Brasil recebeu esse tipo de repressão da CIDH (SANTOS, 2007).

defesa dos direitos das sociedades indígenas, particularmente no processo de demarcação das terras indígenas” (BRASIL, 1996, p. 31 *et seq.*).

Para implementar esse programa, Fernando Henrique criou, em 1997, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH), na estrutura do Ministério da Justiça, a qual foi transformada, em 1999, na Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, com assento nas reuniões ministeriais. Em 2003, Lula criou a Secretaria Especial de Direitos Humanos, com *status* de ministério (Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003).

Todavia, comparado com outros países da América Latina, o Brasil demorou mais de uma década para ratificar a Convenção n.º 169, somente o fazendo em 2002, no fim do governo Fernando Henrique (Decreto-Lei n.º 143, de 20 de junho de 2002).⁵⁰ Além disso, na prática judicial e política, a garantia dos direitos coletivos dos indígenas encontra reações por parte

tanto do sistema interestatal como dos Estados.⁵¹

O Impasse do Caso Xucuru na CIDH e a Alternativa do Governo Estadual

Como mencionado no início deste artigo, a medida cautelar de proteção aos índios, recomendada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos ao Estado brasileiro, encontrou entraves no plano local em razão dos conflitos de interesse entre os Xucurus do Ororubá e importantes atores políticos, econômicos e jurídicos no estado de Pernambuco. A medida foi solicitada em outubro de 2002 e concedida imediatamente pela CIDH. Ilustrando uma situação de heterogeneidade na atuação estatal, a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) mostrou-se aberta a negociações, embora inicialmente não tenha reconhecido a impossibilidade de a proteção ser dada nos termos estabelecidos pela Polícia Federal.

Em fevereiro de 2003, logo após o cacique Marcos de Araújo ter sido vítima de um atentado, a SEDH

⁵⁰ Enquanto vários países da região ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos nos anos 1980, o Brasil só o fez em 1992. Foi também um dos últimos a reconhecer a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1998 (SANTOS, 2007).

⁵¹ A disputa judicial em torno da demarcação da área indígena Raposa Serra do Sol é exemplo dessa reação, apoiada, muitas vezes, pela imprensa dominante, como demonstra reportagem da Revista *Isto É* (SOBERANIA..., 2008, p. 36-40).

enviou seu segundo relatório sobre o caso Xucuru à CIDH, declarando que, “no que respeita à proteção policial federal pretendida, seu *modus faciendi* revelou-se extremamente complexo, por envolver relação entre, de um lado, a autonomia constitucionalmente assegurada às comunidades indígenas e, de outro, as atribuições da Polícia Federal”. Ou seja, a Polícia Federal não absorveu o novo “indigenismo multicultural” previsto na Constituição e no Programa Nacional de Direitos Humanos. A SEDH também reconheceu que o impasse para o fornecimento da efetiva proteção pela Polícia Federal foi resultado do poder de influência exercido pelos “fazendeiros locais que se opõem ao processo de efetiva demarcação da terra indígena”. Por último, a SEDH reconheceu que:

[...] o relacionamento da comunidade Xucuru com representantes do Ministério Público Federal em Pernambuco e com a Superintendência Regional da Polícia Federal naquele Estado tornou-se bastante conflituoso a partir de investigações, ainda inconclusas, sobre a morte do índio Chico Quelé em 2001, o que dificultou sobretudo o processo de negociação e de implementação das medidas cautelares. (BRASIL, 2003).

Para acompanhar as medidas relacionadas com o cumprimento da

recomendação da CIDH no sentido de se proteger a vida e a integridade física dos índios Xucurus do Ororubá, a Procuradoria da República em Pernambuco instaurou um procedimento administrativo. Em 3 de julho de 2007, o Ministério Público Federal em Pernambuco decidiu arquivar o processo, alegando que “não houve suficiente colaboração dos beneficiados em torná-la efetiva”.

Até março de 2008, a maior parte das terras indígenas ocupadas por não índios havia sido desocupada e os ocupantes haviam recebido a devida indenização, mas a situação de ameaça aos líderes indígenas persistia. Em meados de 2007, um dos responsáveis pelo atentado contra o cacique Marcos de Araújo foi posto em liberdade e passou a fazer ameaças contra a vida do cacique. Este recorreu ao governador de Pernambuco, Eduardo Campos, cujo avô, o governador Miguel Arraes, fora um antigo aliado do cacique Chicão. Com o apoio do governador e da Anistia Internacional, o cacique Marcos de Araújo foi contemplado, em março de 2008, pelo recém-criado Programa Estadual de Proteção aos Defensores e Defensoras de Direitos Humanos (PEPDDH), recebendo a proteção de dois policiais militares indígenas de

sua confiança. Sua segurança, embora garantida, continuou, assim, a ser tratada por uma perspectiva individual dos direitos humanos; e a proteção foi dada em virtude do seu ativismo como defensor de direitos humanos, não como um líder indígena.

De referir, por fim, que, em 2009, o cacique Marcos de Araújo e 35 líderes indígenas foram condenados pela Justiça Federal em Caruaru, na ação criminal ajuizada contra ele e contra esses líderes em função da reação da comunidade ao atentado que o cacique sofreu em 2003. A defesa apresentou recurso contra essa decisão, e o caso se encontra em andamento na Justiça Federal em Recife.⁵² Essa situação exemplifica a criminalização dos movimentos sociais e a heterogeneidade da atuação estatal no campo dos direitos humanos.

Conclusão

Segundo Sousa Santos (2003), a heterogeneidade da atuação estatal pode levar a uma situação extrema de “pluralismo jurídico interno”, definida como uma “condição sócio-jurídica que se auto-define como oficial, formal, moderna e nacional, mas em cuja prática interna se detecta a presença de alguns ou de todos os pólos das dicotomias, do informal, do tradicional, do local ou do global” (SANTOS, 2003, p. 63). Essa situação tende a ser provocada pela presença de, pelo menos, um dos seguintes fatores:

Disjunção entre o controle político e o controle administrativo do território e das populações; deficiente sedimentação de diferentes culturas político-jurídicas no interior do Estado e do direito oficial; grande turbulência política e institucional, feitas de múltiplas rupturas sucedendo-se em seqüências rápidas; crise aguda do Estado, próxima da implosão (SANTOS, 2003, p. 64).

Além desses fatores, o autor também destaca que “nem todas as formas de heterogeneidade estatal configuram uma situação de pluralismo jurídico interno. Este último requer a coexistência de diferentes lógicas de regulação executadas por diferentes instituições do Estado com muito pouca comunicação entre si”

⁵² Cf. Processo n.º 2006.83.02.000366-5, que tramitou na Justiça Federal no Fórum de Caruaru, Pernambuco. A pena imposta ao cacique Marcos de Araújo foi de 10 anos, 4 meses e 13 dias de prisão, além de multa pecuniária, de valor definido pela execução penal. O recurso de apelação dessa decisão está registrado sob o número ACR6962-PE no Tribunal Regional Federal da 5.ª Região.

(SANTOS, 2003, p. 56). Ao analisar o Estado moçambicano, o autor afirma que se apresentam quase todos os fatores acima mencionados e, nesses termos, trata-se de um Estado heterogêneo cujo direito caracteriza-se pela situação extrema de pluralismo jurídico interno.

No Brasil, a análise do caso Xucuru permite a identificação de duas culturas político-jurídicas em conflito no interior do Estado e do direito oficial em matéria de direitos indígenas. No entanto, os setores do Estado brasileiro que atuam no campo dos direitos indígenas estão em comunicação entre si e, dependendo do contexto político local, podem abraçar uma ou outra cultura jurídico-política indigenista. Nesse sentido, essa situação não parece corresponder a um pluralismo jurídico interno, ainda que o Estado apresente traços de heterogeneidade em sua atuação política, administrativa e judicial.

No caso Xucuru, a atuação de um mesmo setor, como o Ministério Público Federal ou a Polícia Federal em Pernambuco, não se caracteriza pela fraca sedimentação de diferentes culturas jurídico-políticas indigenistas. Ao contrário, verifica-se, nesses setores, uma forte sedimentação e

hegemonia de uma perspectiva monocultural e individualista dos direitos indígenas. Essa perspectiva é respaldada por leis do período da ditadura militar, que ainda estão em vigor e carregam a herança colonial e autoritária das estruturas de poder no Estado e na sociedade brasileira. Por outro lado, não se pode generalizar a partir do caso Xucuru e afirmar que o Ministério Público Federal atua da mesma maneira em todos os estados do Brasil. Valeria a pena comparar a atuação deste ou de outros órgãos estatais em diferentes estados e regiões do país – e entre o Brasil e outros países –, examinando-se as condições sociais e jurídico-políticas que geram diferentes situações ou graus de heterogeneidade da atuação estatal. Esse tipo de pesquisa seria especialmente importante para a compreensão dos obstáculos e condições de possibilidade para a construção dos direitos humanos dos indígenas ou de outros grupos sociais que sofrem violação de direitos humanos.

O caso Xucuru mostra que o reconhecimento dos direitos humanos dos indígenas como direitos de um “grupo” não elimina os obstáculos judiciais e políticos para a aplicação da tese de indivisibilidade dos direitos

humanos. Esse problema não será resolvido apenas por meio do reconhecimento constitucional dos direitos humanos dos indígenas. Na América Latina, além das dificuldades no processo de constitucionalização desses direitos, tais normas em regra não são acompanhadas de leis infraconstitucionais regulamentando a matéria.⁵³ Por outro lado, a legalização dos direitos humanos dos indígenas não é suficiente para a transformação das estruturas sociais e das relações desiguais de poder. Como assinala Álvarez Molinero (2006, p. 175), esse tipo de reconhecimento “não significa uma (re)constituição do Estado, uma revisão das estruturas que consolidam e perpetuam a subordinação e a discriminação”.

Referências

ALMEIDA, Eliene Amorim de. *Xucuru, filhos da mãe natureza: uma história de resistência e luta*. Olinda: Centro de Cultura Luiz Freire, Projeto Xukuru, 1997.

ÁLVAREZ MOLINERO, Natalia. From the theory of discovery to the theory of recognition of indigenous rights. Conventional international law in search of homeopathy. In: MECKLED-

⁵³ Para uma análise jurídica das dificuldades no processo de constitucionalização dos direitos indígenas na América Latina, cf. Carbonell (2003).

GARCÍA, Saladín; ÇALI, Basak (Org.). *The legalization of human rights: multidisciplinary perspectives on human rights and human rights law*. New York: Routledge, 2006. p. 165-181.

AN-NA'IM, Abdullahi A. (Org.). *Cultural transformation and human rights in Africa*. London: Zed Books, 2002.

ARRUTI, José Maurício. Etnogêneses indígenas. In: RICARDO, Beto; RICARDO, Fany (Org.). *Povos indígenas no Brasil 2001-2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006. p. 50-54.

BENVENUTO, Jayme (Org.). *Direitos humanos: debates contemporâneos*. Recife: Edição do Autor, 2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. *Medidas cautelares: caso Cacique Marquinhos Xucurus: segundo relatório do governo brasileiro*. Brasília, DF: Minter, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 2003.

_____. Presidência da República. *Programa nacional de direitos humanos*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça, 1996.

BRYSK, Alison (Org.). *Globalization and human rights*. Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press, 2002.

CARBONELL, Miguel. La constitucionalización de los derechos indígenas en América Latina: una aproximación teórica. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*,

ano 36, n. 108, sept./dic., p. 839-861, 2003.

CASTRO, Eduardo Viveiros de. No Brasil, todo mundo é índio, exceto quem não é: entrevista à equipe de edição. In: RICARDO, Beto; RICARDO, Frany (Org.). *Povos indígenas no Brasil: 2000-2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006. p. 50-54.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). *A violência contra os povos indígenas no Brasil: Relatório 2003-2005*. Brasília: Cimi, 2006.

CUNHA, Manuela Carneiro da. Apresentação. In: Mendes Júnior, João. *Os indígenas do Brasil, seus direitos individuais e políticos*. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 1988. Edição fac-similar. Originalmente publicada em 1912, São Paulo: Typ. Hennies Irmãos.

_____. Política indigenista no século XIX. In: CUNHA, Manuela Carneiro da (Org.). *História dos índios no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras; Secretaria Municipal de Cultura, FAPESP, 1998. p. 133-154.

DANTAS, Beatriz G.; SAMPAIO, José Augusto L.; CARVALHO, Maria Rosário G. de (1998). Os povos indígenas no Nordeste brasileiro: um esboço histórico. In: CUNHA, Manuela Carneiro da. (Org.). *História dos índios no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras; Secretaria Municipal de Cultura, FAPESP, 1998. p. 432-456.

DONNELLY, Jack. Human rights, globalizing flows, and state power. In: BRYSK, Alison (Org.). *Globalization and human rights*. Berkeley; Los

Angeles; London: University of California Press, 2002. p. 226-241.

FEITOSA, Saulo. A década da violência. In: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). *A violência contra os povos indígenas no Brasil: Relatório 2003-2005*. Brasília: Cimi, 2006. p. 13-14.

FIGUEROA, Isabela. Povos indígenas versus petrolíferas: controle constitucional na resistência. *Sur:Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 4, n. 3, p. 49-79, 2006.

HANNUN, Hurst. Indigenous rights. In: LYONS, Gene M.; MAYGALL, James (Org.). *International human rights in the 21st century: Protecting the rights of groups*. Lanhan; Boulder; New York; Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2003. p. 72-99.

IBGE. *Uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

JACKSON, Jean E.; WARREN, Kay B. Indigenous movements in Latin America, 1992-2004: controversies, ironies, new directions. *Annual Review of Anthropology*, 34, p. 549-573, 2005.

LAURIE, Nina; ANDOLINA, Robert; RADCLIFFE, Sarah. The excluded 'indigenous': the implications of multi-ethnic policies for water reform in Bolivia. In: SIEDER, Rachel (Org.). *Multiculturalism in Latin America: Indigenous rights, diversity and democracy*. Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2002. p. 252-276.

LAURIS, Élide. *Pluralismo emancipatório?: uma abordagem a partir dos movimentos indígenas da América Latina*. 2006. Texto não publicado.

LIMA, Antônio Carlos de Souza. O governo dos índios sob a gestão do SPI. In: CUNHA, Manuela Carneiro (Org.). *História dos índios no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras; Secretaria Municipal de Cultura, FAPESP, 1998. p. 155-172.

LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto; GORENSTEIN, Fabiana; HIDAKA, Leonardo Jun Ferreira (Org.). (2003). *Manual de direitos humanos internacionais: acesso aos sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos*. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

MAGALHÃES. Edvar Dias (Org.). *Legislação indigenista brasileira e normas correlatas*. 3. ed. Brasília: Fundação Nacional do Índio, 2005. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/projetos/Plano_editorial/Pdf/Legisl/capitulo-01.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2011.

MELATTI, Júlio Cezar. *Índios do Brasil*. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 2007.

MELO, Mário. Recent advances in the justiciability of indigenous rights in the Inter-American System of Human Rights. *Sur: International Journal on Human Rights*, v. 4, n. 3, p. 31-49, 2006.

MENDES JÚNIOR, João. *Os indígenas do Brasil, seus direitos individuais e políticos*. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 1988. Edição fac-similar. Originalmente publicada em 1912, São Paulo: Typ Hennies Irmãos.

NASCIMENTO, Edileusa Santiago do. *Os índios nas áreas urbanas: resistências ao reconhecimento de suas indianidades*. Recife, [s. d.]. Texto não publicado.

OLIVEIRA, João Pacheco de. (1998a). Redimensionando a questão indígena no Brasil: uma etnografia das terras indígenas. In: _____ (Org.). *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998a. p. 15-42.

_____. Terras indígenas, economia de mercado e desenvolvimento rural. In: OLIVEIRA, João Pacheco de. (Org.). *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998b. p. 43-68.

_____; ALMEIDA, Alfredo Wagner Berna de. Demarcação e reafirmação étnica: um ensaio sobre a Funai. In: OLIVEIRA, João Pacheco de (Org.). *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998. p. 69-123.

PALLARES, Amalia. Under the shadows of Yaruquíes: gaining indigenous autonomy in Cacha, Ecuador. In: ECKSTEIN, Susan Eva; WICKHAM-CROWLEY, Timothy P. (Org.). *Struggles for social rights in Latin America*. New York: Routledge, 2003. p. 273-292.

PEÑA, Guillermo de la. Social and cultural policies toward indigenous peoples. Perspectives from Latin America. *American Review of Anthropology*, 34, 717-739, 2005.

PERRONE-MOISÉS, Beatriz. Índios livres e índios escravos: os princípios da legislação indigenista do período colonial, séculos XVI a XVIII". In: CUNHA, Manuela Carneiro da (Org.). *História dos índios no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras; Secretaria Municipal de Cultura, FAPESP, 1998. p. 115-132.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. *Sur: International Journal on Human Rights*, v. 4, n. 3, p. 21-47, 2004.

RABBEN, Linda. *Brazil's indians and the onslaught of civilization*: Seattle & London: Washington University Press, 2004.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; ARENAS, Luís Carlos. Indigenous rights, transnational activism, and legal mobilization: the struggle of the U'Wa people in Colombia. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; Rodríguez-Garavito, César (Org.). *Law and globalization from below: towards a cosmopolitan legality*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 241-266.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado heterogêneo e o pluralismo jurídico. In: _____; TRINDADE, João Carlos (Org.). *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento, 2003. p. 47-95.

_____. The heterogeneous state and legal pluralism in Mozambique. *Law and Society Review*, v. 40, n. 1, p. 39-75, 2006a.

_____. Para uma concepção intercultural dos direitos humanos. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. Porto: Afrontamento, 2006b. p. 401-435.

SANTOS, Cecília MacDowell. Transnational legal activism and the State. Reflections on cases against Brazil in the Inter-American Commission on Human Rights. *Sur: International Journal on Human Rights*, v. 4, n. 7, p. 25-59, 2007.

SIEDER, Rachel. Introduction. In: _____ (Org.). *Multiculturalism in Latin America: Indigenous rights, diversity and democracy*. Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2002. p. 1-23.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOBERANIA nacional em risco. *Revista IstoÉ*, 3 set. 2008, n. 2.076, p. 36-40.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Indigenous peoples and the state in Latin America: an ongoing debate. In: SIEDER, Rachel (Org.). *Multiculturalism in Latin America: Indigenous rights, diversity and democracy*. Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2002. p. 24-44.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa. Os direitos originários dos índios sobre as terras que ocupam e suas consequências jurídicas. In: SANTILLI, Juliana (Org.). *Os direitos indígenas e a constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1983. p. 9-43.

WARREN, Jonathan W. *Racial revolutions: antiracism and indian resurgence in Brazil*. Durham and London: Duke University Press, 2001.

Análise geográfica do trabalho do
Projeto Justiça Cidadã em Recife *

Willian Magalhães de Alcântara **

Introdução

No processo de formação territorial do Brasil, é certo que inúmeras desigualdades foram construídas. Mais recentemente, os processos de industrialização, urbanização e globalização aprofundaram essas desigualdades: entre regiões, entre áreas rurais e áreas urbanas, entre áreas ricas e pobres das cidades. Em um país com elevada concentração de renda, poucas são as pessoas que têm acesso a bens e serviços de qualidade, quer pela falta de acesso à renda, quer por sua marginalização em relação ao acesso a serviços públicos básicos.

“São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 2007, art. 6.º). Quantos são os brasileiros que têm assegurados esses direitos fundamentais? Ou ainda, quantos ao menos sabem que têm direito a esses direitos? A desigualdade resulta também em disparidades no acesso às informações e nas possibilidades de materialização dos direitos. As pessoas mais pobres, além de desconhecerem seus direitos, desconhecem as instituições responsáveis por garanti-los. Assim ocorre com o Sistema de Justiça que, historicamente, tem servido, por um lado, à garantia dos direitos das classes hegemônicas e, nesse sentido, para assegurar a ordem vigente. Um enorme desafio se apresenta, então, à nossa sociedade: promover a universalização do acesso à Justiça.

* Este artigo resulta de pesquisa de dissertação sobre o acesso à justiça em Recife, realizada no seio do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) com o apoio da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (Facepe).

** Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco.

ACESSO À JUSTIÇA E USO DO TERRITÓRIO

Segundo o próprio entendimento jurídico mais moderno, o acesso à justiça não pode ser mais compreendido como o mero acesso aos tribunais. Em outras palavras, o fato de os tribunais estarem à disposição de qualquer pessoa não significa acesso à justiça, uma vez que existe uma série de obstáculos entre os problemas de cada indivíduo e uma solução judicial. Segundo Nalini (2007), dentre esses empecilhos, destacam-se: a falta de informação da maioria das pessoas em relação ao direito; a pobreza (os processos judiciais exigem o pagamento de custas nem sempre acessíveis a todos)¹ e, ainda, a lentidão dos processos judiciais. Desse modo, por acesso à justiça, deve-se ter, na verdade, um entendimento mais amplo. Nesse sentido, conforme definição de Ramos (2000, p. 38-39):

Hoje, muito mais do que acesso o acesso aos tribunais, de fundamental importância, mas não apto a esgotar todas as vias política e socialmente desejáveis de resolução de conflitos, o fenômeno do acesso à justiça deve ser compreendido como a possibilidade material do ser humano conviver em uma sociedade onde o direito é

realizado de forma concreta, seja em decorrência da manifestação soberana da atuação judiciária do organismo estatal, seja, também, como reflexo da atuação das grandes políticas públicas a serem engendradas pela respectiva atuação executiva, não olvidando-se, é claro, o escoreito regramento a ser imprimido pela atuação legiferante.²

Pereira, Rocha e Loureiro (2005, p. 35) observam, ainda, que o acesso à justiça deve ser compreendido como “o acesso à efetividade dos direitos fundamentais que garantam uma vida digna à população.” Contudo, apontam um sério problema à concretização desse acesso: o desconhecimento dos direitos pela sociedade. A efetividade dos direitos fundamentais depende da conscientização do indivíduo como sujeito de direitos. Essa conscientização, entretanto, não chega às pessoas que mais têm seus direitos violados: as populações pobres.

Percebe-se, assim, que o acesso à justiça, além do acesso aos tribunais, passa pelo conhecimento dos direitos, bem como pela possibilidade de alcançá-los. No Brasil, parece haver um círculo vicioso no qual a pobreza impede o acesso à justiça, e a falta desse acesso acentua o quadro de pobreza. A respeito dessa lógica da acessibilidade, Boaventura

¹ Custas são as diversas taxas que as partes são obrigadas a pagar num processo judicial.

² Que define as leis.

de Sousa Santos (2008, p. 170) nos lembra que:

[...] quanto mais baixo é o estrato sócio-econômico do cidadão, menos provável é que conheça advogado ou que tenha amigos que conheçam advogados, menos provável é que saiba onde, como e quando contactar o advogado, e maior é a distância geográfica entre o lugar onde vive ou trabalha e a zona da cidade onde se encontram os escritórios de advocacia e os tribunais.

Essas ideias aproximam-se das de Milton Santos quando afirma:

O valor do indivíduo depende, em larga escala, do lugar onde está [...]. Em nosso país, o acesso aos bens e serviços essenciais, públicos e até mesmo privados é tão diferencial e contrastante, que uma grande maioria dos brasileiros, no campo e na cidade, acaba por ser privada desses bens e serviços. Às vezes, tais bens e serviços simplesmente não existem na área, às vezes não podem ser alcançados por questão de tempo ou de dinheiro. (SANTOS, 2007, p. 139).

Uma pesquisa que pretende compreender a relação entre acesso à justiça e uso do território não pode prescindir de uma fundamentação conceitual que bem defina o espaço geográfico. Nesse sentido, acreditamos que entender o espaço geográfico como “conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações” (SANTOS, 1994, p. 90) nos fornece o instrumental teórico necessário à análise que pretendemos realizar. Compreendendo

que o espaço geográfico é a totalidade abstrata e, na verdade, os territórios são seus recortes empíricos, percebemos que, quando, em nossa análise, falamos em uso do território, estamos nos referindo ao uso que os homens e as instituições fazem dos sistemas de objetos (fixos e móveis) e dos sistemas de ações.

Diante dessas considerações, em um país como o Brasil, cuja população é na maioria constituída de pobres, e onde se observa não somente a proliferação de uma série de injustiças, mas também a criação de um grande número de instituições, fica clara a necessidade da organização de um serviço jurisdicional eficiente que, conhecendo o território no qual instala seus fixos e realiza suas ações, consiga usá-lo de maneira a alcançar, de fato, a universalidade do atendimento.

Não se deve, portanto, deixar de considerar o fato de que, para que as instituições que buscam promover o acesso à justiça aproximem-se de fato das populações pobres, é preciso pensar e usar o território de modo compatível com as necessidades das pessoas. Não se pode esquecer que grande parte das populações pobres não dispõe sequer de recursos para arcar com os custos com transporte,

meios sem os quais, por sua vez, torna-se difícil se deslocar no território. Desse modo, a proximidade territorial constitui, também, uma estratégia fundamental das instituições prestadoras desses serviços.

Dito isso, embora o acesso à justiça apresente um conceito amplo, pretendemos analisá-lo como um serviço de interesse social que deve ser pensado considerando-se sua dimensão territorial, relacionado com a busca da sua proximidade às necessidades das pessoas.

O PROJETO JUSTIÇA CIDADÃ

Constitucionalmente, no Brasil, não está previsto que a execução da tutela jurisdicional seja feita pela alçada municipal. Tal responsabilidade caberia à Defensoria Pública. Entretanto, diante do quadro de insuficiência da prestação do serviço por parte da Defensoria em Recife, surgiu, em 2002, sob a gestão municipal do Partido dos Trabalhadores (PT), o Projeto Justiça Cidadã (iniciativa da Prefeitura do Recife), com o objetivo de prestar assistência judiciária gratuita à população.

O Projeto Justiça Cidadã é uma ação desenvolvida e executada pela

Prefeitura do Recife, por meio da Secretaria de Assuntos Jurídicos (SAJ), em parceria com o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (Gajop). A SAJ já realizava até 2001 um serviço de assistência judiciária que funcionava em sua sede. Em 2002, reuniu-se com o Gajop para desenvolver um programa no qual esse atendimento fosse descentralizado. Depois dessa primeira reunião, o Projeto foi implantado e foram estabelecidos, inicialmente, cinco núcleos de atendimento distribuídos pelos bairros Totó, Beberibe, Pina, Caxangá e Ibura. A intenção inicial era atender a demandas relativas ao Direito Penal, Direito Previdenciário, Direito Civil e Direito da Criança e do Adolescente.

No fim de cada ano, o Gajop organiza um relatório consolidando os dados sobre os atendimentos realizados. O relatório de 2003 (pouco mais de um ano após a instalação do Projeto Justiça Cidadã) fez algumas importantes revelações sobre o perfil da população e os tipos de atendimento (GAJOP, 2004). Foram atendidas 3.244 pessoas nos cinco núcleos, das quais 89% necessitavam somente de algum tipo de esclarecimento sobre direitos, procedimentos ou documentação para

solicitar algum serviço diante de órgãos públicos. Registrou-se também que a maior parte dos atendidos (74%) era constituída por mulheres entre as faixas etárias de 22 a 49 anos.

Quanto à escolaridade, 63,5% dos atendidos não concluíram o ensino fundamental e apenas 3% chegou ao ensino superior. Naquele ano, o Projeto realizou ao todo 542 conciliações (acordos extrajudiciais) e houve 318 ações propostas. Dentre as conciliações, 88% eram relativas a pensão alimentícia, 6% referiam-se a divórcio ou separação consensual, 2% correspondiam a investigação de paternidade e 4% estavam ligadas a outros tipos de questão. Quanto às ações propostas, a distribuição muda um pouco, uma vez que os divórcios, assim como outros problemas, exigem intervenção judicial. Sendo assim, 28% das ações foram de alimentos, 24% foram de divórcio ou separação, 8% de investigação de paternidade e 40% de outros casos.

Essa maior demanda pelas questões alimentícias, e a sobrecarga de trabalho referente às ações que estavam sendo ajuizadas e cuja demanda era crescente, levou a organização do projeto a repensar suas ações, o que se reflete em algumas das estratégias para 2004

expostas no relatório do Projeto, as quais envolvem a preocupação com mediação, atendimento coletivo e capacitação de grupos das comunidades em direitos (GAJOP, 2004). Tratou-se de uma adaptação tanto às necessidades dos atendidos, bem como um reconhecimento de que o Projeto Justiça Cidadã apresentava limitações na prestação de um serviço de assistência judiciária, não dando conta da enorme demanda.

O Projeto Justiça Cidadã foi marcado em 2005 por problemas na infra-estrutura dos núcleos de Beberibe e do Totó, que foram fechados. A população que era atendida naqueles núcleos foi encaminhada para o Núcleo Caxangá. Desde então, segundo informações obtidas do Gajop, apesar de a Prefeitura ter-se comprometido em resolver o problema e fazer os núcleos voltarem a funcionar, não foi isso o que ocorreu. A análise das informações obtidas até agora nos permite afirmar que é algo a lamentar, uma vez que tais núcleos estavam estrategicamente instalados em relação a áreas de alta vulnerabilidade social. O Projeto funciona hoje com os outros três núcleos, que foram objeto de nossa pesquisa. O relatório de 2005 apontou dados similares aos

relatórios anteriores em relação ao perfil da população atendida (GAJOP, 2006). Sobre a distribuição dos atendidos, o Ibura passou a ser o núcleo com o maior número de atendimentos.

O Projeto passou também a intensificar os acordos extrajudiciais como meio de solução de conflitos, priorizando as questões referentes à pensão alimentícia. Além disso, intensificou as ações de formação pedagógica dos profissionais envolvidos nos atendimentos coletivos, que se constituem em um importante instrumento, uma vez que muitos dos atendidos só buscam informações. Dessa forma, o Projeto Justiça Cidadã passou a ter uma atuação bem específica ao contrário das intenções iniciais.

O Projeto Justiça Cidadã hoje atua num campo importantíssimo que, apesar de constitucionalmente ser da competência da Defensoria Pública, apresenta uma demanda muito grande que não vem sendo suprida. A redução do seu âmbito de atuação resultou das limitações e dificuldades, contudo suas ações hoje são mais específicas, promovendo a educação em questões mais restritas (pensão alimentícia, principalmente), evitando que muitos casos cheguem até as

estruturas do Judiciário, já sobrecarregado. Trata-se de um projeto importante, mas não tem recebido a devida atenção por parte da própria Prefeitura, o que se evidencia pelo fato de os núcleos de atendimento do Totó e de Beberibe não terem sido reabertos, por exemplo.

METODOLOGIA

O objetivo deste trabalho foi analisar a atuação do Projeto Justiça Cidadã, a partir da análise de suas estratégias espaciais, ou seja, de que maneira a organização espacial adotada proporciona uma efetiva proximidade com o público-alvo. Para alcançar tal objetivo, três tarefas principais foram necessárias: saber o perfil das pessoas atendidas, estabelecer um padrão da distribuição dessas pessoas no território da cidade e as estratégias espaciais adotadas pelas instituições. Com a análise dessas informações, pudemos verificar em que medida as ações do Justiça Cidadã se realizam em consonância com as necessidades reais apresentadas pela população pobre do município.

Para realização da primeira tarefa, verificamos na instituição a

existência de arquivos com informações cadastrais a respeito das pessoas atendidas. O Projeto Justiça Cidadã tem arquivos com os formulários que são preenchidos por ocasião dos atendimentos. Tais documentos reúnem dados sobre idade, estado civil, grau de escolaridade, renda, local de residência, número de filhos, número de pessoas com quem o atendido convive, com quantas pessoas convivem, atendimento buscado, etc. Dada à existência desses dados, solicitamos à coordenação do Projeto sua disponibilização, o que foi gentilmente concedido.

Embora o Projeto tenha dados de anos anteriores, adotamos como critério analisar os dados referentes a 2008, uma vez que também o número de questionários permitia a realização dessa tarefa. Outro fator que nos permitiu proceder dessa forma foi o fato de que os documentos encontram-se organizados e separados por ano, facilitando nosso trabalho. Assim sendo, coletamos dados dos três núcleos: 197 questionários no Núcleo Caxangá, 158 no núcleo do Pina e 235 no do Ibura. Esse foi o número de questionários que transcrevemos, cujos dados tratamos e apresentaremos. Entretanto, vale

ressaltar que o total de atendimentos não é necessariamente esse, uma vez que existem alguns atendimentos para os quais não foram preenchidos questionários, os casos de orientação, por exemplo. Contudo, trata-se de um valor aproximado, a partir do qual, pudemos traçar o perfil dos atendidos pelo serviço. Outra ressalva a ser feita é que não coletamos as informações de todos os questionários do núcleo do Ibura em virtude de algumas dificuldades de organização dos dados. Sendo assim, 177 questionários foram apenas contabilizados.

Bezerra (2008), ao analisar a territorialização dos Agentes de Saúde Ambiental (ASA) no contexto do Programa de Saúde Ambiental (PSA) executado pela Prefeitura do Recife (PR), elaborou um mapa de vulnerabilidade social para a cidade. Partindo do cruzamento de dados de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) com os dados de renda do chefe de domicílio, esse pesquisador estabeleceu três faixas para classificar as quadras do município: baixa (acima de 9 salários e IDH acima de 0,9), média (entre 3 e 9 salários e IDH entre 0,75 e 0,9) e alta vulnerabilidade (até 3 salários e IDH abaixo de 0,75). A comparação dos dados

socioeconômicos obtidos sobre os atendidos pelo Justiça Cidadã com as faixas estabelecidas por Bezerra nos levou a concluir que a distribuição do público-alvo desse serviço está fortemente ligada às áreas de alta vulnerabilidade social.

A terceira tarefa consistiu em verificar os critérios adotados pelas instituições para localizar seus núcleos de atendimento, alocar atendentes e, principalmente, estabelecer os territórios que iriam atender. Tal levantamento partiu da realização de conversa com as pessoas responsáveis pela gestão e coordenação dos serviços. Em relação ao Projeto Justiça Cidadã, entramos em contato com o Secretário de Assuntos Jurídicos da Prefeitura do Recife, que afirmou não conhecer suficientemente o programa e nos orientou a conversar com o Gajop. Essa instituição também não soube informar exatamente os critérios utilizados para localização dos núcleos. Um possível motivo apontado, mas sem certeza, foi localizar os núcleos nos bairros com maiores índices de violência. A análise do relatório de criação do Projeto também não menciona as razões das localizações dos núcleos. Tampouco foi possível descobrir se havia alguma

estratégia pela qual se criassem áreas de abrangência das ações de cada núcleo.

De posse de todos os dados, utilizamos o *software Microsoft Excel* para organizá-los em tabelas. Utilizamos também o *Mapinfo 7.5* para produzir mapas que permitissem visualizar a distribuição espacial no território do Recife, por local de residência das pessoas atendidas pelo Projeto Justiça Cidadã. A análise dos mapas permitiu perceber a abrangência espacial da atuação de cada núcleo, bem como confirmar a correspondência entre o bairro de origem das pessoas com as áreas de alta vulnerabilidade social.

Nosso trabalho foi, então, realizado por meio do cruzamento dessas três informações: perfil dos atendidos, áreas de alta vulnerabilidade e estratégias espaciais e de territorialização das ações promovidas pelas duas entidades em questão. Os dados fornecidos pelo Projeto Justiça Cidadã nos permitiram verificar o enquadramento do perfil dessas pessoas com os parâmetros estabelecidos por Bezerra para caracterizar as áreas de alta vulnerabilidade social. Esse enquadramento foi feito pelas características socioeconômicas e pela

coincidência dos lugares de residência dos atendidos com as áreas de alta vulnerabilidade. A partir de então, analisamos as ações do Projeto comparando-as com os dados de vulnerabilidade.

PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS ATENDIDOS PELO JUSTIÇA CIDADÃ

4.1 Sexo

A distribuição por sexo está fortemente relacionada com a natureza do problema a ser solucionado. Como predominam os casos de pensão

alimentícia, de guarda e visita aos filhos, há o predomínio das mulheres no total de atendidos. Nesses tipos de conflito, há sempre duas partes envolvidas, entretanto, apesar de em alguns casos os questionários apresentarem os dados de ambas, optamos por registrar apenas os dados das pessoas que procuraram o serviço e traçar seu perfil. Portanto, há a predominância do sexo feminino (85%), na maioria mulheres que buscam pensão alimentícia para os filhos. Convém reiterar que os dados apresentados nas tabelas tiveram como fonte os arquivos do Projeto Justiça Cidadã.

Tabela 1 – Distribuição dos atendimentos do Justiça Cidadã por sexo

Sexo	Número de atendidos por núcleo				
	Caxangá	Pina	Ibura	Total	Total (%)
Feminino	160	136	210	506	85,6
Masculino	37	23	25	85	14,4

4.2 Grau de escolaridade

O grau de escolaridade é outro índice que confirma a relação entre o perfil das pessoas que buscam atendimento no Justiça Cidadã e os parâmetros estabelecidos para as

áreas de alta vulnerabilidade social. Verificamos que 50% dos atendidos não têm o 1.º grau completo, aqueles que têm o 2.º grau completo são 23% e os que chegaram ao 3.º grau correspondem a apenas 6,5%.

Tabela 2 - Distribuição dos atendimentos do Justiça Cidadã por grau de escolaridade

Escolaridade	Número de atendidos por núcleo				
	Caxangá	Pina	Ibura	Total	Total (%)
Não alfabetizado	0	0	9	9	1,5
Alfabetizado	0	0	4	4	0,7
1. ^a à 4. ^a série do 1. ^o grau	23	16	28	67	11,3
5. ^a à 8. ^a série do 1. ^o primeiro grau	79	48	89	216	36,5
1. ^o grau completo	5	26	17	48	8,1
2. ^o grau incompleto	18	13	33	64	10,8
2. ^o grau completo	53	34	49	136	23,0
3. ^o grau incompleto	5	11	2	18	3,0
3. ^o grau completo	13	5	3	21	3,6
Não informado	0	6	1	7	1,2

4.3 Situação de emprego

Os questionários do Justiça Cidadã apresentavam a possibilidade de que o atendido assinalasse a opção “do lar” em relação a emprego. Ocorre que essa opção pode ser considerada como “desempregado”, uma vez que o indivíduo não auferir renda. O mesmo problema ocorre com as opções de “autônomo” e “serviços eventuais” que, na prática, em Recife, resultam no mesmo problema: renda eventual. É significativo o número de atendidos que responderam que sua situação de emprego é “do lar” (150 pessoas) e “desempregado” (151 pessoas). Tais

números, aliados aos dados sobre escolaridade e sexo, refletem o fato de que, nas camadas mais pobres, ainda é comum que as mulheres não trabalhem e fiquem com as tarefas domésticas. Sendo assim, quando consideramos o número de pessoas sem emprego ou aquelas cuja condição de trabalho não propicia uma renda regular, temos que 73% dos atendidos pelos serviços em causa se encontram nessa situação, o que, mais uma vez, aponta para a importância de se considerar as áreas de alta vulnerabilidade social como parâmetro para melhoria da prestação dos serviços de interesse social.

Tabela 3 - Distribuição dos atendimentos do Justiça Cidadã por situação de emprego

Situação de emprego	Número de atendidos por núcleo				
	Caxangá	Pina	Ibura	Total	Total (%)
Desempregado	53	64	34	151	25,5
Empregado	48	40	44	132	22,3
Do lar	38	17	95	150	25,4
Autônomo	25	20	20	65	11,0
Serviços eventuais	24	6	37	67	11,3
Aposentado	3	8	3	14	2,4
Outras	0	2	0	2	0,3
Não informado	3	2	2	7	1,2

4.4 Renda

Os dados sobre renda refletem a situação de emprego dos entrevistados e justificam que a procura pelos serviços do Justiça Cidadã seja, predominantemente, a busca por pensão alimentícia. Informaram não auferir renda alguma

41% dos atendidos e 39% deles auferem até um salário mínimo mensal. Trata-se de condições muito difíceis de vida que implicam pouco conhecimento sobre direitos, bem como grande dificuldade de deslocamento até os núcleos de atendimento.

Tabela 4 - Distribuição dos atendimentos do Justiça Cidadã por faixa de renda

Renda	Número de atendidos por núcleo				
	Caxangá	Pina	Ibura	Total	Total (%)
Sem renda	80	37	125	242	40,9
Até 1/2 salário	46	35	43	124	21,0
Até 1 salário	40	19	46	105	17,8
Até 2 salários	10	12	14	36	6,1
Até 3 salários	5	3	4	12	2,0
Mais de 3 salários	4	1	3	8	1,4
Não informada	12	51	0	63	10,7

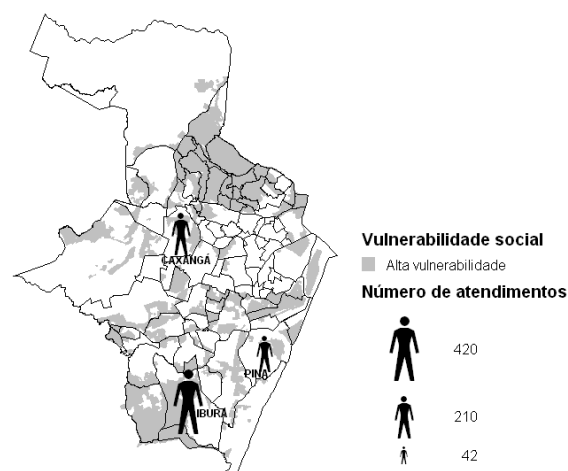
DISTRIBUIÇÃO DOS NÚCLEOS E ÁREAS DE ALTA VULNERABILIDADE SOCIAL

Uma vez verificado o perfil dos atendidos pelo Projeto Justiça Cidadã e conhecidas as áreas de alta vulnerabilidade social do Recife, elaboramos o Mapa 1 que revela a relação entre os núcleos de atendimento e a distribuição espacial das populações mais vulneráveis. O mapa indica os bairros de localização dos três núcleos e o número de atendimentos (questionários contabilizados): o da Caxangá (localizado no bairro da Iputinga), o núcleo do bairro do Pina e o do bairro do Ibura.

Como mencionamos anteriormente, o núcleo do Ibura foi o que realizou o maior número de atendimentos em 2008, o que acreditamos estar diretamente relacionado com sua localização: próxima a uma grande área de alta vulnerabilidade da cidade (porção sudoeste do Recife: bairros do Ibura, Cohab e Jordão). O mapa permite identificarmos, ainda, outras áreas de

alta vulnerabilidade, com destaque para a grande área no norte do território recifense que corresponde às áreas de morros. As duas áreas (sudoeste e norte) são de ocupação mais recente e se caracterizam por terem sido ocupadas principalmente por populações pobres expulsas das áreas centrais e também por aquelas que migraram de áreas rurais durante a segunda metade do século XX.

Recife: Atendimentos dos núcleos do Projeto Justiça Cidadã e áreas de alta vulnerabilidade social, 2008.



Fonte: Bezerra (2008) e Projeto Justiça Cidadã (2008).
Elaboração: Willian Magalhães de Alcântara.

Figura 1 – Mapa de atendimentos dos núcleos do Projeto Justiça Cidadã e áreas de alta vulnerabilidade social, Recife, 2008

Núcleo Caxangá

O Núcleo Caxangá localiza-se na Avenida Caxangá (Figuras 2 e 3). Uma vez que não há restrições de atendimento em razão do bairro de origem das pessoas que procuram o serviço, há, portanto, uma grande variedade nesse aspecto. Apesar da diversidade, é significativo o número de atendidos residentes nos bairros mais próximos ao núcleo (Figura 2). A Iputinga (bairro que sedia o núcleo) responde por 83 pessoas, o que equivale a 42% dos atendimentos do núcleo. Além deste, os bairros da Várzea e do Cordeiro (também mais próximos ao núcleo e cortados pela Avenida Caxangá) juntos respondem por 46 atendimentos (22% do total). Fica evidente que há uma concentração dos atendimentos (68%) correspondente às pessoas residentes nos bairros mais próximos, o que indica limitação no alcance das ações do núcleo.



Figura 2 – Foto do prédio do núcleo do Justiça Cidadã da Caxangá
Willian Alcântara, 5 out. 2009



Figura 3 – Foto do trecho da Avenida Caxangá em frente ao núcleo do Justiça Cidadã
Willian Alcântara, 5 out. 2009

Projeto Justiça Cidadã: origem dos atendidos no núcleo da Caxangá, 2008.



Fonte: Projeto Justiça Cidadã (2008)
Elaboração: Willian Magalhães de Alcântara.

Figura 4 – Mapa representativo da origem dos atendidos pelo Projeto Justiça Cidadã no Núcleo Caxangá, Recife, 2008

Quando comparamos o mapa da Figura 4 com o mapa da Figura 1, percebemos ainda que os bairros mais atendidos pelo Núcleo Caxangá (Iputinga e Várzea) têm significativas áreas de alta vulnerabilidade social. Os demais bairros, que respondem, individualmente, por menor número de atendimentos, revelam também algumas concentrações de alta vulnerabilidade. Pela análise do perfil socioeconômico dos atendidos pelo programa, verificamos que a renda muito baixa dificulta o deslocamento, o que contribui para que haja a predominância dos bairros mais

próximos ao núcleo no número de atendimentos. Esse indicativo conduz à necessidade de pensar soluções para que o atendimento possa chegar a todos que dele necessitam.

Percebemos que os dados reforçam o argumento de que as pessoas mais necessitadas dos serviços em questão têm seu local de moradia associado às áreas de alta vulnerabilidade. Também se torna evidente que essas populações têm dificuldade de chegar aos núcleos, ainda que eles sejam bem localizados em relação às vias de circulação de transportes públicos. Essa constatação

se apresenta como um importante subsídio, possibilitando um planejamento mais eficiente por parte dos gestores do Justiça Cidadã, no sentido de torná-lo, de fato, acessível a todos os cidadãos. Se os necessitados não tiverem condições de chegar aos núcleos de atendimento, o serviço tem de chegar até eles de algum modo.

Núcleo do Ibura

O núcleo do Ibura localiza-se na Avenida Dois Rios (Figuras 3 e 4), importante eixo de circulação do bairro do Ibura. As principais linhas de ônibus que realizam itinerário que liga os bairros da Cohab e do Ibura ao centro do Recife passam pela referida avenida, o que contribui para que o núcleo tenha uma localização estratégica. Esse núcleo apresenta uma significativa vantagem de proximidade: está localizado no centro da grande área de alta vulnerabilidade social, representada pelos bairros do Ibura, Cohab e Jordão.



Figura 5 – Foto do núcleo do Justiça Cidadão Ibura
Willian Alcântara, 5 out. 2009



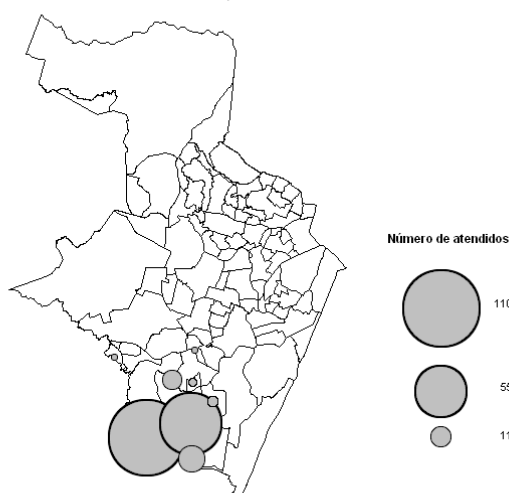
Figura 6 – Foto do trecho da Avenida Dois Rios em frente ao núcleo do Justiça Cidadã
Willian Alcântara, 5 out. 2009

Pela análise dos 235 questionários, o que observamos para o Núcleo Caxangá é válido, e de forma mais evidente, também para o núcleo do Ibura: há maior concentração nos bairros mais próximos ao núcleo em relação à origem dos atendidos. Essa concentração ratifica o argumento de que o maior número de atendidos residentes nos bairros mais próximos está fortemente relacionado com a baixa renda, consequentemente com as dificuldades em custos do transporte público.

Na análise da distribuição dos atendidos do núcleo do Ibura em relação ao seu bairro de origem (mapa da Figura 7), a relação com as áreas

de alta vulnerabilidade social se torna mais evidente. O mapa revela essa correspondência: Cohab, Ibura e Jordão respondem por 85% dos atendimentos do núcleo do Ibura. O bairro da Cohab responde por 108 atendimentos (46%), o Ibura é o bairro de origem de 76 pessoas (32% do total), e o Jordão contribui com 16 atendimentos (7%). Essa concentração tão significativa revela a necessidade de que os serviços de acesso à justiça repensem suas estratégias territoriais, principalmente em relação aos grandes adensamentos de áreas de alta vulnerabilidade social.

Justiça Cidadã: origem dos atendidos no núcleo do Ibura, 2008.



Fonte: Projeto Justiça Cidadã (2008)
Elaboração: Willian Magalhães de Alcântara.

Figura 7 – Mapa representativo da origem dos atendidos pelo Projeto Justiça Cidadã no núcleo do Ibura, Recife, 2008

Núcleo do Pina

O núcleo do Pina situa-se na Avenida Herculano Bandeira (Figuras 8 e 9), importante via de circulação do Recife. Os ônibus que fazem o itinerário ligando o bairro de Boa Viagem ao centro do Recife passam pela referida avenida quando no sentido do bairro. No sentido centro, tais linhas passam pela Avenida Engenheiro Antônio de Goes (paralela à Herculano Bandeira). Apesar disso, o bairro de Boa Viagem tem por característica principal ser residência de população de classe média e alta, apresentando poucas áreas de alta vulnerabilidade social. Sendo assim, acreditamos que a localização desse núcleo em relação à circulação de transportes públicos não se apresenta como vantagem para as pessoas que residem mais distante.

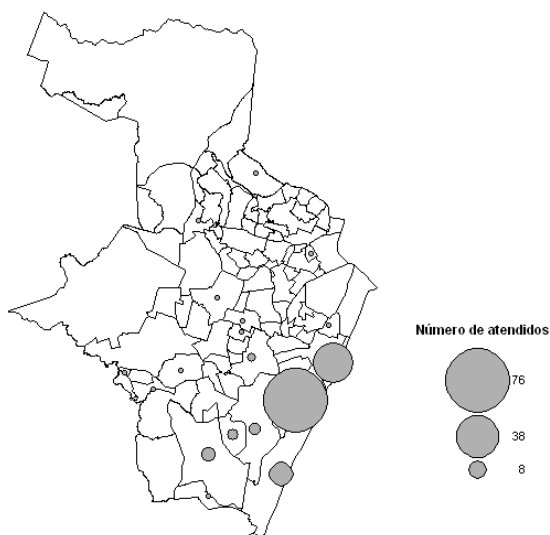


Figura 9 – Foto do trecho da Avenida Herculano Bandeira em frente ao núcleo do Justiça Cidadã
Willian Alcântara, 5 out. 2009

Por outro lado, o mapa da Figura 10 indica que Pina e Brasília Teimosa (os bairros mais próximos do núcleo) são responsáveis pelo maior número dos atendimentos. Enquanto o Pina apresenta 76 atendimentos (47,8% do total), Brasília Teimosa responde por 32 atendidos (20,1% do total). Desse modo, os dois bairros juntos representam, aproximadamente, 68% de todos os atendimentos realizados no núcleo, revelando o alcance espacialmente limitado das ações, de maneira semelhante aos demais núcleos. Percebemos também ser a baixa renda o principal fator responsável por essa maior concentração, o que revela a

importância da proximidade espacial do serviço para essas pessoas.

Projeto Justiça Cidadã: origem dos atendidos no núcleo do Pina, 2008.



Fonte: Projeto Justiça Cidadã (2008).
Elaboração: Willian Magalhães de Alcântara.

Figura 10 – Mapa representativo da origem dos atendidos pelo Projeto Justiça Cidadã no núcleo do Pina, Recife, 2008

Esse mapa, quando comparado com o mapa da Figura 1, revela a relação entre os bairros que mais demandam os serviços e as áreas de alta vulnerabilidade social. Pina e Brasília Teimosa são bairros com essas características e também por isso são responsáveis por mais de dois terços dos atendimentos no núcleo do Pina. Essa relação evidencia que há uma grande demanda por serviços de acesso à justiça, e as pessoas não dispõem de recursos para chegarem até os

núcleos de atendimento, ainda que esses objetos tenham localização estratégica, necessitando, assim, que o atendimento esteja realmente próximo delas.

Considerações Finais

Ao iniciarmos este trabalho, partimos da hipótese de que a distribuição do público-alvo dos serviços de promoção do acesso à justiça estava diretamente relacionada com as populações de alta vulnerabilidade social. O objetivo era, então, verificar a veracidade da hipótese e, a partir daí, analisar o Projeto Justiça Cidadã em função da distribuição dos seus fixos pelo território da cidade e do uso do território do Recife em consonância com os territórios mais concentradores de pessoas enquadradas no perfil de alta vulnerabilidade.

A análise que realizamos permitiu demonstrar que o perfil do público que busca os serviços de acesso à justiça está diretamente relacionado com o perfil definido por Bezerra (2008) para as áreas de alta vulnerabilidade social. Os dados do Justiça Cidadã revelaram um público em condições de vida muito baixas e residente em bairros de alta

vulnerabilidade social. Além disso, verificamos que a maior parte dos atendidos pelo Justiça Cidadã reside em bairros muito próximos aos núcleos, o que indica que essas pessoas, provavelmente, beneficiam-se desse fator. Tais dados revelam a importância da proximidade espacial para a promoção do acesso à justiça aos mais necessitados. Há em Recife uma enorme demanda por esses serviços que, conforme demonstramos, relaciona-se com as áreas de alta vulnerabilidade. Tal conhecimento permite aos gestores dos serviços organizarem melhor suas ações.

Verificada a hipótese, partimos para a análise das ações do Projeto Justiça Cidadã, procurando compreender suas possíveis estratégias territoriais, bem como o alcance de suas ações em consonância com a distribuição espacial das populações mais vulneráveis. Descobrimos pontos positivos na prestação dos serviços, entretanto também algumas possíveis correções. Os serviços em questão ainda estão aquém da grande demanda e muitas melhorias necessitam ser feitas.

Vale lembrar que esse é um serviço de iniciativa da Prefeitura do

Recife e, nesse sentido, podemos questionar o porquê de não obedecer aos critérios de territorialização dos demais serviços municipais. A administração municipal considera, para fins de execução de políticas públicas, a divisão do território da cidade em seis Regiões Político-Administrativas (RPAs). A Secretaria de Saúde do município, por exemplo, realiza suas ações de acordo com essa divisão. Entretanto, o Justiça Cidadã não tem uma estratégia que leve em conta uma divisão territorial que obedeça a algum critério de delimitação dos territórios que serão atendidos por núcleo.

Essa ausência de definição, aliada ao pouco conhecimento sobre as populações que são o público-alvo, limita o alcance das ações do Projeto. Por outro lado, devemos considerar que os cinco núcleos iniciais, Totó, Beberibe, Caxangá, Pina e Ibura, apresentavam uma dispersão significativa, assim como estavam mais próximos das grandes áreas de alta vulnerabilidade social, principalmente os núcleos de Beberibe e do Ibura.

A análise da atual organização em três núcleos (Caxangá, Pina e Ibura) demonstra que os atendimentos estão relacionados com os bairros de

maior vulnerabilidade e mais próximos dos núcleos. Também devemos considerar que os núcleos Caxangá e Pina, por se localizarem próximos a núcleos da Defensoria Pública, dividem com esses a demanda das populações mais pobres do entorno. Sendo assim, os núcleos da Caxangá e do Pina realizam menos atendimentos em relação ao núcleo do Ibura, que se localiza numa grande área de alta vulnerabilidade onde não há núcleo da Defensoria próximo. Isso demonstra a relação entre o público-alvo e a grande demanda representada pelas áreas de alta vulnerabilidade. Sendo assim, parece-nos injustificável que o núcleo de Beberibe (localizado na porção norte do território do Recife) não esteja mais funcionando, uma vez que, como já dissemos, trata-se de uma importante área de demanda por esses serviços.

Também não nos parece razoável que não exista uma estratégia territorial que responda às demandas das áreas de alta vulnerabilidade social e que seja, desse modo, capaz de tornar o serviço mais ativo. Em função dos resultados desta pesquisa, também parece inconcebível que não haja um núcleo do Justiça Cidadã para atender aos

bairros da zona norte, maior área de alta vulnerabilidade social do Recife.

Constitucionalmente, cabe à Defensoria Pública a assistência judiciária a todos os necessitados, entretanto essa instituição não vem dando conta da demanda existente. Desse modo, faz-se necessário o surgimento de ações como a do Projeto Justiça Cidadã que, apesar das limitações, promove um serviço que permite o acesso das pessoas mais pobres a alguns direitos fundamentais. Esse projeto promove soluções extrajudiciais mais rápidas para problemas que dificilmente seriam solucionados por outros meios, considerando a atual situação dos serviços do sistema de justiça.

As informações obtidas com este trabalho podem ser úteis ao Projeto Justiça Cidadã uma vez que demonstra os resultados de sua atuação em termos de alcance espacial, bem como sua importância para aquelas pessoas que não têm acesso ao sistema de justiça. Esperamos que tais considerações ofereçam uma relevante contribuição para que a Prefeitura perceba a grande importância do Justiça Cidadã e, por conseguinte, possa aperfeiçoar suas ações.

Referências

BEZERRA, Anselmo César Vasconcelos. *Subsídios à gestão territorial do programa de saúde ambiental: contribuição da geografia à construção de mapas operacionais para territorialização dos agentes de saúde ambiental no Recife-PE*. Dissertação (Programa de Pós-Graduação de Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988*. Organização do texto: Alexandre de Moraes. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2007. (Série Manuais de Legislação Atlas).

GAJOP. *Relatório 2003: Projeto Justiça Cidadã*. Recife: 2004. Disponível em: <<http://www.gajop.org.br/arquivos/justicaCidada/rel2003.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2007.

_____. *Relatório 2005: Projeto Justiça Cidadã*. Recife: 2006, jan. Disponível em: <<http://www.gajop.org.br/arquivos/justicaCidada/rel2005.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2007.

NALINI, José Renato. Novas perspectivas no acesso à justiça. *Revista CEJ*, v. , n. 3, p. 61-69, set./dez. 2007. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/view/114/157>>. Acesso em: 19 mar. 2011.

PEREIRA, Diana Melo; ROCHA, Felipe José Nunes; LOUREIRO, Nathália Freitas. O diálogo entre a

cultura jurídica e a popular através da assessoria jurídica universitária: o programa de pesquisa e extensão universitária NAJUP Negro Cosme. COLÓQUIO INTERNACIONAL PAULO FREIRE, 5., 2005, Recife. *Anais...* Recife, 2005.

RAMOS, Glauco Gumerato. Realidade e perspectivas da assistência jurídica aos necessitados no Brasil. In: _____ *et al. Acesso à justiça e cidadania*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p. 31-51.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 7. ed. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 2007.

_____. *Técnica, espaço, tempo, globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Hucitec, 1994.

Bibliografia recomendada

ALCÂNTARA, Willian Magalhães de. *O acesso a serviços de justiça na cidade do Recife: uma análise socioespacial da atuação da Defensoria Pública e do Projeto Justiça Cidadã*. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

GAJOP. Planejamento estratégico dos núcleos descentralizados da assistência judiciária do município do Recife. In: _____. *Relatório anual de atividades 2002*. Recife: 2002. Disponível em:

<<http://www.gajop.org.br/arquivos/justicaCidada/rel2002.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2007.

_____. *Relatório 2004: Projeto Justiça Cidadã*. Recife: 2005. Disponível em: <<http://www.gajop.org.br/arquivos/justicaCidada/rel2005.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2007.

A mediação como princípio e a concretização do acesso à justiça

Gustavo Henrique Baptista Andrade*

Há pelo menos quinze anos, o estudo da mediação vem crescendo de maneira vertiginosa, ocupando atualmente a pauta de diversas discussões acadêmicas e chamando a atenção do poder público.

Em congresso realizado em Brasília-DF, de 3 a 5 de março de 2008, a professora da Universidade de Georgetown em Washington, DC, palestrante norte-americana Carrie Menkel-Meadow (2008), definiu a mediação como o próximo estágio do desenvolvimento humano. Além do impacto, tal declaração traz consigo a nítida convicção da necessidade de ser desenvolvida uma cultura de paz apta a criar um ambiente propício à sua disseminação.

O caminho jurídico para o alcance desse objetivo passa,

indubitavelmente, pela constitucionalidade do instituto da mediação, mas não somente por isso. É possível caracterizar a mediação como um princípio, entendido aqui como norma de conduta.

No ordenamento brasileiro pós-1988, uma das transformações mais significativas foi o potencial acesso do cidadão ao Poder Judiciário na busca pela efetividade da justiça.

De fato, após duas décadas de autoritarismo, quando parcos foram os investimentos em mecanismos de democratização na relação entre o cidadão e os organismos de poder, a Constituição de 1988 fez renascer o exercício da cidadania, e surgir, por consequência, forte expectativa na sociedade de que o Poder Judiciário teria solução para todas as mazelas sociais, todos os problemas enfrentados pela população.

Essa expectativa traduziu-se em uma incessante e progressiva busca pelo acesso formal ao Poder Judiciário.

No entanto, fatores ligados à ausência do Estado brasileiro em

* Mestre em Direito Civil pela Universidade Federal de Pernambuco; especialista em Direito Privado pela Escola da Magistratura de Pernambuco; professor da Faculdade Salesiana do Nordeste; procurador judicial do Município do Recife.

áreas fundamentais como educação, saúde e segurança, à difícil percepção do cidadão acerca de seus direitos e à quase inexistente participação social, além do abismo entre as classes sociais, ainda a massificação do consumo, conjuntamente vêm colaborando para uma imensurável concentração de demandas sob a exclusiva tutela estatal.

Iniciativas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) vêm promovendo uma radiografia do funcionamento do Poder Judiciário. Um exemplo é o Programa Justiça em Números, consubstanciado em um sistema que funciona por meio da coleta e da sistematização de dados estatísticos e do cálculo de indicadores capazes de retratar o desempenho dos tribunais do país. Esses dados envolvem, entre outras categorias, o grau de litigiosidade, a carga de trabalho, o acesso à justiça e o perfil das demandas (ENTENDA..., 2010).

Desde 2005, em cumprimento ao disposto em preceito constitucional (artigo 203-B, § 4.º, VII) acrescentado pela Emenda de n.º 45, o CNJ elabora relatórios anuais com a descrição de suas atividades, apresentação e análise da situação do Poder Judiciário, além de recomendações

com o objetivo de aprimorar a atuação e efetividade desse poder.

O relatório de 2008 indica que a taxa média de congestionamento da Justiça dos Estados naquele ano foi de 74%, chegando a 80,5%, se forem considerados apenas os processos que tramitam no 1.º grau de jurisdição, instância que concentra 79% de todos os processos da Justiça Estadual. O indicador de carga de trabalho, por sua vez, mostra que cada magistrado da Justiça dos Estados contava com quase 5 mil processos em tramitação durante o ano, número que aumenta para 9 mil em se tratando de Juizados Especiais, paradoxalmente criados com a finalidade de acelerar a prestação jurisdicional (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2009).

Outro fator que contribui enormemente para a dificuldade de se buscar caminhos que respondam, de maneira mais profunda e perene, à pacificação dos conflitos é a existência de uma cultura “adversarial” para a compreensão e a solução desses conflitos.

A formação do próprio jurista é comprometida com essa cultura adversarial, estimulando-se nas bancas universitárias a concepção das partes de uma pretensão resistida

apenas como ganhador ou perdedor, autor ou réu, etc.

Há igualmente uma visão deturpada do acesso à justiça como o simples protocolar de petições e documentos nos balcões do Judiciário; e, por óbvio, o acesso à justiça é demasiado abrangente, restando constatada a ineficiência do modelo de prestação jurisdicional hoje oferecida, em que o elevado custo e uma estrutura deficiente, entre outras causas relevantes, comprometem a rapidez na resolução das lides.

Além disso, a preocupação com o conflito deve ocorrer em momento anterior à propositura de uma ação judicial. Para tanto, a prática da mediação representa também um forte instrumento de exercício da cidadania e uma promissora expectativa para promoção do diálogo e a autodeterminação dos envolvidos em eventual conflito.

A propósito, Carla Cristina Campos de Moura sugere o desenvolvimento de projetos educacionais para a consolidação da mediação como prática no Brasil contemporâneo:

Entretanto, para sua consolidação como realidade, ainda faz-se imperioso o desenvolvimento de projetos educacionais democráticos e multidisciplinares, voltados para as

práticas da promoção da cidadania como caminho para a 'construção' de indivíduos que consigam avaliar criticamente a conjuntura econômico-político-social na qual estão inseridos e, destarte, contribuir para a reestruturação da ordem social e da consciência democrática. (MOURA, 2007, p. 117).

Essa prática tem forte presença no Canadá, onde os educadores estimulam o exercício da mediação desde as escolas do ensino fundamental.

Outros países têm demonstrado interesse na mediação escolar. É o caso de Portugal, onde se defende a adoção de planos de educação que visem não somente a resolução de conflitos no ambiente escolar, mas também sua prevenção (ESCOLAS..., 2008).

O fenômeno social conhecido internacionalmente como *bullying*, que corresponde às agressões sofridas por crianças e adolescentes na escola, serve de alarme para o aprofundamento da questão. Pesquisa realizada em 2002, pela Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência (Abrapia), divulgada no Portal do Governo do Estado do Rio de Janeiro, revela que esse distúrbio afeta a vida de 40,5% da população infantil carioca (BULLYING ..., 2009).

A mediação como princípio jurídico figura no ordenamento brasileiro, ainda que de maneira implícita, desde o advento da ordem constitucional estabelecida em 1988.

Isso é depreendido logo quando da leitura do preâmbulo da Constituição, no qual é proclamada a instituição de um Estado democrático destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

Verifica-se, de imediato, já que insculpida com destaque no exórdio do texto legal, a opção do legislador constituinte pela formação de um Estado de direito pautado e comprometido, entre outros valores, com a pacificação de conflitos.

Tanto é que, na ordem internacional, o princípio é expressamente manifestado no inciso VII do artigo 4.º da Constituição da República: “Art. 4.º- A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] VII - solução

pacífica dos conflitos; [...].” (BRASIL, 2010).

No entanto, no que concerne à ordem interna, a orientação contida no texto preambular é clara no sentido de que a sociedade que se quer construir deve buscar continuamente a solução pacífica das controvérsias de forma a fazer valer seu caráter fraterno, pluralista e sem preconceitos, bem como os valores supremos ali indicados.

Nessa busca, nesse propósito, está incluso implicitamente, como se pretende demonstrar, o princípio da mediação.

Platão, já em suas leis, defende a legislação como princípio educativo para torná-la seu instrumento. Para tanto, utiliza-se do preâmbulo das leis, a que dedica uma atenção especial.

É por meio dos preâmbulos que Platão exige que não se formulem somente preceitos, mas que se induzam os homens a uma ação correta. A legislação deve encarnar tudo aquilo que se refira e brote da “Paidéia”.¹ Para o filósofo grego, toda a pesquisa ulterior deve orientar-se pelo espírito contido no preâmbulo da

¹ A expressão, derivada da palavra *arete* (que pode ser traduzida como o equivalente a virtude) traz o significado do ideal de educação e de cultura na Grécia antiga (cf. JAEGER, 2003).

lei, aqui entendido como todas as considerações anteriores à autêntica legislação, o texto que irá discorrer sobre cargos públicos e sobre a estrutura política fundamental do Estado (JAEGER, 2003, p. 1.345).

Peter Häberle (2003) alude à importância do preâmbulo das Constituições, entendendo que ele exerce a função de “ponte no tempo”, já que seus elementos são expressões da dimensão temporal. O preâmbulo pode invocar o passado de maneira negativa ou positiva, seja representando uma rejeição a um passado determinado ou marcando a volta de certas tradições e períodos; pode referir-se ao presente na consecução de desejos que se tornaram realidade; ou pode, ainda, projetar-se rumo ao futuro, exemplificando nesse último caso:

O preâmbulo introduz um pedaço da frutífera tensão entre o desejo e a realidade na Constituição (e na política), como se pode comprovar também em outras partes dos textos constitucionais, por exemplo, nos mandamentos constitucionais. Com frequência, um povo tem que ter paciência com vistas aos desejos e esperanças dos preâmbulos. Um exemplo feliz é o do preâmbulo da LF de 1949 em relação a reunificação da Alemanha (1990): é, ao mesmo tempo, amostra de uma história exitosa da Lei Fundamental alemã.

(HÄBERLE, 2003, p. 276-277, tradução livre).²

Para Häberle, a característica do conteúdo dos preâmbulos é a formulação de posturas valorativas, ideais, convicções, motivos, isto é, a própria imagem do poder constituinte. O autor considera o preâmbulo como uma Constituição da Constituição (HÄBERLE, 2003).

A força normativa do preâmbulo, no entanto, tem despertado debates na doutrina, que dispõe hoje de três correntes de pensamento: a tese da irrelevância jurídica, segundo a qual o preâmbulo não se situa no domínio do direito, mas da política ou da história; a tese da eficácia idêntica a de quaisquer disposições constitucionais, pela qual o preâmbulo vem a ser também um conjunto de preceitos; e a tese da relevância jurídica específica ou indireta, a qual preceitua que o preâmbulo participa das

² Tradução livre de: “El preámbulo introduce un pedazo de la fructífera tensión entre deseo y realidad en la Constitución (y la política), como se puede comprobar también en otras partes de los textos constitucionales, por ejemplo, en los mandatos constitucionales. Con frecuencia un pueblo tiene que tener paciencia con vistas a los deseos y esperanzas de los preámbulos. Un ejemplo afortunado es el del preámbulo de la LF de 1949 en relación con la reunificación alemana (1990): es al mismo tiempo muestra de una historia exitosa de la Ley Fundamental alemana.”

características jurídicas da Constituição, mas sem se confundir com o articulado (MIRANDA *apud* MENDES, COELHO; BRANCO, 2009, p. 31).

Os que compreendem o preâmbulo como parte integrante do texto constitucional afirmam que a distinção entre ambos reside apenas na eficácia ou no papel que desempenham. O preâmbulo é texto autonomamente aplicável, separado da Constituição instrumental por motivos técnicos. Não é um conjunto de preceitos, mas um conjunto de princípios que se projetam sobre os preceitos e sobre os restantes setores do ordenamento (MIRANDA *apud* MENDES, COELHO; BRANCO, 2009, p. 32).

Canotilho e Moreira (2007, v. 1, p. 181), para quem o preâmbulo não é juridicamente irrelevante, tendo, no caso da Constituição de Portugal, valor jurídico subordinado ao próprio texto constitucional, lembram que o preâmbulo da Constituição francesa tem força normativa já que vinculado aos princípios da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Para Canotilho (2003, p. 1.135), “vários textos fora do documento constitucional são, assim, inclusos no *corpus* constitucional”.

O Supremo Tribunal Federal (STF), entretanto, firmou entendimento de que o preâmbulo não é preceito central da Constituição, por isso, carece de força normativa. Poucos, no entanto, foram os casos em que o tema foi enfrentado, a exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade promovida pelo Partido Social Liberal (PSL) em face da omissão da expressão “sob a proteção de Deus” no preâmbulo da Constituição do Estado do Acre, cuja ementa abaixo se transcreve:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. CONSTITUIÇÃO: PREÂMBULO. NORMAS CENTRAIS. Constituição do Acre.

I. – Normas centrais da Constituição Federal: essas normas são de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-, mesmo porque, reproduzidas ou não, incidirão sobre a ordem local. Reclamações 370-MT e 383-SP (RTJ 147/404).

II. – Preâmbulo da Constituição: não constitui norma central. Invocação da proteção de Deus: não se trata de norma de reprodução obrigatória na Constituição estadual, não tendo força normativa.

III. – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (BRASIL, 2002).

Adota-se, neste artigo, a ideia de que o preâmbulo da Constituição brasileira carrega em si a direção do que se quis estabelecer com a instituição de uma nova ordem jurídica, assim como os princípios e os instrumentos a serem utilizados na

consecução dessa ordem – entre os primeiros, a solução pacífica dos conflitos –, o que não pode ser desprezado pelo operador do Direito.

Além da inserção clara da solução pacífica de conflitos no preâmbulo da Constituição, há igualmente outras normas que reforçam o caráter “principiológico” da mediação.

O constitucionalismo contemporâneo, também denominado de pós-positivismo, infenso à ideia de que as normas jurídicas trazem em si um sentido único, válido para qualquer situação sobre a qual incidam, pelo que caberia ao intérprete tão somente revelar esse conteúdo preexistente sem desempenhar papel criativo na concretização, trouxe nova concepção para a interpretação constitucional. As normas – de conteúdo aberto e dependentes da realidade subjacente – não mais se prestam a dito sentido unívoco e objetivo da antiga tradição exegética. Diz-se que “o relato da norma, muitas vezes, demarca apenas uma moldura dentro da qual se desenham diferentes possibilidades interpretativas” (BARROSO; BARCELLOS, 2006, p. 332).

O sentido da norma será, então, determinado por meio da análise do caso concreto, dos princípios a serem

observados e dos fins a serem realizados, tudo com vista ao resultado da solução adequada ao problema posto.

No dizer de Perlingieri (2002, p. 72,) “a norma nunca está sozinha, mas existe e exerce a sua função unida ao ordenamento e o seu significado muda com o dinamismo do ordenamento ao qual pertence”.

Com a finalidade de indicar o caráter essencial do direito dos Estados constitucionais da atualidade, Zagrebelsky (2008) utiliza o sentido de ductilidade e defende a exigência de uma dogmática jurídica “líquida” ou “fluida”, que possa conter os elementos do direito constitucional contemporâneo, ainda que sejam heterogêneos, agrupando-os em uma estrutura maleável que apresente combinações com a política constitucional:

Creio, portanto, que a condição espiritual do tempo em que vivemos poderia descrever-se como a aspiração não a um, senão aos muitos princípios ou valores que conformam a convivência coletiva: a liberdade da sociedade, mas também as reformas sociais; a igualdade perante a lei e, portanto, a generalidade de trato jurídico, mas também a igualdade a respeito das situações e, portanto, a especialidade das regras jurídicas; o reconhecimento dos direitos dos indivíduos, mas também dos direitos da sociedade; a valoração das capacidades materiais e espirituais dos indivíduos, mas também a

proteção dos bens coletivos frente à força destruidora daqueles; o rigor na aplicação da lei, mas também a piedade ante suas conseqüências mais rígidas; a responsabilidade individual na determinação da própria existência, mas também a intervenção coletiva para o apoio dos mais débeis, etc. (ZAGREBELSKY, 2008, p. 16).³

Nessa nova teoria constitucional, que, superando o jusnaturalismo, se opõe ao positivismo jurídico, os princípios conquistaram *status* de norma jurídica, em contraposição a uma dimensão meramente axiológica, atingindo, assim, o centro do sistema. Hoje já está avalizado o entendimento de que as normas jurídicas estão divididas em duas grandes categorias, as regras e os princípios.

Ultrapassada a euforia inicial e o deslumbramento com os estudos

levados a efeito por Ronald Dworkin (2002) e desenvolvidos por Robert Alexy (2007), cuja conjugação de ideias passou a representar o conhecimento convencional da matéria, inúmeros trabalhos críticos foram surgindo e a doutrina vem dedicando-se aos problemas e às dificuldades que vêm apresentando-se.

O fato é que o modelo tradicional de subsunção – no qual, enquadrando-se os fatos na previsão abstrata, produz-se uma conclusão, e que foi concebido para a interpretação e aplicação de regras – não mais consegue atender sozinho ao papel que hoje é reservado às normas jurídicas, em especial às normas constitucionais, já que os juízos que formula são de fato e não de valor, faltando-lhe a função criativa do direito.

A subsunção como atividade técnica, no entanto, ainda é de grande ajuda para boa parte dos problemas jurídicos, porém nem sempre é suficiente para algumas questões de ordem constitucional, a exemplo da colisão de direitos fundamentais.

No dizer de Barroso e Barcellos (2006, p. 339-340):

³ Tradução livre de: “Creo, por tanto, que la condición espiritual del tiempo en que vivimos podría describirse como la aspiración no a uno, sino a los muchos principios o valores que conforman la convivencia colectiva: la libertad de la sociedad, pero también las reformas sociales; la igualdad ante la ley, y por tanto la generalidad de trato jurídico, pero también la igualdad respecto a las situaciones, y por tanto la especialidad de las reglas jurídicas; el reconocimiento de los derechos de los individuos, pero también de los derechos de la sociedad; la valoración de las capacidades materiales y espirituales de los individuos, pero también la protección de los bienes colectivos frente a la fuerza destructora de aquéllos; el rigor en la aplicación de la ley, pero también la piedad ante sus consecuencias más rígidas; la responsabilidad individual en la determinación de la propia existencia, pero también la intervención colectiva para el apoyo a los más débiles, etc.”

[...] o sistema jurídico ideal se consubstancia em uma distribuição equilibrada de regras e princípios, nos quais as regras desempenham o papel referente à *segurança jurídica* – previsibilidade e objetividade das condutas – e os princípios, com sua flexibilidade, dão margem à realização da *justiça* do caso concreto.

De fato, difícil é crer na possibilidade de realizar o projeto constitucional de um Estado social e democrático sem lançar mão de um sistema jurídico norteado por princípios, como indica Zagrebelsky (2008, p. 125-126):

Não resulta muito difícil compreender que a dimensão do direito por princípios é a mais idônea para a superveniência de uma sociedade pluralista, cuja característica é o contínuo reequilíbrio através de transações de valores. Prova eloquente disso é a tendência, mais ou menos conscientemente adotada pela maior parte das jurisdições constitucionais, a conceber todo conteúdo das constituições (incluídos os direitos fundamentais) como declarações de valores.⁴

Dworkin, no que chama de ataque geral ao positivismo, estabelece que os juristas debatem e

raciocinam não exclusivamente em torno de regras, mas também em função de “princípios, políticas e outros padrões”, utilizando-se do termo princípio de forma ampla, a significar o “conjunto de padrões que não são regras” e do vocábulo política para indicar o padrão que determina um “objetivo a ser alcançado” no campo econômico, político e social de uma comunidade. Para o autor norte-americano, o princípio é um padrão a ser observado por uma “exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade” (DWORKIN, 2002, p. 36).

Na distinção entre regras e princípios, que afirma ser de natureza lógica, Dworkin aponta o critério da orientação, que ditos padrões oferecem, como a principal diferença, sendo a regra aplicável à maneira do “tudo ou nada” (*all-or-nothing*), isto é, ou a regra é válida ou é inválida, e o princípio como uma razão que inclina em uma ou outra direção. Os princípios teriam, assim, uma dimensão que as regras não têm: a dimensão do peso e da importância, devendo ser levados em conta pelas autoridades públicas. Dessa maneira desempenham papel fundamental nas decisões judiciais, por meio dos

⁴ Tradução livre de: “No resulta muy difícil comprender que la dimensión del derecho por principios es la más idónea para la superveniencia de una sociedad pluralista, cuya característica es el continuo reequilibrio a través de transacciones de valores. Prueba elocuente de ello es la tendencia, más o menos conscientemente adoptada por la mayor parte de las jurisdicciones constitucionales, a concebir todo contenido de las Constituciones (incluidos los derechos fundamentales) como declaraciones de valores.”

argumentos que a sustentam (DWORKIN, 2002, p. 42).

Na aplicação dos princípios, há de se enxergar que sua função não é apenas a de explicitar valores, mas também, e indiretamente, a de estabelecer espécies precisas de comportamento:

Os princípios instituem o dever de adotar comportamentos necessários à realização de um estado de coisas ou, inversamente, instituem o dever de efetivação de um estado de coisas pela adoção de comportamentos a ele necessários. Essa perspectiva de análise evidencia que os princípios implicam comportamentos, ainda que por via indireta e regressiva. Mais ainda, essa investigação permite verificar que os princípios, embora indeterminados, não o são absolutamente. Pode até haver incerteza quanto ao *conteúdo* do comportamento a ser adotado, mas não há quanto à sua *espécie*: o que for necessário para promover o fim é devido. (ÁVILA, 2006, p. 80).

Baseado nas considerações de Dworkin, Alexy tentou desenvolver um conceito mais preciso de princípios. Afirmando que as diferenças entre regras e princípios até então apresentadas careciam de clareza, Alexy adota a tese de que entre ambos não existe apenas uma distinção gradual, mas uma “diferença *qualitativa*.” Assevera, então, que princípios são normas que detêm comando para que “algo seja realizado na maior medida possível”, considerando as possibilidades fáticas

e jurídicas existentes, e que as regras são normas que ou bem são satisfeitas ou não são. Reserva o autor alemão para os princípios o cunho de “mandamentos de otimização” (*mandatos de optimización*) (ALEXY, 2007, p. 67-68).

Utilizando-se da jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão, Alexy demonstra não só a tensão existente entre princípios no caso de colisão entre eles, mas também que esse problema deve ser resolvido por meio de técnica da ponderação entre os princípios colidentes. Diferentemente do que ocorre com as regras, a solução em caso de colisão entre princípios não se apresenta com a determinação imediata da prevalência de um princípio sobre o outro, porém com o uso da ponderação, pelo que, em determinadas circunstâncias concretas, um desses princípios recebe a prevalência (ÁVILA, 2006, p. 37).

Zagrebelsky, por sua vez, afirma que a distinção essencial entre regras e princípios é que as primeiras dizem o que se deve e o que não se deve fazer, enquanto os segundos mostram uma direção que proporciona critérios para uma “tomada de posição” diante de situações

concretas, mas que, *a priori*, parecem indeterminadas:

Os princípios geram atitudes favoráveis ou contrárias, de adesão e apoio ou de dissenso e repulsa a tudo que pode estar implicado em sua salvaguarda em cada caso concreto. Posto que carecem de ‘suposto de fato’, aos princípios, diferentemente do que acontece com as regras, somente se lhes pode dar algum significado operativo, fazendo-lhes reagir ante um caso concreto. Seu significado não pode ser determinado em abstrato, mas somente nos casos concretos; e só nos casos concretos se pode entender seu alcance. (ZAGREBELSKY, 2008, p. 110-111).⁵

Para Zagrebelsky, o “ser” iluminado pelo princípio ainda não contém em si “o dever ser”, a regra, mas indica ao menos a direção que dita regra deve colocar-se para não infringir o valor contido no princípio:

A realidade, ao se pôr em contato com o princípio, se vivifica, por assim dizer, e adquire valor. Em lugar de se apresentar como matéria inerte, objeto meramente passivo de aplicação de regras, caso concreto a enquadrar no suposto de fato normativo previsto na regra – como determina o positivismo jurídico –, a realidade iluminada pelos

princípios aparece revestida de qualidades jurídicas próprias. O valor se incorpora ao fato e impõe a adoção de ‘tomadas de posição’ jurídicas conformes a ele (ao legislador, à jurisprudência, à administração, aos particulares e, em geral, aos intérpretes do direito). (ZAGREBELSKY, 2008, p. 118).⁶

A mudança paradigmática representada pela valorização dos princípios jurídicos no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988, além de servir de base a uma efervescente produção doutrinária no direito constitucional, vem sendo salientada pelos privatistas.

Paulo Luiz Netto Lôbo (2009, p. 67) salienta que, antes da Constituição de 1988, os princípios tinham eficácia meramente simbólica, apesar de figurarem expressamente no artigo 4.º da Lei de Introdução ao Código Civil, porém como fontes supletivas e subsidiárias. Isso se deu pela resistência do individualismo jurídico e do liberalismo reinante no Brasil por

⁵ Tradução livre de: “Los principios generan actitudes favorables o contrarias, de adhesión y apoyo o de disenso y repulsa hacia todo lo que puede estar implicado en su salvaguarda en cada caso concreto. Puesto que carecen de ‘supuesto de hecho’, a los principios, a diferencia de lo que sucede con las reglas, sólo se les puede dar algún significado operativo haciéndoles ‘reaccionar’ ante algún caso concreto. Su significado no puede determinarse en abstracto, sino sólo en los casos concretos, y sólo en los casos concretos se puede entender su alcance.”

⁶ Tradução livre de: “La realidad, al ponerse en contacto con el principio, se vivifica, por así decirlo, y adquiere valor. En lugar de presentarse como materia inerte, objeto meramente pasivo de la aplicación de reglas, caso concreto a encuadrar en el supuesto de hecho normativo previsto en la regla – como razona el positivismo jurídico –, la realidad iluminada por los principios aparece revestida de cualidades jurídicas propias. El valor se incorpora al hecho e impone la adopción de ‘tomas de posición’ jurídica conformes com él (al legislador, a la jurisprudencia, a la administración, a los particulares y, en general, a los intérpretes del derecho).”

quase todo o século XX, ainda que o Estado social tenha sido inaugurado com a Constituição de 1934, com o advento da intervenção estatal nas relações privadas, em especial na ordem econômica. Respondendo aos anseios da sociedade, a Carta de 1988 consolida definitivamente o Estado social no país, trazendo consigo a consagração dos princípios como fontes normativas e transformando totalmente a função dos poderes públicos, em especial do Judiciário, que deixou de atuar como mero aplicador da lei para exercer uma atividade criadora de direitos, por meio da concretização desses princípios.

O novo modelo proporcionou o desenvolvimento da constitucionalização do Direito Civil, movimento que revolucionou o *modus operandi* do Direito Privado, promovendo mudanças substanciais que vêm contribuindo para os avanços sociais.

Para Lôbo (2009, p. 68), a distinção entre regras e princípios reside em seu conteúdo semântico e, por consequência, pelo modo de incidência e aplicação. Assim, as regras comportariam suporte fático hipotético mais fechado e os princípios, necessariamente, abertos e

indeterminados. No caso dos princípios, sua incidência depende da mediação concretizadora do intérprete, este orientado pela regra instrumental da justiça do caso concreto. Já as regras, têm sua incidência concretizada pela realidade da vida, confirmando-a o intérprete mediante o modo tradicional da subsunção.

Assevera o autor alagoano que os princípios constitucionais podem ser expressos ou implícitos: “Os implícitos podem derivar da interpretação do sistema constitucional adotado ou podem brotar da interpretação harmonizada de normas constitucionais específicas.” (LÔBO, 2009, p. 70). Cita como exemplo o princípio da afetividade no Direito de Família.

O princípio da afetividade hoje já está consolidado na doutrina e na jurisprudência, e corresponde ao dever jurídico oponível a pais e filhos e aos parentes entre si, em caráter definitivo, independentemente dos sentimentos que cada qual nutra em face do outro, e aos cônjuges e companheiros enquanto durar a convivência (LÔBO, 2008, p. 47-49).

Assim como a afetividade, há outros princípios que não se encontram explicitados nos textos normativos, a exemplo do princípio da

segurança jurídica, norma sem dispositivo específico que lhe dê suporte físico.

No que concerne aos valores, este artigo se filia à doutrina que os concebe como ideais que, “quando se impõem e são absorvidos pelo direito, convertem-se em princípios” (LÔBO, 2009, p. 70). Os valores inspiram a ordem jurídica e os princípios são a sua assunção em forma de preceitos jurídicos.

A partir da teoria dos princípios, este artigo aproxima o leitor de uma conclusão insofismável.

Resta clarificado que a solução pacífica dos conflitos é um “mandamento de otimização”, uma direção a indicar de que forma as regras devem ser aplicadas. Mais: a solução pacífica dos conflitos é o norte para uma “tomada de posição” diante de situações concretas e deve ser observada por todos como norma finalística que institui o dever de adoção de comportamentos necessários à efetivação de um estado de coisas, qual seja, a paz social.

Esses comportamentos devem perpassar desde a implementação de políticas públicas necessárias a tal desiderato, como a inserção da mediação não somente nos currículos escolares desde o ensino

fundamental, mas também na prática educacional, além de uma organização administrativa capaz de proporcionar aos cidadãos o máximo possível de procedimentos que façam valer o princípio em questão. Na seara do Poder Legislativo, há de se promover amplas discussões visando à inserção da mediação em todas as instâncias, além de um disciplinamento específico da mediação, de preferência por meio de cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados, mais consentâneos com a diversidade de formas e conteúdos de seu âmbito de aplicação.

Menos pela falência da justiça enquanto instituição do que pela necessidade mesma de reverberar o projeto constitucional vigente, é não somente salutar, mas principalmente imperiosa, a adoção de medidas que visem desenvolver de forma definitiva a pacificação dos conflitos.

Em verdade, tanto os legisladores quanto os juízes, assim como também os administradores e, de resto, todos os operadores do Direito, hão de proporcionar os meios necessários à sua concretização, proporcionando às partes envolvidas em um conflito a possibilidade de utilizar-se da mediação como uma

maneira pacífica de dissolver esse conflito.

As normas constitucionais que reforçam a tese da mediação como um princípio são as cláusulas da dignidade da pessoa humana e da solidariedade.

Na verdade, os princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana e da solidariedade densificam o princípio da mediação.

A dignidade da pessoa humana, norte de todo o ordenamento jurídico, incrustado logo no inciso III do artigo 1.º da Constituição como um dos fundamentos da República, é a linha que produz todo o tecido normativo sobre o qual são ornamentados os demais princípios.

A dignidade, na clássica visão kantiana que a concebe como tudo aquilo que não pode ser precificado,⁷ permeia a maior parte dos Estados constitucionais da atualidade, mas tem sua origem, para o direito, na Declaração Universal dos Direitos do Homem da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1948 (Resolução 217-A, de 10 de dezembro de 1948).

⁷ Segundo Kant (2008, p. 81, grifos do autor): “No reino dos fins tudo tem um **preço** ou uma **dignidade**. Quando uma coisa tem um preço, pode-se pôr em vez dela qualquer outra como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e, portanto, não permite equivalente, então ela tem dignidade.”

Convém lembrar, no entanto, que a dignidade é um dado prévio e a noção de dignidade da pessoa humana representa uma categoria axiológica aberta, um conceito jurídico em permanente processo de construção e desenvolvimento, que exige uma constante concretização e delimitação pela práxis constitucional, tarefa de todos os órgãos estatais (SARLET, 2003).

O princípio fundamental da solidariedade está insculpido no inciso I do artigo 3.º da Constituição de 1988 e também permeia todo o Capítulo VII do Título VIII.

No dizer de Lôbo (2008, p. 39):

A solidariedade, como categoria ética e moral que se projetou para o mundo jurídico, significa um vínculo de sentimento racionalmente guiado, limitado e autodeterminado que compele à oferta de ajuda, apoiando-se em uma mínima similitude de certos interesses e objetivos, de forma a manter a diferença entre os parceiros na solidariedade.

Para Lôbo (2008, p. 40), a solidariedade é o elemento conformador dos direitos subjetivos da contemporaneidade na busca pelo equilíbrio entre os espaços privados e públicos e pela interação necessária entre os sujeitos.

O princípio da mediação, dessa forma, é absolutamente compatível

com os princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana e da solidariedade.

Todos, família, sociedade e Estado, devem estar envolvidos e motivados pela busca dessa prática e pelo efetivo desenvolvimento de um tempo e um espaço para a reflexão, para a tolerância, para a mediação.

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2006.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: BARROSO; Luís Roberto (Org.). *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade: Adi 2.076 Ac. Requerente: Partido Social Liberal (PSL). Advogado: Wladimir Sérgio Reale. Requerida. Assembléia Legislativa do Estado do

Acre. Relator: Ministro Carlos Velloso. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgado em 14 de agosto de 2002. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 8 ago. 2003, PP-00086 EMENT VOL-02118-01 PP-00218. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?numero=2076&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

BULLYING: do conto infantil à tragédia social. *Conexão Professor*, 2009. Disponível em: <<http://www.conexaoprofessor.rj.gov.br/temas-especiais-10.asp>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.

_____; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. São Paulo: RT, 2007. v. 1.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório anual 2008*. Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/conteudo/2008/relatorios_anuais/relatorio_anual_cnj_2008.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2010.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ENTENDA o relatório Justiça em Números. *Agência CNJ de Notícias*, 2010. Disponível em: <<http://www.comarcabrasil.com.br/index.php/artigos/179-entenda-o-relatorio-justica-em-numeros>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

ESCOLAS devem educar para a convivência para prevenir conflitos, diz especialista em mediação escolar. *Agência de Notícias de Portugal*, 12 abr. 2008. Disponível em: <<http://tv1.rtp.pt/noticias/?t=Escolas-devem-educar-para-a-convivencia-para-prevenir-conflitos-diz-especialista-em-mediacao-escolar.rtp&article=60372&visual=3&layout=10&tm=8>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

HÄBERLE, Peter. *El Estado constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

JAEGER, Werner. *Paidéia: a formação do homem grego*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Lisboa: Edições 70, 2008.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. *Direito civil: famílias*. São Paulo: Saraiva, 2008,

_____. *Direito civil: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocência Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENKEL-MEADOW, Carrie. A integração da resolução não adversarial de conflitos no sistema público de resolução de disputas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE MEDIAÇÃO JUDICIAL, 1., 2008, Brasília, DF. *Mediação: nova fronteira para a pacificação social*. Brasília: TJDF, 2008. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/trib/prog/media/prog_media.asp>. Acesso em: 28 jun. 2010.

MOURA, Carla Cristina Campos Ribeiro de. Breves considerações sobre o contexto histórico da mediação e o exercício da cidadania. In: LIMA, Fernanda Maria Dias de Araújo; FAGUNDES, Rosane Maria Silva Vaz; PINTO, Vânia Maria Vaz Leite (Org.). *Manual de mediação: teoria e prática*. Belo Horizonte: New Hampton Press, 2007.

PERLINGIERI, Pietro. *Perfis de direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 72.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas em torno da relação entre o princípio da dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais na ordem constitucional brasileira. In: LEITE, George Salomão (Org.). *Dos princípios constitucionais: considerações em torno das normas principiológicas da Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2003., p. 198-236.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*. Madrid: Trotta, 2008.

Debate sobre a feminização da
pobreza e a existência feminina

Kelly Regina Santos da Silva*

**Introdução: mediação de conflito
como prática pedagógica de
reconhecimento do Outro**

A mediação do conflito se tem colocado cada vez mais como uma alternativa viável para a resolução dos diversos entraves nas relações sociais no contexto atual. Tem sempre como premissa norteadora o reconhecimento do Outro como sujeito de direito capaz de transformar/reconfigurar suas relações.

Análises atuais mostram que as mudanças ocorridas pelos processos de globalização têm afetado profundamente as relações humanas em sua totalidade. Essas mudanças, que perpassam as relações políticas de Estado, estão no âmbito cultural e até mesmo nas relações de produção, ou seja, nas relações de trabalho em que persiste a lógica da pessoa

oprimida/opressora, e pessoa exploradora/explorada, que gera conflitos subjetivos e objetivos; são as transformações da globalização, fragilizando as relações interpessoais e sociais, como observa Benedetto Vecchi (2005, p. 11), parafraseando Bauman (2005):

Bauman a vê como uma 'grande transformação' que afetou as estruturas estatais, as condições de trabalho, as relações entre os Estados, a subjetividade coletiva, a produção cultural, a vida quotidiana e as relações entre o eu e o outro.¹

Contudo, torna-se ainda pertinente observar as condições de existência que passam por questões de sobrevivência, a exemplo das diversas formas de discriminação e violência no campo do racismo, machismo e de geração, que fragmentam muito mais as relações sociais, pondo socialmente as pessoas em locais distintos, seja nos postos de trabalho, seja no acesso à escola, à saúde, e diversos espaços públicos e

* Graduada em Filosofia. Técnica do Projeto Justiça Cidadã/Núcleo de Investigação em Métodos não Violentos de Resolução de Conflitos e Direitos Humanos

¹ No original: "He perceives it as a 'great transformation' that has affected state structures, working conditions, interstate relations, collective subjectivity, cultural productions, daily life and relations between the self and the other." (BAUMAN, 2004, p. 5).

privados de socialização e relação com o Outro.

São questões e dilemas que estão no “mundo da vida”, são conflitos vividos cotidianamente pela população em geral; entretanto, mais fortemente vivenciados pelas populações em condições de vulnerabilidade e as minorias sociais, a exemplo das mulheres, população negra e juventude, que são desafiadas a dar respostas e mostrar alternativas de vida que possibilitam o viver nessa realidade de exclusão a que estão submetidas. Nesse sentido, constata-se que, na conjuntura que se apresenta com diversas fragilidades nas relações sociais e interpessoais, são demasiadamente frequentes os conflitos, uma vez que essa conjuntura por si só já favorece relações e situações conflituosas que colocam em reflexão nosso “estar-no-mundo”.

Com isso, não afirmamos de modo algum a necessidade da ausência de conflito como modelo, muito pelo contrário, os conflitos na metodologia da mediação são tratados por outro paradigma que vai de encontro às lutas travadas e aos afastamentos causados. Nesse sentido a mediação tem como finalidade agregar e favorecer relações

pautadas no reconhecimento do Outro como sujeito de direitos.

É uma mudança paradigmática importante do ponto de vista da vivência cotidiana, uma vez que o conflito é normal como processo de construção, afirmação e autoafirmação das identidades que se encontram de forma estranha ou próxima cotidianamente. Além de ser um debate conceitual sobre o conflito, este requer uma prática pedagógica constante, sendo importante afirmar que os conflitos fazem parte de uma sociedade democrática, ou seja, as relações humanas são estabelecidas por meio das lutas dos contrários, ou das visões contrárias e complementares sobre o “mundo da vida”.

Posto isso, percebe-se então a proposta propriamente dita de mediação de conflito, que vem pautada no diálogo e reflexão, como a gestão dos conflitos com seus diversos motivos e condições que trarão outra perspectiva com vista à afirmação e garantia dos processos democráticos. Fiorelli, Malhadas e Moraes (2004, p. 15) afirmam que a perspectiva da gestão do conflito, entre outras coisas: “[...] é a aplicação de um conjunto de estratégias capazes de identificá-lo, compreendê-

lo, interpretá-lo e utilizá-lo para benefício da homeostase dinâmica de cada indivíduo, das famílias, dos grupos sociais, das organizações e, enfim, da sociedade.”

Desse modo, antes de pensarmos no processo de mediação como algo que venha solucionar o problema apresentado, esse espaço deve ser percebido como uma possibilidade de reconhecimento e afirmação das pessoas, ou seja, o reconhecimento do Outro sujeito de direito que decide tomar as “rédeas da situação” no exercício da cidadania, sendo a mediação um instrumento desse processo.

Conflitos na realidade de atuação do Projeto Justiça Cidadã: não só uma questão de sobrevivência, mas uma questão de existência

Partindo para a experiência do Programa Justiça Cidadã, adentramos uma complexa conjuntura que tem um perfil de acesso e uma demanda muito focada, o que nos coloca além dos desafios de ultrapassar sempre as barreiras de uma prestação de serviço, uma necessidade de atentar ao fato de

não perder de vista a prática de mediação como processo educativo com vista ao exercício da cidadania, garantia e acesso à justiça, levando sempre em consideração as questões estruturantes das desigualdades, que aqui destacamos a raça/etnia e gênero.

O que tem movido muito as reflexões no contexto trabalhado, além das situações de violência e violações percebidas, é o perfil das pessoas que têm buscado o atendimento para mediação, e, por meio deste, deparamo-nos com elementos que só vêm confirmar a necessidade de novas formas de intervenção e de políticas públicas para as mulheres.

É expressivo o número de mulheres que buscam a resolução dos conflitos, a maioria deles situados no pagamento de pensão alimentícia. Em um universo de 378 pessoas que passaram pelo atendimento, que compreende o primeiro semestre de 2010, são mulheres 89% (Figura 1), das quais 76% se autoclassificam como negras, pretas e pardas (Figura 2).

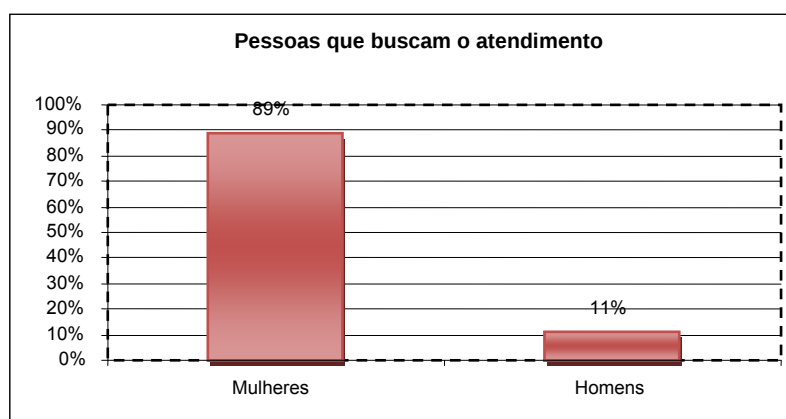


Figura 1 – Gráfico do percentual de mulheres atendidas no primeiro semestre 2010
Fonte: Banco de dados do Gajop

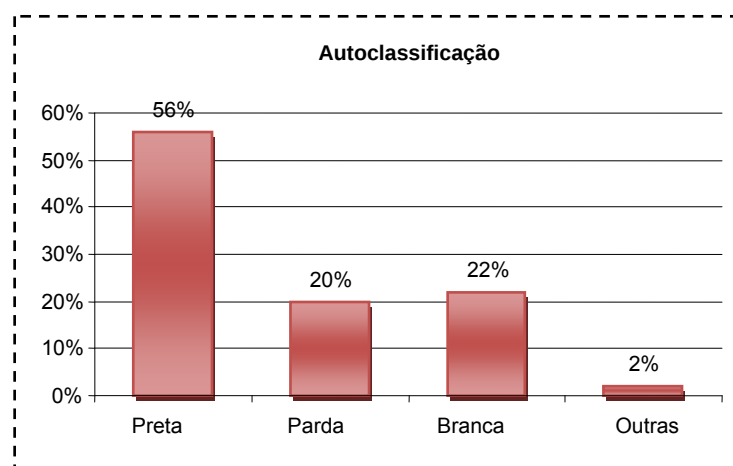


Figura 2 – Gráfico do percentual de mulheres que se autoclassificam em relação à cor, primeiro semestre 2010
Fonte: Banco de dados do Gajop

Os dados apresentados indicam que a situação de desigualdade social tem como questão estruturante a classe, a raça/etnia e o gênero. Outros elementos que estão no campo homoafetivo e geracional também formam esse quadro de desigualdade social que não são elementos a serem tratados neste texto, mas são pontos a serem refletidos posteriormente.

Nesse sentido, é pertinente observar que a desigualdade e a miserabilidade social estão

estruturadas em outros elementos. Sendo assim, não se limita às questões econômicas, entretanto, suas raízes não são atuais, muito pelo contrário; ao retornarmos um pouco na história brasileira, observaremos que os núcleos duros de desigualdades foram fundados e fincados no processo de construção do Estado, perpetuando-se, até os dias atuais, por paradigmas ditados pela sociedade fortemente marcada pelo racismo e patriarcado, que privaram e ainda

privam as mulheres negras de um conjunto de direitos básicos.

Sob esse aspecto, adentramos o universo da “Feminização da Pobreza” como um debate importante no processo da mediação de conflitos à luz dos direitos humanos, uma vez que, somado ao fator étnico/racial, encontramos cotidianamente mulheres com baixa escolaridade, sem frequentar a escola, trabalhando sem as condições mínimas, sem garantia dos direitos trabalhistas, tendo como principal atividade, o serviço doméstico, que funciona como uma extensão do lar.

Nossa construção histórica agregou diversas formas de opressão à mulher, sendo a elas colocadas as “obrigações” de casar, garantir a estabilidade moral familiar, amar os filhos e o marido a qualquer custo, abdicar da vida social para garantir o bem-estar da família. Nesse sentido, acrescenta Lima (2002, p. 38): “[...] os conflitos de vizinhança, a preocupação com os filhos entrarem no caminho sem volta da marginalidade, a carência alimentar, o alcoolismo do marido, a traição do marido que constitui uma segunda residência.”

Essas e outras obrigações submeteram as mulheres a um espaço de “importância” se pensar nas novas

configurações familiares, porém, invisibilizado socialmente. Beauvoir já chamara a atenção em relação à naturalização do “ser feminino”, ressaltando que, longe de ser natural, ser mulher é uma questão socialmente construída.

A passividade que caracterizará essencialmente a mulher ‘feminina’ é um traço que se desenvolve nela desde os primeiros anos. Mas é um erro pretender que se trata de um dado biológico: na verdade, é um destino que lhe é imposto por seus educadores e pela sociedade. A imensa possibilidade do menino está em que sua maneira de existir para outrem encoraja-o a pôr-se para si. (BEAUVOIR, 1980, p. 21).

Contudo, cabe ressaltar que, nesse prisma, o papel de “chefe da família” muda de acordo com o gênero; em sendo um homem o chefe da família, a ele é cobrado o sustento e as representações externas ao lar. No caso das mulheres, essas situações mudam, sendo elas rechaçadas da vida pública (que envolve socialização, empregabilidade, escolaridade), sendo permitidas as obrigações do lar. Nesse sentido, as mulheres estão mais próximas das situações de vulnerabilidade social e têm a permanente obrigação de lidar com a insalubridade, fome e violência cotidianamente.

Essa relação patriarcal vai dizer muito sobre a existência feminina, uma vez que as mulheres são “preparadas” desde cedo para a vida no lar, caracterizando os problemas existenciais que vão perpetuar-se ao longo da vida. Beauvoir (1980) ressalta que os primeiros conflitos existenciais ocorrem no período da adolescência e juventude, momento de escolhas e de percepção das falhas dos paradigmas intocáveis, a exemplo dos pais e da religião, sendo a juventude feminina consumida pela espera: de um homem.

A grande crítica encontrada é que, ao longo da história, a mulher foi instrumentalizada a ser um Ser para UM OUTRO, HOMEM, e não para si mesma. O problema existencial então colocado é: de que modo se conceber livre se todas as estruturas feitas para prendê-la, seja de forma subjetiva (legitimando a mulher como sensibilidade e paixões), seja objetiva quando ela só pode SER ao lado de outro Ser que é o masculino? Por isso “o segundo sexo”, ou seja, aquele que espera, que obedece, que existe em função do Um.

Ainda é muito frequente deparar-se com situações de violência contra a mulher durante o processo de acolhida e atendimento, demonstrando

que, para além das questões estruturais e de garantia de direitos para filhos e filhas, a procura da mediação como possibilidade para resolver conflitos ultrapassa o querer garantir a existência da criança; é um espaço de autoafirmação de sua identidade, é o cume de conflitos existenciais e de violência ocorridos, que não possibilita mais nenhum tipo de relação com o Outro com quem passou parte da vida, ou algumas vezes apenas alguns momentos e meses, deixando de ser uma situação em que a mediação poderia ser um instrumento.

Esse momento deve ser observado como uma problematização da própria vivência, da responsabilidade que temos por nossas escolhas, é o momento de criar e recriar valores. Longe de querer minimizar a problemática trabalhada no Programa, podemos perceber que a crise existencial é, então, a possibilidade que se opõe à angústia do existir, que levaria a transvalorizar o existir, como observa Barbara Andrew:

A crise existencial é mais freqüentemente vista como a percepção de que cada indivíduo deve agir por si mesmo, tomar suas próprias decisões e assumir responsabilidade por suas próprias

decisões e ações – sozinho, sem a ajuda dos pais ou do significado pré-dado dos costumes religiosos ou sociais. Isso cria ansiedade enorme, muitas vezes, a paralisia. De repente, ninguém sabe mais o que fazer, mas deve decidir. Para Beauvoir, esta crise envolve também o problema do outro. Uma delas é só na escolha. (ANDREW, 2006. p. 27, tradução livre).²

Podemos findar ressaltando que a relação de opressão de homens sobre mulheres não será resolvida, apenas, pelas mudanças ocorridas nas estruturas econômicas, pois, mesmo em países e partidos socialistas, por exemplo, as mulheres são subjugadas, por se tratar de uma opressão que está no campo da construção social das relações de gênero. Nesse caso, mesmo que haja uma “revolução” econômica que favoreça outro tipo de relação entre mulheres e homens, é preciso que as mulheres assumam os problemas existenciais femininos diante de outras esferas de relação – por exemplo, a instituição familiar que tem seus papéis definidos; e, mesmo se for

revista, ainda assim pode manter o cerne da família feudal.

Referências

ANDREW, Barbara S. Beauvoir's place in philosophical thought. In: CARD, Claudia (Ed.). *The Cambridge Companion to Simone de Beauvoir*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 24-44.

BAUMAN, Zygmunt. *Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2005.

_____. *Identity: conversations with Benedetto Vecchi*. Cambridge: Polity Press, 2004.

BEAUVOIR, Simone de. *O segundo sexo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

FIGLIOLI, José Osir; MALHADAS JÚNIOR, Marcos Júlio Olivé; MORAES, Daniel Lopes de. *Psicologia na mediação: inovando a gestão de conflitos interpessoais e organizacionais*. São Paulo: LTr, 2004.

LIMA, Marcos Costa. Raízes da miséria no Brasil. In: LIMA JR, Jayme Benvenuto; ZETTERSTRÖM, Lena. *Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada*. São Paulo: Edições Loyola, 2002. p. 11-49.

VECCHI, Benedetto. Introdução. In: BAUMAN, Zygmunt. *Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2005. p. 7-14.

² The existential crisis is most often thought of as the realization that each individual must act for herself, make her own decisions, and bear responsibility for her own decisions and actions - alone, without the help of parents or the pre-given meaning of religious or social mores. This creates enormous anxiety, often paralysis. Suddenly, one no longer knows what to do but must decide. For Beauvoir, this crisis also involves the problem of the Other. One is alone in choosing.” (ANDREW, 2006. p. 27).

Análise crítica de uma experiência em
Minas Gerais

Bráulio de Magalhães Santos*

Introdução

O contexto de democracia e suas facetas exigem do Estado a capacidade de agregar todas as expressões sociais, e nesse sentido, toda a diversidade de interesses e desejos de seus membros. Essa complexidade requer instrumentos, e até mesmo certo grau de institucionalização que permita atuar na perspectiva de solução de conflitos sociais, ou mesmo no encaminhamento adequado das diversas demandas e plurais interesses.

Desenvolvendo um conceito preliminar de políticas públicas, Rua (1997, p. 1) entende que decisão

política – uma escolha entre várias opções adequando preferências conforme escala hierárquica – é um componente na compreensão de política pública. Contudo, nem toda decisão política se constitui uma política pública e, assim, vemos que esta envolve a decisão política e outras diversas ações estratégicas alinhadas para desenvolver aquelas decisões políticas.

Além disso, por mais óbvio que possa parecer, as políticas públicas são 'públicas' - e não privadas ou apenas coletivas. A sua dimensão 'pública' é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter 'imperativo'. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público. (RUA, 1997, p. 2).

É conclusiva a constatação de que é necessário não somente ações ou programas institucionais de segurança pública, mas políticas públicas de segurança. Isso representa uma mudança paradigmática na concepção de segurança social, o que faz refletir imediata e diretamente nas políticas e nas instituições que devem atuar ante a violência e criminalidade.

* Graduação em Direito, Pós-Graduação em Direitos Humanos, Mestre em Ciências Sociais, Doutorando em Direito Público. Conselheiro do Movimento Nacional de Direitos Humanos 2009-2011; membro do Instituto Latino-Americano de Estudos e Pesquisas, coordenador do Programa Mediação de Conflitos 2005-2007.

Dada a multifatorialidade que envolve a violência e criminalidade, por certo, também multifatoriais são as políticas necessárias para agir nesse fenômeno. Assim, há de se avançar sobre discussões retóricas que se sustentam em uma noção repressiva no trato da violência e criminalidade, inovando em políticas públicas; como também convém ordenar tais políticas não somente em uma ordem pragmática, mas, sobretudo, elaborando tais políticas até com a necessária pedagogia institucional, dado que, em se tratando de política pública, requer sustentação teórica e conceitual.

Desse modo, faremos uma análise aplicada sobre a violência e criminalidade, apontando suas diferenças e inter-relações, ainda seus conceitos e teorias, e inferindo algumas observações para alinhar nosso estudo, especialmente em face do cenário socioeconômico e cultural que deve ser, inexoravelmente, considerado na implantação de políticas públicas e de segurança. Trabalhando as referências de prevenção à violência e criminalidade, teceremos algumas considerações gerais sobre a concepção da prevenção em tal contexto, especialmente como uma nova

orientação na tentativa de conter a escalada da violência e, por sua vez, as respostas também, única ou isoladamente, repressivas.

Finalmente, faremos especial abordagem à mediação, que atualmente tem sido um tema importante não somente como conteúdo na formação de agentes estatais voltados para a segurança pública, como também uma experiência empreendida em ações e programas de atendimento, tanto no Poder Executivo como no Poder Judiciário,¹ de modo a oferecer alternativa à população para resolver seus conflitos. Cabe, assim, uma análise mais detida para apontar alguns equívocos que verificamos no trato da mediação e dos potenciais que uma readequada utilização pode contribuir ao país, mais especificamente na sua inserção como política pública. Utilizaremos, ainda, uma experiência em Minas Gerais para fundamentar os componentes teóricos, conceituais e práticos para sustentar a mediação de conflitos como política pública.

De modo generalizado, quando se apontam os problemas enfrentados

¹ Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 94, de 2.002, de autoria da deputada Zulaiê Cobra, que introduz a mediação no Judiciário.

pelo Estado no tratamento dado à violência e criminalidade, a dimensão penal ou repressiva ocupa, à primeira vista, o meio mais procurado, e o que orienta a atuação estatal, para estabelecer e desenvolver políticas de segurança pública, cabe dizer, também tendo como único referencial o sistema de justiça criminal. Entretanto, nos últimos anos, ante as inúmeras evidências que se verificam em experiências de outros países, como a própria realidade socioeconômica e histórica do país, há uma visível tendência em ampliar a análise e compreensão da violência e criminalidade não somente como dimensão de ordem da segurança pública, isolada e desconexa dos demais fatores que envolvem a violência, em suas origens e causas sociais.

A Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente desde os anos 1970, vem intensificando ações com orientação para alternativas penais, sobretudo, medidas não privativas de liberdade para o tratamento da criminalidade e violência e, no caso, tratamento do delinquente. Tais ações vêm constituindo-se como uma Política das Nações Unidas sobre Alternativas Penais.

Citamos, como exemplo, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio),² que orienta os estados membros da ONU em várias formas preventivas na composição dos conflitos e no tratamento das pessoas que cometem crimes.

Um ponto de partida do estudo de Wacquant (2004) é a relação direta e imediata das condições ou falta de condições sociais mínimas que levam ao aumento da população carcerária. Para ele, o modelo econômico neoliberal apresenta consequências diretas na população, sobretudo a população pobre, mais propensa ao cometimento de delitos pela falta e pela busca da sobrevivência. Também, apresenta consequências na atuação do Estado, que se vê pressionado pela população em resolver os problemas de insegurança pública, adotando medidas quase sempre repressivas e punitivas, aumentando, por sua vez, as condições jurídico-legais de penalização e de aprisionamento. Daí, o aumento da população carcerária,

² Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua Resolução n.º 45/110 de 14 de dezembro de 1990.

mas a não redução da violência e criminalidade.

Para o autor:

A penalidade neoliberal apresenta o seguinte paradoxo: pretende remediar com um 'mais Estado' policial e penitenciário o 'menos Estado' econômico e social que é a própria causa da escalada generalizada da insegurança objetiva e subjetiva em todos os países, tanto do Primeiro como do Segundo Mundo [...]. (WACQUANT, 2004, p. 4).

Os reflexos disso no acesso à justiça e no Poder Judiciário são extremamente importantes. Não raro se veem informações sobre a incapacidade do Judiciário em responder às demandas processuais da população, como também na demora na prestação jurisdicional e a sensação de impunidade. Temos visto ainda muitas campanhas para diminuir a quantidade de processos, com mutirões para conciliações, além de mudanças de leis para dar celeridade aos julgamentos.

Contudo, ainda se mantém o itinerário de atuar nos processos judiciais já formalmente instaurados e resolver situações de conflitos com sentenças, em sistema de heterocomposição, ou seja, quando um terceiro (juiz) põe fim a uma demanda com uma sentença a ser cumprida, em que há um vencedor e

um perdedor. Ao contrário, nas formas de autocomposição como se situa a mediação, a proposta é atuar com as pessoas envolvidas e buscar a melhor ou mais adequada solução, mas, sobretudo, resgatar as relações antes existentes de modo a cuidar das pessoas, e não de conflituosidades.

Entendemos, então, tratar-se de uma mudança paradigmática não somente na leitura afinada da realidade de desigualdades sociais, como também na prevenção de conflitos decorrentes de tal realidade, agudizada pela carência no acesso à justiça e incapacidade do Judiciário em atuar nas diversas situações de conflituosidade.

PRECISÕES TEÓRICAS, CONCEITUAIS E CONCEPTUAIS SOBRE PREVENÇÃO

Convém inferir algumas considerações teóricas e conceituais sobre prevenção para, ao fim e ao cabo, apontar nossas conclusões analítico-críticas sobre a interface violência-prevenção-interdisciplinaridade-mediação-cultura de paz. Essa equação não se estabelece como uma equivalência simplista, mas como uma perspectiva, o que exige, antes, os devidos critérios conceituais.

Prevenção é um termo que tem aplicação múltipla em várias áreas do conhecimento, mas com uma expansão na sua aplicação como conceito e como perspectiva. Como conceito, porque traz um sentido de antecipação, de não deixar acontecer, e como perspectiva, como pauta ou agenda de ação permanente. Em ambos os casos, no entanto, sempre há questionamentos do tipo: Prevenção a quê? Prevenção contra o quê? Por isso, sempre se vê a palavra prevenção utilizada com algum complemento, por exemplo, prevenção à violência ou prevenção à criminalidade.

Contudo, defendemos uma descrição criteriosa de prevenção, de modo autônomo e independente, posto termos prevenção como uma orientação política que conecta temáticas e setores ou campos do conhecimento sem, entretanto, necessitar complemento ao utilizar a palavra prevenção. Sem embargo, o que talvez não sejam devidamente considerados – nas discussões sobre prevenção – são os condicionantes ou os pressupostos.

É dizer que prevenção é uma perspectiva de atuação que significa um processo sequencial que, antes de tudo, requer a predefinição do seu

objeto, para o qual se direcionarão as etapas processuais seguintes. Daí temos que não se previne contra algo, mas só há prevenção para algo. No caso em estudo, não se trata de prevenção contra a violência ou contra a criminalidade uma vez que são fenômenos já ocorrentes. O que muda a concepção e faz inferir que, para atuar, preventivamente, é preciso centrar foco nas causas e fatores, com o fim de anulação dos efeitos indesejados dessas causas e fatores com fulcro na eliminação dos riscos que podem atuar na não consecução da paz.

Ou seja, não se trata de busca de resultados, mas de mudança de procedimentos (meios). O sentido de prevenção encontra seu significado mais efetivo, pois não significa atuar para não deixar acontecer algo, mas atuar antes nos fatores originários, antes que aconteça. Não se negam as possibilidades de resultados inesperados ou indesejados e, para tanto, identificam-se os riscos, avaliam-se tais riscos e atua-se para controlar tais riscos. A prevenção, portanto, não persegue os acidentes ou as consequências (resultados), mas os riscos destes. Insere-se, portanto, um fundamental conceito

para elucidar prevenção: fatores de risco.

Em sentido estrito, sem embargo, prevenir o delito é algo mais – e também algo distinto – que dificultar seu cometimento ou dissuadir o infrator potencial com a ameaça do castigo. Sob o ponto de vista ‘etiológico’, o conceito de prevenção não pode se desvincular da gênese do fenômeno criminal, isto é, reclama uma intervenção dinâmica e positiva que neutralize suas raízes, suas ‘causas’. A mera dissuasão deixa essas raízes intactas. De outro lado, a prevenção deve ser contemplada, antes de tudo, como prevenção ‘social’, isto é, como mobilização de todos os setores comunitários para enfrentar solidariamente um problema ‘social’. A prevenção do crime não interessa exclusivamente aos poderes públicos, ao sistema legal, senão a todos, à comunidade inteira. Não é um corpo ‘estranho’, alheio à sociedade, senão mais um problema comunitário. Por isso, também convém distinguir o conceito criminológico de prevenção – conceito exigente e pluridimensional – do objetivo genérico, de pouco êxito, por certo, implicitamente associado ao conceito jurídico-penal de prevenção especial: evitar a reincidência do condenado. Pois este último implica uma intervenção tardia no problema criminal (déficit etiológico); de outro lado, revela um acentuado traço individualista e ideológico na seleção dos seus destinatários e no desenho dos correspondentes programas (déficit social); por fim, concede um protagonismo desmedido às instâncias oficiais do sistema legal (déficit comunitário). (GARCÍA-PABLOS DE MOLINA; GOMES, 2006, p. 5).

Os fatores de risco sujeitam todos os segmentos sociais, em todos os espaços e setores da sociedade. Existem fatores de risco tanto para pessoas que nunca cometeram nenhum tipo de delito como também para quem tem vantagens ou

melhores possibilidades no acesso aos bens e serviços públicos e sociais, do mesmo modo para aquelas pessoas que já cometeram algum tipo de delito. O que interessa, portanto, é em que medida as condições objetivas e subjetivas ou os fatores de risco tendem de modo a desequilibrar os fatores de proteção, aumentando a probabilidade de os efeitos negativos agir ou a oportunidade para cometimento dos delitos.³

Uma análise mais detida nos mostra que a palavra violência tem sido usada tanto para expressar um fenômeno complexo que age e se reproduz no imaginário social como também para descrever situações pontuais de violações ou de vulnerabilidade individual.

O propósito de discutir a violência em um contexto de leitura da realidade social não deixa de inserir a prevenção enquanto perspectiva. É dizer, então, que somente podemos investigar a violência onde ela se produz e se reproduz, o que nos permite

³ Beato Filho desenvolve estudo no qual contesta outras teorias que tentam explicar a criminalidade por fatores biopsicológicos ou até mesmo sociais pela má distribuição da riqueza. Defende ele a ideia de que há oportunidade para que se cometam os crimes e defende a prevenção situacional da criminalidade (BEATO FILHO, 1997, 2000).

concluir que a violência se configura conforme se verifica a realidade social. A predominância dos fatores de risco em face dos fatores de proteção (educação, saúde, moradia, trabalho, geração de emprego e renda) faz evidenciar a vulnerabilidade social, o que nos permite afirmar que se torna ambiente adequado para ocorrências de violação.

Chauí entende a constituição da violência:

[...] como um conjunto de mecanismos visíveis e invisíveis que vem do alto para o baixo da sociedade, unificando-a verticalmente e espalhando-se pelo interior das relações sociais, numa existência horizontal da família à escola, dos locais de trabalho às instituições públicas, retornando ao aparelho do Estado. (CHAUÍ, 1984, p. 90).

Descrevendo de forma mais didática e detalhada, Chauí (2007) explica a origem de violência e apresenta uma síntese criteriosa:

[...] violência, palavra que vem do latim e significa: 1) tudo o que age usando a força para ir contra a natureza de algum ser (é desnaturar); 2) todo ato de força contra a espontaneidade, a vontade e a liberdade de alguém (é coagir, constranger, torturar, brutalizar); 3) todo ato de violação da natureza de alguém ou de alguma coisa valorizada positivamente por uma sociedade (é violar); 4) todo ato de transgressão contra aquelas coisas e ações que alguém ou uma sociedade define como justas e como um direito; 5) conseqüentemente, violência é um ato de brutalidade,

sevícia e abuso físico e/ou psíquico contra alguém e caracteriza relações intersubjetivas e sociais definidas pela opressão, intimidação, pelo medo e pelo terror. (CHAUÍ, 2007, p. 6).

Conclui a autora enfatizando a invisibilidade ou a cegueira da sociedade em não identificar que a produção da violência se dá na própria estrutura social. Então, no Brasil, a violência não é percebida ali mesmo onde se origina e ali mesmo onde se define como violência propriamente dita; isto é, como toda prática e toda ideia que reduz um sujeito à condição de coisa, que viola interior e exteriormente o ser de alguém, que perpetua relações sociais de profunda desigualdade econômica, social e cultural.

Criminalidade, por todo o exposto, corresponde, então, a uma das possíveis externalizações da violência, e talvez seja uma resultante inevitável em contextos e condições de violência.

Dispondo sobre uma faceta invisível da violência, Elise Boulding enfatiza a violência institucional ou estatal, apresentando o seguinte conceito:

[...] o conceito de violência estrutural que oferece um marco à violência do comportamento, se aplica tanto às estruturas organizadas e institucionalizadas da família como aos sistemas

econômicos, culturais e políticos que conduzem à opressão de determinadas pessoas a quem se negam vantagens da sociedade, tornando-as mais vulneráveis ao sofrimento e à morte. Essas estruturas determinam igualmente as práticas de socialização que levam os indivíduos a aceitar ou infligir sofrimentos, de acordo com o papel que desempenham. (BOULDING 1981 *apud* CRUZ NETO; MOREIRA, 1999, p. 38).

É dizer que a violência se situa e se constitui em uma esfera que transcende unicamente à expressão da criminalidade, materializando-se, portanto, como um fenômeno multifacetado que assume formas e manifestações diferenciadas, sendo ainda produto histórico, construído socialmente.

O fenômeno da violência exige, em princípio, uma necessária abordagem interdisciplinar por sua complexidade etiológica. Contudo, em geral, a interdisciplinaridade é utilizada como ferramenta ou recurso metodológico para estudar e compreender as causas e origens da violência e criminalidade. Sem embargo, essa mesma perspectiva não é tão explorada na implementação de políticas para atuar sobre essas mesmas causas e origens, o que se mostra aparente (incoerência) na construção dos saberes e metodológica, e gerencial.

Minayo e Souza (1998, p. 514), inserindo a violência no campo interdisciplinar de estudo e de ação, afirma que “qualquer reflexão teórico-metodológica sobre a violência pressupõe o reconhecimento da complexidade, polissemia e controvérsia do objeto”. Interessa-nos, sobretudo, ater aos consensos, mesmo relativos, para superar algumas práticas, apresentando possibilidades no que cerca a violência e criminalidade. Dessa maneira, insistimos na complexidade fenomenológica ante toda diversidade social, cultural e teórico-metodológica do tema para inferir nova dimensão, dessa vez interdisciplinar, na análise e tratamento da violência e criminalidade.

Disso extraímos que a interdisciplinaridade é uma base de inteligência que dá elasticidade necessária à compreensão multidimensional da diversidade e complexidade dos fenômenos sociais, inclusive a violência, ao mesmo tempo em que garante a manutenção da integralidade, unicidade ou unidade da análise de tal fenômeno, o que permite maior acerto nas intervenções. Vale citar:

Na interdisciplinaridade a diversidade é necessária à sua unidade e a unidade à sua diversidade, transformando-se, pela organização, a diversidade em unidade, sem anulação, criando-a na e pela unidade. A complexidade requer intercomunicação pressupondo que os constituintes têm identidade própria e participam da identidade do todo. (SOUZA, 1996, p. 17).

Com isso, a complexidade que envolve a violência e criminalidade, sobretudo que envolve a sociedade, exige um olhar sistêmico, ou melhor, uma mudança de olhar sobre nosso próprio entendimento pela “inteligência da complexidade” na religação dos saberes (MORIN, 1999). Essa inteligência integra dificuldades empíricas e lógicas e fomenta a compreensão da integralidade e unidade do mundo real que conhecemos e das estruturas de conhecimento.

Compreendidos e absorvidos tais conceitos e, sobretudo, precisada uma dimensão de aplicação de tais conceitos, passaremos, a seguir, ao que podemos chamar de etapa propositiva deste estudo que, a pretexto das análises teóricas e conceituais, além das precisões elaboradas, tem a pretensão de apresentar algumas possibilidades ou apresentar algumas tendências.

MEDIÇÃO DE CONFLITOS COMO ORIENTAÇÃO TRANSDISCIPLINAR NO CONTEXTO DE VIOLÊNCIA

Como veremos, a bibliografia existente dá conta da mediação sempre como uma forma que, certamente, a própria etimologia⁴ faz crer: mediação é uma técnica de atuação em situações de conflitos – mediar uma situação, intervir para buscar um acordo, acertar um conflito pelo acordo.

Superando esse conceito, estamos acordes com Jean-Louis Lascoux (2009), que defende a criação de instrumentos específicos para a mediação, porque a entende como uma disciplina integral que se inscreve como agente de contracultura contra os poderes instituídos, como nova forma de pensar as relações humanas e como produto da evolução do pensamento humano.

Assim, a mediação se situa como uma *transdisciplina*, porque ainda está *entre* e *através* dos multirreferenciais teóricos no qual se

⁴ Mediação teria aparecido na enciclopédia francesa em 1694 para designar a intervenção humana entre duas partes. A raiz “medi” foi utilizada pelos romanos que associaram o nome de um país desaparecido, a *Media* (para resumir), país vizinho das terras da antiga Persa. Após, dá-se conta da derivação de mediação, do latim (*medium, medius, mediator*).

ergueu e, como todas as disciplinas, nascem de outras áreas limítrofes do conhecimento para depois realizar sua autonomia. Na minha opinião, a mediação ainda não está sendo usada na sua potencialidade total, condizente com a complexidade social.

Ao mesmo tempo em que perseguindo essa dimensão analítica da mediação como transdisciplina, como uma prática social autônoma, Six (2001) aponta para a mediação como uma perspectiva de dinâmica de vida coletiva e, desse modo, com um papel fundamental no desenvolvimento social, contribuindo até de modo mais pragmático com a melhoria dos serviços públicos essenciais, a inserção social, cultural, política e econômica. Para ele, a mediação é, antes de tudo, política, pois “convida cada um à cidadania, a ser ator, isto é, a agir como cidadão responsável” (SIX, 2001, p. 239).

A compreensão de conflito em contexto de violência e criminalidade, além de significar de forma estrita as conflituosidades intersubjetivas, agrega em seu conceito as decorrências da vulnerabilidade social. Assim, entendemos que ao conflito entre partes antecede os conflitos internos (individuais) e externos (*desvantagens sociais*), ou as

dificuldades de acesso aos bens e serviços essenciais ou mesmo a falta de tais bens e serviços.

Portanto, temos de superar a compreensão minimalista e reduzida de mediação como método de resolução de conflitos intersubjetivos e também de conflito como mera expressão de embates e agressões entre as pessoas. Ainda abordaremos uma experiência que aproxima tal entendimento,⁵ que julgamos mais evoluído, que propõe concepção de conflito, como apontamos, e ainda desenvolve a mediação pautada nessa nova concepção, e incorporando essa concepção na mediação como instrumento ou mecanismo no trato das conflituosidades interpessoais e vulnerabilidade social do conflito.

Outro acerto necessário aqui diz respeito à visão ainda vigente que insere a mediação como técnica ou método de resolução de conflitos extrajudiciais. Primeiro que traz um paralelo com o sistema judiciário (jurisdicional) tradicional e também reduz o entendimento de mediação como algo secundário, opcional, com certa validade, mas não muito

⁵ Programa Mediação de Conflitos da Superintendência de Prevenção à Criminalidade, Secretaria de Estado de Defesa Social do Governo de Minas Gerais, 2007.

confiável. Depois, porque tende a marcar a mediação como alternativa, inclusive, para resolver os problemas da administração da Justiça, com o fim de desafogar os juízes e tribunais do volume excessivo de processos que aguardam julgamento.⁶ De fato, a crise não é somente da operacionalização para prestação jurisdicional da justiça, mas, em maior medida, a crise é de depositar na prestação jurisdicional convencional do Estado, a onipotência de, ao mesmo tempo, responder e dizer o direito para cada pessoa, para cada demanda pontual, regular e solenemente, processada, e também responder pela pacificação social.

Grinover (1988) atribui o nome de “deformalização das controvérsias” à tendência de incentivo à difusão de vias alternativas de exercício de acesso à justiça. Ou seja, não somente as vias judiciais têm a

exclusividade em resolver conflitos pelo processo.

Defendemos a ideia de que a mediação como orientação transdisciplinar não tem no conflito um elemento surpresa ou algo inusitado, que, depois de declarado, precisa ser resolvido para encerrar a demanda, mas um acordo não é total na segurança de que não haverá mais conflitos ou que este não se restaurará. A mediação como orientação não busca resultados por acordos entre as pessoas, mas estabelece processos que envolvem técnicas para avanço e superação.

Com isso, distintas as compreensões e feitas as devidas precisões no uso e concepção de mediação, ao fim, a despeito de ainda persistir o entendimento de meio alternativo de resolução de conflitos, buscamos demonstrar que mediação, como ação pedagógica, principiológica e como transdisciplina, como a empregamos e acreditamos, trata-se, em certa medida, de orientação e atuação ante qualquer tipo de alternativa possível de violência e das violações.

⁶ Boaventura Souza Santos (2005, p. 167), discorrendo sobre a crise mundial da administração da justiça, que eclodiu na década de 1970, diz que decorreu da incapacidade do próprio Estado em tutelar demanda levada pela explosão de litígios; mas, analisando o contexto histórico de 1970 para cá, é inevitável constatar que coincide com o período denominado por muitos autores como neoliberalismo, sobretudo, pela nova orientação econômica do capitalismo, incrementada pela noção de globalização.

Como antecipado, para ilustrar a perspectiva da mediação, apresentaremos brevemente um estudo de caso em que se relata a experiência do Programa Mediação de Conflitos, desenvolvido pela Superintendência da Prevenção à Criminalidade, Secretaria de Estado de Defesa Social, Minas Gerais. Ressaltamos apenas que há outras experiências bastante estruturadas e ainda constatamos um crescimento de iniciativas em todo o país.⁷

Contudo, destacaremos neste relato da experiência em Minas Gerais o enfrentamento declarado de propor um programa de mediação a ser implantado com um conceito de prevenção social e situacional da violência e criminalidade; ou seja, afora a perspectiva de mediação como argumento na busca da prevenção social, também na sua materialização com a implantação de um equipamento dentro das comunidades identificadas pelos órgãos de defesa social como áreas de maior índice de violência e criminalidade e, portanto, alvo de ação por parte do Estado.

Desde 2003, o governo do Estado de Minas Gerais vem desenvolvendo ações, projetos e programas no sentido de atuar sobre questões da violência e criminalidade. Numa perspectiva de investir na prevenção social da violência e criminalidade, e articular tais ações com a repressão qualificada desenvolvida por outros órgãos do sistema de defesa social, como Polícias, Judiciário, Ministério Público e outros, a Secretaria de Estado de Defesa Social estruturou a Superintendência de Prevenção à Criminalidade (MINAS GERAIS, 2009).

A Superintendência de Prevenção à Criminalidade tem a responsabilidade de implementar todas as políticas públicas para prevenção da criminalidade. São ações que representam uma nova concepção no combate à violência. Apoiadas na ideia de “segurança cidadã”, elas procuram garantir à população o acesso aos direitos universais e desenvolver políticas públicas para os locais com altos índices de criminalidade violenta.⁸

⁷ Cf. Foley (2010); Freire (2006); França (2007); Braga Neto, (2008); Tânia Almeida, presidente do Mediare/RJ, Centro de Administração de Conflitos; Ana Karine Pessoa Miranda do Núcleo de Mediação de Parangaba (Ceará), dentre outros.

⁸ “A Spec é responsável pela coordenação dos programas que atuam em três níveis de prevenção: **Prevenção Primária** • As primeiras ações são feitas diretamente nas áreas de maior incidência criminal, fazendo intervenções antes que o crime aconteça. São realizadas campanhas educativas;

Como descrito por Santos
(2007, p. 25-26):

Este Programa pauta suas ações através da identificação de situações de violações de direitos, restaurando-os e integrando as pessoas e comunidades na perspectiva de impedir novas violações. Trata-se da prestação de serviços que viabilizem o acesso à justiça na sua melhor forma, isto é, na interlocução entre as partes envolvidas para que os mesmos construam as soluções para seus conflitos de forma democrática, colaborativa e dialógica. [...]

A idealização do Programa Mediação de Conflitos partiu da constatação de que se faz necessária uma revisão das formas de atuação do Estado em relação às questões da exclusão social, da violência e do exercício da cidadania em comunidades marcadas pelo acesso precário aos serviços sociais básicos e por violações recorrentes aos direitos fundamentais. [...]

O projeto sustenta-se na assunção de

formação qualificada; estímulo a iniciativas comunitárias e a práticas pessoais preventivas contra a violência; atividades coletivas de cidadania, esporte e cultura; ocupação dos espaços ociosos; atendimento ao público; propostas de educação e socialização. Dois programas integram esse nível de intervenção: Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo! e Programa Mediação de Conflitos. **Prevenção Secundária** • A prevenção secundária é direcionada às pessoas que vivenciaram experiências de determinados crimes, vindo a cumprir penas ou medidas alternativas à prisão. O foco principal é possibilitar o cumprimento da pena ou medida em instituições com finalidade social, trabalhando a inclusão como forma de diminuição da reincidência criminal. Esse nível é composto por: Programa Central de Penas Alternativas. **Prevenção Terciária** • O objetivo é diminuir a reincidência, com atuação direta sobre os indivíduos que cometeram delitos ou crimes, egressos do sistema prisional, e pessoas envolvidas com outros níveis de violência. Um programa integra a prevenção terciária: Programa de Reintegração Social do Egresso do Sistema Prisional.” (MINAS GERAIS, 2011).

uma nova cultura – da democracia cotidiana pela qual o sujeito de direito qualifica-se como cidadão – funda-se na problematização da questão do acesso à justiça e às políticas públicas, ou melhor, na possibilidade de participação ativa da própria comunidade na solução de grande parte de seus problemas e conflitos. [...]

Uma concepção essencial que fundamenta o Programa Mediação de Conflitos é a compreensão de que a *prevenção social* deve ter a comunidade como foco e que o crime não é o único fator resultante ou gerador de violência e criminalidade, ou seja, está relacionado a outras formas de ‘desvantagens sociais’, principalmente nas comunidades onde há altas taxas de crime, o que evidencia uma variedade de fatores e condições interconectadas. [...]

Para execução de ações e projetos o Programa conta com equipes de profissionais de formação diversificada nas áreas de Ciências Sociais e Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, especialmente, Direito, Psicologia e Serviço Social. Para garantia da efetividade e eficácia de suas ações, o Programa investe no desenvolvimento técnico-metodológico das equipes de trabalho proporcionando espaços periódicos e sistemáticos de capacitação, habilitação e qualificação em temas aplicados às exigências cotidianas dos locais de atuação. Investidos dos princípios, fundamentos, métodos, recursos e procedimentos, o Programa conforma uma metodologia orientada para composição de conflitos individuais, coletivos e comunitários visando *prevenir* situações concretas e/ou potenciais de violência e criminalidade, com fomento à *cultura pedagógica* de convivência em situações de conflitos.[...]

O Programa Mediação de Conflitos se estrutura em quatro (4) eixos gerenciais para melhor administração e implementação de suas ações e projetos. Desta forma, organiza-se em (1) Mediação Atendimento, (2) Mediação Comunitária, (3) Ações e Projetos Temáticos Locais e (4) Projetos Institucionais.

O eixo que descreve a Mediação Atendimento caracteriza-se por dispor de estrutura física em cada comunidade, dotada de equipamentos e equipes de atendimento que, de modo geral, realizam mediações e orientações, como gênero, e se desdobram em muitas espécies de atendimentos decorrentes, inclusive visando otimizar, ou mesmo, fomentar, uma estrutura de atendimentos em rede dentro da própria comunidade, envolvendo os mais diversos agentes sociais.

O segundo eixo, Mediação Comunitária, representa uma via de mão dupla; ao mesmo tempo em que permite uma leitura mais coletiva dos casos individuais atendidos no Núcleo, também advém de uma ação inovadora do programa que atua em casos ou situações pautadas pela comunidade, que são afetadas a um número maior de pessoas, ou seja, uma demanda coletiva ou comunitária. Na primeira situação, podemos exemplificar como os casos individuais de violência ou conflitos intrafamiliares que começam a aparecer no Núcleo e, por uma leitura técnica qualificada, induzem a uma ação mais coletiva ou comunitária para atingir maior número de pessoas na comunidade. Na segunda situação, podemos

exemplificar pelas constantes reclamações sobre falta de determinado bem ou serviço público, que afeta um grande número de pessoas, como o caso de falta de atendimento a determinado território da comunidade, pelo transporte coletivo, ou pela falta de saneamento básico, ou falta de coleta de lixo, de pavimentação e iluminação de ruas, dentre outros. Tais demandas ou são lidas pela equipe técnica nos atendimentos individuais realizados ou são originados pelo trabalho com a rede local e agentes, e líderes comunitários identificados no cotidiano da Mediação Comunitária.

Ainda, como desdobramento tanto dos atendimentos individuais como nos casos coletivos e comunitários, aparece o eixo Ações e Projetos Locais Temáticos. Esse eixo se fundamenta no trabalho da mediação comunitária, por meio do diagnóstico local e do trabalho de formação de rede, como também dos atendimentos individuais e sua leitura, os quais permitem identificar fatores de risco individuais, coletivos ou comunitários passíveis de intervenção. Esses fatores de risco representam as situações que afetam determinada comunidade ou público de modo a contribuir para o recrudescimento dos

conflitos. Daí, a necessidade de intervenções para prevenir o desenvolvimento dessas situações.

As ações e os projetos temáticos locais são dos mais diversos assuntos e buscam atacar os principais problemas identificados pelos Planos Locais (instrumento de planejamento dos Núcleos de Prevenção à Criminalidade) e também nos atendimentos do Programa Mediação de Conflitos, como explicado. As ações vão desde a geração de renda, educação para o consumo, teatro e dança até questões de violência de gênero e outras modalidades de violação.

Por fim, o eixo de Projetos Institucionais são as parcerias desenvolvidas pelo Programa Mediação de Conflitos, sobretudo com as instituições governamentais do Sistema de Defesa Social e também dos outros entes federais. Cabe destacar as parcerias com a Polícia Militar, especificamente com o Grupamento Especializado em Patrulhamento de Áreas de Risco (Gepar) com o qual o programa realiza encontros de capacitação e qualificação do atendimento; oficinas e encontros de discussão na comunidade de atuação. Com a Polícia Civil, cabe destacar o Projeto

Mediar, uma parceria que leva a mediação atendimento para as Delegacias de Polícia. Isso implica capacitação dos policiais e a permanente capacitação e qualificação deles numa constante interlocução metodológica e gerencial com o Programa Mediação de Conflitos e a Polícia Civil.

Em linhas gerais, essa é a estruturação e organização do Programa Mediação de Conflitos. Contudo, interessa-nos aqui a concepção do programa como uma ação política aplicada ao contexto de violência e criminalidade. Desse modo, cabem algumas considerações analíticas e uma breve avaliação das ações empreendidas pelo programa nas comunidades.

Os eixos orientadores do programa já demonstram que não há exclusividade em atendimento individual ou somente voltado para as violações e conflituosidades entre pessoas. Na ação comunitária, desenvolvem-se muitas ações e atendimentos coletivos e demandas que são coletivizadas, de modo a integrar a comunidade. Portanto, estruturam-se como uma política ampla de expansão.

A orientação metodológica do atendimento, mesmo como tantos

eixos, segue a fundamentação pautada em conceitos que articulam intersubjetividade, capital social, mobilização e organização comunitária, intercompreensão, solidariedade e direitos humanos. Como referenciais teóricos, vale citar Bourdieu (1984); Habermas (1989); Putnam (1996), Tocqueville (1998); Thiollent (2000); Six (2001); Gustin (2005); Santos (2005).

Também, na estruturação do procedimento no atendimento prestado, o Programa Mediação de Conflitos tem um diferencial. Além da equipe interdisciplinar descrita acima, há possibilidades de atendimento individual para casos pontuais, mas o programa investe na coletivização e comunitarização das conflituosidades, o que reforça o argumento que diferencia violência (social) de violações (individuais). Ainda, dada a perspectiva do atendimento, há capacitações, supervisão e acompanhamento das equipes de atendimento de modo periódico, semanalmente. Vê-se, portanto, o necessário investimento nos profissionais compatível com a complexidade e dinâmica da política pretendida. Além dos autores acima citados, os quais referenciam os procedimentos e métodos no

atendimento, há outros que detalham a mediação já como mecanismo ou técnica, o que faz traçar algumas orientações operacionais às equipes de atendimento, ao processo e aos atendidos (VEZZULA, 1995; SAMPAIO; WARAT, 2001; SALES, 2003; ZAPPAROLLI, 2003; MUSZKAT, 2005; BRAGA NETO, 2007 e outros).

O programa consegue integrar toda a complexidade que se evidencia de tais fenômenos e, também, todas as possibilidades de sua compreensão e atuação. É inovador, porque integra os conteúdos, métodos e práticas avançadas da construção teórica da mediação e sua práxis.

MEDIAÇÃO: NOVAS LEITURAS E APONTAMENTOS

Para fins de situar a mediação, convém uma análise mais genérica e sistemática, não descritiva, da sua compreensão dimensional de atuação.

Utilizando Arnaud Stimec (2007), temos que, na mediação, há três níveis de ação: a ação voltada pelo conteúdo (resolução de problemas), a ação voltada para a relação (restauração da relação) e a ação voltada para o processo (modos de funcionamento das comunicações,

fases). Essa é uma dimensão mais pragmática da mediação, mas fundamental, visto que, conforme se apresenta, há um grau de intervenção adequado. Em suma, embora possa haver algumas orientações básicas, processuais no procedimento da mediação, este não deve obedecer a uma dinâmica aplicada, sugerida e orientada para o caso. Isso, contudo, não descaracteriza a mediação, ao contrário, reforça seu caráter transdisciplinar.

Stimec (2007) propõe algumas categorias para fins de compreensão da ação e orientação das intervenções possíveis, conforme a complexidade em que se inserem as conflituosidades (o que é), e não apenas a compreensão das partes (porque) do que seja o conflito. É dizer que não é o que são as coisas que constituem os problemas, mas as premissas construídas sobre como deveriam ser é que constitui o núcleo da questão.

Retomando Stimec (2007), apresentamos, então, algumas considerações sobre o nível do tipo de intervenção que se pode operar na mediação.

1. Mediação 'relacional' implica uma intervenção voltada à relação e ao conhecimento do outro bem como a expressão dos sentimentos, emoções e desejos das partes. Assim, a resolução de problemas é considerada

secundária e decorre naturalmente desse trabalho.

2. Mediação de 'apoio na resolução de problemas' ou facilitação concentra-se nos problemas práticos, técnicos ou materiais para resolver. O mediador propõe às partes um certo número de instrumentos para explorar a situação e procurara soluções. As dificuldades relacionais são geridas ou esvaziadas para que não perturbem o trabalho. Não se procura qualquer gestão das mesmas. A intervenção centra-se sobre os problemas concretos para resolver.

3. Mediação 'mista' busca enquadrar a resolução dos problemas materiais bem como o trabalho sobre a relação. O mediador exerce uma intervenção diretiva sobre a forma (o processo), mas não diretiva sobre o fundo (a relação ou conteúdo). Coordena as intenções tendo como duplo objetivo o respeito mútuo no presente e a reestruturação futura da relação, incentivando as partes à imaginação e à concretização das soluções relativamente ao conteúdo. É a forma de mediação teoricamente mais preconizada. Todavia, na prática, conforme os casos e evolução da sessão, a intervenção pode evoluir em direção as formas (1), (2) ou (4).

4. Mediação 'prescritiva' pode focar mais ou menos na relação ou no conteúdo e reveste na prática essencialmente duas formas:
 - 1- O mediador ouve as partes separadamente e depois emite recomendações (ou um parecer) ou negocia uma resolução amigável. As partes não se encontram no quadro da mediação.

- 2- O mediador ouve as partes (juntas ou não) e depois utiliza a sua experiência e o seu estatuto para favorecer uma conciliação proporcionando informações, advertências, sugestões ou mesmo pareceres. (STIMEC, 2007, p. 16).

Conclui Stimec (2007) que, após numerosas investigações efetuadas no âmbito da eficácia da mediação, parece não ser possível privilegiar uma forma de intervenção

em detrimento de outra. Pelo contrário, a eficácia parece contingente, ou seja, dependente dos casos e das expectativas das partes.

A respeito dos modelos de mediação, convém apenas mencionar que há estudos desse enquadramento da mediação, mas que nos importa como registro histórico de sua construção, tendo em vista que, atualmente, importa mais, como acima defendemos, compreender a dimensão e o nível de intervenção da mediação.⁹

No entanto, como temos exposto neste estudo, a concepção que se aplica à mediação, e como se

insere no contexto que a adota, diz mais, inclusive orienta sua implantação e desenvolvimento como política pública. Conforme a concepção que orienta a mediação, as possibilidades diversificam.

Lascoux (2008) identifica quatro grandes concepções da mediação: Concepção Espiritualista, Concepção Jurídica, Concepção Psicologizante e Concepção Científico-Filosófica.

A Concepção Espiritualista se liga às correntes religiosas em que a mediação é apenas uma vestimenta laica do perdão religioso judaico-cristão, promovendo a coesão, compreensão e o respeito mútuo, solidariedade, cooperação, uma qualidade de presença empática. Tal concepção religiosa da mediação parte do pressuposto da bondade fundamental e gentileza do ser humano em face da fragmentação das estruturas tradicionais em termos culturais, sociais e familiares, em que mediação aparece com um princípio de estruturação das relações humanas, de suavização das fragmentações e da violência.

A Concepção Jurídica entende a mediação como a via real para a humanização e maior democratização diante de um sistema judicial pela sua complexidade, formalidade,

⁹ Zapparolli *et al.* (2006) trazem classificação da mediação conforme os modelos historicamente construídos. Contudo, os autores já advertem que tais modelos não são inflexíveis e podem ser integrados, caso a caso. O primeiro modelo (*Modelo Tradicional-Linear (Harvard)*) foi desenvolvido em Harvard, que surgiu na década de 1950, em razão da necessidade das grandes corporações de tratarem questões comerciais com auxílio de uma terceira pessoa em impasses nos negócios, e com intuito de solucionar problemas (busca de acordo) que ocorriam dentro das empresas. O modelo transformativo *Modelo Transformativo (Bush e Folger)* está pautado no tratamento da dimensão relacional das partes implicadas no processo de mediação. Pressupõem um aumento no protagonismo das pessoas envolvidas no conflito, em que elas próprias se percebem como partes integrantes do conflito e de sua solução. Já o modelo Circular-Narrativo tem suas bases na comunicação, nos elementos verbais e nos elementos paraverbais, corporais, gestuais, entre outros. Não há um único motivo ou causa que produza um determinado resultado, mas sim a retroalimentação.

morosidade e custos. A implementação da mediação propõe a humanização do sistema, chamado justiça de proximidade ou restaurativo, orientado para as necessidades concretas dos autores, que proporciona à vítima, até agora esquecida, um lugar mais participativo. Propõe a substituição de um modelo repressivo e neorretributivo por modelo participativo e reabilitativo.

A Concepção Psicologizante compreende que o conflito é um sintoma relacionado com a falta de reconhecimento de necessidades, da expressão dos afetos, das emoções relacionadas com as situações conflituosas. Enfatiza que o conflito é um sintoma, uma força destruidora em que a intervenção fica centrada no afeto com técnicas de entrevista que focam a empatia, o apelo aos sentimentos, em um quadro facilitador que propicie a expressão verbal de tais necessidades subjacentes.

A Concepção Científico-Filosófica entende que a mediação é uma procura constante de individuação, uma escolha consciente e responsável do sujeito encarado numa perspectiva sistêmica (que pensa, sente e age, quer em relação às próprias formas de funcionamento, quer em relação ao funcionamento do

outro, e coloca o ser humano numa nova forma de conceber a relação consigo próprio e com o outro). Aqui se defende os instrumentos de mediação terem uma base científica relacionada com a evolução das técnicas de comunicação e conhecimento do ser humano.

Por fim, entendemos que é preciso diferenciar a abordagem dessas afirmações. A mediação como princípio sempre se aplica. Importa o que frisa Lascoux (2008, p. 2): diz que o desafio da formação em mediação é talvez distanciar-se de um modelo multidisciplinar tal como é a maioria das estruturas de ensino/formação para promover essa necessidade de abordagem transdisciplinar, quer em relação às outras disciplinas, quer em relação aos próprios modelos de intervenção. Com uma análise fina das suas práticas, dos percursos, dos seus resultados, que não se pode limitar à análise dos resultados quantificáveis dos acordos (aliás não há acompanhamento da execução deles em médio e em longo prazos), mas uma análise qualitativa sobre a reconstrução da qualidade relacional que não passa necessariamente por um acordo formal. O desafio da formação está em introduzir um processo reflexivo com investigação

sistemática, uma abordagem metacognitiva da construção dos conhecimentos e da apropriação dos níveis de competência.

CONCLUSÃO

É visto que propusemos uma análise crítica e intercalamos teorias, constatações empíricas e lógicas, de modo a tentar reconstruir quadros pragmáticos do tratamento da violência e criminalidade, como também engendrar conteúdos, até de modo epistemológico, pedagógicos para ilustrar a mediação de conflitos como política pública.

O pragmatismo na construção da cultura de paz, pela via da não violência, deve-se ao fato de que encaramos que o contrário da violência não é a não violência, a ausência de guerras, mas sim a cidadania, ou seja, combate-se ou se trata a violência (fenômeno social) não com ações sobre as violações e conflitos, mas com cidadania. Como inscrito pela Unesco (1994): “Não há paz sem cidadania, pois a harmonia social não implica na repressão de conflitos, mas é resultado da redução de desigualdades sociais e

econômicas e do respeito aos direitos humanos.”

Extraí-se deste trabalho, uma noção peculiar de prevenção em um sentido amplo, que integraliza o compromisso social em todos os setores, que começa com a tomada de consciência da população, estruturação e infraestrutura de instituições e órgãos e, principalmente, a dimensão socioeconômica do problema de violência e criminalidade, e sua prevenção que, aos poucos, aparenta certa retomada mais contextualizada da violência e criminalidade com as demais questões que se conectam, tais como fatores sociais, econômicos, culturais.

Referências

- BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Determinantes da criminalidade em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.13, n. 37, p. 74-89, 1998.
- BOURDIEU, Pierre. *Homo academicus*. Paris: Minuit, 1984.
- BRAGA NETO, Adolfo. Mediação de conflitos e políticas públicas: a experiência com a mediação comunitária em distritos de alta vulnerabilidade da Grande São Paulo. *Revista Brasileira de Arbitragem*, ano 4, n. 18, p. 81-90, abr.-jun. 2008.

CHAUÍ, Marilena. *Participando do debate sobre mulher e violência*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1984.

_____. Violência, racismo e democracia. In: CICLO DE DEBATES AÇÕES AFIRMATIVAS: Estratégias para ampliar a democracia, 2007, São Paulo. São Paulo: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2007.

CRUZ NETO, Otávio; MOREIRA, Marcelo R. (1999). A concretização de políticas públicas em direção à prevenção da violência estrutural. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v. 4, 1, p. 33-52, 1999.

FOLEY, Gláucia Falsarella. *Justiça comunitária: por uma justiça da emancipação*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FRANÇA, Socorro. *Mediação e paz: mediação comunitária no Ceará*. In: CONGRESSO NACIONAL SOBRE NOVOS PARADIGMAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: Mediação e arbitragem, 1., 2007, Fortaleza. Fortaleza: Unifor, 2007.

FREIRE, Moema Dutra. *Acesso à justiça e prevenção à violência: reflexões a partir do Projeto Justiça Comunitária*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antônio; GOMES, Luiz Flávio. *Criminologia*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Deformalização do processo e deformalização das controvérsias. *Revista de Informação Legislativa*, v. 25, p. 191-218, 1988.

GUSTIN, Miracy B. S. Rescate de los derechos humanos en situaciones adversas de los países periféricos. In: XXII CONGRESO MUNDIAL DE FILOSOFIA DEL DERECHO Y FILOSOFIA SOCIAL, 23., 2005, Granada. *Law and Justice in a global society*. Granada: Impr. Comercial Motril, 2005. p. 236-237.

HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

LASCOUX, Jean-Louis. *A prática da mediação: um método alternativo de resolução de conflitos*. Tradução de Angela Maria Lopes. Porto: Rede Europeia Antipobreza, 2009.

_____. Será a mediação uma disciplina? In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS: Diversidade de práticas: Unidade da mediação, 2., 2008, Gondomar, Portugal. Gondomar: Associação Fórum-Mediação, 2008.

MINAS GERAIS. Governo do Estado. *Programa mediação de conflitos*. Belo Horizonte: IUS, 2009.

_____. Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS). *SPEC, Superintendência de Prevenção à Criminalidade*. Belo Horizonte: [2011].

MINAYO, Maria Cecília de S.; SOUZA, Ednilsa Ramos de. Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, v. 4, 3, p. 513-531, nov. 1997-fev. 1998.

MORIN, Edgar. *O método 3: o conhecimento do conhecimento*. Porto Alegre: Sulina, 1999.

MUSZKAT, Malvina Ester (Org.). *Guia prático de mediação de conflitos em*

famílias e organizações. 2. ed. São Paulo: Summus, 2005.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Washington: Indes/BID, 1997. mimeo.

SALES, Lília Maia de Moraes. M. *Justiça e mediação de conflitos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SAMPAIO, Lia Regina Castaldi; BRAGA NETO, Adolfo. *O que é mediação de conflitos*. São Paulo: Brasiliense, 2007. (Coleção Primeiros Passos).

SANTOS, B. M. Programa mediação de conflitos: uma política de prevenção social da violência e criminalidade. *Revista Entremeios*, Belo Horizonte, p. 20-36, dez. 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A Sociologia dos tribunais e a democratização da justiça. In: _____. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SIX, Jean-François. *Dinâmica da mediação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOUZA, Valdemarina Bidone de Azevedo e. (Org.). *Participação e interdisciplinaridade: movimentos de ruptura/construção*. Porto Alegre: Edipucrs, 1996.

STIMEC, Arnaud. (1999). Elementos para uma definição e para uma pesquisa da tipologia de mediações de conflitos na empresa. *Mediação de Conflitos*, 7 abr. 2007. Original francês, La médiation en entreprise, publicado

na Revue Personnel-ANDCP, Cahier n. 64, 1999. Disponível em: <http://www.forummediacao.net/module2display.asp?id=45&page=1>. Acesso em: 17 maio 2009.

THIOLLENT, M. *Metodologia da pesquisa-ação*. São Paulo: Cortez, 2000.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. A *democracia na América*. Tradução, prefácio e notas: Neil Ribeiro da Silva. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Edusp, 1998.

UNESCO. *Fórum Internacional sobre a Cultura de Paz*, 1., 1994, São Salvador. Disponível em: http://www.unodc.org/brazil/pt/programasglobais_violencia.html. Acesso em: 20 maio 2009.

VEZZULLA, Juan Carlos. *Teoria e prática da mediação*. Curitiba: Instituto de Mediação, 1995.

WACQUANT, Loïc. As prisões da miséria. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2004. Digitalizada. *Coletivo Sabotagem*. Disponível em: http://mijsgd.ds.iscte.pt/textos/Prisoas_da_Miseria_WACQUANT_Loic.pdf. Acesso em: 16 jan. 2011.

WARAT, Luis Alberto. Ciudadania y derechos humanos de la otredad. In: MARTÍN, Núria Belloso. *Los nuevos desafíos de la ciudadanía*. Burgos: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Burgos, 2001. p. 117-154.

ZAPPAROLLI, Célia Regina. A experiência pacificadora da mediação: uma alternativa contemporânea para a implementação da cidadania e da justiça. In: MUSZKAT, Malvina Ester

(Org.). *Mediação de conflitos: pacificando e prevenindo a violência*. 2. ed. São Paulo: Summus, 2003.

_____; VICENTE, R. G.; BIASOTO, L. G. dos A. P.; VIDAL, G. *Apostila do curso de mediação técnico-comunitária ao Programa Justiça Comunitária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal*. Brasília: PNUD-ONU/TJDF, 2006.

Tentativa de avaliação dos resultados
e impactos de uma política de
mediação de conflitos

Júlia Oliveira*

Para desatar o nó de um conflito, não basta estabelecer a verdade objetiva dos fatos, é necessário apreender a verdade subjetiva das pessoas, com suas emoções, desejos, frustrações e sofrimentos.

Introdução

Em 2010, o Projeto Justiça Cidadã completou oito anos de atividade. Neste longo caminhar, período de aperfeiçoamento da prática, de afirmação da experiência como referência nacional,¹ o Projeto se submeteu ao espinhoso exercício de sistematização de sua experiência e de resgate de sua memória, transformando ambas as práticas em pilares de sua proposta político-

pedagógica. Em 2004, um primeiro levantamento entre a população foi realizado, com o objetivo de definir o perfil socioeconômico e os elementos constitutivos da demanda. Na época, ainda não se trabalhava com o instrumento mediação de conflitos, mas essa primeira pesquisa serviu como ponto de partida para a criação de um Banco de Dados permanente.

Com o objetivo de retratar o perfil da população atendida, evidenciar com clareza as necessidades da demanda, dar visibilidade, legitimidade e responsabilidade política às suas ações, o Banco de Dados do Projeto Justiça Cidadã se tornou uma preciosa fonte de informação no que tange à prática de uma experiência consolidada de mediação de conflitos na perspectiva dos Direitos Humanos. No entanto, apesar do trabalho cotidiano de coleta de dados nos três núcleos descentralizados e da avaliação deles, o Banco de Dados retrata a vivência da população atendida e a amplitude do trabalho efetuado unicamente com base na demanda que chega ao núcleo.

Considerando-se o caráter inovador do trabalho em mediação de

¹ O Projeto Justiça Cidadã foi, por duas vezes, reconhecido nacionalmente pelo seu trabalho. Em 2003, o Projeto foi recompensado com o “Prêmio Inovações de Governos Locais”, iniciativa da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford, e em 2009, foi selecionado como uma das 40 experiências inovadoras do País pela sua atuação em Educação em Direitos, Acesso à Justiça e Prevenção à Violência, a única de Pernambuco, a participar da Feira de Conhecimentos em Segurança Pública com Cidadania da 1.ª Conferência Nacional de Segurança Pública, reunida em Brasília de 27a 30 de agosto de 2009.

conflitos na perspectiva dos Direitos Humanos do Projeto Justiça Cidadã, foi surgindo a necessidade de poder avaliar e medir, de forma mais abrangente, qualitativa e complementar ao Banco de Dados já existente, o impacto e resultados do trabalho realizado. Dessa constatação, nasceu o Levantamento dos Acordos Realizados nos Núcleos, realizado entre novembro de 2009 e fevereiro de 2010.

APRESENTAÇÃO DO LEVANTAMENTO

Objetivos

A mediação é, por natureza, um método extrajudicial de resolução de conflitos. Em decorrência, o primeiro resultado que há de se esperar da utilização desse instrumento é a resolução dos conflitos em questão. Vale destacar que o trabalho em mediação do Projeto Justiça Cidadã se fundamenta em uma percepção ampla do direito ao Acesso à Justiça e ao Direito e busca contribuir para sua efetivação em sua dimensão extrajudicial. Por isso, e para poder demonstrar a eficácia do método para a efetivação do Acesso à Justiça e ao Direito, o objetivo do levantamento foi

avaliar, prioritariamente, o grau de respeitabilidade dos acordos realizados nos núcleos do Projeto Justiça Cidadã.

O segundo objetivo deste levantamento se define pelo entendimento próprio do Projeto Justiça Cidadã, que apreende a mediação de conflitos como contribuição para a prevenção da violência e fomentadora de uma cultura de paz. O instrumento mediação de conflitos, por privilegiar o diálogo e a liberdade das partes em solucionar seus conflitos, possibilita rebatimentos sobre as relações interpessoais para além do momento de construção do acordo. Assim, permite a redefinição das percepções dos conflitos tratados e dos que ainda estão suspensos, evitando desdobramentos mais graves e construindo formas de se relacionar. Nesse sentido, o levantamento buscou avaliar o rebatimento da mediação para a relação entre as partes e outros atores envolvidos, como as crianças, no caso de acordos de Pensão Alimentícia.

Por último, procurou-se avaliar o grau de satisfação da população usuária com o atendimento de mediação efetuado nos núcleos. O grau de satisfação não deve ser aqui

entendido somente em termos de desempenho da equipe, mas sim de uma forma abrangente. O trabalho do Projeto Justiça Cidadã se baseia em um entendimento amplo da mediação de conflitos, praticada à luz dos Direitos Humanos, o que significa que ela é utilizada não só na busca da resolução rápida e eficaz de um conflito, mas também como instrumento de fortalecimento da autonomia das partes, tanto diante de uma a outra como na busca pela efetivação de seus direitos de modo geral. Assim, a mediação de conflitos é apreendida por meio de uma metodologia em educação em direitos, favorecendo o exercício da cidadania. Por isso, quando da construção do objeto do levantamento, a noção de satisfação foi definida de forma a avaliar a contribuição do atendimento de mediação e dos demais atendimentos realizados nos núcleos, para o exercício e a garantia dos direitos dos cidadãos envolvidos.

Características gerais do levantamento

O levantamento realizado pelo Projeto Justiça Cidadã é de natureza qualitativa e busca captar o olhar e a percepção de uma das partes do

processo de mediação, a solicitante. Assim, não se buscou definir a mediação, os acordos e sua respeitabilidade em termos binários e excludentes. Ao contrário, optou-se por uma abordagem abrangente das nuances e complexidades humanas que compõem o trabalho do Projeto Justiça Cidadã.

É necessário desde já explicitar que, na terminologia do Projeto Justiça Cidadã, a solicitante é a pessoa que procura um dos núcleos de atuação em busca da resolução de um conflito familiar. Já o solicitado, é a pessoa que, em decorrência da iniciativa da solicitante, vai ser convidado a comparecer ao núcleo para iniciar-se um processo de mediação de conflitos. Graças ao Banco de Dados, mantido de forma sistemática desde 2006, o Projeto Justiça Cidadã já dispunha do perfil completo das categorias solicitante e solicitado, assim como das demandas que chegam aos núcleos. A proporção de mulheres e homens que solicitam os serviços dos núcleos é estável ao longo dos anos, com a seguinte tendência: são mulheres 90% dos solicitantes e 10%, homens. No caso do solicitado, a proporção se inverte. Por isso, desde já, designamos voluntariamente a

categoria solicitante como feminina, e a de solicitado como masculina.

Escolheu-se trabalhar de início com um levantamento de campo (*survey*) em cima de acordos realizados por meio de mediação em 2008, ou seja, um universo de 506 acordos. Apesar de estes constituírem um universo relativamente pequeno, optou-se por aplicar o questionário do levantamento a uma amostra representativa, por contato telefônico, decisão que se justifica pelas limitações próprias de um projeto social em termos de recursos financeiros e humanos. Na fase de pré-teste, quando foram selecionados os acordos que iriam compor a amostra, a dificuldade em estabelecer contato com as solicitantes apareceu como outro obstáculo a ser contornado. A população atendida pelo Projeto Justiça Cidadã se caracteriza por situações de grande vulnerabilidade socioeconômica, estrutura familiar e domiciliar frágil e instável. Em consequência, muitos dos números para contato informados na época da realização do acordo já não eram válidos. Portanto, foi decidido limitar o levantamento a uma amostra de 143 solicitantes, cuja demanda resultou em acordo de mediação.

Para garantir a confiabilidade do levantamento, a amostra segue o padrão da repartição dos acordos por núcleo. O núcleo do Ibura é responsável por 75% dos acordos realizados no Projeto Justiça Cidadã; essa mesma proporção foi respeitada na construção da amostra. Em seguida, buscou-se também respeitar uma repartição equitativa em 2008, selecionando-se acordos de cada mês. É importante desde já salientar que, na ocasião da realização do levantamento, todos os acordos datavam entre um e dois anos. Também se procurou manter a distribuição por sexo que caracteriza o grupo formado por solicitantes. A amostra final é, portanto, composta por uma maioria de mulheres (97%).

O levantamento, por ter abordagem qualitativa, caracteriza-se por perguntas abertas, permitindo retratar a complexidade dos entendimentos e das percepções das pessoas entrevistadas. Para permitir uma análise mais objetiva das respostas formuladas ao questionário, criaram-se categorias específicas para cada pergunta, utilizadas como grades de leitura.

DO CONTEÚDO E DA RESPEITABILIDADE DO ACORDO

O Projeto Justiça Cidadã atende a qualquer tipo de demanda jurídica mediante orientação e encaminhamento. No entanto, seu foco é em Direito de Família. Os casos que se enquadram nesse recorte são atendidos por mediação de conflitos,² possibilitando a elaboração de um acordo entre as partes envolvidas. Como demonstrado na Figura 1, tratam de Pensão Alimentícia 99% dos acordos. A questão das visitas, no contexto de separação, aparece como secundária, sendo tratada em pouco mais da metade dos acordos analisados. Os dados corroboram o que se observa no realizar da mediação: a visita não é prioridade para nenhuma das partes. Os casos são diversos e variados, vão de pai que não apresenta nenhum interesse pela criança à mãe que o proíbe de vê-la, mas é de praxe as partes decidirem não registrar nenhum tipo de acordo sobre visita.³

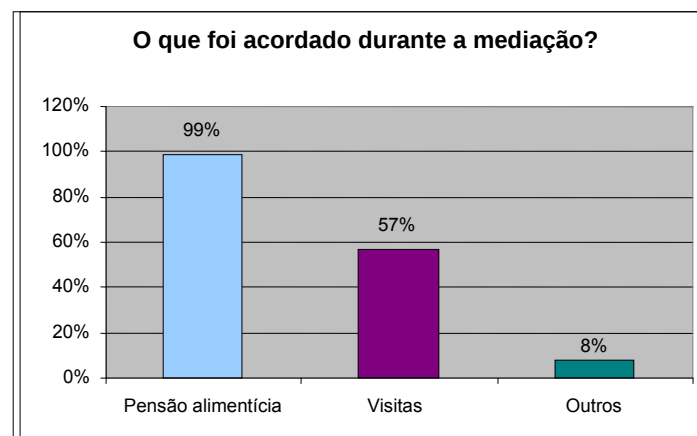


Figura 1 – Gráfico representativo de acordos feitos na mediação

A categoria “Outros” engloba elementos materiais além da pensão, como calçados, roupas de festa, cesta básica, reforçando a centralidade da preocupação material e financeira para as solicitantes. Esses dados não podem ser desvinculados do perfil socioeconômico da população atendida, composta pela parcela mais empobrecida da sociedade. Em 2008, 36% das solicitantes apresentaram renda de até meio salário mínimo, e 34% declararam não terem renda, sendo estas dependentes da contribuição de terceiros ou de programa social (GAJOP, 2008).

As respostas dadas à questão central do levantamento, que trata da respeitabilidade dos acordos efetuados por mediação de conflitos, e às modalidades de seu cumprimento chamam a atenção pelas nuances que introduzem e pela diversidade de

² A exceção dos casos com histórico de violência doméstica. Em tais casos, a demanda é tratada na forma jurídica da ação de alimentos.

³ Para desenvolvimento do assunto na prática do Projeto Justiça Cidadã, cf. Oliveira (2009), Lima (2009) e Silva (2009).

entendimentos e comportamentos que traduzem.

Uma primeira análise permite destacar que em dois terços dos casos as solicitantes consideram que o acordo está sendo mantido, pelo menos em parte (43% das solicitantes entrevistadas indicam que sim, o acordo está sendo mantido, e 24% que ele está sendo mantido, mas só em parte (Figura 2).

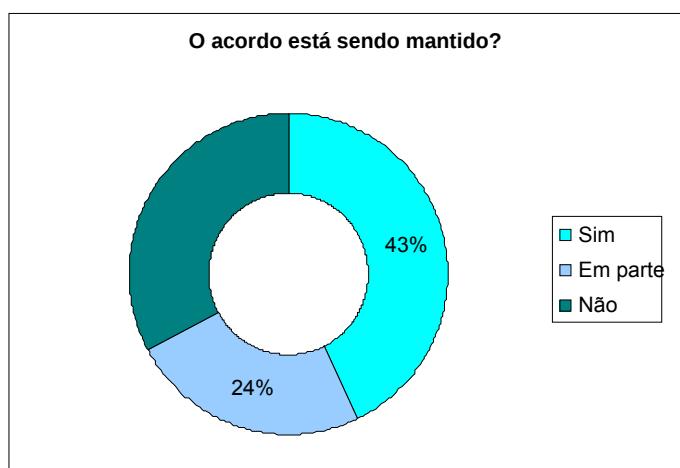


Figura 2 – Gráfico do percentual de acordos mantidos

A percepção quanto ao resultado da mediação e decorrentes acordos é majoritariamente positiva. Assim mesmo, análises mais detalhadas e interligadas das formas como os acordos vêm sendo postos em prática permitem apreender melhor os fatos por trás das falas e avaliar a

respeitabilidade dos acordos com maior precisão e nuances.

Do pagamento da pensão alimentícia

As figuras seguintes dizem respeito exclusivamente ao item Pensão Alimentícia. Por ser uma questão quase sempre abordada pelos acordos (99% dos acordados analisados), e por constituir-se como preocupação e reivindicação central das solicitantes, a análise das modalidades de pagamento da pensão é particularmente esclarecedora quanto ao nível de respeitabilidade dos acordos.

Os dados concernentes ao tempo em que o acordo foi cumprido devem ser lidos com o objetivo de avaliar as possibilidades da mediação em oferecer uma solução duradoura para um conflito.

Segundo relatos das solicitantes, percebe-se que, em 92% dos casos, os acordos resultam em algum pagamento, mesmo temporário ou irregular (Figura 3).

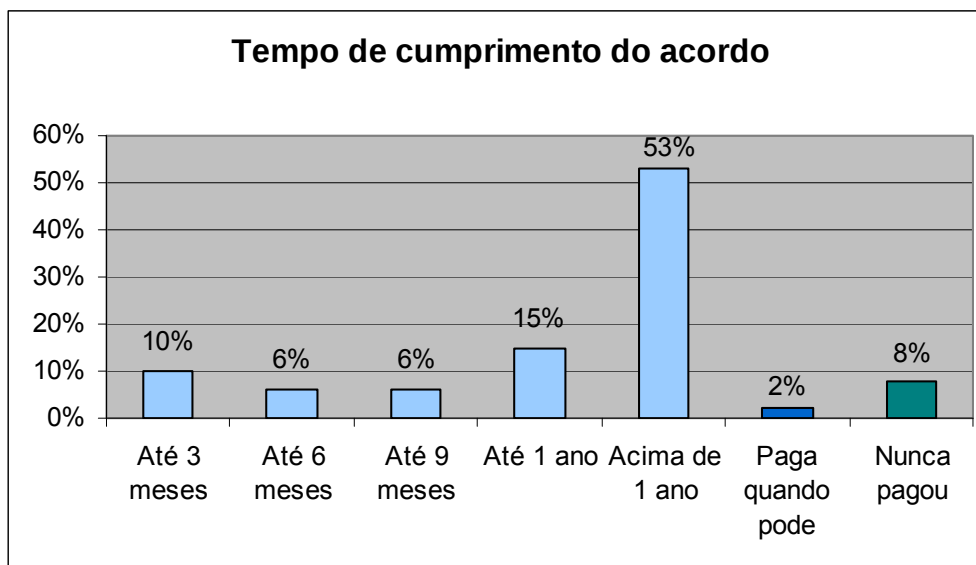


Figura 3 – Gráfico do tempo de cumprimento do acordo

Em 53% dos casos, a pensão está sendo paga há mais de um ano. Considerando que os acordos analisados datam de um a dois anos, pode-se considerar que, nesses casos, a mediação e os acordos que dela resultaram favoreceram certa estabilidade quanto ao pagamento da pensão. Nos outros casos, vemos que a mediação e o acordo resultaram em uma solução temporária, representando descontinuidade, ou até descumprimento dos acordos assinados.

Da observação detalhada das modalidades do pagamento da pensão, puderam ser criadas seis

categorias que esclarecem quanto às formas de respeitabilidade dos acordos (Figura 4). Percebe-se que as respostas das solicitantes em termos de cumprimento ou não cumprimento do acordo escondem realidades nuançadas, inclusive porque, nesta figura, várias respostas são possíveis. Por exemplo, é possível que a data do pagamento não seja respeitada, tampouco o valor, mas que uma pensão, diferente daquela definida no acordo, esteja sendo paga.

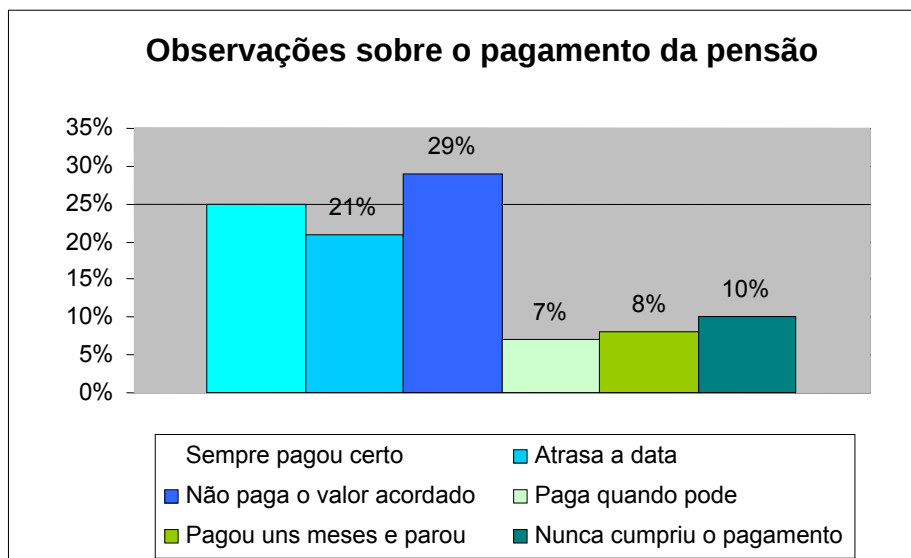


Figura 4 – Gráfico representativo da regularidade de pagamento da pensão alimentícia

É interessante destacar que somente 18% das solicitantes dão a entender que a pensão não está sendo paga (“pagou uns meses e parou” e “nunca cumpriu o pagamento”). Nos 82% restantes, mesmo com irregularidades no tocante a valores e períodos, existe uma contribuição financeira do pai. Dentre esses, os casos em que a pensão é paga, mas não nos valores determinados pelo acordo, constituem a maior parte: 29%. Em 25% dos casos, a pensão é paga conforme os termos do acordo assinado, e, em 21%, a pensão é paga com atraso.

Para apreender esses dados em sua globalidade, não se deve perder de vista o contexto socioeconômico no qual são feitos e aplicados os acordos analisados. O

nível de renda e de condição de trabalho apresentados pelos solicitados – responsáveis pelo pagamento da pensão – indicam se tratar de uma população socioeconomicamente frágil. Em 2008, ganhavam até um salário mínimo 58% deles, e 55% deles não apresentavam nenhum vínculo empregatício (GAJOP, 2009). Em tal contexto de instabilidades, o dado de 82% de casos em que há, de fato, alguma forma de pagamento, é considerado como um bom indício de respeitabilidade dos acordos.

É revelador o fato de as solicitantes destacarem elas mesmas a correlação entre contexto socioeconômico e irregularidades de pagamento, apesar de serem, assim como seus filhos, os principais

“perdedores” da situação. A Figura 5 apresenta o motivo pelo qual, na visão da solicitante, o solicitado está ou não respeitando os termos do acordo. Como na Figura 4, as categorias foram criadas com base nas respostas das solicitantes, já que, na construção

do questionário, optou-se por perguntas e respostas abertas, privilegiando-se, assim, a espontaneidade de fala das mulheres analisadas.

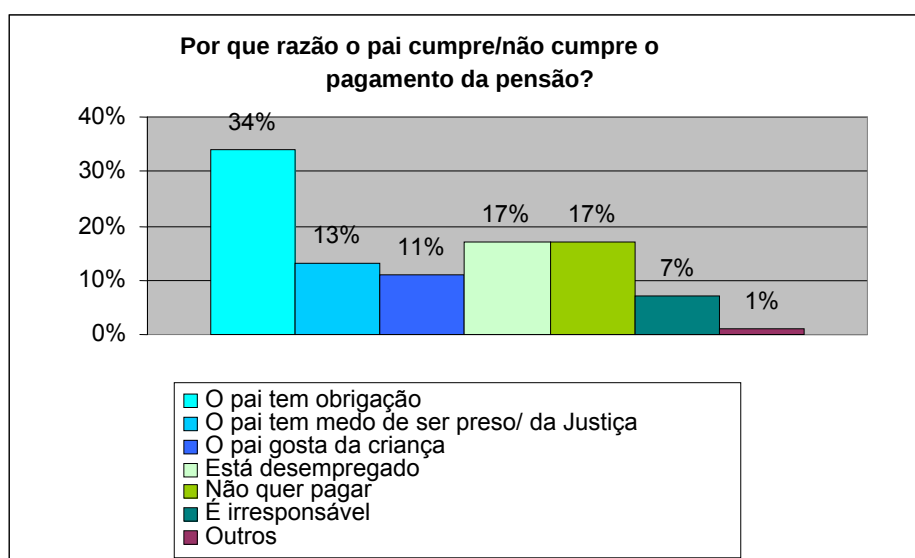


Figura 5 – Gráfico do motivo que leva o pai a pagar ou não a pensão

As três primeiras categorias, representadas em azul na figura, indicam os motivos que, segundo elas, garantem o pagamento da pensão. A noção de dever parental, trabalhada nas diversas etapas dos atendimentos, constitui-se como categoria de maior expressão, com 34%. Interessante notar que a possibilidade da coerção/repressão ser motivadora do pagamento aparece com expressão muito menor, 13%.

Se, em termos reais, as duas categorias são bastante próximas e

relacionadas (existência de uma obrigação e, em decorrência, de uma possível punição), a diferença de fala entre as duas categorias traz o foco para um entendimento em termos de direitos e deveres, elementos constituintes de uma cidadania ativa. É difícil avaliar a dimensão da contribuição do Projeto Justiça Cidadã para a construção desse paradigma, mas é possível dizer que os resultados apresentados estão em adequação com os objetivos e métodos do projeto.

Da mesma forma, destaca-se, das três seguintes categorias representadas em verde, que 17% das solicitantes justificam o não pagamento, ou o pagamento irregular da pensão alimentícia, pelo fato de o pai estar desempregado, mostrando assim, não só a relação entre vivência familiar e contexto socioeconômico, mas, principalmente, um grau de compreensão da situação do “outro”, elemento particularmente enfatizado no decorrer do processo de mediação.

O total de 24% das respostas formuladas ao questionário (“não paga porque não quer” e “porque é irresponsável”) denota uma percepção negativa do pai e, portanto, uma

situação de dificuldade para a mãe (supõe-se que, nesses casos, a pensão não está sendo paga), um indício de que o processo de mediação ainda não alcançou os resultados esperados.

A Figura 5 ainda ilustra a percepção das solicitantes quanto à noção de paternidade. Apenas 11% delas destacam o laço afetivo entre o pai e a criança como motivo do pagamento. Nesse caso, o viés introduzido pelo fato de dar voz somente às solicitantes não pode ser ignorado. A percentagem de 11% deve ser contraposta aos dados a seguir, sobre os acordos de visita e as modalidades de aplicação.

Das visitas

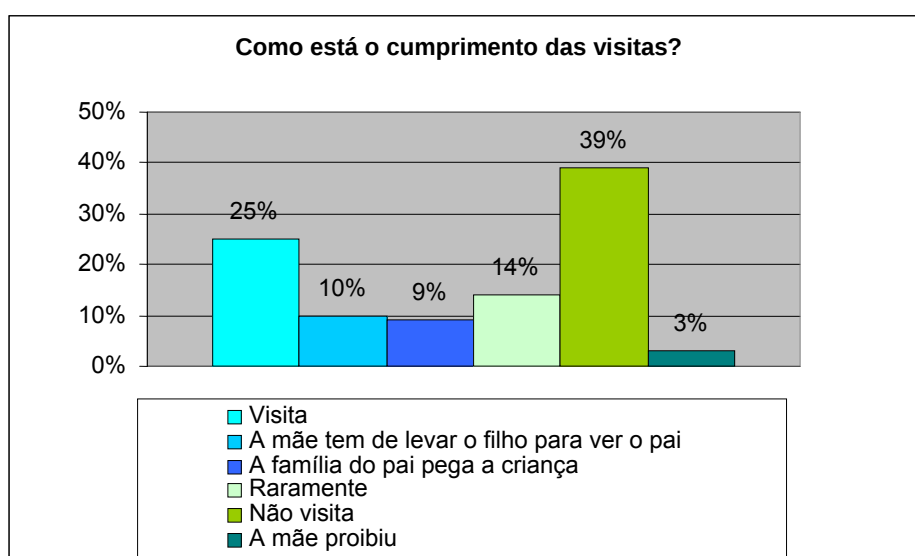


Figura 6 – Gráfico representativo do cumprimento das visitas

Como nas Figuras 4 e 5, na Figura 6 apresentam-se categorias construídas *a posteriori*. É também necessário destacar que nessa figura retratam-se todos os acordos analisados, inclusive aqueles em que a visita não tinha sido expressamente acordada. Assim, mais do que informações estritas sobre a respeitabilidade dos acordos, esclarecem-se as formas de relacionamento pai-filho no contexto da existência de um acordo de mediação de conflitos.

Em 58% dos casos (quatro primeiras categorias: “Visita”, “A mãe tem de levar o filho para ver o pai”, “A família do pai pega a criança”, “Raramente”), percebe-se que o vínculo paternal está mantido, mesmo

de forma frágil, contra 42% em que há falta de visitas. A fragilidade da relação entre os pais e os filhos é muito mais perceptível quando se percebe que, dentre os 58% de casos em que há vínculo paternal, em 10% destes, o pai e o filho mantêm contato por iniciativa da mãe, e, em 9%, por iniciativa da família paterna.

Esses dados, ainda que se considere o viés do olhar materno, são representativos de uma realidade que vem sendo estudada e apontada como preocupante: a dificuldade de afirmação da figura paterna em contextos de pobreza (OLIVEIRA, 2009). A título de ilustração, o Quadro 1 apresenta algumas das falas recolhidas no contexto do levantamento.

Quadro 1 – Fala dos entrevistados sobre as visitas do pai a filhos

Observações sobre visitas
“Os filhos é que vão à casa dele e quando vão é rapidinho, ele praticamente expulsa os coitadinhos.”
“A filha mais velha não gosta de ir à casa do pai.”
“Não foi acordado, mas ele vai ver o filho.”
“Eu não estou deixando-o visitar, se ele não está cumprindo, eu também não cumpro.”
“Ele diz que justiça nenhuma o obriga a ver os filhos.”

MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE CONSOLIDAÇÃO DE UMA CULTURA DO DIÁLOGO E DA PAZ

A escolha metodológica por trabalhar com mediação corresponde à crença de seu potencial como método, não só de resolução de conflitos, mas também de prevenção. O diálogo entre as partes é privilegiado como principal instrumento da mediação, e, mais além, constitui-se como seu objetivo, já que o conflito mediado nasce, em princípio, em decorrência da ruptura dos canais de comunicação entre as partes. Por isso, a escolha de um projeto social em focar seu trabalho em mediação de conflitos se situa também em um contexto mais amplo de políticas de prevenção à violência.

A abordagem metodológica da proposta do Projeto Justiça Cidadã se torna particularmente relevante considerando-se a implantação de seus núcleos em bairros caracterizados por altos índices de violência e, particularmente, violência

doméstica. A título de exemplo, o Ibura, bairro de moradia de 75% das pessoas entrevistadas, era, em 2005, apontado como um dos bairros do Recife com maior taxa de homicídios, com 141,94 homicídios por 100.000 habitantes, segundo dados de 2003 (RIQUE, 2003). A título de comparação, em 2001, a taxa de homicídios para 100.000 habitantes no estado de Pernambuco era de 58,8 (LIMA, 2005).

A Figura 7 apresenta as respostas das solicitantes quanto ao impacto da mediação no diálogo entre as partes. Em um primeiro momento, as respostas foram classificadas em três categorias: melhorou, com 44% das respostas; está igual, com 51% das respostas; e piorou, com 5%.

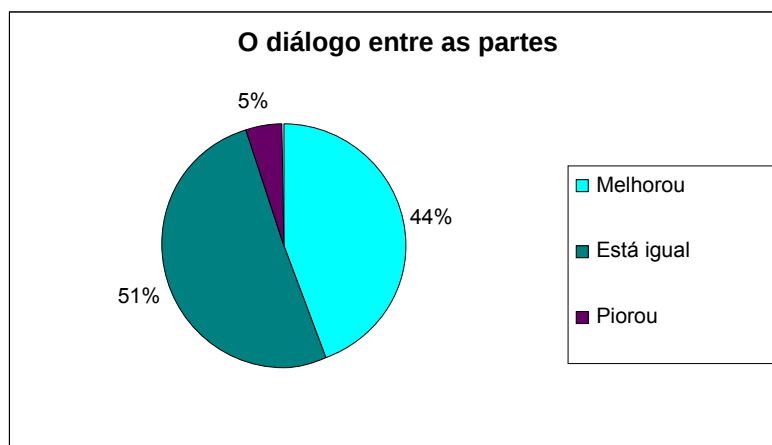


Figura 7 – Gráfico representativo do impacto da medição no diálogo entre as partes

A Figura 8 é esclarecedora quanto ao significado dado pelas solicitantes ao impacto da mediação. Várias respostas são possíveis.

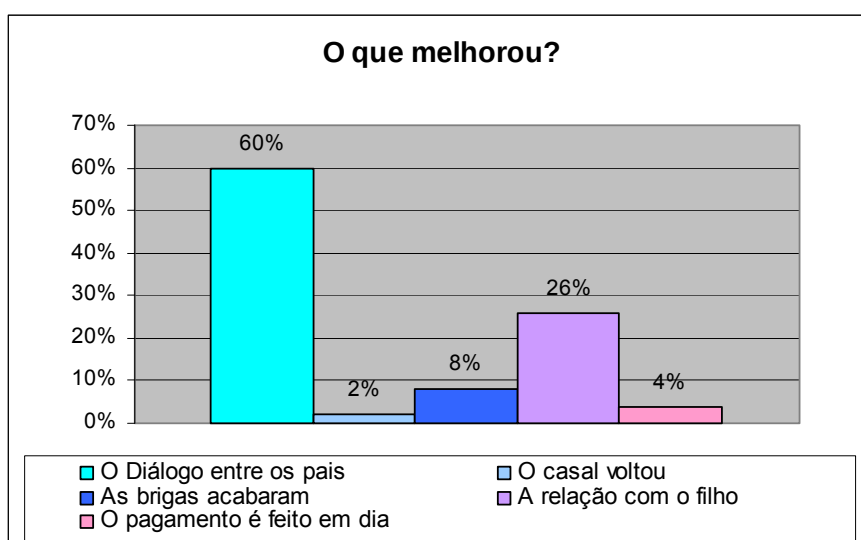


Figura 8 – Gráfico representativo de melhoria depois da mediação

Das entrevistadas que estimam que a mediação contribuiu para melhorar o diálogo, 60% afirmam que a melhoria se deu especialmente na relação entre o pai e a mãe, e 26% delas dizem que a mediação favoreceu o diálogo entre pais e filhos. Em 8% dos casos, as solicitantes também destacam o fim das “brigas”.

À luz das Figuras 7 e 8, é possível apontar para as perspectivas oferecidas pela mediação em termos de difusão de uma cultura do diálogo. Mudanças em paradigmas de relacionamento e comportamento constituem um processo progressivo, em longo prazo e difícil de medir. No entanto, considerando as percepções expressas pelas solicitantes, e que

mais uma vez a atuação se deu nos bairros caracterizados pelos maiores índices de violência, os resultados deste primeiro levantamento são particularmente encorajadores quanto às potencialidades de um projeto

extenso de mediação de conflitos no âmbito familiar. O Quadro 2 dá voz às solicitantes:

Quadro 2 – Fala das solicitantes sobre o impacto da mediação no diálogo

Observações das solicitantes sobre o impacto da mediação no diálogo
“Entre eu e ele, o diálogo melhorou” [mas] “Ele dá duas palavras com o menino e três de tapas.” “No começo, o pai ficou com raiva, mas depois voltou ao normal. O pai frequenta a casa a qualquer hora, inclusive em datas comemorativas.” “O diálogo entre os pais ficou na mesma, mas mudou com a filha, melhorou. A menina gosta de ir para a casa do pai.” “Com a mãe melhorou o diálogo, mas eu o proibi de ver a menina depois que ele parou de pagar a pensão.” “Todos os conflitos foram resolvidos, até porque surgiam por conta da pensão.” “As brigas diminuíram e agora dá mais atenção à criança.” “Os pais sempre se deram bem, mas depois da mediação, melhorou com o filho, sempre o leva para passar o dia com ele.” “O diálogo não melhorou muito, mas agora ele paga direito.” “Agora, até com a esposa atual do pai das crianças, tenho diálogo.” “Com a filha está bem melhor, mais amável” “Antes ele não me atendia bem, não conversava e brigava. Ele vinha com quatro pedras na mão. Agora não, a gente conversa direitinho.”

A Figura 9 apresenta as percepções daquelas que não constatarem mudança do diálogo após a mediação. Portanto, pode ser considerado como indicativo do contexto no qual se inicia um processo

de mediação. Um número relativamente pequeno de solicitantes diz que sempre existiu diálogo entre o pai e a mãe. No restante dos casos, predominam as situações em que não há canal de comunicação instaurado.

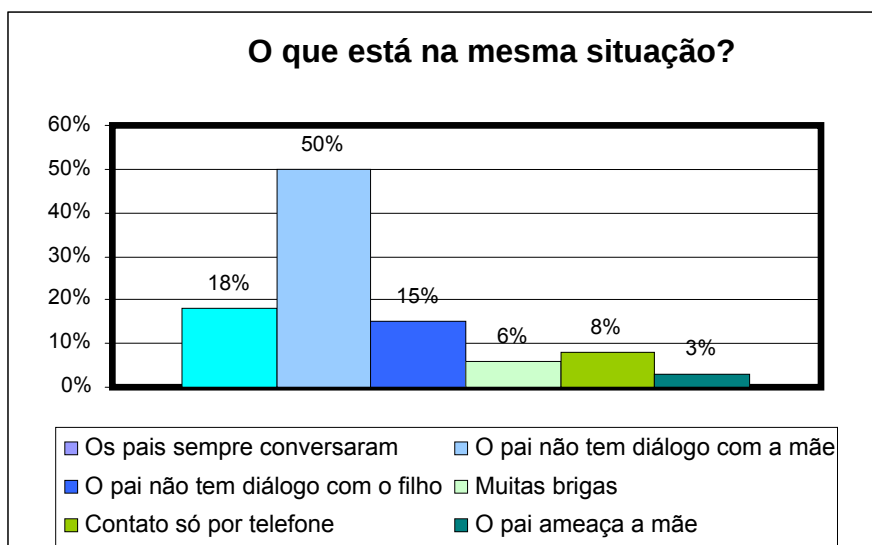


Figura 9 – Gráfico representativo de não mudança com a mediação

Uma análise conjunta das Figuras 8 e 9 fortalece a ideia de que uma melhoria no diálogo, nesse contexto, pode ser avaliada como uma real progressão no sentido do fortalecimento de uma cultura do diálogo nas famílias atendidas, e, por extensão, nos bairros de atuação.

Das solicitantes, apenas 5%, que afirmam haver deterioração do diálogo entre as partes, destacam as seguintes razões: “o pai ficou

chateado com a atitude da mãe em procurar o núcleo”; “afastou-se do filho” e “as brigas aumentaram”. Embora em uma porcentagem pequena, esses casos de resultado contrário ao almejado demandam maior atenção por parte dos técnicos, devendo estar sempre atentos durante o desenrolar da mediação e, eventualmente, estimular as partes a se investirem em um processo mais longo de mediação.

DO GRAU DE SATISFAÇÃO DA POPULAÇÃO

A avaliação do atendimento recebido pelas solicitantes é globalmente positiva. Em primeiro lugar, buscou-se avaliar se o objetivo em termos de Educação em Direitos foi atingido. As respostas dadas à

primeira pergunta sobre a resolução do direito reivindicado foram vagas e organizadas em três categorias, sendo várias respostas possíveis (Figura 10).

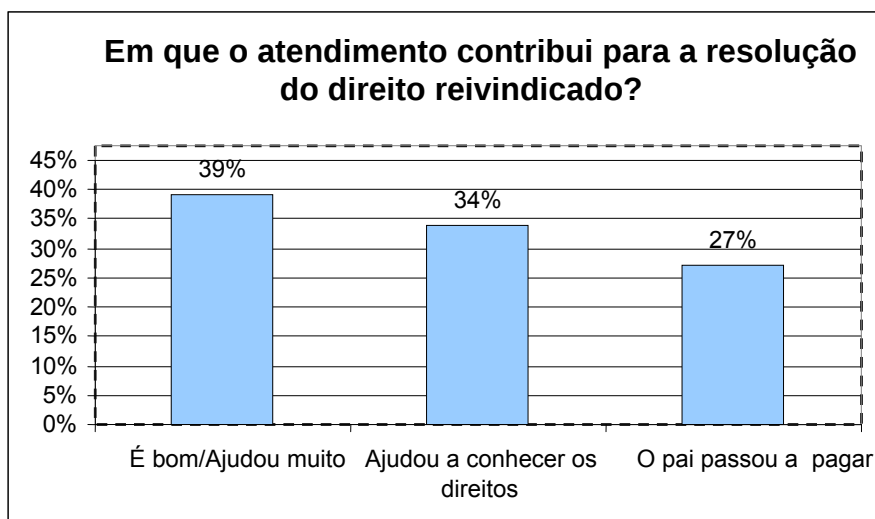


Figura 10 – Gráfico representativo da contribuição do atendimento para a resolução do direito reivindicado

Embora a maior parte das entrevistadas considere que o atendimento nos núcleos “é bom/ajudou muito”, sendo este, em si, um resultado positivo, podemos considerar que as 34% de solicitantes que apontaram para o conhecimento de direitos representam melhor os casos em que o objetivo de empoderamento do Projeto Justiça Cidadã se concretizou.

As Figuras 11 e 12 complementam e esclarecem sobre o grau de satisfação das solicitantes. As questões relacionadas mais especificamente com o atendimento suscitaram respostas mais objetivas. Em 95% dos casos, destacaram-se pontos positivos ligados a bom atendimento, agilidade e tratamento.

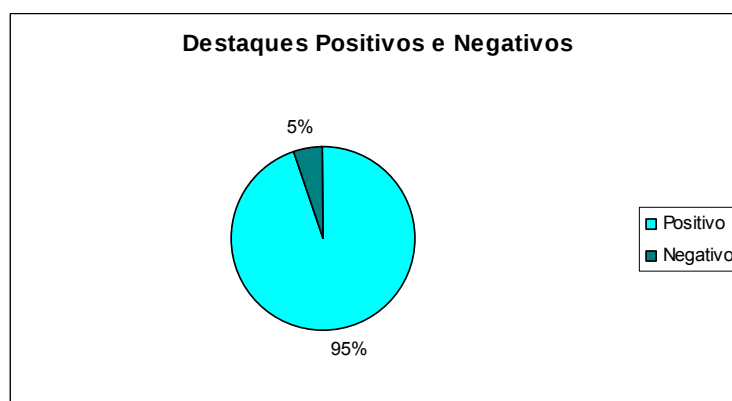


Figura 11 – Gráfico representativo da satisfação das solicitantes com o atendimento

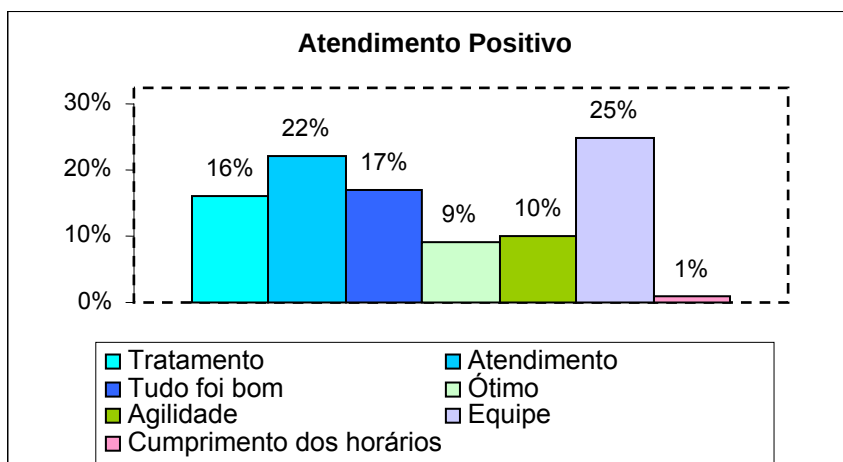


Figura 12 – Gráfico representativo dos pontos positivos do atendimento

É importante salientar que, ao longo dos seus oito anos de atuação, os núcleos do Projeto se posicionaram como referência jurídica da comunidade e assumem a imagem do potencial de Acesso à Justiça e ao Direito, especialmente no caso do Ibura, bairro onde a oferta de serviços é notadamente escassa. A percepção positiva dos atendimentos do Projeto Justiça Cidadã é particularmente encorajadora para os trabalhos que se dedicam a difundir uma cultura de Direitos Humanos e Cidadania,

demonstrando a viabilidade de tal trabalho.

O reduzido percentual de entrevistadas (5%) que deram destaque a elementos negativos no atendimento se referiram, principalmente, à questão do não cumprimento do acordo, o que indica, por um lado, uma distorção do sentido da pergunta; por outro lado, reforça a boa avaliação do trabalho de atendimento da equipe. De fato, a centralidade das preocupações continua sendo a pensão alimentícia.

CONCLUSÃO

A análise dos resultados do levantamento, efetuada pelo Projeto Justiça Cidadã, fornece elementos de avaliação do projeto em si e, sobretudo, apresenta indícios e tendências que permitem

compreender e mensurar as potencialidades oferecidas pelo instrumento mediação, utilizado à luz dos princípios dos Direitos Humanos e aplicado a conflitos familiares em um contexto de pobreza urbana.

Dois pontos fundamentais se destacam. Em primeiro lugar, a percepção globalmente positiva que as falas recolhidas revelam confere ao Projeto uma legitimidade moral perante a população dos bairros atendidos. Nesse sentido, os dados do levantamento corroboram o diagnóstico da confiança depositada pela população no trabalho efetuado, já constatada pelo fenômeno de “boca a boca”, maior mobilizador de demanda, que 64% das solicitantes procuram os núcleos sob orientação de pessoas próximas: amigos, vizinhos e familiares (GAJOP, 2009).

Essa primeira constatação também qualifica a inserção dos núcleos na comunidade como ponto de referência em termos de Acesso à Justiça. Quando 43% das solicitantes declaram que o acordo está sendo mantido e 34% destacam que o atendimento contribuiu em termos de “conhecimento dos direitos”, observamos a materialização progressiva dos resultados do trabalho para a efetivação do Acesso à Justiça e ao Direito. Esses resultados são particularmente encorajadores quanto às potencialidades da mediação de conflitos como instrumento de educação em direitos, contribuindo

para a construção de uma prática cidadã.

Embora essas informações sejam de extrema relevância para os idealizadores do Projeto Justiça Cidadã e o desempenho de sua equipe, a maior contribuição deste levantamento se dá nas informações sobre o impacto da mediação, a viabilidade dos acordos e a forma como estes são aplicados.

Assim, como segundo ponto, destaca-se do levantamento que a mediação à luz dos Direitos Humanos não pode ser apreendida como um simples método de resolução de conflitos, alternativo a um processo judicial. Existe uma diferença essencial de concepção do conflito, que repercute na própria “resolução”. Com a mediação, busca-se “cultivar o sentido positivo do conflito, entendendo este como algo natural das relações humanas que, quando bem estruturado, torna-se capaz de propiciar o amadurecimento e o progressivo desenvolvimento das relações familiares” (PINHEIRO, 2008, p. 1). Desse modo, a resolução formal do conflito, por uma sentença, condenação ou assinatura de um acordo, passa a ser secundária, dando-se prioridade ao destrinchar do conflito.

Conflitos familiares dificilmente se resolvem em um único encontro e, em muitos casos, é necessário garantir que a mediação seja um procedimento progressivo. Como as relações humanas, complexas e em constante evolução, a mediação deve permitir a expressão dessas mutações. Por isso, acordos resultantes de uma mediação apresentam uma solução por vezes temporária, em um processo contínuo de diálogo e negociação. A solução a um conflito pode, por vezes, exigir periódicas rodadas de negociação, resultando em diferentes acordos, em tempos diferentes, cada um deles refletindo a realidade do momento.

Em decorrência, o não cumprimento dos termos exatos do acordo não deve ser automaticamente apreendido como uma quebra deste. Por isso, temos números aparentemente contraditórios; no entanto, dialogam entre si: quando 43% das mulheres afirmam que o acordo está sendo cumprido, embora somente 25% delas indiquem que a pensão está sendo paga nos termos do acordo, vemos o reflexo das possibilidades de adequação à realidade incerta em que vivem as partes. A compreensão mútua, que se reflete nos relatos de 44% de

mulheres que afirmam que o diálogo interpartes melhorou, e 17% delas que “justificam” as irregularidades de pagamento pelo desemprego do pai, denota um contexto de relações familiares menos hostis.

A autonomia e o reconhecimento das partes são o postulado maior de um processo de mediação. Por isso, esta busca criar as condições para que o diálogo que se pôde instaurar no momento da mediação se perpetue, permitindo eventualmente às partes renegociar entre si, sem necessária intermediação, os termos do acordo.

Mais do que garantir uma convivência pacífica entre partes, a mediação, apreendida de forma ampla, permite o estabelecimento de estruturas de convivência pautadas na cultura do diálogo e da paz, que tem repercussões nas demais partes envolvidas, como os filhos no caso deste levantamento, vizinhos, colegas, etc. Por isso, a mediação pode tornar-se instrumento de uma política de prevenção da violência, sendo assim “considerada como uma das primeiras modalidades de regulação dos conflitos sociais, como um dos elementos essenciais que participam na constituição do elo social” (MULLER, 2007, p. 154-155).

Referências

GAJOP. *Projeto Justiça Cidadã: relatório anual 2008*. Recife: Gajop, 2008.

_____. *Projeto Justiça Cidadã: relatório anual 2009*. Recife: Gajop, 2009.

LIMA, Alessandra. A contribuição da psicologia e suas nuances na mediação de conflitos. In: MONTEIRO, Valdênia Brito (Org.). *Justiça Cidadã: uma experiência de mediação de conflitos em direitos humanos*. Recife: Gajop, 2009. p. 66-73.

LIMA, Maria Luiza C. de; XIMENES, Ricardo A. de A.; FEITOSA, Carlos Luna; SOUZA, Edinilsa Ramos de; ALBUQUERQUE, Maria de Fátima P. Militão; BARROS, Maria Dilma de Alencar *et al.* Conglomerados de violência em Pernambuco, Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 18, n. 2, p. 122-128, ago. 2005.

MULLER, Jean-Marie. *O princípio da não-violência: uma trajetória filosófica*. São Paulo: Palas Athena, 2007.

OLIVEIRA, Etiane. A paternidade no contexto de ruptura conjugal de famílias pobres. In: MONTEIRO, Valdênia Brito (Org.). *Justiça Cidadã: uma experiência de mediação de conflitos em direitos humanos*. Recife: Gajop, 2009. p. 46-54.

PINHEIRO, Dávila Teresa de Galiza Fernandes. Mediação familiar: uma alternativa viável à resolução pacífica dos conflitos familiares. *IBDFAM Acadêmico*, 9 set. 2008. Disponível em:

<<http://www.ibdfam.org.br/?artigos&artigo=446>>. Acesso em: 18 fev. 2011.

RIQUE, Célia Dantas; AGUIAR, Elaine Aparecida; LINS, José Alberto; BARROS, Leonardo Nunes. *A criminalidade no Recife: um problema de amplitude nacional*. Recife: Gajop; Bagaço, 2005.

SILVA, Ana Lúcia dos Santos; ROSAS, Márcia; MADUREIRA, Vaneska Natascha Fonseca. Nas entrelinhas da pensão alimentícia: (re)conhecimento das organizações familiares a partir da experiência do Justiça Cidadã. In: MONTEIRO, Valdênia Brito (Org.). *Justiça Cidadã: uma experiência de mediação de conflitos em direitos humanos*. Recife: Gajop, 2009. p. 91-98.