



*ESTUDOS INTERDISCIPLINARES SOBRE POLÍTICAS
PÚBLICAS E SEGURANÇA*

EDITORES

María Esther Martínez Quinteiro

José Euclimar Xavier de Menezes

Porto, Portugal

Salvador, Brasil

São Luís, Brasil

2020

*ESTUDOS INTERDISCIPLINARES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURANÇA*

EDITORES

María Esther Martínez Quinteiro

José Euclimar Xavier de Menezes

UNIVERSIDADE PORTUCALENSE/UPT-PORTUGAL

UNIVERSIDADE SALVADOR/UNIFACS-BRASIL

CENTRO DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS E DE GESTÃO PÚBLICA /CECGP-BRASIL

2020

Título: Estudos Interdisciplinares sobre Políticas Públicas e Segurança

Editores:

María Esther Martínez Quinteiro (Universidade Portucalense, Portugal)

José Euclimar Xavier de Menezes (Universidade Salvador, Brasil)

1ª edição, 2020

ISBN: 978-972-9354-48-9

DOI: 10.34625/isbn.978-972-9354-48-9

Universidade Portucalense Infante D. Henrique
Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541/619
4200-072 Porto
Portugal

Como citar:

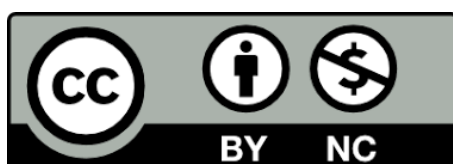
APA

Quinteiro, M. E. M., & Menezes, J. E. X. (Eds.) (2020). *Estudos Interdisciplinares sobre Políticas Públicas e Segurança*. Porto: Universidade Portucalense. ISBN 978-972-9354-48-9. doi: 10.34625/isbn.978-972-9354-48-9

ISO 690

QUINTEIRO, M. E. M., & MENEZES, J. E. X. (eds.). Estudos Interdisciplinares sobre Políticas Públicas e Segurança. Porto: Universidade Portucalense, 2020. ISBN 978-972-9354-48-9. doi: 10.34625/isbn.978-972-9354-48-9

Este livro eletrónico está protegido pela **Licença Creative Commons (BY-NC)**



REITORIA

Professor Doutor Sebastião Feyo de Azevedo (UPT, Portugal)

Professora Márcia Barros (UNIFACS, Brasil)

DIRETOR DO INSTITUTO JURÍDICO PORTUCALENSE (IJP/UPT)

Professor Doutor Wladimir Brito (UPT, Portugal)

COORDENADORA GERAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA E DO PPDRU

Professora Doutora Carolina Spínola (UNIFACS, Brasil)

DIREÇÃO DO DEPARTAMENTO DE DIREITO

Professora Doutora Maria Manuela Magalhães (UPT, Portugal)

COORDENAÇÃO DO PROGRAMA DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Professor Doutor José Gileá de Souza (UNIFACS, Brasil)

COORDENAÇÃO EXECUTIVA

Professora Doutora Ana Claudia Campina (UPT, Portugal)

Professora Diana Fernandes dos Santos Faraon (UNIFACS, Brasil)

EDIÇÃO

Biblioteca Geral da Universidade Portucalense (UPT, Portugal)

COMITÊ CIENTÍFICO

Diretores

Professora Doutora María Esther Martínez Quinteiro (UPT, Portugal)

Professor Doutor José Euclimar Xavier de Menezes (UNIFACS, Brasil)

Membros

Professor Doutor André Pereira Matos (UPT, Portugal)

Professora Doutora Ana Cláudia Carvalho Campina (UPT, Portugal)

Professor Doutor Cesar Barros Leal (IBDH, Brasil)

Professor Doutor José Euclimar Xavier de Menezes (UNIFACS, Brasil)

Professora Doutora Laís Locatelli (UPT, Portugal)

Professor Doutor Manoel Joaquim Fernandes de Barros (UNIFACS, Brasil)

Professora Doutora María Esther Martínez Quinteiro (UPT, Portugal)

Professora Doutora Maria Manuela Magalhães Silva (UPT, Portugal)

Professor Doutor Pedro Garrido Rodríguez (USAL, Espanha)

Professor Doutor Rodrigo Rodríguez Silveira (USAL, Espanha)

SUMÁRIO

Políticas públicas e segurança: a complexidade de um binômio

María Esther Martínez Quinteiro e José Euclimar Xavier de Menezes 1

Políticas públicas de desenvolvimento urbano sustentável no Brasil: desafios e perspectivas

Greyce Bernardes de Mello Rezende 16

Paradigma restaurativo como política pública de fomento à reintegração do egresso: um olhar para o sistema prisional luso-brasileiro

Carlos Alberto Miranda Santos 66

Reflexões sobre o cuidado com as famílias em um plano de rede de atenção psicossocial no Brasil

Moacir Lira de Oliveira 93

Saúde mental do agente estadual de execução penal: uma revisão bibliográfica e estudo de caso

Gladston Fernandes de Araújo 131

Excludente de ilicitude nos tratados internacionais e na legislação brasileira, em referência aos agentes da segurança pública

Nelson Melo de Moraes Rêgo 154

A importância da efetividade dos direitos sociais para a redução dos índices de violência urbana no Brasil

Sergio Victor Tamer 193

Políticas públicas e segurança: a complexidade de um binômio

Maria Esther MARTINEZ QUINTEIRO¹

José Euclimar Xavier de MENEZES²

Qual ponto de partida elegemos aqui para reunir os trabalhos pós doutorais voltados ao aprofundamento do binômio complexo *Políticas Públicas e Segurança*? Mais pertinente seria indicar que a proposta de um curso pós-doutoral organizado para estimular pesquisadores de alto nível a aprofundar o tema possui a marca d'água de uma fusão entre os conceitos implicados, a saber, estudos avançados em *políticas públicas promotoras da segurança*. Foi realizado durante o ano acadêmico de 2019 na sede da Universidade Portucalense/Oporto/Portugal-UPT, tendo sido promovido por três instituições acadêmicas que se ocupam no debate acerca dos direitos humanos no panorama internacional, quais sejam, UPT/Portugal-Porto, UNIFACS/Brasil-Bahia e CECGP/Brasil-Maranhão.

Invés de um binômio que promove uma intersecção entre dois substantivos delineados isoladamente, os resultados das investigações aqui arroladas, voltam-se para questões relativas à segurança promovida por políticas públicas. Eles convergem para a ratificação desta

¹ Doutora em Filosofia e Letras, área de concentração História, pela Universidade de Salamanca/1975. Professora Titular (aposentada) de História Contemporânea da Universidade de Salamanca, aprovada (ANECA) para o acesso ao corpo de catedráticos espanhol. Atualmente é membro colaborador do Seminário Internacional de História Contemporânea dos Direitos Humanos da Universidad de Salamanca (SIHCDH/USAL) e da Universidade Portucalense do Porto em Portugal (UPT), sendo em ambas Diretora de vários Programas de Pós Doutorado em Direitos Humanos e, da última, Professora Catedrática da Faculdade de Direito. Dirige na Instituição o Grupo de Investigação Dimensions of Human Rights do Instituto Jurídico Portucalense (IJP) da Universidade Portucalense do Porto/Portugal. Doutora Honoris Causa em Direito pela Faculdade Damas de Recife, Pernambuco/Brasil (2017), bem como pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul/Brasil (2018). É Professora visitante da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul/Brasil (UFMS) e Professora Colaboradora dos Programas de Stricto Sensu Desenvolvimento Regional e Urbano/PPDRU e Direito, Governança e Políticas Públicas/PDGPP, ambos UNIFACS/CAPES/Bahia/Brasil. Coordena e integra equipes do projeto internacional de pesquisa “*Indicadores de cidadania e de políticas públicas no âmbito penal*”, que se desenvolve entre Brasil, Portugal e Espanha. Leitora da Cátedra UNESCO de Juventude, Educação, Sociedade.

². Doutor em Filosofia Contemporânea/UNICAMP/2003. Pós Doutor em Filosofia PUL/Roma/Itália/2006. Atuou nas seguintes Instituições de Formação Superior: PUC.SP, Faculdade Ruy Barbosa, Faculdade Santíssimo Sacramento e na UCSal (em Mestrados e Doutorados, além de ter sido Pró Reitor de Pesquisa e Pós Graduação/2013-15). Atua nos seguintes Programas de Stricto Sensu: Direito, Governança e Políticas Públicas, bem como no Desenvolvimento Regional e Urbano/UNIFACS/CAPES/Bahia/Brasil. É membro do Comitê de Ética em Pesquisa/CONEP/UNIFACS. É líder do Grupo de Pesquisa/UNIFACS/CNPq *Políticas e epistemes da Cidadania*. É editor da Revista *Diálogos Possíveis*/FSBA/Webqualis-CAPEs. É membro do Grupo de Pesquisa *Dimensions of Human Rights*/IJP/Universidade-Portucalense-Porto/Portugal. Foi *Visiting Professor* da Universidade Portucalense/Porto/Portugal/2017-2019. É diretor geral do projeto internacional de pesquisa “*Indicadores de cidadania e de políticas públicas no âmbito penal*”, que se desenvolve entre Brasil, Portugal e Espanha. Leitor da Cátedra UNESCO de Juventude, Educação, Sociedade.

sincronia entre políticas públicas/segurança e envolvem, em grandes temas, os respectivos objetos para questionar:

“Quais políticas públicas possuímos no Brasil para a promoção de segurança”?

À luz do discurso dos direitos humanos, o que entender com o substantivo “segurança”?

Qual sincronia as políticas públicas (ou a sua ausência) guarda com a subscrição que o Brasil fez dos pactos internacionais que ratificam a urgência de garantir, em implementações comprovadas, o respeito aos direitos humanos, pauta de sociedades que se querem democráticas?

Eis aqui o elenco dos temas aos quais se voltam os trabalhos que damos a público, cujas estruturas propomos que possam ser lidas como o resultado de investigações que pensam as ferramentas de governança de impacto, as políticas públicas, em uma área sensível como segurança. Portanto, políticas públicas promotoras de segurança para:

1. o meio ambiente;
2. o sofrimento mental dos profissionais da segurança pública;
3. os dispositivos jurídicos que regulam as polêmicas margens da ação da polícia frente ao crime;
4. a violência urbana;
5. a reinserção social do apenado;
6. a rede familiar de proteção aos usuários da rede CAPS.

Por uma exigência de estabelecimento do horizonte sobre o qual refletimos, um divisor de águas precisa ser: «The more security the better³». Em tradução livre: “Tanto mais segurança existe, melhor é”, para resgatar uma das referências ao complexo tema que debate as questões relativas às decisões sociais, ou governamentais, ou ambas, quando coloca em perspectiva alternativa a segurança ou a liberdade, como se não se constituíssem um binômio, cujos elementos são intrinsecamente necessários.

³ BUZAN, Barry, Ole WÆVER et Jaap DE WILDE. Security: A New Framework for Analysis. London: Lynne Rienner Publishers. 1998. p. 19.

É isto que o estado da arte voltado para o tema nos revela: que os estudos relativos à segurança se remetem ao cenário da Guerra Fria⁴: foram desencadeados por preocupações militares em um quadro de interesses muito bem delimitados, nomeados de “estudos de segurança”, marcados pela adoção de uma concepção positivista do termo, concebido como uma estrutura de poder cujas ações se voltam para assegurar a paz social e a gestão de conflitos⁵.

A experiência trágica das duas grandes guerras e o movimento pacifista que se seguiu ensejaram os estudos acerca de segurança em perspectiva mais abrangente, envolvendo, por exemplo, o debate em torno da corrida armamentista nuclear. Estava justamente em mira o escopo de evitação desse estado autodestrutivo da humanidade⁶ (a referência aqui aponta para um documento extraordinário, marginal à esta especialidade, mas que resgata o próprio núcleo do debate: respondendo à Einstein sobre o tema, Freud arrazoia acerca dos elementos que exigem um estado de alerta permanente para pacificar as tensões que se manifestam entre os sujeitos humanos, e ali propõe uma espécie de teoria social do conflito permitindo um uso da psicanálise como ferramenta de exame das conflituosas relações humanas⁷).

O campo dos estudos sobre segurança parece minado entre positivistas e partidários das ciências sociais⁸. Reconhecemos o vigor do debate e o consideramos relevante. Mas em nome da sinergia que aqui nos move, optamos por nos alinhar na perspectiva que se abre a partir dos movimentos revolucionários da segunda metade do século passado para adotar a ‘escansão’ temática ali promovida⁹.

Os textos da escola mencionada sugerem que as malhas da história guardam em seus

⁴ TERRIFF, Terry; CROFT, Stuart; JAMES, Lucy; MORGAN, Patrick. “Peace Studies”. In: *Security Studies Today*. Cambridge, United Kingdom: Polity Press, 1999. p. 65-81.

⁵ BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; DE WILDE, Jaap. *Security: A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers. 1998; KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael. *Critical Security Studies. Concepts and Cases*. London: Routledge, 1997.

⁶ FREUD, Sigmund, *Da guerra y muerte. Temas de actualidad*, In: *Obras Completas Vol. XIV*. Buenos Aires: Amorroutu, 1974.

⁷ MENEZES, José Euclimar Xavier de, CAMPINA, Ana Claudia. Direitos humanos em uma sociedade disciplinar?. In: PANDO BALLESTEROS, María de la Paz, GARRIDO RODRÍGUEZ, Pedro, MUÑOZ RAMÍREZ, Alicia. (Org.). *El cincuentenario de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de la ONU*. 1ed. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca, 2018, v. 1, p. 341-358.

⁸ MITCHELL, Christopher. Conflict Analysis, Conflict Resolution and Politics. In: FISCHER, Martina; SCHMELZLE, Beatrix. *Berghof Handbook for Conflict Transformation*. “Sou um positivista e empirista inveterado, por isso acredito (mas não o posso, em última análise, comprovar para lá de qualquer sombra de dúvida) que há um mundo ‘lá fora’ cheio de coisas, algumas das quais nós concordamos em chamar de ‘conflitos’, que valem a pena tentar analisar e compreender”.

⁹ Uma baliza, dentre tantas, é a *École des Annales*, cuja tendência reconstitui as “... várias histórias notáveis de tópicos que anteriormente não se havia pensado possuírem uma história, como, por exemplo, a infância, a morte, a loucura, o clima, os odores, a sujeira e a limpeza, os gestos, o corpo, a feminilidade, a leitura, a fala e até mesmo o silêncio”. BRUCKE, P. *A Escrita da História: Novas Perspectivas* p. 9 Ed. UNESP 1992, p. 11.

interstícios manifestações humanas genuínas. A noção de história aqui apontada¹⁰ possui um sentido muito preciso que explicita mais adequadamente a *existência concreta dos homens*.

Sob essa perspectiva, pode-se pressupor que nos escaninhos miúdos da história ganha relevo a ideia de que a vida humana é uma construção, resultante de intervenções que somos capazes de realizar com ações de impacto, sejam elas estrategicamente pensadas (a exemplo das políticas públicas) ou sejam aleatoriamente ocorridas (quando os agentes políticos lançam mão da omissão ou da procrastinação de suas atribuições com as quais devem ser promovidas intervenções para o atendimento de demandas sociais). Posição que colidirá com posturas positivistas e empiristas como a que se segue:

A ideia de Foucault que de alguma forma nós ‘criamos’ ou ‘construímos’ este mundo parece-me ser fundamentalmente errado e enganador - e também uma das ideias intelectualmente mais arrogantes que eu alguma vez encontrei. Nós não ‘construímos’ o mundo, nem a parte dele que estamos interessados em tentar entender¹¹.

O que estamos propondo visa ao entendimento de que o debate acerca da segurança implica, em primeiro lugar, assumir que o seu eixo seja eminentemente político no sentido genuíno atribuído por Arendt ao substantivo¹². Na abertura do seu texto, em remissão a um conceito caro a toda a tradição filosófica, a pensadora resgata o sentido aristotélico de ‘político’ atribuído à descrição *par excellence* do homem:

Zoon politikon: como se no homem houvesse algo político que pertencesse à sua essência — conceito que não procede; o homem é a-político. A política surge no entre-os-homens... Por conseguinte, não existe nenhuma substância política original. A política surge no intra-espaco e se estabelece como relação...¹³.

Vale dizer, toda a *dynamis* que caracteriza a rede de relações dos homens em um território urbano, justifica-se na própria remissão recíproca dos sujeitos que ai convivem: seus interesses, seus desejos, seus objetivos, seus movimentos, suas demandas, suas aspirações promovem a sinergia que integra a comunidade dos cidadãos.

¹⁰ GIARD, Luce. Michel Foucault, Lire L'oeuvre. Grenoble: Jérôme Millon 1992.

¹¹ Ref. 5.

¹² ARENDT, Hannah. O que é a política. RJ: Bertrand Brasil. 2002. ISBN 85-286-0640-6

¹³ Ref. 10. p. 8. Essa remissão é suficiente para o convencimento dos leitores cultos com o escopo de oxigenar a discussão a propósito do mundo humano como construção. Trata-se de uma posição que tem por trás uma longa tradição que remonta ao helenismo. Portanto, não foi inaugurado por Foucault. Ele faz certo uso do tema distanciando-se do marxismo, cuja filosofia também informa a tese de que a vida humana é um constructo, e constructo coletivo.

Como pensar segurança pública enquanto direito humano que exige políticas públicas para sua proteção e garantia?

Neste sentido, a segurança não pode ser apenas compreendida como segurança individual. Por mais que no discurso inicial dos direitos humanos, que tem um corte marcadamente liberal e individualista, o direito de cada ser humano a sua segurança pessoal, física, processual e penal e a segurança de seu patrimônio, teve um lugar central e se converteu em uma questão onipresente em textos filosóficos ou políticos de direitos humanos, desde muito cedo também se introduziu nas proclamações e documentos antigos o direito da nação e/ou o direito dos povos a buscar sua segurança. Esse direito, portanto, constitui-se em um direito coletivo que requer políticas públicas mais do que o direito individual, ainda que este último não possa ser considerado meramente “negativo”, já que também demanda estratégias e intervenções políticas (às vezes complexas e de alto custo) destinadas a sua garantia. Convém destacar, para entender o viés das políticas públicas de segurança e suas notórias transformações, que estas mudanças se originam das diferentes dimensões e do mutável alcance da forma de conceber a segurança individual e, sobretudo, a segurança coletiva¹⁴. Contudo, as demandas das populações remetem imediatamente aos elementos constitutivos da ordem social que atravessa a sociedade: meio ambiente sustentável, saúde, educação, erradicação da violência, ordem pública. Estes elementos são, necessariamente, variantes de um mesmo tema, a saber, a segurança.

Neste exato sentido:

Being critical therefore means, among other things, to disrupt depoliticizing practices and discourses of security in the name of exceptionality, urgency or bureaucratic expertise, and bring them back to political discussions and struggles¹⁵.

¹⁴ Assinalamos anteriormente que “a carga de ambiguidade que arrasta, em relação a seus conteúdos, (o conceito de) ‘segurança pública’, da que sabemos que o Estado tem em todo caso que se responsabilizar, mas que, ao longo da História e ainda hoje, resulta potencialmente imprecisa, como bem demonstra Ricard Brodat i Jubert, uma imprecisão que permanece, ainda que de forma atenuada, inclusive se, para evitar interpretações autoritárias da exigência desta última (como a da mera procura da ‘submissão à norma’, ainda que fosse democrática) façamos sua substituição por ‘segurança cidadã’, definição utilizada às vezes como sinônimo”, mas também nem precisa nem aceita unanimemente. (QUINTEIRO, María Esther Martínez. La expansividad del discurso sobre el “derecho humano a la seguridad”, un “derecho síntesis”. Concreciones y etiología. In *Studia Histórica. Historia Contemporánea*. N°26, 2018, p.41)

¹⁵ CASE COLLECTIVE. Critical Approaches to Security in Europe: A Network Manifesto. *Security Dialogue*, vol. 37 no 4, pp. 443-487. 2006. Tradução livre: “Ser crítico significa, portanto, entre outras possibilidades, romper com práticas despolitizadoras e discursos de segurança em nome de excepcionalidade, urgência ou burocracia especializada e trazê-los de volta à discussões e lutas políticas”.

A disrupção refere-se à Foucault que, bem antes dos anos 90¹⁶, trabalha a noção de segurança em perspectiva que rompe com o *canon* do pós guerra que lhe atravessa e caracteriza. Como sói caracteriza seu pensamento, Foucault opera um deslocamento do tema da segurança alojado no cenário de entre as duas guerras até os anos 70. Se no período segurança queria referir e aprofundar os temas da segurança nacional, do estado, em perspectiva militar, doravante ele vai propor a ideia de pensar segurança como segurança social, individual, ambiental¹⁷.

Essa perspectiva supera a que lhe antecede na concepção de governança como um forte apelo por uma presença mais ostensiva do Estado, mediante recursos das forças armadas, para assegurar a ordem social¹⁸.

O objeto de referência da “segurança” não devia continuar a ser, quase em exclusivo, o Estado (que enfatiza concepções militares de segurança), devendo igualmente abranger o indivíduo na base e a sociedade mundial no topo. Assim, a tradicional noção de segurança dos Estudos Estratégicos devia ser alargada, tornando-se sinônima do conceito de ‘paz positiva’ dos Estudos para a Paz¹⁹.

Com esse deslocamento, antevemos que os contornos dos resultados das investigações aqui apresentados são mais ampliados e com foco em questões sociais relevantes de determinadas sociedades como a brasileira, cuja referência ultrapassa a atribuição positivista, sobretudo aquela que alinha profissionais voltados para os estudos dedicados às questões de estratégia. Positivamente falando, pensamos em segurança como um tema vinculado à prática política, manifesto em um conjunto de ações demandadas pela sociedade, sejam estas referidas às vulnerabilidades ambientais, sejam elas de natureza econômica, sociais ou, ainda, de combate à violência que ameaça a organização dos países em desenvolvimento, e providenciadas, qual políticas públicas, pelo estado²⁰.

No cenário reflexivo foucaultiano, podemos marcar um forte interesse voltado para os saberes construídos enquanto ferramentas de normatização dos sujeitos. É neste sentido que o

¹⁶ AYOUB, Mohamed. Defining Security: A Subaltern Realist Perspective. In: K. Krause and M.C. Williams Eds. Critical Security Studies, Concepts and Cases London: UCL Press. 1997.

¹⁷ WAEVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: RONNIE D. LIPSCHUTZ (dir.), On Security. New-York, Columbia University Press. 1995.

¹⁸ MOFETTE, David. Études critiques de la sécurité: quelques contributions théoriques pour une anthropologie de la sécurité. In: Revue Aspects Sociologiques. V. 9. No. 1. Université de Laval. Canada. Janvier de 2012. Pp. 39/68.

¹⁹ BOOTH, Ken. War, Security and Strategy: towards a doctrine for stable peace. In: BOOTH, Ken (Ed.). New thinking About Strategy and International Relations. London: Harper Collins. 1991. p. 341.

²⁰ FIERKE, Karin. Critical Approaches to International Security. Cambridge: Polity Press, 2007.

autor constrói a sua *dejà vieux* “História da loucura” como o ponto de chegada de um itinerário que olha as ciências humanas, em particular as ciências psi, profundamente vinculadas ao saber médico, como as expressões modernas das tecnologias do conhecimento que permitirão o ‘governo das condutas’, cujo escopo é a normatização.

Dito de modo muito simples: em sua análise da figura deste sujeito histórico, o louco, tomado como o paradigma de negação de qualquer processo de socialização ou de controle, Foucault mostra como todo um aparato de governança é montado: o hospital geral, o manicômio, as terapêuticas. Tudo isto representa a construção de um *know how* político-social com o qual as sociedades modernas passarão a gerir as relações dos sujeitos entre si, com as instituições, com o poder. Será recorrendo aos saberes, que o poder se exercerá com a promessa de garantir a segurança.

Na linha histórica dos seus trabalhos, segue-se um forte interesse pelo preso. Sua existência materializa todos os movimentos do poder moderno para vigiar em detalhes as condutas. E nesta vigilância reside um novo modo de punir que não elimina, pelo suplício, a existência de um sujeito a-social. Mas com ele constrói a oportunidade de desenvolvimento de um aparato de controle social eficaz.

É no cenário do debate sobre a prisão que o conceito de segurança ganha sistematicidade na obra de Foucault. O Curso do Collège de France oferecido entre os anos 77/8 oferece essa ‘escansão’ que temos insistido ter sido promovida no debate do tema que nos ocupa. Seu título é já a demonstração do modo como Foucault inflete no debate que se desdobra desde o início do século: “Segurança, território e população²¹”.

Nosso desejo aqui não é o de indicar que os autores que apresentamos, mediante seus produtos finais de um longo ano de desenvolvimento de investigações pós-doutorais se enquadram no debate de alguns dos temas antecipados pelo filósofo. Vários deles até usam remissivamente conceitos, questões, problemas, preocupações, noções, textos manejados/escritos por Foucault.

Os tópicos acima mencionados -deve ser sublinhado- foram e são objetos de debate e tratamento nas organizações internacionais e particularmente na ONU. Isso em resposta à crescente percepção do cidadão e/ou realidade acerca do fato da insegurança, que torna propensa a expansão e reforço do discurso sobre as demandas do direito universal ao que foi renomeada “segurança humana”, recuperando e relançando a natureza multidimensional semi-

²¹ FOUCAULT, Michel. Sécurité, territoire, population, Paris, Gallimard/Seuil. 2004.

esquecida e o caráter "direito de síntese" do antigo direito humano à segurança, bem como a articulação de políticas públicas internacionais e nacionais, em princípio, destinadas a torná-lo eficaz (certamente setorial e exemplar, nunca suficientemente receptivo às críticas daqueles que desejam ações totalmente desinteressadas ou mais eficazes). As operações discursivas ou factuais a serviço da segurança humana acordadas internacionalmente são apresentadas à comunidade internacional como uma ferramenta ou um instrumento adequado para promover a indivisibilidade e a interdependência dos Direitos Humanos. Buscam mostrar adicionalmente que a implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais, hoje ainda mais fracos que a dos direitos civis e políticos nas democracias formais não é apenas possível, mas obrigatório, se queremos alcançar a paz e a segurança.

A UPT, a UNIFACS e o CECGP estão na esteira desses debates e esforços da sociedade internacional organizada, promovendo pesquisas críticas sobre essas questões e disponibilizando ao público leitor, com o objetivo de promover reflexão sobre eles, as diferentes conclusões alcançadas pelos doutores formados no pós-doc sobre políticas públicas e segurança, respeitando as abordagens próprias e as diferentes nuances de perspectivas por parte dos pesquisadores, responsáveis, em última instância, dos resultados de suas investigações.

No âmbito deste curso denso, o debate acerca da segurança opera a distinção de três formas específicas de exercício de poder: soberania, disciplina e biopoder. Até o século XVIII temos o poder soberano que é exercido na perspectiva jurídico-legal, mediante o qual o monarca interdita ou autoriza certos atos de parte do sujeito que habita o território regido pela vontade de Sua Majestade; Em um movimento disruptivo, temos a partir do século XVIII, a vigência do modelo de poder que possibilita o surgimento da prisão como instrumento de controle social – e de punição –, que é exercido na forma de disciplina, mitigadora da força cruel do sistema jurídico-legal antecedente: um dispositivo como a vigilância passa a controlar as ações dos sujeitos; finalmente, respondendo ao adensamento demográfico das populações, uma modalidade de poder é utilizada para garantir a segurança através do governo da população, considerada como fenômeno demográfico, biológico e estatístico: a biopolítica.

A espacialidade da cidade medieval, fechada protetivamente em si mesma visualiza o poder exercido em perspectiva da soberania: um território do qual o monarca é o senhor por excelência, e para o qual a sua ação imperativa é o instrumento garantidor da segurança. Por sua vez, a cidade moderna é o espaço no qual as barreiras de controle de acesso, garantidoras da vigilância, materializam o modo de exercício de poder para oferecer segurança baseada na

vigilância. O último modelo de cidade, ao qual corresponde o exercício do biopoder sobre a população, corresponde à decisão política de abrir o espaço da Urbis para a circulação, assumindo a gestão de riscos. Aqui, compreender-se-á que

...la sécurité va essayer d'aménager un milieu en fonction d'événements ou de séries d'événements ou d'éléments possibles, séries qu'il va falloir régulariser dans un cadre multivalent et transformable²².

É também a aposta na livre circulação e no gerenciamento de riscos emergentes em fluxo o que os fisiocratas estão fazendo para resolver o problema da fome naquele momento. Até os séculos XVII e XVIII, procura-se combater a fome através de um sistema legal e disciplinar que coloca proibições. Usa-se "...uma série de limites de preços, limitação de armazenamento, exportação e cultivo"²³ que não funcionam muito bem. Então, nos séculos XVII e XVIII, graças ao desenvolvimento de um campo teórico econômico e político liberal, paralelamente ao das novas técnicas de governo, o solução que será privilegiada na luta contra a fome será a da liberdade de circulação. Não entraremos nos detalhes dos argumentos de que os fisiocratas emitem no momento para defender a livre circulação de grãos como mecanismo de regulação do fenômeno da escassez e da característica carência da fome. Eles basicamente retomam a ideia econômica liberal inglesa que Foucault resume da seguinte forma:

Premièrement, la liberté d'exportation, qui devait permettre en période faste [...] de soutenir le prix du blé, des grains en général, qui risquait de s'effondrer du fait même de cette abondance [...] Et deuxièmement, pour éviter également qu'il y ait, en période favorable, une trop grosse importation de blé [...], on avait établi des taxes à l'importation de telle manière que l'excès d'abondance venant des produits importés ne fasse à nouveau baisser les prix²⁴.

Não se trata mais um sistema legal de proibições que atua aqui. Trata-se de um dispositivo que se conecta à realidade das oscilações que joga os elementos uns sobre os outros para limitar, compensar e até cancelar um fenômeno. Mantém certas ferramentas reguladoras,

²² FOUCAULT, Michel, Sécurité, territoire, population, Paris, Gallimard/Seuil. 2004. p. 22. Tradução livre: "...segurança vai tentar organizar um ambiente de acordo com eventos ou séries eventos ou possíveis elementos, séries que deverão ser regularizadas em uma estrutura multivalente e transformável".

²³ Ref. 20. p. 34.

²⁴ Ref. 20. p. 36. Tradução livre: "Em primeiro lugar, a liberdade de exportar, que deveria possibilitar em bons tempos [...] apoiar o preço do trigo, dos grãos em geral, que corria o risco de colapsar pelo próprio fato dessa abundância [...] E, em segundo lugar, evitar também que, em épocas favoráveis, uma importação de trigo muito grande [...], os impostos de importação fossem estabelecidos de tal maneira que o excesso de abundância proveniente de produtos importados não reduzisse novamente os preços.

mas não a proibição. Existe, portanto, um vínculo intrínseco entre essa teoria dos dispositivos econômicos e de segurança. Foucault realmente enfatiza que o debate da circulação de grãos pode ser entendido

...comme la conséquence d'un champ théorique que comme un épisode dans la mutation des technologies de pouvoir et [...] la mise en place de cette technique des dispositifs de sécurité [qui est] une des caractéristiques des sociétés modernes²⁵.

Circulação e segurança são, portanto, inseparáveis: quanto mais governamos um espaço entendido como espaço de circulação, mais dispositivos de segurança haverá para regular a própria circulação e gerenciar os riscos.

O outro elemento intrínseco aos dispositivos de segurança e que aparece no debate sobre liberdade de movimento, é claro que é a liberdade. Esta liberdade que ativistas de direitos humanos e alguns pesquisadores dos “estudos críticos de segurança”²⁶ desejam proteger contra o espírito do “tudo seguro”, que abre mão da liberdade individual em nome de dispositivos de controle da privacidade dos indivíduos, exigindo mais liberdade e menos segurança. Acerca da liberdade, em sua acepção liberal, Foucault diz o seguinte:

C'est qu'en fait cette liberté, à la fois idéologie et technique de gouvernement, cette liberté doit être comprise à l'intérieur des mutations et transformations des technologies de pouvoir. Et d'une façon plus précise et particulière, la liberté n'est autre chose que le corrélatif de la mise en place des dispositifs de sécurité. Un dispositif de sécurité ne peut bien marcher [...] qu'à la condition, justement, que l'on donne quelque chose qui est la liberté, au sens moderne [...] Et c'est cette liberté de circulation, au sens large du terme, [...] qu'il faut entendre, je crois, par le mot de liberté, et la comprendre comme étant une des faces, um des aspects, une des dimensions de la mise en place des dispositifs de sécurité²⁷.

²⁵ Ref. 22. Tradução livre: “...como consequência de um campo teórico apenas como um episódio na mutação das tecnologias de energia e na [...] implementação dessa técnica de dispositivos de segurança [que é] uma das características das sociedades modernas”.

²⁶ MACLEOD, Alex. Les études de sécurité : du constructivisme dominant au constructivisme critique. *Cultures & Conflicts*, vol. 54, no 2. 2004.

²⁷ Ref. 20. p. 50. Tradução livre: “O fato é que essa liberdade, tanto ideológica quanto governamental, deve ser entendida dentro das mutações e transformações das tecnologias do poder. E, de uma maneira mais precisa e específica, a liberdade nada mais é do que o correlato da instalação de dispositivos de segurança. Um dispositivo de segurança só pode funcionar bem [...] apenas com a condição de darmos algo que é liberdade, no sentido moderno [...] E é essa liberdade de movimento, no sentido amplo de termo, [...] que devemos entender, acredito, pela palavra liberdade, e entendê-la como uma das faces, um dos aspectos, uma das dimensões da implementação de dispositivos de segurança”.

Esta forma de poder, que visa regular a partir dos elementos físicos, não pode existir sem liberdade individual. A liberdade e seu exercício, que devemos medir, antecipar e orientar na boa direção "...é antes de tudo uma tecnologia de poder²⁸" instauradora da segurança no âmbito social.

Dissemos que as Instituições promotoras deste Curso de pós Doutorado isolaram e privilegiaram o tema das políticas públicas promotoras da segurança em razão de o tema ensejar um fecundo debate sobre como é e deve ser concebido hoje, se pretendemos dotar de fundamentos a democracia nas políticas de crise, no discurso e modo de conceber e implementar segurança pública²⁹.

Creemos que os pós doutores e o especialista que frequentou o curso dadas as suas qualificações alinhem seus relatórios ao que expressamos em linhas gerais nesta reflexão. Ao tornarmos público o conjunto dos 5 ensaios pós doutorais e 1 de especialização, todos frutos da investigação que cada pesquisador efetivou sistematicamente, apoiados que foram por seus respectivos supervisores, conferimos a *quiditas* de cada um dos textos, que convergem para o debate do Direito Humano à segurança, tanto em perspectiva individual, quanto coletiva, internacional o cidadão pensada como resultante de políticas públicas elaboradas com rigor, acompanhadas em sua execução com acuidade, e avaliadas com a transparência requerida.

Isto comprova-se no objetivo declarado por:

1. REZENDE, que pensa a possibilidade de construção de uma cidade sustentável mediante a efetividade e a integração de políticas públicas nas dimensões social, ambiental e econômica, em sincronia com os objetivos do milênio;
2. SANTOS, quando propõe pensar, em seus fundamentos, o paradigma restaurativo como uma alternativa capaz de substituir o cárcere e ou contribuir com as finalidades da execução da pena tradicionalmente imposta;
3. OLIVEIRA, ao considerar que a inclusão das famílias na atenção psicossocial é indispensável para a efetivação do processo de resignificação e de humanização da loucura na sociedade, sobretudo quando se pensa a contínua reestruturação da

²⁸ Ref. 23.

²⁹ QUINTEIRO, María Esther Martínez. La expansividad del discurso sobre el «Derecho humano de seguridad», un «derecho síntesis». Concreciones y etiología. In: Studia Histórica. Historia Contemporânea. 36, 2018, pp. 35-70.

alternativa institucional ao manicômio, que no Brasil foi concebida, sobretudo, pelos Centros de Atenção Psicossocial;

4. ARAÚJO, que, tanto em benefício dos presos como dos funcionários das prisões, enseja pensar os fundamentos de um conjunto de ações que funcionem para a prevenção de transtornos mentais nos agentes estaduais de execução penal, dada a volumosa casuística documentada e visitada pelo autor para, considerando esta realidade, assumir o desafio de pensar encaminhamentos do problema quais políticas públicas;
5. RÊGO, sublinhando, ao inquirir os dispositivos legais disponíveis para os agentes de segurança pública, que, há casos em que, em enfrentamento da violência e do crime, são autorizados a usar dos "excludentes de ilicitud", embora nos limites das normativas internacionais sobre a matéria, normativas a serem validadas pelos países que subscrevem os pactos internacionais e que se desejam democráticos; e finalmente
6. TAMER, que parte do pressuposto de que a implementação efetiva dos direitos sociais seria pré-requisito imprescindível e primordial, além de não ser totalmente suficiente, para o combate da delinquência.

Na condição de diretores científicos e supervisores dos trabalhos aqui reunidos, podemos assinalar que dispomos de um estado da arte produzido por um grupo de pesquisadores doutores, com amplo background acadêmico e profissional, que emprestaram as suas competências intelectuais e suas ferramentas de investigação e seus particulares pontos de vista, para contribuir a adensar o debate em torno de políticas públicas promotoras de segurança social.

Expressamos nossa gratidão ao ex-reitor Alfredo Rodrigues Marques/UPT/Portugal e a aos atuais Magníficos Reitores Sebastião Feye de Azevedo/UPT/Portugal e Márcia Barros/UNIFACS/Bahia-Brasil, bem como ao Presidente do Centro de Estudos Constitucionais e de Gestão Pública/CECGP/Maranhão-Brasil, Sergio Vitor Tamer, pelo apoio e estabelecimento das condições que tornaram possível a execução do segundo curso de Pós Doutorado entre nossas instituições. Agradecemos aos: Coordenadora Geral do Stricto

Sensu e do Programa em Desenvolvimento Regional e Urbano, Carolina Spínola; Coordenador do Programa *direito, governança e políticas públicas*, José Gileá de Souza (ambos da /UNIFACS-Brasil); ex-Vice-Reitor para a *investigação* e internacionalização da UPT, José Caramelo Gomes e atual Vice-reitor, Carlos Brito, ao director do IJP/UPT Wladimir Brito; Diretora do Departamento de Direito, Maria Manuela Magalhães (ambos da UPT-Portugal), que envidaram esforços na institucionalização e internacionalização do Curso. À Coordenação Executiva, que dos dois lados do Atlântico contou com a eficácia nas tarefas logísticas das Professoras Ana Cláudia Campina/UPT/Portugal e Diana Fernandes dos Santos Faraon/IO-UNIFACS/Brasil.

Por fim, manifestamos nosso apreço pelos pós doutores e especialista, que abraçaram a investigação de alto nível com entusiasmo, seja nos encontros presenciais, bem como nos virtuais, seja no reconhecido sacrifício de reservar nas respectivas agendas o tempo de dedicação necessário para joeirar o melhor em termos de autores, teorias, conceitos, métodos, técnicas, documentos que deram solidez às investigações que certificamos e as instituições que representamos chancelam.

Que o fruto deste movimento internacional perdure. Que nossos laços se fortaleçam para que personifiquemos, em equipes competentes, as ações e ideias nas quais acreditamos, informadoras do valor dos Direitos Humanos, sempre mais indispensáveis em um século XXI que avança exigindo que a pauta os estados, das instituições e das pessoas voltadas para o seu fortalecimento seja reiterada.

Salvador e Oporto

Maio de 2020

Prof^ª. Dra. María Esther Martínez Quinteiro/UPT-Portugal

Prof. Dr. José Euclimar Xavier de Menezes/UNIFACS-Brasil

Diretores Científicos

Editores deste Ebook

Referências

- ARENDDT, Hannah. O que é a política. RJ: Bertrand Brasil. 2002. ISBN 85-286-0640-6
- AYOOB, Mohamed. Defining Security: A Subaltern Realist Perspective. In: KRAUSE, K. and WILLIAMS, M.C. (Eds). *Critical Security Studies, Concepts and Cases*. London: UCL Press. 1997. Pp 121–148. ISBN: 0-203-81000-7,
- BOOTH, Ken. War, Security and Strategy: towards a doctrine for stable peace. In: BOOTH, Ken (Ed.). *New thinking About Strategy and International Relations*. London: Harper Collins. 1991. ISBN: 9780044454151.
- BURKE, Peter (Org.). *A Escrita da História: Novas Perspectivas*. São Paulo: *Editora da Universidade Estadual Paulista*. 1992. ISBN: 978-85-88532-29-8.
- BUZAN, Barry, WÆVER, Ole et DE WILDE, Jaap. *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers. 1998. ISBN: 9781555877842.
- CASE COLLECTIVE (2006). *Critical Approaches to Security in Europe: A Network Manifesto*. In: *Security Dialogue*, Vol. 37. N° 4. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0967010606073085>.
- FIERKE, Karin. *Critical Approaches to International Security*. Cambridge: Polity Press. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/00223433080450010804>.
- FOUCAULT, Michel. *Sécurité, territoire, population*. Paris: Gallimard/Seuil. 2004. ISBN: 9782020307994
- FREUD, S. De guerra y muerte. Temas de actualidad, In: Strachey, J. (Ed.), *Sigmund Freud. Obras Completas (Vol. 14)*. Buenos Aires: *Amorrortu*. 1915-2000. ISBN: 978-950-518-577-1.
- GIARD, Luce (Dir). *Michel Foucault: Lire L'oeuvre*. Grenoble: Eds. Jérôme Millon. 1992. ISBN-13: 978-2841372799.
- KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael. *Critical Security Studies. Concepts and Cases*. London: Routledge. 1997. Disponível em: www.jstor.org/stable/10.5749/j.ctttv088.
- MACLEOD, Alex. Les études de sécurité: du constructivisme dominant au constructivisme critique. In: *Cultures & Conflits*. Vol. 54. N° 2. 2004. Disponível em: <https://www.cairn.info/journal-cultures-et-conflits-2004-2-page-3.htm>.

MARTÍNEZ QUINTEIRO, María Esther. La expansividad del discurso sobre el «Derecho Humano de Seguridad», un «derecho síntesis». Concreciones y etiología. In: *Studia Histórica. Historia Contemporánea*. (Ejemplar dedicado a Los Derechos Humanos en el septuagésimo aniversario de la Declaración Universal de Naciones Unidas). Vol. 36, 2018, pp. 35-70. ISSN:0213-2087, eISSN2444-7080.

MENEZES, José Euclimar Xavier de, CAMPINA, Ana Cláudia. Direitos humanos em uma sociedade disciplinar? In: PANDO BALLESTEROS, María de la Paz, GARRIDO RODRÍGUEZ, Pedro, MUÑOZ RAMÍREZ, Alicia. (Org.). *El cincuentenario de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de la ONU*. 1ª ed. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2018. ISBN: 978-84-9012-850-3.

MOFETTE, David. Études critiques de la sécurité: quelques contributions théoriques pour une anthropologie de la sécurité. In: *Revue Aspects Sociologiques*. Vol. 9. N°. 1. Université de Laval. Canada. Janvier de 2012. ISSN: 1197-2467

SCHMELZLE, Beatrix; FISCHER, Martina. *Berghof Handbook for Conflict Transformation*. Dialogue Series Issue N°. 7. Berlin: Berghof Research Center, 2009. Disponible em: <www.berghofhandbook.net>.

TERRIFF, Terry; CROFT, Stuart; JAMES, Lucy; MORGAN, Patrick. "Peace Studies". In: *Security Studies Today*. Cambridge, United Kingdom: Polity Press. 1999. ISBN: 0-7456-1773-5.

WAEVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: RONNIE D. LIPSCHUTZ (dir.), *On Security*. New-York: Columbia University Press, 1995. ISBN: 9780231102704.

Políticas públicas de desenvolvimento urbano sustentável no Brasil: desafios e perspectivas

REZENDE, Greyce Bernardes de Mello¹

Resumo: Para se almejar uma cidade sustentável são necessárias a efetividade e integração de políticas públicas nas dimensões social, ambiental e econômica, bem como gestão democrática da cidade que permita enfrentar os desafios presentes e futuros. Nesse diapasão, a pesquisa que ensejou este ensaio buscou analisar as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras. Para tanto, através de pesquisa exploratória, bibliográfica e qualitativa com coleta de dados a partir de fontes secundárias, averiguou-se a legislação em vigor desde 1981 até 2019 relativa às políticas públicas de desenvolvimento, a partir do que foi verificada a integração das mesmas com os 17 objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) estipulados pela ONU. O nível de inter-relação entre os ODS e as políticas foi classificado em alto, médio, baixo e muito baixo. Os resultados demonstraram que esses 17 objetivos estão elencados no conjunto das políticas públicas brasileiras. Todavia, verificou-se que poucas políticas públicas obtiveram nível alto de relação com os ODS, principalmente na dimensão social e econômica. Verificou-se também os desafios a serem vencidos pelo Brasil para efetiva implementação de algumas políticas públicas, como acesso universal ao saneamento básico, eliminação dos lixões, erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades sociais. Portanto, ressalta-se a relevância em se buscar a interface entre as políticas públicas e as metas de desenvolvimento sustentável, haja vista que os ODS, além de fazerem parte de uma agenda global, tratam de temas importantes para o desenvolvimento das nações.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável. Políticas Públicas. Cidades sustentáveis.

¹ Graduada em Arquitetura e Urbanismo. Mestre em Planejamento e Infraestrutura urbana pela Universidade Federal de Uberlândia/UFU. Doutora em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande/UFCG. Professora do Mestrado em Gestão e Tecnologia Ambiental e do curso de Engenharia Civil da Universidade Federal de Mato Grosso/UFMT. O trabalho de pesquisa Pós Doutoral foi supervisionado pela Prof. Dr. José Euclimar Xavier de Menezes.

Public policies for sustainable urban development in Brazil: challenges and perspectives

Abstract: In order to aim for a sustainable city, the effectiveness and integration of public policies in the social, environmental and economic dimensions are necessary, as well as democratic management of the city that allows it to face present and future challenges. In this fork, the research that gave rise to this essay sought to analyze public policies aimed at the sustainable development of Brazilian cities. To this end, through exploratory, bibliographic and qualitative research with data collection from secondary sources, the legislation in force from 1981 to 2019 regarding public development policies was investigated, from which it was verified their integration with the 17 sustainable development Goals (SDGs) stipulated by the United Nations. The level of interrelationship between the SDGs and policies was classified as high, medium, low and very low. The results showed that these 17 objectives are listed in the set of Brazilian public policies. However, it was found that few public policies have achieved a high level of relationship with the SDGs, especially in the social and economic dimension. There were also challenges to be overcome by Brazil for the effective implementation of some public policies, such as universal access to basic sanitation, elimination of landfills, poverty eradication and reduction of social inequalities. Therefore, the relevance of seeking an interface between public policies and sustainable development goals is emphasized, given that the SDGs, in addition to being part of a global agenda, address important issues for the development of nations.

Keywords: Sustainable development. Public policies. Sustainable cities.

Introdução

É notório que desde o fim do século XX os temas relacionados ao desenvolvimento sustentável começaram a ser debatidos, mormente aqueles relacionados à degradação dos recursos naturais em razão do modelo de consumo da população. Inicialmente, em 1972, com a publicação do relatório “Os Limites do Crescimento” do Clube de Roma e a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo. Posteriormente, ocorreram as seguintes conferências sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável: Em **1992** ocorreu no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92). Dez anos depois, em **2002**, ocorreu em Johannesburgo, a Rio+10 e em **2012**, no Rio de Janeiro, a Rio+20. Recentemente, em setembro de **2015**, ocorreu a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável em Nova York. Nesse encontro, todos os países da ONU definiram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Tais conferências, basicamente gravitam em torno de duas temáticas centrais: crescimento econômico desmedido e a exaustão dos recursos naturais. Obviamente, nesses quase cinquenta anos desde a Conferência de Estocolmo houve uma evolução do tratamento do tema ambiental, que inicialmente era visto de maneira isolada e passou, a partir da primeira Conferência do Rio, a ser tratado no âmbito mais amplo do desenvolvimento sustentável.²

Atualmente, o conceito de desenvolvimento sustentável, que busca o equilíbrio entre os aspectos sociais, econômicos e ambientais, se consolidou entre as agendas de governo. Para Cavalcanti³, é cada vez mais generalizada a consciência do dever para com as necessidades das gerações futuras e os limites que a natureza e o meio ambiente impõem. Intui-se que a base física da qual se retira o sustento do homem não pode ser sobrecarregada impune e indefinidamente.

Nesse âmbito, uma cidade é considerada sustentável na medida em que propicia a seus habitantes um ambiente construído saudável e seguro, reduz as desigualdades sociais, evita a degradação do seu sistema ambiental, bem como articula políticas públicas e ações de cidadania que permitam enfrentar os desafios presentes e futuros. As medidas mais

² LAGO, André Aranha Corrêa do. Conferências de Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

³ CAVALCANTI, Clóvis. Condicionantes biofísicos da economia e suas implicações quanto à noção do desenvolvimento sustentável. In: ROMEIRO, Ademar Ribeiro et al (Orgs.). Economia do meio ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais. Campinas: Ed. Unicamp. 2001.

apropriadas para a sustentabilidade local, portanto, estão relacionadas às políticas públicas visando à integração das dimensões social, ambiental⁴ e econômica⁵.

Dessa forma, para se almejar uma cidade sustentável são necessárias a integração e efetividade de políticas públicas, bem como a gestão democrática da cidade. ⁶ ⁷Conforme dispõe o art. 1º da Resolução 41/128 de 1986⁸ da Organização das Nações Unidas (ONU), o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, de forma que qualquer pessoa está apta a participar desse desenvolvimento, seja no campo econômico, social, cultural ou político, cujos direitos humanos devem ser plenamente respeitados.

É nesse contexto que se justifica a presente pesquisa, sendo de grande relevância uma abordagem do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras pela perspectiva da interação das políticas públicas, considerando o papel estratégico dessas políticas de Estado. Para tanto, pretende-se responder a seguinte questão:

Como a falta de uma interface entre as políticas públicas setoriais influencia na efetivação do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras?

Parte-se da premissa que as políticas públicas setoriais são desenvolvidas de forma isolada, contribuindo para uma busca ineficiente da sustentabilidade local.

O objetivo da pesquisa da qual deriva o presente ensaio foi analisar as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras.

Para tanto, através de pesquisa exploratória, bibliográfica e qualitativa com coleta de dados a partir de fontes secundárias⁹, analisou-se a legislação em vigor desde 1981 até 2019 relativa às políticas públicas de desenvolvimento. Inicialmente, através da leitura dos princípios, objetivos e fundamentos de cada lei, elaborou-se um quadro demonstrando a existência ou não de interface entre as políticas públicas, posteriormente foi verificada a relação das políticas nacionais com os eixos temáticos da garantia à cidade sustentável

⁴ REZENDE, Greyce Bernardes de Mello et al. Sustentabilidade de Barra do Garças sob a Ótica do Índice de Desenvolvimento Sustentável para Municípios. Revista Desenvolvimento em Questão. 2017. vol. 15. n.º 39.

⁵ CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde et al. Índice de Desenvolvimento Sustentável para Municípios: uma proposta de metodologia com a participação de atores sociais e institucionais. In: CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde (Org.). Desenvolvimento sustentável e sistemas de indicadores de sustentabilidade: formas de aplicação em contextos geográficos diversos e contingências específicas. Campina Grande: Ed. UFCG, 2010.

⁶ BUONAMICI, Sergio Claro. Cidadania e participação no Direito a cidades sustentáveis: diretrizes gerais e instrumentos de política urbana na Lei n. 10.257, de 10-07-2001 (Estatuto da Cidade). Leme: J.H.Mizuno, 2015.

⁷ LEITE, Carlos. Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012

⁸ ONU. Resolução 41/128.1986.

⁹ Ref.19.

(habitação, saneamento, mobilidade, serviços públicos, trabalho e lazer) e por último foi averiguada a integração das mesmas com os 17 objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) estipulados pela ONU.

Dessa forma, no primeiro capítulo, apresenta-se definições de políticas públicas bem como verifica-se a integração das políticas públicas nacionais. O segundo capítulo trata da relação das políticas nacionais com os temas vinculados à cidade sustentável. O terceiro capítulo discorre sobre desenvolvimento sustentável e posteriormente apresenta-se os resultados referentes da relação entre as políticas públicas nacionais e os objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS).

Estatuto das políticas públicas no Brasil

Os estudos sobre políticas públicas são relativamente recentes no Brasil. Não existe uma única concepção, nem melhor definição sobre o que seja política pública, o que pode indicar fatores arbitrários presentes nos esforços conceituais, pois não há consenso na literatura especializada.¹⁰

Em que pese o entendimento da referida autora, compreende-se que uma definição coerente é aquela apresentada por Peters¹¹: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de representação e que influenciam a vida dos cidadãos. Em sentido semelhante afirma Bucci:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.¹²

Para a autora, a política pública deve buscar a realização de objetivos definidos, elencando as prioridades, os meios necessários para sua execução e o intervalo de tempo que se espera atingir os resultados almejados. O objetivo de uma política pública é resolver um

¹⁰ SOUZA, Celina. A Introdução Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias. 2006, vol. 8, nº 16.

¹¹ PETERS, Guy. American Public Policy: promise and performance. 9 edição. London: Sage publication. 1989.

¹² BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (coord.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p.49.

problema social definido politicamente como um tema que é de competência da esfera pública.

13

As políticas públicas são programas de Estado que visam, por meio da combinação eficiente dos órgãos governamentais e sociais cumprir os objetivos traçados na Constituição Federal de 1988, na busca pela efetivação dos direitos fundamentais das atuais e futuras populações.¹⁴

Saravia¹⁵ menciona que o processo de política pública passa por diversos estágios, em que cada um deles, os atores, as coalizões e as ênfases são diferentes. Segundo o autor, considerando as particularidades e características das administrações públicas latinoamericanas, têm-se as seguintes etapas:

Agenda => elaboração => formulação => implementação => execução => acompanhamento
=> avaliação

Em apertada síntese, destaca-se cada item conforme posição do autor: a agenda consiste na inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda do poder público; a elaboração compreende na identificação de um problema atual, a determinação das possíveis alternativas para sua solução e o estabelecimento de prioridades; a formulação inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente; a implementação, trata-se da preparação para se colocar em prática determinada política pública, da elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la; a execução é o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política; o acompanhamento é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade; e, por fim, a avaliação consiste na mensuração e análise, a posteriori, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas.

¹³ SUBIRATS, Joan, KNOEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel, 2008.

¹⁴ GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. *Direito e Desenvolvimento* [online]. vol. 9, nº. 2, p. 155-178, ago./dez, 2018.

¹⁵ SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Políticas públicas. Brasília: ENAP, 2006.

A avaliação é a área de política pública que mais tem se desenvolvido nos últimos tempos. “É o caso da França que criou, em 1990, o Comitê Interministerial de Avaliação e o Conselho Científico de Avaliação, substituídos em 1998 pelo Conselho Nacional de Avaliação. É também o caso da Espanha que criou, em dezembro de 2006, a Agência Estatal de Avaliação das Políticas Públicas e da Qualidade dos Serviços.”¹⁶

No Brasil, as políticas públicas podem ser formuladas principalmente por iniciativa dos poderes executivo ou legislativo, a partir de demandas e propostas da sociedade; sendo que a participação da sociedade na formulação, acompanhamento e avaliação em alguns casos é assegurada na própria lei que as institui.¹⁷

O processo de redemocratização nos anos 80, e a preocupação em “reformular o Estado” no sentido de democratizar o acesso a serviços e à participação política deram impulso a uma descentralização e ênfase na participação democrática, sendo estas encaradas como a forma institucional “superior” para o enfrentamento da então chamada “dívida social” do Estado brasileiro para com seus cidadãos.¹⁸

De fato, até a constituição de 1988 a formulação de políticas públicas no Brasil era centralizada na esfera federal, cabendo aos Estados e municípios apenas a execução das políticas. Após a promulgação da constituição, entretanto, esses níveis de governo ganham papel fundamental. A incapacidade de lidar com problemas complexos e extensos por parte dos governos centrais conduziram a um movimento de descentralização nas esferas estadual e principalmente municipal. Os governos locais passam a ocupar um papel central na formulação e implementação de políticas públicas, com o que supostamente haveria maior capacidade de acompanhamento e controle dos projetos.¹⁹

A constituição federal de 1988 também institui as competências da União, Estados e municípios (artigos 21 a 24). Segundo Lopes²⁰ “no caso de competências exclusivas de um ente federado o desafio da integração é eminentemente intersetorial (ou horizontal) dentro da

¹⁶ Ref. 14, p.13.

¹⁷ MARINHO, Jefferson Luiz Alves. Tratamento de resíduos da construção civil: parcerias e políticas públicas visando a sustentabilidade. XI Seminário Nacional de Demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea. 2011.

¹⁸ HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

¹⁹ REIS, Alexandre; TURETA, César; BRITO, Mozar José de. Gestão de Resíduos Sólidos e Políticas Públicas: reflexões substantivas acerca de uma proposta de inclusão social pelo trabalho. Anais. Encontro Nacional de Engenharia Produção, 25. Porto Alegre, 2005.

²⁰ LOPES, Alberto (org.) Políticas públicas para cidades sustentáveis: integração intersetorial, federativa e territorial. Rio de Janeiro: IBAM, MCTIC, 2016. p.48

mesma esfera de governo. No caso de competências comuns, a integração federativa (ou vertical) se impõe como decisiva para o êxito complementar e capilar da implementação das políticas públicas para as cidades.”

Dentro desse contexto, foi realizado um levantamento da legislação brasileira que institui políticas públicas que se relacionassem com as dimensões do desenvolvimento sustentável: dimensão social, ambiental e econômica.

Foram estudados trinta e nove atos normativos, dentre leis, decretos, portarias que instituem políticas nacionais, dentre eles o Estatuto da Cidade, Estatuto da Metrópole, Estatuto da Juventude e Diretrizes e bases da educação nacional. Os dois primeiros estatutos relacionados foram incluídos principalmente em razão do caráter multifacetário ligado ao planejamento das cidades.

As leis estudadas estão listadas no Quadro 1 e foram divididas em três dimensões: 1) dimensão ambiental e urbana; 2) dimensão econômica, agricultura e aquicultura e 3) dimensão social.

Quadro 1 – Leis/decretos/portarias que instituem as políticas públicas analisadas

Dimensão ambiental e urbana			
Ano	Lei/Decreto	Sigla	Política Nacional
1981	Lei 6.938	PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
1997	Lei 9.433	PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
1997	Lei 9.478	PEN	Política Energética Nacional
1999	Lei 9.795	PNEA	Política Nacional de Educação Ambiental
2001	Lei 10.257	EC	Estatuto da Cidade
2001	Lei 10.295	PNCURE	Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia
2002	Decreto 4.339	PNBiod	Política Nacional de Biodiversidade
2005	Lei 11.124	PNH	Política Nacional de Habitação
2007	Lei 11.445	DNSB	Diretrizes nacionais para o saneamento básico
2009	Lei 12.187	PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
2010	Lei 12.305	PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
2012	Lei 12.587	PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
2012	Lei 12.608	PNPDEC	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
2015	Lei 13.089	EM	Estatuto da Metrópole
2015	Lei 13.153	PNCDS	Política Nacional de combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca
2015	Lei n. 13186	PECS	Política de Educação para o Consumo Sustentável
2017	Lei. 13.576	RenovaBio	Política Nacional de biocombustíveis
2019	Decreto 9810	PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
Dimensão econômica, agricultura e aquicultura			
Ano	Lei/Decreto	Sigla	Política Nacional
1991	Lei 8171	PA	Política Agrícola
2006	Lei 11.326	PNAF	Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais

2008	Lei 11.771	PNT	Política Nacional de Turismo
2009	Lei 11.959	PNDS	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca
2010	Lei 12.188	PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária
2012	Decreto 7.794	PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.
2013	Lei 12.787	PNIr	Política Nacional de Irrigação
2013	Lei 12.805	PNILPF	Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta
2017	Decreto 8.972	PNRVN	Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa.
Dimensão social			
Ano	Lei/Decreto	Sigla	Política Nacional
1990	Lei 8.069	ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
1994	Lei 8.842	PNI	Política nacional do idoso
1996	Lei 9.394	DBEN	Diretrizes e bases da educação nacional
1999	Decreto 3298	PNIPPD	Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
2003	Decreto 4.886	PNPIR	Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
2007	Decreto 6.040	PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
2010	Decreto 7.272	PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
2012	Decreto 7.747	PNGATI	Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas
2013	Lei 12.852	EJ	Estatuto da Juventude
2014	Portaria 2.446	PNPS	Política Nacional de Promoção da Saúde
2018	Lei 13.675	PNSPDS	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
2019	Decreto 765	PNA	Política Nacional de Alfabetização

Fonte: elaborado pela autora

Observa-se que foram analisadas desde a Política Nacional do Meio Ambiente, datada de 1981 até a Política Nacional de Alfabetização de 2019. Essa linha do tempo demonstra que, do ponto de vista jurídico, o Brasil apresenta avanços, com uma legislação complexa abarcando os mais diversos temas.

No entanto, Lopes²¹ afirma que, não necessariamente, a existência de uma grande quantidade de políticas significa que elas serão efetivamente implementadas. O autor salienta que uma efetiva gestão das políticas pressupõe o fortalecimento do que chama de “mecanismos de gestão do Estado”, os quais, geralmente são definidos na lei que institui as políticas.

Após o levantamento dos atos normativos que instituem as políticas públicas nacionais voltadas à sustentabilidade urbana, foram analisados seus objetivos, diretrizes e fundamentos para tentar constatar interesses semelhantes, ou seja, se havia uma inter-relação entre si. O produto final foi a elaboração de quadros demonstrando a existência ou não de interface entre as políticas nacionais, constando o(s) artigo(s) das referidas leis nas quais foi verificada tal

²¹ Ref. 19.

interface. Os quadros 6 e 7 podem ser observados no Apêndice A.

No quesito inter-relação, de um modo geral, a redação das leis a partir de 2000 foi mais objetiva, citando de forma nominal sua relação com outras políticas, ou a justificativa de sua criação, como por exemplo, compromissos assumidos internacionalmente, como ocorre na Política Nacional da Biodiversidade (PNBio) de 2002. Veja-se:

Considerando os compromissos assumidos pelo Brasil ao assinar a Convenção sobre Diversidade Biológica, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, em 1992, a qual foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994, e promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998;

Considerando o disposto no art. 225 da Constituição, na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, na Declaração do Rio e na Agenda 21, ambas assinadas pelo Brasil em 1992, durante a CNUMAD, e nas demais normas vigentes relativas à biodiversidade; e

Considerando que o desenvolvimento de estratégias, políticas, planos e programas nacionais de biodiversidade é um dos principais compromissos assumidos pelos países membros da Convenção sobre Diversidade Biológica.²²

Observou-se também que as políticas com maior nível de inter-relação com demais políticas nacionais são: Política Nacional de Biodiversidade - PNBio (Decreto 4.339/2002); Diretrizes nacionais para o saneamento básico -DNSB (Lei 11445/2007); Estatuto da Cidade - EC (Lei 10.257/2013); Política Nacional de combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca - PNDME (Lei 13153/2015); Estatuto da Juventude – EC (Lei 12.852/2013) e Política Agrícola -PA (Lei 8171/1991).

A Lei 11.445/2007, que instituiu as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (DNSB), indica claramente como diretriz a adoção da bacia hidrográfica como unidade territorial (art.48-X) e o princípio fundamental relativo à integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos (art. 2-XII), demonstrando uma necessária inter-relação com a Política Nacional de Recursos Hídricos. A DNSB também aponta como um de seus objetivos a promoção da educação ambiental para a economia de água (art.49-XII), remetendo-se à Política Nacional de Educação Ambiental (Lei 9.795/1999).

A DNSB também indica a relação com diversas outras políticas, através do princípio fundamental de “articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de

²² BRASIL. Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002. Política nacional da biodiversidade.

habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante”²³ (art 2, VI);

De maneira semelhante, o Estatuto da Cidade, o Estatuto da Juventude, a Política Agrícola, o PNBio, e o PNDME, (que apresentaram forte inter-relação com demais políticas,) também contém na redação de seus princípios, diretrizes e objetivos, a relação existente com as demais políticas.

Por outro lado, algumas políticas nacionais, como Meio Ambiente (Lei 6.938/81) Política Energética Nacional - PEN Lei 9.478/1997; Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA Lei 9.795/1999, Política Nacional do Idoso - PNI Lei 8.842/1994 apresentaram pouca articulação com as demais políticas, talvez por serem elaboradas em longo espaço de tempo entre si, ou seja, num contexto diferente. Já no caso da Política Nacional de biocombustíveis - RenovaBio (Lei 13.576/2017) a falta de inter-relação pode ser explicada por se tratar de uma temática particular e não abrangente.

Outrossim, ressalta-se, em específico, que a política ambiental brasileira se desenvolveu de forma tardia se comparada às demais políticas setoriais, sendo basicamente uma resposta às exigências do movimento internacional ambientalista.

A Política Nacional de Meio Ambiente foi instituída em 1981, ainda sob o governo militar (1964-1985) e representou uma resposta, ainda que atrasada, à conferência mundial sobre meio ambiente de 1972, em Estocolmo. Já a Política Nacional de Recursos Hídricos (1997) e Política Nacional de Educação Ambiental (1999) foram criadas como desdobramentos da Conferência Rio 92.²⁴

Nesse sentido, em que pese esse arcabouço legal é interessante destacar que Sousa²⁵ afirma que os principais obstáculos para a inserção do componente da sustentabilidade no modelo de desenvolvimento econômico do Brasil foi a abordagem setorial corretiva e não integrada da questão ambiental por parte de quem elaborava as políticas públicas à época, somada a uma tendência em não sacrificar o desenvolvimento econômico em detrimento da proteção ambiental.

²³ BRASIL. Lei 11.445, de 05 janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

²⁴ Ref. 19.

²⁵ SOUSA, Ana Cristina Augusto de. A evolução da política ambiental no brasil do século XX. Achegas, n.º 89, 2017.

Outrossim, ainda em relação aos Quadros 6 e 7 do Apêndice A, nos quais nota-se a ausência de interface entre algumas leis nas dimensões ambiental, social e econômica, é também necessário considerar as dificuldades de integração na execução e acompanhamento das políticas públicas a partir da esfera federal devido a descentralização da gestão do governo. Rodrigues-Silveira²⁶ menciona que as exceções seriam as políticas de educação fundamental e saúde, considerados sucesso na transferência de responsabilidades para os municípios.

Um caminho promissor para atingir a efetividade das medidas citadas pode ser a maior ênfase nas etapas de implementação e avaliação das políticas, bem como definição das prioridades e metas pelos conselhos e comitês interministeriais, sempre com garantia da participação da sociedade civil.

Outrossim, em outra frente de estudo foi avaliada a relação entre as política nacionais e as temáticas vinculadas à cidade sustentável conforme abordagem de sequencia.

Políticas públicas nacionais rumo à cidades sustentáveis

As cidades devem dispor de políticas públicas que atendam as necessidades que vão surgindo conforme a sociedade se modifica, equilibrando os objetivos sociais, ambientais, políticos e culturais aos objetivos econômicos, fazendo o uso dos recursos de forma eficiente.

No entanto, no contexto atual observa-se que na prática a tendência tem sido valorizar o processo de crescimento econômico, ignorando os efeitos sociais adversos causados pela valorização econômica em detrimento do social e ambiental. A consequência desse processo são espaços urbanos polarizados socialmente e segregados fisicamente, com problemas de infraestrutura, de locomoção, falta de emprego, especulação imobiliária, habitações precárias, desenho urbano disperso e impactos ambientais.²⁷

Leite aponta que o desafio principal para o poder público é promover transformações espaciais, sociais e econômicas a fim de que as cidades se tornem mais sustentáveis, inclusivas e inteligentes, o que requer um planejamento e gestão pensados com estratégias para curto e longo prazo.²⁸

²⁶ RODRIGUES-SILVEIRA, Rodrigo. Descentralización y focalización del gasto social. *Latin American Research Review*. vol. 46, n.º 3, 2011.

²⁷ ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. *Novos estudos CEBRAP*. n.º 89, 2011.

²⁸ Ref 6.

No Brasil, conforme art. 2º da Lei 10.257/2001²⁹, a garantia do direito a cidades sustentáveis pode ser entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Portanto, foi verificado se as políticas públicas nacionais se correlacionam com essas temáticas ligadas à cidade sustentável. O Quadro 2 representa graficamente os resultados encontrados, no qual o destaque verde indica que há uma relação existente entre a lei que institui uma determinada política pública a um dos temas relativos à cidade sustentável.

Quadro 2 – Relação entre as políticas públicas os temas relativos à cidade sustentável

	Habitação	Saneamento Ambiental	Transporte e mobilidade	Serviço público (Educação/Saúde)	Serviço Público (Segurança)	Trabalho/Lazer
Dimensão ambiental urbana	PNMA	PNMA	PNMA	PNMA	PNMA	PNMA
	PNRH	PNRH	PNRH	PNRH	PNRH	PNRH
	PEN	PEN	PEN	PEN	PEN	PEN
	PNEA	PNEA	PNEA	PNEA	PNEA	PNEA
	EC	EC	EC	EC	EC	EC
	PNCURE	PNCURE	PNCURE	PNCURE	PNCURE	PNCURE
	PNBiod	PNBiod	PNBiod	PNBiod	PNBiod	PNBiod
	PNH	PNH	PNH	PNH	PNH	PNH
	PNDR	PNDR	PNDR	PNDR	PNDR	PNDR
	DNSB	DNSB	DNSB	DNSB	DNSB	DNSB
	PNMC	PNMC	PNMC	PNMC	PNMC	PNMC
	PNRS	PNRS	PNRS	PNRS	PNRS	PNRS
	PNMU	PNMU	PNMU	PNMU	PNMU	PNMU
	PNPDEC	PNPDEC	PNPDEC	PNPDEC	PNPDEC	PNPDEC
	EM	EM	EM	EM	EM	EM
	PNCDMS	PNCDMS	PNCDMS	PNCDMS	PNCDMS	PNCDMS
	PECS	PECS	PECS	PECS	PECS	PECS
RenovaBio	RenovaBio	RenovaBio	RenovaBio	RenovaBio	RenovaBio	
Dimensão social	ECA	ECA	ECA	ECA	ECA	ECA
	PNI	PNI	PNI	PNI	PNI	PNI
	DBEN	DBEN	DBEN	DBEN	DBEN	DBEN
	PNIPPD	PNIPPD	PNIPPD	PNIPPD	PNIPPD	PNIPPD
	PNPIR	PNPIR	PNPIR	PNPIR	PNPIR	PNPIR
	PNPCT	PNPCT	PNPCT	PNPCT	PNPCT	PNPCT
	PNSAN	PNSAN	PNSAN	PNSAN	PNSAN	PNSAN
	PNGATI	PNGATI	PNGATI	PNGATI	PNGATI	PNGATI
	EJ	EJ	EJ	EJ	EJ	EJ
	PNPS	PNPS	PNPS	PNPS	PNPS	PNPS
	PNSPDS	PNSPDS	PNSPDS	PNSPDS	PNSPDS	PNSPDS
	PNA	PNA	PNA	PNA	PNA	PNA
Dimensão econômica	PA	PA	PA	PA	PA	PA
	PNAF	PNAF	PNAF	PNAF	PNAF	PNAF
	PNT	PNT	PNT	PNT	PNT	PNT
	PNDS	PNDS	PNDS	PNDS	PNDS	PNDS
	PNATER	PNATER	PNATER	PNATER	PNATER	PNATER
	PNAPO	PNAPO	PNAPO	PNAPO	PNAPO	PNAPO
	PNIr	PNIr	PNIr	PNIr	PNIr	PNIr
	PNILPF	PNILPF	PNILPF	PNILPF	PNILPF	PNILPF
Proveg	Proveg	Proveg	Proveg	Proveg	Proveg	

²⁹ BRASIL. Lei 10.257/2001. Estatuto da Cidade.

LEGENDA:

	Relação existente		Relação inexistente
--	-------------------	--	---------------------

Fonte: elaborado pela autora

Destaca-se no Quadro 2 a horizontalidade do Estatuto da Cidade (EC), Estatuto das Metrópoles (EM) e Política Agrícola (PA).

De fato, o marco referente ao planejamento urbano no Brasil é o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), que regulamentou os artigos da Constituição Federal que tratam da política urbana (artigos 182 e 183). Para Xavier³⁰ essa lei evoca o desenvolvimento dos municípios tentando frear a reprodução paradigmática das desigualdades sociais, fruto do mal gerido processo de expansão urbana brasileira. Segundo o autor, o padrão urbano presente nas cidades de diferentes tamanhos e perfis econômicos é bastante conhecido: condições de vida distintas nas áreas centrais e periféricas e divisão entre a cidade legal, rica e com infraestrutura e a cidade ilegal, pobre e sem acesso aos equipamentos urbanos e oportunidades de trabalho ou lazer.

Essa dualidade entre “cidade legal” em que concentram-se os investimento públicos e a “cidade ilegal”, na qual predomina o crescimento das ocupações informais em áreas precárias é a expressão das injustiças sociais e representa o próprio agente multiplicador dessa desigualdade³¹. Dessa forma, o Estatuto da Cidade propõe o desafio de reconstrução da ordem urbanística, através de regulamentação da função social da propriedade urbana e combate à especulação imobiliária.

O art. 39 do Estatuto da Cidade regimenta o Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana previsto também no §º 1º do art. 182 da Constituição, o qual se torna uma parte integrante do processo de planejamento municipal. É também um instrumento importante para o controle do crescimento ordenado da cidade, e conseqüentemente essencial para o desenvolvimento urbano, potencializando a integração da política fundiária, da habitação, do saneamento básico e da mobilidade; regulamentando, por fim, diretrizes para saúde, educação, cultura, lazer, segurança e meio ambiente³², razão pela

³⁰ XAVIER, Laécio Noronha. Estatuto da Cidade: Caixa de Ferramentas do Planejamento Urbano no Brasil. In: Anais do CONPEDI, Florianópolis: Publica Direito, vol. 1. 2012.

³¹ MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

³² REZENDE, Greyce Bernardes de Mello; CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde. Participação democrática e o Conselho da Cidade: Contribuições para o desenvolvimento local em Rio Verde – GO. Revista Espacios. vol. 37, n.º 12, 2016.

qual se denota a horizontalidade do EC nos temas relativos à cidade sustentável apresentados no Quadro 2.

Nessa seara, Saule Júnior³³ pondera que o Plano Diretor garante o enfrentamento dos problemas das desigualdades sociais nas cidades porque dispõe de diretrizes, políticas e instrumentos específicos de Política Urbana; destacando que para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, dentre outros, os seguintes instrumentos: conselhos municipais de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; e iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, conforme previsto no artigo 43, Lei 10257/2001. Buonamici³⁴ elucida que tamanha importância do Plano Diretor como instrumento de planejamento participativo que a Lei sujeita o agente público responsável às sanções de improbidade administrativa se desrespeitar as obrigações de participação popular, de publicidade e acesso às informações na elaboração, implementação e fiscalização.

No entanto, é possível que durante a elaboração do Plano Diretor não ocorra uma efetiva participação democrática nas discussões e decisões do desenvolvimento da cidade, sendo que alguns pontos críticos são comuns: a utilização *pro forma* dos instrumentos de participação, em que muitos aspectos mencionados na etapa de diagnóstico não são vislumbrados na etapa de formulação e implementação do PD; ausência de uma ampla discussão com todos os setores da sociedade, em que muitas vezes prevalecem os interesses de setores específicos; falta de efetivação dos instrumentos de gestão democrática na etapa de implementação do PD, pelo que a atuação dos conselhos municipais merece destaque.³⁵

Por sua vez, o Estatuto da Metrópole também tem bastante relevância em se tratando de temas relativos ao desenvolvimento urbano, bem como a sustentabilidade, abrangendo a gestão e execução de funções públicas em regiões metropolitanas.

No Brasil, são reconhecidos 15 espaços urbanos metropolitanos: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza,

³³ SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade - Instrumento de Reforma Urbana. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, Cadernos Pólis 4. 2001.

³⁴ Ref. 5.

³⁵ SANTOS, Matheus Henrique de Souza. Análise da revisão do Plano Diretor de Araraquara-SP (2014): Em discussão o papel do Legislativo e os pilares da participação no planejamento urbano. Dissertação de mestrado, Unesp, Araraquara, 2018; PEREIRA, Rafaela Rodrigues. Gestão territorial e plano diretor: análise crítica do processo de elaboração do plano diretor de Nova friburgo / RJ. Boletim Gaúcho de Geografia. n.º 37, 2011; MACHADO, Anselmo Belém. O Plano diretor de Aracaju e suas contradições: uma análise preliminar. Revista do departamento de Geografia. n.º 24, 2012.

Campinas, Manaus, Vitória, Goiânia, Belém e Florianópolis. Além de concentrarem boa parte da população urbana brasileira, alguns desses espaços são referências em relação às atividades produtivas no cenário nacional.³⁶

São comuns os problemas urbanos nas áreas conurbadas³⁷, como problemas nos transportes, abastecimento de água, esgoto, uso do solo, etc. Para solucionar os problemas nas regiões metropolitanas, cada região tem um planejamento integrado de seu desenvolvimento urbano, uma vez que demandam por políticas e decisões que envolvam toda região.³⁸

Verificou-se no Quadro 2, baixa integração de políticas envolvendo Habitação, Segurança e do Sistema de Transporte Coletivo e Mobilidade. Poucas políticas mostram relação com esses eixos. Sobre esse último, menciona-se a dificuldade de fortalecer a política voltada para a promoção do transporte de massa em detrimento das questões culturais em torno do uso do automóvel.

A política nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) é instituída pela Lei 12.587/2012. De acordo com a norma, o município é o agente implementador da Política e a União deve subsidiá-lo, por meio de instrumentos políticos na sua implementação. Ao analisar a implementação da referida política através de seus instrumentos, Cortizo constatou que: “a União tem disponibilizado basicamente instrumentos de nodalidade e de tesouro para a implementação da Política pelo municípios. Ferramentas que, ao se destinarem à implementação de políticas complexas, como são aquelas que lidam com mudança de hábito, condição que se enquadra a PNMU, necessitam ser combinadas com outros instrumentos, como os de coordenação e de autoridade”³⁹. Tal questão reflete a pouca aderência do municípios aos instrumentos disponibilizados pela União.

Outrossim, verifica-se a alteração dos prazos para que os municípios elaborem os Planos de Mobilidade Urbana, que seria até 2015. Recentemente este prazo foi alterado para 2021 por meio da Medida Provisória n.906/2019. Essa postergação da elaboração dos planos

³⁶ POLON, Luana. Metrôpoles do Brasil. 2018.

³⁷ Conurbação é a unificação da mancha urbana de duas ou mais cidades, em consequência de seu crescimento geográfico. Grande Enciclopédia Larousse Cultural. São Paulo: Nova Cultural, 1998. v. 7, p. 1601.

³⁸ Ref. 37.

³⁹ Classificação para os instrumentos políticos baseada em quatro categorias de recurso de controle do governo: Nodalidade, Autoridade, Tesouro e Organização. A modalidade, um “nó”, significa a capacidade do governo operar como um ponto central de contato em uma rede de informação; a autoridade é o poder legal do governo e outras fontes de legitimidade; o tesouro os ativos e recursos relacionados a valor do governo; e a organização a capacidade de ação direta do governo por meio, por exemplo, da burocracia. CORTIZO, Guadiana Lopes. Análise da implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana por meio dos seus instrumentos. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

de mobilidade urbana denota uma dificuldade de implementação de um transporte público efetivo e repercute no deslocamento das pessoas nos municípios.

Para Gomide ⁴⁰ a privação do acesso da população de baixa renda das grandes metrópoles brasileiras aos serviços de transporte coletivo, além de agredir seu direito previsto na CF de 1988, reduz as suas oportunidades, uma vez que inviabiliza o acesso desta parcela da população a serviços básicos que devem ser oferecidos nas cidades, tais como educação, saúde lazer e emprego. Pode-se afirmar que a imobilidade física, em razão da falta de acesso, contribui para a imobilidade social, dadas as limitações à inserção no mercado de trabalho⁴¹.

Gomide ⁴² ainda aponta que, para o ano de 2002, o número de deslocamentos da parcela da população, com renda familiar maior que 20 salários mínimos, atingiu o dobro do valor referente às famílias com níveis mais baixos de renda. Sendo que para as famílias com rendas familiares de até três salários mínimos mensais, ocorre o predomínio de viagens a pé. O autor destaca ainda dois fatores que influenciam a exclusão do acesso das famílias de baixa renda, a saber: as tarifas elevadas dos serviços, incompatíveis com seu rendimento, e a oferta inadequada dos serviços, a qual implica nos constantes atrasos e com pontos de parada muito distantes, especialmente para as áreas periféricas da cidades. Esses aspectos aprofundam a segregação social.

O sistema de mobilidade urbana deve integrar as formas de mobilidade de cada cidadão, de acordo com as necessidades e condições de cada indivíduo. Trata-se de um ponto chave para atingir uma cidade fluida e que viabilize ao cidadão caminhos acessíveis e ecoeficientes.

O sistema viário deve ser articulado de forma segura e propícia para o sistema de transporte coletivo, a circulação de bicicletas, áreas verdes e principais equipamentos urbanos. Dessa forma, conciliar as necessidades urbanas sociais e ambientais e a integração com o seu entorno ao planejar o sistema de mobilidade urbana viabiliza cidades sustentáveis e universaliza seu acesso.

Conforme pode ser observado no Quadro 2, os temas Habitação, Segurança e Mobilidade possuem pouca inter-relação, diferentemente do que ocorre com o saneamento

⁴⁰ GOMIDE, Alexandre de Ávila. Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Revista do Ipea. 2006, vol. 1.

⁴¹ ALVES, Glória da Anunciação. A mobilidade/imobilidade na produção do espaço metropolitano. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (Orgs.) A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2013.

⁴² Ref. 40.

ambiental. Note-se que há relação nas três dimensões, haja vista sua importância na dimensão econômica (por exemplo para a Política Agrícola - PA) bem como para a dimensão social, quando afeta diretamente na saúde da população. Para a dimensão urbana e ambiental, possui relação com diversas políticas públicas, tendo em vista que as cidades devem dispor desse tipo de infraestrutura para garantir a preservação ambiental.

Segundo o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em 2017⁴³, 2,1 bilhões de pessoas não possuíam acesso a serviços básicos de saneamento e estima-se que cerca de um quarto da população urbana dos países do 3º mundo não têm acesso à água potável, evidenciando que a busca por cidades sustentáveis está intimamente ligada à garantia de direitos básicos.

A Assembleia Geral da ONU aprovou a Resolução n.º 70/169 de 2015 que reconhece o acesso ao saneamento básico como direito humano.⁴⁴ Essa resolução não é um tratado internacional, mas é parâmetro para ser seguido pelos países em âmbito global. Também é possível identificar em tratados internacionais, como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) alguns dispositivos que dão suporte sobre o direito ao saneamento.

No Brasil, quase 35 milhões de brasileiros não têm acesso à água tratada, quase 100 milhões de brasileiros não tem acesso a coleta de esgoto (47,6% da população) e apenas 46% dos esgotos gerados no país são tratados.⁴⁵

Para diminuir essa situação, foram instituídas as Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (DNSB), previstas na Lei Federal 11.445/07, principal norma infraconstitucional para o saneamento básico no Brasil. Todavia, tal lei foi promulgada apenas em 2007 após quase duas décadas de discussões, sendo que a política de saneamento básico no Brasil é historicamente uma política pública tratada como secundária o que favoreceu o atraso em estabelecer um marco regulatório.⁴⁶

Segundo a referida lei os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base em princípios fundamentais como a universalização do acesso, integralidade, serviços adequados à saúde pública e à proteção do meio ambiente; adoção de processos e técnicas que

⁴³ UNICEF. Progress on drinking water, sanitation and hygiene. 2017.

⁴⁴ ONU. Resolución 70/169. Los derechos humanos al agua potable y el saneamiento.

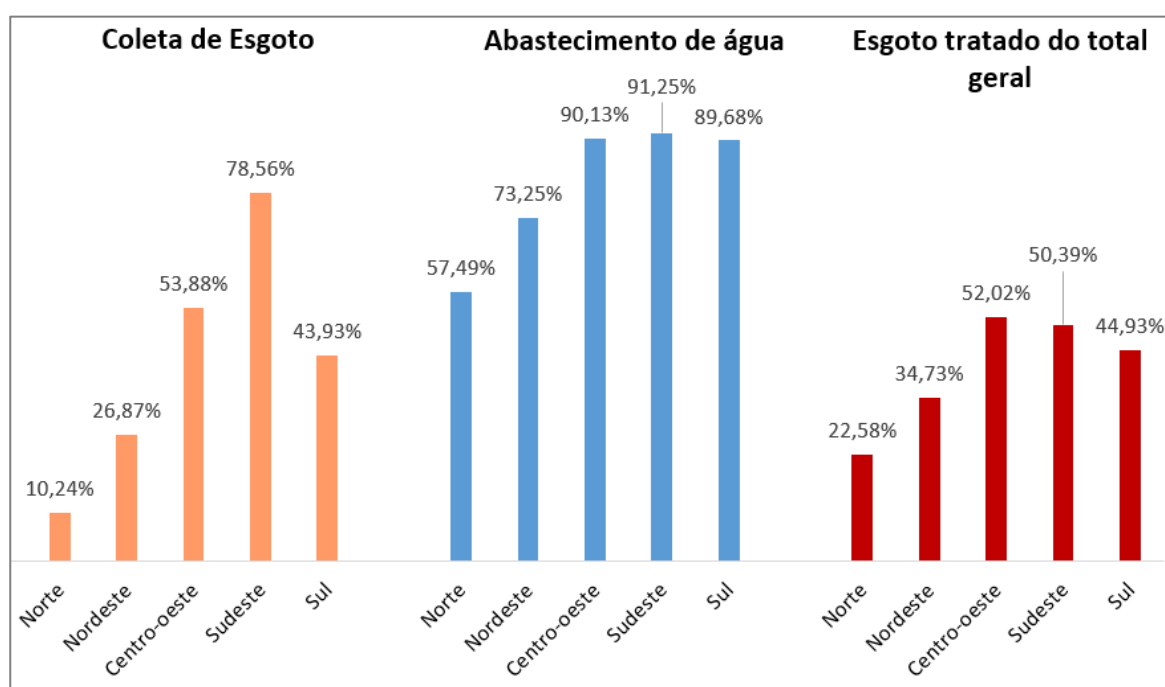
⁴⁵ TRATABRASIL. Principais estatísticas e dados fornecidos sobre saneamento. 2019.

⁴⁶ LENCE, Graciela Marques Goulart. A política de saneamento básico no Brasil e a relação com lógicas de biopolítica para o controle da população. Dissertação de Mestrado, Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2017.

respeitem às particularidades locais e regionais; articulação com políticas de desenvolvimento urbano e regional, controle social, entre outros.

Importante salientar que, embora a universalização do acesso esteja elencada como um dos princípios fundamentais na Lei 11.445/07, não existe uma distribuição geográfica homogênea dos serviços, sendo algumas regiões mais beneficiadas que outras, a exemplo da região Sudeste. Em contrapartida, a região norte foi a que apresentou as menores porcentagens de coleta de esgoto, abastecimento de água e esgoto tratado denotando as disparidades regionais encontradas no Brasil. O Gráfico 1 ilustra os dados divulgados em recente relatório do Instituto TrataBrasil 2019, com dados de 2017.

Gráfico 1 – Porcentagem de atendimento em coleta de esgoto, acesso à rede de abastecimento de água e esgoto tratado do total gerado, por região



Fonte: Elaborado pela autora a partir de TrataBrasil (2019)

Sobre os aspectos citados, destaca-se algumas considerações feitas por Rezende et al. Segundo os autores:

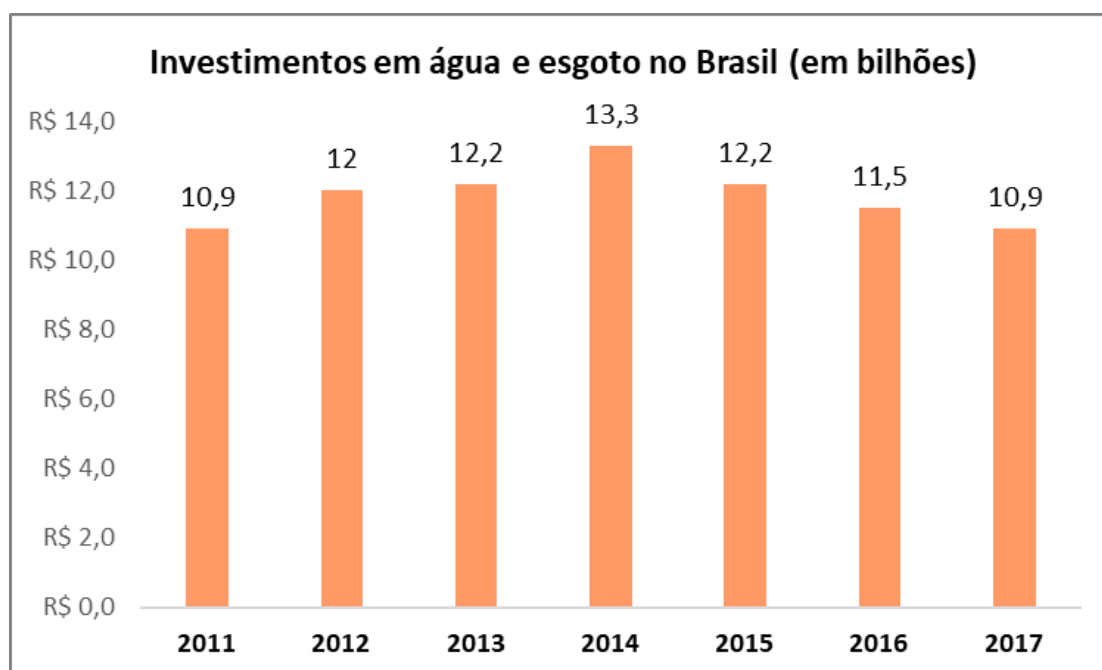
chefes de domicílios do sexo masculino, com idades superiores a 35 anos, de cor branca ou amarela, casados e com alta escolaridade, levam vantagem na cobertura de serviços de saneamento. Essa vantagem é ainda maior se o domicílio possuir uma renda agregada superior a 5 salários mínimos e for habitado por até três moradores. [...]No que diz respeito à cor, negros e pardos estão mais sujeitos à exclusão

sanitária, porque são, em média, mais pobres e menos escolarizados do que brancos e amarelos.⁴⁷

Os autores indicam que a demanda por saneamento está intimamente relacionada aos domicílios, pressupondo-se que os fatores socioeconômicos, demográficos e culturais dos chefes de domicílio sejam essenciais na compreensão de sua situação sanitária. Já em relação à oferta dos serviços de saneamento, por sua vez, está relacionada à disparidades regionais, a variação no porte municipal, os indicadores socioeconômicos e os modelos de gestão.

Outrossim, ressalta-se ainda que a meta de 100% de universalidade até 2033 contida no Plano Nacional de Saneamento dificilmente será cumprida. Pelo contrário, mantido o ritmo de investimentos no setor, a previsão é dessa porcentagem ser atingida em 2060.⁴⁸ O Gráfico 2, mostra a evolução dos investimentos financeiros no setor. Segundo a Confederação Nacional da Indústria (2019), para se atingir a meta supracitada, o país precisaria praticamente dobrar o investimento anual para R\$21,6 bilhões.

Gráfico 2 – Investimentos em água e esgoto no país, em bilhões e corrigidos pelo IPCA



Fonte: elaborado pela autora a partir do Trata Brasil (2019)

⁴⁷ REZENDE, Sonaly. et al. Integrando oferta e demanda de serviços de saneamento: análise hierárquica do panorama urbana brasileiro no ano 2000. Engenharia sanitária ambiental, v. 12, n. 1, 2007. p.94.

⁴⁸ TRATABRASIL. Principais estatísticas e dados fornecidos sobre saneamento. 2019.

Galvão Júnior ainda descreve desafios que vão muito além do investimento financeiros, como as questões institucionais do setor, mecanismos de políticas públicas, a titularidade e a regulação dos serviços. Tais desafios dificultam a ampliação dos índices de cobertura, inibindo investimentos em expansão e reposição da infraestrutura sanitária⁴⁹.

Para Carlos⁵⁰ um dos problemas centrais da Lei de Saneamento Básico é que ela não determina prazos específicos para os municípios atenderem a requisitos importantes, como a entrega dos **Planos Municipais de Saneamento Básico** e a **Regulação dos Serviços**, haja vista que os prazos estão sendo colocados via Decretos e consequentemente postergados à medida que o Governo Federal é pressionado pelos municípios.

Nesse sentido, outro serviço básico presente nas cidades sustentáveis que garante a qualidade do meio urbano é a gestão dos resíduos sólidos, um dos principais problemas ambientais de qualquer cidade. Para Gouveia, a magnitude do problema se dá tanto pelas enormes quantidades produzidas, quanto pelo seu aumento e a destinação imprópria dos resíduos. Essa gestão deve ser eficiente nas etapas de coleta, tratamento e disposição final.⁵¹

Em relação à geração de resíduos, segundo a ABRELPE, o Brasil gerou cerca de 387 kg de lixo por habitante ao ano, menores que as médias europeia (500kg) e dos Estados Unidos (837kg)⁵². No entanto, esse valor não necessariamente significa maior consciência ambiental da população, o que carece de maiores estudos sobre o motivo da diferença de valores.

Quanto a destinação final de resíduos, o panorama é ainda mais desafiador, haja vista que somente 36% dos resíduos é destinado a aterros sanitários, 37% a aterros controlados e 21% a lixões; centros de triagem, compostagem e incineração correspondem à ínfimos 4,3% (demais destinações não possuem porcentagens representativas).⁵³

Em comparação, na União Europeia, a destinação final dos resíduos municipais em aterros ainda é predominante na maioria dos países membros. Em 2005, aproximadamente 45% do total de resíduos municipais gerados foram destinados a aterros, 18% incinerados, 37% reciclados ou compostados. Alguns países conseguiram alcançar baixos índices de destinação para aterros, e elevado índice de incineração e reciclagem de materiais, como

⁴⁹ GALVÃO JUNIOR, Alceu Castro. Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil. Revista Panamericana de Salud Publica. vol. 25, n.º6, 2009.

⁵⁰ CARLOS, Edison. Lei de saneamento básico e suas metas. 2016.

⁵¹ GOUVEIA, Nelson. Saúde e meio ambiente nas cidades: os desafios da saúde ambiental. Saúde e Sociedade. vol. 8, n.º 1, 1999

⁵² ABRELPE [Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais]. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil. 2017.

⁵³ Ref. 52.

Suíça, Dinamarca, Bélgica, Alemanha, Holanda, Suécia, Austria e Luxemburgo. Em relação aos Estados Unidos, apesar de ser um dos maiores geradores per capita de resíduos sólidos municipais do mundo, possui índices crescentes de encaminhamento para aterros sanitários, bem como incineração, reciclagem/compostagem são relativamente altos (respectivamente, 55%, 32,6% e 12,4%)⁵⁴.

Dentro desse contexto, ressalta-se que a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) instituída pela Lei 12.305/2010 é ambiciosa, estipulando prioridades como a redução do volume de resíduos gerados, a ampliação da reciclagem com inclusão social de catadores, coleta seletiva e a eliminação dos lixões.

A lei estabelecia que até 2014 o país acabasse com os lixões e tivesse a estrutura necessária para dar uma destinação adequada a qualquer resíduo sólido. No entanto, atualmente, tal meta não foi cumprida. Tal fato evidencia a distância entre a elaboração de uma política pública e a real implementação das medidas consignadas.

Após o explanado, verifica-se que um dos gargalos das políticas públicas nacionais discutidas até agora relaciona-se diretamente com uma ineficiência na implementação de tais políticas. As leis que instituem as políticas públicas são completas e com metas ousadas, no entanto, não se observa um integral cumprimento das leis na etapa de implementação. Ou seja, o arcabouço jurídico para políticas públicas no Brasil regulamenta bem a matéria, no entanto, possui fragilidades que corroboram para as estatísticas relacionadas à infraestrutura urbana.

Salienta-se que a integração dos serviços urbanos é uma característica que deve ser levada em consideração ao planejar o espaço urbano. Esses sistemas devem ser pensados em conjunto, de forma que sejam otimizados e efetivos. Ou seja, é fundamental que o planejamento da estrutura urbana adquira caráter sistêmico a fim de que os eventuais problemas sejam enfrentados de forma dinâmica, sempre com foco num espaço urbano inclusivo, eficiente e sustentável.

Desenvolvimento Sustentável

As discussões sobre desenvolvimento sustentável se intensificaram na metade do século XX à medida que o agravamento da crise ambiental despertou na sociedade o interesse

⁵⁴ MANCINI, Sandro Donnini et al. Resíduos Sólidos. In: ROSA, André Henrique et al. Meio ambiente e sustentabilidade. Porto Alegre: Bookman, 2012.

sobre o tema. Em resposta a esse descontentamento, a Organização das Nações Unidas realizou a Conferência de Estocolmo (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, 1972), primeira grande reunião pautando os assuntos relacionados à sustentabilidade.

Posteriormente, um dos documentos mais importantes sobre desenvolvimento sustentável foi o Relatório Brundtland, publicado em 1987, pois foi um marco no tocante à visão crítica do modelo de desenvolvimento. A definição de desenvolvimento sustentável, difundida pelo Relatório Brundtland, como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações atenderem também as suas”⁵⁵ contém a ideia de necessidade e limite⁵⁶.

Desde a Conferência de Estocolmo, várias outras conferências sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável se sucederam⁵⁷ e o discurso do Brasil nessas conferências foi se alterando. Em um primeiro momento, a postura do Brasil em Estocolmo foi de resistência contendo uma inflexão sobre soberania e do direito de explorar seus recursos naturais dentro de um projeto desenvolvimentista. Em 1992, na esteira da democratização, a Rio 92 demonstrou um maior grau de comprometimento do Brasil com as questões ambientais. Na Rio +10, pode-se perceber uma postura mais proativa do Brasil, com a diplomacia brasileira colocando em pauta elementos de seu interesse, tais como a erradicação da pobreza, saneamento básico, biodiversidade e energia renovável. Ainda segundo os autores:

Observa-se, portanto, que o Brasil foi, aos poucos, se desvencilhando de seu discurso de soberania radical para dar espaço a um posicionamento mais cooperativo [...] No entanto a limitada mobilização para implementar institucionalmente esses acordos reduziu seu potencial reformador e a baixa sensibilidade do governo Dilma às causas ambientais acabou por estacionar esse movimento cooperativo. O Brasil retornou ao hall das nações conservadoras, tendo em vistas as políticas públicas voltadas ao uso de combustíveis fósseis e aos incentivos fiscais para compra de

⁵⁵ WCED. World Commission on Environment and Development. Our Common Future. Oxford and New York: Oxford University Press, 1987.

⁵⁶ REZENDE, Greyce Bernardes de Mello et al. Sustentabilidade de Barra do Garças sob a Ótica do Índice de Desenvolvimento Sustentável para Municípios. Revista Desenvolvimento em Questão. vol. 15. n.º 39, 2017.

⁵⁷ Após a Conferência de Estocolmo em 1972, ocorreram as seguintes conferências sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável: Em **1992** ocorreu no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92). Dez anos depois, em **2002**, ocorreu em Joanesburgo, na África do Sul, a Rio+10. Em **2012**, novamente no Rio de Janeiro, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20. Por fim, em setembro de **2015**, ocorreu em Nova York, na sede da ONU, a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável. Nesse encontro, todos os países da ONU definiram os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. ONU, 2017.

automóveis⁵⁸.

Mais recentemente, em 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU), aprovou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS contemplam 17 Objetivos e 169 Metas que envolvem uma ampla temática relacionada não só à sustentabilidade, mas também a múltiplas questões associadas à manutenção de meios de vida ao ser humano. O Brasil participou de todas as sessões, chegando a um acordo que, em tese, está orientando as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional até 2030 (Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável)⁵⁹.

No entanto, para os próximos 11 anos, muitos desafios devem ser enfrentados pelo Brasil. Desde temas relacionados à infraestrutura urbana que já foram comentados alhures, como as metas para acesso universal, extinção de lixões, mobilidade e acessibilidade urbana até aos aspectos da atual política ambiental. Recentemente o Brasil desistiu de sediar a COP-25 (Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima) bem como reduziu verbas destinadas para essas políticas.⁶⁰

Além disso, houve um aumento no percentual do desmatamento da Floresta Amazônica no ano de 2019 em comparação à 2018⁶¹; e os últimos desastres ambientais (rompimento de barragens de rejeitos, epidemia de pesticidas, derramamento de óleo no litoral brasileiro) demonstram ausência de reação eficaz e suposta fragilidade institucional. Os desafios referentes aos aspectos sociais ainda perduram, como erradicação da pobreza e diminuição da desigualdade social.

Interessante ainda salientar que a desigualdade de renda no Brasil foi constatada no recente relatório de desenvolvimento humano feito pelo Pnud (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). O Brasil consta como o sétimo país mais desigual do mundo, através do coeficiente de Gini ⁶². O relatório destaca a alta desigualdade do Brasil, em que a parcela dos 10% mais ricos do Brasil concentram 55% da renda total do país.⁶³

⁵⁸ AGUIAR, Moniza Heinzelmann Portella de et al. O discurso ambiental brasileiro e a transformação do conceito de soberania: uma análise de Estocolmo à Rio+20. Estudos internacionais. 2015, vol. 3, n.º. 1, p. 160.

⁵⁹ Ref. 20.

⁶⁰ TRIGUEIRO, André. Rumos da política ambiental no governo Bolsonaro. 2019.

⁶¹ IPEA. Comparativo do desmatamento entre 2018 e 2017. 2019.

⁶² PNUD, 2019. O coeficiente de Gini mensura a desigualdade e distribuição de renda, onde zero significa igualdade absoluta e 100 representa desigualdade absoluta. O coeficiente do Brasil foi de 53,3 (2010 à 2017).

⁶³ Ref. 62.

Apesar de ocupar o posto de sétimo país mais desigual do mundo, o IDH (índice de Desenvolvimento Humano) do Brasil foi considerado alto.⁶⁴ Apesar desse resultado, o Brasil perdeu três posições no ranking considerando o período entre 2013 e 2018.⁶⁵

Apesar do IDH não significar que não existe desigualdade, é um parâmetro a ser observado quando se compara o desenvolvimento entre nações. Buccí⁶⁶ discorre sobre a concretização dos direitos sociais no paradigma jurídico do Estado liberal. Para a autora, atualmente, quando o fator domínio tecnológico é um importante diferencial na concorrência entre empresas e Estados, a extensão do cumprimento do direito à educação (para citar apenas um) é uma das variáveis a definir a posição relativa de um Estado no cenário mundial, em termos de desenvolvimento.

Outros direitos sociais, como a saúde, a assistência social e hoje o direito ao meio ambiente, direito de terceira geração, são referenciais que permitem aferir a posição relativa de um país no cenário mundial, no que diz respeito ao desenvolvimento humano. Embora possa haver um questionamento sobre o quesito competitividade entre os países que têm índices de desenvolvimento humano (IDH) elevados, é indubitável que o IDH baixo está associado a reduzida capacidade de competição e inserção na economia mundial⁶⁷.

Diante do exposto, verifica-se os desafios a serem vencidos pelo Brasil rumo ao desenvolvimento sustentável, seja na dimensão econômica, social ou ambiental.

Pressupõe-se que deve-se considerar o desenvolvimento sustentável como um princípio do Estado Constitucional, sendo que, “o meio para obter e gozar desse Estado Constitucional ocorrerá por meio da correta aplicação de decisões sustentáveis mediante o princípio constitucional de precaução e prevenção, não somente na seara ambiental, mas também em outras áreas de relevância social, jurídica, política, econômica e ética”.⁶⁸

Dessarte, a aplicação real e eficiente da sustentabilidade deve ser vista como “a integridade do direito à vida, bem como do bem-estar comum das presentes e das futuras gerações, objetivando a programação e a aplicabilidade da agenda da sustentabilidade para

64 Ref. 62. O índice de desenvolvimento humano, serve para aferir o grau de desenvolvimento de uma determinada sociedade nos quesitos de educação, saúde e renda.. O IDH do Brasil foi de 0,761, onde 1 é o valor considerado mais alto.

65 Ref. 62.

66 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (coord.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

67 Ref. 66.

68 OSORIO, Ricardo Serrano. Sustentabilidade: direito ao futuro. Espaço Jurídico Journal of Law. 2015, vol. 16, n.º 1, p.240.

combater um paradigma da insaciabilidade patológica, entendida como a subestimação empobrecida da natureza e da humanidade por meio de um crescimento econômico a qualquer custo, bruto e irracional.”⁶⁹

Políticas públicas nacionais e os objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)

Para atingir o escopo desta pesquisa, foi cotejada a legislação em vigor sobre políticas de desenvolvimento desde 1981 até 2019 e a integração das mesmas com os 17 objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) estipulados pela ONU. Elaborou-se um quadro demonstrando essa inter-relação. O nível de inter-relação entre os ODS e as políticas foi classificado em alto, médio, baixo e muito baixo.

Para melhor entendimento, os resultados foram divididos por dimensões: dimensão ambiental e urbana; dimensão social e dimensão econômica. (Quadros 03 ao 05).

Os resultados demonstrados nos três quadros apontam que os 17 objetivos estão elencados no conjunto das políticas públicas brasileiras. Todavia, verificou-se que poucas políticas públicas obtiveram nível alto de relação com os ODS, principalmente nas dimensões social e econômica. Os ODS com nível alto de relação com alguma política pública representaram respectivamente 29%, 6% e “inexistente” nas dimensões ambiental, social e econômica. Tal fator, pode ser apontado como uma limitação, haja vista que os ODS, além de fazerem parte de uma agenda global, tratam de temas importantes para o desenvolvimento das nações.

Quadro 3 – Quadro de inter-relações entre os ODS e as políticas públicas na dimensão ambiental e urbana

	PNMA	PNRH	PE N	PNEA	EC	PN CUR E	PNBiod	DNSB	PNM C	PNR S	PNMU	PNPDEC	EM	PNCDMS	PECS	Reno vaBio
1 Erradicação da pobreza																
2 Fome zero e agricultura sustentável																
3 Saúde e bem estar																
4 Educação de qualidade																
5 Igualdade de gênero																

⁶⁹ Ref. 71, p. 247.

6	Água potável e saneamento																			
7	Energia limpa e acessível																			
8	Trabalho e crescimento sustentável																			
9	Indústria, inovação e infraestrutura																			
10	Redução das desigualdades																			
11	Cidades sustentáveis																			
12	Consumo e produção responsáveis																			
13	Ação contra mudança global do clima																			
14	Vida na água																			
15	Vida terrestre																			
16	Paz, Justiça e instituições eficazes																			
17	Parcerias e meios de implementação																			

LEGENDA:

Nível de relação entre as duas variáveis					
	Alto	Médio	Baixo		Inexistente

Ano	Lei/Decreto	Sigla	Política Nacional
1981	Lei 6.938	PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
1997	Lei 9.433	PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
1997	Lei 9.478	PEN	Política Energética Nacional
1999	Lei 9.795	PNEA	Política Nacional de Educação Ambiental
2001	Lei 10.257	EC	Estatuto da Cidade
2001	Lei 10.295	PNCURE	Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia
2002	Decreto 4.339	PNBiod	Política Nacional de Biodiversidade
2005	Lei 11.124	PNH	Política Nacional de Habitação
2007	Lei 11.445	DNSB	Diretrizes nacionais para o saneamento básico
2009	Lei 12.187	PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
2010	Lei 12.305	PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
2012	Lei 12.587	PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
2012	Lei 12.608	PNPDEC	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
2015	Lei 13.089	EM	Estatuto da MetrÓpole
2015	Lei 13.153	PNCDS	Política Nacional de combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca
2015	Lei n. 13186	PECS	Política de Educação para o Consumo Sustentável
2017	Lei. 13.576	RenovaBio	Política Nacional de biocombustíveis
2017	Decreto 8.972	PNRVN	Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa.
2019	Decreto 9810	PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional

Fonte: elaborado pela autora

No tocante ao Quadro 3, relativo à dimensão ambiental e urbana, alguns aspectos merecem ser destacados:

Inicialmente verifica-se que, conforme já mencionado, essa dimensão obteve maior porcentagem de políticas públicas em nível alto e médio com os ODS. Tal fato pode ser explicado, obviamente, devido ao fato que temas contidos nos ODS possuem bastante aderência com as políticas públicas urbanas e ambientais. Cita-se, por exemplo, a alta relação da Política Energética Nacional – PEN e Política Nacional de biocombustíveis - Renovabio com objetivo 7 - Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos; bem como a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que coaduna com o Objetivo 6 - Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos. Além disso o obj. 6 tem relação com as Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (DNSB) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Outras relações que merecem destaque podem ser observadas entre o seguintes objetivos: Obj. 11 e o art. 2º do Estatuto da Cidade e também da PNMU; Obj. 12 e art. 1º da PECS; Obj 13 e art. 4º da PNMC; e Obj. 15 e art. 2º da PNMU.

Ressalta-se que foi observado também que a política pública que tem a maior relação com a maioria dos ODS (ainda que média ou baixa) foi a Política de Educação Ambiental (PNEA). Isso decorre dos principais objetivos dessa política. Veja-se:

- I - o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos;
- II - a garantia de democratização das informações ambientais;
- III - o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social;
- IV - o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania;
- V - o estímulo à cooperação entre as diversas regiões do País, em níveis micro e macrorregionais, com vistas à construção de uma sociedade ambientalmente equilibrada, fundada nos princípios da liberdade, igualdade, solidariedade, democracia, justiça social, responsabilidade e sustentabilidade;
- VI - o fomento e o fortalecimento da integração com a ciência e a tecnologia;

VII - o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade (art. 5º Lei 9795/1999)⁷⁰

Nota-se através desses objetivos, que a educação ambiental assume papel importantíssimo na busca pelo desenvolvimento sustentável, uma vez que mostra-se como a principal ferramenta de orientação para tomada de consciência dos indivíduos frente aos problemas ambientais. Ou seja, é inviável lidar com a problemática ambiental sem antes trabalhar a sensibilização e conscientização dos cidadãos.

Outrossim, na Dimensão social, o Quadro 4 ilustra os resultados encontrados. Observa-se que nessa dimensão, somente uma única política pública obteve alta relação com um dos ODS. Trata-se das Diretrizes e bases da educação nacional (DBEN) com o Objetivo 4 “Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” Tal resultado parece óbvio quando se analisa os objetivos e fins da educação nacional elencados nos artigos 2 e 3 da Lei n. 9394/96.⁷¹

Ressalta-se que o objetivo que apresentou maior relação com as políticas públicas sociais, foi o Objetivo 16 - *Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.* Justifica-se esse resultado tendo em vista que em praticamente todas as políticas nacionais são previstos instrumentos de participação democrática e mecanismos de controle social, o que em tese, viabiliza instituições eficazes e inclusivas. Veja-se o Quadro 4 da Dimensão Social.

Quadro 4 – Quadro de interrelações entre os ODS e as políticas públicas na dimensão social

	ECA	PNI	DBEN	PNIPPD	PNPIR	PNPCT	PNSAN	PNGATI	EJ	PNPS	PNSPDS	PNA
1 Erradicação da pobreza												
2 Fome zero e agricultura sustentável												
3 Saúde e bem estar												
4 Educação de qualidade												
5 Igualdade de gênero												
6 Água potável e saneamento												

⁷⁰ BRASIL. Lei 9795/1999. Política de Educação Ambiental.

⁷¹ BRASIL, Lei n. 9394/96. diretrizes e bases da educação nacional

7 Energia limpa e acessível													
8 Trabalho decente e crescimento econômico sustentável													
9 Indústria, inovação e infraestrutura													
10 Redução das desigualdades													
11 Cidades sustentáveis													
12 Consumo e produção responsáveis													
13 Ação contra mudança global do clima													
14 Vida na água													
15 Vida terrestre													
16 Paz, Justiça e instituições eficazes													
17 Parcerias e meios de implementação													

LEGENDA:

Nível de relação entre as duas variáveis						
Alto	Médio	Baixo	Inexistente			
Ano	Lei/Decreto	Sigla	Política Nacional			
1990	Lei 8.069	ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente			
1994	Lei 8.842	PNI	Política nacional do idoso			
1996	Lei 9.394	DBEN	Diretrizes e bases da educação nacional			
1999	Decreto 3.298	PNIPPD	Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência			
2003	Decreto 4.886	PNPIR	Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial			
2007	Decreto 6.040	PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.			
2010	Decreto 7.272	PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional			
2012	Decreto 7.747	PNGATI	Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas			
2013	Lei 12.852	EJ	Estatuto da Juventude			
2014	Portaria 2.446	PNPS	Política Nacional de Promoção da Saúde			
2018	Lei 13.675	PNSPDS	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social			
2019	Decreto 765	PNA	Política Nacional de Alfabetização			

Fonte: elaborado pela autora

Sobre o status das políticas sociais no Brasil vale destacar algumas considerações feitas por Rodrigues-Silveira. Segundo o autor “o intenso processo de descentralização de algumas

políticas sociais observado no Brasil desde a década de 1980, não resultou na redução de desigualdades regionais em termos de atenção às necessidades locais por essas políticas”.⁷²

O autor enfatiza ainda que “no caso brasileiro, portanto, pode-se verificar que a defesa de um município autárquico, adicionado às profundas desigualdades econômicas e administrativas à nível local, contribuiu para o estabelecimento de uma situação que dificultou a coordenação nacional das políticas sociais e o estabelecimento de objetivos comuns. O modelo manteve um sistema fragmentado no qual as desigualdades regionais se reproduzem”.⁷³

Em contrapartida, o autor salienta ainda que :

Deve-se lembrar, no entanto, que a descentralização ocorreu em graus variados, dependendo de cada política. Os casos de educação fundamental e saúde foram sucesso na transferência de responsabilidades para os municípios, dada a existência de condições técnicas e incentivos específicos que ajudaram os governos locais a se responsabilizar por essas políticas (Arretche 1999). O mesmo não aconteceu no caso da seguridade social, por exemplo, que permaneceu sob a competência quase exclusiva do governo federal. [...] O segundo vetor de mudança nas políticas sociais nesse período tem sido a progressiva universalização da maioria das políticas sociais. É justamente nesse contexto que a educação primária se torna obrigatória, gratuita e dever do Estado (art. 205). Ao mesmo tempo, é introduzido como norma legal pela primeira vez, o direito a receber tratamento de saúde (art. 196) e previdência social (art. 194, I).⁷⁴

Fato é que, os resultados ilustrados no Quadro 4, no qual se verificou a baixa relação das políticas sociais nacionais com os objetivos do desenvolvimento sustentável; demonstram alguns desafios a serem vencidos pelo Brasil como erradicar a pobreza, assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, bem como reduzir as desigualdades.

Ressalta-se que o caráter sustentável da cidade deve englobar os aspectos sociais. À medida que as desigualdades e a falta de inclusão social em países mais pobres sobem, menos a população tem acesso à saúde, infraestrutura de qualidade, educação, habitação digna e segurança. Segundo Leite⁷⁵ a ascensão social entra em conflito com os próprios aspectos do desenvolvimento sustentável uma vez que o aumento da renda per capita é responsável pelo

⁷² Ref 26. p.69.

⁷³ Ref 26. p.71

⁷⁴ Ref 26. p.72

⁷⁵ Ref. 7.

aumento do consumo e da produção de resíduos e a gestão desse conflito é uma dos principais problemas na busca de uma sociedade mais igualitária e sustentável.

Ao discorrer sobre os desafios em alcançar as metas dos (ODS) nas Américas, Barbosa menciona que “é fundamental melhorar os indicadores de saúde, mas também reduzir as iniquidades e eliminar as barreiras de acesso – sejam elas culturais, econômicas, sociais, geográficas, institucionais ou de qualquer outro tipo”.⁷⁶

O autor relata que as iniquidades em saúde são um problema para toda a sociedade, porque a relação entre pobreza e doença é um ciclo vicioso. Os mais pobres tem mais risco para doenças e assim se tornam ainda mais pobres. Nesse sentido, é necessário um olhar mais atento para as políticas públicas de saúde tendo em vista que na maioria da vezes discute-se “a contribuição dos determinantes sociais para a saúde, o que é fundamental”, mas é necessário “discutir o que a saúde pode contribuir para melhorar o quadro social, fazendo com que as pessoas tenham acesso igualitário e as injustiças sejam reduzidas.”⁷⁷

Destarte, já foi discutido alhures sobre o aumento da desigualdade no Brasil em recente relatório de 2019 do Pnud. Para ampliar a discussão, salienta-se que segundo IBGE⁷⁸ e de acordo com indicador de pobreza proposto pelo Banco Mundial (rendimento de até US\$ 5,5 por dia, ou R\$ 406 por mês), a proporção de pessoas pobres no Brasil aumentou 0,8% entre 2016 e 2017⁷⁹. E seria necessário o investimento de R\$ 10,2 bilhões para que essas pessoas ultrapassem a linha pobreza.

Com efeito, dos 54,8 milhões de pessoas vivendo em condições de pobreza, 15,2 milhões estão abaixo da linha de pobreza extrema; (que de acordo com Banco Mundial corresponde a renda de R\$ 140 por mês). Outro fato que merece destaque é que, em 2017, ao menos 16% da população (33 milhões de pessoas) estavam em situação de restrição a pelo menos três dos seguintes itens: educação, proteção social, moradia, serviços de saneamento básico e internet.⁸⁰

Portanto, ainda há um longo caminho a ser percorrido para efetiva implementação dos objetivos e metas de desenvolvimento sustentável na dimensão social.

No tocante à dimensão econômica, o Quadro 5 ilustra os resultados encontrados.

⁷⁶ BARBOSA, Jarbas. OPAS: é preciso reduzir iniquidades em saúde e eliminar barreiras de acesso. 2019. p.1

⁷⁷ Ref. 76. p.1.

⁷⁸ IBGE. Estimativa de erradicação de pobreza. 2018

⁷⁹ Em 2016, tinha-se a porcentagem de pessoas pobres era de 25,7% da população e subiu para 26,5%, em 2017. Em números absolutos, correspondem respectivamente 52,8 milhões para 54,8 milhões de pessoas.

⁸⁰ Ref. 78.

Quadro 5 - Inter-relação entre os ODS e as políticas públicas na dimensão econômica agricultura e aquicultura

	PA	PNAF	PNT	PNDS	PNATER	PNAPO	PNIr	PNILPF	PNRVN
1 Erradicação da pobreza									
2 Fome zero e agricultura sustentável									
3 Saúde e bem estar									
4 Educação de qualidade									
5 Igualdade de gênero									
6 Água potável e saneamento									
7 Energia limpa e acessível									
8 Trabalho decente e crescimento econômico sustentável									
9 Indústria, inovação e infraestrutura									
10 Redução das desigualdades									
11 Cidades sustentáveis									
12 Consumo e produção responsáveis									
13 Ação contra mudança global do clima									
14 Vida na água									
15 Vida terrestre									
16 Paz, Justiça e instituições eficazes									
17 Parcerias e meios de implementação									

LEGENDA:

Nível de relação entre as duas variáveis						
	Alto		Médio		Baixo	Inexistente

Ano	Lei/Decreto	Sigla	Política Nacional
1991	Lei 8171	PA	Política Agrícola
2006	Lei 11.326	PNAF	Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais
2008	Lei 11.771	PNT	Política Nacional de Turismo
2009	Lei 11.959	PNDS	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca
2010	Lei 12.188	PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária
2012	Decreto 7.794	PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.
2013	Lei 12.787	PNIr	Política Nacional de Irrigação
2013	Lei 12.805	PNILPF	Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta
2017	Decreto 8.972	PNRVN	Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa.

Fonte: elaborado pela autora

Verifica-se, inicialmente, que nenhuma das políticas públicas possui alta relação com os ODS, havendo em sua maioria relações baixas ou inexistentes.

Apesar desse resultado, vale destacar a evolução nas políticas públicas voltadas para agricultura familiar através da criação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (PNAF) em 2006 e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) em 2010.

Agricultura familiar é vital para segurança alimentar e desenvolvimento sustentável e deve exercer função cada vez mais importante na luta global contra a insegurança alimentar,

tendo em vista que as propriedades agrícolas geridas por famílias detêm cerca de 80% da produção de alimentos e 75% dos recursos agrícolas no mundo, sendo o pilar dos sistemas de agricultura e de alimentação inclusivos e sustentáveis.⁸¹

No Brasil, a agricultura familiar é a base da economia de 90% dos municípios brasileiros de até 20 mil habitantes⁸², e portanto, é um setor de grande importância para o desenvolvimento econômico do Brasil. Bojanic⁸³ reforça que a agricultura familiar é um setor-chave para garantir segurança alimentar na América Latina, sendo uma atividade com potencial de diminuir a pobreza, que é mais extrema em áreas rurais.

Outrossim, cabe destacar, que está em tramitação o projeto de lei nº 137, de 2017, aprovado em dezembro de 2019 pelo Senado Federal. O referido projeto de lei trata sobre a Política Nacional de Economia Solidária e também será um importante passo para consolidação desse setor da economia; haja vista a necessidade de fomentar a organização de empreendimentos solidários.

Salienta-se que em comparação com as dimensões social e ambiental, a dimensão econômica foi a que teve menor quantidade de políticas nacionais analisadas. Justifica-se tal questão porque algumas políticas públicas específicas do setor econômico não foram implantadas por leis/decretos/portarias, os quais foram foco da pesquisa.⁸⁴

Por fim, é necessário refletir que, todas as políticas públicas das três dimensões necessitam ser planejadas visando o desenvolvimento duradouro, de bem-estar intergeracional, consolidadas a longo prazo. Em verdade, tais políticas precisam estar conjugadas com os objetivos fundamentais da Constituição, mediante planejamentos adequados, com metas específicas e agenda previamente estabelecida, contemplando a justiça intergeracional e socioambiental⁸⁵.

Conforme Freitas⁸⁶, algumas políticas públicas demandam estratégias para consubstanciar o desenvolvimento em diretrizes sustentáveis. Veja-se:

⁸¹ ONU. Agricultura familiar e segurança alimentar. 2014.

⁸² IBGE. Censo agropecuário. 2017.

⁸³ BOJANIC, Alan. Agricultura familiar. 2018.

⁸⁴ Cita-se como exemplo a política industrial. Em sítios do governo federal, encontra-se documentos relativos à Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) de 2004 e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de 2008. No entanto, por não se tratar de lei/decreto ou portaria, optou-se pela não inclusão no Quadro 3.

⁸⁵ GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. *Direito e Desenvolvimento*. vol. 9, nº. 2, ago./dez. 2018.

⁸⁶ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

- (i) prioridade das políticas endereçadas ao desenvolvimento sustentável sobre aquelas voltadas para o crescimento econômico em si mesmo;
- (ii) prioridade das políticas voltadas para a eficácia não excludente dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras sobre aquelas destinadas a assegurar os interesses autocentrados;
- (iii) prioridade das políticas dotadas de responsabilidade intertemporal sobre aquelas que se preocupam só com a próxima eleição;
- (iv) prioridade das políticas de benefícios líquidos sobre aquelas cujos custos sociais, ambientais e econômicos sobrepujam os eventuais ganhos (diretos e indiretos);
- (v) prioridade das políticas suficiente e explicitamente justificadas sobre aquelas de motivação duvidosa e precária;
- (vi) prioridade das políticas alinhadas com os objetivos fundamentais da Carta sobre aquelas transitórias e não universalizáveis;
- (vii) prioridade das políticas redutoras de iniquidades estruturais sobre que cultivam cegamente o mercado, com as suas estridentes falhas.⁸⁷

Por fim, destaca-se que um dos grandes desafios para a gestão urbana ambiental das cidades brasileiras são as desigualdades regionais, bem como baixa efetividade das políticas do ponto de vista dos governos locais. Considerando a descentralização das políticas públicas no Brasil, é necessário maior articulação dos governos locais visando integração dos ODS aos planos dos estados e municípios. Em tempo, também verificou-se que o Plano Plurianual 2020-2023 do Governo Federal não mostra uma relação direta com os ODS e possui uma única diretriz na qual menciona-se a promoção do uso sustentável e eficiente de recursos naturais.

Ressalta-se a relevância em se buscar a interface entre as políticas públicas e as metas de desenvolvimento sustentável, haja vista a universalidade e abrangência propostas pelos ODS, bem como o compromisso do Brasil em implementá-los até 2030.

Considerações Finais

Construiu-se neste ensaio um panorama a respeito das políticas públicas de desenvolvimento urbano sustentável no Brasil.

⁸⁷ Ref. 89, p. 198.

Os resultados encontrados, corroboram com a premissa da pesquisa, nas quais verificou-se uma fraca interface entre as políticas públicas setoriais, o que pode contribuir para ineficiência na implementação e execução de algumas políticas. Gomes e Ferreira⁸⁸ mencionam que o Brasil ainda precisa consubstanciar a adoção de políticas públicas voltadas para a promoção do bem estar duradouro para presente e futuras gerações.

Para tanto, é necessário ter em perspectiva alguns desafios para as políticas públicas nacionais rumo ao desenvolvimento sustentável:

- 1) O vasto território brasileiro com realidades distintas e complexas entre uma região e outra com acentuadas disparidades regionais;
- 2) A descentralização das políticas públicas, que muitas vezes ocasiona ineficácia na etapa de implementação. Cita-se como exemplo, a falta de gestão e preparo técnico de alguns municípios em implementar determinadas políticas, tais como saneamento, resíduos sólidos etc. Em contrapartida, um exemplo positivo foi a incorporação da bacia hidrográfica como unidade de planejamento quando se considera os recursos hídricos;
- 3) Pouca ou nenhuma interação e horizontalidade entre as políticas públicas;
- 4) A ineficiência de medidas na etapa de implementação das políticas públicas; o que resulta em baixo alcance das metas estipuladas;
- 5) Os mecanismos de participação democrática, seja nas etapas de desenvolvimento ou de implementação de políticas públicas, são muitas vezes utilizados *pro forma*;
- 6) Pouco engajamento do poder público na etapa de avaliação das políticas públicas criadas.

Diante desses desafios, demonstra-se as dificuldades a serem enfrentadas pelo Brasil para efetivamente cumprir os ODS até 2030, o que pode ocasionar no não cumprimento das metas estipuladas pela ONU até a referida data.

Lado outro, os ODS devem orientar a aplicação e gestão das políticas públicas de desenvolvimento sustentável que basicamente garantem a efetivação dos direitos fundamentais da presente geração, considerando os mesmos direitos às gerações futuras.

A gestão urbana e ambiental das cidades deve considerar os temas tratados pelos ODS, nas áreas de erradicação da pobreza, redução das desigualdades, segurança alimentar, saúde,

⁸⁸ Ref. 85.

educação, igualdade de gênero, saneamento básico, crescimento econômico sustentável, acesso ao trabalho etc.

Para tanto, considerando toda a análise proposta, nota-se que é de fundamental importância que Políticas Públicas sejam implementadas no sentido de fomentar a implementação de cidades sustentáveis, com educação de qualidade e acessível a toda a população, boa infraestrutura e saneamento, redução da poluição, conscientização da população, tudo em atendimento aos ODS em paralelo ao desenvolvimento econômico.

Referências

ABRELPE/Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2017*. 2017. [consult. 05 Jul 2019]. Disponível em: http://abrelpe.org.br/pdfs/panorama/panorama_abrelpe_2017.pdf.

AGUIAR, Moniza Heinzemann Portella de; MATTOS, Beatriz Rodrigues Bessa; CARDOSO, Nayara Tavares. O discurso ambiental brasileiro e a transformação do conceito de soberania: uma análise de Estocolmo à Rio+20. *Estudos internacionais*. 2015, vol. 3, nº. 1, pp. 141-164. ISSN 2317-773X.

ALVES, Glória da Anunciação. A mobilidade/imobilidade na produção do espaço metropolitano. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri et al. (Orgs.) *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2013, pp.109-122. ISBN 978-8572446334.

BARBOSA, Jarbas. *OPAS: é preciso reduzir iniquidades em saúde e eliminar barreiras de acesso*. 2019. [Consult. 10 nov 2019]. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/opas-e-preciso-reduzir-iniquidades-em-saude-e-eliminar-barreiras-de-acesso/>.

BRASIL. Lei nº 10257, de 10 de julho de 2011. *Estatuto da Cidade*. Brasília, DF, Senado, 2011.

BRASIL. Lei 9795/1999. *Política de Educação Ambiental*. 1999.

BRASIL, Lei n. 9394/96. *diretrizes e bases da educação nacional*.1996.

BRASIL. Decreto nº 4.339/2002. *Política nacional da biodiversidade*. 2002.

BRASIL. Lei 11.445/2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. 2007.

BOJANIC, Alan. 2018. *Agricultura familiar*. 2018. [Consult. 10 nov 2019]. Disponível em: <http://www.fao.org/americas/prioridades/seguridad-alimentaria/pt/>.

BUONAMICI, Sergio Claro. *Cidadania e participação no Direito a cidades sustentáveis: diretrizes gerais e instrumentos de política urbana na Lei n. 10.257, de 10-07-2001 (Estatuto da Cidade)*. Leme: J.H.Mizuno, 2015. ISBN 978-85-7789-217-4.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (coord.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-51. ISBN 9788502060548.

CARLOS, Edison. *Lei de saneamento básico e suas metas*. 2016. [Consult. 10 nov 2019]. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/550852-lei-de-saneamento-basico-poucas-metas-podem-ser-cumpridas-ate-2033-entrevista-especial-com-edison-carlos>.

CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde et al. Índice de Desenvolvimento Sustentável para Municípios: uma proposta de metodologia com a participação de atores sociais e institucionais. In: CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde (Org.). *Desenvolvimento sustentável e sistemas de indicadores de sustentabilidade: formas de aplicação em contextos geográficos diversos e contingências específicas*. Campina Grande: Ed. UFCG, 2010. ISBN: 978-85-8001-009-1.

CAVALCANTI, Clóvis. Condicionantes biofísicos da economia e suas implicações quanto à noção do desenvolvimento sustentável. In: ROMEIRO, Ademar Ribeiro et al (Org.). *Economia do meio ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais*. Campinas: Ed. Unicamp. 2001. pp. 63-84. ISBN 85-86215-38-4.

CORTIZO, Guadiana Lopes. *Análise da implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana por meio dos seus instrumentos*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. ISBN 9788545005896.

GALVÃO JUNIOR, Alceu Castro. Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil. *Revista Panamericana de Salud Publica*. 2009, vol. 25, n.º6, pp 548–56.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. Políticas sociais: acompanhamento e análise. *Revista do Ipea*. 2006, vol. 1, pp.242-250. [consult. 12 Out 2019]. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4511>

GOUVEIA, Nelson. Saúde e meio ambiente nas cidades: os desafios da saúde ambiental. *Saúde e Sociedade*. 1999, vol. 8, n.º 1, pp. 49-61. ISSN 0104-1290.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. *Direito e Desenvolvimento* [online]. 2018, vol. 9, n.º. 2, p. 155--178, ago./dez. [consul. 15 Out 2019] ISSN 2236-0859. Disponível em: <https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v9i2.667>

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. ISBN: 978-85-7541-124-7.

IBGE. *Censo agropecuário*. 2017. [Consult. 10 Nov 2019]. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>.

IBGE.. *Estimativa de erradicação de pobreza*. 2019. [Consult. 10 Nov 2019]. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/economia/erradicar-pobreza-no-brasil-custaria-10-bi-por-mes-estima-ibge-23281944.html>.

IPEA. *Comparativo do desmatamento entre 2018 e 2017*. 2019. [Consult. 10 Nov 2019]. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1936.pdf.

LAGO, André Aranha Corrêa do. *Conferências de Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. ISBN: 978-85-7631-444-8

LEITE, Carlos. *Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano*. Porto Alegre: Bookman, 2012. ISBN 978-85-7780-965-3.

LENCE, Graciela Marques Goulart. *A política de saneamento básico no Brasil e a relação com lógicas de biopolítica para o controle da população*. Dissertação de Mestrado, Universidade Católica de Pelotas, Pelotas. [Consult. Em: 13 Jun.2019] Disponível em: http://pos.ucpel.edu.br/ppgps/wp-content/uploads/sites/5/2018/03/GRACIELA.GOULART_A-Pol%C3%ADtica-de-Saneamento-B%C3%A1sico-no-Brasil-e-a-Rela%C3%A7%C3%A3o-com-L%C3%B3gicas-de-Biopol%C3%ADtica-para-o-Controle-da-Popula%C3%A7%C3%A3o.pdf.

LOPES, Alberto (org.) *Políticas públicas para cidades sustentáveis: integração intersetorial, federativa e territorial*. Rio de Janeiro: IBAM, MCTIC, 2016. ISBN: 978-85-88063-33-4.

MACHADO, Anselmo Belém. O Plano diretor de Aracaju e suas contradições: uma análise preliminar. *Revista do departamento de Geografia* [em linha]. 2012, n.º 24, pp.169-184. [consult. 5 Jul 2019]. ISSN 2236-2878. Disponível em: <https://doi.org/10.7154/RDG.2012.0024.0010>

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001. ISBN 8532626335

MANCINI, Sandro Donnini; FERRAZ, José Lázaro; BIZZO, Waldir Antônio. Resíduos Sólidos. In: ROSA, André Henrique; FRACETO, Leonardo Fernandes; MOSCHINI-CARLOS, Viviane. *Meio ambiente e sustentabilidade*. Porto Alegre: Bookman, 2012. pp. 346-374. ISBN 978-85-407-0196-0.

MARINHO, Jefferson Luiz Alves. *Tratamento de resíduos da construção civil: parcerias e políticas públicas visando a sustentabilidade*. XI Seminário Nacional de Demandas sociais e

políticas públicas na sociedade contemporânea. 2011. . [Consult. 28 de Jun 2019]. ISSN 2447-8229. Disponível em <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14300>.

ONU. *Resolução 70/169. Los derechos humanos al agua potable y el saneamiento*. 2015. [Consult. 28 de Jun 2019]. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/70/169>.

ONU. *Resolução 41/128.1986*. [Consult. 28 de Jun 2019]. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>.

ONU. *4,5 bilhões de pessoas não dispõem de saneamento seguro no mundo*. 2009. [Consult. 28 de Jun 2019]. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-45-bilhoes-de-pessoas-nao-dispoem-de-saneamento-seguro-no-mundo/>.

ONU. *Agricultura familiar e segurança alimentar*. 2014. [Consult. 28 de Jun 2019]. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agricultura-familiar-e-vital-para-seguranca-alimentar-e-desenvolvimento-sustentavel-globais-diz-fao/>.

ONU. *Iniquidades na saúde do brasil*. 2019. [Consult. 28 de Jun 2019]. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/opas-e-preciso-reduzir-iniquidades-em-saude-e-eliminar-barreiras-de-acesso/>.

OSORIO, Ricardo Serrano. Sustentabilidade: direito ao futuro. *Espaço Jurídico Journal of Law* [em linha]. 2015, vol. 16, n.º 1, pp. 239-246. [consult. 05 Jul 2019]. ISSN 2179-7943. Disponível em: <https://doi.org/10.18593/ejil.v16i1.3442>.

PEREIRA, Rafaela Rodrigues. Gestão territorial e plano diretor: análise crítica do processo de elaboração do plano diretor de Nova friburgo / RJ. *Boletim Gaúcho de Geografia* [em linha]. 2011. n.º 37, pp.163 -172. [consult. 05 Jul 2019]. ISSN 2357-9447. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/37373>

PETERS, B. Guy. *American Public Policy: promise and performance*. 9 edição. London: Sage publication. ISBN: 978-4522-1871-7.

POLON, Luana. Metrôpoles do Brasil [em linha]. 2018. [Consult. 05 Jul 2019] Disponível em: <https://www.estudopratico.com.br/metropoles-do-brasil/>.

PNUD/Programa das nações Unidas para o desenvolvimento, UNDP/United Nations Development Programme. *Human Development Report 2019*. UN Plaza, New York. [Consult. 05 Jul 2019]. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade - Instrumento de Reforma Urbana. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana*. São Paulo, Pólis, 2001. Cadernos Pólis 4. pp.10-36. ISSN 1984-1051.

REZENDE, Greyce Bernardes de Mello; CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde. Participação democrática e o Conselho da Cidade: Contribuições para o desenvolvimento local em Rio Verde – GO. *Revista Espacios*. 2016. vol. 37, n.º 12, pp.14. ISSN 0798 1015.

REZENDE, Greyce Bernardes de Mello et al. Sustentabilidade de Barra do Garças sob a Ótica do Índice de Desenvolvimento Sustentável para Municípios. *Revista Desenvolvimento em Questão*. 2017. vol. 15. n.º 39, pp. 203-235. [consult. 05 Jul 2019]. ISSN: 2237-6453. Disponível em: <<https://doi.org/10.21527/2237-6453.2017.39.203-235>>.

REZENDE, Sonaly. et al. Integrando oferta e demanda de serviços de saneamento: análise hierárquica do panorama urbana brasileiro no ano 2000. *Engenharia sanitária ambiental*. v. 12, n. 1, pp.90-101, 2007. [Consult. em: 12 Ago. 2019]. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/esa/v12n1/a11v12n1>.

REIS, Alexandre; TURETA, César; BRITO, Mozar José de. *Gestão de Resíduos Sólidos e Políticas Públicas: reflexões substantivas acerca de uma proposta de inclusão social pelo trabalho*. Anais. Encontro Nacional de Engenharia Produção, 25. Porto Alegre, 2005.

RODRIGUES-SILVEIRA, Rodrigo. Descentralización y focalización del gasto social. *Latin American Research Review*. 2011, vol. 46, n.º 3, pp.69-92. ISSN: 1542-4278.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. *Novos estudos CEBRAP* [em linha]. 2011, n.º 89 [consult. 05 Jul 2019], pp.89-109.ISSN 0101-3300. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002011000100006>>.

SANTOS, Matheus Henrique de Souza. *Análise da revisão do Plano Diretor de Araraquara-SP (2014): Em discussão o papel do Legislativo e os pilares da participação no planejamento urbano*. Dissertação de mestrado, Unesp, Araraquera, 2018. [Consult. em: 18. Set. 2019]. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/agenda-pos/ciencias_sociais/4560.pdf>.

SARAVIA, Enrique. *Introdução à teoria da política pública*. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. pp 21-42. ISBN 85-256-0052-0.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. *A evolução da política ambiental no brasil do século XX*. Achegas [em linha]. 2017. n.º 89 [consult. 05 Jul 2019], pp.1. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26.htm>.

SILVA, S. M. *Indicadores de sustentabilidade urbana: as perspectivas e as limitações da operacionalização de um referencial sustentável*. Dissertação de mestrado, UFSCar, São Carlos, 2000. [Consult. em: 17 Mai. 2019]. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/4231/1569.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

SOUZA, Celina. A Introdução Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. 2006, vol. 8, n.º 16, pp. 20-45. ISSN: 1807-0337.

SUBIRATS, Joan, KNOEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008. ISBN 8434400103.

TRATABRASIL. *Principais estatísticas e dados fornecidos sobre saneamento*. 2019. [consult. 05 Jul 2019]. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/esgoto>>.

TRIGUEIRO, André. *Rumos da política ambiental no governo Bolsonaro*. 2019. . [consult. 05 Dez 2019]. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/blog/andre-trigueiro/>>.

UNICEF. *Progress on drinking water, sanitation and hygiene*. 2017. [Consult. 12 Out 2019] SBN TBC NLM classification: WA 670. [Consult. em: 11 Out. 2019]. Disponível em: <https://www.toschope.org/?gclid=EAIaIQobChMIpLDgg-Pt5wIVkpOzCh313gM6EAAAYASAAEgJIIvD_BwE>.

WCED. World Commission on Environment and Development. *Our Common Future*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1987.

XAVIER, Laécio Noronha. *Estatuto da Cidade: Caixa de Ferramentas do Planejamento Urbano no Brasil*. In: CONPEDI 2012.2, 2012, Niteroi-RJ. Anais do CONPEDI 2012.2 Direito Ambiental II. Florianopolis: Publica Direito, 2012. vol. 1. pp. 286-315.

Apêndice A

Quadro 6 - Interface entre as políticas públicas nacionais na dimensão ambiental e urbana

	1981	1997	1997	1999	2001	2001	2002	2004	2019	2007	2009	2010	2012	2012	2015	2015	2015	2017
	Lei 6938	Lei 9433	Lei 9478	Lei 9795	Lei 10257	Lei 10295	Dec 4.339	*	Dec 9810	Lei 11445	L 12187	Lei 12305	Lei 12587	Lei 12 608	Lei 13089	Lei 13153	Lei 13186	Lei 13.576
	PNMA	PNRH	PEN	PNEA	EC	PNCURE	PNBiod	PNH	PNDR	DNSB	PNMC	PNRS	PNMU	PNPDEC	EM	PNCDCMS	PECS	RenovaBio
	PNMA	Art3-III	Art1-IV	Art5-I	Art2-IV; VI-g	Art1	Art 2-III, V	p.31		Art 3-III	Art4-VI,VII	Art 5, 7-I		Art 5 XV		Art3-III	Art 2 VII	
	PNRH	Art2-II					Art 11.1.11; 13.2.18.			Art3-XII Art 3-VI	Art6-XII			Art3-IV		Art3-IV,VII Art 5 VII		
	PEN										Art6-XII		Art6-V			Art3 VII		Art 1- I Art 4
	PNEA	Art2-X					Art 15.2.12			Art 49 - XII	Art5-XII Art 6 - XIV	Art 5, Art8- XIII		Art5-XIV		Art3 VIII	Art 3 II	
	EC							p. 30					Art5-II, 6-I	Art5-VI,X	Art 1 § 2º Art 6 V			
	PNCURE		Art1-IV, VIII,XII, XVII														Art 2 II	
	PNBiod															Art 5 VIII		
	PNH				Art2-I					Art 3 - VI			Art6-I	Art 5 XII				
	PNDR				Art 4 I; Art 41 V		Art 11.1.3. 11.1.4.			Art 3-VI	Art 5- IV	Art 15 VIII				Art 7 II		
	DNSB	Art2-I			Art2-I			p.30				Art 5	Art6-I					
	PNMC		Art1-XVIII				Art. 11.1.15							Art5-VIII		Art4-V		Art 1
	PNRS							p.33		Art3-III	Art 6- XII						Art 2 III IV	
	PNMU	Art2-II			Art2-I,V, VI-d			p. 30										
	PNPDEC	Art2-III			Art2-VI-h; Art 41 VI					Art3-IV	Art5-III				Art 12 V			
	EM				Art 4 II; Art 41 II													
	PNCDCMS						Art. 10.3.4.											
	PECS			Art 5-III	Art 2 VIII					Art 3 - XIII-A	Art 5- XIII	Art 6 V Art 7 III XV						
	RenovaBio		Art1-XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVIII															
	ECA													Art 12 IV				
	PNI													Art 12 IV				
	DBEN			Art.9	Art 2 I		Art 9 VI; Art15		Art. 7º III	Art 49 - XII				Art. 29			Art 3 II	
	PNIPPD				Art 2-XIX; Art 41- § 3º								Art 24 IV	Art 12 IV				
	PNPIR																	
	PNPCT						Art 2-VI ;Art 5; Art 9-I; Art 10.4.4; Art 14			Art 49 - III						Art 4 III		
	PNSAN															Art3 VII Art 5 VII		

PNGATI		Art. 39 §3º						Art 2-XII; Art 10.3.8; Art 10.4; ART 11.2.8; Art 12.2.3			Art 49 - III											
EJ																						
PNPS	Art3-III a)	Art.2-I					Art 2 I	Art 10.2.7; Art 12.1.2; Art 15.2.9			Art 3-VI		Art6-III						Art 3 p. único			
PNSPDS							Art 2 I												Art 8 VIII Art 9 IV			
PNA																						
PA				Art 13 VI	Art 2-VII			Art. 13.2.12														
PNAF																					Art 5 XV	
PNT				Art 13 VII																		
PNDS								Art 10.3.6; Art 11.3.5														
PNATER																						
PNAPO																					Art 3 X	
PNIr																					Art 3 XIV	
PNILPF																					Art 6 V	
Proveg								Art 10.1.6 Art 10.3.2 Art 12.3.7				Art4- VII							Art 5 X		Art 3 III	

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 7 - Interface entre as políticas públicas nacionais na dimensão social e econômica

	2016	1994	1996	1999	2010	2007	2010	2012	2013	2014	2018	2019	1991	2006	2008	2009	2010	2012	2013	2013	2017	
	Lei 13257	Lei 8.842	Lei 9.394	Decreto 3298	Lei 12.288 *	Dec 6.040	Dec. 7272	Dec 7747	Lei 12.852	Pt2446	Lei 13.675	Dec 765	Lei 8171	Lei 11326	Lei 11771	Lei 11.959	Lei 12.188	Decreto 7.794	Lei 12.787	Lei 12.805	Decreto 8.972	
	PPPI	PNI	DBEN	PNIPPD	PNPIR	PNPCT	PNSAN	PNGATI	EJ	PNPS	PNSPDS	PNA	PA	PNAF	PNT	PNDS	PNATER	PNAPO	PNIr	PNILPF	Proveg	
PNMA	Art 14							Art 3 V	Art 34	Art 10 VIII	Art 4 X		Art 3 IV Art 4 IV		Art 6 VI	Art. 1 I	Art 3 I	ART 1	ART 3 II	Art 2 VIII IX		
PNRH							Art 3 VI	Art 4 I f)					Art 20							Art 3 I II		Art 4 III
PEN													Art. 93									
PNEA								Art 4 VII d)	Art 35 ART 36 III				Art 19 V		Art 5 VIII	Art. 7º 5				Art 3 II	Art 1 IV	Art 5 IX
EC											Art 24 XII											
PNCURE																						
PNBiod							Art 4 III	Art 4 VI a)								Art. 1 I						
PNH	Art 14	Art 10 V		Art 2 ART 6 III	Art 4 VII Cap IV Seq II				ART 31				Art 2 VI	Art 5 VII								
PNDR									Art 3 VIII												Art 4 III	
DNSB													Art 2 VI								Art 3 II	

1996	Lei 9.394	DBEN	Diretrizes e bases da educação nacional
1999	Decreto 3298	PNIPPD	Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
2003	Decreto 4.886	PNPIR	Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
2007	Decreto 6.040	PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
2010	Decreto 7.272	PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
2012	Decreto 7.747	PNGATI	Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas
2013	Lei 12.852	EJ	Estatuto da Juventude
2014	Portaria 2.446	PNPS	Política Nacional de Promoção da Saúde
2018	Lei 13.675	PNSPDS	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
2019	Decreto 765	PNA	Política Nacional de Alfabetização

Anexo I

Objetivos do desenvolvimento sustentável e o resumo das metas

- **Objetivo 1.** Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares
Erradicar pobreza extrema / sistemas de proteção social adequados / acesso igual a recursos econômicos, serviços básicos, terra / aumentar resiliência eventos extremos
- **Objetivo 2.** Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável
Acabar com a fome/ desnutrição, nanismo e caquexia / produtividade agrícola e renda dos pequenos agricultores (indígenas, agricultores familiares) / práticas agrícolas resilientes/diversidade genética banco de sementes
- **Objetivo 3.** Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades
Saúde: Trabalhar com temas mortalidade infantil, drogas/ redução de mortes por poluição contaminação até 2030, acabar com as epidemias de AIDS, tuberculose, malária e doenças tropicais negligenciadas, e combater a hepatite, doenças transmitidas pela água, e outras doenças transmissíveis. Até 2030, reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar e água do solo.
- **Objetivo 4.** Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos
Educação: alfabetização/ por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural / instalações físicas adaptadas à crianças e deficientes e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável
- **Objetivo 5.** Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
- **Objetivo 6.** Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos
Saneamento e recursos hídricos. / Proteger e restaurar ecossistemas ligados à água (montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos, e lagos.
- **Objetivo 7.** Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos
Acesso universal aos serviços de energia. Energia limpa, (renováveis, eficiência energética, tecnologias de combustíveis fósseis mais limpas)
- **Objetivo 8.** Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos
Além do crescimento econômico – produção e consumo sustentável / emprego para mulheres, jovens e dificientes/ Reduzir jovens sem emprego, educação ou formação
- **Objetivo 9.** Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
Além da infraestrutura e industrialização: desenvolvimento tecnológico, pesquisa e inovação/ Acesso à tecnologia de informação e comunicação, internet
- **Objetivo 10.** Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles
crescimento de renda da população pobre/ inclusão social de todos (gênero, idade, deficiência)
- **Objetivo 11.** Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
Habitação segura, urbanizar favelas; Urbanização inclusiva e sustentável/ gestão participativa; Sistema de transporte seguro - com atenção a vulneráveis (idosos, deficientes); Reduzir mortes e vulneráveis expostos a catástrofes; Gestão de resíduos; Acesso universal a espaços públicos; Cidades adaptadas a mudanças climáticas

Apoiar países menos desenvolvidos a usar materiais locais em construções sustentáveis

- **Objetivo 12.** Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis
Gestão sustentável dos recursos naturais; Reduzir desperdício de alimentos; manejo ambientalmente saudável dos produtos químicos e todos os resíduos / redução de resíduos; conscientização para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida em harmonia com a natureza; Capacidade científica e tecnológica para mudar padrões mais sustentáveis de produção e consumo Turismo sustentável; Racionalizar subsídios ineficientes aos combustíveis fósseis
- **Objetivo 13.** Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos
Resiliência e capacidade de adaptação a riscos climáticos / medidas de mudanças do clima; Educação e conscientização sobre mitigação adaptação à mudança do clima; Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países.
- **Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável**
Proteger os ecossistemas marinhos efetivamente regular a coleta, e acabar com a sobrepesca, ilegal; proibir certas formas de subsídios à pesca e pesca ilegal; aumentar os benefícios econômicos partir do uso sustentável dos recursos marinhos, inclusive por meio de uma gestão sustentável da pesca, aquicultura e turismo; Proporcionar o acesso dos pescadores artesanais de pequena escala aos recursos marinhos e mercados.
- **Objetivo 15.** Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade
Assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres (florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas; gestão sustentável das florestas (deter desmatamento.. aumentar reflorestamento); combater a desertificação; conservação dos ecossistemas de montanhas, incluindo sua biodiversidade; deter perda da biodiversidade e perda de espécies ameaçadas de extinção / recursos genéticos / combater tráfico ilegal de fauna e flora
- **Objetivo 16.** Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis
Reduzir formas de violência; Acabar com violência, exploração tráfico à criança; Igualdade de acesso à justiça; Combater crime organizado e armas ilegais; Reduzir corrupção e suborno; Registro de nascimento; Acesso público à informações tomada de decisão participativa
- **Objetivo 17.** Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

Paradigma restaurativo como política pública de fomento à reintegração do egresso: um olhar para o sistema prisional luso-brasileiro

SANTOS, Carlos Alberto Miranda¹

Resumo: Este artigo tem por escopo analisar um novo paradigma capaz de humanizar as respostas estatais para condutas criminosas dentro do sistema prisional nos contextos português e brasileiro, a fim de aportar a construção de um estado do arte nesse domínio, sobretudo, sob a ótica das ferramentas ofertadas pela justiça restaurativa e sua possibilidade de aplicação como alternativa ao encarceramento massivo. A hipótese será testada com base na observação empírica do cenário atual no Brasil e em Portugal, no modelo adotado pelo sistema carcerário desses países com seus respectivos sistemas penais como ferramenta de controle social. Justifica-se uma análise teórica do paradigma restaurativo como uma alternativa apta a substituir o cárcere e ou contribuir com as finalidades da execução da pena tradicionalmente imposta. Toma-se por base o sistema carcerário português, os movimentos que lançaram críticas ao sistema penal e as propostas alternativas à pena ao longo da história, até o surgimento da justiça restaurativa; conclui-se que, originalmente, a justiça restaurativa surge como um novo modelo de resposta ao crime capaz de diminuir o encarceramento massivo, mas que também pode contribuir com as finalidades da execução da pena, quando aplicada aos casos pós-sentenciais; ainda que não implique em total supressão do modelo retributivo atual, que poderá ser utilizado de maneira residual nos casos de maior gravidade.

Palavras-chave: Justiça restaurativa. Sistema penal. Casas de Correção. Prisão. Punição.

¹ Graduado em Direito pela Universidade do Estado da Bahia, bem como no Curso de Formação de Oficiais pela Academia de Polícia Militar da Bahia. Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania pela Faculdade de Direito da UFBA. Especialista em Direito Público pela Faculdade Baiana de Direito, bem como em Segurança Pública pela Universidade do Estado da Bahia - APMBA/UNEB. Professor e Advogado. O trabalho de pesquisa Pós Doutoral foi supervisionado pelo Professor Doutor José Euclimar Xavier de Menezes/UNIFACS.

Restorative paradigm as a public policy to promote the reintegration of the egress: a look at the Portuguese-Brazilian prison system

Abstract: This article aims to analyze a new paradigm capable of humanizing the state responses to behaviors chosen as criminals inside between the prison system in the Portuguese and Brazilian contexts, in order to contribute to the construction of a state of the art in this domain, above all. from the perspective of the tools offered by restorative justice and their possibility of application as an alternative to mass incarceration. The hypothesis will be tested based on empirical observation of the current scenario in Brazil and Portugal, in the model adopted by the prison system of these countries with their respective penal systems as a tool of social control. A theoretical analysis of the restorative paradigm is warranted as an alternative to replace prison and or contribute to the purposes of the traditionally imposed punishment. It is based on the Portuguese prison system, the movements that have criticized the penal system and the alternative proposals to punishment throughout history until the emergence of restorative justice; It is concluded that, originally, restorative justice emerges as a new model of crime response capable of reducing mass incarceration, but may also contribute to the purposes of the execution of the sentence, when applied to post-sentencing cases; although it does not imply in total suppression of the current retributive model, which may be used in a residual manner in cases of greater severity.

Keywords: Restorative Justice. Penal system. Correction Houses. Prison. Punishment.

Introdução

Nota-se um crescente discurso a favor da prisão e do endurecimento das penas como resposta ao delito. Fruto do pensamento racional moderno e da falência anunciada do sistema carcerário brasileiro que tem sido palco para violências extremas, mas, sobretudo, frente ao cenário político atual no Brasil e em alguns outros países que insistem na escolha, equivocada, por uma política criminal sectária que inflige dor a quem causou dor, apostando no “isolamento” e no encarceramento massivo como modelo de resposta ao crime.

Constata-se que o paradigma de punir se encontra em implosão por não cumprir suas promessas de diminuição da violência e ressocialização de criminosos, o que aponta para uma aporia característica dessa política criminal.

Diante da ineficácia do sistema penal, a justiça restaurativa, com seus procedimentos humanizados, propõe-se a substituir a pena aflitiva tradicionalmente imposta e por meio de ações pós-sentenciais contribuir com as finalidades da execução da pena.

A partir do modelo de execução prisional vigente, e tomando-se por base as críticas ao sistema penal e carcerário, bem como as propostas alternativas à pena, até o surgimento do paradigma restaurativo, questiona-se nesta pesquisa: em que medida a justiça restaurativa pode ser aplicada ao sistema prisional, por meio da adoção de uma resposta ao crime diferente da tradicional de caráter-punitivo-retributivo?

Como resposta hipotética, tem-se que diante da crise de legitimidade sofrida pelo paradigma de punir e, sobretudo, da inoperância do sistema carcerário, a justiça restaurativa eclode como novo modelo de resposta ao crime, porém não implicando na supressão total do modelo atual que poderá ser utilizado de maneira residual nos casos de maior gravidade, reservando ao direito penal seu caráter de última *ratio*.

No modelo português já existe a possibilidade de o preso participar de programas restaurativos pós-sentenciais. Contudo, essas práticas restaurativas contribuem para o alcance das finalidades adstritas à execução da pena, e por extensão também contribuem para as finalidades específicas restaurativas, sejam elas associadas à pacificação dos envolvidos no conflito, à responsabilização do ofensor e à reparação dos danos causados ao ofendido.

Este artigo por objetivo inquirir acerca da eficácia da justiça restaurativa para diminuição da intervenção penal estatal e a da política de encarceramento em massa, contrapondo-se à aporia do paradigma punitivo que se sustenta no discurso da legitimidade conferida pelo sistema criminal, em que as promessas de “ressocialização” e prevenção não

foram cumpridas. Contudo, o aumento do encarceramento e da reincidência é constante. Para tanto, com base em debates no campo nacional e internacional, o método hipotético-dedutivo servirá para desenvolver os estudos dos referenciais bibliográficos básicos e complementares. Utilizar-se-á de pesquisa bibliográfica, documental e explicativa, visando identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos tentando estabelecer as articulações lógicas proposta pelo estado da arte triado.

Este artigo está dividido em quatro capítulos, além da introdução, nos quais se aborda a relação entre a justiça penal e as Casas de Correção como embrião das atuais prisões, destacando as promessas não cumpridas pelo sistema penal; na sequência, faz-se um relato dos movimentos do abolicionismo e da vitimologia como *locus* de resistência e inovação; ao que se segue a abordagem da justiça restaurativa como um polissêmico e eficaz modelo de resposta ao delito; e por fim, discute-se o ambiente das prisões como local distópico tanto no Brasil quanto em Portugal.

O paradoxo da justiça penal e seu embrião carcerário

A evolução da vida em sociedade trouxe em seu bojo a apropriação do direito de punir - *jus puniendi* - pelo Estado. Surge, então, a ideia de um terceiro imparcial ao conflito e com poderes outorgados pelo próprio Estado para solucionar as divergências que nascem naturalmente da convivência social. Na contemporaneidade, esse poder estatal tem encontrado dificuldades para dar respostas céleres e satisfatórias a todos os conflitos que chegam até seu conhecimento, seja por ter tutelado bens que por suas características intrínsecas não careciam da intervenção estatal, seja por ingerências do poder político ou por emergências do clamor público e midiático².

O sistema legal, lastreado na crença da racionalidade penal moderna³, torna-se a mais antiga das estratégias dissuasivas para a prevenção de conflitos, e apenas um dos métodos disponíveis na sociedade moderna para a gestão e resolução de conflitos; legitimando e dando suporte teórico-ideológico para a punição como única forma de intervenção adotada pelo

² ALCÁCER, Rafael Guirão. ¿Protección de bienes jurídicos o protección de la vigencia del ordenamiento jurídico? Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal, v. 7, n. 11, Buenos Aires, 2001, pp. 293-335.

³ A racionalidade penal moderna é o sistema de pensamento desenvolvido na Europa entre os séculos XVIII e XIX, caracteriza-se por uma maneira de pensar e construir o direito penal, que adquire uma forma de sistema de pensamento que tem como uma de suas principais características a naturalização da estrutura normativa. Neste contexto, legitima o mito da pena aflictiva como a melhor forma de assegurar a observância disciplinada das normas de comportamento, o que confere ao saber criminal o *status* de uma ciência voltada para o punitivismo.

direito penal⁴. A adoção do castigo, como resposta aos crimes, orientado por processo público e aplicado de forma racional e humana, guarda relação visceral com a sociedade que se forma meio às revoluções e posteriormente governada pelas leis positivadas, planejadas e ordenadas, a sociedade disciplinar da lei e da ordem que vai ser erguida durante os séculos XVIII e XIX⁵.

Ao adotar o paradigma da punição apostando na pena privativa de liberdade como única resposta a ser aplicada nas situações de crime, assume-se o risco de acabar gerando outra violência, tornando o Estado no principal violador dos direitos e garantias constitucionais, gerando insatisfação social e criando questionamentos e inquietações a cerca da legitimidade e eficácia do sistema penal vigente⁶.

O crime se apresenta como uma ofensa ao Estado soberano e o ofensor deve ser exemplarmente punido. As normas jurídicas, por sua vez, não são aplicadas de maneira isolada, mas, sim, na maioria das vezes, de forma generalizante, causando dificuldades e discrepâncias entre a regulação projetada para uma determinada realidade e a variabilidade com que essa realidade se concretiza, ou seja, a fluidez dos fatos da vida previstos em leis⁷.

O que se percebe, dentro dos muros do cárcere, são experiências de múltipla punição, que têm reflexo na privação da liberdade, judicialmente decretada, somada aos maus tratos que o sistema prisional patrocina, talvez, para satisfazer sentimentos sociais de vingança desenvolvendo, de forma reflexiva, esses mesmos sentimentos junto aos “condenados-vítimas”, das suas famílias e amigos. Sentimentos estes que podem ser traumatizantes e causadores de novos crimes e violências por meio da reincidência, diante da estigmatização e da ausência de oportunidades de reinserção social. E é aqui que a justiça restaurativa surge com seu potencial reintegrativo e restaurativo⁸.

O Estado entende a pena como resposta reativa ao delito, uma concepção de retribuição ou castigo punitivo, que tem como característica diferencial sua desvinculação ou (des)ligamento de qualquer fim social específico, e que remonta às origens de vindita da pena e ao princípio do Talião “olho por olho; dente por dente”. Já no plano jurídico filosófico liga-se,

⁴ ENTELMEN, Remo F. Teoria de Conflictos: hacia um nuevo paradigma. 1ed. Bcelona. Editorial Gedisa, S.A., 2002.

⁵ FERNANDES, Daniel Fonseca. Racionalidade penal moderna e o mito da modernidade. XVI Revista do Cepej, n. 16, 2015.

⁶ SICA, Leonardo. Direito penal de emergência e alternativas à prisão. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

⁷ LARENZ, Karl. Metodologia da ciência do Direito. 3ªEd. Tradução de José Lamego. Lisboa: Ed. Calouste Gulbenkian, 1991, p. 380.

⁸ DORES, António Pedro. A base social do Estado penal. Revista Crítica Penal y Poder, nº 12, marzo. OSPDH. Universidad de Barcelona, 2017a. p. 221.

sobretudo, aos cânones do idealismo alemão. O aparato penal retribucionista é caracterizado pela capacidade de potencializar toda situação que envolve o delito. A resposta que o Estado oferece à sociedade carece de legitimidade ética porque sua medida é o mal que impinge àqueles que praticam o mal⁹.

A justiça penal foi, paulatinamente, abolindo outras formas de resposta ao crime, a exemplo da pena física do suplício, no sistema absolutista de punição, uma vez que, nas monarquias absolutistas, a punição apresentava-se muito mais como o símbolo do poder da majestade, para garantir a presença do rei, do que um efetivo instrumento de controle e coerção social. Também era composto por algumas outras espécies de punições como os trabalhos forçados, as penas de deportação e as de multa. Às vezes, as penas de banimento e de multa vinham acompanhadas, quase sempre, de uma dose de sofrimento e demais alternativas ao encarceramento¹⁰.

Nasce, então, *As Casas de Correção* como o embrião de nossa atual concepção de prisão e eram estabelecimentos dedicados à caridade, à correção e à disciplina de um modo geral. Apesar de não gozarem de primazia, enquanto modelo de punição, foram ganhando notoriedade tempos depois. Por um lado, as prisões deveriam ser reestruturadas de acordo com os princípios modernos da Escola Positiva. Por outro, “havia a experiência do funcionamento da Casa de Correção desde 1850, que demonstrava um acúmulo de problemas naquela que foi criada para ser a prisão modelo do Império brasileiro¹¹”.

A *Casa de Correção* surgiu como proposta de pessoas com importantes posições sociais como médicos, políticos e juristas. Essa instituição prisional foi constituída durante o século XIX de forma bastante paradoxal, pois o seu propósito era realizar um avanço em relação às práticas que dominavam aquele período histórico, e servir de modelo para a regeneração dos criminosos por meio do trabalho, educação e religião. Porém, foi palco de estratificações sociais e terminou por servir as demandas político-econômicas da época¹².

O processo de criação das novas prisões, Casas de correção, tinha o condão de alargar a separação entre o mundo livre e a internação. Isso resultaria no bem estar de todos, por meio

⁹ CÂMARA, Guilherme Costa. Programa de Política Criminal: Orientado para a Vítima de Crime. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. p. 29.

¹⁰ SICA, Leonardo. *Justiça Restaurativa e Mediação Penal: o novo modelo de justiça criminal e de gestão do crime*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

¹¹ MAIA, Clarissa Nunes et al. História das prisões no Brasil. Rio de Janeiro: Rocco, 2009. p. 285.

¹² Ref. 11.

do isolamento moral e sanitário dos detentos¹³. Segundo De Moraes (2005) a Casa de Correção deveria ser construída em local elevado e distante do centro e dotada de uma pedreira onde os presos poderiam trabalhar para “ocupar suas mentes” por meio da penitência e, assim, por meio da correção, criar os valores que haviam sido esquecidos ou transgredidos. Deduzir-se-ia disto que, ressalvados alguns casos extremos, em que se tem por indubitável que o afastamento de alguém do convívio social é imprescindível e estritamente necessário, a aplicação de penas restritivas da liberdade a autores de práticas delituosas, revela-se como uma medida penal inteiramente desaconselhável? A literatura especializada aqui manejada para responder positivamente à questão: de fato, se não aplicada dentro de uma dimensão absolutamente excepcional, ela pode trazer mais prejuízos do que benefícios à vida social¹⁴.

Quando o modelo retributivo passou a dominar o sistema penal com as promessas de reeducação, ressocialização e prevenção percebeu-se que, na prática, tais resultados não estavam sendo alcançados, e que o encarceramento e o endurecimento das leis penais não tinham influências na diminuição da criminalidade. Por outro lado, percebeu-se que o encarceramento, além de romper com os laços comunitários, tendia a aumentar os casos de reincidência, uma vez que o egresso do sistema carcerário não encontrava oportunidades diante da vigilância, controle e estigmatização pós-cárcere e pela criação de novas vítimas indiretas, como é o caso dos membros da família do infrator, que passavam a ter dificuldades financeiras, já que:

As prisões geram, igualmente, fortes indiferenças e emoções. Incluindo poder de atracção. O sistema criminal-penal, porque produz estigmas, é capaz de bloquear estruturalmente certo tipo de relações sociais e, ao mesmo tempo, criar saberes especializados¹⁵.

A transformação das abordagens cognitivas e restaurativas às prisões irá acontecer, inevitavelmente, com as transformações das relações das diferentes disciplinas de ciências sociais e sociais aplicadas, das prisões nelas mesmas, e da sociedade, em geral, pois o processo penal estigmatiza por toda a vida aqueles considerados culpados, e, para responder às constantes críticas que recebe, o sistema se utiliza de meios autorreferenciais, atribuindo o seu fracasso às técnicas e reformas do modelo. Assim, segundo Dores (2017), “A verificação

¹³ DE MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. Punição, encarceramento e construção de identidade profissional entre agentes penitenciários. IBCCRM, São Paulo, 2005, p.178.

¹⁴ ROCHA, Lilian Rose Lemos; CARDOZO, José Eduardo. Precariedade do sistema penitenciário brasileiro como base temática para proibição ou legalização das drogas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 3, dez. 2017, p. 723.

¹⁵ Ref. 8, p. 205.

empírica da inviabilidade prática do arranjo penitenciário, em termos do cumprimento das finalidades de prevenção do crime e de ressocialização, não chega para invalidar a teoria que o inspira¹⁶”.

O não cumprimento de suas promessas de prevenção e diminuições da violência fez surgir diversos movimentos que questionaram a legitimidade e efetividade do modelo calcado no paradigma punitivo, que apontaram novas soluções para sua reforma e até mesmo extinção. A denúncia do fracasso do modelo de estado penal deve ser alargada à denúncia das intervenções do estado e das teorias sociais, cada vez mais intrusivas nas sociedades, a exemplo da justiça restaurativa¹⁷.

O abolicionismo e a vitimologia como movimentos de resistência e inovação

A constatação da impotência que a justiça penal tem em cumprir suas promessas reintegradoras gerou movimentos de resistência que, para além do empoderamento da sociedade, buscou reverter à própria noção de poder no âmbito da teoria direitos humanos¹⁸ em confronto ao paradigma punitivo-retributivo. Notadamente, o abolicionismo e a vitimologia influenciaram a criação do inovador paradigma restaurativo, sobretudo nas décadas de 60 e 70 nos Estados Unidos sob a falência da crença na ideia de “ressocialização” por meio do encarceramento. A crise do sistema de justiça criminal coincide à época do próprio surgimento da prisão como pena por excelência, e as tentativas que buscaram reformá-la. Já no início dos anos 70, observa-se uma gradual modificação nas políticas penais, com um progressivo deslocamento do modelo punitivo-retributivo, em direção de um modelo orientado à reparação¹⁹.

O quadro abaixo sintetiza as principais diferenças básicas entre paradigma punitivo e o novo paradigma restaurativo, e que são alvos da crítica abolicionista.

¹⁶ Ref. 15, p. 220.

¹⁷ Ref. 16, p. 208.

¹⁸ OLIVEIRA, Waldemar; MENEZES, José Euclimar Xavier de. Resistência e poder constituinte dos direitos humanos. *Revista Diálogos Possíveis*, Salvador, ano. 17, n. 2, 2018, p. 3.

¹⁹ PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. *Justiça Restaurativa: da teoria à prática*. São Paulo: IBCCRIM, 2009.

Quadro 1: Principais diferenças entre os paradigmas punitivo e restaurativo

ABORDAGEM PUNITIVA	ABORDAGEM RESTAURATIVA
Tem na culpa o centro das atenções.	Tem a resolução do conflito como central.
Foco no fato delituoso pretérito, já ocorrido.	Foco nas consequências futuras que o fato delituoso causa.
As necessidades das partes são vistas como secundárias.	As necessidades das partes envolvidas e da comunidade são primárias.
Enfatiza diferenças entre ofensor e vítima.	Procura pelo comum entre o ofensor, a vítima e a comunidade.
Imposição de dor considerada normativa.	Restauração e reparação consideradas normativas.
Foco voltado ao ofensor e no crime, a vítima ignorada.	As necessidades da vítima são centrais, contudo não se despreza o autor e a comunidade.
O Estado soberano como único responsável pela resposta à conduta delituosa.	Reconhecidos os papéis da vítima, do ofensor e da comunidade na resposta ao crime.

Fonte: Revista Brasileira de Políticas Públicas, 2018

Ao observar as principais características do modelo punitivo e retributivo em contraposição ao modelo da justiça restaurativa percebe-se que o foco da justiça criminal está na infração cometida e em seu autor, e não no dano causado à vítima, suas necessidades e direitos. Analisa-se o ato (delito) como uma transgressão às leis da sociedade. O infrator cometeu um ato proibido, por ser danoso ou imoral, pela lei penal. Dessa forma, não é conferida importância às relações interpessoais que perpassam o delito, bem como é ignorado o aspecto conflituoso do crime; os danos são definidos em abstrato e não em concreto.

O Estado passa a ser a vítima da ação e pode iniciá-la contra o infrator, bem como tem o poder exclusivo de prosseguir ou não com a ação e pode, muitas vezes, dar seguimento à ação mesmo quando a vítima não deseje isso. Assim, Estado e infrator são as partes do processo, enquanto a verdadeira vítima é afastada e não entra em contato com o ofensor.

Terminada a ação e atribuída a culpa ao infrator, este é punido. A ele é imposta alguma perda ou sofrimento. Esse processo estigmatiza aqueles considerados culpados, o que acarreta

perda considerável de sua reputação moral, fato que lhe acompanhará, provavelmente, por toda vida, mesmo depois de ter “pago sua dívida com a sociedade”. Em razão dos danos causados por essa resposta penal, são concedidas garantias processuais ao acusado para que se reduzam os riscos de injustiças. Os acusados têm o direito de mentir em sua própria defesa²⁰.

Um dos aspectos que torna mais complexa a reflexão sobre as origens da justiça restaurativa acontece quando se analisa o modo como nela convergem correntes criminológicas e orientações político-criminais que são, inicialmente, contraditórias. Tem-se, a título de exemplo, as dificuldades inerentes à conciliação do abolicionismo penal com o movimento em favor das vítimas ou, no plano político-criminal, a contradição entre uma reação ao crime que aposta na diversão processual através de mecanismos de consenso e, por outro lado, o endurecimento no sancionamento penal, preconizado por alguns, para enfrentar uma criminalidade que se diz progressivamente mais grave. Daí pode-se inferir que o abolicionismo penal e o movimento em favor das vítimas, apesar de servirem como inspiração para a formalização dos princípios da justiça restaurativa, não endossaram seus princípios nem participaram diretamente de seu advento²¹.

Na década de 80, houve o crescimento dos movimentos abolicionista e vitimológico, que também denunciavam as nefastas consequências do modelo de justiça criminal; enquanto o abolicionismo tem foco na rejeição do sistema de justiça penal tradicional como forma de resolução do conflito, por ser deletério para o ofensor e para a comunidade, a vitimologia preocupa-se com o imperativo da reparação dos danos causados à vítima do crime, e chama a atenção para o seu afastamento da resolução dos conflitos e a consequente despreocupação do sistema penal clássico com suas necessidades e direitos. Nesse cenário (re) surge a ideia de práticas restaurativas aliadas a um modelo de justiça restaurativa. Muitos autores apontam a vitimologia e o abolicionismo penal como principais críticos do sistema de justiça criminal²². Porém, a importância desses movimentos são relativizadas quando se percebe que, em tais movimentos, existe uma tendência em potencializar os valores retributivos os quais se pretende neutralizar. Mas se entende que a fase em que a vitimologia ficou mais centrada nas consequências resultantes do delito para a vítima foi o fator de maior inspiração,

²⁰ ZEHR, Howard. *Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça*. São Paulo: Palas Athena, 2008.

²¹ SANTOS, Cláudia Cruz. *A Justiça Restaurativa: um modelo de reação ao crime diferente da Justiça Penal. Porquê, para quê e como?* Coimbra: Coimbra Editora, 2014. p. 40.

²² Ref. 19.

principalmente considerando-se que a reparação e o empoderamento dela são os objetos definitórios da justiça restaurativa²³.

Ressalte-se, porém, que a vitimologia cuida do estudo das vítimas de crimes, e não cabe a esta estudar problemas relacionados a todas as formas possíveis de vitimização social. Tem por medida e limite o problema do crime, não os problemas relacionados a todas as categorias possíveis de vítimas. Exacerbada ampliação no campo de pesquisa da vitimologia, significaria uma perda de densidade científica²⁴.

Ao revelarem a face ilegítima do direito, as teorias abolicionistas foram as que criticaram a punição com mais ênfase, propondo reflexões que foram além da simples legitimidade do direito criminal e suas penas, questionando a própria necessidade de existência do paradigma de punir. As ideias abolicionistas pretendem superar não somente a pena de prisão, mas as tradicionais formas punitivas. Suas críticas versam sobre o direito penal e a forma pela qual este trata os delitos; primeiramente porque os delitos não teriam uma realidade ontológica, sendo apenas expressão de conflitos sociais, e, em segundo lugar, porque o direito penal não auxilia na resolução de tais problemas, pois não evita delitos e não ajuda ao autor do delito, nem à vítima²⁵.

Algumas críticas foram dirigidas ao abolicionismo, principalmente por deixar de participar da tentativa de reformar o Direito Penal, pugnando somente por sua extinção, afastando-se de outros setores que também criticam o sistema penal, mas que acreditam na impossibilidade e sua extinção. Dores (2015) aduz que o abolicionismo carece de uma ideologia capaz de reconhecer a natureza das sociedades atuais que as permite institucionalizar a perversidade em instituições penitenciárias. Assim sendo, para o autor, o abolicionismo “não passa de um ponto de encontro de práticas e pensamentos desorganizados e desconexos entre si”. Ao discorrer sobre o abolicionismo no sistema prisional António Dores ressalta que:

Quanto às penitenciárias, há quem aspire a reformá-las, nomeadamente juntando-lhe penas alternativas, capazes de oferecer aos juízes novas opções penais. Ou transformando os processos administrativos de tratamento penitenciário em processos judicializados, através de tribunais especializados. Ou promovendo formas de auditoria e inspeção elaboradas e internacionais. Ou desenvolvendo boas práticas de reintegração social para ex-reclusos. Nada disto fez recuar o aumento do número de prisioneiros no mundo, e em particular no mundo ocidental. Não é a

²³ Ref. 10.

²⁴ Ref. 23.

²⁵ Ref. 19.

instituição que tem de ser transformada. São as condições sociais que a tornam desejável e permitem a sua existência que há que compreender para mudar²⁶.

Ainda, segundo Dores (2015), torna-se caro ao abolicionismo compreender como a natureza humana é capaz de bloquear solidariedade entre humanos, em determinadas situações. Pois, somente assim poder-se-á transformar a atual natureza humana em outra melhor e ou impedir que se reúnam circunstâncias nas quais a desumanidade parece ser inevitável. Para ele estudar as prisões causa a mesma perplexidade manifestada ao se estudar os relatos dos sobreviventes dos campos de concentração do nazismo.

O abolicionismo das prisões deverá aprender a assumir e compreender a sua derrota, e a sua atual inércia. Se for certo que o primeiro objetivo do abolicionismo não pode ser acabar com a instituição prisional, o erro do abolicionismo dos anos 70 não foi ter ambicionado realizar tal desiderato. O erro foi acreditar na possibilidade da sociedade não se transformar e construir novas formas de punição sociais e institucionais²⁷. Assim sendo, o novo paradigma representado pela justiça restaurativa se apresenta como uma possibilidade de substituir a pena privativa de liberdade por mecanismos de reparação e resignificação do delito.

O problema do esquecimento da vítima do delito é um dos mais preocupantes pontos que levantam crítica sobre a legitimidade do direito criminal, ao avocar para si o poder de punir deixando a vítima e ou a comunidade fora da resolução do conflito, não considerando o dano causado à vítima, suas necessidades e direitos. Agindo assim, O Estado soberano não valoriza as relações interpessoais que vão além do delito, nem considera o aspecto conflituoso do crime, já que os danos são definidos em abstrato e não em concreto. Ao se apropriar de forma exclusiva da resolução do delito, o Estado afasta a vítima e a comunidade, passando a ser vítima da ação podendo iniciá-la contra o infrator. Note-se que Guilherme Câmara²⁸, ao sublinhar sobre a alteração do protagonista do *jus puniendi*, discorre sobre a dimensão dos interesses do Estado nessa mudança. Assim, a intervenção penal terá como interesse maior a intimidação, geral ou especial, não a satisfação das vítimas concretas. Direito Penal público dotado de sanções também públicas.

Ainda, segundo Câmara²⁹, o interesse pela vítima sobreveio em épocas mais recentes, notadamente após a Segunda Guerra Mundial, influenciado pela macrovitimização, resultante

²⁶ DORES, António Pedro. Lutas práticas e epistemológicas pelo abolicionismo. *Revista Crítica Penal y Poder*, nº 9, septiembre. OSPDH. Universidad de Barcelona, 2015. p. 220.

²⁷ Ref. 26, p. 233.

²⁸ Ref. 9.

²⁹ Ref. 28.

do holocausto judeu, e pelo aumento da criminalidade urbana. Há observações da comunidade científica, compromissadas com a figura da vítima, que, às vezes, chega até mesmo a incidir em unilateral vitimocentrismo.

Em Portugal, no intuito de assegurar uma maior proteção às vítimas dos delitos, a legislação extravagante surgiu como regimes jurídicos exteriores ao Código Penal e ao Código de Processo Penal.

Apesar de não caracterizar inovação ao sistema jurídico português, o regime jurídico da Indenização às Vítimas de Crimes Violentos e de Violência Doméstica e o regime jurídico da Proteção de Testemunhas podem ser considerados como mais importantes nessa opção de dar maior atenção às vítimas de crimes³⁰. Ressalta-se que, por outro lado, uma orientação para o delincente, fundada no conceito de reabilitação, dominou a política criminal durante os anos sessenta e setenta.

Apenas nos anos noventa, a vítima alcança alguma densidade no contexto político criminal. Nessa linha, vale salientar que um olhar mais vigoroso para a vítima não pressupõe um automático retorno a estágios primitivos de justiça penal, tal como a prevalência da vingança privada, nem em uma reprivatização do Direito Penal. Traduz-se, aliás, em benefícios para os protagonistas do conflito, mormente no sentido conciliatório, some-se a isso que a neutralização da vítima do conflito pelo processo criminal ocasiona outro sofrimento, ou vitimização secundária, que ocorre já na delegacia ou outros locais de atendimento, quando a vítima procura as autoridades policiais ou agentes de saúde para noticiar o fato típico, e se não são bem orientados, esses profissionais darão mais importância às informações acerca do ofensor e do fato, de que as próprias necessidades da vítima³¹.

O paradigma punitivo sofreu evoluções no decorrer da história passando das penas severas e sem correlação com o delito cometido; penas racionais focadas na reabilitação e na proporcionalidade entre o delito e a pena; e as penas alternativas ao encarceramento. Essas penas ditas como alternativas, em vez de substituir a pena de cárcere por outra alternativa acabaram por aumentar o espectro de atuação do controle formal, adicionando uma nova pena alternativa à antiga pena privativa de liberdade, sendo bastante criticada por não introduzir mudança significativa na racionalidade do sistema penal, uma vez que, como pontuou Howard Zehr³², ambas penas (privativas de liberdade e alternativas) comungavam da mesma

³⁰ Ref. 21.

³¹ Ref. 29.

³² Ref. 20.

compreensão acerca do crime e da justiça, pois se apoiavam nos pressupostos de que a culpa deveria ser atribuída e a justiça estaria sempre comprometida em impor a aflição como resposta ao delito³³.

Em verdade, as penas e medidas alternativas foram um verdadeiro fracasso, visto que as taxas gerais de encarceramento subiram de maneira vertiginosa, o que contrastava com o discurso das alternativas, isso porque não se preocupou em construir um discurso próprio e toda sua elaboração restringiu-se na crítica à prisão e na constatação das mazelas do cárcere. Por outro lado, as alternativas eram pensadas, exclusivamente, dentro do paradigma punitivo retributivo³⁴.

No campo dos estudos prisionais parece haver um acordo quanto as perversidades do regime penitenciário. E também há acordo sobre a sua insubstituível utilidade/necessidade. Os casos de abuso de poder e de violação dos direitos dos presos se apresentam como o preço necessário a pagar para que se garanta a execução das punições. “Os sofrimentos e as perversões da sociedade, no seu todo, que acabam reflectidos nas práticas penitenciárias, são raramente inquiridos³⁵”. Daí a Justiça Restaurativa nos parece imprescindível à pacificação das partes envolvidas no conflito e na reintegração social do apenado. E, ainda assim, contribuir com as finalidades inerentes à função da execução da pena.

A justiça restaurativa como ferramenta polissêmica de fomento à resignificação e a reintegração

A simples redução dos criminosos à condição de encarcerados e a reificação da ação do sistema criminal como uma mera reação à violência verticalizada de baixo para cima, são processos característicos das teorias sociais dominantes, que se traduzem como mecanismos para encobrir os fundamentos discriminatórios dos poderes do estado³⁶. E como tais carecem de ferramentas que privilegiem as partes envolvidas no crime, seja por meio da resignificação do delito pela vítima e ou pela responsabilização e reintegração do agente ofensor.

³³ Ref. 32.

³⁴ Ref. 10, p. 8.

³⁵ Ref. 26, p. 219.

³⁶ DORES, António Pedro. Sociologias, problemas e práticas. *Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)*, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-IUL), n.º 86, Lisboa, Portugal, 2018, pp.135-152.

A partir de uma denominação sob a qual se pode agrupar uma pluralidade de teorias e de programas com contornos diversos, nos anos 70 do século passado, surgiram referências à justiça restaurativa como modelo de resposta ao crime que seria diferente da justiça penal. Enquanto novo paradigma de resolução dos conflitos penais, a justiça restaurativa desenvolveu-se com base nos movimentos de diversão das sanções penais, sobretudo da criminologia crítica e do abolicionismo penal com a vitimologia, com o pensamento feminista na criminologia e com a criminologia da pacificação³⁷.

Como modelo inovador de reação ao crime e suas consequências para os atores nele envolvidos, o processo restaurativo visa afastar a possibilidade de condenação à pena de prisão, afirmar as vantagens para reintegração do agente ofensor e invocar a satisfação das necessidades das vítimas, e ainda apresentar solução mais pacificadora para a comunidade. Talvez, duas décadas de experiência e debates da justiça restaurativa não tenham sido suficientes para definir o conceito e os objetivos desse modelo direcionado à conciliação e reconciliação entre as partes, à resolução do conflito, à reconstrução dos laços rompidos pelo delito, à prevenção da reincidência e à responsabilização. Entretanto, é cediço que somente um procedimento que privilegie um encontro onde todos serão considerados iguais poderá contribuir para que um conheça do outro e das circunstâncias que levaram cada um a participar do evento criminoso como fato da vida e assim permitir uma resposta ao delito diferente da punição³⁸.

A justiça restaurativa se apresenta como um sistema de práticas utilizadas com o escopo de prevenir conflitos ou atenuar as consequências decorrentes dos conflitos interpessoais por meio da devolução do poder de solução do conflito à vítima, ao ofensor e à comunidade para que decidam, dialoguem e planejem a melhor forma de reparar os danos advindos do desencontro conflituoso. Assim sendo, buscar por um conceito unívoco e simples conduziria a uma visão reducionista sobre uma proposta cuja riqueza reside na diversidade e na flexibilidade, permitindo a sua melhor adaptação frente aos diferentes cenários sociais já que, diferentemente do paradigma punitivo focado no crime em si e na pessoa do autor, o foco da justiça restaurativa habita as consequências do crime e as relações sociais afetadas. Esse novo paradigma de justiça penal baseado na mediação penal pode colaborar com a concretização do Estado Democrático de Direito previsto na norma parâmetro de 1988, mas

³⁷ Ref. 21.

³⁸ Ref. 37.

que, até o momento, parece latente diante dos vários fatores característicos do pensamento racionalista moderno, em que as prisões têm uma função e público-alvo pré-selecionados³⁹.

É evidente a disposição da justiça restaurativa como um paradigma criativo e inovador capaz de substituir e ou a complementar a pena afliativa, como forma de resposta aos comportamentos desviantes definidos como delituosos, vez que o crime deve ser compreendido como um fato social normal que foi rotulado como tal; fruto de uma escolha política localizada no tempo e muitas vezes passível de releitura. Para tanto, semelhante ao que já ocorre em Portugal, a mediação surge como reação penal legítima e adaptável ao ordenamento jurídico brasileiro, com capacidade de servir à construção de um novo paradigma de justiça baseado em princípios restaurativos passíveis de ocupar o lugar da pena⁴⁰.

Tendo a flexibilidade como base para ser operacionalizada, a justiça restaurativa deve seguir alguns contornos basilares para se ajustar a realidade das partes envolvidas e a cultura da comunidade que estas integram, sob pena de incorrer nos mesmos erros característicos do modelo de justiça retributiva, ou seja, obrigar as partes a se adequarem aos procedimentos formais, rígidos e previamente positivados pelo sistema tradicional de justiça. O caráter voluntariado das partes é condicionante no processo restaurativo. Entretanto, estas devem ser estimuladas à participação no evento conciliatório, em que as vantagens do modelo na busca do consenso dos efeitos causados pela infração devem ser cuidadosamente demonstradas. Entretanto, existem princípios básicos que podem servir para orientar a institucionalização da justiça restaurativa como cita Raffaella Pallamolla⁴¹:

Os Princípios Básicos encontram-se na Resolução 2002/12 do Conselho Social e Econômico da ONU e são referência internacional no âmbito da regulamentação da justiça restaurativa e suas práticas. Tais princípios visam orientar sua utilização em casos criminais e pretendem delinear aspectos relativos à sua definição, uso, operação e desenvolvimento contínuo dos programas e dos facilitadores, a fim de abordar limitações e finalidades dos processos e resultados restaurativos. Estes princípios não ambicionam indicar como os países devem proceder à institucionalização da justiça restaurativa, apenas apresentam um guia para os Estados que queiram implementá-la.

O modelo de justiça restaurativa não se apresenta como um substituto ao modelo punitivo, eles devem coexistir e se complementarem, já que se entende que não há condições

³⁹ Ref. 19.

⁴⁰ Ref. 10.

⁴¹ Ref. 39, p. 87.

de prescindir do direito punitivo como instrumento repressor em determinadas situações limite. Apesar da explosão da justiça restaurativa acontecer somente nos anos 90, antes disto já existiam valores, processos e práticas consideradas restaurativas. Assim, o modelo de justiça restaurativa, de inspiração teórica anglo-saxônica, eclode nos Estados Unidos na década de 90, e, em pouco tempo, é difundido pelo continente europeu com suas três principais concepções (encontro, reparação e transformação), que se diferenciam acorde o território de implementação.

1ª a concepção do encontro {vítima, autor e outros interessados no caso devem ter a oportunidade de se encontrarem em um local não tão formal. Saindo da passividade e assumindo posições ativas nas discussões e na tomada de decisões sobre o que deve ser feito em relação ao delito}.

2ª a concepção da reparação {defende-se que o dano causado à vítima deve ser reparado: valorizando a vítima — ressignificar o conflito}.

Valorização do ofensor — que terá a oportunidade do arrependimento e de reparar a vítima.

3ª a concepção da transformação {transformar a maneira pela qual as pessoas compreendem a si mesmas e como se relacionam com os outros no dia a dia. Rejeita-se qualquer hierarquia entre os seres humanos (ou entre outros elementos do meio ambiente)}.

A justiça restaurativa, como forma de vida a ser adotada, prega o abandono do eu isolado para compreender a nós mesmos como intrinsecamente conectados e identificados com os outros seres e o mundo externo⁴².

Os que defendem o sistema penal tradicional lançam críticas referentes ao fato de que a justiça restaurativa representa um retrocesso, uma volta às formas primitivas de controle, possibilitando a autotutela e fomentando a vingança privada. Porém, tais críticas surgem sempre de forma autorreferencial sugerindo o aperfeiçoamento do modelo punitivo encarcerador como solução dos problemas, ou seja, o endurecimento das leis e a construção de mais estabelecimentos penais⁴³.

Em comparação com a justiça retributiva, podem-se enumerar alguns valores gerais que caracterizam a justiça restaurativa: visão realista do crime como um ato que traumatiza a vítima causando danos; interesse na participação das pessoas e da comunidade envolvidas no delito, atribuindo-lhes responsabilidade na solução do crime considerando as diferenças e incentivando a tolerância numa dimensão de justiça social. Contudo, os valores obrigatórios

⁴² Ref. 21.

⁴³ Ref. 39.

não são estáticos, e vão sendo elaborados com base em análises empíricas que verificam como estão funcionando na prática.

Para que se alcancem os efeitos desejados com a aplicabilidade da justiça restaurativa como política pública desencarceradora no Brasil ou em Portugal, esses valores devem ser respeitados ou até mesmo impostos, notadamente o indispensável e inegociável valor da voluntariedade. Todos os processos da justiça restaurativa devem se encerrar com um acordo que definirá como o infrator irá reparar o dano por ele causado.

O ambiente distópico das prisões no Brasil e em Portugal

A prisão parece representar uma perfeita instituição disciplinar capaz de, por meio de um programa de controle sistematizado e dotado de mecanismos promotores de coerção constante, gerar corpos dóceis⁴⁴.

Para Dores (2017), as prisões se configuram como ambientes socialmente construídos com o escopo de impor o que denominou de subculturas penitenciárias, em que a imposição de tal mudança poderia ser motivadora de estados nascentes, de iluminações, de rebates de consciência. Porém não é o que costuma acontecer, pois na prática não se observa a transformação dos modelos de comportamento entre os prisioneiros. Os estados de espírito criados nas prisões têm efeitos sociais dimensionados na presença de sentimentos de desumanização e vingança.

O Estado, ao optar pela pena aflitiva e restritiva de liberdade, retirando das partes o poder de conduzir a resolução do desencontro, condena-as às frustrações e angústias causadas pela sensação de impotência experimentada diante da insuficiência do modelo adotado pela justiça penal. Esta reação penal tradicional traz em seu âmago a punição irracional, o castigo e a violência punitiva, que ao traduzirem as principais características da reação penal, apenas infundem nos cidadãos o ideal de sofrimento como dado essencial da justiça e, como resposta, avolumam a própria violência que os oprime. Assim sendo, a justiça penal deve dispor da mínima força e sempre que possível abdicar do recurso à violência legalmente prescrita, reconhecendo que o conflito, o desvio às regras de convivência, por fazerem parte da natureza humana, são constantes impossíveis de eliminar⁴⁵.

⁴⁴ FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: Nascimento da Prisão*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1989.

⁴⁵ Ref. 40, p. 5.

A defesa dos direitos humanos no Brasil e na Europa contemporânea parece contrastar com a exclusão social, no mundo e no seio das sociedades mais modernas. Posto que, se por um lado as sociedades manifestam-se extremamente sensíveis à condenação e também na reabilitação dos egressos do sistema carcerário, por outro celebram ignorância, ressentimentos e desejos de vingança que servem como instrumentos mantenedores da discriminação e da exclusão de classes sociais previamente eleitas⁴⁶, já que:

Há gente que não deve estar na prisão – não necessariamente por ser melhor que outros, mas sobretudo por ser parecida connosco, por nos podermos identificar com ela. Como dizia um especialista inglês, as prisões não foram desenhadas para acolher pessoas de classe média ou superior. Para estas, antecipa-se a normal integração social. Para outros a exclusão⁴⁷.

No Brasil, o discurso de combate ao crime tem servido como álibi para fomentar a exclusão social e a constante violação dos direitos humanos, seja por ação ou omissão do Estado. O cientificismo tem se ocupado em analisar a pobreza tentando, inclusive, vinculá-la ao cometimento de ilícitos penais, porém, sem buscar as estruturas e dinâmicas do problema, apontando para sua nascente reproduzida pelas elites econômicas, políticas e intelectuais de países periféricos a exemplo do Brasil, e até mesmo em Portugal onde “à liberdade temerosa dos de cima, mantida com forças de segurança, corresponde à farsa da igualdade dos de baixo, mantida com assistência social e prisões⁴⁸”.

Frente a crise de hipertrofia do sistema penal, em grande parte causada pelo “emergencialismo de tipificação de condutas” e pela “opção política equivocada em fundamentar o sistema sobre tendências autoritárias, demagógicas e expansivas”, despreza-se o princípio da intervenção mínima, em que o direito penal somente deveria intervir na ordem jurídica e social quando os outros ramos do direito fracassam nesta função, dessa maneira o Estado anulou a característica residual e de subsidiariedade do direito penal banalizando todo o sistema penal⁴⁹.

O descrédito na eficiência do sistema penal e carcerário tem gerado discursos a favor do endurecimento das leis em detrimento a outras estratégias coercitivas menos ofensivas à dignidade humana que, embora já estejam previstas na Lei de Execução Penal (LEP), por não

⁴⁶ DORES, António Pedro. A casa dos espelhos. *Revista Crítica Penal y Poder*, nº 13, octubre. OSPDH. Universidad de Barcelona, 2017b. p. 97.

⁴⁷ Ref. 46, p. 104.

⁴⁸ Ref. 47, p. 97.

⁴⁹ Ref. 6.

serem efetivadas aumentam a sensação de inoperância de todo o sistema de justiça criminal brasileiro. No caso português, a lei de execução de penas prevê como única finalidade das penas a ressocialização dos presos, sabendo-se que os serviços de reintegração social sempre funcionaram sob a tutela dos serviços prisionais e na prática servem exclusivamente para efeitos técnico-jurídicos. Produzem os relatórios previstos por lei para informar os processos judiciais, sem consequências práticas nas vidas das pessoas com necessidades de reinserção⁵⁰.

Já no Brasil, as desigualdades sociais, ao contrário do que ocorre na Europa, não são sentidas como algo a se envergonhar, e sim uma necessidade de afirmação quotidiana diante de uma guerra de classes e da adoção de uma postura permanentemente defensiva e agressiva perante um imaginário e imaginável ambiente selvagem e hostil. Isto é consequência da divisão herdada das experiências de colonização, em seus graus diversos de desigualdade, que “remete a prisão para o lugar de uma instituição do terceiro mundo, de que estão praticamente dispensadas as pessoas civilizadas. Eis um instrumento de defesa social!⁵¹”

O paradigma punitivo tem servido para legitimar esse fenômeno, uma vez que, na medida em que se percebe a apropriação do poder punitivo pelo Estado dito democrático, lastreado no discurso de manutenção da ordem e defesa da sociedade em geral, pode-se identificar a escalada das práticas de controle em que medidas que deveriam ser consideradas como excepcionais, são normalizadas pela sua frequente ocorrência, tornando cidadãos em objetos de controle, tal como os ditos criminosos. O paradigma restaurativo surge como um novo modelo, mais humanizado, retirando do Estado e devolvendo a vítima e a sociedade em geral o controle e a resolução do conflito delitivo, o que aproxima as partes realmente envolvidas e afetadas pelo delito, devolvendo-lhes a competência de resolução dos conflitos⁵².

As decisões de Estado originariamente extraordinárias e temporárias, passam a ser empregadas como técnicas de governo, sendo aplicadas de forma rotineira na sociedade transformando-se em um verdadeiro paradigma, muitas vezes referendados e legitimados pelo Direito e pelo Judiciário, como se percebe ao analisar o artigo 86 da Lei de Execuções Penais no Brasil, das Casas de Correções de ontem e dos estabelecimentos penais de hoje, com sua aparente permissividade à pena de degredo na medida em que autoriza construção de presídios em áreas distantes do local da condenação do apenado.

⁵⁰ Doreis, António. *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas (UFPeL)*, 2018.

⁵¹ Ref. 48, p. 106.

⁵² Ref. 42, p. 748.

Diferente do que ocorre no Brasil, em Portugal o Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, em seu artigo 47º, nº 4 prevê a participação voluntária do recluso em programas de justiça restaurativa, nomeadamente através de sessões de mediação com o ofendido. Essa participação do preso nos programas restaurativos pós-sentenciais, admitidos pela legislação portuguesa, esta vinculada às finalidades da pena e das medidas de segurança privativas de liberdade, com vistas à reinserção do ofensor na sociedade de modo que, por meio da responsabilização, este não reincida em crimes, e seja um protetor e defensor da sociedade e seus dos bens jurídicos⁵³.

O estado de exceção compreendido como paradigma de governo⁵⁴ e como princípio político surge por meio de leis integradas ao corpo do direito vigente, utilizando-se deste calhamaço legal para atingir a classe social previamente selecionada para sofrer determinado controle por meio da criminalização de condutas a eles dirigidas e das constantes violações dos direitos humanos; têm-se, por exemplo, o descaso pela obrigatoriedade trazida na Lei de Execuções Penais brasileira relacionada à assistência educacional do preso e do internado. Também a inexistência de uma assistência social direcionada ao egresso com vistas a sua reintegração na sociedade serve para denunciar o sistema carcerário como violador dos direitos humanos perpetrados pelo próprio Estado, com a anuência das instituições responsáveis pelo cumprimento e fiscalização das leis, e sob os olhos de uma sociedade silente, afinal, a prisão e o sistema prisional quando se traduzem, ao menos no discurso de seus proponentes, em espaços de punição, e também de correção ou reabilitação, tornam-se, ao que tudo indica, as únicas instituições que já nascem reclamando sua reforma⁵⁵.

As constantes notícias de rebeliões nos estabelecimentos penais espalhados pelos estados brasileiros, com suas imagens de barbárie e de extrema violência, dignas de filmes de terror são exemplos de violação dos direitos humanos e desatenção para compatibilidade da lotação dos estabelecimentos prisionais. Por outro lado, o Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, em uma demonstração de esforço para adoção das ferramentas restaurativas, vêm instituindo alternativas penais como “mecanismos de intervenção em conflitos e violências, diversos do encarceramento, no âmbito do sistema penal, orientados para a restauração das relações e promoção da cultura da paz, a partir da responsabilização com dignidade, autonomia e liberdade⁵⁶”. E assim mitigar a ocorrência de presídios

⁵³ Ref. 52.

⁵⁴ AGAMBEN, Giorgio. Estado de exceção. Tradução de Iraci D. Poleti. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

⁵⁵ Ref. 13, p. 150.

⁵⁶ DEPEN, Departamento Nacional Penitenciário.

superlotados que denunciam a aporia da abordagem do sistema punitivo atual, que tem seu fracasso retratado pela anomia do Estado por meio do desalinhamento da lei formal com os anseios da sociedade atual diante da conduta desviante. Se uma instituição básica de uma sociedade se apresentar como justa e razoável nas respostas aos casos concretos, todos os endereçados têm o dever natural de obediência. Parece-nos não ser o caso do sistema carcerário como instituição humana⁵⁷, visto que a prisão fabrica delinquência, pois faz as famílias dos apenados caírem na miséria; o rótulo de criminoso e a constante vigilância, por vezes, fazem com que o egresso reincida na ação delituosa.

Considerações finais

A justiça penal, com seu paradigma punitivo, está fundada nas normas positivadas de comportamento e de sanção, de forma que, na presença do delito, deverá haver sempre a aplicação de uma resposta punitiva. Essa racionalidade se traduz em um paradoxo por não cumprir suas promessas de diminuição do crime e reinserção do egresso do sistema prisional.

As Casas de Correção podem ser entendidas como o embrião das prisões e já eram marcadas como local de violência e desrespeito aos direitos humanos.

A aporia do modelo tradicional punitivo gerou movimentos de resistência e inovação e que pregam medidas alternativas e até mesmo a sua extinção, a exemplo do surgimento do abolicionismo penal e da vitimologia.

O discurso de combate ao crime tem servido de alibi para fomentar a exclusão social e a constante violação dos direitos humanos de uma classe social pré-selecionada, seja por ação ou omissão do Estado, tanto no Brasil quanto em Portugal.

A justiça restaurativa, com sua característica polissêmica, surge como um novo modelo eficaz, mais humanizado, retirando do Estado e devolvendo a vítima e a sociedade em geral o controle e a resolução do conflito delitivo, o que aproxima as partes realmente envolvidas e afetadas pelo delito, devolvendo-lhes a competência de resolução dos conflitos.

As crises que se espalham pelos presídios dos estados brasileiros são como consequências do sistema penal retribucionista potencializador de violência na medida em que se oferece o mal àqueles que praticam o mal.

⁵⁷ RAWLS, John. Uma Teoria da Justiça. Martins Fontes, São Paulo, 2000, p. 370.

A existência de práticas restaurativas pós-sentenciais no Estado Português corrobora com a ideia da aplicabilidade da justiça restaurativa como política pública de fomento ao desencarceramento no Brasil.

As práticas restaurativas previstas no Código de Execução da Penas e Medidas Privativas de Liberdade servem como exemplo incontestado do potencial que a justiça restaurativa carrega para a reintegração do apenado. Assim o egresso do sistema penitenciário brasileiro e seus familiares terão mais chances de não sofrerem com a estigmatização que, por vezes, conduzem a reincidência criminal.

O modelo português é uma prova de que a justiça restaurativa não tem o condão de substituir a pena aflictiva, pois se apresenta como um elemento que compõe a execução da pena, podendo, inclusive, flexibilizar o tempo de cárcere ou até mesmo encurtá-lo. Sem, contudo, afastar-se do ideal da reparação e resignificação do delito.

Conclui-se pela adoção da justiça restaurativa como política pública de alternativa ao encarceramento, inclusive nos casos de intervenção pós-sentenciais, para tanto a mediação penal já aplicada no sistema prisional em Portugal, surge como modelo de reação penal legítima e adaptável ao ordenamento jurídico brasileiro, com capacidade de servir para construção de um novo paradigma de justiça baseado em princípios restaurativos passíveis de ocupar o lugar da pena e ou contribuir com as finalidades da sua execução que jamais deveria ser pensada a partir de “pacotes anticrimes”; posto que a conduta delitiva é ínsita ao convívio humano, e, como tal, deve ser abordada de forma humanizada. Do contrário, incorrer-se-á em aprofundamento das mazelas sociais que afligem um público alvo, previamente selecionado, para ocupar as masmorras da contemporaneidade.

Referências

AGAMBEN, Giorgio. Estado de exceção. Tradução de Iraci D. Poleti. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004. ISBN: 9788575590577.

ALCÁCER, Rafael Guirão. “¿Protección de bienes jurídicos o protección de la vigencia del ordenamiento jurídico?” Cuadernos de doctrina y jurisprudencia penal, Buenos Aires, v. 7, n. 11, p. 293-335, 2001. ISSN: 0328-3909

AMARAL, Márcia Terezinha Gomes. O Direito de Acesso à Justiça e a Mediação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. ISBN: 9788537505366.

CÂMARA, Guilherme Costa. Programa de Política Criminal: Orientado para a Vítima de Crime. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. ISBN: 9789723216172.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. Constituições do Brasil. São Paulo: Atlas S.A, 1998. ISBN: 8522418462.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução e revisão de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988. ISBN: 9788575254318.

DE MORAES, Pedro Rodolfo Bodê . Punição, encarceramento e construção de identidade profissional entre agentes penitenciários. IBCCRM, São Paulo, 2005. CDU. 340.114.

DEPEN, Departamento Nacional Penitenciário. [Consult. Em: 01. Nov. 2019]. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/dirpp/cgap>>.

DORES, António Pedro. “A base social do Estado Penal”. Revista Crítica Penal y Poder, nº 12, marzo, pp. 203-226. Observatorio Del Sistema Penal y los Derechos Humanos - OSPDH. Universidad de Barcelona, 2017. [Consult. em: 02 Out. 2019]. ISSN: 1851-1201. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/315912404_A_Base_Social_do_Estado_Penal/link/58ece4c1aca27232c3ac23cf/download.

_____. “A casa dos espelhos”. Revista Crítica Penal y Poder, nº 13, octubre, pp. 96-111. Observatorio Del Sistema Penal y los Derechos Humanos - OSPDH. Universidad de Barcelona, 2017. [Consult. em: 92 Set. 2019]. ISSN: 1851-1201. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/315912404_A_Base_Social_do_Estado_Penal/link/58ece4c1aca27232c3ac23cf/download. Acesso em: 09 Set. 2019.

_____. “Lutas práticas e epistemológicas pelo abolicionismo”. *Revista Crítica Penal y Poder*, nº 9, septiembre, pp. 217-235. Observatorio Del Sistema Penal y los Derechos Humanos - OSPDH. Universidad de Barcelona, 2015. [Consult. em: 15 Out. 2019]. ISSN: 1851-1201. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/315912404_A_Base_Social_do_Estado_Penal/link/58ece4c1aca27232c3ac23cf/download.

_____. “Presos estão eles; Presos estamos nós”. *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas (UFPel)*. Dossiê Extensão universitária e sistema penal-penitenciário: aportes teóricos e experiências de luta, projetos e ações. V. 04, p. 13-46, n. 1, jan-dez, 2018. [Consult. em: 02. Ago. 2019]. ISSN - 2448-3303. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/revistadireito/article/view/13457>.

_____. “Sociologias, problemas e práticas”. Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-IUL), n.º 86, 2018, pp.135152. Lisboa, Portugal. [Consult. em: 12 Jun. 2019]. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n86/n86a07.pdf>.

ENTELMAN, Remo F. *Teoria de Conflictos: hacia um nuevo paradigma*. 1ed. Baelona. Editorial Gedisa, S.A., 2002. ISBN: 84-7432-944-2.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: Nascimento da Prisão*. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1987. ISBN 85.326.0508-7.

LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do Direito*. 3ªEd. Tradução de José Lamego. Lisboa: Ed. Calouste Gulbenkian, 1991. ISBN: 972-310770-8.

MAIA, Clarissa Nunes et al. *História das prisões no Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 2009. ISBN: 978-8569474210.

MORAIS, José Luis Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação e arbitragem: alternativa à jurisdição*. 2.ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. ISBN: 859590076.

OLIVEIRA, Waldemar; MENEZES, José Euclimar Xavier de. “Resistência e poder constituinte dos direitos humanos”. *Revista Diálogos Possíveis*, Salvador, ano. 17, n. 2, p. 2-16, jul-dez, 2018. [Consult. em: 2 Nov. 2019]. e-ISSN: 2447-9047. Disponível em: <http://revistas.unisba.edu.br/index.php/dialogospossiveis/issue/view/41>.

PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. *Justiça Restaurativa: da teoria à prática*. São Paulo: IBCCRIM, 2009. ISBN: 978-85-99216-24-8.

PINTO, Antonio João da Costa. “O Sistema Prisional Português no Contexto da Segurança Pública”. 2013. 96 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2013. [Consult. em: 15 Set. 2019]. Disponível em: https://run.unl.pt/bitstream/10362/16886/1/Pinto_2013.pdf.

PORTUGAL. Decreto-Lei Nº 123, de 29 de dezembro de 2011. Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Justiça. [Consult. em: 25 Fev. 2019]. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/145185/details/normal>.

PORTUGAL. Lei Nº 115, de 12 de outubro de 2009. Aprova o Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade. [Consult. em: 25 Fev. 2019]. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1147&tabela=leis.

PORTUGAL. Decreto-Lei Nº 51, de 11 de abril de 2011. Aprova o Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais, em cumprimento do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade. [Consult. em: 25 Fev. 2019]. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1317&tabela=leis.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Trad. Almiro Piseta e Lenita M.R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000. ISBN: 85-336-0681-8.

ROCHA, Lilian Rose Lemos; CARDOZO, José Eduardo. “Precariedade do sistema penitenciário brasileiro como base temática para proibição ou legalização das drogas”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 714-730, dez. 2017. ISSN: 2239-1677. Doi: 10.5102/rbpp.v7i3.4630.

SANTANA, Selma Pereira de; SANTOS, Carlos Alberto Miranda. “A Justiça restaurativa como política pública alternativa ao encarceramento em massa”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 227-242, 2018. ISSN: 2239-1677. Doi: 10.5102/rbpp.v8i1.5059.

SANTOS, Carlos Alberto Miranda. “Justiça Restaurativa e Justiça Militar Estadual: uma possibilidade à luz da Teoria da Justiça de John Rawls”. 2018. 165 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. [Consult. em: 1. Set. 2019]. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/28412>.

SANTOS, Cláudia Cruz. *A Justiça Restaurativa: um modelo de reacção ao crime diferente da Justiça Penal. Porquê, para quê e como?* Coimbra: Coimbra Editora, 2014. ISBN: 978-972-32-2221-0.

SICA, Leonardo. *Direito penal de emergência e alternativas à prisão*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. ISBN: 8520323154.

SICA, Leonardo. *Justiça Restaurativa e Mediação Penal: o novo modelo de justiça criminal e de gestão do crime*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. ISBN: 9788537500750.

ZEHR, Howard. *Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça*. São Paulo: Palas Athena, 2008. ISBN 978-85-60804-05-4.

Reflexões sobre o cuidado com as famílias em um Plano de Rede de Atenção Psicossocial no Brasil

OLIVEIRA, Moacir Lira de¹

Resumo: Considerando que a inclusão das famílias na atenção psicossocial é de relevância para a efetivação do processo de ressignificação da loucura na sociedade, este artigo tem como objetivo refletir sobre o lugar ocupado pelas famílias no plano de organização da Rede de Atenção Psicossocial na política de saúde mental brasileira. Por meio de metodologia de pesquisa documental, analisa-se o processo de construção de um plano que intenta garantir atenção qualificada aos usuários de saúde mental dos municípios integrantes da região definida como campo de investigação e indaga sobre o cuidado pensado para os familiares no contexto supramencionado. A partir da revisão da literatura e dos achados em um Plano Regional de Atenção Psicossocial, constatam-se lacunas no tocante à atenção necessária a esses cuidadores que também adoecem, demandam uma escuta qualificada e intervenções terapêuticas na lide cotidiana com o sofrimento psíquico.

Palavras-chave: Políticas de Saúde Mental. Famílias. Cuidado. Atenção Psicossocial.

¹ Psicólogo. Doutor e mestre em Família na Sociedade Contemporânea/Universidade Católica do Salvador (UCSal). Docente das Faculdades Santíssimo Sacramento e Estácio de Alagoinhas. Coordenador do CAPES III/Alagoinhas. O trabalho de pesquisa Pós Doutoral foi supervisionado pelo professor Dr. José Euclimar Xavier de Menezes/UNIFACS.

Reflections on the care of families in a Psychosocial Care Network Plan in Brazil

Abstract: Considering that the inclusion of families in psychosocial care is very relevant for the implementation of the process of resignification of madness in society, this article aims to reflect on the place occupied by families in the plan of organization of the Network of Psychosocial Care in Brazilian mental health policy. Through documentary research methodology, analyzes the process of building a plan that seeks to ensure qualified care to mental health users from the municipalities that are part of the region defined as the field of investigation and asks about care for family members in the above-mentioned context. Based on the literature review and findings in a Regional Psychosocial Care Plan, gaps are found regarding the necessary care for these caregivers who also get sick, demand qualified listening and therapeutic interventions in everyday care with psychic suffering.

Keywords: Mental Health Policies. Families. Care. Psychosocial Care.

Introdução

O presente trabalho, fruto da execução do Projeto de Pesquisa realizado no Programa de Pós Doutorado em “Estudos interdisciplinares sobre políticas públicas e segurança” no ano acadêmico de 2019, sob a chancela da Universidade Salvador/UNIFACS e a Universidade Portucalense/UPT, situa-se no campo das Políticas Públicas em Saúde Mental do Brasil e aprofundam as pesquisas de mestrado² e doutorado³ realizadas por este investigador. No mestrado, passo antecedente à esta pesquisa, foi executada uma análise da intersecção família no âmbito da reforma psiquiátrica, especificamente no contexto de um Centro de Atenção Psicossocial. No doutorado, nível de investigação que aprofundou o tema, o foco recaiu sobre as representações sociais dos familiares sobre os modelos manicomial e psicossocial- “do hospício ao Centro de Atenção Psicossocial: um estudo das representações sociais de familiares”.

Em ambos os estudos, a partir da revisão da literatura e dos achados empíricos, notamos lacunas no tocante à atenção que precisa ser dispensada aos cuidadores dos sujeitos acometidos de sofrimento psíquico intenso, que também adoecem, demandam uma escuta qualificada e intervenções terapêuticas na lide cotidiana que os coloca, muitas vezes, no dilema da escolha entre a internação e/ou a dispensa de cuidados em liberdade, como preconiza a reforma psiquiátrica brasileira orientada pela Luta Antimanicomial. A pesquisa que sustenta este ensaio pós doutoral realiza um esforço adicional para pensar a questão de grande complexidade: uma vez conquistadas as metas propostas na Reforma Psiquiátrica, como garantir que a família, grande esteio de acompanhamento do plano terapêutico de acudimento do sujeito em sofrimento psíquico intenso, seja, ela também, cercada de cuidados terapêuticos, porque vulnerável às injunções de todas as ordens originárias do acolhimento, como alternativa ao internamento clássico?

Os modelos de assistência em saúde mental, quais sejam, o asilar/manicomial, psicossocial ou, ainda, modelos híbridos, estão conectados às condições econômicas, históricas, políticas e culturais que caracterizam as diferentes regiões e países, determinando as práticas singulares de cuidado, ora incluindo e, por vezes excluindo as famílias desse processo.

² OLIVEIRA, Moacir Lira de. *Família e Reforma Psiquiátrica: tensões e diálogos possíveis*. Saarbrücken, OmnisCriptum GmbH e CoKg, Novas Edições Acadêmicas, 2015.

³ OLIVEIRA, Moacir Lira de. *Do hospício ao Centro de Atenção Psicossocial de Alagoinhas/Bahia: um estudo das representações sociais de familiares / UCSal–Bahia/Brasil*, 2016.

A reforma psiquiátrica brasileira, influenciada pela reforma italiana e outros movimentos no mundo, é um processo social que deve estar articulado a um conjunto de iniciativas engendradas nos campos legislativo, jurídico, administrativo e cultural, tecendo uma rede de atenção que visa, em última análise, transformar a relação entre a sociedade e a loucura. Como prática social, esse movimento é construído coletivamente, nas diferenças, nos conflitos e nas contradições, devendo incluir os diversos atores sociais implicados, quais sejam: os próprios usuários, profissionais, comunidade e os familiares que, indubitavelmente, necessitam de uma atenção, um olhar, um cuidado e um acolhimento diferenciados.

Contextualizando historicamente a Política de Saúde Mental no Brasil, vale destacar que a partir da década de 1970, surge o Movimento da Reforma Psiquiátrica Brasileira, pondo em discussão a eficácia do tratamento prestado às pessoas em sofrimento psíquico no modelo asilar. Como consequência, foram aparecendo gradualmente propostas e experiências de substituição dos asilos por novos modelos de assistência em Saúde Mental. O asilo, nesse momento, passa a ser visto como um espaço que no plano ético e jurídico, viola os direitos humanos das pessoas em sofrimento psíquico, destituindo os direitos inerentes à condição de cidadania. No aspecto clínico, tornou-se um espaço de cronificação; na sua face institucional promove a violência por reforçada por relações de poder desigual e impessoais, desumanas, configurando-se como uma instituição total, que enclausura os sujeitos. No aspecto sanitário, o manicômio é identificado como instituição iatrogênica, pobre em termos de relacionamento humano, material, ambiental e simbólico⁴.

Ao que tudo indica, o espaço asilar passa a ser representado, num contexto geral, como um ambiente reprodutor de cronicidade que utiliza um método terapêutico falido e que, portanto, novas modalidades de assistência em saúde mental deveriam ser implementadas. Nesse sentido, todo o discurso, bem como as propostas práticas da Reforma Psiquiátrica, em termos de políticas públicas, tende a criticar e a propor o desmonte do asilo/manicômio por considerar que o mesmo é um dispositivo ultrapassado e produtor de adoecimento.

Para Lobosque⁵, algumas influências, embates e acontecimentos foram decisivos para a definição dos princípios e dos projetos das Reformas Psiquiátricas orientadas por uma Luta Antimanicomial. A autora argumenta que os principais movimentos críticos à tradição psiquiátrica no mundo, ao longo do século XX foram: na Inglaterra do Pós-Guerra, cria-se a

⁴ ROSA, Lucia Cristina dos Santos. As condições da Família Brasileira de Baixa Renda no Provimento de cuidados com o Portador de Transtorno Mental. In: VASCONCELOS, Eduardo Mourão. Saúde Mental e Serviço Social: o desafio da subjetividade e da interdisciplinaridade. São Paulo, Cortez, 2002.

⁵ LOBOSQUE, Ana Marta. Experiências da Loucura. Garamond: Rio de Janeiro, 2001. ROSA, 2002.

prática da psicoterapia grupal como saída para a grave situação dos hospitais psiquiátricos. No início dos anos 1950, surge a análise institucional francesa que põe em avaliação as práticas psiquiátricas; nessa mesma época, na Inglaterra, desenvolvem-se as comunidades terapêuticas. No seio da contracultura dos anos 1960, surge a antipsiquiatria inglesa. Na França, naquele mesmo momento, foram elaborados projetos de reestruturação de modelos de assistência em saúde mental, visando uma nova política de organização de serviços, destacando-se, nesse particular, a psiquiatria de setor, que se organiza segundo a hierarquização e a regionalização de serviços com ênfase na prestação de cuidados extra hospitalares: criação de ambulatórios, oficinas terapêuticas e visitas domiciliares.

No contexto norte-americano, destaca-se a psiquiatria preventiva ou comunitária, em que os cuidados eram organizados com base nos graus de complexidade primário, secundário e terciário, enfatizando-se a chamada atenção básica como principal espaço de prevenção do adoecer psíquico. Nos anos 1970, ocorrem na Itália experiências de psiquiatria denominada de democrática, cujo objetivo principal era romper com as práticas baseadas apenas numa reforma institucional, evidenciando as contradições de modelos do tipo comunidade terapêutica, optando por uma desconstrução das instituições psiquiátricas, bem como dos mitos em torno da doença mental, ao lado da proposição de novas formas de convivência entre a sociedade e a loucura.

Segundo Rotelli *et al*⁶, o processo de desinstitucionalização objetiva desmontar os aparatos administrativos baseados na separação entre o doente mental e a rede social da qual faz parte, abrindo possibilidades de respeito aos direitos sociais dos pacientes psiquiátricos e fazendo emergir a participação dos diversos sujeitos que compõem o campo, notadamente os profissionais de saúde, usuários e familiares. Nessa perspectiva, surge a necessidade de serem construídas novas estratégias de inserção desses atores para o rompimento com uma cultura psiquiátrica baseada na exclusão e na manicomialização da loucura.

No Brasil, no final dos anos 1970, terminada a Ditadura Militar, num momento marcado pela reorganização das forças democráticas do país, trabalhadores de saúde mental de vários Estados brasileiros mobilizam-se em torno de propostas de Reforma Psiquiátrica. Vale ressaltar, nesse ponto, que a política assistencial da primeira metade do século priorizava a construção dos grandes hospícios públicos para a população e que, a partir dos anos 1960,

⁶ ROTELLI, F. LEONARDIS, O. MAURI, D., RÍSIO, C. Desinstitucionalização, uma outra via: a reforma psiquiátrica italiana no contexto da Europa Ocidental e dos “Países Avançados”. In: NICÁCIO, F. (Org.). Desinstitucionalização. São Paulo: Hucitec, 1990, p.17-59.

proliferam hospitais psiquiátricos privados conveniados com o Poder Público, em conformidade com a política privatista que caracterizou o governo militar. Esse contexto coloca o Brasil numa situação singular no cenário internacional da Reforma Psiquiátrica, posto que, além de outros entraves para a implantação da Reforma, como, por exemplo, os preconceitos contra a loucura ligados aos mitos da periculosidade, da incapacidade e às práticas de invalidação, havia também interesses corporativos, representados pela chamada “indústria da loucura”⁷, num processo de mercantilização da saúde.

Ao final dos anos 1980, acontecem no Brasil importantes eventos no campo da saúde pública: o movimento de Reforma Sanitária conseguiu aprovar a criação de um Sistema Único de Saúde, com princípios básicos, tais como a garantia da universalidade do acesso, da equidade, da descentralização de recursos e do controle social. Nesse período, o então chamado Movimento dos Trabalhadores de Saúde Mental defende a necessidade de promover a extinção progressiva dos manicômios, adotando o lema “por uma sociedade sem manicômios”. Vale ressaltar que esse movimento postulava a necessidade de que, ao lado dessa extinção progressiva, fosse criada uma rede de assistência substitutiva ao hospital psiquiátrico.

Na entrada dos anos 1990, ocorreu em Santos um marco histórico para essa luta: um hospital privado, superlotado e violento foi objeto de intervenção do Poder Público Municipal, sendo extinto e gradativamente substituído por uma rede de assistência. Nessa ocasião, o Movimento Antimanicomial procede à sua organização em nível nacional, delineando um novo perfil em sua composição, pois ao lado dos trabalhadores de saúde mental, passam a figurar como importantes atores do movimento, os usuários e seus familiares, como reiteram. Na década de 1990, nota-se a presença marcante de usuários dos serviços de saúde mental e familiares como protagonistas no cenário na reforma psiquiátrica no Brasil. Esses protagonistas introduziram novas e imprevisíveis possibilidades no complexo cenário da psiquiatria brasileira. Assim, os usuários e familiares deixam de ser apenas objetos de intervenção técnica para assumirem, de fato, o papel de agentes transformadores da realidade, opinando e participando ativamente das discussões sobre as políticas de saúde mental⁸.

⁷ Ref. 5, pg 15.

⁸ AZEVEDO, M.A.S.S.B. FANTIN, C.A. GUIMARÃES, MATHIAZZI, R.C. *O comportamento da família diante da internação do paciente psiquiátrico: observação, descrição e algumas considerações*. In: NEME, C.M.B. e RODRIGUES, O.M.P.R (org.). *Psicologia da Saúde: perspectivas interdisciplinares*. São Carlos, RiMa, 2003.

Contudo, a consolidação das propostas desse Movimento passa a ganhar mais consistência a partir da aprovação da Lei 10.216⁹, conhecida como a Lei da Reforma Psiquiátrica no Brasil que entrou em vigência somente em abril do ano de 2001. Essa Lei dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas com transtornos mentais, bem como sobre o redirecionamento do modelo de atenção em saúde mental no país.

A Lei 10.216 traz em sua constituição princípios básicos e objetivos da Reforma Psiquiátrica, quais sejam: reabilitação psicossocial da pessoa com transtorno mental, substituição dos antigos por novos modelos de atenção em saúde mental, criação de recursos assistenciais de caráter extra hospitalar, estímulo à inserção dos usuários dos serviços de saúde mental no mercado de trabalho, participação da comunidade e, notadamente, da família no processo de cuidado e tratamento do mesmo.

Vale ressaltar que apesar de todo esse movimento de desmonte ter sido amplamente divulgado e efetivado na sociedade brasileira, sobretudo a partir do final da década de setenta, o modelo asilar ainda persiste como modalidade de assistência em saúde mental, ainda que convivendo com novos serviços, justificando-se pela necessidade de atender aos momentos de agudização do quadro psicopatológico, notadamente dos pacientes com transtornos severos e persistentes. A contenção do doente pela via da internação passa a ser, portanto, uma terapêutica prescrita para as situações de crises, agravos e surtos psicóticos. A função do hospital psiquiátrico como espaço terapêutico limita-se, doravante, à atenção aos momentos de emergência e agudização do transtorno sendo que, nos demais casos, a família é orientada pelos operadores da saúde mental a encaminhar a pessoa em sofrimento psíquico ao tratamento ambulatorial, bem como aos serviços substitutivos de atenção em saúde mental. Nesse novo processo, a família é convocada a dividir a responsabilidade no provimento do cuidado ao paciente.

Diante de tal realidade, os familiares se veem sobrecarregados com essas novas exigências passando a reivindicar, além do tratamento, a custódia do seu parente que demanda cuidados em saúde mental por parte de uma instituição que possa prover esse cuidado. Dessa forma, a internação, a alta hospitalar e o encaminhamento para outros serviços de assistência em saúde mental passam a se constituir em um campo de tensões, caracterizado por uma luta de interesses antagônicos.

⁹ BRASIL, Ministério da Saúde. *Legislação em Saúde Mental: 1990-2004*. Brasília, 2004.

Nesse processo, cabe destacar a omissão das políticas públicas ordenadoras dos cuidados em saúde mental no que tange ao acudimento das situações complexas em que estão envolvidos os familiares, posto que o Estado deve cumprir seu papel de acolhimento das demandas sociais dos atores implicados em contextos de vulnerabilidade de uma minoria tratada com ambiguidade no âmbito internacional, e que, por isso mesmo, exige enorme esforço de cada nação para especificar as medidas convergentes em uma Política Pública genuína que ampare esses cidadãos e suas famílias.

Os familiares queixam-se, muitas vezes, das ameaças de agressão física, material e emocional. Por conta dessa tensão, a internação da pessoa em sofrimento psíquico passa a significar para a família a liberação de uma série de encargos decorrentes do convívio diário com alguém geralmente visto como dependente, incapacitado para o exercício de atividades laborativas e, em determinadas circunstâncias, perigoso, agressivo, ameaçador, promotor de desequilíbrio e constrangimentos no meio em que convive.

De acordo com Pereira¹⁰, como consequência das novas diretrizes das políticas públicas de atenção à saúde mental, passa a haver uma intensificação das exigências de comprometimento e parceria da família no processo de assistência ao doente mental. Esse paciente, antes internado no hospital psiquiátrico era tutelado pela instituição, situação que “dispensava” a participação da família.

Porém, essa condição de ausência da família no tratamento da pessoa com transtorno psíquico passa a sofrer transformações, na medida em que as novas estratégias de assistência em saúde mental, destacando-se aqui os Centros de Atenção Psicossocial-CAPS, considerados como principais ativadores dos modelos substitutivos, na sua própria dinâmica de funcionamento, normas e rotinas, demandam a presença efetiva do familiar. Vale resgatar o conteúdo da Portaria GM (Gabinete do Ministério da Saúde) nº 336, de 19 de fevereiro de 2002¹¹, que define os CAPS como serviços ambulatoriais de atenção diária: após ter passado o dia no CAPS, participando das oficinas terapêuticas, atividades de educação física, oficinas profissionalizantes, atendimentos da equipe multidisciplinar, etc., o usuário retorna ao convívio dos seus familiares.

Além disso, os CAPS promovem reuniões com familiares, fazem mediações com a justiça nos processos de benefícios, interdições, curatelas, dentre outras atribuições que

¹⁰ PEREIRA, M.L.O. *Representação da doença mental pela família do paciente*. Rev. Interface-Comunicação, saúde, educação, volume 7, nº 12, Botucatu, 2003.

¹¹ Ref. 7

necessariamente convocam os familiares a se implicarem no processo de responsabilização do cuidado ao ente em sofrimento.

O Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), cuja base normativa - técnica e financeira - para implantação e funcionamento está regulada pelas Portarias Ministeriais 336 e 189, do Gabinete do Ministério da Saúde, ambas de 2002¹², é um serviço de saúde mental aberto e comunitário, constitutivo do Sistema Único de Saúde (SUS). O CAPS foi projetado para ser um serviço substitutivo ao hospital psiquiátrico e para promover a construção de uma rede efetiva de cuidados em saúde mental nas diferentes regiões do território brasileiro. Sua principal função é se constituir como um lugar de referência e tratamento para pessoas que sofrem de transtornos mentais, cuja severidade e/ou persistência demandem sua inclusão num dispositivo de cuidado intensivo. Deve oferecer atendimento à população de sua área de abrangência, realizando o acompanhamento clínico e a reinserção social dos usuários, através do acesso ao trabalho, educação, lazer, exercício dos direitos civis, fortalecimento dos laços familiares e comunitários, dentre outras ações.

Além disso, as autoridades que o enunciam, recomendam que o CAPS deva ser instalado em espaço físico próprio e adequadamente preparado para atender à sua demanda específica. O imóvel deve ter estilo residencial, estar localizado em bairro de fácil acesso à população e contar com um ambiente que favoreça o acolhimento e a hospitalidade. As ações de cuidado realizadas nos CAPS devem se caracterizar por ocorrer em ambiente aberto, acolhedor e inserido na cidade, na comunidade, no bairro. Um serviço de saúde mental inserido na sociedade, para Salles e Barros¹³, é aquele que promove a possibilidade de que os seus usuários organizem uma vida cotidiana em interação com os outros e que preconiza um tratamento baseado na participação da família, na inserção do doente mental no mundo do trabalho e do lazer. Os projetos desses serviços também devem ultrapassar sua própria estrutura física porque, como estratégia, deve buscar a rede de suporte social própria a cada usuário sob sua responsabilidade, preocupando-se com o sujeito, sua singularidade, história, cultura e referências de sua vida cotidiana.

Ao enfrentar este debate constitui-se como um instrumento útil para a avaliação da política de saúde mental, tanto no âmbito nacional, quanto em esfera internacional, a partir do olhar sobre as famílias, abrindo possibilidades para novas investigações sobre o lugar

¹² Ref.7

¹³ SALLES, Mariana Moraes e BARROS, Sônia. O caminho do doente mental entre a internação e o convívio social. Revista Imaginário, v.12 n.13 São Paulo dez. 2006.

destinado aos familiares e a inclusão dos mesmos nas práticas assistenciais de cuidado, pensando o acolhimento de suas angústias, crises, incertezas, oferecendo-lhes subsídios, recursos, informações e apoio para uma melhor convivência com o sofrimento psíquico. Nessa discussão, vale reforçar a ausência do efetivo cuidado aos familiares na agenda das políticas públicas de saúde mental que precisam ser menos genéricas para com a questão dos cuidadores dos padecentes psíquicos, incluindo ações de promoção, prevenção e, se necessário, tratamento dos agravos à saúde dos mesmos.

Os novos dispositivos de assistência em saúde mental no Brasil, notadamente os CAPS (Centros de Atenção Psicossocial), ao proporem a participação da família no processo de tratamento se distanciam do modelo denominado manicomial. Porém, é imperativo que os mesmos devam ser ampliados para contemplar em suas dinâmicas de assistência o cuidado com os familiares no sentido, inclusive, de instrumentalizá-los para a compreensão do processo do adoecer psíquico, do papel das instituições de saúde mental nesse contexto e das formas adequadas de abordagem e manejo nas situações de crise e essas preocupações precisam estar contempladas no planejamento das políticas públicas em saúde mental com efetivas estratégias de avaliação e monitoramento.

No Brasil, o processo de desinstitucionalização das pessoas com sofrimento mental é recente, faltando, ainda, estudos para orientar e avaliar as novas formas de intervenção na/com a família e a comunidade. De maneira geral, a abordagem familiar nos serviços é desenvolvida de maneira limitada. O profissional sabe que é preciso orientar os familiares a respeito das necessidades e do cuidado do usuário, mas isso no geral é feito sem que se pergunte, por exemplo: o que significa orientar uma família? O que a família precisa saber? Ou, ainda, o que seus membros querem saber? Mais raramente ainda, se coloca a questão: quais os espaços/intervenções à escuta qualificada e tratamento desses cuidadores na proposta Rede de Atenção Psicossocial (RAPS)? As respostas a essas provocações estão diretamente relacionadas à consolidação de políticas públicas que contemplem mecanismos, dispositivos, estratégias propiciadores de condições que favoreçam potentes articulações entre os serviços, seus profissionais e familiares dos usuários, na perspectiva da efetivação de um modelo genuinamente substitutivo ao tratamento manicomial, assumindo lugar de destaque nos documentos reguladores das ações a serem implementadas nos variados âmbitos da assistência em saúde mental

A partir das questões supramencionadas, o presente trabalho apresenta como objetivo identificar quais as estratégias de cuidado pensadas para as famílias num instrumento de

planejamento da política de saúde mental, qual seja um Plano Regional da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), no contexto da Microrregião Nordeste do Estado da Bahia/Brasil¹⁴.

Referencial Teórico

A participação da família no contexto asilar/manicomial: aspectos históricos

Na obra de Michel Foucault (2006; 2008)¹⁵¹⁶, a noção de família aparece configurada a partir da análise dos sujeitos que vivenciam a realidade do manicômio, da prisão, do hospital, sendo suas narrativas dotadas de informações bem concretas: a da privação de liberdade do preso, a das práticas sexuais, a do silenciamento do louco, reconstituindo o tratamento dispensado a esses sujeitos incômodos da história: o criminoso, o sujeito sexual, o louco. A família se faz presente nesses cenários, provocando reflexões sobre diagnose, mapeamento, definição do papel que a mesma exerce para estruturar as formas de subjetivação do louco, do preso e do paciente.

A categoria família na obra foucaultiana, parece dotada de força coercitiva na constituição do sujeito, sendo modeladora de condutas: “*como o sexo, a família é uma força incitadora de subjetivação*”¹⁷.

A família, como outras instituições, configura-se como fonte para engendrar a constituição do sujeito, por meio de mecanismos de saber-poder. A título de ilustração, as referências foucaultianas à família na História da Loucura são reveladoras da importância que essa instituição tem na constituição da subjetividade. Tais referências indicam, por exemplo, como a família se comportava em diferentes contextos sociais e momentos históricos, com a loucura e as instituições de tutela da mesma. Nessa perspectiva, os operadores da Justiça e da Psiquiatria se afinam em seus projetos que lidam com a subjetividade do louco a partir do suporte institucional familiar.

Rabinow e Dreyfus¹⁸ ratificam esse pensamento ao afirmarem que a família se manterá alinhada com as decisões que não mais dependem de uma autorização sua, delegando ao

¹⁴ BAHIA, SECRETARIA DA SAÚDE (SESAB). Plano Microrregional Nordeste da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). Núcleo Regional de Saúde/NE, 2019.

¹⁵ FOUCAULT, Michel. *História da Loucura na idade clássica*. São Paulo: Perspectiva, 2008.

¹⁶ FOUCAULT, Michel. *O Poder Psiquiátrico*. Martins Fontes: São Paulo, 2006.

¹⁷ MENEZES, J. E. X. Usos foucaultianos da categoria família. In: JACQUET, Christine e COSTA, Livia Fialho (org.). *Família em mudança*. São Paulo: Companhia Ilimitada, 2004, p. 303.

¹⁸ RABINOW, Paul e DREYFUS, Hubert. *Michel Foucault-Uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica*. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 1995.

psiquiatra a gestão da subjetividade do seu parente louco, posto que o seu adestramento/silenciamento é o que mais lhe convém. Para isso, ela conta com a ciência, materializada na figura do médico, detentor de um poder capaz de produzir representações, gestos, atitudes e saberes sobre a loucura, o louco e seu tratamento.

Foucault¹⁹ apresenta o asilo como um sistema disciplinar, produtor de certo tipo de discurso de verdade, estabelecendo com a família uma relação muito específica e sobrecarregada que demorou muito a se elaborar e não parou de se transformar ao longo do século XIX. Para ele, esse discurso de verdade que se forma no asilo e sua relação com a família se apoiam mutuamente, gestando certo discurso psiquiátrico que tomará como objeto e campo de referência a família, as personagens e os processos familiares. O problema, portanto, colocado em relevo pelo autor, consiste em saber como o discurso psiquiátrico, que nasce do exercício do poder psiquiátrico vai poder se tornar o discurso da família e sobre a família.

A própria família, ao longo de século XIX, foi também se tornando objeto de análise e intervenção do poder psiquiátrico, que foi construindo todo um discurso acerca da relação que deveria se estabelecer entre ela, o asilo e o louco. Em sua análise histórica, Foucault (2006)²⁰ afirma que a relação asilo e família sofreu profundas transformações, distinguindo uma primeira etapa denominada de protopsiquiatria, representada por Pinel, Fódéré e Esquirol, sendo esta a fase do asilo sem família, em ruptura com a família, de outra fase caracterizada pelo duplo movimento da familiarização da Psiquiatria e do asilo, e da psiquiatrização da família.

Essa segunda fase aqui interessa mais particularmente por se aproximar, ainda que num contexto e momento histórico distintos daquele investigado por Foucault, da atual realidade vivenciada a partir das prerrogativas da Reforma Psiquiátrica que, em certo sentido, convoca a família a entrar no “asilo” (aqui hipoteticamente entendido como um “asilo reformado”), ao tempo em que esse “asilo” também penetra na família, orientando-a sobre como cuidar do seu familiar enfermo e convocando-a, intimando-a a ser coparticipe no processo do seu tratamento.

Seguindo essa direção reflexiva, questiona-se: Qual o papel ocupado pela família no atual discurso psiquiátrico? Pretende o movimento contemporâneo de Reforma Psiquiátrica,

¹⁹ Ref.16.

²⁰ Ref.16.

orientado por uma Luta Antimanicomial e de desmedicalização, despsiquiatrização da loucura, uma transferência de poder sobre o louco para as famílias? E o que está previsto no planejamento das políticas em saúde mental pra o cuidado com essas famílias?

A família nos novos modelos de assistência em saúde mental: desafios e perspectivas

Qual a participação da família em todo esse processo de construção de reformas na saúde mental e proposições de reorientação de modelo assistencial? Parece que, contemporaneamente ao tempo de Reforma Psiquiátrica, o tema família e o cuidado com a pessoa em sofrimento psíquico assumem lugar de destaque, posto que se constituem grande desafio para os atores sociais envolvidos na questão como os familiares, os próprios usuários, os operadores da saúde mental e as instituições de saúde que se pretendem substitutivas ao modelo asilar, hospitalocêntrico, uma vez que põe em discussão o grande desafio do cuidar em liberdade.

Para Melman²¹, a desospitalização e o movimento de crítica e reforma na Psiquiatria, configuraram uma nova realidade na qual um número crescente de pessoas passou a ser assistido em serviços extra hospitalares e, como consequência, novos elementos foram introduzidos no campo de negociações entre famílias e o campo da saúde mental, obrigando as partes implicadas a rediscutirem as bases de uma nova relação.

A elaboração de grupos de discussão e informação, de grupos psicoterapêuticos voltados para a família foi um dos passos na direção de uma maior interação do serviço com a instituição familiar.

De acordo com Heller²², é no cotidiano, na vida concreta de todo homem, que se realizam muitas das atividades relacionadas ao provimento de cuidado. Este cuidado materializa-se por meio de atividades rotineiras que permitem a perpetuação da vida, possibilitando sua recriação, transformação. O cuidado com uma pessoa em sofrimento psíquico, segundo o autor, exige um trabalho complexo que se constrói no ensaio e erro da experiência cotidiana. Nessa construção, os familiares sofrem e aprendem, muitas vezes sem o suporte necessário, sendo exigido dos mesmos um saber e uma prática competentes sobre a

²¹ MELMAN, J. *Família e doença mental: repensando a relação entre profissionais de saúde e familiares*. São Paulo, Escrituras Editora, 2008.

²² HELLER, A. *O cotidiano e a história*. 3ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

matéria que, na maioria dos casos, eles não dominam, mas que o internamento, antes, respondia às demandas de cuidado total.

Vasconcelos²³ pontua que o atual processo de Reforma Psiquiátrica apresenta muitos paradoxos e desafios. A exemplo, os novos serviços de saúde mental ainda não conseguiram desenvolver a sensibilidade necessária, ou mesmo implementar o apoio efetivo e amplo demandado pelas famílias dos usuários frente ao provimento do cuidado cotidiano com a doença mental, centralizando todo o discurso no problema do internamento e das práticas asilares, perdendo de vista a complexidade da questão.

Nesse ponto, cabe destacar que a família muitas vezes é culpabilizada, pelos serviços de saúde mental, por não estar prestando a atenção devida ao doente mental como, por exemplo, administrar corretamente a medicação prescrita, conduzi-lo à unidade de saúde diariamente, supervisionar a higiene do paciente, etc. Os familiares nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), a exemplo, são convocados a participar de reuniões rotineiras, que têm como objetivo esclarecer sobre a doença mental sobre os cuidados na abordagem e convivência cotidiana com um portador de transtorno psíquico. Quando estes não comparecem, são advertidos e responsabilizados por eventuais problemas no decurso do tratamento do usuário que frequenta as atividades do serviço.

Murta²⁴, ao considerar essa responsabilização imputada à família no provimento de cuidados ao usuário dos serviços de saúde mental chama a atenção para as dificuldades encontradas por esses familiares que muitas vezes têm limitações no cuidar por conta de um desconhecimento da doença. Além disso, adverte que nem sempre os profissionais de saúde mental são sensíveis a essas tensões vivenciadas, sobretudo em contextos de desinstitucionalização que preconizam a necessidade do envolvimento da família no processo de tratamento.

Contribuindo com essa reflexão, Rodrigues e outros colaboradores²⁵, asseveram que apesar dos avanços obtidos com este novo modelo, a integração da família no projeto terapêutico dos pacientes ainda representa um desafio que, na prática, não se fez acompanhar

²³ VASCONCELOS, E. M. *Do hospício à comunidade: mudança sim, negligência não*. Belo Horizonte, Segrac, 1992.

²⁴ MURTA, Genida Ferreira (org.). *Saberes e práticas: guia para o ensino e aprendizado de enfermagem*. São Paulo: Difusão Editora, 2008.

²⁵ RODRIGUES, F.D., GONZE, G.G. e BENFICA, T.M.S. A inserção da residência no Centro de Atenção Psicossocial da Infância e Adolescência: considerações preliminares. In: FILGUEIRAS, M.S.T., RODRIGUES, F.D. e BENFICA, T.M.S. (org). *Psicologia Hospitalar e da Saúde: Consolidando práticas e saberes na Residência*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

pela infraestrutura necessária ao cumprimento dos objetivos reabilitadores propostos pela Reforma.

O campo da atenção psicossocial tem sustentado um conjunto de ações teórico-práticas, político-ideológicas e éticas que consideram, prioritariamente, o indivíduo em sua existência-sofrimento. Para realizar o cuidado, são utilizados, no modelo psicossocial, dispositivos terapêuticos como os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), serviços Residenciais Terapêuticos (SRT), ambulatórios especializados, leitos/unidades em hospital geral, atenção básica, entre outros, compondo a Rede de Atenção Integral em Saúde Mental, que deve ser articulada entre si e com os demais serviços do sistema de saúde). A rede deve trabalhar sob a lógica da territorialidade, na perspectiva de que a pessoa em sofrimento psíquico possa ressignificar suas relações e atividades dentro da comunidade e da sua família.

Nesse debate, destaca-se a importância dessa rede contemplar em seu desenho as necessidades da família, oferecendo suporte para o cuidado com familiar parente, por meio de espaços de escuta, acolhimento, construção e manutenção do vínculo entre serviço, usuário e família, buscando fortalecer as relações que podem produzir saúde, não esquecendo que a família faz parte de uma rede social também envolvida nos processos da atenção psicossocial, não podendo ser excluída, sob pena de reforçar processos de adoecimento.

Além disso, Rosa²⁶, aponta a questão da sobrecarga da família que convive com um indivíduo em sofrimento psíquico, referentes às consequências que afetam o cotidiano, tais como os gastos financeiros, a desestruturação social, profissional e familiar e sua consequente reorganização; as tarefas extras que a família assume em alguns casos como higiene, transporte, controle das medicações, alimentação, lazer, acompanhamento do tratamento e os comportamentos de seu familiar. Essas questões geram desgaste físico, mental e emocional, com os quais a família se depara cotidianamente.

A atenção psicossocial propõe que as famílias sejam escutadas em espaços de participação, criando estratégias que efetivem a inclusão no cuidado, uma corresponsabilização entre todos envolvidos no contexto: usuários, familiares, equipe de saúde e comunidade no enfrentamento dos desafios.

Nesse sentido, a participação das famílias nos novos modelos de assistência em saúde mental não pode prescindir do uso das tecnologias relacionais como dispositivos de promoção

²⁶ ROSA, Lucia Cristina dos Santos. *Transtorno mental e o cuidado na família*. São Paulo: Cortez, 2003.

da qualidade de vida, a partir da expressão das subjetividades e das demandas desses cuidadores, na perspectiva de uma atenção psicossocial qualificada.

Abordagem Metodológica

Este ensaio deriva de uma investigação de abordagem qualitativa de caráter descritivo-exploratório, a partir da análise de documento. A análise de documento é um processo de garimpagem mediante o qual as categorias de análise são compostas pelo estado da arte eleito, combinadas com uma rede conceitual específica recortada com rigor epistêmico pelo pesquisador. Para May²⁷, os documentos se constituem em uma fonte de dados importantes para entender os eventos, processos e transformações nas relações sociais. A abordagem qualitativa da pesquisa dos documentos busca uma apreensão da significação do documento, devendo levar em consideração as intenções do autor ao produzi-lo, os significados atribuídos pelo seu público potencial, incluindo o pesquisador que é parte integrante desse público e precisa agir reflexivamente.

A análise qualitativa do conteúdo do documento leva em consideração o processo ou contexto social em que esse documento está inserido, devendo ser abordado a partir do entendimento do contexto da sua produção, sendo tarefa do pesquisador selecionar o que é relevante para o seu estudo em consonância com os seus objetivos e problema de pesquisa. Vale ressaltar que a abordagem do documento, em nível do significado, enfoca as relações dentro do próprio texto bem como com outros textos.

May²⁸ adverte que ao realizar pesquisa documental é preciso não supor que os documentos são artefatos neutros. Eles precisam ser analisados dentro do contexto social em que foram engendrados. Para o autor, “aquilo que as pessoas decidem registrar, incluir ou deixar de fora, é informado pelas decisões que se relacionam ao ambiente social, político e econômico dos quais são parte”²⁹. Os documentos, na perspectiva da pesquisa social, são lidos como a sedimentação das práticas sociais, tendo o potencial de informar e estruturar as decisões que as pessoas tomam diariamente e a longo prazo, constituindo-se também em leituras particulares dos eventos sociais.

²⁷ MAY, Tim. *Pesquisa Social: questões, métodos e processos*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

²⁸ Ref.27.

²⁹ Ref.27, p. 228.

O referido autor parte da constatação de que este exercício de análise documental, de arquivo, de laudos, de correspondências, dentre outros materiais, já foi investigado por Foucault em perspectiva que reflete o modo de ordenamento do mundo social, principalmente em seus estudos de medicina, doença mental, sexualidade e criminalidade, a partir de consultas a arquivos e análise dos documentos neles contidos, sobretudo para averiguar a produção de discursos que servem para justificar, fornecer razões e princípios para a normatização e controle de condutas. O que coincide com a observação que segue: o trabalho de Michel Foucault é um projeto crítico que não é tão preocupado com a relação entre o autor e o documento, mas às maneiras nas quais a utilização de um documento está ligada ao presente como os atos escritos históricos estão ligados inevitavelmente aos usos correntes³⁰.

Desse modo, o trabalho de Foucault é caracterizado por uma análise em que o texto é abordado em termos das intenções do autor e o contexto social no qual foi produzido. Além disso, os documentos, nessa perspectiva, são vistos como meios através dos quais o poder social se expressa.

De acordo com Fischer³¹, Foucault ensina aos pesquisadores um modo de investigar não “o que está por trás” dos textos e documentos, nem “o que se queria dizer” com aquilo, mas, antes de tudo, descrever as condições de existência de um dado discurso ou conjunto de enunciados, acolhendo-o no jogo de relações em que está inserido e indagar por que essa singularidade ocorre daquele modo, naquele lugar, dentro daquelas condições. O que a autora afirma, tomando como referência a letra de Foucault é que um determinado objeto de pesquisa, a exemplo de um conjunto de enunciados registrados num documento, engendra-se na dinâmica de um feixe de relações, a partir de condições de aparecimento histórico de certo discurso relativo às instituições, processos sociais e econômicos e que tudo isso pode ser descrito a partir dos próprios textos, numa determinada época, fazendo emergir aquele objeto.

A maneira de uso dos documentos é- uma questão metodológica, bem como uma questão de natureza teórica. Para realizar essa modalidade de análise precisam ser estabelecidos problemas de relevância, alcance e relações entre os eventos. Sá-Silva e outros colaboradores³² consideram que a pesquisa documental se configura como um método de escolha e verificação de dados que visa o acesso às fontes pertinentes, de acordo com o objeto

³⁰ Ref.27.

³¹ FISCHER, Rosa Maria Bueno. *Foucault e a análise do discurso em educação*. Cadernos de Pesquisa em educação. São Paulo, n. 114, dez. 2001.

³² SÁ-SILVA, J. R., ALMEIDA, C. D. e GUINDANI, J. F. *Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas*. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. Ano I-Nº I-julho de 2009.

e os objetivos do estudo, configurando-se como parte integrante da heurística de uma determinada investigação. O uso de documentos em pesquisa possibilita ampliar o entendimento de objetos, cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural, por exemplo, a reconstrução de uma história vivida. Nessa perspectiva, o conceito de documento ultrapassa a ideia de registro escrito, assumindo a configuração de fonte de informações, indicações e esclarecimentos que trazem seu conteúdo para elucidar determinadas questões propostas pelo pesquisador. Segundo esses autores, a etapa de análise dos documentos propõe-se a produzir ou reelaborar conhecimentos e criar novas formas de compreender os fenômenos. É condição necessária que os fatos devem ser mencionados, pois constituem os objetos da pesquisa, mas, por si mesmos, não explicam nada. O investigador deve interpretá-los, sintetizar as informações, determinar tendências e na medida do possível fazer a inferência³³. Além disso, a análise documental favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, comportamentos, mentalidades, práticas, dentre outros.

Neves³⁴ define o procedimento metodológico adotado neste trabalho, ou seja, a pesquisa documental, como sendo constituída pelo exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com vistas a uma interpretação nova ou complementar, oferecendo base útil para outros tipos de estudos qualitativos e possibilitando que a criatividade do pesquisador dirija a investigação por enfoques diferenciados.

Para May³⁵, as fontes de pesquisa documental incluem, dentre outros, documentos históricos como leis, declarações, relatos de pessoas, biografias, autobiografias e relatórios técnicos.

Na presente investigação, tomamos como objeto de análise documental o Plano de Ação da Rede de Atenção Psicossocial da Microrregião Nordeste do Estado da Bahia/Brasil³⁶, na perspectiva de identificar o que está previsto para a atenção/cuidado às famílias dos usuários nos dispositivos/equipamentos/serviços da rede em foco.

³³ Ref.32.

³⁴ NEVES, José Luís. *Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades*. Caderno de pesquisas em administração, São Paulo, v.1, nº3, 2º sem./1996.

³⁵ Ref.27.

³⁶ Ref.14.

Contextualizando o documento de análise: *O Plano da Rede de Atenção Psicossocial da Microrregião Nordeste/Bahia/Brasil*³⁷

O Plano da Rede de Atenção Psicossocial (PAR) da Microrregião Nordeste/Bahia/Brasil foi elaborado a partir da seguinte estrutura: 1. Introdução; 2. Apresentação da Matriz Diagnóstica e Rede de Atenção Psicossocial pactuada na Região; 3. Descrição das Ações de Atenção Psicossocial a serem realizadas por Componente; 4. Ações de Educação Permanente para RAPS; 5. Fórum da Rede de Atenção Psicossocial; 6. Programação Físico-Financeira; 7. Referências; 8. Anexos.

O referido plano foi elaborado por um grupo de trabalho composto por sete profissionais, referências técnicas em saúde mental de alguns municípios da região, bem como técnicos da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia, legitimados pelo Comissão Intergestores Regional, cujos membros são os secretários de saúde das cidades integrantes.

O PAR, considera o princípio de que a organização da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), instituída pela Portaria nº 3.088/2011³⁸, com republicação no ano de 2013, foi constituída pela necessidade de garantir a criação, ampliação e articulação de pontos de atenção à saúde na área de Saúde Mental no âmbito do SUS³⁹. Cabe salientar que, segundo o Ministério da Saúde⁴⁰, as Redes de Atenção à Saúde, como a RAPS, são “arranjos organizativos de ações e serviços de saúde, de diferentes densidades tecnológicas, que integradas por meio de sistemas técnico, logístico e de gestão, buscam garantir a integralidade do cuidado”⁴¹.

A RAPS possui como objetivo geral ampliar o acesso à atenção psicossocial da população em geral, promover o acesso das pessoas com transtornos mentais e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas e suas famílias aos pontos de atenção e garantir a articulação e integração dos pontos de atenção das redes de saúde no território, qualificando o cuidado por meio do acolhimento, do acompanhamento contínuo e da atenção às urgências⁴².

³⁷ Ref.14.

³⁸ BRASIL, Ministério da Saúde. Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011. *Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de álcool, crack e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 2011.

³⁹ Ref.38.

⁴⁰ Ref.38.

⁴¹ Ref. 38, p. 4.

⁴² Ref.38.

Portanto, no intuito de implementar e ampliar uma rede de serviços em saúde mental integrada, articulada e efetiva nos diferentes pontos de atenção, em consonância com as diretrizes nacionais, justificou-se a elaboração do Plano de Ação Regional (PAR) para a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS)⁴³.

Sendo assim, o plano representa um documento orientador para implantação, implementação, monitoramento e avaliação da Rede de Atenção Psicossocial, neste caso, na Região de Saúde Nordeste/Bahia/Brasil.

A região em análise engloba 18 municípios que totalizam uma população de 506.424 habitantes, o que representa 3,6% do total da população do Estado do Bahia⁴⁴.

O PAR da Região está fundamentado no arcabouço normativo do SUS, com destaque para as Portarias específicas de tal Rede. A sua elaboração contou com a participação de membros do Grupo de Trabalho (GT) desta Rede, instituído pela Comissão Intergestores Regional (CIR), formado por representantes do Núcleo Regional de Saúde Nordeste, Conselho Estadual dos Secretários Municipais de Saúde (COSEMS/BA) e municípios da Região. Além disso, contou com o apoio da Área Técnica de Saúde Mental da Diretoria de Gestão do Cuidado da Superintendência de Atenção Integral à Saúde da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (SESAB).

Procedimentos de coleta e análise dos dados

Na perspectiva de atender aos objetivos da presente pesquisa, fizemos uma análise de conteúdo do documento supracitado.

A análise de conteúdo foi realizada de acordo com as orientações metodológicas de Bardin⁴⁵ que considera ser toda comunicação, transferência de significados de um emissor a um receptor, de modo dito ou escrito, passível de submissão a uma análise de conteúdo, definida como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos de descrição do conteúdo das mensagens.

Vale ressaltar, entretanto, que a análise de conteúdo não deve ser extremamente limitada ao texto ou à técnica, em excessivo formalismo, que venha a prejudicar a intuição e

⁴³ Ref.14.

⁴⁴ IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas de gênero: uma análise dos resultados do censo demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

⁴⁵ BARDIN, Lourence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa. Ed. 70, 2009.

a capacidade criativa do pesquisador e nem tão subjetiva, que implique em sobreposição das suas próprias ideias ou valores, no qual a mensagem analisada do texto apenas sirva para ratificar as hipóteses do investigador.

Bardin⁴⁶ rejeita a ideia de rigidez e de completude, explicitando que a sua proposta da análise de conteúdo transita entre dois polos que envolvem a investigação científica, quais sejam: o rigor da objetividade e a riqueza da subjetividade.

De acordo com o autor supra referenciado, a análise de conteúdo envolve três fases: (a) pré-análise; (b) exploração do material; e (c) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. A pré-análise é a fase em que se organiza o material a ser analisado, por meio de quatro etapas: (a) leitura flutuante, momento de contato com os documentos da coleta de dados, em que se começa a conhecer o texto como um todo; (b) escolha dos documentos, que consiste na demarcação do que será analisado; (c) formulação das hipóteses e dos objetivos; (d) determinação dos indicadores, por meio de recortes de texto nos documentos de análise. A exploração do material é a segunda fase, que consiste na definição de categorias. Esta é a fase da descrição analítica do material textual coletado, submetendo-o a um estudo, orientado pelas hipóteses e referenciais teóricos, sendo a codificação, a classificação e a categorização, processos básicos nesta fase. A terceira fase diz respeito ao tratamento dos resultados, inferência e interpretação, em que há o destaque das informações para análise, culminando nas interpretações inferenciais: momento privilegiado da intuição, da análise reflexiva e crítica⁴⁷.

Seguindo essa orientação metodológica, aqui foi procedida uma leitura inicial flutuante de todo o conteúdo coletado e selecionado, seguida de uma leitura mais detalhada e sistemática, focada e dirigida, destacando as omissões da categoria “famílias” no Plano de Atenção Psicossocial, a partir da análise da descrição de ações e atividades de seis componentes, a saber: Atenção Básica em Saúde; Atenção Psicossocial Especializada, Atenção às Urgências e Emergências, Atenção Hospitalar, Estratégias de Desinstitucionalização e Reabilitação Psicossocial

Vencida essa etapa, realizou-se a codificação e categorização do conteúdo para posterior tratamento das informações e análise crítico-reflexiva.

⁴⁶ Ref.45.

⁴⁷ Ref.45.

Resultados e discussão

Nesta seção de resultados e discussão, optou-se por destacar do Plano de Rede de Atenção Psicossocial, em análise, a descrição das ações/atividades a serem realizadas por componente no ano de 2020, como se segue:

COMPONENTE I - Atenção Básica em Saúde

Ação: Implantação, qualificação e fortalecimento de ações da Saúde Mental na Atenção Básica			
Atividades	Prazo de Execução	Meta	Meio de Verificação
Implantar acolhimento com demanda espontânea	2020	100%	Nº de unidades com acolhimento implantado
Estabelecer Fluxos e Pactuações para os encaminhamentos entre as redes	2020	100%	Estabelecimento do fluxo junto às unidades de referência
Realizar mapeamento dos usuários com transtorno mental no território utilizando instrumentos existentes (livros, busca ativa, prontuários)	2020	100%	Nº de pessoas mapeadas
Garantir o apoio matricial, através de reuniões periódicas para discussões de casos, troca de saberes, atendimentos compartilhados entre as equipes envolvidas.	2020	30%	Registro das reuniões e visitas realizadas
Identificar necessidades, discutir estratégias e programar ações de Educação Permanente.	2020	100%	Construção e execução de Projeto de Educação Permanente
Orientar e acompanhar o uso de terapia medicamentosa	2020	100%	Número de casos acompanhados

Fonte: PAR/RAPS/SESAB/NRS/NE⁴⁸.

Nota-se na tabela acima, um conjunto de proposições de atividades voltadas para a implantação, qualificação e fortalecimento de ações da Saúde Mental na Atenção Básica com a proposta de reestruturação dos serviços de saúde mental, onde se desloca o centro do cuidado de dentro do hospital para fora, em direção à comunidade, oferecendo possibilidades de

⁴⁸ Ref.14, p. 13.

resgate da cidadania do usuário, buscando reinseri-lo no contexto social, familiar e laborativo, considerando que a Atenção Básica tem um papel eficaz no que tange ao atendimento às pessoas com transtorno mental, através das Unidades Básicas de Saúde, da Estratégia de Saúde da Família, Equipes de Consultório de Rua, etc.

Entretanto, não estão contempladas atividades destinadas às abordagens com as famílias para possíveis ações de promoção e prevenção à saúde que fazem parte do escopo de atribuições da Atenção Básica.

COMPONENTE II - Atenção Psicossocial Especializada

Ação: Ampliar o acesso através da implantação de novos serviços, qualificar e fortalecer as ações de cuidado junto aos usuários com transtornos mentais e/ou que fazem uso de álcool e outras drogas, incluindo infância e adolescência.			
Atividades	Prazo de Execução	Meta	Meio de Verificação
Construção do Projeto Terapêutico Singular dos usuários assistidos	2020	100%	Prontuários Atualizados e preenchimento da RAAS
Viabilizar transporte para os usuários aos CAPS de referência	2020	100%	Proporção de usuários atendidos
Trabalhar o vínculo com as famílias dos usuários e buscar construir redes de apoio e integração	2020	100%	Registro de grupos de família, ata de assembleias com a participação de familiares, registro de visitas domiciliares, registros no prontuário de atendimentos individuais com a presença do familiar, preenchimento da RAAS.
Viabilizar medicamento para os usuários no município de origem	2020	100%	Proporção de usuários atendidos
Promover a atenção aos usuários atendendo as diretrizes da política nacional de atenção psicossocial (clínica ampliada, PTS, espaços coletivos de Gestão, apoio matricial, orientação aos usuários e familiares, técnico de referência, vínculo, atenção domiciliar)	2020	100%	Atas das reuniões de equipe e assembleias, preenchimento da RAAS
Promover ações educativas nas unidades de saúde, escolas e comunidade, consolidando os ideais do	2020	100%	Preenchimento da RAAS

movimento da Reforma Psiquiátrica, do cuidado digno e em liberdade para as pessoas em sofrimento mental.			
Qualificar o cuidado através de ações de educação permanente nos CAPS	2020	100%	Ações de Educação Permanente realizadas
Articular os demais pontos de atenção	2020	100%	Registro das visitas realizadas
Realizar ações de apoio matricial com os demais pontos de atenção da RAPS e de outras redes, através de reuniões, periódicas e/ou atendimentos compartilhados	2020	30%	Registro das reuniões entre equipes de diferentes serviços, registro das visitas, preenchimento da RAAS

Fonte: PAR/RAPS/SESAB/NRS/NE, página 15⁴⁹

Neste componente que estabelece como ação “ampliar o acesso através da implantação de novos serviços, qualificar e fortalecer as ações de cuidado junto aos usuários com transtornos mentais e/ou que fazem uso de álcool e outras drogas, incluindo infância e adolescência”, pode-se verificar que uma única atividade faz menção às famílias, qual seja: “trabalhar o vínculo com as famílias dos usuários e buscar construir redes de apoio e integração”, apresentando como meios de verificação: “registro de grupos de família, ata de assembleias com a participação de familiares, registro de visitas domiciliares, registros no prontuário de atendimentos individuais com a presença do familiar, preenchimento da RAAS”.

A partir deste dado, questiona-se: essas atividades dão conta de uma assistência qualificada às famílias ou atendem mais às necessidades dos registros cartoriais para alimentação de bancos de dados das agências oficiais de saúde com vistas às informações epidemiológicas e viabilização dos aportes financeiros pra manutenção dos equipamentos de saúde? Considerando as lacunas deixadas nas produções acadêmicas no tocante a esses aspectos, este trabalho pós doutoral pretende contribuir com reflexões que favoreçam a inclusão, na modelagem de políticas públicas em saúde mental, do cuidado integral às famílias das pessoas em sofrimento psíquico, na perspectiva de que as mesmas sejam contempladas nos projetos terapêuticos de uma clínica ampliada preocupada com a comunidade, com o território em que aquele usuário vive, seus vínculos, afetos, redes relacionais e as demandas dos seus cuidadores. Dito de outra forma, é preciso lembrar que por trás dos frios registros

⁴⁹ Ref.14.

documentais que também são importantes, existem pessoas que sofrem, enfrentam desafios cotidianos na complexa tarefa de conviver com o adoecimento mental.

Mesmo na atenção especializada, nota-se um vazio assistencial no que diz respeito à escuta qualificada, à proposição de grupos terapêuticos voltados para o cuidado com as famílias/cuidadoras, não se limitando às reuniões e assembleias.

O tema da participação dos familiares aproxima-se das formulações presentes na coalizção de movimentos coletivos sob denominações diversas que defendem uma mudança de paradigma na atenção em saúde mental, buscando afirmar a inclusão das famílias como um norte ético, o território e o cotidiano como lugares e tempos privilegiados para o cuidado, e a construção de formas autônomas de superação das limitações impostas pelo sofrimento mental. Tais movimentos valem-se das contribuições dos grupos de ajuda mútua, do empoderamento, da recuperação ou restabelecimento (recovery) e da reabilitação psicossocial. (Presotto; Silveira; Vasconcelos, 2013)⁵⁰

Para este campo multifacetado, a experiência de vida dos familiares assume relevância no universo das políticas públicas e se torna um desafio intrínseco e obrigatório.

Simpson e House⁵¹ realizaram uma revisão sistemática sobre o envolvimento de familiares na avaliação de serviços de saúde mental, identificando que, em geral, poucos estavam de fato inseridos nos projetos avaliativos.

Apesar de tais limitações, cresce o reconhecimento da importância da sua participação, seja na etapa de planejamento, como na de avaliação dos serviços de saúde mental, bem como das políticas públicas.

No campo de investigações da saúde pública este desafio foi pautado desde o final da década de 1990. Na literatura internacional, os autores supracitados⁵² encontram tímida participação dos familiares nos grupos de investigação, reconhecendo os desafios práticos, éticos e teóricos decorrentes desta empreitada e suas reverberações na Política de Saúde Mental Brasileira.

⁵⁰ PRESOTTO, Rodrigo Fernando; SILVEIRA, Marília; DELGADO, Pedro Gabriel Godinho and VASCONCELOS, Eduardo Mourão. Experiências brasileiras sobre participação de usuários e familiares na pesquisa em saúde mental. *Ciênc. saúde coletiva*. 2013, vol.18, n.10.

⁵¹ SIMPSON E.L., HOUSE A.O. Involving users in the delivery and evaluation of mental health services: systematic review. *BMJ* 2002.

⁵² Ref.50.

Diante do processo de desinstitucionalização constata-se a necessidade da aproximação da família com a política de Saúde Mental numa perspectiva de integração com as demais políticas setoriais, inserindo os familiares/cuidadores em ações de atenção integral à Saúde Mental, intensificando a consolidação do modelo de atenção psicossocial com a efetiva intervenção do Estado.

COMPONENTE III - Atenção às Urgências e Emergências

Ação: Qualificação e fortalecimento do cuidado no atendimento a pessoas com transtorno mental e necessidades decorrentes do uso de álcool e outras drogas em situação de crise			
Atividades	Prazo de Execução	Meta	Meio de Verificação
Implantar e implementar fluxos de referência e contra referência nos diversos níveis de atenção para o cuidado na crise	2020	100%	Fluxos existentes em cada Equipamento
Qualificar as equipes para atendimento da crise	2020	100%	Nº de capacitações realizadas
Ofertar retaguarda para situações de urgência e emergência dos casos de saúde mental	2020	100%	Produção de AIH
Implementar ações de educação permanente em todos os pontos de atenção do componente de urgência e emergência	2020	100%	Registro de ofertas realizadas
Garantir a articulação dos pontos de atenção do componente de urgência e emergência com os outros pontos da rede	2020	100%	Registro de ações realizadas

Fonte: PAR/RAPS/SESAB/NRS/NE, página 17⁵³

O terceiro componente contempla os pontos de atenção da Rede de Atenção às Urgências – SAMU 192, Sala de Estabilização, Unidade de Pronto Atendimento- UPA 24 horas, as portas hospitalares de atenção à urgência/pronto socorro, Unidades Básicas de Saúde, entre outros - responsáveis, em seu âmbito de atuação, pelo acolhimento, classificação de risco

⁵³ Ref.14

e cuidado nas situações de urgência e emergência das pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas.

Ao analisar o que está previsto no componente, também podemos verificar a ausência de atividades voltadas para as famílias nos delicados momentos de agudização de crises psicóticas, de agitação psicomotora, auto e heteroagressividade, complicações por abuso de substâncias psicoativas, etc.

Quais as estratégias de suporte para os familiares em momentos tão difíceis?

COMPONENTE IV - Atenção Hospitalar

Ação: Implantação e qualificação do cuidado a pessoas em sofrimento mental e necessidades decorrentes do uso de álcool e outras drogas			
Atividades	Prazo de Execução	Meta	Meio de Verificação
Assegurar retaguarda hospitalar para as comorbidades clínicas das pessoas com transtorno mental	2020	100%	Fichas de Referência e contra referência
Realizar ações de educação permanente para equipe técnica dos serviços hospitalares (utilização do protocolo, acolhimento na crise)	2020	100%	Projetos e registro de ações realizadas
Implantar protocolos técnicos que auxiliem no manejo terapêutico dos casos	2020	100%	Protocolos implantados
Articular com os demais pontos de atenção	2020	100%	Registro das ações

Fonte: PAR/RAPS/SESAB/NRS/NE⁵⁴

Considerando o desenho da Rede de Atenção Psicossocial da Microrregional de Alagoinhas, nota-se que urge a necessidade de ampliação de leitos psiquiátricos em hospitais gerais, em virtude do fechamento dos Hospitais Psiquiátricos. Por conta disso, o plano propõe que alguns municípios com esses hospitais gerais, compartilhem a responsabilidade da região no atendimento de urgência e emergência do usuário em sofrimento psíquico, implantando leitos de saúde mental.

⁵⁴ Ref.14, p. 19.

No entanto, ao analisar este componente, podemos identificar uma preocupação em assegurar retaguarda hospitalar para as comorbidades clínicas das pessoas em sofrimento psíquico, realizar ações de educação permanente para as equipes técnicas dos serviços hospitalares, implantar protocolos técnicos que auxiliem no manejo terapêutico dos casos, porém, tal qual discutido anteriormente não componente das urgências e emergências, constata-se um lacuna no tocante ao cuidado com o contexto familiar do usuários desses serviços. Estão as famílias preparadas para essa modalidade de atendimento? Qual deve ser a sua participação? Por exemplo, não seria o caso de ser pensar em um grupo de acolhimento para os familiares no contexto hospitalar, visando orientações e posteriores encaminhamentos?

Minha inquietação com a problemática em foco, conforme relato em pesquisa de mestrado⁵⁵, deu-se a partir da relação cotidiana com familiares tanto no contexto da coordenação de um Centro de Atenção Psicossocial (CAPS III), como no campo da assistência nos atendimentos individuais e dos grupos de família nos quais tive a oportunidade de acompanhar as angústias, sofrimentos e até cuidar terapêuticamente do adoecimento de familiares no enfrentamento das questões ligadas à convivência com a pessoa em sofrimento mental. No referido serviço, tivemos a oportunidade de realizar reuniões com grupos de familiares. Nesses encontros, os familiares partilhavam suas dúvidas e solicitavam da equipe de saúde mental orientações para o lidar cotidiano, principalmente com as situações de crise e não adesão dos usuários ao tratamento. Vale ressaltar que, nesse contexto, os familiares também buscavam entender o funcionamento do CAPS, suas normas e rotinas, bem como os benefícios oferecidos pelo serviço.

Nos achados da investigação do doutorado⁵⁶, constatamos que os novos dispositivos de assistência em saúde mental, notadamente os CAPS, ao proporem a participação da família no processo de tratamento se distanciam do modelo manicomial. Porém, identificamos que os mesmos ainda devem ser ampliados e contemplar, em suas dinâmicas de assistência, o cuidado com os familiares no sentido, inclusive, de instrumentalizá-los para a compreensão do processo do adoecer psíquico, do papel das instituições de saúde mental nesse contexto e das formas adequadas de abordagem e manejo nas situações de crise e tudo isso deve estar anteriormente previsto no desenho das políticas públicas de saúde mental.

⁵⁵ Ref.2.

⁵⁶ Ref.3.

COMPONENTE V - Estratégias de Desinstitucionalização

Ação: Fortalecimento da assistência e reinserção social			
Atividades	Prazo de Execução	Meta	Meio de Verificação
Implantar e Qualificar junto ao MS, os serviços Residenciais Terapêuticos, conforme nova portaria	2020	100%	Registros
Fortalecer ações de aproximação entre SRT e CAPS	2020	100%	Registros
Manter atualizado o PTS do usuário morador (CAPS-RT) a fim de que os objetivos e ações do mesmo visem a reinserção psicossocial e a produção de autonomia	2020	100%	Registros
Qualificar as equipes de cuidadores das RT's	2020	100%	Registros
Ampliar o número de usuários beneficiados pelo Programa de Volta pra Casa	2020	100%	Registros

Fonte: PAR/RAPS/SESAB/NRS/NE, página 21⁵⁷

Considerando ainda a desinstitucionalização e a efetiva inserção de usuários na comunidade, tarefa hoje também do SUS, o Ministério da Saúde através da consolidação de uma política pública neste sentido, cria o Serviço de Residência Terapêutica que junto com outros programas como o “De Volta Pra Casa”, tem como objetivo concretizar as diretrizes de superação do modelo de atenção centrado no Hospital Psiquiátrico.

Seguindo a mesma reflexiva de críticas às atividades propostas nos componentes anteriores, destacamos a ausência de estratégias de busca ativa das famílias desses usuários com vínculos rompidos, demandando intervenções de caráter intersetorial, envolvendo, sobretudo, a assistência social, órgãos da justiça e da saúde, de maneira articulada no sentido do fortalecimento de vínculos familiares para a efetivação do cuidado em saúde mental.

⁵⁷ Ref.14.

COMPONENTE VI - Reabilitação Psicossocial

Ação: Fortalecimento das ações de trabalho e renda.			
Atividades	Prazo de Execução	Meta	Meio de Verificação
Mapear as atividades existentes nos serviços que já possuam ações de Geração de Renda	2020	100%	Listagem das experiências
Realizar parcerias com incubadoras sociais e associações disponíveis no território com fins de geração de renda e economia solidária	2020	100%	Listagem das experiências
Firmar parcerias para comercialização dos produtos e serviços	2020	100%	Listagem das experiências

Fonte: PAR/RAPS/SESAB/NRS/NE⁵⁸

Finalmente, neste componente denominado reabilitação psicossocial, cuja principal ação é o fortalecimento das ações de trabalho e renda, que prioriza como intervenções: “mapear as atividades existentes nos serviços que já possuam ações de Geração de Renda, realizar parcerias com incubadoras sociais e associações disponíveis no território com fins de geração de renda e economia solidária, firmar parcerias para comercialização dos produtos e serviços, consideramos que apesar dos avanços em direção aos princípios da reforma psiquiátrica, encontra-se ainda como um desafio a dificuldade de acesso dos usuários à vida produtiva, impactando diretamente na vida das famílias, seus gastos, investimentos, rotinas, sonhos, trazendo conflitos.

Nesse sentido, constata-se mais uma vez, a exclusão dos familiares nesses projetos de geração de renda. Como pensar em reabilitação psicossocial, subtraído a participação familiar do contexto?

Fazendo um balanço da análise dos seis componentes do Plano de Atenção Psicossocial em foco, quais sejam: Atenção Básica em Saúde; Atenção Psicossocial Especializada, Atenção às Urgências e Emergências, Atenção Hospitalar, Estratégias de Desinstitucionalização e Reabilitação Psicossocial, constatamos que apenas em um dos componentes, o a atenção especializada, contempla-se, de maneira tímida, alguma atividade voltada para as famílias, respondendo ao problema proposto nesta investigação sobre o lugar

⁵⁸ Ref.14, p. 22.

ocupado por esses atores nas políticas de saúde mental no Brasil, a partir de um recorte regional.

Dito de outra forma, há um vazio assistencial no tocante ao cuidado com os familiares/cuidadores, seja pela ausência dos mesmos nos projetos terapêuticos dos dispositivos estratégicos da Rede de Atenção Psicossocial, seja pela exigência da participação das famílias no sentido de apenas responsabilizá-las pelo cuidados com seus usuários, desconsiderando que esses familiares também sofrem e demandam suporte em vários âmbitos de assistência.

Desse modo, vale destacar uma experiência exitosa no campo da Clínica da Atenção Psicossocial, em que foi criado um espaço que contempla o cuidado baseado na diferença e na singularidade, nos sentimentos e dificuldades de cada família, no sentido de proporcionar uma escuta qualificada.

Trata-se da experiência do Grupo de Familiares, desenvolvido em um serviço substitutivo de atenção em saúde mental da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte, no Estado de Minas Gerais, no Brasil, relatada por Vianna *et al*⁵⁹. Segundo o relato, o grupo não se limita a orientar sobre a doença, os sintomas e a medicação, apenas escutando a família em relação às psicopatologias, seus sintomas e crises, ajudando-a a lidar melhor com a doença, conviver e compreender certos comportamentos e momentos da pessoa.

A finalidade do grupo extrapola esse contexto, configurando-se como espaço de acolhimento da família, de escuta sobre as angústias, alegrias, derrotas e vitórias, ou seja, um locus terapêutico para a família, não uma reunião com familiares para lembrar-lhes de suas responsabilidades. A proposta, segundo as autoras⁶⁰, é criar um espaço coletivo onde cada familiar possa falar de si e expressar sua subjetividade. Além disso, as reuniões do Grupo de Familiares se tornaram, também, um laboratório, onde profissionais e familiares de outros serviços conheceram a proposta que se distancia do padrão definido pelos serviços de saúde mental, tornando-se referência de inclusão desses sujeitos num projeto de atenção psicossocial.

⁵⁹ VIANNA, Paula Cambraia de Mendonça; XAVIER, Helena Chaves; TEIXEIRA Lorenna Lucena; VILAÇA Luana Vilela; SILVA, Teresa Cristina da. Grupo de familiares: espaço de cuidado para as famílias de portadores de sofrimento mental. Revista Mineira de Enfermagem. v 23, 2019.

⁶⁰ Ref.59.

Considerações finais

A partir da análise do Plano, podemos considerar insuficientes o apoio e acolhimento prestados aos familiares das pessoas em sofrimento mental, constatando-se um vazio assistencial no cuidado/suporte que deveria ser ofertado aos mesmos, neste instrumento importante de um dispositivo da Política de Saúde Mental Brasileira, denominado Rede de Atenção Psicossocial, apesar de algumas experiências exitosas pontuais, em alguns contextos, como o anteriormente apresentado na seção de resultados e discussão

De acordo com a matriz diagnóstica constante no documento, nota-se que existem poucas ações em saúde mental disponíveis na Rede de Atenção à Saúde voltadas para o cuidado com os familiares, na perspectiva de acolher suas demandas e inquietações.

Observa-se, também, que na maioria dos municípios da Microrregião, as pessoas em sofrimento mental são assistidas predominantemente em um modelo biomédico, focado no tratamento farmacoterápico, ainda que sob os auspícios de estratégias ditas desinstitucionalizadoras e de reabilitação psicossocial.

As ações/atividades/metasp constantes no plano contemplam de maneira muito limitada a participação das famílias, tendo em vista que a Política de Saúde Mental no País, na letra da Lei 10216/2001⁶¹, propõe uma atenção psicossocial qualificada, envolvendo as famílias e a comunidade na convivência com o sofrimento psíquico, considerando que a reforma psiquiátrica é um processo social, que deve estar articulado a um conjunto de iniciativas, tecendo uma rede de atenção que visa em última análise, transformar a relação entre a sociedade e a loucura, construído coletivamente, nas diferenças, nos conflitos e nas contradições, devendo incluir os diversos atores sociais implicados, quais sejam: os próprios usuários, profissionais, comunidade e os familiares que, indubitavelmente, necessitam de uma atenção, um olhar, um cuidado e um acolhimento diferenciados.

O estudo permitiu revisitar notas históricas, recordando que a partir da Reforma Psiquiátrica Brasileira, a família assume um papel de relevo na reabilitação psicossocial de seu familiar, tornando-se copartícipe no tratamento e cuidado com o mesmo.

A família é convocada a ser uma parceira no processo de atenção psicossocial do usuário, considerando as dimensões subjetivas, biológicas, sociais e políticas que envolvem as questões de saúde mental.

⁶¹ Ref.9.

Seguindo as reflexões de Pitta (2011)⁶², o campo da atenção psicossocial propõe um modo de cuidar que considera o sujeito em sofrimento como estruturante de uma “clínica ampliada” que o insere no seu território e não o enclausura para tratá-lo. Tal prática de inclusão social, configura um novo modelo de atenção em saúde mental, construindo possibilidades de intervenções, sobretudo com pessoas psicóticas, mas também com as não psicóticas, suas famílias, suas moradias, seus labores, na perspectiva e grande desafio do cuidar em liberdade, onde o sofrimento psíquico acontece.

Nesse sentido, cabe destacar a necessidade do desenvolvimento de tecnologias relacionais, como o acolhimento e a escuta, como estratégias que devem auxiliar os familiares nessa tarefa, incentivando a participação dos mesmos nos espaços das clínicas de atenção em saúde mental para os diversos atores envolvidos no processo, com ênfase nos cuidadores. Portanto, a inclusão das famílias na atenção psicossocial é de significativa importância para a efetivação do processo de ressignificação da loucura na sociedade.

Sendo assim, reiteramos a relevância da inclusão das famílias nas práticas assistenciais de cuidado, prescritas nos planos de redes de atenção psicossocial, nos projetos terapêuticos, acolhendo-os nas suas angústias, crises, incertezas, oferecendo-lhes subsídios, recursos, informações e apoio para uma melhor convivência com o sofrimento psíquico.

A participação de familiares na política de saúde mental é ainda incipiente no Brasil. Não se estabeleceu até o momento uma agenda sistemática na política pública, que inclua as famílias nos projetos de atenção psicossocial, apesar da recomendação internacional, considerando que em 2013 a Assembleia Mundial da Saúde aprovou o "Plano de Ação Global de Saúde Mental 2013-2020"⁶³, plano esse que é um compromisso de todos os Estados-membros da OMS na tomada de medidas específicas para melhorar a saúde mental e contribuir para a realização de um conjunto de metas globais para alcançar melhor qualidade de vida e saúde. No Plano de Ação é dada ênfase especial à proteção de direitos humanos, ao fortalecimento e ao empoderamento da sociedade civil, centralizando e fortalecendo mais uma vez a atenção de base comunitária, inserindo-se, nesse contexto, as famílias.

Finalmente, destacamos a relevância deste trabalho de pós-doutoramento na perspectiva de contribuir para uma mudança de olhares e intervenções no campo da saúde

⁶² PITTA, A. M. F. *Um balanço da Reforma Psiquiátrica Brasileira: instituições, atores e políticas*. In: *Ciência & Saúde Coletiva*, 16(12), 2011.

⁶³ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Plan de acción integral sobre salud mental 2013-2020*. [Internet]. Ginebra: OMS; 2013.

mental. Particularmente, a imersão nessas reflexões fez com que, em nível loco-regional, no espaço da gestão, como técnico do Estado, propuséssemos uma revisão do Plano de Atenção Psicossocial, integrante da Política Microrregional, no sentido de contemplar estratégias que incluam as famílias nos projetos terapêuticos dos serviços. Na esfera assistencial, como psicólogo de um Centro de Atenção Psicossocial-CAPS III, extrapolamos o modelo das reuniões mensais de família para a realização de grupos terapêuticos com os familiares, semanalmente, além da escuta individual para aqueles que demandam essa tecnologia de cuidado, contribuindo, assim, para a reorientação de uma lógica que exclui os familiares das práticas de cuidado ofertadas pela rede de atenção, tecida nas políticas de saúde mental.

Referências

AZEVEDO, Maria Alice Salvador Busato de et al. O comportamento da família diante da internação do paciente psiquiátrico: observação, descrição e algumas considerações. In: NEME, C.M.B. e RODRIGUES, O.M.P.R (org.). *Psicologia da Saúde: perspectivas interdisciplinares*. São Carlos, RiMa, 2003. ISBN 978-85-86552-73-1.

BAHIA, SECRETARIA DA SAÚDE (SESAB). Plano Microrregional Nordeste da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). Núcleo Regional de Saúde/NE, 2019. [Consult. Em: 13 Ago. 2019]. Disponível em: <<http://www.saude.ba.gov.br/municipios-e-regionalizacao/nucleos-regionais-de-saude-nrs/>>.

BARDIN, Lourence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa. Ed. 70, 2009. ISBN: 972-44-0898-1.

BRASIL, Ministério da Saúde. *Legislação em Saúde Mental: 1990-2004*. Brasília, 2004. ISBN 85-334-0802-1.

BRASIL, Ministério da Saúde. Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011. *Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de álcool, crack e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 2011. [Consult. em: 17 Nov. 19]. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.htm>.

FISCHER, Rosa Maria Bueno. *Foucault e a análise do discurso em educação*. Cadernos de Pesquisa em educação. São Paulo, n. 114, dez. 2001. [Consult. em: 12 Nov. 2019]. ISSN 1980-5314. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742001000300009&lng=pt&tlng=pt>.

FOUCAULT, Michel. *História da Loucura na idade clássica*. São Paulo: Perspectiva, 2008. ISBN 978-85-88652-19-4.

FOUCAULT, Michel. *O Poder Psiquiátrico*. Martins Fontes: São Paulo, 2006. ISBN 9788533622760.

HELLER, A. *O cotidiano e a história*. 3ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989. ISBN 85-7430-316-X.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estatísticas de gênero: uma análise dos resultados do censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. ISBN 9788524043284.

LOBOSQUE, Ana Marta. *Experiências da Loucura*. Garamond: Rio de Janeiro, 2001. ROSA, 2002. ISBN-10: 8586435473.

MAY, Tim. *Pesquisa Social: questões, métodos e processos*. Porto Alegre: Artmed, 2004. ISBN 85-363-0199-6.

MELMAN, J. *Família e doença mental: repensando a relação entre profissionais de saúde e familiares*. São Paulo, Escrituras Editora, 2008. ISBN 9788586303937.

MENEZES, J. E. X. Usos foucaultianos da categoria família. In: JACQUET, Christine e COSTA, Livia Fialho (org.). *Família em mudança*. São Paulo: Companhia Ilimitada, 2004. ISBN 978-85-444-1187-2.

MURTA, Genida Ferreira (org.). *Saberes e práticas: guia para o ensino e aprendizado de enfermagem*. São Paulo: Difusão Editora, 2008. ISBN: 978-85-7808-009-0.

NEVES, José Luís. *Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades*. Caderno de pesquisas em administração, São Paulo, v.1, nº3, 2º sem./1996. [Consult. em: 11 Dez. 2019]. Disponível em: <http://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/NEVES-Pesquisa_Qualitativa.pdf>.

OLIVEIRA, Moacir Lira de. *Do hospício ao Centro de Atenção Psicossocial de Alagoinhas/Bahia: um estudo das representações sociais de familiares*. UCSal–Bahia/Brasil, 2016. [Consult. em: 09 Mar. 2019]. Disponível em: <<http://ri.ucsal.br:8080/jspui/bitstream/123456730/101/1/OLIVEIRA%2C%20ML-2016.pdf>>.

OLIVEIRA, Moacir Lira. *Família e Reforma Psiquiátrica: tensões e diálogos possíveis*. Saarbrücken, OmnisCriptum GmbH e CoKg, Novas Edições Acadêmicas, 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Plan de acción integral sobre salud mental 2013-2020*. Genebra: OMS; 2013. [Consult. em: 19. Out. 2019]. Disponível em: <http://www.who.int/mental_health/publications/action_plan/es>.

PEREIRA, Maria Alice Ornelas. *Representação da doença mental pela família do paciente*. Rev. Interface-Comunicação, saúde, educação, volume 7, nº 12, Botucatu, 2003. [Consult. em: 22. Set. 2019]. ISSN 1807-5762. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-32832003000100006>>.

PITTA, Ana Maria Fernandes. *Um balanço da Reforma Psiquiátrica Brasileira: instituições, atores e políticas*. In: Ciência & Saúde Coletiva, 16(12): 4579-4589, 2011. [Consult. em: 22 Dez. 2019]. ISSN 1413-8123. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-81232011001300002>>

PRESOTTO, Rodrigo Fernando et al. *Experiências brasileiras sobre participação de usuários e familiares na pesquisa em saúde mental*. Ciênc. saúde coletiva. 2013, vol.18, n.10, pp.2837-2845. [Consult. em 30. Abr. 2019]. ISSN 1413-8123. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-81232013001000008>>.

RABINOW, Paul e DREYFUS, Hubert. *Michel Foucault-Uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica*. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 1995. ISBN, 9788521804758.

RODRIGUES, Fernanda Deoti et al. *A inserção da residência no Centro de Atenção Psicossocial da Infância e Adolescência: considerações preliminares*. In: FILGUEIRAS, Maria Stela Tavares et al. *Psicologia Hospitalar e da Saúde: Consolidando práticas e saberes na Residência*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. ISBN: 8532639879.

ROSA, Lucia Cristina dos Santos. *As condições da Família Brasileira de Baixa Renda no Provimento de cuidados com o Portador de Transtorno Mental*. In: VASCONCELOS, Eduardo Mourão. *Saúde Mental e Serviço Social: o desafio da subjetividade e da interdisciplinaridade*. São Paulo, Cortez, 2002. ISBN: 9788524907548.

ROSA, Lucia Cristina dos Santos. *Transtorno mental e o cuidado na família*. São Paulo: Cortez, 2003. [Consult. em: 22. Set. 2019]. ISSN 1676-6806 Disponível em: <<https://doi.org/10.20396/sss.v12i1.8635761>>.

ROTELLI, Franco Leonardis et al. *Desinstitucionalização, uma outra via: a reforma psiquiátrica italiana no contexto da Europa Ocidental e dos "Países Avançados"*. In: NICÁCIO, Fernanda de Silvio (Org.). *Desinstitucionalização*. São Paulo: Hucitec, 1990, p.17-59. ISBN978-85-7285-107-7.

SALLES, Mariana Moraes e BARROS, Sônia. O caminho do doente mental entre a internação e o convívio social. *Revista Imaginário*, v.12 n.13 São Paulo dez. 2006. [Consult. em: 16. Jul. 2019]. ISSN 1413-666X. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-666X2006000200018&lng=pt&nrm=iso>.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie at al. *Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas*. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*. Ano I-Nº I-julho de 2009. [Consult. em: 30 Nov. 2019]. ISSN: 2175-3423. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351/pdf>>

SIMPSON, Emma, HOUSE, Alan. *Involving users in the delivery and evaluation of mental health services: systematic review*. *BMJ* 2002; 325 (7375): 1265. [Consult. em: 13 Jun. 2019]. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC136921/pdf/1265.pdf>>

VASCONCELOS, E. M. *Do hospício à comunidade: mudança sim, negligência não*. Belo Horizonte, Segrac, 1992. ISBN 9788536303642.

VIANNA, Paula Cambraia de Mendonça at al. *Grupo de familiares: espaço de cuidado para as famílias de portadores de sofrimento mental*. *Revista Mineira de Enfermagem*. v 23, 2019. [Consult. em: 17. Mai. 2019]. ISSN 2316-9389. Disponível em: <<file:///C:/Windows/system32/config/systemprofile/Downloads/v13n4a19.pdf>>

Saúde mental do agente estadual de execução penal: uma revisão bibliográfica e estudo de caso

ARAÚJO, Gladston Fernandes de¹

Resumo: Este trabalho objetiva investigar, a partir de revisão bibliográfica e estudo de caso, a higidez mental dos agentes estaduais de execução penal que atuam nas unidades de ressocialização 1,2,3,4,5 e 6 do complexo penitenciário de Pedrinhas no Maranhão. Verificou-se, inicialmente, com base nas publicações sobre esta temática, que a maioria dos agentes penitenciários que foram objeto de estudo no Brasil sofre de algum tipo de transtorno mental decorrente do trabalho. No Maranhão, a análise não destoou do quadro nacional. Em pesquisa realizada *in loco* nas unidades de ressocialização referidas, constatou-se que os servidores do sistema penitenciário maranhense apresentam insatisfação com a realidade laboral a que são submetidos diariamente, mormente quanto a jornada exaustiva de trabalho, baixa remuneração, falta de diálogo dos superiores hierárquicos com a classe, perigo inerente ao trabalho, ocasionando, na maioria das vezes, transtornos mentais nesses servidores. Registre-se que durante o período de 2017 a 2019, 61 (sessenta e um) agentes estaduais de execução penal pediram licença para tratamento de saúde, sendo, desse total, 13 (treze) servidores licenciados em virtude de saúde mental debilitada. Por outro lado, concluiu-se que, inobstante os avanços nos últimos anos, a atuação preventiva de transtornos mentais nos agentes estaduais de execução penal ainda se revela insuficiente, merecendo maior aprimoramento por parte do Estado a fim de que o cuidador tenha plenas condições de exercer seu mister.

Palavras-chave: Saúde Mental. Agentes Estaduais de Execução Penal. Doenças Psíquicas. Prevenção Insuficiente

¹ Gladston Fernandes de Araújo, Ex-Delegado de Polícia, Promotor de Justiça titular de entrância final, formado em Inteligência Estratégica pela Escola Superior de Guerra (ESG-RJ), Professor de Graduação e Pós-graduação em Direito nas áreas Penal, Processual Penal e Execução Penal, Autor de Obras Jurídicas, Membro da Academia Maranhense de Letras Jurídicas, onde ocupa a Cadeira nº 1, Mestre em Ciências Criminais pela Faculdade Cândido Mendes (RJ). O trabalho de pesquisa Pós Graduada foi supervisionado pela Professora Dra. María Esther Martinez Quinteiro.

Mental health of the state penal enforcement agent: a bibliographic review and case study

Abstract: Purpose of this paper is to investigate, from a review of the literature and a case study as part of a health mind-set of the agents of the state of the execution of the criminal act, in the unit of social rehabilitation of 1,2,3,4,5, and 6 of the complex is the prison of the "Pebbles" in the state of Maranhão. It has been found, initially, on the basis of publications on the subject, that is, the majority of the staff members who have been the subject of study in Brazil is suffering from some type of mental disorder resulting from the work. In the state of Maranhão, it does not clash in the national context. In a survey carried out in situ in the unit of social rehabilitation referred to above it was found that all the servers in the prison system as a whole state they present people with the reality of the labour to which they are subjected every day, especially as the journey is exhausting work, low pay, the lack of dialogue between the superior class, there is a risk that is inherent in the work, resulting in the majority of cases, mental disorders are on those servers. Please register if, during the period from 2017 to 2019, sixty-one (61) officers of state security and public safety asked for a license for the treatment, and that a total of 13 (thirteen) servers that are licensed by virtue of a mental illness. On the other hand, it has been the subject of the conclusion is that, despite all the advances in the last few years, the role of preventive mental health disorders in the agents of the state execute a criminal even if the reveal is insufficient, with the greatest improvement on the part of the State, in order that the carer has the full capacity to exercise its function.

Keywords: Mental Health. Officers the State of The Execution of Criminal Law. Mental Illnesses. Prevention Is Not Enough.

Introdução

Muito se tem investigado e escrito sobre crime, pena e apenado. Mas pouco se produz e perquire sobre o Agente Estadual de Execução Penal, como denominado no Brasil, ou Guarda Prisional/GP, como nominado em Portugal, buscando-se estabelecer uma relação entre saúde e trabalho com enfoque no adoecimento dele decorrente.

Não há dúvida de que o trabalho – fonte de prazer ou sofrimento - é vital para o desenvolvimento do ser humano.

Dados da Organização Internacional do Trabalho - OIT - mostram que, no mundo, ocorrem 6,3 mil mortes por dia, 2,3 milhões de mortes por ano, em virtude de acidentes de trabalho².

No Brasil, o Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPES - aponta que, entre 2012 e 2016, 3,5 milhões de trabalhadores sofreram acidentes de trabalho no país, o que gera uma média de 700 mil acidentes por ano³, sendo, 74,5% acidentes típicos, 22,7% de trajeto e 2,6% de doenças do trabalho. A maioria das vítimas era do sexo masculino (69,4%).

Com esse quadro, dados da Previdência Social demonstram que em 2017 haviam 240.638 trabalhadores afastados do trabalho, recebendo auxílio-doença⁴, destacando-se os transtornos mentais e comportamentais como a terceira causa de incapacidade para o trabalho, com 668.927 casos, o que representa 9% do total de auxílios-doença e aposentadorias por invalidez concedidos nesses cinco anos de análise⁵.

No Brasil, segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional -DEPEN - há aproximadamente 750 mil presos e 98 mil agentes de custódia nos presídios, sendo uma média de 7 presos por agente penitenciário⁶.

A proporção mínima desejável é de um agente para cinco presos, conforme Resolução n. 09, de 13/11/2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Ela foi baseada na proporção média dos países europeus e tem o objetivo de servir de critério para a análise dos projetos encaminhados pelos Estados ao Ministério da Justiça para a construção de unidades penais com recursos da União⁷.

² Acidentes de trabalho no mundo matam mais do que guerras/Organização Internacional do Trabalho/OIT.

³ Ref. 1.

⁴ Associação Nacional de Medicina do Trabalho/ANAMT.

⁵ Secretaria de Previdência do Ministério Da Economia.

⁶ Departamento Penitenciário nacional/DEPEN.

⁷ BRASIL. Ministério da Justiça.

No Estado do Maranhão há 14.741 (quatorze mil e setecentos e quarenta e um) presos. Em São Luís a população carcerária é de 5.246 (cinco mil e duzentos e quarenta e seis) presos. Nas Unidades Prisionais de Ressocialização de São Luís (UPRSLs 1, 2,3, 4, 5 e 6) a quantidade de internos é de 3.056 (três mil e cinquenta e seis), para um total de 359 (trezentos e cinco e nove) agentes penitenciários, o que perfaz uma média 8 (oito) presos por agente, estando a nossa situação prisional em relativa dissonância com o quadro nacional.

Com esse incômodo natural, certo de que a única sede que não desidrata é a sede de conhecimento, como objetivos, busca-se: estabelecer a relação entre trabalho e adoecimento do agente estadual de execução penal maranhense; proceder a estudo de caso sobre a saúde mental dos agentes estaduais de execução penal, lotados nas UPRSLs 1,2,3,4,5 e 6 e analisar o sistema prisional maranhense através de breve esboço histórico, gestão e quantitativo de unidades prisionais e presos, respectivamente.

Enquadramento Teórico

Sistema Prisional no Brasil

Diferente do sistema prisional português, que está sob atribuição do Ministério da Justiça e onde não há um sistema de polícia único, mas diversas instituições que atuam com diferentes funções, destacando-se nesse contexto, a figura do Guarda Prisional, em número de 4.000 agentes para 13.500 presos, com competências, quadro, carreira, direitos e deveres regulados pelo Decreto-Lei nº 03/2014, de 3 de janeiro de 2014 (Estatuto dos Guardas Prisionais), as polícias são, no Brasil, órgãos do Estado que têm a finalidade constitucional de preservar a ordem dos crimes, além do controle da violência.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, estabelece que a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida através dos seguintes órgãos: 1) Polícia Federal; 2) Polícia Rodoviária Federal; 3) Polícia Ferroviária Federal; 4) Polícias Civis; 5) Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares⁸.

O sistema prisional no Brasil, divide-se em Federal e Estadual.

⁸ Wikipedia. Forças policiais brasileiras.

Sistema Prisional Federal

O Sistema Prisional brasileiro é organizado em Penitenciárias Federais e Estaduais. Os Presídios Federais, consistem no conjunto de Unidades Federais de Execução Penal, que são subordinadas ao Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) do Ministério da Justiça, com previsão no artigo 72, parágrafo único, da Lei de Execução Penal, nº 7.210, de 11 de julho de 1984; e no artigo 3º da Lei dos Crimes Hediondos, nº 8.072, de 25 de julho de 1990⁹.

As Penitenciárias Federais do Brasil são em número de 5 (cinco), a saber: Catanduvas (PR), com 135 presos; Campo Grande (MS), com 137 presos; Porto Velho (RO), com 125 presos; Mossoró (RN), com 95 presos e Brasília (DF), com 90 presos.

A quantidade de Agentes Federais de Execução Penal por presídio federal gira em torno de 200 a 250 servidores para o universo de 582 presos.

Sistema Prisional Estadual

O Sistema Prisional Estadual, de acordo com a Lei de Execução Penal brasileira, é composto de penitenciária - unidade prisional destinada aos condenados a cumprir pena no regime fechado; colônias agrícolas, industriais ou similares - destinadas aos presos do regime semiaberto e casa do albergado, aqueles em regime aberto. Detentos provisórios devem aguardar o julgamento em cadeia pública. Há, ainda, os hospitais de custódia, onde cumpre medida de segurança quem cometeu crime em decorrência de algum problema mental e foi, por isso, considerado inimputável ou semi-imputável¹⁰.

No Brasil há 347 (trezentos e quarenta e sete) estabelecimentos penais destinados ao regime fechado, 113 (cento e treze) ao regime semiaberto, 23 (vinte e três) ao regime aberto, 725 (setecentos e vinte e cinco) a presos provisórios e 28 (vinte e oito) hospitais de custódia, além de 192 (cento e noventa e dois) estabelecimentos criados para abrigar presos dos diversos tipos de regime, de acordo com os últimos números do Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN, referentes a junho de 2016.

⁹ Ref. 7.

¹⁰ Conselho Nacional de Justiça/CNJ. Diferentes tipos de estabelecimentos penais.

O Sistema Prisional Maranhense

Histórico

A primeira Penitenciária no Estado do Maranhão, denominada Presídio São José, foi regida pelo Regulamento de 31 de outubro de 1846, expedido pelo Desembargador Manuel Cerqueira Pinto, cujo teor principal era separar os presos pela ordem ou grau das penas. Construído, primeiramente, em uma das extremidades da cidade, no bairro dos Remédios, destinava-se a ser apenas uma casa de correção, assumindo, posteriormente, características de uma Penitenciária Estadual, com Agentes Penitenciários, alimentação, vestuário, saúde e remédios pagos pelos cofres públicos¹¹.

Em 1948, o Governador Sebastião Archer da Silva autoriza a transferência do Presídio São José para um outro setor, longe da área urbana da Ilha de São Luís. O local escolhido para a mudança foi o município de Alcântara¹².

No ano de 1965, durante o Governo Newton de Barros Belo foi construída a Penitenciária Agrícola de Pedrinhas, com capacidade para alojar 120 (cento e vinte) detentos, situada a 28 km da Cidade de São Luís, à margem da BR-135.

A Penitenciária começou a funcionar de forma precária e até mesmo improvisada. É construída sem muro, e o prédio é constituído de três andares dos quais apenas o térreo é ocupado pelos detentos¹³.

Com o passar dos anos, houve a necessidade de reformar e ampliar a penitenciária, surgindo, assim, os seguintes anexos: Casa de Detenção (UPR São Luís 2); Central de Custódia de Presos de Justiça de Pedrinhas (UPR São Luís 3); Penitenciária São Luís 1 (UPR São Luís 4); Penitenciária São Luís 2 (UPR São Luís 5); Centro de Detenção Provisória de Pedrinhas (UPR São Luís 6), e, Centro de Ressocialização e Reintegração Social de Mulheres Apenadas.

Esses estabelecimentos prisionais formam hoje o *Complexo Penitenciário São Luís*, situado no KM 13/BR-135 (Avenida Engenheiro Emiliano Macieira, S/N)¹⁴.

¹¹ Sindicato do Sistema Prisional do Maranhão/SINDSPEMMA. Histórico do Sistema Prisional Maranhense.

¹² Ref. 10.

¹³ Ref. 10.

¹⁴ Ref. 10.

A Gestão do Sistema Penitenciário Maranhense

A gestão de todo o sistema prisional do Estado do Maranhão é atribuição da Secretaria de Administração Penitenciária – SEAP¹⁵.

A SEAP é órgão estadual da administração direta constituída pela Lei nº. 9.340, de 28 de fevereiro de 2011, organizada pelo Decreto Estadual nº. 27.549, de 13 de julho de 2011 e atualmente com estrutura regulada pela Lei nº. 10.462, de 31 de maio de 2016. Tem como finalidade cumprir as decisões judiciais de aplicação da Lei de Execução Penal (LEP), a organização, a administração, a coordenação e fiscalização dos estabelecimentos prisionais, o acompanhamento, a supervisão do cumprimento de progressões de penas, o exame e pronunciamento sobre livramento condicional, indulto e comutação de penas, objetivando, especialmente, a ressocialização dos sentenciados por meio de programas, projetos e ações destinadas à sua capacitação profissional, à assistência às suas famílias e à inclusão ou reinclusão social dos egressos do sistema carcerário¹⁶.

A SEAP, além da Subsecretaria, conta com três Secretarias Adjuntas (de Segurança Penitenciária, de Atendimento e Humanização Penitenciária e Administração, Logística e Inovação Penitenciária) e respectivas Unidades Gestoras e Supervisões, as quais partilham atribuições específicas de gestão do Sistema Penitenciário Estadual, conforme legislação específica¹⁷. A estrutura humana da SEAP é composta por um total 4039 (quatro mil e trinta e nove) servidores em atividade, dos quais 2288 (dois e duzentos e oitenta e oito) servidores exercem suas funções nas unidades prisionais da capital do Estado do Maranhão (São Luís), sendo 1580 (mil quinhentos e oitenta) são Agentes Estaduais de Execução Penal¹⁸.

Destaque-se que o órgão gestor tem desenvolvido ações em favor do interno, voltadas às áreas de educação, trabalho, saúde, assistência religiosa e psicossocial. No que diz respeito aos agentes estaduais de execução penal, referidas ações estão centradas no Núcleo de Assistência Biopsicossocial - ABS, que tem desenvolvido palestras, roda de conversas, pesquisas de níveis de estresse, atuando acanhadamente no atendimento individual e orientação do servidor.

O ABS apresenta ínfimo quantitativo de profissionais, a saber, 6 (seis), com mais 5 (cinco) estagiários, para elevada demanda, considerando não atenderem tão somente os

¹⁵ Secretaria de Administração Prisional/SEAP.

¹⁶ Ref. 14.

¹⁷ Ref. 14.

¹⁸ Ref. 14.

Agentes Estaduais de Execução Penal, mas todos os servidores que auxiliam o funcionamento do sistema prisional maranhense, em número de 4.039 (quatro mil e trinta e nove), repita-se.

Unidades prisionais e quantitativo de presos no Estado do Maranhão

De acordo com a SEAP, também integram o Sistema Prisional Maranhense mais 32 Unidades Prisionais¹⁹. O Relatório de levantamento de informações penitenciárias (INFOPEN), realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional, aponta um quantitativo de 8.766 (oito mil setecentos e setenta e seis) presos no Maranhão, no ano de 2017²⁰.

Por sua vez, o Relatório de Unidades Prisionais e Delegacias, elaborado em novembro de 2018, pela Unidade de Monitoramento Carcerário do Tribunal de Justiça do Maranhão, aponta o quantitativo total de 14.741 (quatorze mil e setecentos e quarenta e um) presos no Estado do Maranhão²¹.

Unidades prisionais e quantitativo de presos em São Luís

Últimos dados da Unidade de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (Dez/2018) apontam que existem 4.218 vagas para 5.246 sentenciados e provisórios, enquanto que o Conselho Nacional de Justiça (2018), aponta que existem 3.133 vagas para 4.811 sentenciados e provisórios, o que demonstra que o quantitativo de vagas disponíveis na Capital é insuficiente para acolher a quantidade de presidiários que elas segregam²².

O Agente Estadual de Execução Penal no Maranhão

Histórico e Atribuições

Inicialmente, destaca-se que a figura do Agente de Segurança nasce paralelamente com a transformação da Casa de Correção em Penitenciária Estadual, que se situava no Bairro dos Remédios, na Capital, São Luís. À época não havia concurso público para o preenchimento da vaga respectiva²³.

¹⁹ Ref. 14/Relatório de Gestão.

²⁰ Relatório Infopen/DEPEN.

²¹ Tribunal de Justiça- Maranhão/TJ.Ma/Relatório Anual.

²² Conselho Nacional de Justiça/CNJ.

²³ Wikipedia: Histórico do Agente Penitenciário.

O primeiro concurso para o cargo de agente prisional data da década de 80, o qual posteriormente passou a ser denominado Agente Penitenciário (nível fundamental) e Inspetor Penitenciário (nível médio), este em processo de extinção e, atualmente, igualado ao primeiro na prática.

Em 2014 foi realizado o primeiro concurso para Agente Penitenciário com exigência de nível superior em qualquer área de graduação²⁴.

Em 2016 houve outro concurso, também, de nível superior, sendo considerado o mais concorrido da história do sistema penitenciário do Maranhão.

No ano de 2017 a nomenclatura do cargo foi novamente alterada para Agente Estadual de Execução Penal. Vigorando até esta data, a Lei Estadual nº 10.738/2017, consolidou a guarda prisional do Maranhão, a qual é composta pelos Agentes Estaduais de Execução Penal, Inspectores Estaduais de Execução Penal e Auxiliares de Segurança Penitenciário. Nesse contexto, existe também a figura do Agente Temporário contratado através de processo seletivo regido pela Lei Estadual nº 6.915/1997, pelo prazo máximo de 2 (dois) anos (Art. 4º, IV).

As atribuições do Agente Estadual de Execução penal estão elencadas no Anexo V da Lei Estadual nº 8.956/2009.

Ressalte-se que a Câmara de Deputados aprovou com 402 votos contra 8, em primeiro turno, a Proposta de Emenda Constitucional que cria a Polícia Penal, dando *status* policial para os Agentes Estaduais de Execução Penal, incluindo-os no art. 144 da Carta Republicana de 1988. Ainda é preciso votar o texto em segundo turno para que a Proposta que já passou pelo Senado Federal seja promulgada.

Atualmente o sistema penitenciário passa por melhorias em aparelhamento, estrutura física de unidades prisionais, aumento de servidores concursados e temporários.

²⁴ Ref. 23.

Um estudo de caso sobre a saúde mental dos agentes estaduais de execução penal lotados nas unidades prisionais de ressocialização de São Luís - UPRSLs 1, 2, 3, 4, 5 e 6

Metodologia

Trata-se de estudo bibliográfico sobre a saúde mental do agente estadual de execução penal no Brasil que obedeceu a seguinte metodologia: inicialmente, realizou-se uma análise das bases de dados nacionais capazes de ofertar resultados consistentes e atualizados no campo específico da saúde mental dos agentes prisionais, no período compreendido entre os anos de 2000 a 2019. A busca dos artigos foi realizada por meio das palavra-chave: saúde mental do agente penitenciário. Encontrou-se 43 publicações.

Em seguida, delimitamos o objeto da pesquisa às publicações com os temas específicos mencionados, no período de 2017 a 2019, somando-se, ao total, apenas 10 (dez) publicações. Diante dos resultados obtidos nas buscas, foi realizada a leitura dos textos completos referentes aos títulos respectivos.

Com o objetivo de apresentar o material colacionado, criou-se o quadro organizado pelas seguintes categorias: autor, ano, título, portal/base de dados/revista/editora.

No tocante ao estudo de caso, optou-se por “realizar uma pesquisa sobre um determinado indivíduo, família ou grupo ou comunidade que seja representativo do seu universo para examinar aspectos variados de sua vida”²⁵.

Buscou-se investigar a saúde mental dos agentes estaduais de execução penal. Para tanto, foram avaliados 158 (cento e cinquenta e oito) agentes de um universo de 359 (trezentos e cinquenta e nove). Para coleta de dados, utilizou-se questionário aberto (Anexo M), observação e análise de documentos, onde se perquiriu carga horária, tempo médio de trabalho, equipamentos de uso pessoal, pontos de tensão, doenças decorrentes do trabalho, acompanhamento médico psicológico pela SEAP e sugestões para melhoria das condições de trabalho. Acresceu-se, ainda, relação de licença e diagnóstico para tratamento de saúde segundo quadro fornecido pela SEAP.

A análise e interpretação dos dados processou-se por meio de verificação de conteúdo predominantemente de natureza qualitativa.

²⁵ CERVO, Amando Luiz. BERVIAN, Pedro Alcino. Metodologia Científica. São Paulo: Ed. McGraw-Hill, 1983, p. 220.

O estudo processou-se no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, no Maranhão, Brasil, que abriga aproximadamente 3.000 (três mil presos).

Referido complexo é composto por 6 unidades prisionais (UPRSLs 1, 2, 3, 4, 5 e 6), assim:

- **Na UPRSL 1** - Abriga presos provisórios em regime semiaberto, ameaçados, autores de crimes contra a dignidade sexual. Possui 72 (setenta e dois) servidores prisionais, segundo dados da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Maranhão, sendo, porém, constatado na pesquisa, apenas 30 (trinta), dos quais foram avaliados 27 (vinte e sete).
- **UPRSL 2** - Antiga Casa de Detenção – CADET. Abriga os presos que se dizem neutros, vez que não levantam, ostensivamente, nenhuma bandeira do crime. Essa unidade conta com 86 (oitenta e seis) servidores prisionais, segundo dados da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Maranhão, tendo sido constatado 79 (setenta e nove), dos quais foram avaliados 50 (cinquenta).
- **UPRSL 3** - Com 12, 13 ou 14 internos por cela, abriga os presos vinculados ao Primeiro Comando da Capital - PCC, matriculados ou simpatizantes, condenados por crimes diversos. Dos 62 (sessenta e dois) servidores prisionais, segundo dados da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Maranhão, constatou-se a existência de apenas 57 (cinquenta e sete), dos quais foram avaliados 10 (dez).
- **UPRSL 4** - Com 2 internos por cela, com mais rigor, sem televisão, está o núcleo das facções, com os integrantes do Primeiro Comando da Capital - PCC, Primeiro Comando do Maranhão – PCM, Bonde dos 40 e Comando Vermelho - CV. Nessa unidade há 65 (sessenta e cinco) servidores prisionais, segundo dados da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Maranhão, tendo sido constatados 56 (cinquenta e seis), dos quais 31 (trinta e um) foram avaliados.
- **UPRSL 5** - Unidade com 2 blocos, custodia presos que integram a facção Comando Vermelho – CV e simpatizantes. Nesta unidade há 61 (sessenta e um) servidores prisionais, segundo dados da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Maranhão, tendo sido constatados 56 (cinquenta e seis), dos quais foram 30 (trinta) foram avaliados.
- **UPRSL6** - Custodia membros mais novos do Bonde dos 40, possui 85 (oitenta e cinco) servidores prisionais, segundo dados da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Maranhão, tendo sido constatado 81 (oitenta e um), dos quais foram avaliados 10 (dez).

Resultado

O questionário aberto mencionado conclui, na essência, que os agentes estaduais de execução penal, com tempo médio de trabalho de 6 (seis) anos, labutam 30 horas semanais, em turno de 12x36 horas, utilizando coturno, colete, arma, cassetete, pistola e escudo em caso de rebelião.

Como pontos de tensão, destacam: deslocamento do servidor de casa para o serviço e vice-versa; entrada nos pavilhões; traslado dos detentos para banho de sol; visita íntima e acompanhamento médico-social.

Dentre os problemas mentais decorrentes do trabalho, realçam-se: estresse, depressão e ansiedade.

Acrescentam, ainda, que em sua maioria não possuem atendimento médico-psicológico, salvo se demandado.

Além disso, consigne-se a tabela seguinte, que contempla quantidade de presos e servidores do sistema prisional maranhense; quantidade de presos nas UPRSLs 1,2,3,4,5 e 6, agentes prisionais respectivos; quantidade de agentes entrevistados; quantidade de agentes que pediram licença entre 2017 a 2019 e, desses, os que tiveram diagnosticado transtornos mentais.

Tabela 1 - Quantidade de presos e servidores do sistema prisional maranhense

Sistema Prisional Maranhense		Sistema Prisional de São Luís (UPRLS 1,2,3,4,5 e 6)											
Quantidade de presos	Quantidade de servidores	Quantidade de presos nas UPRLS						Quantidade de agentes prisionais nas UPRLS, segundo a SEAP					
14.741	4.039	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
Prov²⁶.: 4.617		306	969	465	98	460	758	72	86	62	65	61	85
		Total: 3.056						Total:431					
		Provisórios: 1.149 (37,5%)											
								Quantidade de agentes prisionais nas UPRLS, constatado na pesquisa					
								1	2	3	4	5	6
								30	79	57	56	56	81
								Total:359					

Tabela 2 - Quantidade de agentes que pediram licença entre 2017 a 2019

Quantidade de agentes entrevistados	Quantidade de agentes prisionais que pediram licença para tratamento de saúde entre 2017-2019 (SEAP)	Quantidade de agentes prisionais que pediram licença para tratamento de transtornos mentais entre 2017-2019
158	61	13

Passo seguinte, observe-se segundo dados fornecidos pela SEAP que durante os anos de 2017 a 2019, 13 (treze) agentes estaduais de execução penal pediram e obtiveram licença para tratamento de saúde mental, segundo caracterização e afecções constantes nas tabelas abaixo:

²⁶ Quantidade de presos provisórios.

Tabela 3 – Caracterização de sexo e faixa etária dos agentes que pediram e obtiveram licença para o tratamento de saúde mental.

CARACTERÍSTICAS	Nº	%
Sexo Masculino	6	46,1
Sexo Feminino	7	53,9
Faixa Etária de 30-45	8	61,5
Faixa Etária de 46-60	5	38,5

Tabela 4 - Afecções mentais presentes nos agentes estaduais de execução penal

AFECCÃO	f	%
Transtornos mentais e comportamentais devido ao uso de múltiplas drogas (F19) CID	2	15.41
Transtorno depressivo recorrente CID - 333	1	7.69
Reação aguda ao estresse: transtorno do pânico. CID F43	3	23.07
Depressão CID – F32	4	30.76
Fuga dissociativa e transtorno psicótico CID - 441	3	23.07

Análise de resultado

Relação entre trabalho e adoecimento do Agente Estadual de Execução Penal nas UPRSLS 1, 2, 3, 4, 5 e 6

O Agente Estadual de Execução Penal é um profissional cidadão que desempenha serviço público de risco, que exige probidade, equilíbrio, disciplina e respeito por parte do Estado e sociedade na qual se insere.

No exercício desse mister, em meio a reclamações de pouco rigor para admissão, baixo salário, jornada de trabalho exaustiva, pouco diálogo com superiores hierárquicos, falta de capacitação dos servidores que são poucos para a demanda real e equipamentos obsoletos, pontos de tensão realçam-se, a saber: superlotação agravada pela hipertrofia legislativa e excessivo número de presos provisórios, entrada nos pavilhões, traslado dos internos para banho de sol, visita íntima, acompanhamento médico-social, acrescida, inclusive, do deslocamento do servidor de sua casa para o local de trabalho. Isso tem desencadeado

problemas de ordem mental, a exemplo de transtornos mentais e comportamentais devido ao uso de múltiplas drogas, transtorno depressivo recorrente, reação aguda ao estresse: transtorno do pânico, depressão e fuga dissociativa e transtorno psicótico.

Registre-se que, com um pífio Plano Diretor (Lei 4.669, de 11 de outubro de 2006), São Luís, Maranhão, Brasil, cresce desordenadamente ante a organizada escalada criminosa. A geografia do crime impele uma arquitetura urbana do medo agravada pelo alto custo de equipamentos de segurança e defasado poder aquisitivo do Agente Estadual de Execução Penal.

Nesse cenário de tensão, acrescenta-se que a grande ilha de São Luís possui 214 (duzentos e quatorze) bairros, dos quais 132 (cento e trinta e dois) tem atuação das principais facções criminosas do Estado, a saber: Bonde dos 40: 78 bairros; PCC: 24 bairros e Comando Vermelho: 30 bairros, o que torna vulnerável o servidor e sua família.

Por isso, observou-se que 13 (treze) agentes estaduais de execução penal, nos anos de 2017 a 2019, desenvolveram transtornos mentais variados, conforme assinalado acima. Essa situação não destoa, por exemplo, do que foi constatado em estudos realizados no Estado do Sergipe²⁷ e na região metropolitana de Belo Horizonte²⁸, que, por sua vez, coadunam-se ao cenário nacional²⁹. As respectivas pesquisas demonstram que parcela significativa dos agentes estaduais de execução penal desenvolveu, ao longo dos anos de trabalho, algum dos tipos de transtornos mentais mais recorrentes na população, a saber: depressão, estresse, ansiedade e síndrome do pânico.

O dado mais preocupante constatado durante a pesquisa, segundo informação dos servidores do sistema prisional, é que o Estado do Maranhão não dispõe de um mecanismo de auxílio biopsicossocial individualizado e constante que atue preventivamente no que diz respeito à higidez psíquica daqueles. Logo, para os Agentes Estaduais de Execução Penal a atuação do ABS tem índole eminentemente reparadora.

Frise-se, por oportuno, que Segurança Pública deve ser vista como espécie do gênero Segurança Humana, sob pena de numa visão míope atacar-se uma situação, sem efetivamente

²⁷ALBUQUERQUE; Deisiane odrigues. ARAÚJO, Marley Rosana Melo de. Precarização do Trabalho e Prevalência de Transtornos Mentais em Agentes Penitenciários do Estado do Sergipe. *Revista Psicologia e Saúde*. 2018, vol.10, n.1.

²⁸LOURENÇO, Luiz Claudio. Impactos do encarceramento em agentes penitenciários da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Dilemas: *Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. 2010.

²⁹LIMA, Elis Messias de, et. al. Saúde dos agentes penitenciários no contexto brasileiro. *Revista de Enfermagem UFPE*. V. 12. 2018.

se enfrentar o problema, pois a Saúde Mental do Agente Estadual de Execução Penal, vai além da admissão, qualificação e acompanhamento no desempenho do múnus, vez que deve alcançar o bem-estar pessoal e da sua família no que diz respeito a economia, alimentação, saúde, segurança jurídica e cidadania, a ponto de desfrutarem com dignidade da tranquilidade e paz social.

Nesse diapasão, sabe-se que a preocupação com a humanização da justiça criminal e a busca pelo fortalecimento das ações capazes de garantir a proteção dos direitos humanos levaram a sociedade internacional a editar uma série de Tratados Internacionais com o fito de assegurar um manto protetivo mínimo para os indivíduos encarcerados.

Destacam-se na humanização do tratamento de internos e, aqui, aplica-se as UPRSLs 1,2,3,4,5, e 6, as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos, denominadas Regras de Mandela; as Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade, denominadas Regras de Tóquio.

Veja-se que os diplomas internacionais citados apresentam, consoante a jurisprudência da Corte Constitucional brasileira³⁰, o *status* de normas supralegais, ou seja, estão hierarquicamente superiores à legislação infraconstitucional interna – por se tratarem de normas voltadas à proteção de direitos humanos –, devendo serem estritamente observadas pelo Estado brasileiro, uma vez que compõem o ordenamento jurídico pátrio.

Em outro vértice, é importante realizar uma breve perquirição acerca do cumprimento pelo Brasil dessas regras internacionais.

Quanto às regras de Mandela, cabe asseverar que o Brasil, por meio da Lei de Execução Penal - LEP (Lei nº 7.210/1984), busca assegurar os preceitos previstos nesse diploma internacional. A título de exemplo, as regras de Mandela, dentre outras medidas, garantem aos presos o direito a prisões com recursos materiais mínimos. Tal direito encontra paralelo na LEP, na sua Seção II, que prevê o direito à assistência material do preso, garantindo-lhe fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas. Outro direito garantido pelas regras de Mandela é o direito à saúde, que possui paralelo na LEP por meio de sua Seção III, que trata da assistência à saúde, compreendendo atendimento médico, farmacêutico e odontológico.

³⁰ PELUSO, Cezar. Resolução no. 466.343/SP.

Vislumbra-se, portanto, que muitos dos direitos conferidos pelas Regras de Mandela possuem paralelo na Lei de Execução Penal Brasileira.

No que pertine às regras de Tóquio, destaca-se que o Brasil, também, busca sua aplicação no ordenamento interno, através da adoção de medidas alternativas à privação de liberdade, a exemplo, das medidas restritivas de direito, que têm, por fim, substituir a pena privativa de liberdade, uma vez presentes no caso concreto os requisitos legais estatuídos no art. 44 do Código Penal. Ademais, têm-se a possibilidade da transação penal, nos crimes de menor potencial ofensivo, previsto na Lei nº 9.099/1995, e a suspensão condicional do processo, aplicável nas infrações penais com pena mínima de até 01 (um) ano de reclusão.

Em que pese haver uma tentativa de cumprir esses comandos legais internacionais, por meio da adoção de medidas pontuais supracitadas, o Brasil ainda deixa muito a desejar na realização de medidas legais e políticas que venham a possibilitar uma segregação digna de seus condenados.

Constata-se uma grande ineficiência do Estado brasileiro em pôr em prática direitos que assegurem a dignidade humana dos encarcerados, previstos na sua própria legislação interna.

Saliente-se, ainda, que inobstante haja uma forte atuação do Ministério Público para garantir a observância desses direitos, através do manejo de inúmeras ações civis públicas no Estado do Maranhão, há um pujante desinteresse por partes de nossos governantes em cumprir estritamente as normas, tanto nacionais como internacionais, voltadas a conferir direitos aos presos, quiçá por terem suspensos seus direitos políticos, *ex vi* preceito contido no art 15, III, da Constituição da República Federativa do Brasil, deixando, assim, de atrair a atenção daqueles que precisam de votos para se manterem no poder político.

Diante desse cenário onde algo se tem feito, mas muito há que se fazer, vê-se que a hipertrofia legislativa que por sua vez desagua na superlotação agravada pelo descumprimento de normas internacionais atinentes à espécie, reverbera na saúde mental dos agentes estaduais de execução penal.

Conclusão

Como é cediço, o Sistema Carcerário no Brasil encontra-se em situação pífia. A precariedade e as condições subumanas que os detentos vivem no ergastulamento são patentes.

Os presídios tornaram-se depósitos humanos, onde a superlotação ocasiona violências, dos mais variados tipos e transtornos mentais, como os aqui demonstrados.

No Maranhão, a situação não destoa do quadro nacional. Em visita realizada ao Complexo Penitenciário de Pedrinhas, pode-se observar a ponta do *iceberg*. O complexo, inobstante os avanços ocorridos nos últimos anos, ainda deixa muito a desejar. Verificou-se superlotação nas celas, precária estrutura física, reduzido quantitativo de agentes prisionais, jornadas extenuantes de trabalho dos servidores, salários defasados, constante situação de risco durante a jornada de trabalho e ameaças por parte dos detentos, fatores desencadeantes de doenças que atingem o equilíbrio psíquico desses profissionais e familiares, destaque-se.

Esse cenário que assola os presídios maranhenses acaba por gerar consequências graves à saúde, que não se limitam a atingir especificamente os detentos, mas também aos próprios agentes incumbidos de realizar a segurança e guarda daqueles que foram segregados temporariamente do convívio social.

Nesta senda, por meio da pesquisa *in loco* realizada, foi constatado que a quantidade de servidores nas UPRSLs 1,2,3,4, 5 e 6 é ínfima diante da elevada quantidade de presos abrigados pelo sistema prisional maranhense, o que acarreta, inquestionavelmente, uma significativa sobrecarga de trabalho nos agentes estaduais de execução penal, bem como gera um alto grau de tensão durante todo o exercício da jornada de trabalho, vez que necessitam estar em constante alerta. A vista desse quadro, transtornos mentais e comportamentais devido ao uso de múltiplas drogas, transtorno depressivo recorrente, reação aguda ao estresse: transtorno do pânico, depressão e fuga dissociativa e transtorno psicótico, são desenvolvidos ao longo dos anos de trabalho em significativa parcela dessa classe laboral. Deste modo, verificou-se que 61 (sessenta e um) agentes estaduais de execução penal pediram licença de suas funções para tratamento de saúde, entre os anos de 2017 a 2019, dos quais 13 (treze) foram acometidos de problemas mentais.

Segurança penitenciária, espécie do gênero segurança pública não pode ser vista, como dito alhures, com um olhar míope. Segurança Pública integra um problema maior: a Segurança Humana.

A Segurança Humana, direito de toda pessoa humana, independente de raça, etnia, religião, gênero ou nacionalidade, deve ser, sempre, centrada no indivíduo, abrangente em seus aspectos civis, políticos, econômicos e culturais, buscando especificidade no contexto e

busca de soluções para as demandas, observadas as realidades sociais. A segurança humana promove a base para uma vida digna.

Nesse contexto, destaque-se que para que se efetivamente ‘cuide do cuidador’, dando a devida atenção ao Agente Estadual de Execução Penal, membro da sociedade, servidor integrante do sistema penitenciário, mas pai, filho, irmão e cidadão, mister ir além da sua qualificação e valorização, proporcionando a si, a família e a sociedade uma melhor qualidade de vida.

É preciso sensibilidade, compromisso, responsabilidade e respeito à dignidade humana. É preciso além de ouvir os movimentos de sístole e diástole de um ser cidadão, é necessário ouvir, também, a voz do chão. É preciso caminhar. Temos caminhado a passos de cágado, precisa-se registrar. Mas cremos numa melhoria, pois alguns avanços atinentes a atenção ao internos-presos-condenados, definitivamente ou provisoriamente, temos obtido. No entanto, com relação ao Agente Estadual de Execução Penal, muito temos de fazer.

Aqui, algumas proposições para melhoramento da atenção à saúde mental do agente estadual de execução penal, lotados nas UPRSLs 1,2,3,4,5, e 6 , da SEAP: 1) sensibilização e apoio incondicional dos gestores da SEAP (Secretário, subsecretário e secretários adjuntos) nos programas de assistência Biopsicossocial aos servidores mencionados, fortalecendo a gestão do serviço e os profissionais incumbidos desse mister; 2) Estruturar e promover um espaço físico apropriado para a execução da assistência Biopsicossocial na sede da SEAP e nas Unidades Prisionais; 3) Adotar uma política macro de ações preventivas. Criar estratégias que favoreçam os atendimentos rotineiros junto a equipe interdisciplinar, gerenciar programas para assistência e propiciar atividades de valorização dos servidores; 4) Desenvolver o favorecimento do clima organizacional da instituição; 5) Promover coesão entre os setores de gestão de pessoas, academia de gestão penitenciária e Serviço de Assistência Biopsicossocial; 6) Fortalecer a parceria entre o Serviço Biopsicossocial e outras instituições privadas; 7) Criar uma política de avaliação psicológica (testagem) junto aos servidores; 8) Empregar avaliação psicológica rigorosa nos processos de seleção de pessoas; 9) Agregar outros serviços junto a diminuta equipe já existente, como médico do trabalho, psiquiatra e neurologista); 10) Investimento sólido de recursos financeiros e, 11) Ampliar a pesquisa como maior número de servidores.

Referências

ALBUQUERQUE, Deisiane Rodrigues e ARAÚJO, Marley Rosana Melo de. Precarização do trabalho e prevalência de transtornos mentais em agentes penitenciários do estado de Sergipe. *Rev. Psicol. Saúde*. 2018, 10(1), pp. 19-30 [Consult. 20 mai. 2019]. ISSN 2177-093X. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.20435/v10i1.456>>.

ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E APOIO AO CONDENADO. Sistema Prisional Português. [consult. 28 mai 2019]. Disponível em <<https://www.apacportugal.pt/sistema-prisional>>.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP. Resolução n. 9 de 13 de nov. 2009, [Consult. 30 mai 2019]. Disponível em: <<https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-9-2009111343.html>>.

CERVO, Amado Luiz e BERVIAN, Pedro Alcino. Metodologia Científica. São Paulo: Prentice Hall. 2002. ISBN 85-8791815-X.

EURODICAS. Criminalidade em Portugal: veja se é seguro morar no país. [Consult. 30 mai 2019]. Disponível em: <<https://www.eurodicas.com.br/seguranca-em-portugal/>>.

CNJ/Conselho Nacional de Justiça. Diferentes tipos de estabelecimentos penais. [Consult 13 ago 2019]. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/79914-conheca-os-diferentes-tipos-de-estabelecimentos-penais>>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Dados do Conselho Nacional de Justiça [Consult. 30 mai. 2019]. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/10>>.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. Resolução do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. [Consult. 12 jun. 2019]. Disponível em: <www.mj.gov.br/cnpcp>.

WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. “Forças policiais brasileiras” [Consult. 05 ago 2019]. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/For%C3%A7as_policiais_do_Brasil>.

WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. “Índice Global da Paz” [Consult. 30 mai 2019]. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice_Global_da_Paz>.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Infopen. Departamento Penitenciário Nacional. [Consult. 05 mai. 2019]. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>>.

LIMA, Elis Mayara Messia de, et al. Saúde dos agentes penitenciários no contexto brasileiro, *Revista de Enfermagem. UFPE*. 2018, **12**(2), pp. 510-9 [consult. 16 mar 2019]. ISSN 1981-8963. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaenfermagem/article/viewFile/22831/32800>>.

WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Lista de Prisões Portuguesas. [Consult. 29 mai. 2019]. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_pris%C3%B5es_portuguesas>.

LOURENÇO, Arlindo da Silva. O espaço de vida do agente de segurança penitenciária no cárcere: entre gaiolas, ratoeiras e aquários. Curitiba: Juruá, 2011. ISBN 978853623529-5.

LOURENÇO, Luiz Claudio. Impactos do encarceramento em agentes penitenciários da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Dilemas: Revista Estudo e Conflito e controle Social*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010, **3**(10), pp.11-31 [consult. 02 fev. 2019]. ISSN 2178-2792. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7181/5760>>.

MACHADO, Weily Toro. O estudo de caso como método de pesquisa científica. [Consult. 29 mai. 2019]. Disponível em: <<https://classecontabil.com.br/o-estudo-de-caso-como-metodo-de-pesquisa-cientifica/>>.

GLOBO. Média de agentes prisionais no Brasil. [Consult. 30 mai. 2019]. Disponível em: <<http://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticias/brasil-tem-media-de-7-presos-por-agente-penitenciario-19-estados-descumprem-limite-recomendado.ghtml>>.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA. Saúde e Segurança: Estudo apresenta análise sobre benefícios por incapacidade INSS. [Consult. 05 mai. 2019]. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2017/04/saudeseguranca-estudo-apresenta-analise-sobre-beneficios-por-incapacidade/>>.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PORTUGAL. O Ministério Público em Portugal, MP, [Consult. 28 mai 2019]. Disponível em: <<http://www.ministeriopublico.pt/pagina/o-ministerio-publico>>.

MORAES, Pedro Bodê de. A identidade e o papel de agentes penitenciários. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*. São Paulo: USP, 2013, **25**(1), pp. 131-47 [Consult. 05 mai. 2019]. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-20702013000100007>>.

EURODICAS. Números de habitantes em Portugal. [Consult. 22 ago. 2019]. Disponível em: <<https://www.eurodicas.com.br/quantos-habitantes-tem-portugal>>.

GLOBO. Números de habitantes no Brasil. [Consult. 22 ago. 2019]. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/08/29/brasil-tem-mais-de208milhoes-de-habitantes-segundo-o-ibge.ghtml>>.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. OIT: Acidentes de trabalho no mundo matam mais do que guerras. Portal CTB. [Consult. 24 jul 2019]. Disponível em: <<http://portalctb.org.br/site/noticias/brasil/oit-acidentes-de-trabalho-matam-mais-do-que-qualquer-guerra>>.

NAÇÕES UNIDAS. Organização Mundial da Saúde. Saúde mental segundo a OMS. [Consult 30 set 2019]. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/saude-mental-depende-de-bem-estar-fisico-e-social-diz-oms-em-dia-mundial/amp/>>.

EURODICAS. Polícia em Portugal: como funciona, que forças procurar e como ser policial, [Consult. 29 mai 2019]. Disponível em <<https://www.eurodicas.com.br/policia-de-portugal/>>.

ESSE MUNDO. Portugal é o terceiro país mais pacífico do Mundo. [Consult. 30 mai 2019]. Disponível em: <<https://www.essemundoenosso.com.br/portugal-e-oterceiro-pais-mais-pacifico-do-mundo/>>.

PREFEITURA DE SÃO LUÍS. Arquivo da cidade. Agência São Luís. [Consult. 18 ago. 2019]. Disponível em: <<https://www.agenciasaoluis.com.br/site/arquivoda cidade>>.

PELUSO. Cezar. Recurso extraordinário nº 466.343/SP. JUS. São Paulo: Imprensa STF 03-12-2018, nº104, pp.1-61 [Consult. 01 nov. 2019]. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>>.

SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO MARANHÃO. Relatório de Gestão da GEAP (2015-2018). SEAP/MA. [Consult. 25 dez. 2018]. Disponível em: <<http://seap.ma.gov.br/relatorio-geral-de-gestao-da-seap-20152018>>.

SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO MARANHÃO. Sobre a SEAP/MA. [Consult 02 jun. 2019]. Disponível em: <<http://www.seap.ma.gov.br/sobre-seap/>>.

SINDICATO DOS SERVIDORES DO SISTEMA PENITENCIÁRIO DO ESTADO DO MARANHÃO. Histórico do Sistema Prisional Maranhense. [Consult.12 jan. 2019].

Disponível em: http://sindspem-ma.com.br/arquivos/file/folder_historico_dos_presidios.pdf.

E-JUSTICE. Sistemas judiciais nos Estados-Membros – Portugal. [Consult. 28 mai. 2019]. Disponível em: <https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-pt-pt.do?member=1>.

SOUSA, Ana Silva Rodrigues de. Refém no cárcere. São Luís: Gráfica Gênese, 2016.

THOMPSON, Augusto. A Questão Penitenciária. Petrópolis: Vozes, 2012. ISBN 9788530910822.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO. Relatório Anual. [Consult. 25 dez. 2018]. Disponível em: <<http://site.tjama.jus.br/umf>>.

Excludente de ilicitude nos tratados internacionais e na legislação brasileira,
em referência aos agentes da segurança pública

RÊGO, Nelson Melo de Moraes¹

Resumo: Este trabalho versa sobre as excludentes de ilicitudes nos Tratados Internacionais e na legislação brasileira em referência aos agentes de segurança pública. Tem-se percebido que, no atual estágio dos direitos humanos, é de fundamental importância estudos que abordem como os aparelhos de Estado têm atuado, através de suas forças garantidoras de segurança na prevenção e no combate à criminalidade. As excludentes de ilicitudes evidenciam-se como um parâmetro de como devem agir os agentes de segurança, notadamente em situações de maior gravidade a exigir o emprego da força pública e a utilização de armas de fogo, sem contudo agir na ilegalidade, contrariando as normas do direito internacional e brasileiro. Este agir, configurando-se como uma causa justificadora e, portanto, amparada pelo Direito, é legítima e juridicamente reconhecida na faixa da legalidade. E que, o eventual excesso, uma vez reconhecido, por exorbitar os limites dessa legalidade e revestir-se de *antijuridicidade*, encontra-se fora desta área de atuação desejável dos estados modernos. O Estado brasileiro assumiu compromisso de proteção dos direitos humanos, notadamente aqui em defesa da liberdade, da vida, da integridade física e emocional, do patrimônio e da Segurança Pública. Esta deverá ser proporcionada aos cidadãos, em ações firmes de prevenção e combate à criminalidade, sem qualquer excesso, mas de forma eficaz, em atenção a este compromisso assumido.

Palavras-chave: Excludentes de ilicitudes. Tratados Internacionais. Segurança Pública.

¹. Graduado em Direito/UFM, em Teologia/Faculdade Hokeman Fateh e em Filosofia/FAEME (2011). Especializado em Direito Processual/FGV, em Direito Empresarial/Gama Filho, em Direito Civil e Direito Processual Civil/Estácio de Sá, em Didática do Ensino Superior/FAMA-MA e em Direito do Consumo/Coimbra. Mestre em Direito Processual Civil/Universidade de Coimbra/Portugal. Doutor em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca/Espanha. Pós Doutor/UPT-UNIFACS-CECGP. Docente na FACAM. Presidente do IMB/Secional do Maranhão e membro do IBDP - Instituto Brasileiro de Direito Processual. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça/Maranhão. Juiz titular/Auditoria Militar/Maranhão. O trabalho de pesquisa Pós Doutoral foi supervisionado pela Catedrática María Esther MartínezQuintero/UPT/SALAMANCA/UNIFACS/UFMS.

Excluding illegality in international treaties and Brazilian legislation, in reference to public security agents

Abstract: The present study discusses the causes of exclusion of illegality in the international treaties and in the Brazilian legislation regarding public security agents. It has been observed that in the current stage of human rights, it is of paramount importance that studies approach how the state institutions have been acting through its security forces in preventing and battling criminality. The causes of exclusion of illegality present themselves as a parameter of how the security agents must act, particularly in more serious situations that demand the use of the public force and the utilization of fire weapons, without, however, acting in illegality, going against the rules of international and Brazilian Law. This type of action, constituting a justifying cause, and, therefore, protected by the law, is legitimately and legally recognized in the legality zone. And a possible excess, when duly recognized, for exceeding the limits of this legality and being anti-legal, is outside of this area of acting of the modern states. The Brazilian State has taken on the commitment of protecting human rights, especially here on the behalf of liberty, life, physical and emotional integrity, state assets and Public Security. This last one must be offered to the citizens, in firm actions of preventing and battling criminality, without any excess, but in an effective way, on behalf of this commitment the State has taken on.

Keywords: Excluding illegality. International Treaties. Public Security.

Introdução

No atual estágio de compreensão dos direitos humanos no mundo democrático, em se tratando da temática de segurança pública, revela-se de fundamental importância estudos que abordem como os aparelhos de Estado têm atuado, através de suas forças garantidoras de segurança, sem que sejam arbitrários, como foi no passado recente e em estados autoritários e facistas e sem serem lenientes e permissivos com a violência praticada entre seus cidadãos. A sociedade moderna espera que haja um rígido critério para o uso da força, quando se fizer necessário, preservando-se os direitos e garantias individuais e coletivas da população. Por isso, a reflexão sobre as *excludentes de ilicitudes* se mostram tão atuais, para que uma vez reconhecidas, na exata medida de sua configuração legal e jurisprudencial, se reconheça que o uso da força pelos órgãos de segurança do Estado se mantiveram dentro da legalidade e da legitimidade. E que, o eventual excesso, uma vez reconhecido, por exorbitar os limites dessa legalidade e revestir-se de *antijuridicidade*, encontra-se fora desta área de atuação desejável dos estados modernos.

É de se considerar que com a ratificação do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e de outros tratados internacionais, o Estado brasileiro assumiu compromisso de proteção destes direitos, notadamente em defesa da liberdade, da vida, da integridade física e emocional, do patrimônio e da Segurança Pública. Esta deverá ser proporcionada aos cidadãos, em ações firmes de prevenção e combate à criminalidade, sem qualquer excesso, mas de forma eficaz, em atenção a este compromisso assumido. E é justamente por isso que atuações firmes com uso da força tem que se pautar por esse compromisso, atendendo a protocolos internacionais e aos ditames constitucionais e legais vigentes no Brasil. Eventuais ações dos agentes de segurança que sejam reconhecidos sob a "moldura" das excludentes de ilicitudes, qualquer que seja a sua modalidade, satisfazem este compromisso por sua legalidade e juridicidade.

Por oportuno, a doutrina considera *antijurídico* o fato descrito em lei penal incriminadora e não protegido por causa de justificação ou causa de exclusão de ilicitude.² Em suma, a *antijuridicidade* constitui a lesão de um interesse penalmente protegido.³ Ou

². JESUS, Damásio Evangelista de. Direito Penal, 1º Vol. São Paulo: Ed. Saraiva. 2003. Este autor recorre em APUD à ARTURO SANTORO sobre do conceito de antijuridicidade explicitado do seguinte modo: "...é a contradição do fato, eventualmente adequado ao modelo legal, com a ordem jurídica, constituindo a lesão de um interesse protegido" p. 340.

³. Ref. 2, p. 358.

seja, *é a contrariedade de uma conduta com o direito, causando efetiva lesão a um bem jurídico protegido.*⁴

Necessário se faz tecer breves considerações sobre a *teoria do delito*, a fim de uma melhor compreensão do que seja a ilicitude. Segundo a doutrina de Zaffaroni, duas teorias despontam para a conceituação do crime: a *teoria unitária* e a *teoria estratificada*.⁵

Para os seguidores da *teoria unitária*, o crime será sempre uma conduta humana infratora da lei. De maior agrado para os jusfilósofos do que para os penalistas. Já para os que adotam a *teoria estratificada*, o crime deve possuir algumas características que o diferenciam de outras condutas humanas; com a que aqui nos filiamos. Assim, tem-se que atentar para o que diz a *norma penal*, como fonte do Direito Penal, antes mesmo da conceituação do delito. Destarte, tem-se uma primeira caracterização do crime: este deve ser *típico*.⁶

Entretanto não basta que a lei penal traga a previsão legal para uma determinada conduta humana. É necessário que a norma penal não excetue alguma conduta reputando-a como permitida. São as chamadas *excludentes de ilicitude* ou *causas de justificação*. Por isso é necessário verificar se a conduta que se examina sob o âmbito do D. Penal apenas infringiu um tipo isoladamente ou o direito como um conjunto harmônico e sistêmico. Quando a ação típica não se configura justificada, diz-se que *é antijurídica* ou *injusta*. Portanto, aderimos aqui a conceituação tripartite do delito, que insere a *ilicitude* em sua análise estratificada.⁷

O que o estado da arte aqui arrolado descreve acerca de *antijuridicidade* ou *excludentes de ilicitude*? É consabido por todos os estudiosos do Direito Penal, que uma ação é antijurídica ou ilícita quando é contrária ao direito. A antijuridicidade, no dizer de Magalhães Noronha, exprime uma relação de oposição entre o fato e o direito; ela se reduz a um juízo, a uma estimativa do comportamento humano. O delito é, pois a violação de uma dessas normas. Tal conceito se completa pelas *exclusões*, isto é, pela consideração

⁴. NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de Direito Penal. Ed. Revista dos Tribunais, 2012, p.258.

⁵. ZAFFARONI, Eugênio Raul e PIERANGELI, José Henrique. Manual de Direito Penal Brasileiro, São Paulo: RT, vol. 1, 2008.

⁶. MAURACH, Reinhart, Tratado de Derecho Penal. Barcelona: Riel, Vol. 1, 1962, p.267: conceitua tipo como: "é a terminante descrição de uma determinada conduta humana antijurídica. O tipo é, portanto, em primeiro lugar, ação tipificada na lei em uma figura legal".

⁷. BITTENCURT, Cezar Roberto. Teoria Geral do Delito. Coimbra: Almedina. 2007; PRADO, Regis. Curso de Direito Penal Brasileiro. São Paulo: RT. 2008.; GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal. Vol.1. Niterói: Impetus. 2008.

das causas que excluem a antijuridicidade.⁸

Assim, a antijuridicidade pode ser afastada por determinadas causas, denominadas causas de exclusão de antijuridicidade (ou de ilicitude) ou "justificativas". Quando isso ocorre, como assevera Damásio de Jesus, "o fato permanece típico, mas não há crime: excluindo-se a ilicitude, e sendo ela requisito do crime, fica excluído o próprio delito. Em consequência, o sujeito deve ser absolvido"⁹. A excludente de antijuridicidade torna lícito o que é ilícito.¹⁰

A presente investigação parte do pressuposto de que o agente público estatal, responsável pela segurança da sociedade, deve receber garantias funcionais para o pleno desempenho de sua missão constitucional. E neste desiderato, sua ação deverá estar pautada sempre pelo manto da legalidade e legitimidade; ainda que seja necessário o uso da força, esta deverá ser proporcional e adequada à situação verificada. As excludentes de ilicitude nos fornece um parâmetro, dentre outros existentes, para que seja apreciado, em concreto, esta adequação da atuação do agente de segurança aos tratados e leis vigentes.

Tratados Internacionais, como Pacto dos Direitos Civis e Políticos, Convenção Interamericana de Direitos Humanos e Normativa e Prática para a Polícia do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU; Constituição brasileira; legislações brasileiras como Código Penal, Código Penal Militar, Código de Processo Penal, Código de Processo Penal Militar e outras; jurisprudências e decisões da Auditoria Militar do Estado do Maranhão.

O método utilizado é o dedutivo, a partir da bibliografia selecionada e dos textos dos tratados internacionais que o Brasil é signatário bem como da Constituição Federal e legislação ordinária, como Código Penal, Código Penal Militar, Código de Processo Penal, Código de Processo Penal Militar e outras, para a análise de algumas situações e casos concretos em que se constatou a presença das excludentes de ilicitudes.

⁸. NORONHA, Edgard Magalhães. Direito Penal. São Paulo: Ed. Saraiva. 1981. Sustém o autor: "Será antijurídico um fato definido na lei penal, sempre que não for protegido por causas justificativas, também estabelecidas por ela, como se dá com o art. 23 do Código Penal." (p. 108) E mais: "a antijuridicidade representa um juízo de valor em relação ao fato lesivo do bem jurídico. E sua apreciação é puramente objetiva, não dependendo de condições próprias do autor do fato: tanto é ilícito o homicídio cometido por um homem normal como por um alienado. Em ambos os casos há antijuridicidade; a diferença é que no último não existe agente culpável e, consequentemente, punição" (p. 109).

⁹. Ref. 2.

¹⁰. MAGGIORE, Giuseppe. Derecho Penal. Bogotá: Ed. Temis. 1954.

Dos direitos humanos dos agentes de segurança, notadamente em situações relacionadas às excludentes de ilicitudes, no contexto brasileiro

O processo de universalização dos direitos humanos traz em si a necessidade de implementação destes direitos, através da criação de um sistema internacional de monitoramento e controle. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) vem a definir e fixar o elenco dos direitos e liberdades fundamentais a serem garantidos. Este sistema legal se complementa, em 1966, através do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, com o que tais direitos e liberdades fundamentais tornam-se vinculantes aos Estados que aderiram aos mesmos. Indubitavelmente, a conjugação destes instrumentos internacionais representa a mais significativa expressão do movimento internacional dos direitos humanos.¹¹

Tem sido reconhecido que apartir da elaboração desses pactos se forma a *Carta Internacional dos Direitos Humanos, International Bill of Rights*, integrada pela Declaração Universal de 1948 e pelos dois tratados internacionais (pactos) de 1966.¹² Com o que inaugura-se assim, o *sistema global de proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais*, que convive com os *sistema regionais de proteção*, nos âmbitos europeu, interamericano e africano.¹³

Feitas estas considerações propedêuticas, compete-nos, no presente estudo, analisar criticamente os Direitos Humanos que assistem aos agentes de segurança do Estado quando do uso da força pública repressiva, em relação aos potenciais agressores

¹¹. PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Ed. Saraiva. 2007.

¹². Ref. 11. Em Apud, PIOVESAN (p. 27) resgata a reflexão de DONNELLY: "Na ordem contemporânea, os direitos elencados na Carta Internacional dos Direitos Humanos representam o amplo consenso alcançado acerca dos requisitos minimamente necessários para uma vida com dignidade. Os direitos enumerados nessa Carta Internacional podem ser concebidos como direitos que refletem uma visão moral da natureza humana, ao compreender os seres humanos como indivíduos autônomos e iguais, que merecem igual consideração e respeito".

¹³. Ref. 11, p. 159. Esclarece a autora quanto a funcionalidade do Direito Internacional dos Direitos Humanos, que "O Direito Internacional dos Direitos Humanos, com seus inúmeros instrumentos, não pretende substituir o sistema nacional. Ao revés, situa-se como direito subsidiário e suplementar ao direito nacional, no sentido de permitir sejam superadas omissões e deficiências. No sistema internacional de proteção dos direitos humanos, o Estado tem a responsabilidade primária pela proteção desses direitos, ao passo que a comunidade internacional tem responsabilidade subsidiária. Os procedimentos internacionais têm, assim, natureza subsidiária, constituindo garantia adicional de proteção dos direitos humanos, quando falham as instituições nacionais. Os tratados de proteção dos direitos humanos consagram, ademais, parâmetros protetivos mínimos, cabendo ao Estado, em sua ordem doméstica, estar além de tais parâmetros, mas jamais aquém deles".

da ordem pública, no âmbito dos Tratados Internacionais (relacionados à realidade brasileira) e da ordem legal vigente no Brasil. Assim, faz-se necessário uma investigação que considere como pressuposto o de que o agente público estatal, responsável pela segurança da sociedade, deve receber garantias funcionais para o pleno desempenho de sua missão constitucional. No que, as causas de antijuridicidade, também denominadas excludentes de ilicitude, mostram-se imprescindíveis.

Com efeito, é necessário demonstrar que o Estado, através dos seus agentes de segurança, tem legitimidade para atuar no uso legal da força pública. Como também revela-se indispensável verificar quais são as ações policiais que se mostram legítimas e legais no uso da força pública, como por exemplo, ações com emprego de arma de fogo, como excludente de ilicitude, em qualquer de suas modalidades: legítima defesa, estado de necessidade, estrito cumprimento do dever legal e exercício regular de direito.

A célebre Declaração Universal dos Direitos do Homem prescreve no seu art. 3º que "Todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal". Para o efetivo exercício destes direitos e desde que se encontre em estado de perigo ou de ameaça, o cidadão poderá agir por si próprio, desde que o faça nos limites legais e sem excesso, como nos casos de legítima defesa, de estado de necessidade ou de exercício regular de direito ou recorrer às forças de segurança do Estado, as quais também deverão intervir em consonância com os ditames da legalidade, em estrito cumprimento do dever legal, para que sua ação seja legitimada e justificada pelo sistema legal e pelos tratados de direito internacional.

Estas ações das forças de segurança, dentro do limite da legalidade, revelam-se sobretudo importantes para que outros direitos previstos na mencionada Declaração dos Direitos do Homem não sejam violados, como por exemplo os constantes nos arts.5º:"Ninguém será submetido à tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes" e no art. 9º:"Ninguém pode ser arbitrariamente preso, detido ou exilado". De modo que por ocasião da prisão de um cidadão, os policiais não poderão praticar violência física (além da própria prisão) contra o infrator por ocasião de sua condução, aplicando-lhe socos ou pontapés ou outra forma de violência para obter a confissão do crime, porquanto estariam assim agindo na prática do crime de lesão corporal, abuso de autoridade ou mesmo do crime de tortura.

Um exemplo recente de como não devem agir as forças de segurança pública do Estado foi o que aconteceu em 15.11.2019 na província de Chapare, na Bolívia, em que

05 pessoas foram mortas e 22 foram feridas por tiros desferidos pelos policiais e militares bolivianos, na ocasião que faziam manifestações de caráter político em favor de Evo Morales e contra o governo de transição na vizinha república sulamericana. Estes atos de violência e repressão foram prontamente "condenados" pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Por sua vez, seguindo a observação dos tratados internacionais, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos consagra um elenco variado destes direitos, dos quais se destacam: o direito à vida¹⁴; o direito de não ser submetido à tortura ou a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; o direito a não ser escravizado nem submetido à servidão; os direitos à liberdade e à segurança pessoal e a não ser sujeito a prisão ou detenção arbitrárias; o direito a um julgamento justo; a igualdade perante a lei; a proteção contra a interferência arbitrária na vida privada; a liberdade de movimento; o direito a uma nacionalidade; o direito de casar e de formar uma família; as liberdades de pensamento, consciência e religião; as liberdades de opinião e de expressão; o direito à reunião pacífica; a liberdade de associação; o direito de aderir a sindicatos e o direito de votar e de tomar parte no Governo.¹⁵ Tais direitos foram reconhecidos pelo Estado brasileiro e positivados no texto da Constituição Federal de 1988.

Com efeito, tal circunstância possibilita a constatação de que o Brasil é um Estado Democrático de Direito. É como afirmou Pérez Luño:

Es muy frecuente incluir entre los requisitos que implica el funcionamiento del Estado de Derecho el que se refiere a la defensa de los derechos fundamentales...en que los derechos fundamentales no aparecen como concesiones sino como el corolario de la soberanía popular, a través de cuyo principio la ley no sólo implica un deber, sino también un derecho para el individuo.¹⁶

Não se pode deixar de reconhecer que, com o Pacto dos Direitos Civis e Políticos¹⁷ (1966), que o Brasil ratificou, surge o dever de assegurar a todos os que estejam sob a sua

¹⁴. Art. 6º, nº 1: "O direito à vida é inerente à pessoa humana. Este direito deve ser protegido pela lei: ninguém pode ser arbitrariamente privado da vida".

¹⁵. ALVES, José Augusto Lindgren. "O Sistema internacional de proteção dos direitos humanos e o Brasil". In Arquivos do Ministério da Justiça. v. 46, n. 182, jul./dez, Brasília, 1993.

¹⁶. LUÑO, Antonio Enrique Pérez. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Ed. Tecnos, 2005. Destaque-se: "Se cumplía así el axioma a tenor del cual el hombre sólo puede ser libre en un Estado libre, y el Estado sólo es libre cuando se edifica sobre un conjunto de hombres libres" (p. 218).

¹⁷. Aqui considerado isoladamente, sem a menção do PIDESC, em razão de se relacionar diretamente com o tema deste trabalho.

jurisdição os direitos nele elencados, adotando medidas necessárias para esse fim. A obrigação do Estado inclui também o dever de proteger os indivíduos contra a violação de seus direitos perpetrada por entes privados. Isto é, cabe ao Estado estabelecer um sistema legal capaz de responder com eficácia às violações de direitos civis e políticos, quer de forma negativa (v.g., não torturar¹⁸) ou positiva (v.g.,prover um sistema legal capaz de responder às violações de direitos). Com efeito, insere-se entre estas obrigações do Estado, a de prover um eficiente e eficaz sistema de segurança pública, com polícias bem formadas e aparelhadas, a fim de garantir tais direitos civis e políticos, dos quais a vida e a integridade física e psicológica destacam-se sobremaneira.

Igualmente o Brasil é signatário da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, denominada *Pacto de San José da Costa Rica*, com o qual também se obrigou a respeitar e garantir direitos humanos na mesma inserida; da qual destacamos aqui, por guardar relação mais de perto com o presente estudo, os direitos à vida e à integridade pessoal, previstos nos artigos 4º, inciso I e 5º, I e II:

Art. 4º – Direito à vida

1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite a sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente.

Art. 5º – Direito à integridade pessoal

1. Toda pessoa tem direito a que se respeite sua integridade física, psíquica e moral
2. Ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada de liberdade deve ser tratada com o devido respeito à dignidade inerente ao ser humano."

Certo é que, para proteção dos direitos previstos na Convenção Interamericana de Direitos Humanos, os sistemas de segurança pública e judicial ocupam papel relevantíssimo. Não se consegue manter a ordem pública sem um eficiente sistema de segurança, com as forças que a integram devidamente preparadas e instrumentadas. E neste sistema os agentes de segurança devem estar dotados de garantias quando de suas intervenções, como no combate à criminalidade organizada ou na prevenção ao

¹⁸. Prevê o art. 7º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos que: "Ninguém será submetido à tortura nem a pena ou a tratamentos cruéis, inumanos ou degradantes. Em particular é interdito submeter uma pessoa a uma experiência médica ou científica sem o seu livre consentimento".

terrorismo, inclusive no uso da força, com emprego de armamentos, desde que o façam sem excesso, dentro dos limites legais.

Não se pode deixar de observar o que foi estabelecido pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU para a Polícia, através do manual ampliado de direitos humanos para a polícia¹⁹, normativa e prática que se baseia nos principais textos de direitos humanos. Neste guia, percebe-se desde o início a preocupação de que os agentes de segurança cumpram a lei e respeitem os direitos dos cidadãos:

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto nivel de responsabilidad exigido por su profesión.". También que "Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción e los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y defenderán y harán respetar los derechos humanos de todas las personas.". A responsabilidade dos agentes de segurança está centrada na proteção do cidadão de todo ato ilegal: "Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que ésta les impone, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales (p.19).

A prática da tortura, já criminalizada na maioria das legislações dos países integrantes das Nações Unidas é neste documento igualmente repudiada: "La tortura y otros tratos inhumanos o degradantes están absolutamente prohibidos (p. 24)". Importante que o policial conheça a comunidade em que está servindo bem como as práticas preventivas de criminalidade: "Conozca a la comunidad en la que trabaja. Establezca estrategias activas de prevención de la delincuencia y conozca a fondo los riesgos que existen en la comunidad (p. 27)".

Dentre os muitos regramentos que foram estabelecidas neste guia das Nações Unidas, encontra-se o dever de apresentação de toda pessoa presa ou detida a uma autoridade judiciária que avaliará a necessidade ou não desta prisão:

Toda persona que sea privada de su libertad tendrá derecho a comparecer ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su detención o de su privación de libertad y ordene su libertad si la privación de la libertad fuera ilegal (p. 31).

¹⁹. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

No Brasil esta exigência tem sido cumprida através das audiências de custódia, também em observância ao Pacto de São José da Costa Rica.

Quanto ao uso da força pelos agentes de segurança, os regramentos são bem claros:

Toda persona tiene derecho a la vida, a la seguridad de su persona y a no ser sometida a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En primer lugar debe recurrirse a medios no violentos. Se utilizará la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario. Se utilizará la fuerza sólo para fines lícitos de aplicación de la ley. No se admitirán excepciones ni excusas para el uso ilegítimo de la fuerza. El uso de la fuerza será siempre proporcional a los objetivos lícitos. La fuerza se utilizará siempre con moderación. Se reducirán al mínimo los daños y las lesiones. Se dispondrá de una serie de medios que permita un uso diferenciado de la fuerza. Todos los policías recibirán adiestramiento en el uso de los distintos medios para el uso diferenciado de la fuerza. Todos los policías recibirán adiestramiento en el uso de medios no violentos. Las armas de fuego se utilizarán solamente en circunstancias extremas. Las armas de fuego se utilizarán solamente en defensa propia o en defensa de otros en caso de amenaza inminente de muerte o de lesiones graves. Para evitar un delito particularmente grave que entrañe un serio peligro para la vida. El uso de la fuerza y de armas de fuego con la intención de causar la muerte se permitirá solamente cuando sea estrictamente inevitable para proteger la vida de una persona (p. 44).

Ainda sob a orientação deste guia da ONU, para o devido respeito aos direitos humanos, os agentes de segurança deverão participar de programas de capacitação para melhorar seus conhecimentos em matéria de primeiros socorros, defesa pessoal, uso de equipamentos protetores, uso de instrumentos não letais, uso de armas de fogo, controle de multidão, solução de conflitos e alívio do estress pessoal.

Estes tratados e documentos internacionais de proteção dos direitos humanos devem ser complementados pela Constituição, que é a ordem interna que os Estados estabelecem e se comprometem a cumprir. Com efeito, uma das principais funções da Constituição é a *função garantística*. Mas garantia de que? Como discorre Canotilho:

...garantia dos direitos e liberdades. Uma das principais dimensões do constitucionalismo moderno foi a de, através da constitucionalização dos direitos e liberdades, subtrair à livre disponibilidade do soberano (rei, Estado, nação) a titularidade e exercício dos direitos fundamentais... Os direitos

constitucionalmente garantidos e protegidos representavam a positivação jurídico-constitucional de direitos e liberdades inerentes ao indivíduo e preexistente ao Estado.²⁰

Leciona também que a constituição é ainda "uma ordem fundamental noutro sentido: no sentido de constituir a pirâmide de um sistema normativo que nela encontra fundamento". Neste sentido a constituição aspira, como se viu, à natureza de norma das normas, pois é ela que fixa o valor, a força e a eficácia das restantes normas do ordenamento jurídico (das leis, dos tratados, dos regulamentos, das convenções colectivas de trabalho, etc).²¹

Inseridos no texto constitucional encontram-se os direitos fundamentais, os quais, no dizer MARTINEZ

han sido la norma básica material, identificadora de los ordenamientos liberales, por ejemplo en Locke, para quien suponían la razón de ser del pacto que conducía al Estado de sociedad y a la justificación del poder, el fin de la acción del poder y también su límite a través del Derecho.²²

Os direitos fundamentais, enquanto norma básica formal e material, no dizer do mencionado jurista ocupa o lugar mais proeminente na Constituição, que é a sede da identificação das normas em um Estado de Direito e que os sub-sistemas jurídicos que derivam-se imediatamente, também se situam na Constituição.²³

A dignidade humana e os direitos e garantias fundamentais vêm a constituir os princípios constitucionais que incorporam as exigências da justiça e dos valores éticos, conferindo suporte axiológico ao sistema jurídico brasileiro. É como afirmou Flávia Piovesan:

Os direitos e garantias fundamentais passam a ser dotados de uma especial força expansiva, projetando-se por todo o universo constitucional e servindo como critério interpretativo de todas as normas do ordenamento jurídico nacional²⁴.

²⁰. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Ed. Almedina, 2003, p.1440. Ressalata o autor que: "*Nas constituições modernas, os direitos e liberdades não se reconduziam, em termos genéticos e segundo o "entendimento dos homens", a qualquer ideia de competência subjectiva atribuída pelo poder político.*".

²¹. Ref. 20. P. 1441.

²². MARTÍNEZ, Gregório Peces-Barba. *Curso de Derechos Fundamentales, Toria General*. Madrid: Ed. Universidad Carlos III e Boletín Oficial del Estado, 1999, p. 357.

²³. Ref. 22. P. 358.

²⁴. Ref. 11. p. 341.

O direito à inviolabilidade da vida encontra-se positivado na Constituição Federal brasileira, em seu art. 5º:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País **a inviolabilidade do direito à vida**, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

O direito à vida é o mais fundamental de todos os direitos, pois o seu asseguramento pelo Estado, através de suas forças de segurança se impõe, uma vez que se constitui em pré-requisito à existência e exercício dos demais direitos. Alguns autores defendem que este direito fundamental à vida deve ser entendido como direito a um nível de vida adequado com a condição humana, ou seja, direito à alimentação, vestuário, assistência médica- odontológica, educação, cultura, lazer e demais condições vitais²⁵. O Estado deverá garantir também esse direito a um nível de vida adequada com a condição humana respeitando os princípios fundamentais da cidadania, dignidade da pessoa humana e valores sociais do trabalho e da livre iniciativa²⁶.

Observa-se, por outro lado, que a segurança pública no Brasil está alçada a nível constitucional como direito fundamental e dever do Estado, pelo disposto no art. 144:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I – polícia federal;
- II – polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal; IV -polícias civis;
- V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

É por estas razões que o Estado, no combate à criminalidade, deve assegurar aos cidadãos e aos próprios agentes de segurança (membros das diversas forças de segurança: Polícia Civil, Militar, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal e Corpo de Bombeiros), todas as condições necessárias a tal desiderato. Mostram-se assim relevantes, o aparelhamento dos agentes de segurança com armamentos modernos e adequados e com os recursos da inteligência, para o combate dessa nova criminalidade que se instalou no Brasil, com muitas organizações criminosas ou facções (por exemplo, Comando Vermelho, PCC - Primeiro Comando da Capital, Bonde dos 40,

²⁵. MORAES, Alexandre de. Direitos Humanos Fundamentais. São Paulo Ed, ed, Atlas, 2011.

²⁶. Ref. 25.

Família do Norte, CRBC – Comando Revolucionário Brasileiro da Criminalidade, GDE – Guardiães do Estado, ADA – Amigo dos Amigos, dentre outras). Como também no enfrentamento do mal universal do terrorismo.

A prática do terrorismo internacional, apesar de constituir uma preocupação dos Estados na Comunidade Internacional desde o último quadrante do século XX, passou a ter uma nova configuração depois do atentado de 11 de setembro de 2001, que transformou significativamente as relações internacionais e as ações de prevenção dos Estados a possíveis ataques. Tanto é que, por exemplo, o Professor Jónatas Machado da prestigiosa Universidade de Coimbra, no seu manual de Direito Internacional assevera que dentre as transformações que tem passado este específico ramo do direito, encontra-se "os efeitos do 11 de setembro de 2001 na luta contra o terrorismo e em matéria de recurso à força"²⁷.

Como também, compete ao Estado assegurar mecanismos que possam garantir que os agentes de segurança, quando estejam atuando na proteção destes direitos humanos civis e políticos e, portanto, na manutenção da ordem pública, utilizem da força e dos meios necessários para tanto, inclusive com o emprego de armas, sem que sofram qualquer punição por isso - a não ser que tenham agido com excesso, o que torna ilegal e ilegítima sua ação. Consequentemente, é por isso que o reconhecimento das excludentes de ilicitudes pelos agentes de segurança mostra-se tão relevantes, uma vez que assim podem ser conhecidos os poderes, deveres e limites dessas ações praticadas por esses agentes.

Das excludentes de ilicitudes na legislação brasileira

Para a análise das *excludentes de ilicitudes* na dogmática jurídica brasileira, é mister, inicialmente, visualizarmos o que o legislador penal brasileiro dispôs a respeito.

O legislador brasileiro adotou a exclusão de ilicitude no Art. 23 do Código Penal,

²⁷. MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. Direito Internacional, Do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro. Coimbra: Ed. Coimbra, 2006, p.7, que enumera: "1) a superação do modelo de Vestefália do Estado moderno; 2) o esforço de elevação do indivíduo a unidade primária e sujeito por excelência do direito internacional; 3) a proliferação de organizações e tribunais internacionais; 4) o aprofundamento da justiça penal internacional; 5) a emergência de bens jurídicos da comunidade internacional; 6) o desenvolvimento da governação e regulação globais; 7) a revisão crítica do direito internacional clássico; 8) o ressurgimento do factor religioso no direito internacional e 9) os efeitos do 11 de setembro de 2001 na luta contra o terrorismo e em matéria de recurso à força".

nos casos de estado de necessidade, legítima defesa e no estrito cumprimento do dever legal ou no exercício regular de direito, como se pode ver da transcrição da referida disposição legal:

Art. 23. Não há crime quando o agente pratica o fato:

I – em estado de necessidade;

II- em legítima defesa;

III-em estrito cumprimento do dever legal ou no exercício regular de direito.

Parágrafo único. O agente, em qualquer das hipóteses deste artigo, responderá pelo excesso doloso ou culposos.

As excludentes de ilicitude, para a doutrina clássica, têm caráter objetivo. Sua incidência requer apenas a satisfação de seus requisitos de ordem objetiva (legais). Logo, para esta corrente doutrinária, por exemplo, para a existência da legítima defesa, basta que se verifique as condições do art. 25 do CP.²⁸ Entrementes tem sido bastante discutido pelos estudiosos do Direito Penal se o agente, ao invocar qualquer das excludentes de ilicitude, precisa atuar *consciente* de que está se defendendo ou se valendo de um direito ou de um dever. Exigiria, neste caso, também o aspecto subjetivo. Melhor seria se o legislador brasileiro tivesse feito constar, expressamente, na lei penal, como fez o Código Penal italiano, a *consciência da necessidade* de se valer da excludente (arts. 52 a 54)²⁹.

Preciosa a lição de Welzel da necessidade de inclusão do elemento subjetivo nas causas de justificação:

Para a justificação de uma ação típica não basta que se deem os elementos objetivos de justificação, senão que o autor deve conhecê-los e ter, ademais, as tendências subjetivas especiais de justificação. Assim, por exemplo, na legítima defesa ou no estado de necessidade (justificante), o autor deverá conhecer os elementos objetivos de justificação (a agressão atual ou o perigo atual) e ter a vontade de defesa ou de salvamento. Se faltar um ou outro elemento subjetivo de justificação, o autor não se justifica apesar da existência dos elementos objetivos de justificação³⁰.

Além destas excludentes de ilicitude previstas na parte geral do Código Penal a

²⁸. Ref. 2. p. 361.

²⁹. NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de Direito Penal. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 2012, p. 261. Com o ressaltado de que: "A importância do ânimo de se defender ou de realizar a defesa de terceiros é tão intensa que algumas legislações expressamente exigem, em situações peculiares, como a defesa de pessoas estranhas, que o agente defensor não atue impulsionado pelo desejo de vingança ou outro motivo ilegítimo (nessa linha está o art. 10, § 6º do Código Penal chileno)".

³⁰. WELZEL, Hans. Derecho Penal Alemán. Santiago: Ed. Jurídica de Chile, 1987, p. 100.

doutrina ainda admite outras excludentes que se encontram previstas somente na parte especial do Estatuto Penal, e válidas apenas para alguns delitos, ex.: o aborto necessário do art. 128, I do CP e aquelas previstas em legislação extrapenal, como por exemplo, o desforço imediato do § 1º do art. 1210 do Código Civil brasileiro: "O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção ou restituição da posse"³¹.

Do estado de necessidade

Considera-se em *estado de necessidade* quem, para salvar um bem jurídico seu ou alheio, exposto a perigo atual ou iminente, sacrifica o de outrem³².

O atual Código Penal brasileiro, no art. 24, após a reforma de sua parte geral, considera em estado de necessidade "[...] quem pratica o fato para salvar de perigo atual, que não provocou por sua vontade, nem podia por outro modo evitar, direito próprio ou alheio, cujo sacrifício, nas circunstâncias, não era razoável exigir-se". Entende-se que nesta excludente de ilicitude, diferentemente da legítima defesa, em que o agente atua defendendo-se de uma agressão injusta, a regra é de que ambos os bens em conflito estejam amparados pelo ordenamento jurídico. Esse conflito de bens então é que levará, em virtude da situação em que se encontravam, à prevalência de um sobre o outro³³.

Conforme o Código Penal comum, todo estado de necessidade é justificante, ou seja, tem a finalidade de eliminar a ilicitude do fato típico praticado pelo agente, uma vez que adotou a teoria unitária. Entretanto, no Código Penal Militar adotou a teoria diferenciadora, em seus arts. 39 e 43, traçando uma distinção entre o *estado de necessidade justificante* (que afasta a ilicitude) e o *estado de necessidade exculpante* (que elimina a culpabilidade), considerando-se os bens em conflito. Assim, quando o bem

³¹. Ref. 29, p.259. Continua o autor: "A lei civil autoriza que o possuidor, embora já tenha perdido, por esbulho, o que é seu, retome o bem usando a força. Essa autoriza que o possuidor, embora já tenha perdido, por esbulho, o que é seu, retome o bem usando a força. Essa amplitude não existe no contexto penal. Aquele que foi agredido, ainda que logo após, não pode vingar-se. Aquele que foi furtado, por exemplo, não pode invadir a casa do autor da subtração e de lá retirar, à força, o que lhe pertence – seria exercício arbitrário das próprias razões".

³². Ref. 8, p. 194. Adita o autor: "Existe no estado de necessidade um conflito de bens-interesses. A ordem jurídica, considerando a importância deles igual, aguarda a solução para proclamá-la como legítima. É óbvio que, na colisão de dois bens igualmente tutelados, o Estado não pode intervir, salvando um e sacrificando outro. Há de manter-se em expectativa, à espera de que se resolva o conflito".

³³. GRECO, Rogério. Código Penal Comentado. Niterói: Ed. Impetus, 2012, p.76.

salvaguardado fosse de igual valor ou inferior àquele que se agride, o estado de necessidade seria exculpante³⁴.

Sendo o estado de necessidade a prática de um fato para salvar de perigo atual, tem sido considerado para a doutrina que a iminência também está abrangida na expressão "*perigo atual*", conforme preleciona Assis Toledo³⁵. Para este autor, que representa aqui a doutrina dominante, "perigo é a probabilidade do dano. Perigo atual ou iminente é o que está preste a concretizar-se em um dano, segundo um juízo de previsão mais ou menos seguro. Se o dano já ocorreu, o perigo perde a característica de atualidade"³⁶.

Conveniente a menção ao escólio de Damásio de Jesus, sobre a natureza jurídica do estado de necessidade como sendo

um direito subjetivo de liberdade, em que o Estado tem a obrigação de reconhecer os efeitos da causa excludente da antijuridicidade. Não há relação jurídica entre o agente causador da lesão necessária e o titular do bem lesado, mas sim entre o agente e o Estado³⁷.

Exemplo clássico de estado de necessidade próprio, é o do naufrago, que para salvar-se, antevendo unicamente uma boia, disputa a mesma com outro naufrago, salvando-se mas desencadeando a morte por afogamento deste outro. Há casos legais de estado de necessidade que são previstos na sistemática penal brasileira. No art. 128, I, "aborto necessário", permite-se ao médico praticá-lo, se não houver outro meio de salvar a vida da gestante. Trata-se de estado necessário de terceiro. No art. 150, § 3º, II, dispondo a lei sobre violação de domicílio, diz não ocorrer o delito se a entrada na casa alheia se der quando algum crime ali estiver sendo cometido ou não iminência de o ser (como nos casos de violência doméstica). A penetração pode ocorrer pelo estado de necessidade de outrem. E art. 154 da violação do segredo profissional. Suponha-se o médico que trate de certa ama, portadora de moléstia contagiosa (não revelada aos seus empregadores). Se denunciar o fato à família da criança, o médico não praticará o delito em questão, pois haverá justa causa. Também estado de necessidade de terceiro³⁸.

³⁴. Ref. 33.

³⁵. TOLEDO, Francisco de Assis. Princípios básicos de direito penal. São José dos Campos: Ed. Saraiva, 1994.

³⁶. Ref. 35. p. 185.

³⁷. Ref. 2. P. 370.

³⁸. Ref. 8.

Da legítima defesa

A legítima defesa é plenamente aceita no ordenamento jurídico brasileiro. Conforme o art. 25 do CP, age em legítima defesa "quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem". Embora o excesso seja punível, a título de dolo ou de culpa. Conforme asseverou Safraider: "com a criminalização do excesso o legislador impôs limites determinados ao direito de defesa: nem toda defesa é legítima. Os critérios para interpretar as restrições à defesa são os do artigo 25 do CP"³⁹.

Um dos requisitos para a configuração da legítima defesa é o uso moderado dos meios necessários ao afastamento ou cessação da injusta agressão. Quando o agente fixa-se nessa exigência e dela não extrapola, não haverá cometido crime. Todos os atos perpetrados pelo agredido que excedam estes meios necessários fará com que de vítima transmude-se em agressor, respondendo este pelo excesso na defesa. Se doloso o excesso, o resultado da agressão será punido como crime doloso. Se culposo, o agressor responderá pelo crime culposo, se previsto em lei.

Tem sido um consenso na doutrina que quando uma pessoa age em legítima defesa, protegendo direito seu ou alheio, em casos de excepcional urgência, em face de uma agressão injusta, atual ou iminente, não tem o cidadão, naquele instante, como recorrer ao Estado para assegurar a proteção do bem jurídico que está sendo ameaçado pelo agressor, como por exemplo a sua vida ou de terceiro⁴⁰. Com efeito, ou a pessoa, com moderação, contra-ataca, ou o injusto agressor irá ter sucesso em sua criminosa empreitada. Trata-se assim de uma atuação *necessária e ínsita* a um dos mais elementares instintos humanos: o de preservação. O agir aqui não apenas afasta a culpabilidade (como na exigibilidade de conduta diversa) é *lícito, aprovado pelo direito*, estando a conduta *justificada*, posto que não se pode proibir que uma pessoa assuma postura defensiva diante de uma agressão injusta praticada contra sí ou contra terceiro que esteja presenciando.

Valendo-se da legítima defesa, o indivíduo consegue repelir agressões indevidas a direito seu ou de outrem, substituindo a atuação da sociedade ou do Estado, que não

³⁹. SAFRAIDER, Luís Alberto. O Excesso Culposo e o Excesso Exculpante na Legítima Defesa, In: Veredas do Direito, V.2, nº 04, pp.101/115. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, 2005.

⁴⁰ MERLE, Roger & VITU, André, Traité de Droit Criminel, Cujas, Paris, 1967, p.312, Apud DELMANTO, Celso et Alli, Código Penal Comentado, ed. Saraiva, S. Paulo, 2011, p.175.

pode estar em todos os lugares ao mesmo tempo através de seus agentes. A ordem jurídica precisa ser mantida, cabendo ao particular assegurá-la de modo eficiente e dinâmico⁴¹.

A legítima defesa, segundo Jescheck, tem dois ângulos distintos, mas que trabalham conjuntamente. Primeiro, no *prisma jurídico-individual*, é o direito que todo homem possui de defender seus bens juridicamente tutelados. Deve ser exercida no plano individual, não cabível para a defesa de interesses coletivos ou o ordenamento jurídico. O segundo, no *prisma jurídico-social*, é justamente o preceito de que o ordenamento jurídico não deve ceder ao injusto, daí porque a legítima defesa manifesta-se somente quando for essencialmente necessária. Devendo cessar no momento em que desaparecer o interesse de afirmação do direito⁴².

Apenas para mencionar, são cinco os elementos da legítima defesa: a) *relativos à agressão; a injustiça, a atualidade ou iminência e contra direito próprio ou de terceiro* e b) *relativos à repulsa; utilização dos meios necessários e moderação*. Agressão significa conduta humana, que põe em perigo ou lesa um interesse juridicamente protegido, seja a pessoa ou seus direitos. A *injustiça* da agressão deve ser entendida como ilicitude, contrária ao direito. *Atual* é o que está acontecendo; enquanto *iminência* é o que está em vias de acontecer. Somente pode invocar legítima defesa quem estiver defendendo *bem ou interesse juridicamente protegido*. Admite-se que o *terceiro* possa ser qualquer pessoa (mesmo sem conhecimento do agente), *física ou jurídica*. Quanto à utilização dos *meios necessários* para a reação, são aqueles eficazes e suficientes para repelir a agressão ao direito, causando o menor dano possível ao atacante. A reação do agente tem que ser *moderada*, isto é, na *medida dos meios necessários*. É a razoável proporção entre a defesa empreendida e o ataque sofrido⁴³.

⁴¹ NUCCI, Guilherme de Souza, Manual de Direito Penal, Op. Cit., p.269. Este autor inspirado em Cícero diz: "que se a nossa vida cair em algumas ciladas, e em insultos e armas de inimigos e ladrões, todo o modo de a salvar nos seja lícito. Porque as leis guardam silêncio entre as armas; nem mandam que as esperem, quando aquele que as quiser esperar primeiro há de pagar a pena injusta do que satisfazer-se da merecida".

⁴² JESCHECK, Hans-Heinrich, Tratado de Derecho Penal – Parte General, trad. Mir Puig e Muñoz Conde, Bosch, Barcelona, 1981, p.459/461. É deste contexto exposto por este autor, que se extrai o princípio de que a legítima defesa merece ser exercida da forma menos lesiva possível

⁴³ NUCCI, Guilherme de Souza, Manual de Direito Penal, Op. Cit., pp.269-279. Com ressaltos à p.279 "a doutrina e a jurisprudência brasileira posicionam-se no sentido de ser necessária a proporcionalidade (critério adotado no estado de necessidade) também na legítima defesa. Por tal razão, se o agente defender bem de menor valor fazendo perecer bem de valor muito superior, deve responder pelo excesso".

Do estrito cumprimento do dever legal

O fundamento é o de que, se o agente atua no cumprimento de um dever legal, seu comportamento não é antijurídico. Este dever pode ser imposto por qualquer norma legal e não apenas por leis de natureza penal. Dispõe o art.23 e seu inciso III que: "*Art. 23. Não há crime quando o agente pratica o fato: III – em estrito cumprimento do dever legal ou no exercício regular do direito*".

Várias são as hipóteses mencionadas pela doutrina em que um fato típico pode ser praticado em estrito cumprimento do dever legal, sendo um dos mais comuns o emprego da força pública. Na manutenção da ordem é facultado à autoridade usar violência, desde que esta seja necessária para triunfar o princípio da autoridade e reinar a paz e tranquilidade necessárias à vida em sociedade⁴⁴.

Segundo a doutrina clássica de Ferri, ao descrever o estrito cumprimento do dever legal, constatamos que a execução da lei é uma necessidade da organização jurídica:

a execução da lei é uma necessidade imprescindível na organização jurídica, que se distingue das outras normas reguladoras da conduta social, precisamente pela coerção física das suas sanções pessoais ou patrimoniais. Os funcionários e agentes públicos têm o dever de executar e de fazer executar a lei. Pelo que os atos por eles realizados no cumprimento deste dever – **mesmo com o uso de armas**, nos casos previstos em lei – muito embora danificando ou suprimindo interesses e direitos individuais (propriedade, liberdade pessoal, vida, etc), são **secundum jus** e, portanto, sem caráter criminoso, a menos que não ultrapassem em excessos, determinados por motivos anti-sociais, pelos quais o funcionário público abusa do poder".⁴⁵ (sem negritos no original).

É por isso que, por exemplo, policiais militares (que tem o dever de assegurar a manutenção da ordem pública e combater diretamente a criminalidade) ao fazerem uso de armas de fogo, disparando contra criminosos que estão assaltando um banco, agem segundo a lei, não se podendo responsabilizá-los por homicídio, ante a eventual morte de membros desta quadrilha. É de considerar-se inclusive que, em situações como esta, como os assaltantes costumam usar armamentos de grosso calibre, o uso de armas de tal potencial ofensivo pelos policiais militares, não poderá constituir excesso, uma vez que

⁴⁴ MAGALHÃES NORONHA, E., Direito Penal, Op. Cit., p.210. Ademais acrescenta este autor que: "o não emprego da força em casos tais pode traduzir, no mínimo, frouxidão, incorrendo a autoridade em sanções administrativas, quando não penais, por crime contra a administração pública".

⁴⁵ MAGALHÃES NORONHA, E., Direito Penal, Op. Cit., p.211.

armamentos como revólveres e pistolas se mostrariam ineficazes pois não teriam o poder de responder a tal prática criminosa. Esta violência utilizada pelos agentes de segurança pública para vencer a resistência de uma organização criminosa, mesmo que em resposta aos disparos dos assaltantes, não constitui legítima defesa e sim estrito cumprimento do dever legal; nada tem em contrário à lei e à ordem jurídica.

É oportuno a menção ao disposto no art. 292 do Código de Processo Penal brasileiro que autoriza o executor de uma prisão a empregar os meios necessários para defender-se ou vencer a resistência oposta à prisão em flagrante ou determinada por autoridade competente. Esta violência para a execução desta prisão é legal, mas não se admite o excesso, e uma vez sob o controle dos policiais militares, por exemplo, tendo sido algemado o criminoso, nenhuma lesão corporal poderá ser praticada contra o mesmo, sob pena de vir a configurar até mesmo o crime de tortura por parte dos agentes de segurança.

Conveniente que se esclareça que dever legal não é só o referente ao funcionário público e atinente ao seu cargo e função, mas também ao particular.

Do exercício regular do direito

A lei penal brasileira considera excludente de ilicitude o *exercício regular de direito*. Tal fundamento está calcado em que a ilicitude é ampla (de todo o sistema legal) e não apenas privativa do Direito Penal ou de qualquer outro ramo do direito. Assim sendo, se um comportamento é aprovado por lei extrapenal, o Direito Penal não poderá considerá-lo ilícito penal. É de se observar, contudo, os limites desta legalidade, para que não se configure excesso ou abuso de direito⁴⁶.

É como conceituou Nucci, o exercício regular do direito:

É o desempenho de uma atividade ou prática de uma conduta autorizada por lei, que torna lícito um fato típico. Se alguém exercita um **direito**, previsto e autorizado de algum modo pelo ordenamento jurídico, não pode ser punido, como se praticasse um delito.⁴⁷ (negritos nossos).

Como exemplos de condutas que constituem exercício regular do direito podem ser citados: a) a prisão em flagrante realizada por um particular; b) direito de retenção

⁴⁶ DELMANTO, Celso et alli, Código Penal Comentado, ed. Saraiva, S. Paulo, 2011, pp. 168/169.

⁴⁷ NUCCI, Guilherme de Souza, Manual de Direito Penal, Op. Cit., p.288.

permitido pelo Código Civil brasileiro; c) liberdade de censura prevista no art. 142 do Código Penal; c) as intervenções médicas e cirúrgicas; d) a violência resultante da prática desportiva, desde que aja dentro das regras do esporte, como futebol, boxe ou luta livre⁴⁸.

Para que realmente se configure o *exercício regular do direito*, é necessário que o agente obedeça, rigorosamente, tanto aos requisitos objetivos traçados pelo poder público quanto ao requisito subjetivo, que é o conhecimento de que o fato está sendo praticado no alcance deste exercício regular do direito. Caso contrário, haverá abuso de direito, respondendo o agente pelo fato constitutivo da conduta abusiva⁴⁹.

Explicitando alguns detalhes importantes no tocante a alguns dos exemplos acima citados de exercício regular de um direito, é preciso que se diga que:

- a) em caso de intervenções cirúrgicas, estas só podem praticar a pessoa habilitada para o exercício da medicina, com inscrição no Conselho Regional de Medicina. E em alguns casos de especialidades, exige-se a formação necessária para a habilitação. Por outro lado, é necessário que o paciente esteja sofrendo perigo atual ou iminente à sua vida ou integridade corporal. Porém, em casos excepcionais, quando um leigo, em face da impossibilidade absoluta de socorrer-se de um médico realiza a intervenção para salvar a vida ou a saúde de terceiro de perigo certo e atual ou iminente. Por suposto, um médico atua de forma legítima através dos atos que sua prática regularmente comporta, com os riscos a ela inerentes. Executando-os, portanto, o médico exercita uma conduta legítima, salvo hipótese de irregularidade dolosa ou culposa, não pode resultar em incriminação, ainda que o paciente venha a óbito.
- b) na violência esportiva, como na prática do boxe, da luta livre e até do futebol, pode produzir lesões corporais, que se foi realmente decorrente de atos esportivos, dentro das regras do jogo, não há falar em crime, ante a presença desta excludente de ilicitude. Tal prática deverá ser fiscalizada pelo Estado, com a presença dos árbitros e juízes no palco desportivo. É evidente que o Estado não autoriza ferir ou matar, mas praticar o esporte de acordo com as regras determinadas, no qual normalmente pode ocorrer dano. Trata-se de um caso de *risco permitido*, com aplicação do princípio de confiança, esperando cada contendor que os adversários obedeçam as regras do esporte. Assim, por piores que sejam as consequências,

⁴⁸ DE JESUS, Damásio E., Direito Penal, Op. Cit., pp.400/401.

⁴⁹ DE JESUS, Damásio E., Direito Penal, Op. Cit., p. 400.

como a morte decorrente de um soco direto numa disputa de boxe, tal conduta é considerada lícita: não há crime pois o atleta agiu no exercício regular de um direito⁵⁰.

Das excludentes de culpabilidade: da coação moral irresistível e da obediência hierárquica

Além das discriminantes putativas anteriormente descritas, outras existem que o Direito Penal admite, que de alguma forma guarda uma proximidade com a nossa temática das excludentes de ilicitude, mas que são fundadas na *culpabilidade* - e que portanto não são objeto do presente trabalho, mas que julgamos ser importante mencioná-las até porque se discute se a *antijuridicidade* se transportaria para a culpabilidade, uma vez que o agente atuaria sem dele exigir-se outra conduta, faltando-lhe a reprovabilidade agente atuaria sem dele exigir-se outra conduta, faltando-lhe a reprovabilidade tais como, dentre outras, a *coação moral irresistível* e a *obediência hierárquica*, como causas de exclusão da culpabilidade, que se encontram descritas no art. 22 do CP brasileiro:

Se o fato é cometido sob coação irresistível ou em estrita obediência a ordem, não manifestamente ilegal, de superior hierárquico, só é punível o autor da coação ou da ordem.

A. Da coação moral irresistível

Há dois tipos de coação: a física ou *vis absoluta* e a moral ou *vis compulsiva*. Nesta há a vontade manifesta do agente de infringir a norma, ou seja, o agente atua com dolo. Naquela, no entanto, não há ação, pois não há vontade. Assim sendo, o agente quando realiza um fato típico sob coação moral irresistível não atua em sua vontade livre e espontânea, mas influenciado por um terror psicológico, fruto de ameaças e intimidação.

Destarte, não se podendo exigir do agente conduta diversa da que tomou, será isentado de quaisquer sanções. Caso a *vis compulsiva* seja resistível, deixa de ser excludente e passa a ser atenuante de pena, conforme a alínea "c", inciso III do art. 65 do CP brasileiro. Como afirmou Welzel, o coagido atua sem vontade livre e o coator será considerado autor mediato, pois a ação praticada sob coação é antijurídica, mas o autor

⁵⁰ DE JESUS, Damásio E., Direito Penal, Op. Cit., p. 401.

coagido está justificado pela exclusão da culpabilidade⁵¹.

B. Da obediência hierárquica

Estatui o mencionado art. 22 do CP brasileiro que se o fato é cometido em estrita obediência a ordem, não manifestamente ilegal, de superior hierárquico, só é punível o autor da ordem. É hipótese de autoria mediata, onde só responde pelo fato punível o autor da ordem e não quem a executa.

Para que se caracterize a excludente em espécie é necessário que haja: a) *uma relação de subordinação hierárquica*; b) *a ordem não deve ser manifestamente ilegal e* c) *o ato executório deve limitar-se ao estrito cumprimento da ordem*.

Aquela primeira condição normalmente não pode ser verificada no âmbito do direito privado, uma vez que configuração da obediência hierárquica pressupõe relação de subordinação entre o mandante e o executor do ato, com previsão, para este último, de consequências graves no caso de descumprimento, que é o que se verifica, por exemplo, no âmbito do *militarismo*, onde a hierarquia e a disciplina são princípios basilares das relações na caserna e o eventual descumprimento de uma ordem poderá sujeitar o desobediente à pronta intervenção na modalidade de prisão administrativa.

A segunda condição é o pressuposto extrínseco da ordem, devendo-se observar a competência daquele de quem se emana a ordem, se esta não se enquadra nas funções do subordinado, quando enfim não é patentemente criminosa.

Por sua vez, a terceira condição exige que o subordinado a quem a ordem ilegal é dirigida, atenha-se ao que foi demandado, não exorbitando o comando, onde assim não será apenado; mas se exceder-se na execução responderá por esse excesso, já que então o dolo subsiste. No entanto, se for afastado o dolo, não responderá por culpa em sentido estrito, conforme já decidiu o STF, no HC 38728/DF, Rel. Min. Victor Nunes em 29.11.1961.

⁵¹ WELZEL, Hans, Direito Penal, Romana, S. Paulo, 2004, p.261.

Breve análise de circunstâncias caracterizadoras de antijuridicidade, quando do emprego de força pública pelos agentes de segurança no Brasil (análise dos resultados)

Neste capítulo procederemos uma breve análise de circunstâncias caracterizadoras de antijuridicidade quando do emprego de força pública pelos agentes de segurança pública no Brasil, em especial pelos policiais militares.

Entretanto, exige-se que os aparelhos do Estado, a exemplo de suas forças garantidoras de segurança, não sejam arbitrários, como foi no passado recente os estados autoritários ou facistas, porém também não podem ser leniente e permitir que a violência seja prática entre seus cidadãos. A sociedade moderna espera que haja um rígido critério para o uso da força (quando e se necessário), preservando-se direitos e garantias individuais e coletivas da população.

É de se observar as transformações por que passaram o conceito de *direito humano à segurança pessoal e o conceito de direito à segurança pública*, nos tempos atuais. Como bem dicorreu Esther Quinteiro, enquanto o conceito de *segurança pessoal* está estritamente relacionado com o da liberdade individual e o direito à vida e a integridade física, um dos primeiros direitos a serem reivindicados na Idade Moderna como direito humano (universal), o conceito de *segurança pública*, é entendido como coletiva; porém nem esta última deixa de conter a primeira, nem os termos, conceitos e os conteúdos atribuídos à segurança pública ao longo dos tempos têm sido unívocos⁵². Assim, em ocasiões, a *segurança pública*, considerada como uma das funções irrenunciáveis do Estado contemporâneo, tem sido identificado com a *ordem pública*, outras com *segurança cidadã* e outras como *segurança dos habitantes* de um país, podendo adotar também, a sua vez, cada uma destas denominações variantes de significado em razão da época, dos objetivos do legislador ou de um uso histórico prévio de cada um destes termos⁵³.

As organizações internacionais, como ONU e OEA e os especialistas na matéria de segurança pública, têm assinalado a necessidade de reforçar a cooperação das forças de segurança com os municípios, a sociedade civil organizada e os cidadãos, aceitando

⁵² QUINTEIRO, María Esther Martinez, "La Expansividad del Discurso sobre el "Derecho Humano de Seguridad", un "derecho síntesis", Concreciones y etiología" in *Studia Historica. História Contemporânea*, nº 36, Salamanca, 2018, pp. 35-70

⁵³ QUINTEIRO, María Esther Martinez, "La Expansividad del Discurso sobre el "Derecho Humano de Seguridad", Op. Cit., pp. 38/39.

um novo papel de todos os mencionados na criação de segurança pública. Tal proposta se estende em ampliar o conteúdo de segurança pública, entendida como *segurança cidadã*, a fim de abarcar não só a segurança efetiva das pessoas e bens e a ausência de riscos, senão também a *segurança psicológica* (ausência de medo, o que exige entre outras muitas coisas, a confiabilidade e a proximidade da polícia comunitária), assim como a *segurança política* (liberdades) e a econômica, social e cultural (ausências de necessidades), de acordo com as propostas do discurso internacional dos Direitos Humanos e os imperativos normativos do Direito Internacional Público de tais Direitos⁵⁴.

Por outro lado, a ONU recomenda e promove a "*Segurança Humana*", associando-a aos direitos humanos, fazendo-a aparecer como uma espécie de panaceia cujo subproduto será a paz, o desenvolvimento, a "*segurança pessoal*" a "*segurança cidadã*" e a "*segurança internacional*"; mas no Direito Público Internacional, no momento, não se reconhece em Convênio algum um "*Direito à Segurança Humana*". Se queremos considerá-lo tal, haverá que esclarecer que dito valor é configurado somente em seu "discurso propositivo". Os documentos das Nações Unidas definem várias maneiras da "*Segurança Humana*": Entretanto, em alguns textos se utiliza para explicá-la uma linguagem mui barroca, reiterativa e um tanto abstrusa, que produz no leitor certa confusão, como ocorre com a *Web do Fundo Fiduciário da ONU para a Segurança Humana*, fundo criado em 1999 com recursos financeiros fundamentalmente do Japão, que define a "*Segurança Humana*" como "um marco normativo, dinâmico e prático para fazer frente às ameaças de caráter intersetorial e generalizado com que se enfrentam os governos e as pessoas", ao que parece algo assim como um programa de ação ou um protocolo de atuação frente ao risco, chamados a adaptar uma política pública internacional⁵⁵.

Por sua vez, no *Documento Final da Reunião da ONU de 2005*, que em essência é uma declaração de princípios e compromissos assumidos pelos Estados membros, subscrita pelos chefes de Estado e de Governo que participaram da reunião, a "*Segurança Humana*" é apresentada inequivocamente como um direito humano:

Segurança Humana - é o direito das pessoas a viver em liberdade e com dignidade, livres da pobreza e desespero...todas as pessoas, em particular as que são vulneráveis, têm direito a viver livres do temor e da miséria, a dispor

⁵⁴ QUINTEIRO, María Esther Martínez, "La Expansividad del Discurso sobre el "Derecho Humano de Seguridad", Op. Cit., pp. 38/39.

⁵⁵ QUINTEIRO, María Esther Martínez, "La Expansividad del Discurso sobre el "Derecho Humano de Seguridad", Op. Cit., p.p. 41/42

de iguais oportunidades para desfrutar de todos seus direitos e a desenvolver plenamente seu potencial humano.⁵⁶

Desde a Reunião das Nações Unidas de 2000, denominada Reunião do Milênio, foi feita a defesa da *Segurança Humana* amalgamada com os princípios inspiradores da Declaração do Milênio, estabelecendo sua complementariedade com os "*Objetivos do Milênio*", sendo que estes mecanismos servem para implementar a *Segurança Humana*.

Entretanto, até o momento, o "*direito universal à segurança humana*" é, como bem ressalta Esther Quinteiro, um direito somente proclamado, mas ainda não positivado por meio de um tratado internacional.

Se configura não apenas como um *direito individual*, senão também como um *direito coletivo*. É mais uma redenominação afortunada de um direito preexistente ou uma síntese das várias dimensões já reconhecidas do "*direito humano à segurança*", que um direito realmente novo⁵⁷. Entretanto, face as mudanças verificadas no mundo, as questões sobre segurança obtiveram ainda maior relevo. Notemos o seguinte discurso:

Certamente, nos últimos três anos as coisas mudaram: as guerras aumentam, o terrorismo e o narcotráfico revigoraram-se, o horizonte de terror nuclear se enegrece, a crise climática se agudiza, a fome faz estragos e em 2017 a ONU afirma já que o mundo se enfrenta à maior crise humanitária desde o fim da Segunda Guerra Mundial. No início de 2018, entre outras vezes, o Vaticano levanta a sua para advertir do risco de uma Terceira Guerra Mundial.⁵⁸

Da importância das excludentes de ilicitude para uma melhoria das ações de segurança pública em benefício dos cidadãos brasileiros

As excludentes de ilicitude devem ser devidamente aplicadas aos casos concretos, como garantia não apenas dos agentes de segurança, mas do próprio cidadão, que vê reforçada as ações de segurança, como contributo à ordem pública e ao respeito dos direitos humanos, nos quais se destacam o direito à própria vida e a integridade física e emocional. Esta necessidade se agudiza, diante da realidade social que se constata no Brasil na atualidade, com o incremento da criminalidade e mesmo com o agravamento

⁵⁶ Documento Final da Reunião da ONU/2005, <http://www.un.org/es/comum/docs/symbol=A/RES/60/1.C.1>, acesso em 12.12.2019.

⁵⁷ QUINTEIRO, María Esther Martínez, "La Expansividad del Discurso sobre el "Derecho Humano de Seguridad", Op. Cit., p. 45, com ressaltado: "la aparición de un derecho que llevara tal nombre, solo sería una muestra más de la expansividad y progresividad de todo el discurso de los derechos humanos y podría tener un efecto pedagógico o educativo saludable...".

⁵⁸ QUINTEIRO, María Esther Martínez, "La Expansividad del Discurso sobre el "Derecho Humano de Seguridad", Op. Cit., pp. 48/50.

das circunstâncias que caracterizam a prática de crime organizado no Brasil. Assim, faz-se necessário dar maior proteção aos agentes de segurança no cumprimento de suas missões. É de se considerar que no combate à criminalidade frente as facções criminosas, os agentes de segurança, muitas vezes se vêm em conflito armado ou em risco iminente de conflito armado sendo necessário prevenir injusta e iminente agressão a direito seu ou de outrem; quando, por exemplo, se observa que integrantes de organizações criminosas estão portando armamento de grosso calibre, como AK-47, fuzil, metralhadoras e outros armamentos de rápida repetição e alto poder destrutivo.

Outrossim, de extrema complexidade aquelas situações em que há vítima mantida como refém. Então, não sendo possível negociações ou tendo sido esgotadas estas sem a liberação da vítima-refém, mostra-se plenamente defensável a intervenção dos agentes de segurança para evitar a morte desta vítima, sendo autorizado, nesta hipótese, a ação com emprego de armamento de um atirador de elite ou *sniper*.

Nada mais justo do que considerar tais situações acima descritas como alcançadas pela antijuridicidade ou excludente de ilicitude, vez que, assim, os agentes de segurança estarão indubitavelmente em situação de grave risco e suas atuações devem ser reconhecidas como justificadas perante a lei (Arts.23 a 25 do Código Penal e arts.42 a 44 do Código Penal Militar). Do contrário a missão constitucional dos agentes de segurança (art. 144 da CF/88) de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e de seus patrimônios não estaria sendo exercida com a presteza e a eficiência que se requer deles.

Mecanismos legais como este, devem sim contribuir para a garantia funcional das forças de segurança do Estado, em suas ações prescritas constitucionalmente. Imaginemos, por exemplo, uma equipe de policiais militares que numa operação para desbaratar pontos de tráfico de substâncias entorpecentes numa comunidade (favela) do Rio de Janeiro, quando subindo o morro deparam-se com criminosos fortemente armados; estão indubitavelmente em situação de risco, não sendo necessário que os bandidos deflagrem os primeiros tiros, que já poderão ser letais para muitos policiais que integram esta força de segurança. O perigo real revela situação de absoluta insegurança do policial, que o Estado deverá reconhecer em suas ações de combate à criminalidade, escusando tais policiais, pela excludente de ilicitude, quer pela legítima defesa ou mesmo pelo estrito cumprimento do dever legal.

Agora, o que não se pode tolerar é o abuso, como o alcance de civis, que não se

insere entre aqueles que ocasionaram o perigo ou a insegurança dos policiais, porquanto os excessos estão em desacordo com a juridicidade, contrariando o que se espera dos órgãos que integram as forças de segurança. Estas têm que agir de forma eficaz e eficiente, combatendo os ciminosos e ninguém mais do que estes, o que exigirá ações precisas de agentes que estejam devidamente preparados para atuações desta natureza.

Destarte o emprego legítimo da força na atividade policial deve ser sempre como medida extrema de preservação da ordem pública. Inclusive este é um dos princípios que integram a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, implantada no Brasil através da **Lei 13.675 de 11.06.2018**, que consagra, dentre outros, os seguintes princípios: a) proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana; b) eficiência na prevenção e no controle das infrações penais; c) eficiência na repressão e na apuração das infrações penais; d) uso comedido e proporcional da força.

Não se poderia deixar de mencionar a **Lei 13060 de 22.12.2014**, que disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública em todo o território nacional. Tais instrumentos deverão ser usados nas atividades policiais de forma prioritária, desde que não coloque em risco a integridade física ou psíquica dos policiais. É o que disciplina o art.2º: "*Os órgãos de segurança pública deverão priorizar a utilização dos instrumentos de menor potencial ofensivo, desde que o seu uso não coloque em risco a integridade física ou psíquica dos policiais*". Para que isso ocorra o poder público tem o dever de fornecer a todo agente de segurança pública instrumentos de menor potencial ofensivo para o uso racional da força, segundo o art. 5º. Essa legislação também estabelece duas situações em que não é legítimo o uso de arma de fogo, no § único do art. 2º:

- i.- contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que não represente risco imediato de morte ou de lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros; e
- ii.- contra veículo que desrespeite bloqueio policial em via pública, exceto quando o ato represente risco de morte ou lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros.

É importante que seja considerado ainda as diretrizes da Portaria Interministerial (Justiça e Direitos Humanos) nº 4226, de 31.12.2010, sobre o uso da força e armas de fogo pelos agentes de segurança, que foi estabelecida segundo parâmetros da ONU, levando-se em consideração o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei/Res. 34/169 de 17.12.1979; os princípios orientadores para a

Aplicação Efetiva do Código de Conduta/Res. 1989/61, de 24.05.1989; os princípios básicos sobre o uso da Força e Armas de Fogo, adotado no Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento de Delinquentes, Havana, Cuba, 27.08 a 07.07 de 1999 e a Convenção Contra Tortura e outros Tratamentos ou penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em sessão de 10.12.1984, promulgada pelo Decreto nº 40, de 15.02.1991.

Dentre as diretrizes estabelecidas, destacamos as principais: a) O uso da força pelos agentes de segurança pública deverá se pautar nos documentos internacionais de proteção aos direitos humanos e deverá considerar os regramentos da ONU acima referidos; b) O uso da força por agentes de segurança pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência; c) Os agentes de segurança pública não deverão disparar armas de fogo contra pessoas, exceto em casos de legítima defesa própria ou de terceiro contra perigo iminente de morte ou lesão grave; d) Não é legítimo o uso de armas de fogo contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que, mesmo na posse de algum tipo de arma, não represente risco imediato de morte ou de lesão grave aos agentes de segurança pública ou de terceiros; e) Não é legítimo o uso de armas de fogo contra veículo que desrespeite bloqueio policial em via pública, a não ser que o ato represente um risco imediato de morte ou lesão grave aos agentes de segurança pública ou terceiros.

Da discussão de casos de antijuridicidade com agentes de segurança no Brasil

Inegável que o agente público estatal, responsável pela segurança da sociedade, deve receber garantias funcionais para o pleno desempenho de sua missão constitucional. Assim o reconhecimento legal de causas de antijuridicidade ou excludentes de ilicitudes, mostram-se extremamente relevantes neste contexto, representando assim um importantíssimo componente destas garantias funcionais. Se não, teríamos agentes inibidos e vacilantes em suas ações, receando serem processados e punidos penalmente. É hora de se defender os direitos humanos dos agentes de segurança, já que os mesmos representam o Estado, que deve garantir segurança pública aos seus cidadãos.

Desde o contratualismo social, com Jean Jacques Rousseau (precedido por Thomas Hobbes e reforçado depois por John Locke) proibiu o cidadão de fazer justiça

com as próprias mãos, o Estado passou a ser o garantidor dos direitos do cidadão; sendo as forças de segurança estatais responsáveis por muitos direitos, dentre os quais, pela proteção da vida, da integridade física e emocional e a da propriedade de seus cidadãos. Por tal razão filosófica política é que as Constituições dos estados modernos tem atribuído estes deveres aos seus Órgãos de Segurança.

Alguns exemplos bem ilustrativos, de situações em que se verifica a presença de excludente de ilicitude pelos agentes de segurança do Estado, podem ser aqui analisados. O primeiro é a situação de perigo quando forças de segurança, em operações policiais na prevenção e repressão da criminalidade, se encontram com integrantes de organizações criminosas, que estão portando armamento de grosso calibre e alto potencial ofensivo, quando em assaltos a bancos ou na incursão nas comunidades (favelas) do Rio de Janeiro fazendo frente a traficantes que dominam os morros cariocas. Em tais casos a situação de *perigo real* já justificaria uma ação com disparos dos armamentos pelos policiais, sem que seja necessário que os bandidos efetuem o primeiro tiro. Estes policiais, legítimos agentes de segurança, têm o dever de agir, com o respaldo do art. 144 da Constituição brasileira e do art. 23, III do Código Penal, para combater a criminalidade, no estrito cumprimento do dever legal. Não seria razoável que se esperasse que esses criminosos (fortemente armados), efetuassem os primeiros disparos, porquanto aí seria grande a baixa dos policiais mortos.

Outro exemplo bastante significativo é aquele em que criminosos fazem uma vítima civil de refém e quando as negociações - que devem anteceder a atuação com emprego de força - se mostraram inviáveis ou se esgotaram, então, diante deste quadro, atestado pelos negociadores, as forças de segurança estarão autorizadas a intervir, inclusive com o emprego de armamento especializado por um atirador de elite ou *sniper*. Aqui, estes policiais estariam agindo na legítima defesa de terceiro (da vida do refém), com o amparo do art. 144 da Constituição brasileira e do art. 23, I do Código Penal.

Situação diversa é aquela em que policiais militares, sem estarem em situação de confronto (*perigo real*), avistam de longe integrantes de organizações criminosas com armamentos de grosso calibre e grande potencial ofensivo, não estão autorizados por lei, a efetuarem disparos por atiradores de elite, porquanto aí seria abate, sem a presença de qualquer excludente de ilicitude. Esta ação seria portanto antijurídica, não aprovada pelo sistema legal, constituindo sua prática em homicídio qualificado. A Constituição brasileira protege no art. 5º, o direito à vida, como direito fundamental, vedando inclusive

a pena de morte, no inciso XLVII, alínea "a" do mencionado dispositivo constitucional⁵⁹.

Por mais evidente ainda, seriam aquelas ações de respostas das forças de segurança quando atacadas com empregos de armamentos de fogo de baixo e grosso calibre por criminosos, quando aqui teríamos a configuração da legítima defesa, vez que tais forças estariam reprimindo injusta e atual agressão. A configuração desta excludente de ilicitude, na hipótese apontada, encontra-se plenamente justificada, dentro dos parâmetros legais, nos termos do art. 144 da Constituição brasileira e do arts. 23, II e 25 do Código Penal: não há crime quando presente a justificadora da legítima defesa.

Casos verificados na justiça militar do estado do Maranhão⁶⁰

Alguns casos exemplificativos, em que ocorreram excludentes de ilicitude, em processos ou inquéritos policiais militares no âmbito da Justiça Militar do Maranhão são aqui apresentados, conforme consta a seguir.

A. Legítima defesa

Uma situação de legítima defesa foi verificada nos autos de um Inquérito Policial Militar, em que um militar foi indiciado pela suposta prática de abuso de autoridade e de lesão corporal, fato ocorrido em 26.09.2013, por volta das 19:30 hrs, no bairro de Angelim. Apurou-se entretanto que o policial teria sido vítima de uma tentativa de assalto por parte de um meliante que partiu para cima de si armado com uma faca, tendo o mesmo reagido com disparo de arma de fogo que atingiu o pulso direito do ofensor. Diga-se que no exame de corpo delito complementar, não resultou sequelas. Assim, esse policial agiu ante uma justificadora legal, que exclui a ilicitude da lesão corporal, porquanto agiu em legítima defesa própria, em conformidade com os arts.42, II e 44 do Código Penal Militar (correspondente aos arts. 23, II e 25 do Código Penal Comum), considerando ainda que

⁵⁹ Art. 5º, inciso XLVII e alínea "a" da CF/88: "XLVII – não haverá penas: a) de morte, salvo caso de guerra declarada nos termos do art. 84, XIX;".

⁶⁰ A Justiça Militar é o órgão mais antigo da Justiça brasileira. A Justiça Militar Estadual de 1º grau, denomina-se Auditoria Militar, que é órgão integrante da Justiça Comum estadual, com competência estabelecida no art. 125 §§ 3º e 4º da Constituição Federal, para o processamento e julgamento dos crimes cometidos por policiais militares e bombeiros militares. A exceção do crime de homicídio e outros dolosos contra a vida, que é da competência do Tribunal do Juri Popular. Está estruturada da seguinte forma: 1) Juiz singular – o presidente da auditoria é um juiz de direito do Tribunal de Justiça Estadual, com competência para processar e julgar os crimes de militares contra civis, como lesão corporal, tortura e outros; 2) Conselhos Especiais Militares

agiu repelindo injusta agressão atual e usando moderadamente dos meios necessários, vez que não efetuou disparos letais contra seu ofensor. O IPM foi então arquivado, com o reconhecimento da referida excludente de ilicitude.

B. Estricto cumprimento do dever legal

Foi instaurado Inquérito Policial Militar para apurar a conduta supostamente abusiva de policiais militares, consistente na suposta prática de lesão corporal contra um cidadão, por ocasião de sua prisão, em 24.05.2017, por volta das 19:30 hrs, no bairro do Angelim, ante uma denúncia de tráfico de drogas. O infrator foi preso em flagrante com o descarte da substância entorpecente conhecida vulgarmente como "Crack". O autuado alegou por ocasião da audiência de custódia que havia sofrido agressões físicas por parte dos agentes de segurança. Depois de efetuado as necessárias diligências, o representante do Ministério Público Militar requereu o arquivamento do IPM, por entender que não existiam elementos capazes de sustentar a *persecutio criminis*. Este inquérito foi então arquivado. O que se constatou foi que o traficante tentou fugir e os policiais o alcançaram e o mesmo ainda resistiu à prisão, sendo necessário então o emprego de força para contê-lo, algemá-lo e conduzi-lo, em ação compatível com a descrita no art. 234 do Código de Processo Penal Militar:

Presidido por um Juiz de Direito da Justiça Comum e integrado por 04 oficiais militares, com competência para julgar os crimes militares cometidos por oficiais; 3) Conselho Militar Permanente (com duração de 90 dias) - Presidido por um Juiz de Direito da Justiça Comum e integrado por 04 oficiais militares, com competência para julgar os crimes militares cometidos por soldados até sub-oficiais. Participam dos processos 02 membros do Ministério Público Estadual, os quais oferecem denúncia, propondo ação penal e com legitimação para a propositura de recursos para o Tribunal de Justiça estadual. O órgão de 2º grau é o Tribunal de Justiça estadual (Justiça Comum), a quem cabe apreciar os recursos das decisões emanadas da Auditoria Militar Art. 234. O emprego da força só é permitido quando indispensável, no caso de desobediência, resistência ou tentativa de fuga. Se houver resistência por parte de terceiros, poderão ser usados os meios necessários para vencê-la ou para defesa do executor e auxiliares seus, inclusive a prisão do ofensor. De tudo se lavrará auto subscrito pelo executor e por duas testemunhas.

Outro caso constatado de *estrito cumprimento do dever legal*, verificou-se por

ocasião da prisão em flagrante de um cidadão que, em estado de embriaguês, realizava manobras perigosas em sua motocicleta. Depois, o mesmo acusara os policiais de abuso de autoridade e de lesão corporal. Na verdade, constatou-se que por ocasião da prisão efetuada, o cidadão estava descontrolado, tendo quebrado a "rabeta" da moto com o próprio capacete e tendo desafiado a guarnição militar dizendo que os mesmos não iriam prendê-lo. Os militares então tiveram que efetuar um golpe para contê-lo, pois este resistia a condução até a delegacia de polícia. As pequenas escoriações constatadas no exame de corpo delito do mesmo, mostraram-se compatíveis com a ação de contenção de policiais militares, não se constatando outras lesões que evidenciasse a presença de abuso de autoridade e muito menos de lesão corporal. A atuação policial, neste caso, encontrou-se amparada pela presença da excludente de ilicitude: *estrito cumprimento do dever legal*.

Ainda é possível mencionar um outro caso semelhante, em que também foi aberto Inquérito Policial Militar para apurar possível abuso de autoridade e lesão corporal. Tratou-se de uma situação em que um cidadão e sua namorada teriam interferido em uma abordagem policial realizada em um parente seu. Investigou-se então que estes tentaram impedir o trabalho dos policiais militares, que tiveram de empregar a força, não se constatando qualquer excesso por parte da força de segurança. O Representante Ministerial requereu então o arquivamento do IPM por não existir elementos suficientes para a denúncia. Ante a comprovação do emprego da força, dentro dos parâmetros legais, o Inquérito foi arquivado, sob o amparo do art. 42, III do CPM e art. 234 do CPPM.

Agindo como agiram, os policiais militares do Estado do Maranhão, nos casos acima apontados estavam amparados pelo art. 144 da Constituição brasileira e pelo mencionado art. 234 do CPPM c/c art. 42, III do CPM, ante a caracterização do *estrito cumprimento do dever legal*.

Conclusão

A guisa de conclusão é necessário reconhecer que a *Segurança Pública* é uma questão de Estado, mas, mais do que isso, é um Bem Público. Sem segurança não há desenvolvimento econômico; sem segurança não há Democracia.

Atualmente a abordagem do conceito de segurança deve ser efetuada numa perspectiva alargada. Como disse Carlos Chaves, que abranja não só a indispensável dimensão da defesa, mas também outros domínios como, a política, a economia, a

diplomacia, os transportes e as comunicações, a educação e a cultura, a saúde, o ambiente, a ciência e a técnica, procurando, por um lado, evidenciar a cooperação e a solidariedade nos vários domínios como elementos essenciais e por outro lado, fazer face a riscos e ameaças que ocorrem à escala global⁶¹. Convém lembrar, que tradicionalmente, os fins do Estado tem sido agrupados em três vertentes: a "*Segurança*", externa e interna; a "*justiça*", comutativa e distributiva e o "*bem estar*", econômico e social.

A segurança é, atualmente, um problema de todos, e não apenas do Estado, *maxime* das polícias, a quem continua contudo, reservado o papel fundamental da segurança dos cidadãos. Mas na própria atividade policial, acresce à função de defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, uma outra, a de promoção da segurança pela própria sociedade. Só a intervenção da sociedade nessas causas pode contribuir para uma eficaz realização dos objetivos da segurança; os do exercício pleno, universal e igual da liberdade e dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Um outro aspecto importante que se tem verificado em nossos dias é que os sistemas de policiamento ocidentais encontram-se em transformação, na procura de respostas às novas exigências no campo da segurança. Assim, assiste-se a uma retórica de maior proximidade da polícia aos cidadãos, sob o denominado policiamento de proximidade ou policiamento comunitário⁶².

A segurança é um direito fundamental do cidadão que o Estado deve promover e assegurar. Mas para servir, na plenitude, os cidadãos, a segurança tem hoje que atentar ao conceito de cidadania. O cidadão está hoje inserido numa sociedade global e globalizada⁶³.

Com efeito, essa concepção abrangente de segurança não deve jamais ser esquecida; embora quando se propõe a estudar um tema bem mais específico, como as *excludentes de ilicitudes*, é preciso fazer o necessário recorte com as áreas que guardam mais relação. Foi o que procuramos fazer no presente estudo⁶⁴.

⁶¹ CHAVES, Carlos, "Segurança e Cidadania", in Segurança Pública e Privada, Coordenação Científica de Eduardo Vera Cruz Pinto e Marco Antônio Marques da Silva, Coimbra editora/Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra, pp. 336/337.

⁶² FERREIRA, Fernando e SOUSA, Pedro, "O Policiamento de Proximidade: uma abordagem local aos problemas de segurança", in Questões Atuais de Direito Local, AEDRL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local, Braga/PT, nº 06, abril-junho de 2015, pp.79/94.

⁶³ CHAVES, Carlos, "Segurança e Cidadania", Op. Cit., p.346.

⁶⁴ Sem contudo deixar de reconhecer que os agentes de segurança no Brasil precisam de uma melhor preparação, mais meios e mais educação em direitos humanos para um melhor cumprimento de sua missão institucional.

Não se pode olvidar que o agente público estatal, responsável pela segurança da sociedade, deve receber garantias funcionais para o pleno desempenho de sua missão constitucional. Para isso é necessário que se demonstre que o Estado, através dos seus agentes de segurança, tem legitimidade para atuar no uso legítimo e legal da força pública. Assim, o reconhecimento legal de causas de antijuridicidade ou excludentes de ilicitudes, mostram-se extremamente relevantes neste contexto, representando assim um importantíssimo componente destas garantias funcionais. É hora de se defender adequadamente os direitos humanos dos agentes de segurança, através dos instrumentos legais existentes.

Procuramos assim demonstrar, neste breve estudo, quais as ações policiais que se mostram legítimas e legais no uso da força pública, como por exemplo, ações de uso de arma de fogo como excludente de ilicitude, em casos que se configura legítima defesa ou exercício regular de direito ou ainda outra causa justificadora e de como estas ações representam também ações de concreta proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, e mesmo, direitos humanos reconhecidos em tratados internacionais.

Referências

- BITTENCURT, Cezar R. *Teoria Geral do Delito*, Almedina, Coimbra, 2007. ISBN: 978-9724032283.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., ed. Almedina, Coimbra, 2003. ISBN: 9789724021065 CHAVES, Carlos, "Segurança e Cidadania", in *Segurança Pública e Privada*, Coordenação Científica de Eduardo Vera Cruz Pinto e Marco Antônio Marques da Silva, Coimbra editora/Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra, 2015. ISBN: 9778703116076
- DE JESUS, Damásio E., *Direito Penal*, 1º Vol., Ed. Saraiva, S. Paulo, 2003, ISBN 85-02-018043.
- DELMANTO, Celso *et alli*, *Código Penal Comentado*, ed. Saraiva, S. Paulo, 2011, ISBN 978-85-02-09506-9.
- DONNELLY, Jack, *Universal human rights in theory and practice*, Cornell University Press, 2ª ed, Ithaca/N. York, 2003; ISBN: 978-0801477706.
- FERREIRA, Fernando e SOUSA, Pedro, "O Policiamento de Proximidade: uma abordagem local aos problemas de segurança", in *Questões Atuais de Direito Local*, AEDRL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local, Braga/PT, nº 06, abril-junho de 2015. [Consult. em: 18. Mai 2019]. ISSN: 2183-1300. Disponível em: <<https://www.aedrel.org/wp-content/uploads/revista-qadl-06.pdf>>
- GRECO, Rogério, *Código Penal Comentado*, Vol.1, Impetus, 6ª ed., Niteroi, 2012, ISBN 978-85-7626-557-3.
- JESCHECK, Hans-Heinrich, *Tratado de Derecho Penal – Parte General*, trad. Mir Puig e Muñoz Conde, Bosch, Barcelona, 1981. ISBN: 978-8484446415.
- LINDGREN ALVES, José Augusto, "O Sistema internacional de proteção dos direitos humanos e o Brasil", In *Arquivos do Ministério da Justiça*, v. 46, n. 182, jul./dez, Brasília, 1993.
- MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes, *Direito Internacional, Do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*, 3ª ed., Coimbra Editora, 2006, ISBN 978.972.32.1442-0.
- MAGALHÃES NORONHA, E., *Direito Penal*, vol. 1, Ed. Saraiva, S. Paulo, 1981, ISBN:

850021990

MAGGIORE, Giuseppe, *Derecho Penal*, vol. 1, ed. Temis, Bogotá, 1954, ISBN: 958-604-088 7.

MAURACH, Reinhart, *Tratado de Derecho Penal*, Riel, Barcelona, Vol. 1, 1962, ISBN 978-85-02-14909-0.

MERLE, Roger & VITU, André, *Traité de Droit Criminel*, Cujas, Paris, 1967, p.312, *Apud* DELMANTO, Celso et Alli, *Código Penal Comentado*, ed. Saraiva, S. Paulo, 2011, ISBN: 978850263462-6.

MORAES, Alexandre de, *Direitos Humanos Fundamentais*, 9ª ed, ed, Atlas, S. Paulo, 2011, ISBN 978-85-224.6252-6.

NUCCI, Guilherme de Souza, *Manual de Direito Penal*, ed. Revista dos Tribunais, 8ª ed, S. Paulo, 2012, ISBN 978-85-203-4330-2.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregório, *Curso de Derechos Fundamentales, Toria General*, ed. Universidad Carlos III e Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999, ISBN 84-3400814-9.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*", ed. Tecnos, 9ª ed., Madrid, 2005, ISBN 84-309-4284-X.

PIOVESAN, Flávia, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, 8ª ed., ed. Saraiva, S.Paulo, 2.007, ISBN 978-85-020-6077-7.

PRADO, Regis, *Curso de Direito Penal Brasileiro*, RT, S.Paulo, 8ª ed., 2008, ISBN 978-85.203-4217-6.

QUINTEIRO, María Esther Martinez, "La Expansividad del Discurso sobre el "Derecho Humano de Seguridad", un "derecho síntesis", *Concreciones y etiología*" in *Studia Historica. História Contemporânea*, nº 36, Salamanca, 2018. ISSN: ISSN: 0213-2060.

SAFRAIDER, Luís Alberto, "O Excesso Culposo e o Excesso Exculpante na Legítima Defesa", in *Veredas do Direito*, V.2, nº 04, pp.101/115, Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, 2005, ISSN: 0304 – 2340.

TOLEDO, Francisco de Assis, *Princípios básicos de direito penal*, 5ª ed, Saraiva, 1994, ISBN, 9788502007857.

WELZEL, Hans, *Derecho Penal Alemán*, Trad. De Juan Bustos Ramirez e Sergio Yañes

Peréz, ed. Jurídica de Chile, Santiago, 1987, ISBN 9561005743.

ZAFFARONI, Eugênio Raul; PIERANGELI, José Henrique, *Manual de Direito Penal Brasileiro*, 7ª ed., RT, S.Paulo, vol. 1, 2008; ISBN: 978-855321265.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía. [Consult. em: 12 Dez. 2019], Disponivel em: <<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training5Add3sp.pdf>>.

A importância da efetividade dos direitos sociais para a redução dos índices de violência urbana no Brasil

TAMER, Sergio Victor¹

Resumo: O presente *paper* compõe pesquisa do pós-doutoramento em Direito junto à Universidade Portucalense e tem como objetivo analisar o direito fundamental à segurança proclamado na Carta da Organização das Nações Unidas. Nesse sentido, discorreu-se sobre as teorias criminológicas e analisou-se a desigualdade social como fator de aumento da criminalidade. A pesquisa tem o método dedutivo como modelo de análise e utilizou, como procedimentos metodológicos, a pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Violência urbana. Direitos sociais. Criminalidade. Redução dos índices.

¹. Sergio Victor Tamer é advogado, mestre em Direito Público/UFPe. Doutor em Direito Constitucional/USAL. Foi Secretário de Direitos Humanos do Estado do Maranhão/2009-2010 e Secretário de Justiça e Administração Penitenciária/2011-2012. Preside o Centro de Estudos Constitucionais e de Gestão Pública/CECGP e a SVT Faculdade. O trabalho de pesquisa Pós Doutoral foi supervisionado pela professora Dra. María Esther Martinez Quinteiro.

The importance of the effectiveness of social rights for the reduction of urban violence rates in Brazil

Abstract: This paper comprises post-doctoral research in Law at the Portucalense University and aims to analyze the fundamental right to security proclaimed in the Charter of the United Nations. In this way, it was discussed about criminological theories and poverty as a factor of social inequality and increase in crime. The research uses the deductive method and, as methodological procedures, bibliographic and documentary research.

Keywords: Urban violence. Social Rights. Criminality. Reduced rates.

Introdução

A segurança de pessoas e de bens afigura-se como um dos mais importantes direitos a serem garantidos às populações, especialmente às das grandes cidades. A prevenção de potenciais delitos e a repressão àqueles que estejam a ocorrer, fazem parte da preocupação sempre crescente das sociedades nos tempos modernos, em especial no Brasil, onde os índices de violência homicida desafiam os estudos dos mais argutos especialistas em políticas públicas de segurança. E o controle dessa efervescente criminalidade não é, seguramente, uma tarefa a ser exercida exclusivamente pelas forças policiais como veremos neste trabalho.

O direito à segurança, como preocupação do Estado, aparece de forma solene com a Revolução Francesa, em 1789, e passa a constar na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão² que estabelece, no seu Art. 2.º, que “*A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do Homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão*”.

De igual maneira a Declaração dos Direitos Humanos, de 1948, com forte inspiração naquela, estabelece em seu art. 3º que “*Todo homem tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.*” No art. 5º prescreve: “*Ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante;*” e em seu art. 9º declara: “*Ninguém será arbitrariamente preso, detido ou exilado.*” O art. 11º afirma que “*Todo homem acusado de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa*”.

Dessa forma, parte-se da premissa de que assim como o Estado deve promover a persecução do delito, deve também cuidar para que o faça nos estritos termos da lei. Oportunas, nesse sentido, as palavras sempre respeitadas de Ada Pellegrini Grinover³, para quem, *verbis*:

O Estado de direito deve combater o delito seguindo regras morais escrupulosas, sob pena de igualar-se aos delinquentes e de perder toda a autoridade e credibilidade. E as garantias que a Constituição assegura ao acusado não são

² Inspirada nos pensamentos dos iluministas, bem como na Revolução Americana (1776), a Assembleia Nacional Constituinte da França revolucionária aprovou em 26 de agosto de 1789 e votou definitivamente a 2 de outubro a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, sintetizado em dezessete artigos e um preâmbulo.

³ GRINOVER, A. P. *O Processo Constitucional em Marcha*. São Paulo: Ed. Max Limonad, 1985.

simplesmente postas como tutela de seus direitos individuais, mas são, antes de mais nada, garantias do justo processo, assegurando o interesse geral à regularidade do procedimento e à justiça das decisões.

Assim, ao contrário do que se costuma passar à opinião pública, a impunidade não decorre das garantias constitucionais concedidas às partes no processo criminal. Tais garantias, como bem observou Railda Saraiva⁴,

[...] são fruto de longo amadurecimento da humanidade, conquistas democráticas obtidas em árdua luta contra o absolutismo, o arbítrio e a prepotência. [...] A luta contra o crime exige, efetivamente, severidade das sanções penais correspondentes à gravidade do crime e a efetiva punição dos culpados no mais breve espaço de tempo, de modo que a comoção social decorrente da ação criminosa seja apaziguada pela justa e pronta punição do criminoso. Mas não se pode descambar para o ‘terrorismo penal’, para usar a expressão de RADBRUCH, o qual pode estimular a violência do Estado e acabar vitimando inocentes.

Faz-se pertinente, então, a seguinte indagação: em que medida é possível assegurar esse direito fundamental à segurança, proclamado na Carta da ONU⁵ e que justificou a formação do Estado moderno, sem incorrer o próprio Estado na violação a esse direito, seja por ação ou por inação? E ainda: como garantir o direito fundamental à segurança em um país como o Brasil, que ostenta elevados índices de homicídio a par de preocupantes indicadores no tocante à desigualdade social?

Este estudo, portanto, intenta demonstrar a importância da garantia dos direitos sociais para reduzir a criminalidade, em especial a violência homicida nas grandes cidades, garantia essa necessária para assegurar a plena vigência dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana.

As teorias criminológicas

Uma parte da criminologia encara o crime como uma entidade de caráter socioeconômico ou psicopsiquiátrico ou como uma combinação de ambos, enquanto outros

⁴ SARAIVA, R. *A Constituição de 1988 e o ordenamento jurídico-penal brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1992.

⁵ QUINTEIRO, M. M. La expansividad del discurso sobre el Derecho Humano de Seguridad. Derivas y Etiología. *Los Derechos Humanos en el septuagésimo aniversario de la Declaración Universal de Naciones Unidas*. Monográfico de Studia Histórica. Historia Contemporánea, N° 36, 2018. pp. 35-70.

criminólogos, a exemplo de López-Rey⁶, vê no crime um conceito sociopolítico e só de modo secundário o tem como um acontecimento causal. Isso não quer dizer - acrescenta - que o problema do transgressor deva ser esquecido.

Mas para Hassemer e Muñoz Conde⁷ a criminologia não somente se ocupa do saber empírico sobre a criminalidade (e de seus protagonistas) bem como de seu controle, mas por igual das formas de reação social e jurídica a ela. Seu objeto, portanto, é mais amplo que o Direito Penal, pois o centro de seu interesse são os diversos fatores, etiológicos, individuais e sociais, da criminalidade e das diversas formas de controle, formais e informais. Por sua vez a Política criminal consiste em um conjunto de diretrizes e decisões que determinam a criação de instrumentos jurídicos para controlar a criminalidade, preveni-la e reprimi-la. Trata-se, em última análise, de políticas públicas a serem definidas no âmbito do Legislativo e da Administração (Executivo).

Isso talvez explique, em grande parte, a política demagógica de “endurecimento das penas”, geralmente contraproducentes, como resposta ao clamor popular por mais segurança. Para os autores aqui citados, a melhor Política criminal será sempre uma boa Política social, considerando-se certas variáveis.

Em relação às teorias criminológicas propriamente ditas, Hassemer e Muñoz Conde aduzem que quase todas as teorias existentes sobre a criminalidade e suas causas (teorias etiológicas) são teorias ou hipóteses sobre “por que” se chega a ser autor de um delito. E que a ênfase referente

[...] aos aspectos individuais, biológicos ou psicológicos, na origem do delito, dão lugar a uma Microcriminologia, cujo enfoque se dirige fundamentalmente ao autor do delito e seu entorno; [...] Já os aspectos sociais na gênese do delito dão lugar a uma Macrocriminologia, que se ocupa mais da análise estrutural da sociedade onde o delito surge⁸.

Estes questionamentos etiológicos, por suposto, pretendem explicar a criminalidade como resultado de uma série de causas biológicas, psicológicas e sociais. A estas se juntou, a partir dos anos 70, o questionamento “etiquetista” ou “definicionista” (*labelling approach*), “[...] que considera a criminalidade como o resultado de um processo de definição e de

⁶ LOPEZ-REY, M. *Crime: um estudo analítico*. Rio de Janeiro: Artenova, 1973.

⁷ HASSEMER, W., MUÑOZ CONDE, F. *Introducción a la Criminología y a la Política criminal*. Valencia: 2012, p. 24.

⁸ Ref. 7.

atribuição desta qualificação pelos órgãos encarregados da persecução do delito (Polícia) e da Administração de Justiça (juízes e tribunais).”⁹

Embora os conhecimentos científicos que oferecem estas teorias sejam, algumas vezes, inseguros e insuficientes, eles se destinam fundamentalmente a autores de crimes violentos ou sexuais, deixando de lado autores de outras classes de delitos. Contudo, como reafirmam os criminologistas Hassemer e Muñoz Conde¹⁰

[...] ni el género, ni la raza, ni la constitución física, ni la herencia genética, ni la enfermedad mental, ni las alteraciones psicológicas son por sí solas factores suficientes para explicar de un modo general las causas de la criminalidad.” E acrescentam: “[...] en el análisis empírico de las causas de la criminalidad deben tenerse también en cuenta todos los factores de carácter social, externos al individuo, que hacen comprensible su conducta y permiten su valoración en un contexto más amplio de lo que es su propia individualidad.

De fato, desde o início dos anos 20, quando se desenvolveu a chamada “Escola de Chicago”¹¹ que se destacou a influência do entorno urbano na conduta humana, e com ele o termo “ecológico”. Esse contexto social urbano onde surge a delinquência, sobretudo a juvenil, estaria situado geograficamente em determinadas zonas da cidade – fato que permitiria uma melhor observação e investigação empírica. Essa teoria fez um contraponto às teorias bioantropológicas que haviam isolado o indivíduo, como objeto de investigação, das demais pessoas atuantes em seu entorno e que não eram levadas em conta como fatores criminógenos¹².

Sob outro enfoque, Costa Junior¹³, apoiado em Grisigni, e desprezando esse “entorno urbano na conduta humana” como causa do aumento da criminalidade, sustenta que 90% da

⁹ Ref. 7. p. 34: “[...] en estas teorías más que la criminalidad en sí misma y sus causas, interesa el proceso de criminalización, las razones por las que unas personas llegan a ser consideradas y definidas (etiquetadas) como delincuentes y otras no.”

¹⁰ Ref. 7. p. 27.

¹¹ Estabelecida a princípios do século XX por membros do Departamento de Sociologia da Universidade de Chicago que pensaram que uma observação mais direta dos ambientes sociais nos quais surgia a delinquência podia ser reveladora das teses que atribuíam à sociedade e não ao indivíduo as causas da criminalidade.

¹² Ref. 7. p. 81: “As teorias de socialização oferecem uma ampla gama de medidas que podem servir como uma razoável e efetiva base de transformações sociais e político-criminais. Entre as primeiras se encontram as políticas de ajuda à família e à juventude, a remodelação e limpeza de bairros e de zonas urbanas mais deterioradas, a construção de vivendas, escolas e centros de assistência sanitária, o fomento do emprego, a assistência particularizada aos imigrantes e estrangeiros, tendente à integração de minorias e das populações de imigrantes na cultura oficial, melhorias nas condições de vida das zonas urbanas em que vivem, assistência social às famílias que necessitam, uma escolarização adequada, etc”.

¹³ COSTA JÚNIOR, Paulo José da. *Ainda a luta contra a criminalidade*. Revista Literária de Direito, Ano VI, nº 31, set/out, 1999, p. 18.

humanidade não delinque por temor à pena; 5% não delinque jamais, constituindo-se naquele contingente de homens puros, voltados só ao bem e à caridade; e que os outros 5% são daqueles que delinquem sempre, com o seu *penchant au crime* (pendor ao crime), sendo a pena – qualquer delas – incapaz de detê-los.

Acrescente-se, todavia, que outro fator importante a considerar é que o combate às causas sociais da violência passa, com efeito, não apenas pelo revigoração dos valores morais, mas, sobretudo, pelo correto funcionamento das instituições civis e governamentais, em suas funções básicas (saúde, educação, urbanismo, lazer, transporte público, etc.), debelando-se, ainda, as mais diversas formas de corrupção.

Pobreza X Criminalidade: o fator desigualdade social

Muito já se ouviu dizer que a melhoria dos padrões de vida não só diminuirá como extirpará o crime. O que enseja reconhecer, dentro dessa visão e como outro lado da mesma moeda, que a situação de miséria social é fomentadora dos índices elevados de criminalidade. Mas, sob uma ótica diferente, alguns governadores do Nordeste brasileiro chegaram a afirmar¹⁴ que a criminalidade havia aumentado nos seus Estados porque “o progresso havia chegado” e que essas unidades federativas agora “estavam mais ricas”, fator que teria atraído muitos bandidos de organizações criminosas do Sudeste e, em consequência, teriam elevado o índice de criminalidade, outrora reduzido¹⁵. O risco dessas afirmativas, recebidas na época com perplexidade e ceticismo, está na redução simplória dos fatos. Isso porque crescimento de renda não implica, necessariamente, em desenvolvimento social, como veremos mais adiante. O Brasil é um caso típico: é a 8ª economia global e o 79º no ranking mundial do

¹⁴ No ano de 2013, no auge da crise do sistema penitenciário, sobretudo o maranhense, e do assalto às agências bancárias do interior mediante explosivos.

¹⁵ FLACSO. *Mapa da Violência*. 2019. “Surgimento de novos polos de crescimento no interior de diversos estados, atrativos de investimentos, de população e também de criminalidade e violência. Melhoria da situação econômica de estados fora dos eixos tradicionais. Deficiências e insuficiências do aparelho de segurança em áreas de baixos níveis de violência: escassa experiência e baixa eficiência repressiva. E quais são as consequências desse deslocamento? A disseminação da **violência homicida** ao longo do território nacional. Locais que até poucos anos atrás eram considerados tranquilos, pouco violentos, hoje vivenciam uma pesada escalada de violência. O contrário também acontece em uns poucos centros, alguns de grande peso demográfico e consequente incidência nas estatísticas nacionais. Assim, sem grandes mudanças nas estatísticas globais do país, assistimos a uma decidida reconfiguração na distribuição interna, uma convergência que, sem aumentar a intensidade global – em torno de 27 homicídios por 100 mil habitantes – origina a disseminação em unidades que, até uma década atrás, eram aparentemente imunes”. FLACSO. *Mapa da violência*, 2019. ([acesso em 10 dez 2019] Disponível na Word Wide Web: <https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013_homicidios_juventude.pdf>)

Índice de Desenvolvimento Humano - IDH (0,761)¹⁶. Em termos de desigualdade social, está entre os 10 mais desiguais do mundo¹⁷. Esse dado estatístico talvez possa explicar, em parte, o aumento da criminalidade, nela inserida a violência homicida no país cuja taxa gira em torno de 30,5 homicídios a cada 100 mil pessoas¹⁸.

Manuel Lopez-Rey¹⁹, em sua análise criminológica, afirma que se o progresso reduz algumas formas de crime, também cria outras, muitas vezes mais graves do que as que existiam anteriormente. E em sua ampla avaliação analítica acentua que o crime é um problema “intratável” na maioria dos países, sejam ou não desenvolvidos, por algumas razões básicas, dentre elas pelo fato de que o crime se tornou um problema sociopolítico e, ainda, por ser o sistema de justiça criminal inadequado para enfrentar o crime ou os criminosos.

Todavia, o historiador José Murilo de Carvalho²⁰ faz oportuna referência à pressão da classe média brasileira por medidas mais efetivas de combate à violência urbana, como o endurecimento das penas e outras normas tidas como “salvadoras”. Mas, ao analisar a relação eventualmente existente entre pobreza e criminalidade, concorda com o enfoque sociológico que diz não ser a pobreza condição necessária nem suficiente para a violência, a exemplo da Índia onde a miséria é muito grande, mas não há registro de violência semelhante à do Brasil. Sob outro enfoque, e contrastando com o que se sucede nas grandes cidades, mais precisamente em comunidades onde não haja fosso social entre as diversas famílias, a violência urbana tende a ser menor²¹. E revela que há, também, violência sem pobreza em

¹⁶ PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2019*. ([acesso em 10 dez 2019] Disponível na Word Wide Web: <<https://veja.abril.com.br/mundo/brasil-perde-uma-posicao-no-idh-ranking-mundial-de-desenvolvimento-humano/>>)

O Brasil caiu uma posição no ranking global do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2018. Em relatório divulgado nesta segunda-feira pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o país aparece na 79ª colocação entre 189 nações, uma posição abaixo da registrada um ano antes. O IDH brasileiro chegou a 0,761, uma evolução de 0,001 em relação ao de 2017, mas fez o país perder uma posição na lista divulgada anualmente pelo Pnud.

¹⁷ Ref. 16. Este documento demonstra que a desigualdade no Brasil está piorando a cada ano. Ainda sem avaliar o impacto das medidas do governo Bolsonaro, o estudo coloca o país como o 7º mais desigual do mundo, atrás apenas de algumas nações africanas.

Para o diretor técnico do Dieese, Clemente Ganz Lúcio, “Isso significa que nós temos uma extrema concentração de renda e riqueza. Vem crescendo o contingente de pessoas que vivem no Brasil em situação de pobreza ou extrema pobreza. Isso é fruto de um sistema econômico que gera um volume de riqueza muito alto. Estamos entre as 10 maiores economias do planeta, mas estamos também entre as dez economias mais desiguais do mundo”.

¹⁸ UNODOC/United Nation Office on Drugs and Crimes. Brasil tem a maior taxa de homicídios da América do Sul, diz Relatório da ONU. 2019. Conforme dados publicados em julho de 2019.

¹⁹ Ref. 6.

²⁰ CARVALHO, M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001.

²¹ TAMER, Sérgio Victor. *A redução da criminalidade*. Revista Jurídica Consulex. Ano II, Volume I, Nº 15, Março/1998. A TV Globo mostrou, em documentário exibido nos anos 90, pequena cidade no interior do Piauí cuja população vive abaixo da linha de subsistência, e nada obstante, ostenta um índice de criminalidade praticamente zero. O exemplo aqui estudado vale, no entanto, para as grandes metrópoles que misturam pobreza

inúmeros países. Mas no caso brasileiro Carvalho afirma que seria ingênuo sustentar a tese de que a pobreza, principalmente a urbana, não tem ligação com a violência. Ele aduz que há uma fórmula explosiva na sociedade brasileira: “*uma sociedade de consumo e extremamente desigual, aliada à presença do tráfico*”²².

Dessa forma, nem pobreza nem riqueza, isoladamente, mas a desigualdade social poderia ser então, a raiz do aumento da criminalidade numa sociedade de contexto social despadronizado²³, vale dizer, com uma diversidade de padrões comportamentais jamais vista. No tocante, pois, à desigualdade, o caso da Inglaterra, nos anos 90, é bem exemplificativo: com o desemprego à época no nível mais baixo em 25 anos e a economia crescendo, cresceram também os índices de violência. O Governo deu, então, uma explicação inusitada: pela versão oficial inglesa, “*com mais dinheiro no bolso os jovens saem mais, bebem muito e acabam arrumando confusão*”. Em análise feita de Londres por Ricardo Grinbaum²⁴ esse argumento, todavia, não explicava um crescimento de 26,1% no número de roubos. Ao ouvir Paul Rock da London School of Economics, Grinnbaum informa que para alguns especialistas há um problema social alimentando as estatísticas. Diz Rock²⁵: “*Embora o desemprego esteja caindo, a desigualdade social está aumentando. A desigualdade aumenta a tensão social porque as pessoas querem ter acesso às mesmas oportunidades e poder consumir como os outros.*” Segundo dados do Departamento de Previdência Social do governo britânico²⁶ a renda dos mais ricos crescia numa velocidade três vezes mais acelerada do que a dos mais pobres, aumentando, assim, a diferença no padrão de vida, embora essa

e riqueza no mesmo espaço urbano, com uma defasagem crescente entre as classes privilegiadas e as não privilegiadas.

²² Ref. 19.

²³ Conceito sociológico utilizado por Alvim TOFLER. *A Empresa Flexível*. RJ: Ed. Record, 1985, p. 72: “Em seu nível mais simples, a fragmentação da sociedade pode ser medida pela divisão cada vez mais refinada do trabalho [...] Num nível menos mensurável, mas igualmente importante, testemunhamos o rápido surgimento de novas subculturas, como as dos hippies, motociclistas, grupos negros de mentalidade afro, surfistas e assim por diante, cada um assumindo os valores que não apenas conflitam com a “Ética Protestante”, outrora padrão, mas também entre si. E também testemunhamos complexas influências cruzadas entre os grupos, fazendo com que os padrões de ação política dos negros sejam rapidamente adotados - e alterados - pelo Women’s Lib ou pelo Gay Power. Assim, ao invés da população americana se tornar mais e mais uniforme, conforme afirmaram as previsões dos últimos 75 anos, começou a ficar cada vez mais variada, diversificada e complexa. E assim como os indivíduos procuram cada vez mais a diferenciação, essas subculturas fazem a mesma coisa, aprofundando, em lugar de suprimir, os pontos de conflito com as demais subculturas. Muitos de nossos problemas de “lei e ordem” derivam justamente da incapacidade de nossos sistemas constitucional e legal existentes para lidar com essa nova diversidade. Sob essa intensa pressão centrífuga, o que está se rompendo não é apenas a “lei”, mas também, o que é ainda mais importante, a “ordem” básica.”

²⁴ GRINBAUM, R. *Aumento da violência preocupa britânicos*. São Paulo: Folha de São Paulo (Mundo), 19 de julho de 2000.

²⁵ ROCK, P.; NEWBURN, T. *Living in fear: violence and victimization in the lives of single homeless people*. Londres: CRISIS; Manheim Center for Criminology, 2005.

²⁶ Ref. 24.

diferença não seja tão contrastante como no Brasil.

Dentro desse mesmo prisma, ocorreu algo semelhante nos anos 90 na Argentina²⁷. Para Eduardo Pompei, professor de economia da Universidade de Buenos Aires, “*mais do que o desemprego, a principal causa da criminalidade foi o aumento da desigualdade social*” – sem, no entanto, ter atentado para o fato de que o desemprego também agrava as causas da desigualdade social e, portanto, com esta, tem estreita relação. Assim como no Brasil, no país vizinho também houve a tentativa de endurecer as penas, o que levou Eugenio Raúl Zaffaroni, juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a afirmar que “[...] *é ilusório achar que vamos controlar a violência na Argentina imputando mais 4 ou 5 anos às penas, como sugerem alguns políticos e alguns meios de comunicação mais poderosos. Isso ignora a realidade..*”²⁸.

A repressão policial e o emblemático “tolerância zero”

Essa questão do controle da violência e o *modus operandi* das polícias militares no Brasil mereceria um capítulo à parte, pois a repressão ao crime urbano, especialmente os homicídios, passa pela correta compreensão das suas causas e do seu contexto sociopolítico, porém este não é o cerne de nossa investigação acadêmica embora com aquele tenha estreita vinculação. Por isso, em capítulo sobre o tema publicado no livro “Estado, Direitos Humanos e Segurança Pública”²⁹, fiz essa abordagem a partir de um estudo de caso, o célebre “tolerância zero”, adotado pela polícia de Nova Iorque sob o comando do prefeito Rudolph Giuliani nos anos 90. Destaco aqui o seguinte trecho daquela análise:

[...] a utilização de programas de computador para medir o perfil da criminalidade, por área de atuação, além de outras tecnologias adequadas e técnicas recorrentes, denota que também no setor da segurança pública deve prevalecer o conceito da despadronização do contexto social, forte indicador de que o crime não deve sofrer uma repressão massificada e uniforme, mas sim, específica e diversificada, de acordo com a sua tipologia e área de ocorrência.

O combate à criminalidade, desta forma, e em nosso entendimento, deve ser acompanhado de ações paralelas que tenham como foco a questão sociopolítica do

²⁷ PARDO, Daniel. Por que as pessoas vivem com medo na Argentina, um dos países mais seguros do continente. [Consult. 20 dez 2019]. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/mundo/por-que-as-pessoas-vivem-com-medo-na-argentina-um-dos-paises-mais-seguros-do-continente>>.

²⁸ Ref.26.

²⁹ TAMER, SérgioVictor. Segurança Pública: ordem social, pobreza e criminalidade num contexto social despadronizado. In: *Estado, Direitos Humanos e Segurança Pública*. São Luís: Edufma. 2017.

crime, onde se situa a desigualdade social, bem como a despadroneização verificada nas grandes sociedades. NY, por exemplo, possui uma população com importantes segmentos de negros, católicos, latinos, judeus, homossexuais - a refletir e aprofundar as divisões emocionais, étnicas, religiosas, vocacionais e etárias -, fato que bem define, como fenômeno atual, o surgimento de um novo sistema cuja variedade social e cultural são extraordinárias e sem precedentes na história.”³⁰

Não se pode desconhecer, ainda, sobre esse famoso *case* que o “capitalismo” americano mostrou também a sua face social: 36 mil pessoas receberam empregos bancados pela prefeitura, a maioria mendigos e desempregados crônicos. E que a cidade é ajudada por uma expressiva e magnânima rede de organizações não-governamentais que influenciam, e muito, a educação e a saúde. De cada dez pessoas, oito fazem algum trabalho voluntário. Executivos integram comitês para melhorar a cidade; empresários e fundações dão bilhões para projetos sociais. Na época, o principal formador de opinião da cidade, o jornal *The New York Times*, coordenava a drenagem de fundos para programas contra a pobreza³¹.

O ex-chefe de polícia da Big Apple, Paulo William Bratton, esteve em São Paulo dando palestra na Fiesp sobre “Violência e Segurança” e o resultado dessa experiência, segundo o relato de Bismael B. Moraes³² pode ser assim sintetizado:

Ele encontrou a polícia de Nova Iorque no sistema dos “três R” e levou-a ao sistema dos “três P”. O primeiro sistema (3R) era assim: 1) reação rápida após o crime, sem analisar os problemas originários; 2) ronda preventiva aleatória, como se não houvesse objetivo; 3) repressão investigativa, ocupando-se do fato ocorrido. O segundo sistema (3P) ficou assim: 1) parceria com a comunidade, recebendo sugestões e auxílio para melhorar o policiamento; 2) problemas resolvidos, com viaturas, comunicações, armas, etc., e resultados divulgados; 3) prevenção maior, com planejamento, visando à diminuição dos crimes.

O fato é que Nova York continua a ostentar números importantes a seu favor no campo da criminalidade³³. Necessário, assim, que haja uma adequação do aparelho estatal de segurança para que a sua função sociopolítica se ajuste à transformação sociopolítica dos tempos atuais e futuros. Não é possível obter-se êxito no controle da criminalidade violenta

³⁰ Ref.28.

³¹ DIMENSTEIN, G. *Cidade virou referência*. Folha de São Paulo, pp.1 – 12, 1997.

³² MORAES, 1997 *apud* TAMER, 1998. Ref.29.

³³ GOMES, Luiz Flávio. Como os EUA reduziram a criminalidade? 2015. Nova York, que possui hoje um dos menores índices de encarceramento dos EUA, é uma das cidades que mais reduziram a criminalidade: ela registrou apenas 328 homicídios em 2014, contra 2.245 em 1990 (redução de 85%).

sem uma reestruturação na política de segurança pública e na correta coordenação de suas ações, como veremos a seguir.

Política criminal como indissociável da política social

O elementar, nesse caso, precisa ser visto: a polícia faz parte de um sistema e como tal é apenas um dos seus componentes. Isso significa que a desejada segurança pública só será conquistada se conseguirmos concretizar políticas públicas que possibilitem o funcionamento de todo um sistema comunitário³⁴.

Lembremos que numa época remota em que não se falava em direito à educação, saúde ou lazer, por exemplo, como obrigação inerente ao Estado, a segurança pública já justificava a própria existência deste, constituindo-se em sua finalidade quase única³⁵. Hoje, pela nossa Constituição, a segurança continua sendo um direito social básico, mas já não é a única atribuição do Estado embora continue a ser uma das suas atividades mais importantes.

Dentre os direitos sociais consagrados na Carta brasileira elencam-se, no art. 6º, do Título II “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, em seu Capítulo II - “Dos Direitos Sociais”³⁶:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição³⁷.

³⁴ JESUS, Thiago Allisson Cardoso de, *A (des)ordem do discurso em matéria de segurança pública no Brasil: uma análise da formulação do programa nacional de segurança pública com cidadania no contexto pós-1988*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

³⁵ MARTINEZ, Vínico Carrilho. *O que é o estado?* [acesso 1 nov 2019] Disponível na World Wide Web: <<https://jus.com.br/artigos/25616/o-que-e-o-estado>>. 2013. Estado liberal clássico, Estado Gendarme ou Guarda-Noturno: reserva a prestação da Segurança Pública e outros serviços essenciais ao Estado e descarta os demais serviços (sociais) aos recursos individuais disponíveis, aos interesses de mercado ou à sorte de cada um. No pensamento inaugural do liberalismo de John Locke (séculos XVI-XVII), o Estado Gendarme é responsável pela segurança e pela civilização que daí decorre; como Guarda Noturno, o Estado

³⁶ WEIS, Carlos. O pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: Procuradoria Geral do Estado: Centro de estudos.

“(…) a Constituição Federal de 1988, inspirada pelo ideal de mudança da realidade brasileira, previu a integração das normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos à legislação interna (art. 5º, § 2º), tendo como consequência não só a reiteração dos direitos constitucionalmente assegurados, mas a geração de novos direitos civis e políticos e, sobretudo, econômicos, sociais e culturais”.

³⁷ A PEC (Proposta de Emenda Constitucional) do Pacto Federativo também visa alterar o artigo 6º da Constituição Federal, inserindo nele um parágrafo único que, na prática, restringiria a atuação excessiva do Judiciário em políticas sociais. Nesta ótica, juízes e juízas “decidindo sem pensar em custos impactam o orçamento e comprometem recursos escassos, prejudicando a organização do Estado e a saúde fiscal do país”. Na solução proposta pelo governo, uma nova cláusula constitucional imporá a juízes e juízas o dever de considerar a saúde financeira do Estado em suas decisões. Art. 6º. Parágrafo único. “Será observado, na

É sempre pertinente lembrar que os Direitos Humanos – neles inseridos os Direitos Sociais - são, além de universais, uma unidade indivisível o que ressalta seu caráter interdependente e complementar³⁸. Logo, não se pode compreender uma política de segurança apartada do conjunto de direitos sociais onde ela se inclui. Nesse sentido Carlos Weis³⁹ acrescenta que:

A interdependência diz respeito aos direitos humanos considerados em espécie, ao se entender que certo direito não alcança a eficácia plena sem a realização simultânea de alguns ou de todos os outros direitos humanos. E essa característica não distingue direitos civis e políticos ou econômicos, sociais e culturais, pois a realização de um direito específico pode depender (como geralmente ocorre) do respeito e promoção de diversos outros, independentemente de sua classificação.”

Bem analisados os fatos, verificamos que a questão da elevada criminalidade passa, necessariamente, pela compreensão de três planos distintos de políticas públicas: 1. Ações governamentais na área social; 2. Atuação do aparato policial e da justiça; e, 3. Atuação do sistema prisional⁴⁰. Vamos observar, assim, que nesse primeiro plano, em que se acham as ações do governo, tem sido elas, por um lado, insuficientes, e por outro, inadequadas quando não ausentes – especialmente as que se referem às políticas voltadas para a educação, saúde, geração de empregos, distribuição de renda e infraestrutura urbana e rural, enfim, tudo o que se pode chamar de um ‘mínimo de dignidade’⁴¹. Essas políticas também resultam naquilo que o jornalista Gilberto Dimenstein⁴² chama de “capital social”, ou seja, a riqueza formada pela rede de relacionamentos pessoais e que bem explicam por que comunidades pobres, mas com relações estáveis, possuem baixas taxas de violência. O município é peça fundamental nesse processo e não poderá haver segurança pública eficiente sem a participação dos organismos municipais.

promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional”. A PEC também altera o art. 167 da CF: “Artigo 167, § 9º - Decisões judiciais que impliquem despesa em decorrência de obrigação de fazer, não fazer ou entregar coisa somente serão cumpridas quando houver a respectiva e suficiente dotação orçamentária.”

³⁸ Na Conferência Mundial realizada em Teerã, em 1968, afirmou-se enfaticamente não se poder compreender uma política de segurança apartada do conjunto de direitos sociais em que ela se inclui com indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos: “Como os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis, a realização dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais torna-se impossível”.

De igual modo, após diversas resoluções das Nações Unidas reiterando esta ideia, sua consolidação se deu por meio do item quinto, parte primeira, da “Declaração e Programa de Ação” adotada pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993), ao afirmar que: “Todos direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados”.

³⁹ Ref. 35.

⁴⁰ TAMER, S. V. *Derechos Sociales en las Cárceles*. Salamanca: Ratio Legis Ediciones. 2019.

⁴¹ SOUSA, A. F. de. *Segurança Pública e Sistema prisional*. Porto: Vida Económica Editora. 2019.

⁴² Ref. 30

De igual modo, o sistema penal deve aplicar penas mais justas, desburocratizando o processo e proporcionando à população desassistida acesso mais rápido e menos oneroso à Justiça. A ampliação dos mecanismos de assistência jurídica da Defensoria Pública, nesse contexto, seria, também, um passo extremamente importante.

Dessa maneira, prometer o ‘endurecimento’ e mais eficiência do aparelho repressivo, por meio de contratações e aumento da força policial, sem atentar-se para esses três planos interligados de políticas públicas –, tem o condão de transmitir tão somente uma ilusão de segurança, sem, contudo, conseguir esconder o fato de que o populismo quer tomar o lugar de políticas sérias e mais condizentes com a realidade⁴³.

A Política criminal deve, assim, ser indissociável da Política social, sendo desejável um entrelaçamento íntimo entre uma e outra na formulação e execução de suas ações. Por esse critério, a segurança pública se afigura entre as maiores questões da atualidade pelo fato de termos no Brasil, de um lado, índices crescentes de violência e de outro, um aparelho policial que dá mostras visíveis de sua impotência para, isoladamente, combater o bom combate, pois as suas ações se encontram apartadas de uma efetiva política social que deveria envolver, inclusive, as administrações municipais.

O fator “desigualdade social”: em países como o Brasil

Retornemos agora à análise do fator “desigualdade social” que tem sido responsabilizado pela elevada taxa de criminalidade nos grandes centros urbanos, especialmente no Brasil.

Segundo a PNAD Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio)⁴⁴, 10% da população concentrava quase metade da massa de rendimentos do país em 2017, ano em que os 10% da população com os maiores rendimentos detinha 43,3% da massa de rendimentos do país, enquanto a parcela dos 10% com os menores rendimentos detinha 0,7% desta massa. No Brasil, o Índice de Gini do rendimento médio mensal real efetivamente recebido de todos

⁴³ GOMES, Luiz Flávio & ALMEIDA, Débora de Souza. *Populismo Penal Midiático*. São Paulo: Editora Saraiva. 2013.

⁴⁴ IBGE/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/PNAD Contínua: 10% da população concentravam quase metade da massa de rendimentos do país em 2017. Em amostra de domicílios brasileiros, de propósitos múltiplos, investiga diversas características socioeconômicas da sociedade, como população, educação, trabalho, rendimento. IBGE.

os trabalhos foi de 0,525 em 2016 para 0,524 em 2017 e 0,627 em março de 2019⁴⁵.

Desigualdade crescente

Índice de Gini da renda do trabalho domiciliar per capita



Fonte: Ibre/FGV

Dessa forma, a desigualdade de renda dos brasileiros atingiu o maior patamar já registrado no primeiro trimestre de 2019. Segundo pesquisa do estudo do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV/IBRE), o índice que mede a desigualdade vem subindo consecutivamente desde 2015, e atingiu em março/2019 o maior patamar desde o começo da série histórica, em 2012.

O indicador estudado pela pesquisa é o índice de Gini, que monitora a desigualdade de renda em uma escala de 0 a 1 – sendo que, quanto mais próximo de 1, maior é a desigualdade⁴⁶.

Melhor IDH, menor taxa de criminalidade

Para o criminologista Luiz Flávio Gomes⁴⁷, o Brasil é um dos países mais violentos do planeta porque somos um dos mais desiguais:

⁴⁵ O índice de Gini mede a concentração de uma distribuição e varia de zero (perfeita igualdade) até um (desigualdade máxima). O Sudeste passou do segundo maior índice em 2016 (0,520) para o segundo menor em 2017 (0,510). Nesses dois anos, o Sul apresentou as menores desigualdades (0,465 em 2016 e 0,469 em 2017) e a região Nordeste, as maiores (0,545 em 2016 e 0,559 em 2017). A massa de rendimento médio mensal real domiciliar per capita foi de R\$ 263,1 bilhões em 2017, e de R\$ 263,9 bilhões em 2016. Os 10% da população com os menores rendimentos detinham 0,7% da massa de rendimento, enquanto os 10% com os maiores rendimentos ficavam com 43,3% dessa massa, ou mais de 2/5 dos rendimentos domiciliares per capita. Isto é, os 10% melhor remunerados receberam 2/5 dos rendimentos do país.

⁴⁶ IBRE. Levantamento do FGV IBRE aponta desigualdade recorde na renda do trabalho. 2019.

⁴⁷ GOMES, Luis Flávio. *Política brasileira errada gera efusão monstruosa de sangue*. 2019.

[...] quanto mais elevado o desenvolvimento humano (IDH) menos desigualdade existe e quanto menos desigualdade menos violência acontece (e vice-versa: quanto menos desenvolvimento humano mais desigualdade e quanto mais desigualdade mais violência).

O índice de Desenvolvimento Humano da ONU (IDH)⁴⁸ que serve de parâmetro para se aferir o grau de desenvolvimento de cada país, possui quatro grandes grupos: (a) desenvolvimento humano muito elevado, (b) elevado, (c) médio e (d) baixo. Para GOMES, há um dado objetivo irrefutável: “os quatro grupos contam, respectivamente, com a seguinte taxa média de homicídios: (a) 1,8 mortes no primeiro grupo; (b) 10,7 no segundo; (c) 11,7 no terceiro e, (d) 13,9 no quarto”⁴⁹.

Para a Organização Mundial de Saúde (OMS) trata-se de violência epidêmica a que é igual ou superior a 10 mortes para cada 100 mil pessoas. Ou seja: apenas o primeiro grupo não conta com violência epidêmica. O Brasil, só para recordar, tem o nono maior índice de homicídios do mundo. Dados publicados em 2018 pela OMS revelam ainda que as taxas brasileiras são cinco vezes a média mundial de homicídios. De acordo com os dados produzidos de forma independente pela agência da ONU, as mortes no Brasil atingiram 31,1 pessoas a cada 100 mil habitantes. A taxa coloca o país como um dos mais violentos do mundo⁵⁰.

Grupos do IDH	Nº de Países	Total de homicídios por grupo	Média de homicídios absolutos por grupo	Média da Taxa de homicídios por 100 mil hab. Por grupo
Desenvolvimento humano muito elevado	47	25.510	543	1,8
Desenvolvimento humano elevado	47	143.178	3.046	10,7
Desenvolvimento humano médio	47	117.372	2.497	11,73
Desenvolvimento Humano baixo	46	148.676	3.232	13,9
Total do IDH	187			

⁴⁸ Dentre outros, leva em conta os indicadores da educação (alfabetização e taxa de matrícula), da longevidade (esperança de vida ao nascer) e da renda individual (PIB per capita) dos países.

⁴⁹ GOMES, L.F. *Como os EUA reduziram a criminalidade?* São Luís: Revista Juris, SVT Editora. Junho de 2015. Ano II, nº 5, p. 38-39. ISSN 2357 7940.

⁵⁰ IPEA/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasil ultrapassa pela primeira vez a marca de 30 homicídios por 100 mil habitantes. 2019.

Esses números, considerados globalmente, nos autorizam estabelecer uma relação direta entre IDH, desigualdades e homicídios, afirma Luiz Flávio Gomes⁵¹.

No ranking de 2018 do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁵² compilado pela Organização das Nações Unidas (ONU) o Brasil aparece estagnado na 79ª posição. Já no tocante ao índice de Gini, que é um padrão clássico para medir desigualdade, vem ele subindo negativamente há quatro anos no Brasil, como vimos no gráfico mais acima.

Mas, contrastando com o que se sucede nas grandes capitais e outros conglomerados urbanos –, naquelas cidades que inexistem fosso social entre as diversas famílias (onde praticamente todas estão niveladas com a mesma renda), a violência urbana tende a ser menor e até irrelevante estatisticamente, inclusive nas vilas muito pobres. Portanto, o fator desigualdade social – e não a pobreza – tem sido um potente propulsor da criminalidade violenta nas principais cidades brasileiras.

Nesse campo, vimos diagnosticando erroneamente as causas dos nossos males e, como consequência, desperdiçamos muitos recursos na vã tentativa de debelá-los. Não por outra razão a política brasileira de combate à violência nos centros urbanos das maiores cidades, em sua maioria, não vem dando certo. Uma das causas apontadas por Luís Flávio Gomes⁵³ é que estamos transformando o direito penal em mero instrumento da política criminal e não no seu limite –, motivo pelo qual a população está sendo iludida com a adoção de penas mais severas como resposta à criminalidade. E aduz: para BECCARIA a pena não precisa ser severa, fundamental é que a ameaça se concretize infalivelmente (o mais importante é a certeza do castigo, ainda que seja o mais suave possível). Ou seja: mais leis, mais castigos, mais juízes, mais policiais (como diz Jeffery, citado por García-Pablo de Molina) não significam necessariamente menos crimes. Nesse mesmo sentido a doutrina de Fábio da Silva Bozza que discorre sobre a proibição de excesso como limites à expansão penal⁵⁴.

⁵¹ Ref. 46.

⁵² Como é sabido, desde a década de noventa o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, através do Relatório de Desenvolvimento Humano – RDH, divulga um índice anual de desenvolvimento humano que avalia informações sobre educação, renda, saúde, longevidade, riqueza, natalidade e outros fatores. Os índices vão de 0 a 1, e quanto mais próximo de 1, mais bem avaliado. O IDH - Índice de Desenvolvimento Humano foi criado pelo economista indiano Amartya Sen (Nobel da Economia em 1998) e pelo economista paquistanês Mahbubul Haq, e destaca aspectos importantes do desenvolvimento e não somente o crescimento econômico.

⁵³ Ref. 46.

⁵⁴ BOZZA, FÁBIO DA SILVA. *Bem jurídico e proibição de excesso como limites à expansão penal*. São Paulo: Almedina Brasil. 2015.

Outro dado importante ressalta o fato de que os países que combinam a prevenção social com a certeza do castigo apresentam números mais baixos de homicídio. São denominados por Gomes⁵⁴ de “*escandinavizados*”, dentre os quais estão: Suécia, Noruega, Coreia do Sul, Japão, Alemanha, Nova Zelândia, Austrália, Islândia e Finlândia, dentre outros. Neles, não é a severidade da pena que conta, mas sim, a certeza do castigo (ou seja: a burocracia criminal funciona bem) combinada com uma excelente política social (alto nível de escolaridade e com elevada renda per capita).

É a política criminal que mais se aproxima do modelo desenhado por Beccaria, em 1764. Resultado: (1) “um assassinato em média para cada 100 mil pessoas.”

Há, contudo, os países que confiam mais na severidade da pena e contam com boa eficácia na certeza do castigo embora tenham grandes falhas na prevenção social, distinguindo-se, ainda, pela desigualdade extrema, violações massivas aos direitos humanos e encarceramento massivo, a exemplo de EUA⁵⁵ e China. Resultado: 5 assassinatos para cada 100 mil pessoas.

Em relação ao enigma da redução da criminalidade (nos EUA)⁵⁶, Gomes diz que na realidade não há uma explicação plausível em teorias simplistas (muito menos simplificadoras e pior ainda nas simplórias, que tangenciam o senso comum vingativo). E cita o criminólogo Franklin Zimring⁵⁷, para quem a grande redução da criminalidade norte-americana,

não decorreu da resolução das patologias profundas que obsessam a direita (encarceramento massivo dos superpredadores, redução das mães solteiras, o fim da cultura do bem-estar social) ou a esquerda (injustiça social, discriminação, pobreza); nem tampouco da generalização do aborto, nem de mudanças radicais na situação econômica do povo, nem alteração étnica, nem na alteração da educação, nem na tolerância zero: foram pequenos atos de engenharia social desenvolvidos para impedir o delito que funcionaram (mais policiamento nos lugares “quentes”; não prisões alopradas de pequenos delitos nos lugares seguros); blitz generalizada (“os pobres pagaram mais, mas ganharam mais”) etc.

⁵⁵ Ref. 46 pp. 38/9: O encarceramento massivo nos EUA seria responsável por uma baixa diminuição dos delitos (algo em torno de 10%) e mesmo assim a um custo exorbitante: o dinheiro gasto com prisões aumentou seis vezes mais que o sistema universitário (educação superior); A falência da reabilitação criminal (desenvolvida no norte dos EUA, sobretudo a partir da prisão de Filadélfia) levou muitos a concluir que nada funciona (*nothing works*, disse Martinson). Daí o conservadorismo encarcerador.

⁵⁶ Eckholm, Erik. *The New York Times International Weekly* – Folha de São Paulo, 2015. A criminalidade nos EUA cresceu assustadoramente nos anos 60/70 e atingiu seu apogeu nos anos 80. O declínio começou a partir de 1990: os índices de assassinatos e roubos (assaltos) caíram pela metade.

⁵⁷ Apud Ref. 46. Pp. 38/9.

Sabendo-se que “o ato delitivo é uma questão de oportunidade”, seja para os ricos, seja para os pobres (quanto mais obstáculos, menos delitos), os EUA desenvolveram uma estratégia de muita prevenção e alta certeza do castigo (frente aos delinquentes, sejam marginalizados, sejam os de colarinho branco).

Assim, sem alterar suas profundas patologias sociais, os EUA conseguiram diminuir a criminalidade⁵⁸.

Já os países considerados por Gomes como político-criminalmente fracassados (Brasil, por exemplo), são os que não praticam nenhum tipo de prevenção social (melhoria substancial das condições de vida da população mais educação de qualidade) e tampouco contam com estrutura burocrática eficiente para garantir a certeza do castigo (ou seja: o império da lei repressiva). Razão pela qual esses países iludem a população com o primeiro modelo, o da severidade da pena, que se caracteriza:

(a) pela instauração do clima de guerra e de medo, (b) pela predisposição da população inculta e desesperada a apoiar inclusive as medidas irracionais dos governantes (a barbárie), (c) pela edição alopada de penas novas mais severas (legislação simbólica), (d) pelo encarceramento massivo sem critério adequado, (e) pelo afrouxamento do controle das instituições repressivas, (f) pela cultura da violação massiva dos direitos humanos e (g) pelo desrespeito ao devido processo legal e proporcional⁵⁹.

Resultado: 27 assassinatos para cada 100 mil pessoas, 15º país mais violento do planeta, tem 16 das 50 cidades mais violentas do mundo, e 53 mil homicídios por ano.

Sob esse enfoque, a hipótese em que trabalhamos foi no sentido de que, quanto melhor destacado o país no IDH e na sua renda per capita, mais reduzidos são os índices de criminalidade violenta – e para tanto, a garantia judicial dos direitos sociais é imprescindível diante de políticas públicas omissas ou ineficientes. Nessa estreita vinculação da renda per capita e do IDH dos países, em suas áreas urbanas e densamente povoadas, com o menor e o maior índice de criminalidade violenta, conforme demonstrado, sobressai a importância de políticas públicas para a concretização dos direitos sociais.

⁵⁸ Ref. 46. p. 39.

⁵⁹ Ref. 46.

Direitos humanos de segurança

Em um texto onde faz uma abrangente análise sobre os conteúdos e a expansão dos conceitos de direitos humanos em relação à segurança pessoal e à segurança pública, Martínez Quinteiro⁶⁰ acentua que há um movimento internacional, desde o final dos anos 80, formado com o objetivo de ampliar o significado de segurança pública, esta entendida como “segurança cidadã”. Este conceito, então, abarcaria não somente a (1) segurança material de pessoas e bens, como também: a (2) segurança psicológica (ausência de medo); a (3) segurança política (liberdades); e a (4) segurança econômica, social e cultural (ausência de carências). Este conjunto de direitos se constituiria, então, no conceito de “Segurança Humana”⁶¹.

Mas faz, porém, uma advertência, sobretudo para o analista ou pesquisador que se debruce sobre os documentos produzidos pela ONU, para o fato de existirem “dois” discursos sobre os Direitos Humanos, como ocorre hoje, de forma patente, com o Direito Humano à Segurança. Um desses discursos, de natureza propositiva ou declarativa, teria a função orientadora, pedagógica e antecipadora; enquanto o outro, de base normativa ou jurídica, presente em convenções, pactos e acordos, estaria voltado para a sua função ordenadora⁶².

Dessa forma, afirma Martínez Quinteiro, há que se redobrar a atenção para “não confundir o discurso ético, político, ou pré-jurídico, dos direitos humanos “morais” - com o discurso jurídico dos direitos humanos, posto que suas conotações não são iguais”. Assim, acrescenta, “se fazemos um seguimento de ambos os tipos de discurso, ficará patente certa insuficiência dos normativos da ONU sobre o “direito humano de segurança” e suas diferentes dimensões”, enquanto a expansão das orientações ou declarações geradas em torno do tema, em busca de um novo conceito de direito humano à segurança⁶³, é algo desmesurado. No entanto, aduz que o direito universal à segurança humana nada mais é do que uma “redesignação de um direito preexistente ou uma síntese das várias dimensões conhecidas do que propriamente um direito novo”.

Sublinha, ademais, que ao observarmos as maneiras como são concretadas a busca de segurança, verificaremos que enquanto alguns ampliam conceitualmente esse direito humano fundamental, para nele incluir a exigibilidade de praticamente todos os direitos humanos

⁶⁰ Ref. 05.

⁶¹ Ref. 05.

⁶² Ref. 05.

⁶³ Ref. 05.

como melhor maneira de responder à sua crescente demanda -, outros doutrinadores e ativistas, dentre os quais os “fundamentalistas punitivistas”⁶⁴, preferem desacreditar os instrumentos de direitos humanos ao alardear a sua inutilidade e até mesmo prejuízo para as ações de proteção que consideram mais efetivas.

Nesse panorama, o discurso dos direitos humanos vem sendo questionado e se enfraquece muito diante da onda de medo disseminada nas sociedades democráticas, a exemplo do Brasil.

Conclusões

É inegável, como vimos pelos dados apresentados, a importância de tornar efetivos os direitos sociais para que países como o Brasil obtenham a redução dos crimes violentos, muito embora reste um percentual de crimes que resiste mesmo com a conquista de mais igualdade social, resultado que são de uma série de causas aqui relatadas (que não necessariamente a desigualdade). Outras variantes também foram citadas em favor da não violência apesar das desigualdades sociais, fruto da forte resignação religiosa localizada em estamentos sociais de extrema pobreza.

Podemos, então, concluir, que a delinquência violenta, verificada nos países que tem uma incidência acima do habitual se comparada com outras nações, não obedece a uma variável única, senão a um conjunto de variáveis interdependentes, algumas estruturais e outras conjunturais, sendo em parte endógenas e em parte exógenas.

É certo que não pretendemos encetar uma análise exaustiva dessas causas, o que seria objeto de uma investigação mais ampla que a pós-doutoral que agora se nos apresenta, mas sublinhamos que elas constituem, por si mesmas, uma espécie de “bomba relógio” difícil de desativar. Porém, há que se tentar corrigi-la tenazmente por razões de justiça e até para fazer da vida de todos nós mais suportável. Nesse sentido, não se pode deixar de registrar a frustração das expectativas postas na democracia e no crescimento económico: a desigualdade social crescente (ainda mais que a pobreza em si mesma); as carências de políticas públicas corretoras dos desajustes sociais e das situações de extrema necessidade; o narcotráfico corruptor com a sua contribuição à corrupção política que debilita os aparatos

⁶⁴ Ref. 05. p. 41.

do poder; a generalizada impunidade⁶⁵ e a seletividade de fato (classista e/ou racista) da punição; as falhas do sistema penal e carcerário como fábricas de delinquência ao invés de motor da reinserção social; a falta de uma reforma das “forças de segurança”, que devem receber atenção, recursos e formação específica; a falta de políticas preventivas do delito e, em consequência, a atuação violenta da polícia que, vista como única alternativa restante, gera novos espirais de violência.

A garantia dos direitos sociais, como sabemos, é a base para o desenvolvimento dos Estados Sociais e Democráticos de Direito que não poderão subsistir com esse status sem promover iguais oportunidades no acesso aos bens primários da coletividade. O Brasil, nesse cenário, ostentando índices elevados de violência homicida, muito embora tenha registrado leve declínio em 2019, há décadas tenta controlar a criminalidade, utilizando-se do discurso oficial de endurecimento policial-repressivo assim como do endurecimento das penas, sem atentar para a necessidade de operar sobre as causas do crime e conjugar ações diversas - dentre as quais o combate à desigualdade social aqui muitas vezes referido - necessário para que a boa política pública, na área de segurança, tenha a eficácia que todos anseiam. Esperamos, com este trabalho, ter contribuído, ainda que minimamente, para demonstrar essa realidade e apontar alternativas.

⁶⁵ BOZZA, Fábio da Silva. Bem Jurídico e proibição de excesso como limites à expansão penal. São Paulo: Almedina, 2015, p. 19. Em 2013, segundo o Departamento Penitenciário Nacional, do Ministério da Justiça, de um universo de 548 mil encarcerados, e, no país onde a taxa de homicídios é de 29 por 100 mil habitantes, muito superior à média mundial, de 8,8 por 100 mil, apenas 11% se encontravam presos pelos chamados crimes contra a pessoa, como homicídio, sequestro e cárcere privado.

Referências

BOZZA, FÁBIO DA SILVA. Bem jurídico e proibição de excesso como limites à expansão penal. São Paulo: Almedina Brasil. 2015. ISBN 978-85-8493-057-9.

CARVALHO. José Murilo. Cidadania no Brasil: o longo caminho. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001 ISBN 978-0006356387

COSTA JÚNIOR, P.J. Ainda a luta contra a criminalidade. Revista Literária de Direito, Ano VI, 1999, nº 31, p. 18.

DIMENSTEIN, Gilberto. Cidade virou referência. Folha de São Paulo. pp. 1- 12, 1997. ISSN 1414 5723.

ECKHOLM, Erik. The New York Times International Weekly – Folha de São Paulo, 07 Fev. 2015. [Consult. 13 Set. 2019]. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/02/1585639-analise-eua-repensam-sistema-de-repressao-ao-crime.shtml?cmpid=menutopo>>.

FLACSO/ Faculdade Latino Americana de Ciencias Sociais. Mapa da Violência. [Consult. em 10 dez 2019] Disponível em: <https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013_homicidios_juventude.pdf>.

GOMES, Luis Flávio. Como os EUA reduziram a criminalidade? São Luís: Revista Juris, SVT Editora. ISSN 2357-7940. Junho de 2015. ano II, nº 5, p. 38-39.

GOMES, Luis Flávio. Política brasileira errada gera efusão monstruosa de sangue. [Consult. 30 out 2019] Disponível em: <<https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/118309367/politica-brasileira-errada-gera-efusao-monstruosa-de-sangue>>.

GOMES, Luís Flávio Gomes & SOUZA DE ALMEIDA, Débora . Populismo Penal Midiático. São Paulo: Editora Saraiva. 2013. ISBN 978-85-02-19795-4

GRINOVER, A.P. O Processo Constitucional em Marcha. São Paulo: Edit. Max Limonad. 1985. ISBN 8586300470.

GRINBAUM, R. Aumento da violência preocupa britânicos. São Paulo: Folha de São Paulo (Mundo), 19 de julho de 2000 ISSN 14145723

HASSEMER, W.; MUÑOZ CONDE, F. Introducción a la Criminología y a la Política

criminal. Valencia: Tirant Lo Blanch. 2012. ISBN 8486558352.

IBGE/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/PNAD Contínua: 10% da população concentravam quase metade da massa de rendimentos do país em 2017. [Consult. 26. Out 2019]. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/20843-pnad-continua-10-da-populacao-concentravam-quase-metade-da-massa-de-rendimentos-do-pais-em-2017>>.

IBRE. Levantamento do FGV IBRE aponta desigualdade recorde na renda do trabalho. 2019. [Consult. 30 Set. 2019]. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/levantamento-do-fgv-ibre-aponta-desigualdade-recorde-na-renda-do-trabalho>>.

IPEA/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasil ultrapassa pela primeira vez a marca de 30 homicídios por 100 mil habitantes. [Consult. 30 out 2019]. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/20843-pnad-continua-10-da-populacao-concentravam-quase-metade-da-massa-de-rendimentos-do-pais-em-2017>>.

JESUS, THIAGO ALLISSON CARDOSO de, A (des) ordem do discurso em matéria de segurança pública no Brasil: uma análise da formulação do programa nacional de segurança pública com cidadania no contexto pós-1988. São Paulo: Tirant lo Blanch. 2020. ISBN 978-85-9477-470-5.

LAPORTA, Taís. Renda domiciliar per capita no Brasil foi de R\$1.373,00 em 2018, mostra IBGE. [Consult. 2 jan 2020] Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/02/27/renda-domiciliar-per-capita-no-brasil-foi-de-r-1373-em-2018-mostra-ibge.ghtml>>.

LÓPEZ-REY. Manuel. Crime: um estudo analítico. Rio de Janeiro: Artenova, 1973. ISBN 978-85-63-42048-0

LÚCIO, Clemente Ganz. A desigualdade no Brasil. [Consult. em 13. Out. 2019]. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/artigos/a-desigualdade-no-brasil-por-clemente-ganz-lucio/>>.

PARDO, Daniel. Por que as pessoas vivem com medo na Argentina, um dos países mais seguros do continente. [Consult. 20 dez 2019]. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/mundo/por-que-as-pessoas-vivem-com-medo-na-argentina-um-dos-paises-mais-seguros-do-continente>>.

PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano 2019. [Consult. 18. Set. 2019]. Disponível

em <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf>.

QUINTEIRO, María Esther Martínez. La expansividad del discurso sobre el Derecho Humano de Seguridad. Derivas y Etiología *in* Los Derechos Humanos en el septuagésimo aniversario de la Declaración Universal de Naciones Unidas. Monográfico de Studia Histórica. Historia Contemporánea, n. 36, 2018. [Consult. 02 jan 2020]. ISSN 0213-2087. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6818285>>.

ROCK, P.; NEWBURN, T. Living in fear: violence and victimization in the lives of single homeless people. Londres: CRISIS; Manheim Center for Criminology, 2005

SARAIVA, Railda. A Constituição de 1988 e o ordenamento jurídico-penal brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Forense. 1992. ISBN 8530901711

SOUSA, ANTÔNIO FRANCISCO DE. Segurança Pública e Sistema prisional. Porto: Vida Económica Editora. 2019. ISBN 978-989-768-582-8.

TAMER, Sérgio Victor. A redução da criminalidade. Revista Jurídica Consulex. Ano II, Volume I, Nº 15, Março/1998. ISBN 978-85-7862-709-6.

Anexo

I - Assim como nos anos anteriores, o Distrito Federal (Brasília) apresentou o maior rendimento per capita em 2018, de R\$ 2.460. Este valor representa quase o dobro da média do país. Já o menor rendimento por pessoa foi observado no Maranhão, de R\$ 605 por morador, o que representa menos da metade da média nacional^{66, 66}

Rendimento domiciliar per capita por estado, em R\$

Estado	2018	2017	2016	2015	2014
Brasil	1373	1268	1226	1113	1052
Distrito Federal	2460	2548	2351	2254	2055
São Paulo	1898	1712	1723	1482	1432
Rio Grande do Sul	1705	1635	1554	1434	1318
Santa Catarina	1660	1597	1458	1398	1245
Paraná	1607	1472	1398	1241	1210
Rio de Janeiro	1689	1445	1429	1284	1193
Mato Grosso do Sul	1439	1291	1283	1044	1053
Goiás	1323	1277	1140	1078	1031
Mato Grosso	1386	1247	1139	1053	1032
Minas Gerais	1322	1224	1168	1128	1049
Espírito Santo	1295	1205	1157	1074	1052
Roraima	1204	1006	1068	1008	871
Rondônia	1113	957	901	823	762
Tocantins	1045	937	863	816	765
Amapá	857	936	881	840	753
Paraíba	898	928	790	774	682
Bahia	841	862	773	736	697
Pernambuco	871	852	872	825	802
Amazonas	791	850	739	753	739
Rio Grande do Norte	956	845	919	819	695
Sergipe	906	834	878	782	758
Ceará	855	824	751	681	616
Acre	909	769	761	752	670
Piauí	817	750	747	728	659
Pará	863	715	708	671	631
Alagoas	714	658	662	598	604
Maranhão	605	597	575	509	461

Fonte: IBGE

⁶⁶ LAPORTA, Taís. Renda domiciliar per capita no Brasil foi de R\$1.373,00 em 2018. 2018.

