

# ASA-PALAVRA

Faculdade Asa de Brumadinho - Ano XVII - Número 32 - 2020



## EXPEDIENTE



Aline Barbosa Moura  
Andreia Amorim Neder  
Carolina Elizabeth Venâncio  
Daniela Fernandes de Carvalho Braga  
Davidson Alessandro de Miranda  
Geovane Novaes Gomes  
Gilmara Alves Carvalho  
Gislene Silva Dutra  
Huener Silva Gonçalves  
Jussara Cristine da Silva Bércia  
Lucas Bittencourt e Xavier  
Lúcio Alves de Barros  
Rafael Tallarico  
Rafael Vinicius da Fonseca Pereira  
Raniere Vitória Quaresma Nascimento  
Sofia Martins Moreira Lopes  
Stefâne Amorim Ribeiro  
Vanessa Moura da Costa

### Colaboradores

#### Textos

Aline Barbosa Moura  
Andreia Amorim Neder  
Carolina Elizabeth Venâncio  
Daniela Fernandes de Carvalho Braga  
Davidson Alessandro de Miranda  
Geovane Novaes Gomes  
Gilmara Alves Carvalho  
Gislene Silva Dutra  
Huener Silva Gonçalves  
Jussara Cristine da Silva Bércia  
Lucas Bittencourt e Xavier  
Lúcio Alves de Barros  
Rafael Tallarico  
Rafael Vinicius da Fonseca Pereira  
Raniere Vitória Quaresma Nascimento  
Sofia Martins Moreira Lopes  
Stefâne Amorim Ribeiro  
Vanessa Moura da Costa

### Organização e Coordenação Editorial

Sofia Martins Moreira Lopes – Doutora em Estudos Linguísticos – professora universitária  
email: sofiamoreira@hotmail.com

### Comissão Editorial

Sofia Martins Moreira Lopes

### Conselho Editorial

Huener Silva Gonçalves  
Lúcio Alves de Barros  
Maria Lúcia Resende Chaves Teixeira  
Sofia Martins Moreira Lopes

### Revisão Geral

Sofia Martins Moreira Lopes

### Revisão Específica

Responsabilidade de cada autor

### Projeto Gráfico

Cristina Baía Marinho

### Concepção de capa e folhas de seção

Sofia Martins Moreira Lopes e Huener Silva Gonçalves

<https://asapalavra.faculdadeasa.com.br/>

Asa-Palavra/Faculdade ASA de Brumadinho.

v. I. n. 32 jan/jul 2020: Faculdade ASA, 2020.

Ano XVII

ISSN impressa18062857

ISSN eletrônica: 26753685

I. Ensino Superior-Periódicos, I. Faculdade ASA  
de Brumadinho.

CDU: 378

# APRESENTAÇÃO

Passados mais de três meses de isolamento social. As águas de março e o verão se foram, bonitos dias de outono se sucedem lá fora, e o desafio, diante do aparente caos, é de tentar manter uma certa normalidade, conciliando trabalho, família e se proteger de um vírus que torna todos suspeitos, cúmplices da doença.

Assiste-se à batalha de números, o medo do colapso da saúde pública, a luta dos trabalhadores dos considerados serviços essenciais, a confusão dos políticos, as narrativas de perdas em várias partes do mundo. Muitas dúvidas, muitas perguntas, muitas respostas, mas ainda sem solução. O vazio da perda, a ansiedade da transformação da realidade, do espaço. Mesmo com todos os últimos avanços, a doença parece colocar de joelhos a ciência. Para além do medo, a fragilidade, a impotência. Risco de enlouquecimento com tanta notícia ruim? Receio de que a normalidade não se restabeleça? Quando a ciência se imporá sobre a doença? Teremos o que comer amanhã? Teremos emprego? Manter-nos-emos organicamente e mentalmente sadios após essa interrupção? Caso, minha alma estará a salvo com Deus? São questões que rondam a cabeça de muitos.

Assim, resta-nos aguardar e tentar manter a vida, mesmo que em condições muito diferentes daquelas que estávamos acostumados. E essa espera, seja trancafiado no lar, vendo o sol entrar pela janela, seja atuando nos serviços essenciais, seja na linha de frente nos hospitais e unidades básicas de saúde, sentindo o arruinamento do tempo, de uma normalidade que não existirá após passada a pandemia. E não vendo a solução chegar, em que os dias belos parecem perder a sua graça, traz à tona também a melancolia.

Esse sentimento também traduziu para um artista do século XVI um período de eventos que transformariam a realidade para a arte. Em 1514, o renascentista Albrecht Dürer traduzia, em *Melancolia I*, o processo de quantificação da realidade que vivenciava o mundo. Eram tempos desembarque europeu nas Américas e das turbulências no interior da Igreja católica, de revolução na ciência, como também de revoltas camponesas e guerras para a formação dos Estados Nacionais na Europa. Como o anjo, municiado de várias fer-

ramentas do conhecimento, e com o olhar perdido no nada, estamos tateando no escuro em busca da luz, diante de uma realidade em mutação, de uma normalidade sentida como perdida, em que a pandemia parece acelerar processos que seguiam por outras velocidades, em aparente equilíbrio. Tal reflexão parece ser bem traduzida por Walter Benjamin, ao dissertar sobre essa obra pensando as transformações que presenciava em seu tempo:

No deserto da evidência técnica e da grandeza, ela torna visível a angústia do homem privado da evidência do divino, prisioneiro do real que ele domina pela 'geometresse' da natureza por meio de uma ciência abstrata. A tragédia da perda da harmonia com o cosmo, a tragédia do afastamento e da distância divina – aprofundada e acentuada pela opacidade da matéria corpórea – deixa na melancolia uma marca ineludível; encontra na 'patologia' atrabiliar um resíduo ameaçador e resistente. (BENJAMIN, apud Matos, 1993, p. 84)

Enfim, diante desse turbilhão, o que nos resta? Talvez encontremos na composição de Lenine uma pista: paciência.

É com os espíritos de paciência, de transformação e de resiliência que a Revista ASA Palavra se apresenta em seu primeiro número, em seu próprio site.

Boas leituras e boas reflexões!

*Sofia Martins Moreira Lopes*  
*Huener Silva Gonçalves*

# PACIÊNCIA

*Lenine*

Mesmo quando tudo pede  
Um pouco mais de calma  
Até quando o corpo pede  
Um pouco mais de alma  
A vida não para

Enquanto o tempo  
Acelera e pede pressa  
Eu me recuso, faço hora  
Vou na valsa  
A vida é tão rara

Enquanto todo mundo  
Espera a cura do mal  
E a loucura finge  
Que isso tudo é normal  
Eu finjo ter paciência

O mundo vai girando  
Cada vez mais veloz  
A gente espera do mundo  
E o mundo espera de nós  
Um pouco mais de paciência

Será que é tempo  
Que lhe falta pra perceber?  
Será que temos esse tempo  
Pra perder?  
E quem quer saber?

A vida é tão rara  
Tão rara

Mesmo quando tudo pede  
Um pouco mais de calma  
Até quando o corpo pede  
Um pouco mais de alma  
Eu sei, a vida não para  
A vida não para não

Será que é tempo  
Que lhe falta pra perceber?  
Será que temos esse tempo  
Pra perder?  
E quem quer saber?  
A vida é tão rara  
Tão rara

Mesmo quando tudo pede  
Um pouco mais de calma  
Até quando o corpo pede  
Um pouco mais de alma  
Eu sei, a vida é tão rara  
A vida não para não

A vida é tão rara

(Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/lenine/47001/>. Acesso em: 27 abr. 2020)

# SUMÁRIO

## SEÇÃO I - POLÍCIA MILITAR – DIREITO – TRIBUNAL DE JUSTIÇA – PARTICIPAÇÃO POPULAR - GOVERNANÇA

O MODELO DE USO DA FORÇA FÍSICA PELA POLÍCIA: ANÁLISE DOS CADERNOS DOUTRINÁRIOS DA  
PMMG - *Lúcio Alves de Barros*..... 9

DOENÇAS RARAS E DIREITO À SAÚDE: UMA BREVE ANÁLISE SOCIOJURÍDICA DE ACÓRDÃOS DO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS (TJMG) - *Gilmara Alves Carvalho e  
Huener Silva Gonçalves*..... 40

A AFETIVIDADE E O DIREITO - *Lucas Bittencourt e Xavier Andreia Amorim Neder* ..... 61

PARTICIPAÇÃO POPULAR ATRAVÉS DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA  
PARTICIPATIVA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL - *Andreia Amorim Neder e  
Davidson Alessandro de Miranda*..... 80

A GOVERNANÇA E A PERSPECTIVA DE UMA EUROPA VESTFALIANA - *Rafael Tallarico e  
Aline Barbosa Moura* .....102

## SEÇÃO II - PROFESSOR CRIATIVO – FORMAÇÃO DA CRIANÇA – EDUCAÇÃO - LIDERANÇA

O PAPEL DO PROFESSOR CRIATIVO FRENTE AOS PROCESSOS DE APRENDIZAGEM - *Gislene Silva Dutra,  
Daniela Fernandes de Carvalho Braga e Jussara Cristine da Silva Bércia* .....122

ADULTIZAÇÃO INFANTIL E CONSUMISMO: A importância das brincadeiras livres e espontâneas  
na formação da criança - *Rafael Vinicius da Fonseca Pereira* .....140

EDUCAÇÃO, LIDERANÇA E TECNOLOGIA (Um Tributo à Professora Sirlei de Brito Ribeiro) -  
*Rafael Tallarico, Aline Barbosa Moura e Carolina Elizabeth Venâncio* ..... 158

### SEÇÃO III - ENFERMAGEM – GESTÃO EM SAÚDE

ATUAÇÃO DA EQUIPE DE ENFERMAGEM NO CHECKLIST DE CIRURGIA SEGURA - *Stefãne Amorim Ribeiro,  
Raniere Vitória Quaresma Nascimento, Vanessa Moura da Costa* ..... 174

O PAPEL DO DIAGNÓSTICO SITUACIONAL/INSTITUCIONAL E A UTILIZAÇÃO DA MATRIZ SWOT FRENTE  
À TOMADA DE DECISÕES NO ÂMBITO DA GESTÃO EM SAÚDE: REVISÃO DA LITERATURA -  
*Geovane Novaes Gomes e Sofia Martins Moreira Lopes* ..... 186

# SEÇÃO 1

POLÍCIA MILITAR – DIREITO – TRIBUNAL DE JUSTIÇA –  
PARTICIPAÇÃO POPULAR - GOVERNANÇA



# O MODELO DE USO DA FORÇA FÍSICA PELA POLÍCIA: ANÁLISE DOS CADERNOS DOUTRINÁRIOS DA PMMG

*Lúcio Alves de Barros<sup>1</sup>*

**Resumo:** O artigo em apreço se insere no debate acerca do trabalho policial. Nesse caso, ele se concentra no conceito do uso legítimo da força física. Trata-se de uma variável do fazer policiamento complexo e perigoso, no qual está em questão a proporcionalidade, a necessidade e a legalidade do ato. Além da definição o artigo trata do modelo de uso da força física pela polícia de Minas Gerais, notadamente, dos conceitos provenientes dos Cadernos Doutrinários. Finalmente, discute os limites da força e a importância do controle da organização responsável por ela.

**Palavras-chave:** polícia – força física - segurança

## INTRODUÇÃO

É difícil para os menos avisados explicar o que é Estado, como ele funciona e quais são os atores e instituições que fazem parte ou devem fazer parte dele. Podemos, inclusive, pensar na dificuldade que muitos tiveram em defini-lo como entidade, instituição, organização, sistema etc. Sobre a sua importância é preciso somente chamar atenção para sua inquestionável presença diante da possibilidade de conflito ou de incertezas nas relações configuradas entre os seres humanos.

Pode-se argumentar que muitos conseguem identificar a presença do Estado na educação, na saúde, na política, na economia ou na cultura. Mas sua identificação é imediata

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciências Humanas pela UFMG e professor da FaE/CBH - Universidade do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil). Agradecimentos à PIBIC/UEMG e à Fapemig.

no campo da segurança pública, quando visualizamos a presença de um policial militar em sua função ostensiva tal como apregoa a Constituição de 1988. É verdade que boa parte das pessoas podem nutrir medo, desprezo ou estranheza em relação a esta instituição e, por ressonância, aos homens e mulheres que dela fazem parte. Também vamos encontrar os que acham sua presença desnecessária ou que ela deveria estar em todos os lugares e, por natureza, atender da mesma forma a população. Não vamos vasculhar todos esses sentidos. O presente artigo tem por objetivo analisar o que a polícia faz e, mais importante, como é definido o uso legítimo da força física pela instituição policial. Para tanto, pesquisamos documentos e materiais didáticos, notadamente alguns Cadernos Doutrinários editados pela organização. Nesse caminho, o artigo em apreço está dividido em duas partes.

A primeira parte evidencia a característica marcante da ação policial, a utilização e o monopólio da força física. Entendemos como essa relação toda relação de força proporcional ou não que a polícia emprega no seu cotidiano. A possibilidade do uso da força é uma marca que reveste a organização policial de poder e que não somente a caracteriza como força pública responsável pela ordem social. A utilização da força física como ação legítima a deixa em destaque em relação a outras instituições e a coloca como de capital importância nas esferas da política e da sociedade.

A segunda parte trata da descrição do Modelo de uso da força física pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG). Para isso, fizemos uso dos Cadernos Doutrinários da Instituição. São quatorze cadernos que tratam de algumas atividades da polícia. No caso em destaque, rastreamos os Cadernos que revelam a definição e a descrição do Modelo utilizado teoricamente pela polícia. A ação policial pela força física reveste-se de importância na conclusão, na qual chamamos atenção para a necessidade de controle do aparato estatal e do desenvolvimento de mecanismos para identificar os excessos dos agentes em nome do Estado. Entendo, portanto, ser de capital importância as instituições de controle para a democracia.

## I DEFININDO O USO LEGÍTIMO DA FORÇA FÍSICA

É consenso entre os pesquisadores que, das funções oriundas do Estado, cabe à polícia o uso legítimo da violência. Dificilmente o pesquisador não encontra essa prática como protagonista do mosaico de ações da polícia. Existe, inclusive, certa confusão entre as definições de violência e força física que, nesse artigo, são entendidas como sinônimas. Na realidade, as instituições policiais têm essa complexa função, o uso legítimo da violência

e, no campo largo em que atua, não deixa de ser uma das mais importantes razões de sua existência. Em outras palavras, a manutenção da ordem pública e a possibilidade constante do uso legítimo e instrumental da força são os dois alicerces da natureza das instituições policiais (Bittner, 1990; Reiner, 1992, 2004; Paixão, 1993; Bayley, 2001; Monet, 2001).

A única característica exclusiva da polícia é que ela está autorizada a usar a força física para regular as relações interpessoais nas comunidades. Essa é uma definição; ela ensina como reconhecer minimamente a polícia. Mas não é uma descrição de tudo que a polícia faz. A polícia frequentemente recebe outras responsabilidades. Além disso, nem sempre ela emprega a força para regular as relações interpessoais, ainda que esteja autorizada para isso (Bayley, 2001, p. 117).

Tal como mencionado por Bayley (2001) a polícia facilmente se apropria dos determinantes estatais do uso exclusivo da força. É bem verdade que não é somente a polícia que faz uso dela.<sup>2</sup> A violência ou a força como vitalidade do ser humano está presente em todas as sociedades e não ao acaso o processo civilizador caminhou no sentido da manutenção da paz e da criação de mecanismos pacíficos de solução dos conflitos. Bittner (2003) salienta que, em seu processo civilizatório em busca da paz as sociedades reconheceram três formas diferentes de força.

O uso da força como defesa individual - ou autodefesa - é a primeira forma descrita pelo autor. Esta força é justificada quando todas as outras formas de negociação já se findaram. Ela é permitida quando o indivíduo defende a própria vida ou a de outrem. Também é aceitável quando objetiva a diminuição de um dano ou um processo que possa prejudicar a maioria. A segunda forma de autorização da força já se encontra em sua visibilidade. Médicos e enfermeiros utilizam da força física para a contenção de doentes mentais, pessoas mentalmente perturbadas ou em delírio. Os agentes penitenciários também forcem o corpo dos apenados a fim de garantir a hierarquia, a disciplina e a obediência. Bittner (2003) nos lembra de que são funcionários pagos pelo Estado, os quais cumprem ordens visando os fins determinados “profissionalmente”. Não é permitido o uso da força em outras ocasiões, a não ser como autodefesa. Por último, para se ter uma força legítima organizacional é

---

<sup>2</sup> De acordo com Monjardet (2002, p. 26-28), “não existe, portanto, monopólio policial da violência legítima”, mas “a força física é apenas o mais espetacular do conjunto dos meios de ação não contratuais que fundam o instrumento policial”.

preciso a criação de uma polícia. Ao contrário das ações de autodefesa ou de ordenamento laboral, a polícia tem autorização legítima e não restritiva, apenas controlável. Sua força deve ser comedida, limitada, impessoal, profissional e não maliciosa.

De todo modo, o uso da força é socialmente construído e aceitável conforme determinados mecanismos e sociabilidades voltados à manutenção da ordem e da paz. No que se refere ao trabalho policial, Bittner (2003) deixa clara a dificuldade em constituir um critério desejável e apropriado para limitar a intervenção pela força:

As conversas que constantemente se ouvem falando de uso da força de maneira legal pela polícia, praticamente são sem sentido e, como ninguém sabe o que significam, fala-se do uso de força mínima. Qualquer que seja o vestígio de significado do termo “legal” ligado ao uso da “força” estará confinado à lei (óbvia e desnecessária) de que os policiais não podem cometer crimes de violência. Caso contrário, entretanto, as expectativas de que possam usar a força - e vão usá-la - são deixadas inteiramente sem definição (Bittner, 2003, p. 129).

Definir o uso da força em um campo legal é problema de política pública, mas também de significados. É claro que policiais novatos ou recém-formados ouvem o sermão ou são avisados de que devem ser humanos, responsáveis, cautelosos, corteses e atentos no uso da força física, sob pena da ação cotidiana terminar em conflito e brutalidade (Bittner, 2003). Essa expectativa é frustrante, pois se espera da polícia ações justificadas e regulamentadas de acordo com a lei. Como se sabe, a polícia tem um campo fértil para agir em serviços sociais e a prisão de criminosos é somente uma pequena parte do que ela faz. A função primordial da polícia é, nesse campo, a possibilidade do uso da força dado que, ao chamar a polícia o cidadão espera que, no limite, o uso de uma força maior seja levado a cabo em extrema necessidade. Nesse contexto, Bittner (2003) é claro: “A polícia nada mais é do que um mecanismo de distribuição, na sociedade, de força justificada pela situação” (Bittner, 2003, p. 130):

Qualquer que seja a substância da tarefa em questão, se ela envolve proteção contra a imposição indesejada, ou cuidar daqueles que não conseguem se cuidar sozinhos, ou tentar resolver um crime, ou ajudar a salvar uma vida, ou acabar com

um aborrecimento, ou resolver uma briga explosiva, a intenção policial significa, acima de tudo, fazer uso da capacidade e da autoridade para superar a resistência a uma solução tentada no habitat nativo do problema (Bittner, 2003, p. 131).

Dito de outra forma, cumpre à polícia quando acionada – e espera-se dela – a possibilidade do uso da força física comedida e que ela seja utilizada em busca de um fim que atenda aos envolvidos, ou pelos menos, aos que merecem maiores cuidados. A centralidade do uso da força pela polícia lhe garante algo de “natural”, “especial” e, por certo, poderoso. Ações discricionárias ou discriminatórias podem até fazer parte do enredo de suas atividades. Mas até quem chama a polícia espera uma ação diferenciada, “profissional” e ativa. Não ao acaso os estudiosos tendem a afastar do imperativo força a definição de violência, numa clara tentativa de criar um terreno fértil para treinamentos e formas de uso da força física e meios não letais e letais. Fato é que, ao chamar a polícia, os cidadãos clamam por uma força paga, maior e treinada, a qual está agregada o poder estatal. Em outras palavras, aciona-se a força do contrato social que ultrapasse as forças privadas. Em relações de conflito, cabe ao sistema de justiça e de segurança pública a garantia de igualdade de oportunidades de defesa sem violência e custos à vida e aos direitos do ser humano. Nas acertadas palavras de Muniz e Proença (1999, p. si):

No momento de interação com a população, a perspectiva do uso da força, se necessário, está posta por antecipação. É, de fato, o que faz com que o cidadão “chame a polícia”. É porque o policial está legalmente autorizado ao uso da força que ele pode intervir abrindo possibilidades de resolução dos conflitos que vão desde a negociação até a imposição de formas de obediência. De outro lado, este senso comum não percebe o quanto a possibilidade de compelir, se necessário, viabiliza a possibilidade mesma dos atendimentos assistenciais e auxiliares (...) Diante de uma realidade conflituosa, se nenhum dos lados dispõe da força, e nenhum dos lados está disposto a conceder, resta apenas a solução violenta (arbitrária, ilegal, ilegítima e amadora). A falsa expectativa do especialista, do médico numa situação emergencial, por exemplo, ignora a presteza dependente da força que está dada previamente - afinal, chamou-se por socorro. De forma análoga, perde-se de vista o papel diretivo da autoridade, uma vez mais sustentado pela possibilidade de compelir, em algo tão simples quanto um sinal quebrado. Assim se vê como a força que respalda a autoridade de polícia é inseparável de todas as suas ações, ainda que permaneça como potencial na maioria dos casos, incluindo aí a maioria das ocorrências propriamente criminais.

O uso da força física, obviamente comedida, é por antecipação cognitivamente elaborada pelos agentes em conflito. Não cabe aos seres humanos o seu uso, somente ao Estado. No entanto, este ser impessoal, invisível e resultado de um contrato é operacional e pragmático. Ao policial cumpre o uso da violência quando necessário. Ao discutir a ação do Estado no desenvolvimento do trabalho policial é certo que o enfoque recai sobre os homens e as mulheres, notadamente os fardados, que recebem a autoridade estatal para atuar com a força física (Bayley, 2001). Disso resulta a importância da ação do mesmo Estado quando abandona o policial em apuros ou quando ele erra em sua função. Em geral, a ação policial equivocada termina em ações judiciais. Estamos longe de desvendar as obscuras negociações entre autoridades estatais e os administradores de polícia nesse campo.

De acordo com Barros (2011), as relações tediosas no trabalho policial são tensas em diversas ocasiões e não é difícil encontrar muitos administradores de polícia com poder de agenda que navegam na esfera da violência aberta em detrimento do uso da força física e profissional. Muniz, Proença Júnior e Diniz (1999:si), chamaram atenção para essa problemática. Apontaram como é ingênuo e intencional a não distinção entre o uso legítimo da força física e a violência policial:

É curioso que a percepção do problema do uso da força pela polícia e a discussão de sua propriedade no Brasil se deem com base na ingenuidade perigosa que não distingue – ou não quer distinguir – o uso da violência (um ato arbitrário, ilegal, ilegítimo e amador) do recurso à força (um ato discricionário, legal, legítimo e idealmente profissional). Esta situação é agravada pela ausência de um acervo reflexivo cientificamente embasado e informado pela realidade comparativa com outros países, o que abre espaço para comportamentos militantes e preconceituosos. De fato, intervenções tecnicamente corretas do ponto de vista da ação policial têm sido lançadas à vala comum da “brutalidade policial” e erigidas em símbolo de uma mítica banalização da violência, que explicaria o atual estado da criminalidade em nossas cidades. O ônus desta indistinção é imenso, sobretudo para as organizações policiais, que se veem na situação impossível de ter que tomar decisões em ambientes de incerteza e risco sem qualquer critério que as oriente quanto à propriedade das alternativas adotadas.

De acordo com os autores, a não distinção das atitudes policiais tem causado impactos negativos no trabalho policial. Existe uma grande confusão no que diz respeito as ações com uso da força. A população e suas instituições – guardadas as indevidas generalizações - sequer sabem que o policial possui o direito e está legalmente autorizado a utilizar a força

física em casos de descontrole, desordem e intranquilidade pública. Não é preciso muitas linhas para afirmar a inexistência de um modelo ideal de policiamento (Bittner, 2003; Bayley, 2001). No caso brasileiro, como se sabe<sup>3</sup>, tem-se três polícias no âmbito estadual e uma no campo federal: a Polícia Militar, responsável pelo trabalho executivo da ostensividade (a ela é garantido o monopólio do fardamento) e da preservação da ordem pública; a Polícia Civil, destinada às práticas investigativas e repressivas do judiciário, a Polícia Penal, responsável pela custódia dos presos - e a Polícia Federal, responsável pela fiscalização das fronteiras, dos aeroportos e portos, além do combate ao crime organizado e narcotráfico.

A despeito da participação em chacinas, envolvimento com o narcotráfico, criminalidade organizada e milícias, a polícia que nos assiste não deixa de ser um sustentáculo do Estado de Direito. Talvez um dos mais importantes, visto sua ostensividade e capilaridade no território nacional. No que toca ao uso da força por esta instituição, Sandes (2007, p. 27) esclarece que:

Ao policial é atribuído o poder de polícia, legitimado pelo Estado para manter o controle social. Este poder é a imposição coativa das medidas adotadas pela administração do Estado, sendo ato imperativo e obrigatório ao seu destinatário, e quando este opõe resistência, admite-se até o uso da força pública para o seu cumprimento, inclusive aplicando as medidas punitivas que a lei indique. O poder não é ilimitado, suas barreiras e limites são, entre outros, os direitos dos cidadãos no regime democrático, as prerrogativas individuais e as liberdades públicas garantidas pela Constituição.

A questão pode parecer simples, mas é problemática devido ao necessário controle das agências policiais (Barros, 2007). Como a sociedade pode se resguardar da ação legítima, assentada na força, por parte do Estado? Em regimes não democráticos isso não é problema. Nesta, a sociedade não controla instituições. Em regimes democráticos o problema é claro. À clássica questão “Quem vigia os vigilantes?” pode-se acrescentar outras. Qual polícia se deve construir nos regimes democráticos? Como responsabilizar essa esfera do Estado? Esse é um desafio a ser debatido nas esferas de controle interno e externo (mecanismos de *accountability*) que fazem parte do cotidiano das instituições policiais (Paixão, 1993; Souza Neto, 1999; Muniz, 1999, 2007; Barros, 2007, Soares, 2019).

---

<sup>3</sup>- Conforme delineado na Constituição Federal de 1988, Artigo 42: “São servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal os integrantes de suas polícias militares e de seus corpos de bombeiros militares”. Vide Constituição da República Federativa do Brasil. Publicada no Diário Oficial da União em 05 de outubro de 1988. Capítulo VII - Da Administração Pública, Seção III, Dos Servidores Públicos Militares.

Contudo, os debates têm caminhado em dois sentidos: o primeiro aposta na necessidade de mudanças macroestruturais no modelo de polícia implantado há séculos no país. Esses autores defendem, dentre outras coisas, a necessidade de desmilitarização, mudanças organizacionais e unificação das polícias no âmbito estadual (Pinheiro, 1998; Soares, 2019). Em segundo, encontram-se os autores que caminham no sentido de evidenciar e procurar caminhos alternativos, micro estruturais, para reestruturar as polícias. Nesse sentido, evidenciam preocupações com “o que se cobra da polícia e o que ela realmente faz” (Beato, 2000, p. 05), qual o papel a ser desempenhado pelas agências policiais em regimes democráticos, quais os seus princípios norteadores como instituição e, porque não dizer, qual sua deontologia.

### 1.1 AOS RESPONSÁVEIS PELO USO LEGÍTIMO DA FORÇA FÍSICA

Os limites impostos ao trabalho policial estão diretamente associados ao uso legítimo da força. O assunto tornou-se importante no Brasil ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000. O atraso é explicado pela jovem democracia legitimada na Constituição de 1988. De todo modo, o assunto, distante do ordenamento jurídico brasileiro, teve especial atenção da comunidade internacional na “Assembleia Geral das Nações Unidas”, em sua Resolução 34/169, a qual no dia 17 de dezembro de 1979 regulamentou as normas internacionais indispensáveis ao uso da força pelos agentes do Estado. Naquele encontro foi criado o Código de Conduta dos Encarregados de Aplicação da Lei (CCEAL), cujo objetivo era o de orientar aos Estados membros sobre a importância da conduta dos agentes que aplicam a lei. O código em questão é composto por 8 artigos. Vejamos:

<b>CÓDIGO DE CONDUTA PARA OS FUNCIONÁRIOS RESPONSÁVEIS PELA APLICAÇÃO DA LEI*</b>	
<b>Artigo 1º</b>	Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem sempre cumprir o dever que a lei lhes impõe, servindo a comunidade e protegendo todas as pessoas contra atos ilegais, em conformidade com o elevado grau de responsabilidade que a sua profissão requer.
<b>Artigo 2º</b>	No cumprimento do dever, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar e proteger a dignidade humana, manter e apoiar os direitos humanos de todas as pessoas.

<b>Artigo 3º</b>	Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem empregar a força quando estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento do seu dever.
<b>Artigo 4º</b>	Os assuntos de natureza confidencial em poder dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem ser mantidos confidenciais, a não ser que o cumprimento do dever ou necessidade de justiça estritamente exijam outro comportamento.
<b>Artigo 5º</b>	Nenhum funcionário responsável pela aplicação da lei pode infligir, instigar ou tolerar qualquer ato de tortura ou qualquer outro tratamento ou pena cruel, desumano ou degradante, nem nenhum destes funcionários pode invocar ordens superiores ou circunstâncias excepcionais, tais como o estado de guerra ou uma ameaça de guerra, ameaça à segurança nacional, instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública, como justificativa para torturas ou outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.
<b>Artigo 6º</b>	Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem garantir a proteção da saúde de todas as pessoas sob sua guarda e, em especial, devem adotar medidas imediatas para assegurar-lhes cuidados médicos, sempre que necessário.
<b>Artigo 7º</b>	Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não devem cometer quaisquer atos de corrupção. Também devem opor-se vigorosamente e combater todos estes atos.
<b>Artigo 8º</b>	Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar a lei e este Código. Devem, também, na medida das suas possibilidades, evitar e opor-se com rigor a quaisquer violações da lei e deste Código. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei que tiverem motivos para acreditar que houve ou que está para haver uma violação deste Código, devem comunicar o fato aos seus superiores e, se necessário, a outras autoridades competentes ou órgãos com poderes de revisão e reparação.

Fonte: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/ajus/prev18.htm>

\* Adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, no dia 17 de dezembro de 1979, através da Resolução nº 34/169.

O documento é simples e descreve o que é esperado de instituições democráticas mantidas pelo Estado. Em tela percebe-se o cuidado com a dignidade humana, a obediência aos preceitos legais, aos direitos humanos, ao uso (quando necessário) necessário da força. Além disso, ressalta a importância do dever do funcionário público responsável pelo uso da força, a não utilização da tortura, a possibilidade de auxílio em casos que se fazem necessário o apoio médico e o tratamento digno em relação ao outro. Finalmente, ressalta-se a conduta ilibada, a lisura nas ações referentes ao Estado, a distância da corrupção e a obediência cega aos códigos.

Outro importante documento, o qual inspirou o arcabouço jurídico brasileiro e as doutrinas policiais de muitos estados, é o que teve origem no 8º Congresso das Nações

Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Infratores. O congresso foi realizado em Cuba, na cidade de Havana, no dia 27 de agosto a 07 de setembro de 1990. O título é mais do que oportuno, “Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo – PBUFAF” e traz as diretrizes referentes tanto ao uso da força física como ao uso de armas letais e não-letais pelos profissionais responsáveis pela aplicação da lei.

Sem maiores detalhes o documento traz o esperado em relação ao cuidado com a alteridade, as limitações no uso da violência, o acompanhamento constante dos acontecimentos que podem resultar em uso de armas e o respeito às determinações dos estados e dos princípios já conhecidos da Declaração Universal dos Direitos Humanos.<sup>4</sup> Nesse caminho, dentre as disposições gerais do documento, destacamos:

4. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei deverão, no exercício das suas funções, recorrer tanto quanto possível a meios não violentos antes da utilização da força ou de armas de fogo. Só poderão utilizar a força ou armas de fogo se os outros meios se revelarem ineficazes ou não pareçam, de forma alguma, capazes de permitir alcançar o resultado pretendido.
5. Sempre que o uso legítimo da força ou de armas de fogo seja inevitável, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei deverão:
  - a) Utilizá-las com moderação e a sua acção deve ser proporcional à gravidade da infracção e ao objectivo legítimo a alcançar;
  - b) Minimizar os danos e as lesões, e respeitar e preservar a vida humana;
  - c) Assegurar a prestação de assistência e cuidados médicos às pessoas feridas ou afectadas, tão rapidamente quanto possível;
  - d) Assegurar a comunicação da ocorrência à família ou pessoas próximas da pessoa ferida ou afectada, tão rapidamente quanto possível.<sup>5</sup>

Os dispositivos mencionados revelam a importância, por parte dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei, da necessidade de exaurir todos os recursos possíveis

<sup>4</sup> - Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. UNIC / Rio / 005 - agosto de 2009. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em 08/05/2017.

<sup>5</sup> - Gabinete de Documentação e Direito Comparado (GDDC). Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e das Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei. Disponível em [http://direitoshumanos.gddc.pt/3\\_6/III-PAG3\\_6\\_23.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/3_6/III-PAG3_6_23.htm). Acesso em 19/07/2017.

de negociação para não ser preciso o uso da força física e das armas de fogo. O documento ainda ressalta o necessário socorro aos feridos em casos de conflito, prestando assistência médica e auxiliando a família. O uso da força, quando utilizada, deve ser comedida, minimizada ao possível, equilibrada e limitada. Também deve ser proporcional ao confronto em relação ao outro, objetivando minimizar as lesões e preservar a vida. Fica claro que, somente no limite do conflito, em casos de legítima defesa ou de ameaça à vida de outrem, o profissional da segurança pública poderá fazer uso de arma de fogo. Nesse sentido, nas disposições especiais do referido documento, temos:

9. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não utilizarão armas de fogo contra pessoas salvo em caso de legítima defesa do próprio ou de terceiros contra perigo iminente de morte ou dano corporal grave, para prevenir a prática de um crime particularmente grave que implique uma séria ameaça à vida, para capturar uma pessoa que represente tal perigo e resista à autoridade, ou para impedir a sua fuga, e somente quando medidas menos extremas se revelem insuficientes para alcançar estes objectivos. Em qualquer caso, só pode recorrer-se intencionalmente à utilização letal de armas de fogo quando tal seja estritamente indispensável para proteger a vida.

O documento traz outras disposições que não cabem maiores detalhes, mas vale destacar a preocupação com os profissionais responsáveis pela aplicação da lei. A eles o Estado deve reservar equipamentos de segurança (escudos, capacetes, coletes à prova de bala e veículos blindados) no intuito de garantir a defesa pessoal e coletiva. O poder público, porém, o responsabiliza em relação a erros e uso inadequados da violência, deixando evidente a excepcionalidade do uso das armas de fogo e os cuidados com a munição.

11. As normas e regulamentos sobre a utilização de armas de fogo por parte dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem incluir directrizes que:

- a) Especifiquem as circunstâncias em que os funcionários responsáveis pela aplicação da lei estão autorizados a transportar armas de fogo e estabeleçam os tipos permitidos de armas de fogo e munições;
- b) Garantam que as armas de fogo sejam utilizadas apenas em circunstâncias adequadas e de uma forma susceptível de reduzir o risco de danos desnecessários;
- c) Proíbam a utilização de armas de fogo e de munições que provoquem lesões desnecessárias ou apresentem um risco injustificado;

- d) Regulem o controlo, o armazenamento e a distribuição de armas de fogo e estabeleçam nomeadamente procedimentos destinados a assegurar que os funcionários responsáveis pela aplicação da lei prestem contas de todas as armas e munições que lhes sejam entregues;
- e) Prevejam as advertências a efetuar, sendo caso disso, em caso de utilização de armas de fogo;
- f) Prevejam um sistema de participação da ocorrência, sempre que os funcionários responsáveis pela aplicação da lei utilizem armas de fogo no exercício das suas funções.

Os documentos mencionados, (1) o CCEAL (Código de Conduta dos Encarregados de Aplicação da Lei) e o (2) PBUFAF (Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo), aparecem nas doutrinas e resoluções de muitas polícias no Brasil. Não há dúvida quanto a sua importância, dado que além de serem legitimados em órgãos internacionais e aceitos em muitos países, ainda recebem todo cuidado relacionado aos direitos humanos. Não ao caso, portanto, a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP, o Ministério da Justiça e a Secretaria de Direitos Humanos (SEDH) da presidência da República elaboraram em conjunto uma portaria - no dia 31 de dezembro de 2010<sup>6</sup> - no intuito de regular a utilização da força física e de armas de fogo por profissionais de segurança pública.

Na realidade, o objetivo da portaria se reveste de uma importância muito maior, dado que as polícias estaduais encontraram nela - após vários anos titubeando em normas internas - uma forma de diminuir gradativamente os índices de letalidade nas ações envolvendo os agentes de segurança pública - policiais federais, rodoviários federais, policiais estaduais (civil e militar), guardas municipais e policiais penais. Nos limites do presente artigo basta, nesse sentido, frisar algumas recomendações:

Parágrafo único. Aplicam-se às Diretrizes estabelecidas no Anexo I, as definições constantes no Anexo II desta Portaria.

(...)

---

<sup>6</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Gabinete do Ministro. Portaria Interministerial nº 4.226. **Estabelece Diretrizes sobre o Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública da Justiça**. Ministério do Estado da Justiça, Ministério de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília, 31 de dezembro de 2010. Disponível em JusBrasil.com.br: [https://www.jusbrasil.com.br/diarios/24028895/pg-27-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-03-01-2011?ref=previous\\_button](https://www.jusbrasil.com.br/diarios/24028895/pg-27-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-03-01-2011?ref=previous_button). Acesso em 08/05/2017.

1. O uso da força pelos agentes de segurança pública deverá se pautar nos documentos internacionais de proteção aos direitos humanos (...)
2. O uso da força por agentes de segurança pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência.
3. 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.
4. 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 terceiros.
5. 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.
6. Os chamados “disparos de advertência” não são considerados prática aceitável, por não atenderem aos princípios elencados na Diretriz n.º 2 e em razão da imprevisibilidade de seus efeitos.
7. O ato de apontar arma de fogo contra pessoas durante os procedimentos de abordagem não deverá ser uma prática rotineira e indiscriminada.
8. Todo agente de segurança pública que, em razão da sua função, possa vir a se envolver em situações de uso da força, deverá portar no mínimo 2 (dois) instrumentos de menor potencial ofensivo e equipamentos de proteção necessários à atuação específica, independentemente de portar ou não arma de fogo.

## 2 O MODELO DO USO DA FORÇA FÍSICA NA PMMG

Quanto ao objetivo de elucidar o uso da força física nos Cadernos Doutrinários da PMMG, é imperioso destacar o papel desempenhado pelos policiais, especialmente as atividades delineadas nos “Cadernos Doutrinários”. Como se sabe, o policial em atividade não é somente parte do Estado: *ele é o Estado em potencial* com sua visibilidade e possibilidade de coerção. No policiamento voltado para a “comunidade” este papel se intensifica ganhando força em conteúdo e magnitude. Ao aumentar a responsabilidade dos policiais, notadamente os que atuam “na ponta”, as organizações transferem para os profissionais da segurança pública maior poder estatal e maior responsabilidade quanto à ação desem-

penhada na sociedade. Em primeiro, porque se faz necessário sua presença ostensiva na região por um longo período de tempo e, em segundo, porque mais do que antes se fará necessário um policial qualificado e profissional no campo da manutenção da paz e não especificamente na implantação da lei visando a ordem.

A maior intensidade das atividades ostensivas do policial, provavelmente, pode acarretar problemas, como corrupção, conflitos, “macetes” no “não trabalho”, retrabalho e envolvimento indevido e particularizado com muitos privilégios (Muniz, 1999; Barros, 2005). Entretanto, são possibilidades que afetam o policiamento cotidiano, pois “não há dúvida que a polícia faz de tudo um pouco e um pouco de tudo”. No que toca à fala de um experiente sargento, cumpre destacar o Quadro 2, a seguir.

<b>Quadro 02</b>		
<b>CADERNOS DOUTRINÁRIOS DA PMMG</b>		
<b>Caderno Doutrinário Nº 01</b>	Intervenção policial, processo de comunicação e uso de força.	Manual Técnico-profissional nº 3.04.01/2013-CG Academia de Polícia Militar - Belo Horizonte - MG 2ª edição revisada - 2013
<b>Caderno Doutrinário Nº 02</b>	Tática policial, abordagem e tratamento às vítimas	Manual Técnico-profissional nº 3.04.02/2013-CG Academia de Polícia Militar - Belo Horizonte - MG 2ª edição revisada - 2013
<b>Caderno Doutrinário Nº 03</b>	Blitz Policial	Manual Técnico-profissional nº 3.04.03/2013-CG Academia de Polícia Militar - Belo Horizonte - MG 2ª Edição revisada - 2013
<b>Caderno Doutrinário Nº 04</b>	Abordagem a veículos	Manual Técnico-profissional nº 3.04.04/2013-CG Academia de Polícia Militar - Belo Horizonte - MG 2ª edição revisada - 2013
<b>Caderno Doutrinário Nº 05</b>	Prática Policial Básica – Escoltas policiais e condutas diversas	Separata do BGPM - Nº 92 Belo Horizonte, 06 de dezembro de 2011. Para conhecimento da Polícia Militar de Minas Gerais e devida execução, publica-se o seguinte Academia de Polícia Militar - Belo Horizonte - MG Edição de 2011.
<b>Caderno Doutrinário Nº 06</b>	Trânsito urbano e rodoviário	Manual Técnico-Profissional nº 3.04.06/2013-CG Regula a Prática Policial Militar Especializada de Trânsito Urbano e Rodoviário na Polícia Militar de Minas Gerais. Academia de Polícia Militar - Belo Horizonte - MG Edição de 2013

<b>Caderno Doutrinário Nº 07</b>	Radiopatrulhamento aéreo	Manual Técnico-Profissional nº 3.04.07/2013-CG Regula a Prática Policial Militar Especial de Emprego de Aeronaves na Polícia Militar de Minas Gerais. Academia de Polícia Militar - Belo Horizonte - MG Edição de 2013
<b>Caderno Doutrinário Nº 08</b>	Meio ambiente	Manual Técnico-Profissional nº 3.04.08/2013-CG Regula a Prática Policial Militar Especializada de Policiamento de Meio Ambiente na PMMG. Academia de Polícia Militar - Belo Horizonte - MG Edição de 2013
<b>Caderno Doutrinário Nº 09</b>	Policiamento montado	Manual Técnico-Profissional nº 3.04.09/2013-CG Regula a Prática Policial Militar Especial de Policiamento Montado na Polícia Militar de Minas Gerais. Academia de Polícia Militar - Belo Horizonte - MG Edição de 2013
<b>Caderno Doutrinário Nº 10</b>	Operações de controle de distúrbios	Manual Técnico-Profissional nº 3.04.10/2013-CG Regula a Prática Policial Especial de Policiamento de Choque na Polícia Militar de Minas Gerais. Academia de Polícia Militar - Belo Horizonte - MG Edição de 2013
<b>Caderno Doutrinário Nº 11</b>	Policiamento com cães	Manual Técnico-Profissional nº 3.04.11/2013-CG Regula a Prática Policial Especial de Emprego de Cães no Policiamento Ostensivo na PMMG. Academia de Polícia Militar - Belo Horizonte - MG Edição de 2013
<b>Caderno Doutrinário Nº 12</b>	Instrumentos de menor potencial ofensivo (IMPO)	Manual Técnico-Profissional nº 3.04.012/2013-CG Regula a Utilização de Armamentos, Equipamentos e Munições de Menor Potencial Ofensivo na Polícia Militar de Minas Gerais. Academia de Polícia Militar - Belo Horizonte - MG Edição de 2013
<b>Caderno Doutrinário Nº 13</b>	Defesa pessoal	Manual Técnico-Profissional nº 3.04.13/2013-CG Regula as Técnicas de Defesa Pessoal Militar na Polícia Militar de Minas Gerais. Academia de Polícia Militar - Belo Horizonte - MG Edição de 2013
<b>Caderno Doutrinário Nº 14</b>	Ciclopatrolha	Manual Técnico-Profissional nº 3.04.14/2013-CG Regula o Policiamento Ostensivo em Bicicletas na Polícia Militar de Minas Gerais. Academia de Polícia Militar - Belo Horizonte - MG Edição de 2013

Os 14 Cadernos Doutrinários da PMMG são primorosos, bem-acabados, estão disponíveis fisicamente e por meio eletrônico. São coloridos, por vezes, apresentados em preto e branco, com fotografias e gráficos trabalhados de acordo com as temáticas já mencionadas. Os direitos autorais são exclusivos da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e tem sua circulação restrita. No geral, seguem os padrões salientados na DIAO (Diretriz Auxiliar das Operações)<sup>7</sup> de vários anos, nos planos estratégicos da organização, doutrinas internas, bibliografias especializadas, documentos estaduais, nacionais e internacionais. No início de cada caderno encontramos os responsáveis pela organização e escrita, os colaboradores, os revisores e redatores. Também a missão, a visão organizacional e os valores da PMMG. Vários são os temas que perpassam os cadernos e, não poucas vezes, eles estão associados, a procedimentos, protocolos, técnicas, formas, fórmulas e modos de fazer policiamento.

No que respeita ao que a polícia faz, é notório, por meio dos títulos dos cadernos, o mosaico gigantesco do que a organização tem a pretensão de fazer. Pelo menos em teoria, pois, tal como jargão institucional, “na prática, a teoria é outra”. De todo modo, temos descritas a intervenção policial, o processo de comunicação, o uso de força física, tática policial, abordagem, tratamento às vítimas, blitz policial, abordagem a veículos à trânsito urbano, rodoviário, radiopatrulhamento aéreo, meio ambiente, policiamento com cães, policiamento montado, ciclopatrolha, operações de controle de distúrbios, instrumentos de menor potencial ofensivo (IMPO) etc.

Várias são os campos de ação da polícia militar. Os cadernos revelam a sua amplitude e o interesse organizacional de estar onipresente e onisciente nos acontecimentos cotidianos que podem colocar a ordem em questão. Além disso, os cadernos permitem corroborar argumentos que aparecem em muitas pesquisas: (1) a polícia ainda alimenta o “complexo de Deus” objetivando estar em frente e à frente de todas as possibilidades de ações no tecido social, (2) a polícia ainda caminha no sentido da institucionalização de suas atividades no intuito claro de atuar de acordo com a lei ou com normas regulamentadas na corporação, (3) continua a alimentar o fantasma de sua importância no sentido de sempre investir em si mesma, inclusive, ao legitimar ações repressivas revestidas de prática militares e (4) a polícia continua, pelo maior número de cadernos, normas e regras nacionais e internacionais a referendar ações repressivas em detrimento das atividades preventivas.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup>- Conferir Polícia Militar de Minas Gerais. *Diretriz Integrada de ações e operações do sistema de defesa social*. DAOp (Diretoria de Apoio Operacional). Versão compacta. Centro de Pesquisa e Pós-graduação. Belo Horizonte, 2010. As diretrizes trazem muitas ações do que a polícia faz. A versão compacta, com 331 páginas é para dar conta das ações da instituição policial, ou como o título indica, traçar diretrizes para tudo que a polícia faz.

<sup>8</sup>- Vale mencionar que a polícia ainda tem um “Portfólio de Serviços Operacionais”, nas quais agregam aos seus serviços outras ou muitas ações. Uma boa análise foi feita por Limoni (2016), em artigo que deixa clara e vidente o grande mosaico que são as ações da polícia.

## 2.1 A POLÍCIA E A FORÇA FÍSICA

No que respeita às ações da Polícia Militar de MG sobre o uso da força física e de armas não deve ser ao acaso que o Caderno nº 01 serve de abertura para não somente apresentar o trabalho da PMMG, mas também para circunscrever uma das ações mais difíceis da ação policial, especialmente quando reina a anomia, a desordem e o descontrole. Como vimos, cumpre à polícia - por atribuição estatal - o uso legítimo da violência/força tendo como problema o “como” ela é utilizada e em “quais circunstâncias”. Nesse caminho, uma das primeiras regras do caderno é:

A força aplicada por um policial militar é um ato discricionário, legal, legítimo e profissional. Pode e deve ser usada no cotidiano operacional, sem receio das consequências advindas de seu emprego, desde que o policial militar cumpra com os princípios éticos e legais que regem sua profissão. Deve ficar claro para o policial militar que o uso de força não se confunde com violência, haja vista que esta última é uma ação arbitrária, ilegal, ilegítima e não profissional (Caderno nº 01, p 76).

A despeito do atraso histórico é louvável o documento que tenha por finalidade delinear a ação policial. Não é comum, e os meios de comunicação não deixam a opinião pública esquecer, a existência de ações policiais ilegítimas, ilegais e não profissionais tal como reza o documento acima. A violência policial, dificilmente não confundida com a força policial, não segue pormenorizadamente o descrito nas normas e regras institucionais. A questão é de difícil manejo e carrega sua complexidade, dado que a polícia atua em várias esferas de sociabilidades e de diferentes formas. A força, após exaurida toda forma de negociação, deve ser utilizada em casos esporádicos e excepcionais. E cabe sua utilização quando em xeque se encontra a ordem e a paz pública:

O policial militar poderá usar a força no exercício das suas atividades, não sendo necessário que ele ou outrem seja atacado primeiro, ou exponha-se desnecessariamente ao perigo, antes que possa empregá-la. O seu emprego eficiente requer uma análise dinâmica e contínua sobre as circunstâncias presentes, de forma que a intervenção policial resulte num menor dano possível (Caderno nº 01, p. 79).

Obviamente, cabe aos policiais militares, praças e oficiais, o constante aperfeiçoamento, estudos, pesquisas, cursos, seminários e, se possível, criação de meios e técnicas visando o uso da força e de armas de pequeno ou grande potencial ofensivo. Também é esperado o bom senso, a capacidade de negociação, mediação e persuasão. Todavia, não devemos esquecer que a utilização da força é - por natureza - uma relação social e, como tal, é passível de descontrole e intangibilidade. Visando a legitimidade da ação do policial na utilização da força, no Caderno em apreço destacam-se os seguintes princípios:

**1 - Princípio da Legalidade** – parte-se do pressuposto da necessária e obrigatória ação policial com base na lei vigente. Os administradores de polícia acreditam que cumprem aos policiais “a utilização de força para a consecução de um objetivo legal e nos estritos limites do ordenamento jurídico”. A questão é complexa, dado que não consta que policiais andem com documentação jurídica em viaturas, a cavalo, em motos ou a pé. Mais que isso, a maioria das ações se baseiam na “moralidade” e no “saber fazer” construído pelo policial em sua ação cotidiana. Essa ação moralmente ordenada e cognitivamente elaborada, aparentemente, funciona muito mais do que os registros, as leis e as normas escritas. De todo modo, a lei, as normas e as regras devem servir como parâmetros e limites de ação, visando o não cometimento de ilegalidades.

**2 - Princípio de Necessidade** – o caderno segue o que vem descrito nos documentos já mencionados. Cabe ao policial a avaliação do nível de força a ser utilizado em determinada ocasião. Trata-se de um princípio relacional no qual o agente, muitas vezes em segundos, avalia e decide pela necessidade e intensidade da força. A organização parte do princípio que o uso da força deve estar relacionado à intensidade do conflito. Nesse caso, nada como um “policiamento pedagógico”, no qual os agentes são capazes de analisar, decidir e educar o outro para negociação. Educação além dos limites do seu significado, como o de levar “o outro” para outro lugar, ou seja, espera-se do policial a capacidade de modificar a perspectiva daquele que está em eminência de entrar em conflito, cuja finalidade maior é a não utilização da força tornando qualquer ação desnecessária. Em outras palavras, ao policial cumpre inviabilizar o princípio de necessidade.

**3 - Princípio da Proporcionalidade** - o presente princípio é de suma importância, dado que seguindo as diretrizes do Caderno, “o nível de força utilizado pelo policial militar

deve ser compatível, ao mesmo tempo, com a gravidade da ameaça representada pela ação do infrator, e com o objetivo legal pretendido” (Caderno nº 01, p. 77). Longe das linhas frias do manual, em questão está toda habilidade do policial, sua capacidade de antecipação, verbalização, negociação e percepção da proporcionalidade do uso da força. Isso quer dizer que ao policial, notadamente o da ponta, cumpre verificar o “uso dos pesos e das medidas a serem tomadas para uma ação”. Em certos casos, nos quais, proporcionalmente a força da polícia é menor, o mais adequado seria, aparentemente, o pedido de reforços para o Estado virar o jogo da força. Em outras palavras, a proporção de tudo aquilo que o policial pode utilizar em uma determinada ação tem que necessariamente ser maior daqueles que estão por entrar em desacordo. É claro que nessa conjuntura estamos nos referindo à possibilidade do uso de armas não letais e até as que podem resultar em morte. Como vimos, o policial deve estar presente no local e no momento certo onde algo está acontecendo e está por acontecer e que é necessário que alguém faça alguma coisa (Bittner, 2003). Ao contrário dessa análise é apostar em uma polícia ineficiente ou na ineficácia da ação policial.

No caso de Minas Gerais, os documentos apontam que a polícia utiliza o Modelo de Uso da Força baseado no molde norte-americano FLETC (Caderno nº 01, p.85).<sup>9</sup> Em geral, não somente em Minas, mas as polícias utilizam o gráfico que se apresenta em degraus e em camadas com cores diferenciadas no intuito de mostrar como se encaixam os princípios da moderação é da conveniência. O ideário é tentar demonstrar a variedade da força em dosagem tendo como pano de fundo a situação (Rodrigues, Sampaio e Oliveira, 2015). Nesse sentido, o “modelo mineiro” assim se apresenta:



Figura 01 - Modelo de uso da Força

<sup>9</sup> - À guisa de informação o Modelo FLETC foi aplicado pelo Centro de Treinamento da Polícia Federal de Glynco (Federal Law Enforcement Training Center), Geórgia, Estados Unidos da América (EUA). Foi amplamente utilizado pela Polícia do Rio de Janeiro.

Pode-se observar que a PMMG adaptou o modelo piramidal e seguiu uma linha quadrangular modificando os preceitos já conhecidos em outros modelos de uso da força. Importante observar a “presença policial” como determinante de força, o que nos leva a pensar sobre a materialidade simbólica do corpo do policial fardado, armado e equipado<sup>10</sup>, a verbalização que se apresenta em toda escala de força e a possibilidade do abordado ser cooperativo, o que, em tese, não necessitaria de escalonamento. De todo modo, é preciso afirmar a releitura encontrada no caderno:

Caracteriza-se pelo uso de força de maneira seletiva. Trata-se de um processo dinâmico, no qual o nível de força pode aumentar ou diminuir, em função de uma escolha consciente do policial militar, de acordo com as circunstâncias presentes em uma determinada intervenção. Este dinamismo denomina-se uso diferenciado de força. Não é conveniente utilizar a terminologia uso progressivo de força, porque o termo progressivo nos remete à ideia somente de elevação (de escalada, de subida, atitude ascensional), sendo que, em muitos casos, o uso “regressivo” de força é apropriado, quando verificada a diminuição da violência do agressor (Caderno nº 01, p. 80).

Nota-se o cuidado ou a mudança de percepção do que a PMMG entende por proporcionalidade. O conceito apresenta-se como ação cujo poder pode ser aumentado ou diminuído. Ação de difícil mensuração tanto para o policial como para o abordado. Uma vez “no uso da força física”, a proporcionalidade é resultado e daquele que é abordado. A polícia deve partir do princípio que reforços podem ser acionados. A questão descrita no Caderno é a aposta na regressão da força o que - a nosso ver - limita todo o esquema da proporcionalidade que, *a priori*, já se iniciou. Em determinadas ações é óbvio que sua regressão pode sequer ter inexistido. Por outro lado, a simples presença policial é considerada uma força porque a organização entende que o policial é o próprio “Estado em movimento”, principalmente quando armado, equipado, a pé, sobre cavalos, com cães e em viaturas (Barros, 2005, 2014).

---

<sup>10</sup>- Consoante ao Caderno nº1 (p. 80 e 81), “entende-se por uso diferenciado de força o resultado escalonado das possibilidades da ação policial militar, diante de um potencial ameaça a ser controlada. Essas variações de níveis podem ser entendidas desde a simples presença e postura correta do policial militar (devidamente fardado, armado e equipado) em uma intervenção, bem como o emprego de recurso de menor potencial ofensivo e, em casos extremos, o disparo de armas de fogo”.

O modelo de uso da força da PMMG divide-se em duas partes: uma referente ao abordado e outra ao policial militar. A parte referente ao abordado possui quatro camadas e, a do policial militar o8 (oito). Provavelmente a organização supõe maior cuidado a ação policial, pois trata-se de uma atividade profissional e treinada. Também, como indica os cadernos, ao policial cabe exaurir todas possibilidades de negociação sendo o uso da força (no seu mais alto grau) excepcional. No quadro, ainda temos uma seta que, além de mostrar a possibilidade da proporcionalidade do uso da força (aumento e diminuição) ressalta a presença policial e o uso da verbalização em todas as etapas. Uma das principais possibilidades de negociação do policial é a verbalização, ponto já encontrado em obras teóricas e técnicas da própria PMMG. A fala é um elemento político e sua presença fardada é são elementos chaves para lidar com sujeitos passivos (Caderno nº 2).

Ainda sobre o modelo, é perceptível o risco que corre tanto o policial quanto o abordado. No primeiro caso, o policial aparentemente opera seguindo os “estados de prontidão”: o estado vermelho (estado de alarme) é o mais crítico, pois denota a intenção ou a possibilidade do uso de armas e da força corporal para dissuadir o abordado. Obviamente, a percepção do policial reflete a atitude do suspeito que do outro lado pode estar em “estado cooperativo” ou, o mais crítico, em “estado de prontidão resistente ativo (agressão letal)”. O modelo exposto ainda utiliza as cores branca (na seta) significando estado de relaxamento, a cor amarela (estado de atenção), o laranja (estado de alerta) e o vermelho. Não apresentam a cor preta (estado de pânico). Tal como exposto no caderno é possível pensar que ao policial não é permitido o “estado relaxado”, dado que neste lugar “o policial militar encontra-se despreparado para um eventual confronto e, caso uma intervenção seja necessária, aumentará consideravelmente os riscos e comprometerá a sua segurança individual e a de sua guarnição” (Caderno nº 01). Logo, não deve ser por acaso que policiais andam doentes, em desespero, fazendo uso de drogas lícitas e tendo problemas no círculo familiar. A figura do “inimigo” sempre presente aumenta a carga afetiva e o peso emocional, características das profissões que cuidam do outro. A situação se torna mais complexa quando o policial incorpora a figura de autoridade sem controle, do agente que vence o tempo, do soldado invencível e do super-homem capaz de salvar o país, o mundo e a humanidade (Barros, 2005, 2011).

Ainda em relação ao modelo mineiro, a seta não interrompe a possibilidade da conversa o que pode alterar a proporção da força. A atitude do policial se modifica de acordo com a ação do abordado. Dito de outra forma, dependendo da ação do suspeito e a per-

cepção de risco do policial, pode-se esperar uma ação à altura que corresponda à iniciativa dos atores em tela. Os níveis são crescentes e decrescentes, de baixo para cima, e de cima para baixo. Trata-se de uma leitura da PMMG, próxima aos modelos nos quais a presença policial como nível de força não está associada a qualquer camada.

É preciso dizer que o uso da força faz parte do poder discricionário da polícia e que não deixa de ser “um aspecto essencial do trabalho policial”. De acordo com Muniz (2008, p. 02):

Na língua portuguesa o termo discricionarieidade reporta-se à natureza ou à qualidade de um ato sem condições ou restrições que se exerce com discricião, isto é, que se executa com discernimento, sensatez, prudência, reserva e, até mesmo, de maneira sigilosa. Na ordem do senso comum refere-se, ao mesmo tempo, ao exercício do arbítrio e a sua conversão em ações arbitrárias, indesejáveis.

Obviamente, sabemos que na prática - e a autora citada trabalha a temática exaustivamente (Muniz, 1999, 2008, 2010) - o policial faz uso do “saber-fazer”, de práticas aprendidas com “os mais antigos de casa” ou no cotidiano laboral. Esse saber é conhecimento cognitivamente compartilhado e legitimado na organização e faz parte do que a polícia é. Nas palavras da autora mencionada:

Diante da impossibilidade real de poder se antecipar a qualquer elemento de singularidade, contingência, acaso ou surpresa intrínsecos às demandas dos cidadãos, a oportunidade mesma da intervenção policial se dá exatamente pela tomada de decisões discricionárias. Delas se extrai um acervo de conhecimentos, um saber prático, um fazer policial. Revela-se uma práxis que orienta a rotina policial e evidencia que o conjunto de leis existentes é uma entre outras referências relevantes a serem consideradas no processo decisório. Estas decisões, por sua vez, resultam da convergência entre os determinantes políticos, legais, normativos e técnicos que informam o mandato policial e as exigências contextuais e idiossincráticas oriundas de cada situação particular. Delas se extrai um acervo de conhecimentos, um saber prático, uma práxis que orienta o comportamento policial, no qual o conjunto de leis existentes é uma entre outras referências relevantes a serem consideradas (Muniz, 2008, p. 02)

Muniz (1999, 2008) pondera que no uso do poder discricionário referente à força, o seu uso efetivo dependerá da compreensão prática das relações de causa e efeito entre o policial e o suspeito, forjando uma avaliação e, por ressonância, uma resposta. O trabalho policial não é ao acaso revestido de complexidade, uma vez que não se mede a discricionariedade e tampouco é possível controlá-la quando já desencadeada. Como se sabe, de acordo com Reiner (2002), pode-se verificar o resultado e o produto da ação, mas estamos distantes de antecipar uma ação quase natural e “automática” muito vigente na polícia e que se arrasta por anos no *modus operandi* e na subcultura policial, especialmente nas atividades levadas em efeito pelos policiais que atuam na ponta.

Em relação ao modelo mineiro, é lícito afirmar que em confronto com o outro, o policial militar deve se adequar ao nível de força necessário. Lembrando que no modelo em análise a presença policial já é um nível de força a ser considerado. Por outro lado, longe da escolha policial, pode ser necessário e obrigatório o uso da força porque o abordado nem sempre reage conforme o esperado. Assim, a resposta policial se pauta orientada pela atitude do “suspeito” abrindo o trabalho policial a críticas ou, no menos esperado, à violência e crueldade (Belli, 2004). As palavras podem ser duras, mas é difícil, em certas ocasiões, justificar a utilização de um determinado nível de força. Como saber o nível da força necessária para controlar o abordado? No calor do momento a decisão é difícil e a responsabilidade recai sobre os policiais mais experientes. Não se deve apostar que a polícia sempre utilizará a intensidade máxima de força. O uso dela depende de muitas variáveis e muitas delas são reversíveis e outras não o são quando desencadeadas. O fato é que cumpre ao policial militar o controle da intensidade do ato da força. Somente dele depende a certeza da quantidade exata de manuseio da força objetivando cooperação. Trata-se de um ato subjetivo, carregado de incertezas no início dos acontecimentos, portanto, de difícil controle.

De acordo com o modelo em questão, quanto maior se sobe na escala de força, maior é a proporção dela e, por ressonância, maior é a necessidade de justificá-la (Reiner, 2002). O resultado almejado, caso existam resistências, violências e agressões, é a adequação perfeita da ação de força ao resultado esperado, o retorno à ordem e a tomada do controle da situação. Não cabe ao policial a manutenção da força total, mas sim sua adequação de acordo com a queda de resistência do abordado e o retorno da normalidade e do equilíbrio da situação. No documento em análise a questão aparece da seguinte maneira:

O uso de força depende da compreensão das relações de causa e efeito entre as atitudes do abordado e as respostas do policial militar. Isto possibilitará uma avaliação prática e a tomada de decisão sobre o nível mais adequado de força. Mentalmente, o policial militar percorre toda a escala de força em um tempo curto e escolhe a resposta mais adequada ao tipo de ameaça que enfrenta. Se, ao escolher uma das alternativas contidas em um determinado degrau do modelo do uso de força e esta vier a falhar ou as circunstâncias mudarem, ele poderá aumentar ou diminuir o grau de submissão do agressor, elevando ou reduzindo o nível de força empregado. Isso significa que a correspondência dos degraus (ameaça do abordado e nível de força policial) poderá sofrer alterações em função de variáveis, tais como: porte físico do abordado, supremacia numérica de agressores, dentre outros. Essa dinâmica, entre os níveis do uso de força, deve ser realizada de um modo consciente, com ética e profissionalismo, nunca prevalecendo os sentimentos como a raiva, o preconceito ou a retaliação. A avaliação dessas variáveis propiciará, ao policial militar, o equilíbrio de suas ações (Caderno, nº 01, p. 85 e 86).

Desnecessárias muitas linhas para descrever algumas ações em relação ao uso ostensivo e discricionário da força. Chega a ser hilário nos documentos encontrar que cumpre ao policial militar atenção, firmeza de ação, direção nos procedimentos, cortesia, serenidade, bom senso, adaptabilidade, boa conduta, educação, competência, memória, decoro de classe, bons costumes, honra pessoal, idoneidade, responsabilidade, coragem, liderança, cuidado, dinamismo, pro-atividade, disciplina, boa fluência verbal, capacidade de organização, planejamento, bom condicionamento físico, habilidades em defesa pessoal, justiça, respeito, paciência, imparcialidade e transparência em suas ações. Os cadernos, em quase sua totalidade, descrevem aqui e ali a necessária “avaliação e diminuição de riscos”, presteza na ação, preservação de áreas de segurança, monitoramento dos pontos de foco, controle dos pontos quentes, controle de perímetros e supremacia de força.

A lista de ações para o uso de força é extensa, cabendo ainda ao policial a utilização do “elemento surpresa reduzindo o tempo de reação do abordado” (Cadernos, números 01, 02, 10 12), rapidez e agilidade no trato com o suspeito, evitando afobamentos e resultados inesperados; ação vigorosa em postura firme, imperativa, principalmente no seguimento de ordens e, finalmente, atenção às iniciativas e determinações provenientes da “unidade de comando”, pois é de responsabilidade do policial militar “ser sempre firme”, “correto”,

“íntegro”, ter ciência do seu lugar, tarefa e função específica em uma determinada intervenção, respeitando e recorrendo com presteza à cadeia de comando.

Já dissemos que é louvável a iniciativa em documentar ou burocratizar algumas ações da polícia, principalmente dos policiais que atuam na ponta que, no geral, lidam com trabalhos sociais que independem de suas forças e capacidades. Mas é necessário lembrar que na prática a polícia é outra. A teoria, no linguajar dos policiais, ou mesmo o que se aprende nas academias, “fica na porta dela ou na primeira atividade ostensiva na rua”. Este “policiamento verdadeiro e de fato”, “longe do cafezinho e do ar condicionado” é dever ou privilégio de praças e de alguns oficiais que passaram a fazer trabalho ostensivo nas ruas. Logo, o que se discute são os mecanismos técnicos da ação policial e em qual conjuntura política ela está inserida. Não é surpresa o trabalho de Muniz e Proença Jr. (2007), acerca da “politicagem” e dos arranjos nos quais os policiais se envolvem. Barros (2007, 2011) também alertou para os “conchavos”, as “relações pessoais e patrimoniais que envolvem o policiamento cotidiano nas ruas. De lá para cá as pesquisas mostram as mesmas variantes e é sabido que o poder da polícia é exercido nos espaços públicos e “na calada da noite” ele se intensifica (Muniz, 1999; Barros, 2005, 2011). Vários policiais se acostumaram ao clamor de que “a polícia tem dono” e que “a polícia vai seguir o que o governo mandar”, por isso “as águas correm sempre para o mar” e “manda quem pode e obedece quem tem juízo”. A construção do “saber fazer” policiamento é constitutivo de uma cultura na qual agentes do Estado lidam com regras informais, de baixa legitimidade e muito frágeis. Sem dizer que a polícia militar, pouco ou nada lida cotidianamente com a lei. Como já exposto à exaustão por trabalhos clássicos como Bittner (2003) e Reiner (2004) a polícia é no todo ou em parte um complexo serviço social. Daí ser compreensível o porquê de um policial jovem em plena ação, notadamente em uma “ocorrência de destaque”, acionar o comandante ou tentar nas relações sociais de compadrio fazer com que a ocorrência se resolva da melhor maneira possível.

Não pode ser ao acaso que policiais mais antigos “estão loucos para aposentar” e que os mais jovens devem “correr atrás” para “pegar um lugar melhor na PMMG”. Em tela está o velho mundo relacional brasileiro, no qual os policiais se arranjam como podem e nas ruas “tiram o serviço” tendo como companhias privilegiadas os clientes de toda ordem como quer Muniz (2008). De todo modo, a ação policial, em redes de sociabilidades onde se adota um policiamento assentado em hierarquias múltiplas, próprias da cultura brasileira, se torna frágil e carente de legitimidade e poder. Nas palavras de Muniz e Proença (2008):

A tensão entre as demandas públicas por policiamento e as pressões de clientelas por serviços privilegiados de proteção é vivida diferenciadamente por cada polícia, por cada policial. A interpenetração dos propósitos universais e impessoais do mandato policial com as solicitações particulares e pessoais das clientelas conforma o contexto de trabalho policial, que pode pender mais para um lado ou para o outro. Ao mesmo tempo em que roga pelo profissionalismo policial, vive-se a ingerência constante em todos os níveis da ação de polícia. (...) No limite, chegamos a ter uma polícia desautorizada, para quem o uso excessivo da força e a mercantilização de sua autoridade podem ser as únicas alternativas diante do questionamento de sua própria legitimidade (Muniz e Proença, 2008, p. 4 e 5).

É nesse pêndulo que encontramos uma polícia com dificuldade em operacionalizar no mundo da lei sob a ordem. Os cadernos operacionais certamente servem como luva no auxílio do trabalho diário. Todavia, não se dá bem o policial que não navega no mundo relacional. Sua ação pode se tornar perigosa em relação a quem ele não conhece. Talvez por isso a polícia não trabalhe “no momento exato” e sua ação é o que Reiner (2002) chamou de “polícia do depois”. Arriscar sem doutrina e treinamento é comum, mas inaceitável para a polícia nos dias de hoje. A instituição peca nesse sentido ao não oferecer treinamento continuado e uma razão de existência para o policial incumbido do uso da força. Muito erram e são punidos, outros navegam na justiça e conseguem se sair bem. Casos de policiais que não sofrem qualquer punição devido sua ação são recorrentes nos noticiários demonstrando a necessidade de controle e responsabilização dos agentes que utilizam do Estado para dar luz ao seu trabalho.

### 3 CONCLUSÃO

A força física é perigosa e policiais a devem utilizar somente após o término de todas as possibilidades de negociação. A verbalização funciona como mecanismo de controle no modelo de força e certamente auxilia na leitura do cenário. A utilização de instrumentos de menor potencial ofensivo (IMPO) é exceção e o público só as vê em momentos de anomia e descontrole social. A importância do modelo de uso da força paradoxalmente está justamente no fato dele não ser utilizado. A ação repressiva da polícia joga por terra em questão de minutos todo um trabalho levado a efeito por anos. Sabemos que os seres

humanos são desconfiados em relação as ações estatais revestidas de violência. Também pudera, tempos de exceção, antidemocráticos e de polícia sem controle marcaram a ferro e fogo a alma do país.

O uso da força física é um problema que, por certo, ainda está por ser resolvido, explicado, analisado e aceito. Inclusive, por policiais que ainda entendem a repressão como o “verdadeiro trabalho de polícia”. Para eles, são essas ações que garantem o braço forte do Estado. As imagens sádicas na televisão, na internet e nos jornais, realçam o espetáculo da ação policial em um perigoso e estranho acordo entre polícia e sociedade. A “profissionalização” e o controle das ações policiais certamente abrem a possibilidade de uma polícia qualificada e competente. Mas outros ingredientes faltam nessa complexa receita.

A polícia não é a única instituição garantidora da ordem. É necessário lembrar do papel da família na socialização primária dos indivíduos e da socialização secundária provenientes de relações na escola, nas igrejas e outras instituições que também operam no controle social. Aos indivíduos recalcitrantes, que se faça cumprir a lei em seu devido processo penal, longe da força policial ostensiva. Acreditamos que é possível uma polícia associada aos direitos humanos, bastando que ela volte a ser protetora dos direitos fundamentais até mesmo contra o governo que opera no Estado por delegação.

É necessária a mudança da imagem institucional da polícia, basicamente o que Mary Douglas chamou de “pensamento institucional”. Esse empreendimento não deve ser fácil, pois parte do pressuposto que os policiais das novas gerações não vão praticar o “saber fazer” ou o pragmatismo das ações da “turma mais velha de casa”. A profissionalização da polícia e a criação de entidades de controle provenientes da sociedade civil, distantes dos tentáculos do Estado, podem trazer melhores resultados, haja vista que toda organização quando se fecha em si mesma tende a produzir e reproduzir subculturas que forjam uma teia impermeável a mudança. Evitar corporativismos, conchavos, negócios escusos e apoio a uma determinada clientela da sociedade é um caminho que pode levar a uma nova cultura policial, pois como já se disse “a boa polícia tem poucos números a mostrar”.

É de capital importância a integração de outros órgãos que atuam no controle social e com políticas sociais abrangentes. Não cabe uma polícia repressiva que acusa, utiliza força e busca “inimigos” e “indesejáveis” somente em bairros pobres e esquecidos pelos poderes públicos. Da mesma importância é toda ação voltada à educação continuada, sem ela é impossível uma “polícia pedagógica” com capacidade de levar o outro a outro lugar.

Modificar o cenário de medo da polícia é trabalho político e de longa duração. Nesse caminho são necessários recursos logísticos, simbólicos, políticos e sociais.

Finalmente, urge a presença do Estado Social, principalmente nas políticas voltadas à educação e a saúde. A polícia repressiva é o lado em que o Estado se mostra com recursos e, como tudo indica, o faz bem. Também é o momento onde a polícia é protagonista do teatro social. O problema reside é nas consequências. Nesse caso, a polícia sai perdendo: não raro é denunciada por outras instituições, por atores políticos e até pelos comandos que aproveitam para produzir bodes expiatórios para a mídia sensacionalista e sem lugar. Nesse sentido, é questão de tempo para que tudo o que a polícia faz recaia sobre a “sua razão de existência”. O que não seria problema caso o Estado assumisse coculpabilidade. Não ao acaso, estudiosos do assunto passaram a defender a desmilitarização da polícia. Apesar de suas raízes constitucionais o debate não é novo e tornou-se assunto obrigatório no campo das políticas públicas. O fato é que a polícia não se desvincula do protagonismo do Estado Penal onde utiliza a violência discriminadamente. A polícia preventiva, investigativa e que opera na repressão qualificada parece ser a proposta possível e entendida como democrática.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Lúcio Alves de. Violência, cultura “quase militar” e a questão do controle da polícia em regimes democrático. In: BORGES FILHO, N.; FILGUEIRAS, F. *Estado, direito e ética*. Ensaios sobre questões de nossa época. Juiz de Fora: Ed. Grambery, 2007, p. 119 - 143.

BARROS, Lúcio Alves de. Da polícia bilontra à polícia catatônica. *Revista Interseções* [Rio de Janeiro] v. 13 n. 2, p. 198-239, dez. 2011.

BARROS, Lúcio Alves de *et. al.* *Polícia, Política e Sociedade*. São Paulo: Ed. Delicatta, 2014.

BARROS, Lúcio Alves de. *Polícia e sociedade: um estudo sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial*. Tese – Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG. Belo Horizonte: FAFICH, 2005.

BAYLEY, David H.. *Police for the future*. New York: Oxford University Press, 1994.

BAYLEY, David H.. *Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa*. Trad. Renê Alexandre. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2001.

BEATO, Cláudio Chaves. Ação e estratégia das organizações policiais. Belo Horizonte, Revista *Alferes*, volume 15, n.º 51, abril/junho 2000. pp. 37 - 62.

BELLI, Benoni. *Tolerância zero e democracia no Brasil*. Visões da segurança pública na década de 90. São Paulo: Ed. Perspectiva.

BITTNER, Egon. *Aspectos do Trabalho Policial*. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Ed. EDUSP, 2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Publicada no Diário Oficial da União de 05/10/88.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Programa Nacional de Direitos Humanos*. Brasília, 1996.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Gabinete do Ministro. Portaria Interministerial nº 4.226. *Estabelece Diretrizes sobre o Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública da Justiça*. Ministério do Estado da Justiça, Ministério de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília, 31 de dezembro de 2010. Disponível em JusBrasil.com.br: [https://www.jusbrasil.com.br/diarios/24028895/pg-27-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-03-01-2011?ref=previous\\_button](https://www.jusbrasil.com.br/diarios/24028895/pg-27-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-03-01-2011?ref=previous_button). Acesso em 08/05/2017.

LIMONI, Herick Gonçalves, Polícia Militar e o pluralismo de suas atividades: uma instituição multifacetada. *Revista Alferes*, Belo Horizonte, vol. 26, nº 69, jul./dez., 2016.

MINAS GERAIS. Polícia Militar de Minas Gerais. *Diretriz Integrada de ações e operações do sistema de defesa social*. DAOp (Diretoria de Apoio Operacional). Versão compacta. Centro de Pesquisa e Pós-graduação. Belo Horizonte, 2010.

MONET, Jean-Claude. *Polícias e Sociedades na Europa*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2001.

MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2003.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. *Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 1999. 286 f. Tese de Doutorado em Ciências Políticas. Instituto de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1999.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira, PROENÇA Jr., Domício & DINIZ, Eugênio. Uso da força e ostensividade na ação policial. *Conjuntura Política* (Boletim de Análise n.º 06). Belo Horizonte, Departamento de Ciência Política / UFMG, abril de 1999.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira, PROENÇA Jr., Domício. *Um diagnóstico da segurança pública nas cidades: o desafio da responsabilização policial*. Rio de Janeiro, março de 2006. (mimeo)

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira, PROENÇA JR, Domício. Muita politicagem, pouca política os problemas da polícia são. Dossiê crime organizado. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, USP, v. 21, n. 61, 14 p, 2007.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira Discricionariedade e aplicação seletiva da lei na democracia. *Revista Ultima Ratio*, Rio de Janeiro. Editora Lumen Júris, v. 2, n. 2, p. 97-122, 2008.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. Da accountability seletiva à plena responsabilidade policial. In: CARUSO, Haydée; MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; CARBALLO BLANCO, Antônio Carlos. (Org.). *Polícia, Estado e sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit, 2007. p. 21-73.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; MACHADO, Eduardo Paes. Polícia para quem precisa de polícia: contribuições aos estudos sobre policiamento. *Revista CRH*, Salvador, volume 23, número 60, setembro/dezembro, 2010.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JR, Domício. Bases conceituais e métricas e padrões de medida de desempenho policial. In: CARUSO, Haydée; MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; CARBALLO BLANCO, A. C. (Org.). *Polícia, Estado e sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit, 2007.

ONU (Organização das Nações Unidas) *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. UNIC / Rio / 005 - agosto de 2009. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em 08/05/2017.

PAIXÃO, Antônio Luiz. *A política da polícia*. Estudos Implementares, Fundação João Pinheiro: Belo Horizonte, 1993. (mimeo)

PINHEIRO, Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento. Polícia e consolidação democrática: o caso brasileiro. In PINHEIRO, Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento (et. al.) *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 1998.

REINER, Robert.. Processo ou produto? Problemas de avaliação de desempenho policial individual. In: BROUDEUR, Jean-Paul (Org.) *Como reconhecer um bom policiamento*. Problemas e temas. São Paulo: Edusp, 2002. p. 83 – 102.

REINER, Robert. *A política da polícia*. São Paulo: Ed. EDUSP, 2004.

RODRIGUES, Adriano da Costa; SAMPAIO, Katrilin Paranhos Amaral; OLIVEIRA, Túlio Carlos Vaz de. Novo modelo do uso legal da força: cultura e implementação – pela reconstrução das práticas policiais. *Cadernos de Segurança Pública* | Ano 7, Número 06, julho de 2015.

SANDES, Wilquerson Felizardo Sandes. Uso não-letal da força na ação policial: formação, tecnologia e intervenção governamental<sup>1</sup> *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 1, Edição 2, 2007.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, número 17, vol. 47, 2003.

SOARES, Luiz Eduardo. *Desmilitarizar*. Segurança Pública e Direitos Humanos. São Paulo: Ed. Boitempo, 2019

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Parâmetros para a conceituação constitucionalmente adequada da segurança pública. In: OLIVEIRA, Fátima Bayma de et. al. *Desafios da gestão pública de segurança*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

# DOENÇAS RARAS E DIREITO À SAÚDE: UMA BREVE ANÁLISE SOCIOJURÍDICA DE ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS (TJMG)

*Gilmara Alves Carvalho*<sup>1</sup>

*Huener Silva Gonçalves*<sup>2</sup>

**RESUMO:** Reverberação do trabalho de conclusão de curso, o presente artigo objetiva problematizar introdutoriamente e sociojuridicamente a busca pelo direito à saúde dos pacientes acometidos pelas doenças raras nos tribunais. Tendo como amostragem os acórdãos publicados pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), entre os anos de 2002 e março de 2019, pretende-se, a partir dessas fontes, delinear um perfil sociojurídico desses casos neste espaço do direito, apresentando como variáveis a quantidade de recursos por ano, gênero e idade do requerente, qual o tipo de doença ou agravo à saúde, o tipo de medicação ou tratamento requerido, alvo da ação jurídica (particular, União, Estado ou Município) e o posicionamento do juiz em face do requerente.

**Palavras-chave:** Doenças raras; Acórdãos; TJMG

**ABSTRACT:** Reverberation of the course conclusion work, this article aims to problematize the search for the right to health of patients affected by rare diseases in court, introductory and socio-legally. Taking as a sample the judgments published by the Court of Justice of Minas Gerais (TJMG), between 2002 and March 2019, it is intended, from these sources, to outline a socio-legal profile of these cases in this space of law, presenting as

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito da Faculdade ASA de Brumadinho

<sup>2</sup> Professor da Faculdade ASA de Brumadinho, lecionando disciplinas na área de Ciências Humanas. Técnico em Assuntos Educacionais CEFET-MG. Mestre e Doutorando do Programa de Pós-Graduação em História da UFMG.

variables the amount of appeals per year, gender and age of the applicant, what type of disease or health problem, the type of medication or treatment required, subject to legal action (private, Union, State or Municipality) and the judge's position in applicant's face.

**Keywords: Rare diseases; Judgments; TJMG**

## PROBLEMATIZANDO BREVEMENTE O ACESSO AO DIREITO AO TRATAMENTO À DOENÇA RARA

Segundo a Organização Mundial da Saúde – OMS, considera-se uma doença rara aquela que afeta até 65 pessoas em cada 100 mil indivíduos, ou seja, 1,3 pessoas para cada 2.000 indivíduos, em outras palavras, doença rara seria aquela que afeta um pequeno número de pessoas quando comparado com a população total. (BRASIL, 2013; FONSECA, 2014). Há diversos sinais e sintomas que veem a caracterizar as doenças raras, ademais, podem variar não apenas de doença para doença, mas também, de pessoa para pessoa. Alguns sintomas ou sinais que se manifestam, muitas das vezes são similares aos de doenças comuns, o que dificulta o diagnóstico desse tipo de doença rara, acabando por ocasionar danos físicos e psíquicos tanto aos pacientes quanto a seus familiares.

No Brasil, os portadores de doenças raras têm enfrentado variados obstáculos para tornar concreto o seu direito à saúde junto ao Sistema Único de Saúde (SUS). É sabido que os governantes têm a responsabilidade de garantir o citado direito a esses indivíduos, uma vez que, de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), a saúde é direito de todos e dever do Estado<sup>3</sup>.

Embora o direito a saúde seja dever do Estado, devendo a União, Estados e Municípios atuarem de forma participativa, tendo em vista o princípio da reserva do possível, o tem-se notado é o limitado o fornecimento de medicamentos e tratamentos aos pacientes acometidos com doenças raras por esses entes federativos, mesmo após a Portaria 199/2014, de 30 de janeiro de 2014, que criou a Política de Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras no SUS (BRASIL, 1988; 2014). Tal situação decorre do fato de que a socieda-

---

<sup>3</sup> Segundo o art. 196 da CRFB/88, a “saúde é direito de todos e dever do Estado, cabendo ao Estado, garantir mediante políticas sociais e econômicas redução dos riscos de doença e de outros agravos e o acesso universal e igualitário as opções e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”, já o art. 6º da mesma lei, refere-se ao direito a saúde como um direito social (BRASIL, 1988).

de apresenta necessidades infinitas para o Estado. No entanto, o Estado possui reservas limitadas, não tendo verbas suficientes para arcar com despesas deste porte (SILVA, 2007).

Tendo em vista a dificuldade do acesso ao tratamento de doenças mais comuns, mais complexo é quando o assunto é doenças raras, sendo que a atenção a esse tipo de doença é pequena e o investimento ainda menor. No Brasil, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), há aproximadamente 13 milhões de pessoas acometidas por doenças raras. As doenças raras afetam 65 a cada 100 mil pessoas. Cerca de 20% dessas doenças são infecciosas, inflamatórias e autoimunes, enquanto 80% delas vêm de origem genética, sendo as pessoas diagnosticadas com esse tipo de doença ao longo do tempo (MELO; MELLO, 2017).

O custeio do tratamento dos pacientes acometidos com doenças raras é altíssimo, fazendo com que os pacientes não tenham condições financeiras de arcarem com as despesas do tratamento e, portanto, recorrem ao SUS. Diante desse cenário, o Estado tem se esquivado em custear o tratamento dos pacientes acometidos com doenças raras, fazendo que esses enfrentem grandes dificuldades em relação ao acesso ao tratamento. Mediante a isso, pacientes que dependem do SUS para a realização do seu tratamento, veem-se obrigados a recorrerem na justiça em busca da efetivação de seus direitos ao tratamento (MELO; MELLO, 2017). Acontece que nem mesmo a ordem judicial tem garantido o fornecimento dos medicamentos, devido a essas falhas pacientes acabam morrendo enquanto esperam pelo efetivo tratamento (MG2, 2018).

Em especial, no estado de Minas Gerais, tem-se presenciado corriqueiramente pela mídia o drama de pacientes mineiros acometidos com doenças raras que dependem do SUS para a efetivação do tratamento. Dos 625 medicamentos fornecidos pelo SUS em Minas Gerais, 62 deles estão em falta, pacientes esperam há mais de um ano por medicamentos, ainda há relatos de que a falta de medicamos deriva-se dos débitos pendentes que o Estado tem para com os fornecedores (MG2, 2018). Em suma, o paciente tem seu direito à saúde, à dignidade humana e a vida violados, enquanto aguarda pela resposta do Estado quanto a sua demanda pelo tratamento.

## **UM BREVE QUADRO DA EMERGÊNCIA DO DIREITO À SAÚDE DOS PORTADORES DE DOENÇA RARA COMO POLÍTICA DE SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL**

Até os anos de 1980, as doenças raras ainda não eram vistas como uma questão de saúde pública, somente a partir dessa data, começa-se as primeiras iniciativas para que

esse quadro fosse revertido, passando até mesmo a integrar a agenda das autoridades governamentais. Em 1983, os Estados Unidos, por intermédio da promulgação da lei de incentivo ao Desenvolvimento de Drogas Orfãs - Drug Act, passa a ser o primeiro país a criar políticas de acesso, logo em seguida, Japão (1993), Canadá (1996), Austrália (1998) e China (1999). Logo, somente nos anos de 2000, o Brasil passa a tomar medidas em relação ao tema. (INTERFARMA, 2018).

Destarte, em 2001 cria-se o programa de triagem neonatal, regulamentado por intermédio da Portaria GM/MS 822, voltada, principalmente para doenças de causa genética. (BRASIL, 2001). Somente a partir da publicação da Portaria GM/MS 199/2014, de 30 de janeiro de 2014, que “institui a Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras, aprova as Diretrizes para Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e institui incentivos financeiros de custeio”, que, apesar de todas as dificuldades ainda encontradas, o Brasil passou a contar com ações voltadas aos portadores de doenças raras (BRASIL, 2014).

O acesso a medicação para o tratamento desse tipo de enfermidade em Minas Gerais se dá pelas Farmácias de Minas do Programa Estadual de Assistência Farmacêutica, cuja distribuição estaria garantida no Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF) devidamente padronizadas pelo Ministério da Saúde (MINAS GERAIS, 2018).

No âmbito do Poder Legislativo, projetos de lei vem sendo apresentados com o intuito de consolidar e ampliar o direito. No Congresso Nacional, por exemplo, entre os mais recentes, encontra-se o PL 3302/15, de autoria do Deputado Federal Pedro Cunha Lima (PSDB-PB), que objetiva garantir um financiamento público mínimo para pesquisas que resultem em medicamentos órfãos, designação dos usados para o tratamento de doenças raras. Já a Deputada Mariana Carvalho (PSDB-RO), defende no PL 5998/16 a criação de critérios para a inclusão de medicamentos órfãos no SUS. Ela também propôs o PL 4818/16, que autoriza o acesso aos acometidos com doenças graves ou raras a medicações em fase experimental. A criação de um cadastro de brasileiros acometidos por doenças raras, atualizado a cada 4 anos, é o que pede o PL 705/19 do Deputado Célio Studart (PV-CE). Em um dos três projetos apresentados sobre a temática, o deputado Sérgio Vidigal (PDT-ES) sugere a criação da Semana Nacional de Conscientização sobre Doenças Raras (PL 1149/19). (CÂMARA, 2018). Ademais, destacam-se o PL 4345/16, que recomenda a organização de centros para tratamento de doenças raras, o PL 1215/15, que inclui os portadores de doenças raras entre os públicos com prioridade de atendimento em repartições públicas e bancos. No

Senado tramita 9428/17, que propõe a criação do Dia Nacional da Informação, Capacitação e Pesquisa sobre Doenças Raras (CÂMARA, 2018).

## O DIREITO AO TRATAMENTO DE DOENÇAS RARAS NOS TRIBUNAIS: O CASO DO TJMG.

Segundo Charles Rosenberg, os Tribunais e as Cortes se configuram como espaços de negociação de definição da doença, uma vez que ações relacionadas à saúde pública e particular promovem a circulação de conhecimentos e saberes sobre a temática. O historiador menciona, como exemplo, a situação em que um tribunal se vê obrigado a avaliar uma declaração de inocência de um réu por razão de insanidade em um caso (ROSENBERG, 1977).

Diante do contexto de judicialização da questão, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) criou órgãos no intuito de instruírem aos magistrados sobre a importância do fornecimento de medicamentos e a efetivação de tratamentos para os acometidos por doenças raras no âmbito o SUS, com fins de garantia do direito à saúde da população (INTERFARMA 2018).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) também tem desempenhado importante papel no processo de acesso público aos medicamentos órfãos. No mês de maio de 2017, a primeira turma do STJ interrompeu todos os processos em tramitação referente à temática, ressaltando a obrigação estatal de fornecer medicamentos órfãos não disponibilizados pelo SUS, independente do custo. De acordo com o ministro Benedito Gonçalves, poderá ocorrer o fornecimento da medicação, via judicial, pelo poder público, desde que seja observado a ausência do mesmo no SUS, que ela tenha registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, que o requerente apresente um laudo médico, que comprove necessidade da mesma para sua terapia, e documentação comprobatória de hipossuficiência financeira, impossibilitando a sua aquisição (INTERFARMA, 2018).

Desde o ano de 2016, dois recursos aguardam decisões no Supremo Tribunal Federal (STF), em que, de maneira geral, tratam da obrigação estatal em prover drogas de alto custo para pacientes hipossuficientes e que não cadastradas na ANVISA. Desde a morte do ministro Teori Zavascki, a decisão sobre os dois requerimentos encontra-se suspensa (INTERFARMA, 2018).

Ainda assim, em novembro de 2017, a Ministra Cármen Lúcia, presidente do STF naquela época, em resposta à Suspensão de Tutela Antecipada (STA) 860, proposta pela Prefeitura Municipal de Niterói, RJ, decidiu por manter a decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), que determinou à Fundação Municipal de Saúde de Niterói (RJ) o provimento de medicação a uma portadora de doença rara. (SUPREMO, 2017).

Pouco diferente do restante do país, não é raro presenciar através da mídia o sofrimento das famílias e pacientes mineiros, acometidos com esse tipo de doença, a luta cotidiana que enfrentam em busca da garantia ao tratamento adequado no SUS. Acontece que, na maioria das vezes, há uma grande demora entre a descoberta da patologia e a efetivação do direito ao tratamento, que, em variados casos, tem sido garantido através de ações judiciais no TJMG.<sup>4</sup> Para melhor visualização do quadro sociojurídico da questão no aludido tribunal, analisou-se 40 acórdãos produzidos no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais no período compreendido entre 2002 e 2019. Para isso, foram construídas tabelas que destacarão o quantitativo de recursos por ano, idade e gênero do requerente, qual o tipo de doença ou agravo à saúde, o tipo de medicação ou tratamento requerido o alvo da ação jurídica, (particular, União, Estado ou Município), o posicionamento do juiz em face do requerido entre outras variáveis.

Segundo os dicionários de ampla circulação na sociedade, como o Aurélio e o Houaiss, o acórdão se define, resumidamente, em uma decisão emitida por um tribunal, que, para casos originais na esfera jurídica, poderá se constituir como referência para sua solução (CIPRO NETO, 2007). No campo de linguagem jurídica, esse tipo de documento assinala que as sentenças forenses terminativas são tomadas de forma coletiva, ou seja, “na sua conclusão definitiva ou final, [elas vem] precedidas do verbo ‘acordam’, que bem representa a vontade superior do poder, ditando o seu veredito” (DE PLÁCIDO E SILVA, 2004, p. 56). A partir do quadro pintado por Foucault, em *A Verdade e as Formas Jurídicas*, infere-se que o acórdão é o documento que demarca a conclusão de um de inquérito judicial institucionalizado, regulamentado e procedimentalizado, caracterizado pelo embate de partes portadoras de verdades-versões. Portanto, essa fonte assinala a verdade vencedora na lide, resultando em um saber-poder, ou seja,

É saber porque é fruto do embate de verdades; é poder porque impõe qual das verdades deve prevalecer de forma coercitiva. O direito, assim, é permeado por

---

<sup>4</sup> G1 Sul de Minas. Paciente luta por remédio na justiça há três meses em Itajubá MG. Globo: Belo Horizonte, 2015. Disponível em <<http://glo.bo/1NAr3br>> Acesso em: 25 de out de 2018.

relações de poder que buscam através do embate de verdades, uma solução comum designada por um terceiro. Daí resulta a importância do discurso e da hermenêutica como formas de persuasão (ASENSI, 2006, p.7).

Enquanto pesquisa documental, na perspectiva das Ciências Sociais, sobretudo, da Sociologia, trata-se de uma fonte que apresenta amplo potencial informacional para além dos aspectos formais da arena jurídica. Logo, o quadro social em que é construída essa fonte proporciona levantar, a partir do estudo cruzado de casos, aspectos sociais da temática, foco da lide, como das partes, o que as move, o que move as decisões dos juízes entre outros (COACCI, 2013).

Feitas essas considerações metodológicas relativas à fonte, ênfase será dada aos dados para, ao fim, traçar uma tendência sociojurídica geral dos achados.

As tabelas 1 e 2 apresentam um retrato para a distribuição dos requerentes da ação judicial quanto ao gênero e idade.

**TABELA 1: GÊNERO**

Feminino	Masculino	Não Identificado	Total
20	19	1	40

*Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados extraídos do TJMJ, 2019.*

**TABELA 2: IDADE**

Adulto	Menor	Total
23	17	40

*Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados extraídos do TJMJ, 2019.*

Pelos dados coletados, quanto ao quesito gênero, sugere-se um equilíbrio do número daqueles que buscam socorro à justiça. Assim, diferente de outras temáticas da saúde, os dados levantados não permitem afirmar que as mulheres são mais cuidadosas que os homens no que se refere à busca por tratamento para as doenças raras e, por conseguinte, da justiça para garantir o acesso à medicação (PEREIRA, 2019).

No que se refere a idade, nota-se a prevalência de adultos entre os requerentes. Segundo a INTERFARMA (2018), 25% dos pacientes acometidos com esse tipo de doença aguardam entre 5 a 30 anos entre o aparecimento dos primeiros sintomas e o diagnóstico definitivo, ou seja, já estando na vida adulta. Ademais, é importante lembrar que a autoria das ações judiciais cabe ao adulto responsável pelo menor.

Por sua vez, a tabela 3 ressaltou os alvos das ações alistadas.

**TABELA 3: ALVO DA AÇÃO JURÍDICA**

Estado	Município	Iniciativa Privada	União	Estado e Município	Total
16	9	10	0	5	40

*Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados extraídos do TJMJ, 2019.*

Pela tabela, destaca-se os governos estaduais como maior alvo de ações judiciais relacionadas à temática seguido dos municípios. Tal lógica reflete a descentralização do SUS, o que repercute em maior responsabilidade de estados e municípios no cumprimento de garantir do direito a saúde aos cidadãos. A concorrência entre os dois citados entes na garantia desse direito se explicita nas 5 ações encontradas vinculadas a ambos.

Contudo, os dez recursos interpostos contra a iniciativa privada sugerem comportamento semelhante ao do SUS: tentar se desvincular do cumprimento de garantir ao tratamento mais adequado aos portadores de doenças raras aos clientes. Como será visto, para além dos pacientes, os valores das medicações se apresentam, também, altamente dispendiosas para os sistemas público e privado de saúde.

A próxima tabela apresentará os tipos de doenças ou agravos à saúde identificados e quais são as medicações ou tratamentos requeridos pelos pacientes.

**TABELA 4: DOENÇAS E MEDICAÇÕES OU TRATAMENTOS REQUERIDOS**

Doenças	Medicações ou Tratamentos
Adenocarcinoma Gástrica	Tratamento de quimioterapia

Anquilose ATM	Procedimento Cirúrgico e exames consecutórios ao tratamento
Arterite de Takayasu	Tocilizumabe (ACTEMRA)
Cisto de Tarlov	Oxycotin, Neurotim, Tramadon, Remeron, Dormonid, Exame de Toxicologia e reembolso de despesas gastas.
Cisto de Tarlov	Oxycotin, Neurontim, Tramadon, Frontal e Dormind
Doença de Gauche	Cerezyme
Doença de Krabbe	Exames para verificação da doença
Doença Mitocondrial e insuficiência respiratória	Neozine gotas, Treptal 6%, Vetix (Flunarizina), Ranitidina, Fenobarbital e Propanalol
Doença de Neimann Pick Tipo C (NPC)	Hidroxipropil Beta Ciclodextrina
Doença rara mitocondrial e insuficiência respiratória crônica	Polietilenoglicol sem eletrólitos, Neozine gotas, Trileptal, Fenobarbital, Vertix, Ranitidina, Propanolol, Soyes Milk Junior, Fralda, Peditasure natural ou baunilha e Malto Dextrina natural
Epidermólise Bolhosa	Alimentação e Curativos específicos
Fibrose Pulmonar Idiopática	Ofev® Nintedanibe
Hemoglobinúria Paroxística Noturna	Eculizumab Soloris
Hemoglobinúria Paroxística Noturna, Insuficiência renal crônica e Hipertensão artéria	Soliris Eculizumab
Hepatopatia Crônica Fibrosante e Colangite Esclerosante Primária	Usocol® Ácido Ursodesoxicólico
Hipertensão Arterial Pulmonar Idiopática	Bosentana
Imunodeficiência Comum Variável	Tobramicina e Colimicina
Linfangioleiomiomatose Pulmonar	Reembolso das despesas gastas com o tratamento indenização por danos morais e materiais
Linfangiomas Sistêmicas	Sirolimus
Moléstia decorrente de déficit de Síntese de BH4 Tetrahydropterina	Kuvan Sapropterin Dihydrochlorid
MPS VI	Pedido de alimentos
Mucopolissacaridose tipo V1 (MPSV1)	Naglzyme
Não Identificada	Eculizumab-soloris
Não Identificado	Não Identificado
Não Identificada	Paí requer direito de visita
Não identificada	Rifuximabe
Não Identificada	Sandostatín LAR e Austin
Neuromilite Óptica de Devic	Azatioprina
Osteomalácia Hipofosfatêmica	Neutraphós
Paralisia Cerebral	Procedimento Fisioterápico pelo método Therasuit
Papilomatose Laríngea	Vistide (Cidofouir)
Paniculite de Weber Cristinas	Tratamento fora de domicílio

Pênfigo Vulgar	Azatioprina
Sarcoma de Ewing	Tratamento de câncer raro e indenização por dano moral
Síndrome Autoinflamatória- Febre Familiar do Mediterrâneo	Rilonacept
Síndrome Autoinflamatória- Febre Familiar de Mediterrâneo	Interleucima e Rilonacepe
Síndrome de Behçet	Talidomida
Síndrome Nefrótica Idiopática	Ritiximab
Síndrome de Takaiassu	Pensão Previdenciária

*Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados extraídos do TJMJ, 2019.*

Das doenças encontradas na documentação, apenas o Cisto de Tarlov apresentou reincidência. Predominou-se a variedade de sintomas de pessoa para pessoa. Dessa forma, os dados reforçaram a definição de doença rara é como aquela que atinge um número menor de pessoas quando comparado com a população total. Entretanto, verifica-se a possibilidade da indicação de uma mesma medicação para tratamento de doenças diversas, sugerindo a busca do alívio dos sintomas e da qualidade de vida do paciente. Para demonstrar a magnitude do problema, foi feito o levantamento de preço de 4 dos medicamentos citados na tabela em trabalho de Luzzato et al. (2019) disponível em português no site da Associação Academia de Pacientes.

O Eculizumab (Soliris), utilizado na terapêutica da doença que afeta o sistema sanguíneo, a Hemoglobinúria Paroxística Noturna (HPN), e também para o tratamento de crianças e adultos acometidos com um tipo de doença que afeta o sistema sanguíneo e os rins, a denominada Síndrome Hemolítico Urêmica atípica (SHUa), apresentou o custo de US\$ 409.500,00, aproximadamente R\$

As cifras astronômicas apresentadas por Luzzatto et al (2019) decorrem do fato de que muitas das medicações são produzidas no exterior ou porque as matérias primas para a sintetização das mesmas em laboratórios brasileiros são, em sua maioria, importadas. Tal quadro reforça ainda mais a tensão existente entre pacientes acometidos por essas doenças, que buscam efetivar o seu direito individual à saúde, e o Estado, que justifica sua posição ressaltando os limitados recursos e que deve garantir a coletividade o mesmo direito, reverberando em recursos pelos entes federativos, na maior parte dos casos, quando a primeira decisão foi favorável aos pacientes.

A próxima tabela destaca a quantidade de recurso interposto por ano.

**TABELA 5: QUANTIDADE DE RECURSO INTERPOSTO POR ANO**

Ano	Quantidade de recurso
2002	1
2003	1
2004	1
2005	0
2006	0
2007	0
2008	3
2009	1
2010	1
2011	7
2012	6
2013	2
2014	4
2015	2
2016	3
2017	5
2018	3
2019	1
<b>Total</b>	<b>40</b>

*Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos do TJMJ, 2019.*

Observa-se que os anos que mais tiveram recursos interpostos foram os anos de 2011, com a quantidade de 7 recursos, 2012, com 6 recursos, 2017 com 5 e em seguida os anos de 2008, 2016 e 2018, com 3 recursos cada. Também há de se observar que nos anos de 2005, 2006 e 2007, não houve nenhuma demanda. Verifica-se uma grande oscilação entre o decorrer desses anos, pois ao mesmo tempo em que há uma queda na demanda, essa volta a crescer repentinamente. A explicação para esse fato demandaria pesquisa mais aprofundada quanto aos aspectos internos do caso, contidos nos processos, e seu cruzamento com o quadro econômico local, regional e nacional.

A tabela 6 destacou as comarcas de origem dos recursos.

**TABELA 6: COMARCA DE ORIGEM**

Comarca	Quantidade
Arcos	1
Belo Horizonte	20
Campos Gerais	1
Divinópolis	1
Governador Valadares	1
Guaxupé	1
Ipanema	1
Itajubá	2
Juiz de Fora	2
Medina	1
Poço Fundo	1
Ponte Nova	1
Pouso Alegre	1
Salinas	1
Sete Lagoas	1
Uberlândia	4
Total	40

*Fonte: elaborado pela autora a partir de dados extraídos do TJMJ, 2019.*

Os dados mostram que metade dos recursos interpostos se originaram na comarca de Belo Horizonte, em segundo lugar temos o município de Uberlândia com 4 recursos e em seguida os municípios de Itajubá e Juiz de Fora com 2 em cada. Logo, os demais municípios apresentaram apenas 1 recurso em cada. Tal constatação reforça uma maior consciência do direito demandado, a facilidade de acesso à justiça e aos serviços públicos e privados de saúde em grandes centros, principalmente na capital mineira.

A sétima tabela apresenta como variável os tipos de recursos encontrados na corte mineira, bem como o total de cada um.

**TABELA 7: TIPOLOGIA DOS RECURSOS IMPETRADOS**

RECURSO UTILIZADO	QUANTIDADE
Agravo de Instrumento	20
Ação Civil Pública	1

Apelação Cível	10
Apelação Civil - Reexame Necessário	4
Embargos de Declaração	1
Embargos Infringentes	1
Reexame Necessário	1
Mandado de Segurança	2
<b>Total</b>	<b>40</b>

*Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos do TJMJ, 2019.*

O Agravo de Instrumento foi o tipo de recurso mais impetrado, sugerindo que os entes federativos, União, Estados e Municípios ou, mesmo o particular, recorrem das decisões interlocutórias em face da efetivação do direito ao tratamento de pacientes acometidos com doenças raras. Tal dinâmica parece ocorrer na Apelação Cível, segundo tipo de recurso mais impetrado.

A tabela 8 visou traçar um quadro da posição dos juízes em face do requerido.

**TABELA 8: POSIÇÃO DO JUIZ**

<b>Decisão</b>	<b>Qtd.</b>
Acolheram primeira preliminar, rejeitaram a segunda e reformaram parcialmente a sentença no reexame necessário, prejudicando os recursos voluntários	1
Concederam a ordem	1
Confirmaram a sentença, em reexame necessário, julgando prejudicado o recurso voluntário.	1
Deram provimento para julgar parcialmente procedente o pedido inaugural	1
Excluíram da lide o secretário municipal de saúde, em preliminar concederam a segurança, em face do secretário de Estado de saúde	1
Em reexame necessário reformar parcialmente a sentença, julgar prejudicado o recurso voluntário	1
Mantiveram sentença ao reexame necessário	1
Na remessa necessária, reformaram em parte a sentença, prejudicado o recurso voluntário, por maioria	1
Negado	11
Negado provimento à apelação principal e deram provimento à adesiva	1
Provido	5
Parcialmente negado	0
Parcialmente provido	10
Por maioria, em reexame necessário, confirmaram sentença, vencido o relator e a segunda vogal prejudicada as apelações.	1
Rejeitar os embargos infringentes, vencido o segundo vogal	1

Rejeitaram a preliminar e em reexame necessário reformaram parcialmente a sentença prejudicando os apelos voluntários	1
Reformaram parcialmente a sentença em reexame necessário, julgando prejudicado o recurso voluntário vencido em parte vogal	1
Rejeitaram as preliminares e confirmaram a sentença no reexame necessário, prejudicando o recurso voluntário	1
Total	40

*Fonte: elaborado pela autora a partir de dados extraídos do TJMJ, 2019.*

Dos 40 recursos apresentados, 11 deles foram negados, 10 parcialmente providos, 5 providos e os demais tiveram decisões variáveis. Como forma de melhor detalhar esses dados, as três próximas tabelas se debruçarão nos recursos negados, nos parcialmente providos e nos providos. Dessa feita, será examinado quantos desses foram em prol do cidadão proponente, dos entes federativos e da iniciativa privada.

A tabela 9 enfatiza os recursos que foram negados.

#### TABELA 9: RECURSOS NEGADOS

Cidadão proponente	Ente federativo	Particular
1	8	2

*Fonte: elaborado pela autora a partir de dados extraídos do TJMJ, 2019.*

Conforme pode ser verificado, dos 11 recursos negados, 8 deles tratam de recursos negados em prol dos entes federativos, enquanto 2 deles são em prol do particular. Então, sugere-se que as decisões do TJMG têm sido favoráveis aos pacientes acometidos com doença rara, garantindo a efetivação do direito ao tratamento.

Interessante notar que apenas 1 recurso foi em prol do cidadão proponente. Curiosamente, insta salientar que tal recurso se trata de pedido de pensão alimentícia interposto por mãe de menor, contra seu genitor, um empresário. Na ocasião, a mãe do menor requereu alimentos no valor de 3 salários-mínimos, pois o menor, portador de doença rara, necessitava de tratamentos especiais. O pedido foi deferido<sup>5</sup>. No entanto, o empresário

<sup>5</sup> Informações extraídas do site do TJMG. Apelação Cível 1.0672.08.302420-4/001 3024204-66.2008.8.13.0672. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao>. Acesso em: 05 fev. 2019.

apelou, alegando não possuir condições financeiras para arcar com o valor dos alimentos. Ao término, observadas as condições e necessidades do menor, o juiz negou provimento ao recurso interposto pelo pai.

A próxima tabela ressalta os 10 recursos parcialmente providos.

**TABELA 10: RECURSOS PARCIALMENTE PROVIDOS**

Cidadão proponente	Ente federativo	Particular
4	4	2

*Fonte: elaborado pela autora a partir de dados extraídos do TJMJ, 2019.*

Quanto ao tipo de recurso destacado pela tabela, aponta-se que tanto as categorias cidadão e ente federativo estão equiparados, enquanto apenas 2 tratam de decisão em prol do particular. Um dos recursos em prol do cidadão proponente se refere a um interposto pelo genitor de menor, que busca pelo direito de fixação de direito de visita, uma vez que este lhe está sendo negado<sup>6</sup>.

A terceira e última tabela versou sobre os recursos providos.

**TABELA 11: RECURSOS PROVIDOS**

Cidadão proponente	Ente federativo	Particular
3	2	0

*Fonte: elaborado pela autora a partir de dados extraídos do TJMJ, 2019.*

De acordo com a tabela, 3 dos recursos são em prol do cidadão proponente, enquanto 2 em prol de ente federativo. Apesar de uma tendência favorável ao cidadão proponente, importa sublinhar que os dois recursos favoráveis ao ente federativo resultaram do fato do juiz considerar que a medicação necessária para tratamento de doença rara a qual o paciente é acometido não se encontrar no registro da ANVISA, impedindo a sua comercialização e uso do mesmo no Brasil. Dessa forma, perante o não cumprimento desse critério,

<sup>6</sup> Informações extraídas do site do TJMG. Embargos de Declaração-Cv 1.0024.11.144584-7/002 0560687-63.2011.8.13.0000. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao>. Acesso em: 05 fev. 2019.

ficaram os entes federativos desobrigados a cumprir a obrigação de prover o tratamento dos requerentes<sup>7</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O recorte da questão no TJMG, verificando os 40 acórdãos, produzidos entre 2002 e 2019, é uma pequena semente nesse complexo emaranhado da temática. Da experiência de pesquisa desse tipo de fonte, pode se inferir que o acórdão permite iluminar aspectos formais e materiais, entre os quais estão o plano social, científico, cultural entre outros, de determinadas temáticas, desde que se considere o diálogo com teorias do Direito e de outras Ciências Humanas. Ao se fazer uma síntese do que foi encontrado pelas tabelas, observou-se que a busca pelo direito à saúde no citado tribunal, quando se refere ao tratamento de doenças raras, tem mobilizado na mesma proporção homens e mulheres, adultos e menores. Tal resultado se apresenta diferente de outras temáticas da saúde, como a do erro médico, em que há um protagonismo das mulheres e dos adultos (PEREIRA, 2019).

Quanto ao alvo das ações desses requerentes, pela obrigatoriedade de garantir o direito à saúde, os entes federativos, com destaque para os governos estaduais, foram os mais acionados na corte mineira. A iniciativa privada também apresentou um número substancial de ações quando comparado, ficando, inclusive acima daquelas que visaram os governos municipais.

No que se refere a relação de doenças que fundamentaram as ações daqueles que buscavam o direito ao tratamento, verificou-se uma variedade de agravos. Em várias dessas, indicou-se a mesma medicação com foco na amenização dos sintomas, o que proporcionaria melhor qualidade de vida do enfermo. Tal variedade nosológica reforça o estigma de doença rara na sociedade. Tal denominação reverbera na definição dos valores de produção das drogas órfãs, justificando os altos valores do processo produtivo pela indústria farmacêutica. Como consequência, tal cenário levou a atuação do Estado na criação de programas que visam subsidiar a produção das mesmas, reduzindo os custos de tratamento para os enfermos, garantindo o direito a saúde. Entretanto, numa perspectiva mais foucaultiana, baseada no conceito de biopolítica, tal política pública poderia ser traduzida como uma das formas de controle populacional estatal mais básicos (HOLTZ, 2015).

---

<sup>7</sup> Informações retiradas do site do TJMG. Agravo de Instrumento 1.0702.07.380297-8/001 3802978-13.2007.8.13.0702. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao>. Acesso em: 05 fev. 2019.

Quando observado a variável tempo das ações, notou-se uma distribuição irregular, com um pico em 2011 e 2012, o que demandaria de estudo mais profundo para entender essa tendência. Em relação a variável espaço, os dados seguem uma tendência apresentada em outros estudos relacionados a saúde pública e a busca pelo direito a saúde nos tribunais, ou seja, a prevalência do maior número de registros em cidades melhores estruturadas, destacando-se as capitais, quanto ao acesso à saúde e a justiça (PEREIRA, 2019).

O volumoso número de Agravos de Instrumento sugere que o Estado, fundamentado na premissa do limite de recursos em face a obrigação de garantir o direito a saúde a coletividade contribuinte, busca protelar o atendimento ao direito dos portadores de doenças raras. Enfim, de maneira geral, verificou-se a tendência dos juízes em negar, totalmente ou parcialmente, os recursos estatais, e de prover, totalmente ou parcialmente, os recursos dos que buscam o acesso ao direito a saúde no TJMG.

Por fim, com base nos acórdãos analisados, apesar da demora da efetivação do tratamento, conclui-se que as decisões do TJMG, acerca das ações pacientes acometidos com doenças raras, tendem, no geral, a ser favoráveis, garantindo aos pacientes, que recorrem ao judiciário, a efetivação do tratamento da doença a qual se encontra acometidos, responsabilizando aqueles quem devem ser responsabilizados, seja um ente federativo ou particular.

Resta dizer que os acórdãos pesquisados, enquanto produto de um processo que, segundo de Foucault (1988), simboliza um saber-poder, são a ponta de um iceberg, os processos que deles resultaram. Portanto, um futuro estudo desses processos pode colaborar para entender como os conhecimentos das Ciências Médicas, de outras especialidades da saúde e outros saberes ligados à cura, foram mobilizados por advogados, promotores, na construção de argumentos, recursos, enquanto embate de verdades, e por juízes na elaboração das sentenças, um saber-poder.

## REFERÊNCIAS

ANVISA. **Bula Cerezyme**. 2013. Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/datavisa/fila\\_bula/frmVisualizarBula.asp?pNuTransacao=2755302013&pIdAnexo=1564815](http://www.anvisa.gov.br/datavisa/fila_bula/frmVisualizarBula.asp?pNuTransacao=2755302013&pIdAnexo=1564815)>. Acesso em: 04 abr. 2019.

ANVISA. **Doenças raras ganham dois novos tratamentos.** 2017. Disponível em: [http://portal.anvisa.gov.br/noticias/-/asset\\_publisher/FXrpx9qY7FbU/content/doencas-raras-ganham-dois-novos-tratamentos/219201/pop\\_up?inheritRedirect=false](http://portal.anvisa.gov.br/noticias/-/asset_publisher/FXrpx9qY7FbU/content/doencas-raras-ganham-dois-novos-tratamentos/219201/pop_up?inheritRedirect=false). Acesso em: 26 mar. 2019.

ASENSI, Felipe Dutra. O rosto que se desvanece na areia da praia: homem, conhecimento e direito em Michel Foucault. **Revista Urutágua**, Maringá, v. 9, 2006. Disponível em: <http://www.urutagua.uem.br/009/09asensi.htm>. Acesso em: 26 mar. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 09 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 199, de 30 de janeiro de 2014. Institui a Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras com Diretrizes para Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e institui incentivos financeiros de custeio. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 fev. 2014. Disponível em: [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prto199\\_30\\_01\\_2014.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prto199_30_01_2014.html). Acesso em: 09 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 822/GM de 6 de julho de 2001. Institui no âmbito do Sistema Único de Saúde, o Programa Nacional de Triagem Neonatal – PNTN. **Diário Oficial da União**. 2001. Disponível em: [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2001/prto822\\_06\\_06\\_2001.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2001/prto822_06_06_2001.html). Acesso em: 24 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde de A a Z.** Doenças raras: o que são, causas, tratamento, diagnóstico e prevenção, 2013. Disponível em: <http://www.saude.gov.br/saude-de-a-z/doencas-raras>. Acesso em: 04 abr. 2019.

CÂMARA FEDERAL DOS DEPUTADOS. **Propostas buscam melhorar tratamento oferecido a quem tem doença rara.** 28 fev. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/552789-propostas-buscam-melhorar-tratamento-oferecido-a-quem-tem-doenca-rara/>. Acesso em: 04 abr. 2019.

COACCI, Thiago. A Pesquisa com Acórdãos nas Ciências Sociais: Algumas Reflexões Metodológicas. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, v. 18, p. 86-109, 2013. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/viewFile/17313/13803>. Acesso em: 24 mai. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. Riloncept Regeneron. Riloncept 2012. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/health/documents/community-register/2012/20120628\\_123324/anx\\_123324\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/health/documents/community-register/2012/20120628_123324/anx_123324_pt.pdf)>. Acesso em: 26 mar. 2019.

CONITEC. Ministério da Saúde. Relatório de recomendação. Galsulfase para o tratamento da mucopolissacaridose tipo VI. 2018. Disponível em: <[http://conitec.gov.br/images/Consultas/Relatorios/2018/Relatorio\\_Galsulfase\\_MPSVI\\_CP52\\_2018.pdf](http://conitec.gov.br/images/Consultas/Relatorios/2018/Relatorio_Galsulfase_MPSVI_CP52_2018.pdf)>. Acesso em: 26 mar. 2019.

CONSELHO FEDERAL DE FARMÁCIA. **A assistência farmacêutica no SUS**. Comissão de Assistência Farmacêutica do Serviço Público do CRF-PR. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.sbfc.org.br/site/admin/conteudo/pdfs/3174449762.pdf>>. Acesso em: 26 de mar de 2019.

DE PLACIDO E SILVA, Oscar Joseph. **Vocabulário Jurídico**. 25 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2004.

FIOCRUZ. **Doenças raras ainda representam desafio para saúde pública**. 2015. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/noticias/saude/2015/03/doencas-raras-ainda-representam-desafio-para-saude-publica>> Acesso em: 26 de fev. 2019.

FONSECA, Rebecca Vilela Gonçalves da. **A construção de uma política pública para doenças raras no Brasil**. 2014. 21 f., il. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Gestão em Saúde Coletiva)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em <[http://bdm.unb.br/bitstream/10483/8182/1/2014\\_RebeccaVilelaGoncalvesdaFonseca.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/8182/1/2014_RebeccaVilelaGoncalvesdaFonseca.pdf)> Acesso em: 17 de jan de 2019.

FOUCAULT, Michel. **A Verdade e as Formas Jurídicas**. Rio de Janeiro: NAU Editora, 2002.

\_\_\_\_\_. **A história da sexualidade: a vontade do saber**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

G1 MG. Via judicial se torna caminho de famílias que não podem arcar com custos de tratamento de saúde. **Globo**, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/via-judicial-se-torna-caminho-de-familias-que-nao-podem-arcas-com-custos-de-tratamentos-de-saude.ghtml>> Acesso em 28 out de 2018.

G1 Sul de Minas. **Paciente luta por remédio na justiça há três meses em Itajubá MG**. **Globo**, Belo Horizonte 2015 Disponível em <<http://glo.bo/1NAr3br>> Acesso em: 25 de out de 2018.

HOLTZ, Ana Catarina. Doenças excluídas: reflexões sobre as políticas públicas na criação de novos mercados de medicamentos. In: COMUNICON - Congresso Internacional em Comunicação e Consumo, 2015, São Paulo. **Anais do 5º Encontro de GTs - COMUNICON**, realizado nos dias 5, 6 e 7 de outubro de 2015, 2015. Disponível em: <[http://anais-comunicon2015.espm.br/GTs/GT9/9\\_GTO9-HOLTZ.pdf](http://anais-comunicon2015.espm.br/GTs/GT9/9_GTO9-HOLTZ.pdf)>. Acesso em: 24 abr. 2019.

INSTITUIÇÃO EDUCACIONAL CECÍLIA MARIA DE MELO BARCELOS. Biblioteca

Valdemar de Assis Barcelos. **Padronização de normas da ABNT para apresentação de trabalhos acadêmicos da Faculdade ASA de Brumadinho**. Brumadinho, 2016. Disponível em: <<http://187.72.138.12/site2007/home/biblio/normalizacao.htm>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

INTERFARMA. **Doenças Raras: A urgência do acesso à saúde**. Fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://www.interfarma.org.br/public/files/biblioteca/doencas-raras--a-urgencia-do-acesso-a-saude-interfarma.pdf>> Acesso em: 18 fev. 2019.

LUZZATTO, Lúcio et al. Os preços infames dos medicamentos órfãos: um apelo à colaboração. Academia dos Pacientes, 2019. Disponível em: <<http://academiadepacientes.com.br/2019/01/12/os-precos-infames-dos-medicamentos-orfaos/>>. Acesso em: 06 mai. 2019.

MELO, Letícia F. de Souza; MELLO, Antônio Cesar. A relativização do direito à vida e o custeio dos tratamentos de doenças raras sob a ótica da jurisdicalização da saúde. **JUS**, mai. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/57802/a-relativizacao-do-direito-a-vida-e-o-custeio-dos-tratamentos-de-doencas-raras-sob-a-otica-da-jurisdicalizacao-da-saude>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

MG2. Pacientes sofrem com a falta de medicamentos oferecidos pelo SUS em Minas Gerais. **Globo**, Belo Horizonte, 13 ago. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2018/08/13/pacientes-sofrem-com-a-falta-de-medicamentos-oferecidos-pelo-sus-em-minas-gerais.ghtml>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria Estadual da Saúde. **Relação de Medicamentos do Estado de Minas Gerais (REMIMG)**, 2018. Disponível em: <<http://www.saude.mg.gov.br/images/SAF/REME-MG-2018-livro.pdf>>. Acesso em 26 de mar de 2019.

MOREIRA, Martha Cristina Nunes et al. Quando ser raro se torna um valor: o ativismo político por direitos das pessoas com doenças raras no Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saúde**

**Pública.** 2018, v. 34, n. 1, p.1-4. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311X00058017>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

NETO. Pasquale Cipro. **Acórdão e acordão.** A presença e a ausência dos acentos podem indicar diferenças e/ou preferências léxicas e/ou semânticas. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ffo612200704.htm>> Acesso em: 24 mai. 2019.

OLIVEIRA, Maria Cecília. **O Direito à saúde dos pacientes com doenças raras.** AFAG, 11 jul. 2014. Disponível em: <<https://www.afagbrasil.org.br/blog/11-jul-o-direito-a-saude-dos-pacientes-com-doencas-raras/>> Acesso em: 25 de out 2018.

ORPHA. **Sobre as doenças raras.** 2012. Disponível em:<[https://www.orpha.net/consor/cgi-bin/Education\\_AboutRareDiseases.php?lng=PT](https://www.orpha.net/consor/cgi-bin/Education_AboutRareDiseases.php?lng=PT)>. Acesso em: 15 fev. 2019.

PEREIRA, Sarah Victória. **Erro Médico: uma visão sociológica da jurisprudência produzida pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais.** 2019. 54f. Monografia de Conclusão de Curso. Curso de Graduação em Direito. Faculdade ASA. Brumadinho, MG, 2019.

PINTO, Márcia, et al. Cuidado complexo, custo elevado e perda de renda: o que não é raro para as famílias de crianças e adolescentes com condições de saúde raras. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 9, Set. 2018. Disponível em: <<http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/846/cuidado-complexo-custo-elevado-e-perda-de-renda-o-que-no-raro-para-as-familias-de-crianas-e-adolescentes-com-condies-de-sade-raras>>. Acesso em 04 abr. 2019.

ROSENBERG, Charles E.; GOLDEN, Janet (eds). **Framing disease.** Studies in cultural history. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press, 1977.

SILVA, Leny Pereira da. **Direito à saúde e o princípio da reserva do possível.** 2006. 65f. Trabalho monográfico (Pós-Graduação Lato Sensu) - Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Brasília. 2007. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/DIREITO\\_A\\_SAUDE\\_por\\_Leny.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/DIREITO_A_SAUDE_por_Leny.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mantida decisão que determina fornecimento de remédio a paciente com doença rara.** 24 nov. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=362752>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

# A AFETIVIDADE E O DIREITO

*Lucas Bittencourt e Xavier<sup>1</sup>*

*Andreia Amorim Nederz*

**RESUMO:** A relação afetiva entre filhos e seus genitores é de constante debate no contexto jurídico na busca incansável de uma maior proteção àqueles em situação de vulnerabilidade. Essa tutela garantida às crianças e aos adolescentes oxigena no ordenamento brasileiro com reflexões profundas que tendem a permear conhecimentos doutrinários, consuetudinários, legislativos e jurisprudenciais. O Direito como ciência fluída e dinâmica, ausente de valor absoluto, fomenta novas condições e situações que emergem da vida social. Isso também ocorre com a afetividade, o afeto, ainda que presente em todo ceio familiar, e há milênios se fazendo presente ou ausente de acordo com a particularidade de cada lar, atualmente é núcleo de vários debates. Diante dessa realidade o presente artigo discorrerá sobre a inserção da afetividade como princípio jurídico e seus efeitos práticos no contexto social contemporâneo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Afetividade, Princípio, afeto, dano, sentimento, dignidade da pessoa humana.

**ABSTRACT:** The affective relationship between children and their parents is of constant debate in the legal context in the tireless search for greater protection for those in situations of vulnerability. This tutelage guaranteed to children and adolescents oxygenates in the Brazilian system with deep reflections that tend to permeate doctrinal, customary, legislative and jurisprudential knowledge. Law as a fluid and dynamic science, absent of absolute value, fosters new conditions and situations that emerge from social life. This also

---

<sup>1</sup> Advogado, formado pela Universidade Federal de Ouro Preto; Mestre em Direito Privado pela PUC-Minas; Pós graduando em Processo Civil pela Anhanguera UNIDERP - REDE LFG; [lucasbx@hotmail.com](mailto:lucasbx@hotmail.com). Professor Universitário, pós-graduação e preparatório para concursos públicos.

<sup>2</sup> Advogada, Mestre em Direito, Professora Universitária e pós-graduação.

occurs with affectivity, affection, even though it is present in every family meal, and for millennia it has been present or absent according to the particularity of each home, it is currently the nucleus of several debates. Given this reality, this article will discuss the insertion of affectivity as a legal principle and its practical effects in the contemporary social context.

**KEYWORDS:** Affectivity, Principle, affect, damage, feeling, dignity of the human person.

## INTRODUÇÃO:

O panorama atual mostra que alguns doutrinadores e certas decisões judiciais reconhecem ao filho para o qual foi negligenciado o amor paterno, a reparação civil mediante indenização pecuniária.

A proposta é suprir, ou pelo menos, tentar suprir a presença afetiva do genitor através de um cálculo monetário na responsabilização pelos danos gerados na criança pela ausência de afeto. Tal condição atribui ao afeto valor jurídico e sua ausência, no contexto familiar, tem ensejado pedidos judiciais de reparação moral.

Essa realidade desencadeia debates doutrinários quanto ao posicionamento do Direito sobre a afetividade, sendo amplamente discutindo se a ciência jurídica deve ou não considerar a afetividade como princípio ou um valor socialmente relevante.

A base para tal análise pode ser conduzida por dois caminhos, um no reconhecimento da afetividade como um princípio, o outro na concepção de que trata-se de valor socialmente relevante observado pelo Direito.

Nesse sentido, a proposta desse artigo é analisar se essa metodologia que visa elevar o sentimento (afeto) ao patamar de Princípio Jurídico condiz com uma construção teórico-prática dos efeitos jurídicos no ordenamento pátrio.

## NATUREZA EMOTIVA DA AFETIVIDADE

A correta solução para tal agrura encontra respaldo na análise da natureza jurídica do objeto em questão: a afetividade.

A afetividade e o afeto são conceitos que se cruzam, mas que não se confundem. No sentido psicológico, “o afeto é elemento básico da afetividade. A afetividade, no sentido comum, é a qualidade ou caráter do que é afetivo – relativo ao afeto.” (SANTOS, 2011, p.51).

Destaca-se o afeto como uma das expressões da humanidade assim como a racionalidade. Da mesma forma que não se identifica o homem destituído de razão, impossível também individualizá-lo ou compreendê-lo se ausente a afetividade. Esta representa um dos componentes da personalidade bem como remete ao elemento fundamental para o desenvolvimento sadio das pessoas. O *affetctur* faz-se presente, portanto, nas condutas e relações humanas representando um valor jurídico patente de análise e proteção do Estado.

Miguel Reale (2002, 175-182), ao analisar a Teoria dos Objetos, diz que a realidade se compõe de objetos físicos, psíquicos e ideais<sup>3</sup>. Há ainda a percepção de objetos culturais<sup>4</sup> que representa uma realidade autônoma dos demais objetos, segundo o entendimento do doutrinador acerca desta Tese.

Contudo, neste momento em que se busca a conceituação da afetividade, válidas são as palavras de Codo Wanderley Codo e Andréia Alessandra Gazzotti, segundo os quais afetividade não pode se inserir perfeitamente em nenhuma das categorias da Teoria do Objeto dada a sua subjetividade. Em verdade, sua definição se resumiria ao “conjunto de fenômenos psíquicos que se manifestam sob a forma de emoções, sentimentos e paixões, acompanhados sempre de impressão de dor ou prazer, de satisfação ou insatisfação, de agrado ou desagradado, de alegria ou de tristeza.” (CODO; GAZZOTTI, 1999, p. 48-59)

---

<sup>3</sup> O professor e procurador do Estado de São Paulo, Romualdo Baptista dos Santos (2011, p.49) citando Miguel Reale, explicita a teoria do objeto da seguinte forma: “Os objetos físicos caracterizam-se pela extensão e pela situação espaço-temporal. Com efeito, diante de um objeto físico, pode-se abstrair de suas qualidades como a textura, a resistência e a cor, mas jamais da sua extensão. Além disso, tais objetos ocupam um tempo e um lugar, isto é, duram no tempo e ocupam um espaço. Os objetos ideais são abstrações elaboradas exclusivamente pela mente humana, como as indagações da Lógica e da Matemática, que não ocupam tempo nem lugar. Um triângulo e um silogismo são seres puramente ideais. Porém, tais seres não se confundem com os arquétipos platônicos. Os objetos psíquicos referem-se àquilo que se passa no interior de cada pessoa, objeto de estudo da Psicologia. São as emoções, as paixões, os instintos, as inclinações, os desejos. Eles não ocupam lugar no espaço, mas duram no tempo.”

<sup>4</sup> “o objeto cultural se diferencia dos demais por ter uma natureza dúplice: tem substrato e sentido. O substrato ou suporte é o lugar onde se apóia o valor, é o elemento material. O sentido é sempre um valor. Explique-se: o valor é o critério norteador de condutas. Toda conduta humana tem um fim. Toda ação humana pressupõe a realização de um valor. Assim, fica fácil entender que o homem aplica seu trabalho sobre um objeto natural, para produzir um objeto cultural, com a finalidade de concretizar um valor. Um exemplo, ao lapidar (conduta humana) o ouro (objeto natural físico), o ourives deseja realizar um valor que pode ser o Útil ou a Beleza (NOGUEIRA, 2007, p.75-80).

Nesta mesma linha, conceitua-se a afetividade como uma componente da personalidade humana que se distingue da definição de emoção. Assim, o sentimento emotivo, da mesma forma que os anseios e desejos humanos, revela-se como uma exteriorização da vida afetiva. Na realidade prática, é comum encontrar situações em que o conceito de emoção se confunde com o da afetividade como se fossem sinônimos. Ocorre que este entendimento revela-se equivocado à medida que a afetividade explicita uma definição *lato* na qual várias manifestações, internas ou externas ao homem, são inseridas. (GALVÃO, 1999).

Ademais, a afetividade também pode ser compreendida como resultado da “superção do sujeito abstrato, com a construção do sujeito concreto”. (FACHIN, 2003, p. 187). De fato, este entendimento surge com **a passagem da Modernidade para a Pós-Modernidade** que reconheceu o ser humano em sua complexidade. Não se admite mais o racionalismo, o progressismo e o superlativismo característico do período Moderno. Abandonam-se as idéias claras e limpas de René Descartes<sup>5</sup>. Vislumbram-se atualmente, na Teoria do Conhecimento, características como a complexidade e a interdisciplinaridade de forma que os objetos são considerados em sua multiplicidade e nas suas relações com os demais. Neste sentido, atinge tais teses pós-modernas os seres humanos que sempre ingressam no processo de conhecimento com toda sua subjetividade e nuances.

Assim, Margarida Fernandes (2000, p.35) sustenta que a pós-modernidade é uma reação ao racionalismo exacerbado que o positivismo dos tempos modernos impôs às populações. Logo, esta a condição sócio-cultural que prevalece no capitalismo contemporâneo cria uma nova racionalidade que destaca a função do sujeito e da intersubjectividade, estando dentro desta, o afeto.

Aproveitando a temática referente à mudança de paradigma, vale dizer que o estudo afetividade não fica à margem do novo padrão surgido na virada do século XIX para o século XX. Neste sentido, assim preleciona Romualdo Baptista dos Santos:

Disso resulta que a apreciação da afetividade, enquanto objeto de estudo, deve se orientar por esses pressupostos que caracterizam o pensamento complexo, ou seja de que impossível alcançar a essência do objeto; de que os conceitos são provisórios; de que os objetos se encontram inseridos em sua circunstancialida-

---

<sup>5</sup> Cartesianismo é o método construído por René Descartes, filósofo da modernidade, sobre a elaboração do conhecimento científico.

de e se apresentam por diversos modos, conforme a perspectiva de abordagem; e de que a nossa compreensão também se acha impregnada pela subjetividade que caracteriza os seres humanos. (SANTOS, 2011, p.48)

Por fim, cabe salientar que estudo da afetividade pelas ciências psicológicas, todas as doutrinas especializadas concluem que a afetividade, do mesmo modo que a racionalidade é inerente a todo ser humano, de forma que todas as pessoas apresentam a capacidade para afetar bem como para serem afetadas. É um atributo do ser humano indispensável à formação da personalidade; uma potencialidade humana. Refere-se, portanto, a uma subjetividade nata por se tratar de processos interiores da personalidade, que não se submetem a uma vontade externa.

Dito todos estes aspectos da afetividade, resta saber, por conseguinte, se um componente humano, com natureza tão peculiar, poderá ser tutelado pelo Direito como um princípio jurídico.

## A AFETIVIDADE E O PRINCÍPIO JURÍDICO

Sabe-se que compreender a afetividade, como um princípio jurídico, é atribuir a ele normatividade. Não se trata apenas do estabelecimento de uma categoria jurídica, mas também da atribuição de coercitividade e significativos efeitos para o judiciário. Corroborando com este entendimento, assim preleciona Fernanda Campos de Cerqueira Lana e Walsir Edson Rodrigues Junior:

A análise da afetividade como princípio determinaria a adoção de novos parâmetros na solução de conflitos familiares, já que como princípio teria de ser utilizada não apenas como critério de interpretação, mas também como norma (já que as normas dividem em princípios e regras) geradora de direitos de deveres nas relações familiares na medida em que seria dotada de imperatividade, e consequentemente, coerção. (LANA; RODRIGUES JÚNIOR, 2010, p. 266).

Atrelada a esta temática, portanto, faz-se interessante aqui transcrever a definição de Celso Bastos relativa aos princípios:

Os princípios constituem idéias gerais e abstratas, que expressam em menor ou maior escala todas as normas que compõem a seara do direito. Poderíamos mesmo dizer que cada área do direito não é senão a concretização de certo número de princípios, que constituem o seu núcleo central. Eles possuem uma força que permeia todo o campo sob seu alcance. Daí por que todas as normas que compõem o direito constitucional devem ser estudadas, interpretadas, compreendidas à luz desses princípios. Quanto os princípios consagrados constitucionalmente, servem, a um só tempo, como objeto da interpretação constitucional e como diretriz para a atividade interpretativa; como guias a nortear a opção de interpretação (BASTOS, 2000, p.57).

Logo, o princípio jurídico é um enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos horizontes do sistema jurídico e, por isso mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam.

Ou seja, atualmente os princípios trazem consigo, muito mais que um caráter meramente interpretativo, mas um viés normativo que estabelece direções nas quais deveriam situar-se as normas. Assim, cabe aos princípios, enquanto proposições fundamentais, orientar concretamente o direito, qualificando as normas dentro de determinados padrões axiológicos.

Contudo, para que tais definições viessem à luz dos operadores do direito, um longo caminho de controvérsias e discussões acerca da matéria fora trilhado, trazendo as lições de Paulo Bonavides (2001, p.259) grande contribuição histórica ao estudo destes preceitos fundamentais.

A doutrina tradicional não poupou esforços ao debater as funções bem como a combatida natureza jurídica dos princípios. Porém, deixou de reconhecer aos mesmos aquilo que trazem de mais importante e que está reconhecido pela doutrina contemporânea, isto é, seu caráter normativo, assim os qualificando como espécie do gênero norma de Direito.

Bonavides ensina que a juridicidade dos princípios passa por três fases distintas: a jusnaturalista, a positivista e a pós-positivista. Os princípios, segundo Bonavides, “baixaram das alturas montanhosas e metafísicas de suas primeiras formulações filosóficas para a planície normativa do Direito Civil. Transitando daí para as Constituições, noutro passo largo, subiram ao degrau mais alto da hierarquia normativa” (2001, p. 263).

Nesta explanação, Paulo Bonavides resume a passagem dos princípios pelas três fases supracitadas. De sua fala pode-se compreender a fase jusnaturalista como aquela em que os princípios ocupavam sempre uma função meramente informativa no âmbito jurisdicional. Nesta etapa, os princípios jurídicos eram situados em esfera metafísica e abstrata, sendo reconhecidos como inspiradores de um ideal de justiça, cuja eficácia se cinge a uma dimensão ético-valorativa do Direito.

Já na fase positivista, muito influenciada pelas ideias do professor Herbert L. A. Hart, a função dos princípios era meramente subsidiária, por conta de uma norma antilacunas clássica em todos os ordenamentos romano-germânicos. Não que se reconhecesse a normatividade dos princípios neste sistema jusfilosófico. Contudo, ante a possibilidade de ruir o dogma da completude do sistema normativo caso não se preenchesse as lacunas que viessem a ocorrer, optou-se pela adoção de uma aplicação diferida dos princípios somente como forma integradora das lacunas legais.

Com este posicionamento, os princípios, para os positivistas, assumem um papel diverso daquele implantado pela fase anterior, qual seja de peças corretoras das injustiças das leis, já que a natureza destes não mais se distinguiria dos preceitos legais.

Destarte, para os positivistas os princípios tinham função puramente garantidora da inteireza dos textos legais, servindo tão somente para suprir os vácuos normativos que as leis, porventura, não lograram perfazer.

Na fase pós-positivista, acentua-se a hegemonia axiológica dos princípios, convertendo-os, em verdadeiro pedestal sobre o qual irá ser assentado o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais.

Nesta nova fase passou a atribuir maior importância não somente às leis, mas aos princípios do Direito. E os princípios, analisados como espécies de normas, tinham, ao contrário das regras, ou leis, um campo maior de abrangência, pois se tratava de preceitos que deveriam intervir nas demais normas, inferiores, para obter delas o real sentido e alcance.

De acordo com a lição de Paulo Bonavides, é na idade do pós-positivismo que tanto a doutrina do Direito Natural como a do velho positivismo ortodoxo vêm abaixo, em decorrência de reação intelectual comandada por Ronald Dworkin, jurista de Harvard. No pós-positivismo, os princípios jurídicos deixam de possuir apenas a função integratória do Direito, conquistando o *status* de normas jurídicas vinculantes. (BONAVIDES, 2001, p.237).

Para alguns autores, como Humberto Ávila, na sua Teoria dos Princípios, os comandos, no pós-positivismo, além de servirem de fundamento da regra representam a finalidade ou o fim da mesma. Neste sentido:

Princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisa a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção. (ÁVILA, 2005, p.83)

O que se sabe é que, atualmente, os princípios jurídicos exercem grande importância no sistema jurídico. A desatenção ao princípio implica não apenas um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. E foi justamente com a Teoria dos Princípios de Ronald Dworkin que os princípios ganharam notoriedade frente aos *hard cases*<sup>6</sup>, partindo de sua ideia de integridade do Direito.

Desta forma, Dworkin destaca-se como um dos mais importantes defensores da Teoria dos Princípios, mas a sua adequada compreensão somente pode ser realizada no contexto mais amplo da sua teoria do direito como integridade, na qual os princípios exercem um papel indispensável, especialmente na solução dos casos difíceis, conforme dito anteriormente.

A teoria de Dworkin acredita que o modo positivista de efetivação das regras representava um grande erro, uma vez que ela só gerava insegurança jurídica e não retratava fielmente a realidade na vivência jurídica. O estabelecimento das normas ao caso concreto não se baseia simplesmente na vontade de um juiz Hércules, tendo sido esta nomeação criada por Dworkin para a definição do magistrado nas ideias de Hart. Isto ocorre, pois sempre há de se considerar que, diante dos casos complexos, persiste certa racionalidade na fundamentação judicial definidora do direito. Desta forma, vale apresentar as palavras de Habermas (1997, p.252) acerca da teoria de Dworkin, dizendo que sua teoria poderia ser entendida como:

---

<sup>6</sup>Tradução: casos difíceis.

[...] uma tentativa de evitar as falhas das propostas de solução realistas, positivistas e hermenêuticas, bem como de esclarecer, através da adoção de direitos concebidos deontologicamente, como a prática de decisão judicial pode satisfazer simultaneamente às exigências da segurança do direito e da aceitabilidade racional. Contra o realismo, Dworkin sustenta a possibilidade e a necessidade de decisões consistentes ligadas a regras, as quais garantem uma medida suficiente de garantia do direito. Contra o positivismo, ele afirma a possibilidade e a necessidade de decisões ‘corretas’, cujo conteúdo é legitimado à luz de princípios (e não apenas formalmente através de procedimentos). No entanto, a referência hermenêutica a uma pré-compreensão determinada por princípios não deve entregar o juiz à história de tradições autoritárias com conteúdo normativo; ao contrário, esse recurso obriga-o a uma apropriação crítica de uma história institucional do direito, na qual a razão prática deixou seus vestígios; Dworkin tem em mente os direitos que gozam de validade positiva e merecem reconhecimento sob o ponto de vista da justiça.” (HABERMAS, 1997 p.252).

O magistrado não deve inventar o Direito, mas deve descobri-lo. Descoberta esta, para Dworkin (2005, p. 221), compreendida como aplicar o melhor direito para o caso em concreto, ou seja, deve o intérprete do Direito procurar em cada normativa jurídica aquilo que de melhor ela pode oferecer à situação em análise.

Neste sentido, Dworkin (2005, p.221) ao citar o poder discricionário do juiz, não se refere ao mesmo como uma invenção, uma vez que a sentença deve encontrar-se respaldada pelos princípios, sendo estes entendidos como direitos individuais das partes envolvidas na lide. (DWORKIN, 2005, p. 221).

Logo, para Dworkin (2007, p.36), um princípio é “um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade”.

Assim, Dworkin define o Direito como interpretação (DWORKIN, 2005, p.175) defendendo a hipótese de que a análise jurídica é fundamentalmente interpretativa, e, ainda, a ideia de que o Direito se compara à literatura, principalmente quando vista sobre o enfoque estético.

Ainda acerca dos estudos de Dworkin (2007, p. 42-43), este explicita que uma das principais diferenças entre comandos principiológicos e regras jurídicas é de ordem lógica,

uma vez que, enquanto as regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada, aos princípios constata-se uma dimensão que as regras não têm – a dimensão de peso ou importância.

Trata-se da Força Gravitacional dos princípios, na qual um dos comandos princípio-lógicos apresenta melhor correspondência para com a moral da situação apresentada em juízo, e portanto de maior peso. Logo, e em virtude disso, a aplicação deste, frente a outro princípio de menor peso, seria a decisão mais correta e justa.

Diferenciando os princípios e as regras, como espécies do gênero norma, Dworkin (DWORKIN, 1971, p.43), classifica, pois, as normas jurídicas em: 1) **princípios no sentido genérico**, que se dividem em: 1.1) **princípios em sentido estrito**, entendidos como “uma diretriz que deve ser implementada e respeitada não porque vá garantir ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas por ser uma exigência da justiça ou da equidade ou de alguma outra dimensão moral”; 1.2) **diretrizes políticas**, que seriam “aqueles tipos de diretriz que estabelece objetivos para serem alcançados pela comunidade, geralmente uma melhoria em alguma área econômica, política ou social da comunidade (apesar de alguns objetivos serem negativos na medida em que eles estipulam que determinadas conquistas precisam ser protegidas de mudanças adversas.”; 2) **regras**, que são normas sobre as quais “não podemos falar que uma é mais importante do que a outra no sistema de regras, de modo que quando duas regras conflitam, uma delas não pode ser válida”. (destaque nosso) (DWORKIN, 1971, p.48).

Ademais, conforme o próprio emérito professor de Oxford afirma “tanto uma constelação de princípios quanto uma regra positivamente estabelecida podem impor uma obrigação legal” (apud BONAVIDES, 1998), o que comprova, desta forma, o caráter normativo dos princípios. Neste sentido:

Violar um princípio é muito mais grave do que violar uma regra. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais (DWORKIN, 2002, p. 48).

Corroborando com as lições de Ronald Dworkin, Canotilho (2003, p.1125) explicita que a concepção dos princípios designa a estruturação de um sistema jurídico, através de

um campo gravitacional inerente aos mesmos, no qual todas as demais estruturas se conduzem e se subordinam.

Logo, as palavras de Canotilho, afasta o entendimento que os princípios constitucionais não são dotados de uma força normativa, se resumindo apenas a regras de interpretação e significação das normas. Nas palavras de Canotilho (2003, p.1125): “os princípios estruturantes, bem como os subprincípios que densificam e os concretizam, constituem princípios ordenadores vinculantes”. (destacou-se)

Por fim, diz-se que, atualmente, pacífico está, na doutrina pátria e estrangeira, o entendimento pela não diferenciação das normas e dos princípios quanto à natureza jurídica, uma vez que, de fato, tudo não passa de uma mera questão de gênero e espécie.

### A AFETIVIDADE COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO

O atual sistema constitucional implementou uma nova ordem jurídica balizada substancialmente nos *princípios*. O Brasil, após o período de ditadura militar e juntamente ao processo de redemocratização estatal tornou-se signatário de múltiplos tratados de Direitos Humanos. Por meio destes acordos humanitários, buscou-se mudar a imagem dos governos brasileiros no cenário internacional, passando de repressor a defensor dos direitos da pessoa humana.

Foi a partir destes acontecimentos, que a Constituição Federal de 1988 traçou suas diretrizes quase que exclusivamente sob as vestes dos comandos principiológicos. Os direitos fundamentais, reflexo direto dos direitos humanos constantes na Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas de 1948, foram amplamente tutelados na atual Carta Magna, sempre sob a estampa de um princípio constitucional.

Verifica-se que esse princípio não está expressamente disposto na Constituição Federal de 1988. Contudo, parte da doutrina especializada entende que o mesmo estaria presente implicitamente de forma interpretativa como derivação do princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, III, no § 7º do artigo 226 e no artigo 227, todos da Constituição Federal de 1988.

Conforme estudado anteriormente, os princípios apresentam um caráter mais amplo e representam os objetivos do sistema jurídico sobre a comunidade que ele governará. Já as regras serão os instrumentos específicos para atingir estes fins, abstratos em sua maioria, e de efeitos indeterminados. Logo, os direitos fundamentais, sob o amparo do fundamento maior da República Federativa do Brasil – a dignidade da pessoa humana – encontraram nos princípios sua melhor forma de expressão.

Ocorre que para o presente estudo é necessário o entendimento do Texto Constitucional de 1988. Este, ao mesmo tempo, expressamente definiu importantes princípios como também atuou como fonte de inspiração de diversos outros comandos principiológicos, ditos implícitos, no ordenamento jurídico pátrio.

Em outros termos, a concepção de princípios, enquanto normas constitucionais considera tanto os comandos principiológicos assentados no texto da própria Magna Carta, quanto os princípios constitucionais implícitos ou deduzidos conforme prelecionam Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 85-102) e Rodrigo da Cunha Pereira (2006, p.106, 126, 140, 152, 163).

Acerca dos princípios implícitos sabe-se que os mesmos estão contidos e subentendidos no texto legal, ou melhor dizendo, são

[...] aqueles que se podem tirar por abstração de normas específicas ou pelo menos não muito gerais: são princípios, ou normas generalíssimas, formuladas pelo intérprete, que busca colher, comparando normas aparentemente diversas entre si, aquilo a que comumente se chama o espírito do sistema.(BOBBIO, 1989, p.159).

Dentre os princípios implícitos, alguns doutrinadores, como o civilista Rodrigo Pereira da Cunha, entendem existir o princípio da afetividade uma vez que não há nenhum comando expresso na ordem jurídica vigente que determine um direito-dever do afeto. Cita-se, neste ponto, a título de informação o projeto de lei de autoria do senador Marcelo Crivella intitulado de Abandono Afetivo - Projeto de Lei do Senado PLS 700/2007- que prevê mudanças no Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>7</sup> e que visa caracterizar o abandono moral de um filho como ilícito civil e penal. (CRIVELLA, 2007).

<sup>7</sup> “O PLS 700/2007 altera o artigo 4º do ECA para que seja dever dos pais prestar assistência moral aos filhos, como a orientação quanto às principais escolhas e oportunidades profissionais, educacionais e culturais; a solidariedade e o apoio nos momentos de intenso sofrimento ou dificuldade; a presença física espontaneamente solicitada pela criança ou adolescente e possível de ser atendida.” (IBDFAM, 2011).

A partir das propostas de modificação das normas do microsistema civil, os pais que deixarem de prestar aos filhos menores de 18 anos **assistência moral**<sup>8</sup>, seja por falta de convívio, seja pela negativa de visitação periódica cometeriam o chamado abandono moral. O Projeto de Lei 700/2007 aprovado no Senado, encaminhado para Câmara onde recebeu o número PL 3212/2015 aguarda parecer terminativo.

Trata-se de um projeto de lei polêmico que ainda será exaustivamente debatido pelos legisladores, estudiosos do Direito e a sociedade, havendo até mesmo aqueles que entendem pela sua inconstitucionalidade. A exemplo dessa realidade temos o posicionamento da relatora Dep. Caroline de Toni (PSL-SC):

(...)Quanto à constitucionalidade material, há evidente vício, entendemos que projeto de lei é inconstitucional, uma vez que, a interpretação dos princípios constitucionais requer razoabilidade e proporcionalidade. Portanto, não se mostra razoável a intervenção estatal na entidade familiar para obrigar a existência de afeto. (Parecer da Relatora Dep. Caroline de Toni – PL3212/2015. Acesso: [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br))

Polêmicas à parte, o que é certo é que o dever legal expresso da afetividade como um comando principiológico implícito, derivaria de outros princípios constitucionais atinentes à família segundo classificação majoritária da doutrina familiarista. Descendem, portanto, de comandos explícitos tais como o da proteção integral à criança e ao adolescente, a solidariedade e é claro, a dignidade da pessoa humana (destaque nosso)

Neste sentido, cita-se:

Decerto o princípio da afetividade, entendido este como o mandamento axiológico fundado no sentimento protetor da ternura, da dedicação tutorial e das paixões naturais, não possui previsão legal específica na legislação pátria. Sua extração é feita de diversos outros princípios, como o da proteção integral e o da dignidade da pessoa humana, este também fundamento da República Federativa do Brasil. (SOUSA, 2008).

---

<sup>8</sup> O próprio projeto de lei que visa tipificar o dever da afetividade, na sua justificativa, evidencia o caráter moral do afeto nas relações familiares.

Para além da derivação dos princípios constitucionais explícitos na Carta Magna que compõem o Direito de Família, vislumbra-se também o princípio da afetividade como uma consequência imediata de preceitos infraconstitucionais que estabeleçam as obrigações dos pais para com os filhos. Desta forma, cita-se artigo o 1634, inciso I, do Código Civil, segundo o qual: “Compete aos pais, quanto a pessoa dos filhos menores: I – Dirigir-lhes a criação e educação;” bem como o artigo art. 1589 deste mesmo diploma legal, onde se reservará melhor debate no tópico 5.7.1 e o artigos 3º, 4º, 5º, 19 e 22 da Lei 8.069/909.

Já o Código Penal brasileiro reprime restritivamente todo ato de abandono material (artigo 244), bem como o abandono intelectual (artigo 246)<sup>10</sup>.

Cumpre, portanto, no presente estudo, a análise dos princípios constitucionais que a doutrina civilista reporta como mandados principiológicos do Direito de Família e que, por conseguinte, se apresentariam como justificativa, fundamento ou corolário ao princípio da afetividade. Na sociedade pós-positivista, os princípios constitucionais ganham novos con-

---

<sup>9</sup> **Art. 3º da Lei nº 8.069/90** - A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por meio de lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

**Art. 4º da Lei nº 8.069/90** - É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

(...)

**Art.5º da Lei nº 8.069/90** - Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

**Art. 19 da Lei nº 8.069/90** - Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.

**Artigo 22 da Lei nº 8.069/90** - Aos pais incumbe o dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores, cabendo-lhe, ainda, no interesse destes, a obrigação de cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais.

<sup>10</sup> **Art. 244.** Deixar, sem justa causa, de prover à subsistência do cônjuge, ou de filho menor de 18 (dezoito) anos ou inapto para o trabalho, ou de ascendente inválido ou maior de 60 (sessenta) anos, não lhes proporcionando os recursos necessários ou faltando ao pagamento de pensão alimentícia judicialmente acordada, fixada ou majorada, deixar sem justa causa, de socorrer descendente ou ascendente, gravemente enfermo.

**Pena** – detenção, de 1(um) a 4 (quatro) anos, e multa, de uma a dez vezes o maior salário mínimo vigente no País. Nas mesmas penas incide quem, sendo solvente, frustra ou ilide, de qualquer modo, inclusive por abandono injustificado de emprego ou função, o pagamento de pensão alimentícia judicialmente acordada, fixada ou majorada.

**Art. 246.** Deixar, sem justa causa, de prover à instrução primária de filho em idade escolar. Pena – detenção, de 15 (quinze) dias a 1(um) mês, ou multa.

tornos sendo “justamente por isso é que muitos dos princípios do atual Direito de Família brasileiro encontram substractum constitucional.” (TARTUCE, 2008, p.37).

## CONCLUSÃO:

Após toda a análise do debate proposto, conclui-se que a afetividade é de fato um componente típico nas unidades familiares brasileiras. Faz parte da cultura pátria os vínculos entre parentes, principalmente pais e filhos, serem lastrados de manifesta afetividade.

Contudo, conforme preceitua a doutrina especializada, trata-se de um sentimento fundado na subjetividade humana e que carece de liberdade expressiva e espontânea para que possa florescer entre as partes de uma relação. Ademais, a afetividade sucumbi de padrões quanto às suas formas de manifestações, não havendo como medi-la ou compará-la. Cada expressão de afeto guarda uma singularidade ímpar, que pode traduzir tanto traduzir carinho ou amor como também traumas ou inseguranças.

Logo, no presente estudo, compreende-se a importância da afetividade nas relações paterno-filiais e que devem ser analisadas pelos operadores do Direito como um valor social, mas não um princípio jurídico, uma vez que este urge pela objetividade conceitual, o que jamais se verificará frente ao sentimento de afeto.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Brasília: Editora UnB, 1989.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824**. Registrada na secretaria de estado dos negócios do Império do Brazil a fls. 17 do liv. 4º de leis, alvarás e cartas imperiaes. Rio de Janeiro em 22 de Abril de 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm)>. Acesso em: 03 jun. 2010.

BRASIL. Código Civil. Lei nº 3.071, de 1 de janeiro 1916. Revogado pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jan. 1916. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3071.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/cobtitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/cobtitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 08 out. 2011.

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. *Institui o Código de Processo Civil*. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 de janeiro de 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 1990. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1990/8069.htm>>. Acesso em: 25 nov. 2011;

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 09 nov. 2011.

BRASIL. Lei 11.698, de 13 de junho de 2008. Altera os artigos 1.583 e 1.584 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, para instituir e disciplinar a guarda compartilhada. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jun. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11698.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11698.htm)>. Acesso em: 04 nov. 2011.

CODO, W.; GAZZOTTI, A.A. Trabalho e afetividade. In: CODO, W. (Coord.) **Educação, Carinho e Trabalho**. Petrópolis: Vozes, 1999.

CRIVELLA, Marcelo. Abandono Afetivo. **Jornal do Povo do Rio**. Rio de Janeiro. 13 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/senador/macerlocrivella/artigos/abandono.htm>>. Acesso em: 03 de jun. 2010.

DWORKIN, Ronald. *Is law a sistem of rules*. In: DWORKIN, Ronald (Ed.). **Philosophy of law**. Oxford: Oxford University Press, 1971. p. 43-60.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. 2. ed. São Paulo. Martins Fontes, 2007.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. Trad. Luis Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil: à luz do novo código civil brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

FACHIN, Rosana Amara Girardi. **Em busca da família do novo milênio**. Rio de Janeiro. Renovar, 2001.

FERNANDES, Marcello; BARROS, Nazaré. **Filosofia**. Lisboa: Lisboa Editora, 2003.

FERNANDES, Margarida R. **Mudança e inovação na pós-modernidade: perspectivas curriculares**. Porto: Porto Editora, 2000.

FIUZA, César. **Direito civil: curso completo**. 10. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

FIUZA, César . Por uma redefinição da contratualidade. In: GALUPPO, Marcelo (Org.). **O Brasil que Queremos. Reflexões sobre o Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2006a, p. 159-168.

FIUZA, César. **Por uma nova teoria do ilícito civil**. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, n. 35, 01/12/2006b Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1404](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1404)>. Acesso em 09/01/2012.

GALVÃO, I. **Henri Wallon: uma concepção dialética do desenvolvimento infantil**. Petrópolis-Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

GARCIA-ROZA, Luiz Alfredo. **Freud e o inconsciente**. 21. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.

LANA, Fernanda Campos de Cerqueira; RODRIGUES JÚNIOR, Walsir Edson. O direito e a falta de afeto nas relações paterno-filiais. In: FUIZA, César; SÁ, Maria de Fátima Freire; NAVES, Bruno Torquato de Oliveira (Coord.). **Direito Civil: teoria e prática no direito privado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 259-278. Atualidades IV.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil: direito de família**. 17 ed. Atual. Tânia da Silva Pereira. Rio de Janeiro: Forense, 2009a, 615 p. v.5.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de direito civil: introdução ao direito civil e teoria geral do direito civil**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009b. v.1.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1998.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Direito de família: uma abordagem psicanalítica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003a, p. 3.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. Pai, por que me abandonaste?. In: GROENINGA, Gisele Câmara; PEREIRA, Rodrigo da Cunha (Coord.). **Direito de família e psicanálise**. Rio de Janeiro: Imago: 2003b.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Princípios gerais e norteadores para a organização jurídica da família**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná. 2004.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Princípios fundamentais norteadores para o direito de família**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SANTOS, Romualdo Baptista dos. **A tutela jurídica da afetividade: Os laços humanos como valor jurídico na pós-modernidade**, Curitiba: Juruá, 2011.

SOARES, Orlando Estevão da Costa. **Responsabilidade civil no direito brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

STOCO, Rui. **Responsabilidade civil**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

SOUSA, Andraze Bonifacio de. **O princípio da afetividade no direito brasileiro: quando o abandono afetivo produz dano moral.** Âmbito Jurídico, Rio Grande, n. 52, 30 abr.2008. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=2656](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2656). Acesso em: 14 nov. 2011.

SOUZA, Ivone M. Cândido de. Dano moral por abandono: monetarizando o afeto. **Revista de Direito das Famílias e Sucessões**, Porto Alegre: ano 11, n. 13, p. 60-74, dez./jan. 2010.

TARTUCE, Flávio. Danos Morais por Abandono Moral. *Revista Brasileira de Direito das Famílias e Sucessões*. Porto Alegre: Magister, n.7, dez./jan. 2009.

# PARTICIPAÇÃO POPULAR ATRAVÉS DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS:

## EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

*Andreia Amorim Neder<sup>1</sup>*

*Davidson Alessandro de Miranda<sup>2</sup>*

**RESUMO:** O presente trabalho visa evidenciar a importância da realização de audiências públicas no contexto ambiental, como garantia de direito fundamental e efetividade da democracia participativa.

Diante dos avanços tecnológicos, bem como dos meios de produção que incidem na exploração do meio ambiente torna-se de suma importância a aplicabilidade de preceitos normativos para preservação e proteção da própria existência do planeta Terra.

A legislação brasileira tenta tutelar o meio ambiente e conseqüentemente garantir o direito à vida de todas as espécies que habitam nosso planeta. Tal tutela está formalizada na Constituição Brasileira de 1988, na Lei de Política do Meio Ambiente, na Resolução do CONAMA, entre outras que serão relatadas no presente trabalho conforme conveniência ao tema discutido.

A obrigatoriedade de concessão de Licenciamento Ambiental é um preceito normativo que visa tutelar o meio ambiente por um procedimento administrativo que confere ao Estado o dever de polícia.

Dentre as etapas necessárias a concessão de licenciamento ambiental destaca-se às audiências públicas. Esse mecanismo de participação pauta-se no princípio democrático da

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito Público, Advogada, Professora Universitária e Pós-Graduação.

<sup>2</sup> Mestre em Direito Público, Professor Convidado da Pós e Graduação da UNIT (Universidade Tiradentes/AL), Professor e Mentor de Cursos Preparatórios para Concursos e OAB.

informação em conformidade aos preceitos de um Estado Democrático Brasileiro por uma democracia ativamente participativa.

**PALAVRAS – CHAVE:** Audiência Pública, democracia participativa, degradação ambiental, meio ambiente equilibrado, direito de solidariedade, cidadania, ação antrópica.

**ABSTRACT:** This work aims to highlight the importance of holding public hearings in the environmental context, as a guarantee of fundamental rights and the effectiveness of participatory democracy.

In view of technological advances, as well as the means of production that affect the exploration of the environment, the applicability of normative precepts for the preservation and protection of the very existence of planet Earth becomes of paramount importance.

Brazilian legislation tries to protect the environment and consequently guarantee the right to life for all species that inhabit our planet. Such tutelage is formalized in the Brazilian Constitution of 1988, in the Environmental Policy Law, in the CONAMA Resolution, among others that will be reported in the present work as appropriate to the topic discussed.

The obligation to grant Environmental Licensing is a normative precept that aims to protect the environment through an administrative procedure that gives the State the duty of police.

Among the necessary steps, the granting of environmental licensing stands out to public hearings. This participation mechanism is based on the democratic principle of information in accordance with the precepts of a Brazilian Democratic State for an actively participatory democracy.

**KEYWORDS:** Public Hearing, participatory democracy, environmental degradation, balanced environment, right of solidarity, citizenship, anthropic action.

**INTRODUÇÃO:** Diante das degradações ambientais provenientes de empreendimentos que causam grandes impactos ambientais, este trabalho tende a analisar os preceitos legais e procedimentos que visam mitigar ou compensar esses impactos, ao pontuar o conceito de meio ambiente, degradação ambiental, bem como as disposições normativas que tendem a garantir o ambiente sadio.

Destaca-se ainda a equidade na defesa do meio ambiente como direito fundamental, ressaltando o direito de terceira geração também definido como de quarta geração por Gise-

la Maria Bester, sendo o direito de solidariedade, cujo qual decorre da participação cidadã de todos em prol do equilíbrio ecológico para as gerações presentes e futuras.

Menciona ainda, a aplicação do poder de polícia do Estado mediante a concessão de licenciamento ambiental e a participação popular, nas audiências públicas como forte instrumento para a eficácia de uma democracia participativa em conformidade com os preceitos constitucionais brasileiros.

## DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E AS CONSEQUÊNCIAS AMBIENTAIS

Pós II Guerra Mundial verifica-se um acentuado desenvolvimento industrial e tecnológico que contribuíram para o surgimento de novas posturas sociais pautadas no consumo e na produção.

O processo de industrialização antes restrito a alguns Estados (Inglaterra, EUA), se estendeu a outras nações em desenvolvimento (como o Brasil), mediante a difusão do conceito de globalização.

A industrialização fez emergir novos modelos produtivos que foram difundidos a outras nações, como: o TAYLORISMO, o qual separava o trabalho por tarefas e níveis hierárquicos, com foco no controle do tempo e na racionalização da produção, FORDISMO destacava a produção para o consumo em massa, com especialização do trabalho e produção padronizada em linhas de montagem, e por último o PÓS-FORDISMO que inseriu estratégias de produção e consumo em escala mundial, destacando o desenvolvimento em pesquisas e comunicação dirigida para a massa.

A era industrial difundiu no mundo a concepção de que a obtenção de lucro e acúmulo de riqueza é sinônimo de qualidade de vida. O conceito de vida “boa” se restringe a aquisição, ou seja, o ter: carros, casas, conforto, roupas, sapatos, etc, que só se alcança mediante a obtenção de dinheiro adquirido por processos de industrialização. Tudo isso com a escassez de recursos energéticos naturais e excessiva degradação do meio ambiente.

Com o enunciado de José Afonso da Silva é possível perceber o quanto o contexto da época era prejudicial ao meio ambiente.

Os diversos modelos de desenvolvimento que foram aplicados no Brasil, acompanhados de declarações de autoridades governamentais de que os países pobres não devem investir em proteção ambiental (Nós temos ainda muito o que poluir...”), foram responsáveis por uma série infinita de alterações introduzidas na Natureza, algumas delas praticamente irreversíveis, uma vez que implicaram o desaparecimento de espécies por uma série infinita de alterações introduzidas na Natureza, algumas delas praticamente irreversíveis, uma vez que implicaram o desaparecimento de espécies animais e vegetais não raro únicas em todo o mundo. (SILVA, 2002, p.25)

Essa nova realidade consumista fez eclodir na esfera interna e externa dos Estados a necessidade de buscar novas alternativas para reduzir a intervenção humana no meio ambiente, tendo em vista que, essa ocorre de forma desenfreada e degradadora.

## DEGRADAÇÃO AMBIENTAL

A degradação ambiental é toda mudança adversa nos procedimentos e na qualidade ou no estado sadio do meio do ambiente, ou seja, qualquer ação humana (antrópica) que gere ao meio ambiente impactos negativos.

Assim a degradação é grau, intensidade com que a ação humana possa efetivamente ou potencialmente gerar perturbação ao meio ambiente, alterando seu estado de equilíbrio.

Por se tratar de grau ou intensidade de perturbação destaca-se que a degradação pode ser diversa dependendo das particularidades de sua incidência bem como das peculiaridades do ambiente que sofre com sua interferência. Ou seja, a intensidade de perturbação pode ser mínima a ponto do próprio ambiente atingido conseguir por si só recuperar-se espontaneamente, como ocorre diante de desmatamento por incêndio.

Todavia, essa condição de se alto recuperar, nem sempre é possível, pois a intensidade de perturbação pode saturar e impossibilitar qualquer recuperação, é como se rompesse os “ligamentos” do ambiente, necessitando para o estabelecimento de sua condição sadia anterior, a intervenção de medidas complexas que dependem de resultados a longo prazo.

Segundo Sánchez, “a capacidade de um sistema natural se recuperar de uma perturbação imposta por um agente externo (ação humana ou processo natural) é denominada *resiliência*”.

Para Westman resiliência é “ o grau, maneira e ritmo de restauração da estrutura e função iniciais de um ecossistema após uma perturbação”.

Já Holling, “é a capacidade de um sistema de absorver mudanças (...) e ainda assim, persistir”. Ou seja, é a possibilidade que o ambiente possui de retornar ao seu estado de origem (equilíbrio) quando sobre ele incide uma perturbação temporária.

Verifica-se que a degradação ambiental é situação diversa em que, a ação natural ou antrópica tende a alterar a condição do ambiente mediante a incidência de perturbação. E o meio ambiente possui respostas diferenciadas a cada intensidade ou grau de perturbação que incide sobre ele.

## O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Nossa Constituição de 1988 apresenta-se normas cogentes relativas à proteção do meio ambiente como o inciso LXXIII do artigo 5º e o artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Art. 5º, LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e de ônus da sucumbência. (VADE MECUM, 2011).

O direito de solidariedade está presente no contexto jurídico e engloba todas circunstâncias atinentes à democracia, ao pluralismo e à informação.

Essa concepção pode ser apresentada pela interação entre solidariedade e meio ambiente (direitos ecológicos) ou solidariedade e democracia (direitos de solidariedade).

Todavia importante destacar que Vasak, defendeu a existência de cinco direitos da fraternidade (terceira geração) havendo entre eles o direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e por fim o direito à informação. Isto torna presente a titulação que muitos autores fazem ao denominar os direitos de terceira geração como “direitos de solidariedade”.

Ao analisar a Constituição Brasileira de 1988, é possível identificar que na defesa do Estado Democrático de Direito, a solidariedade está embutida na justiça social (arts. 3º, I, 170, *caput*, e 193 da CR/88) ao dispor que visa a igualdade material pela redistribuição de renda e isonomia a todos, mediante a oferta de condições econômicas e culturais hábeis a vida e labor em níveis razoáveis de condição digna a qualquer pessoa.

Observa-se a existência da solidariedade no preceito normativo quando se trata da segurança social nos arts. 186,VI, e 193 da CR/88 com a defesa de condições dignas mediante a garantia da prestação de serviços públicos básicos, em que a dignidade da pessoa é defendida como proteção e condições qualitativas que mantenham a sobrevivência humana.

Ressalta-se que o legislador preponderou nas disposições constitucionais de 1988 às relações de solidariedade e práticas de cidadania como condições necessárias para a efetivação de um Estado Democrático de Direito, pautado na participação comprometida, ativa de todos.

Para Nabais, tal contexto apresentava insumos suficientes para instituir uma cidadania solidária, na medida que o foco de liberdade passiva usufruída por todos passa a ter natureza ativa na busca da liberdade a todos.

(...) a cidadania era entendida como uma situação de passividade, traduzida na “liberdade comum” a ser usufruída por todos os cidadãos, destinada à preservação da vida, liberdade e propriedade. Num segundo instante, a idéia de cidadania passa a ter um conteúdo ativo, passando a designar mais propriamente a atuação no indivíduo na condução do Estado. Cidadania é tema diretamente ligado à idéia do voto e da ampla participação política. Por fim, chega-se a um terceiro estágio, no qual se incorpora a idéia de cidadania solidária em que o cidadão assume a condição de protagonista na vida pública.(NABAIS, 2004).

Nessa feita é possível pontuar a consideração feita por NABAIS de solidariedade vertical, que se estrutura no Estado Social que imputa ao Poder Público o dever de buscar

mecanismos e formas que reduzem as desigualdades equilibrando os desníveis sociais, para a efetividade de direitos em prol de toda a coletividade. Ou a ideia da solidariedade horizontal que estende o dever de atuação do Estado a toda sociedade civil, dessa maneira a solidariedade é inerente a cada cidadão.

Essas definições podem ser identificadas em duas constatações:

uma, concretizada na atuação espontânea dos indivíduos e grupos sociais, que nunca deixaram de atuar socialmente mesmo quando o Estado social, apoiado no seu crescimento constante, chegou a julgar-se capaz de realizar todos os anseios dos seus cidadãos e substituir por inteiro a sociedade civil;

outra, expressa na solicitação e empenhamento do próprio Estado que, reconhecendo a sua incapacidade, mesmo quando atingiu a forma superlativa do Estado social, isto é, o Estado de bem-estar, se voltou para a sociedade civil. (NABAIS, 2004).

Realizada essa análise é possível dizer que os direitos fundamentais dispostos na norma constitucional brasileira de 1988 demonstram relação direta, intrínseca com o princípio da solidariedade, conforme disposto ilustrativo a seguir:

- a) Princípio da igualdade (art. 5º, *caput* CR/88): ao constituir e representar o todo, difundimos a ideia de que temos os mesmos direitos e deveres em situações semelhantes;
- b) Princípio da liberdade (art. 5º, inc. XVIII): referente a instituição de associações e cooperativas, as quais possuem natureza de solidariedade, tendo em vista que, os membros se unem em prol de interesses da classe;
- c) Direito a propriedade: ainda que este seja um direito individual, o mesmo possui limitações impostas aos proprietários na medida que a propriedade deve atender sua função social (art. 5º, inc. XXIII) ou seja deve atender necessidades da coletividade, em especial a preservação e proteção do meio ambiente.

Notória é a concepção de solidariedade na legislação nacional, todavia essa concepção não se restringe ao ambiente externo, uma vez que, a Constituição Brasileira de 1988 em seu art. 4º destaca tal princípio nas relações internacionais ao dispor “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”. (Brasil, 1998).

Assim é possível verificar que o direito de solidariedade é unificador da sociedade ao difundir o ideal de cooperação e convívio. No contexto democrático é dever de todos prestarem auxílio aos desamparados, mediante a aplicação das orientações culturais comuns e o compromisso com o bem estar de todos.

## DIREITO DE SOLIDARIEDADE

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, destaca que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado necessário à vida no planeta é um direito de terceira geração, ou seja, constitui-se em direito fundamental ao prover-se do direito à vida, essa também é a defesa de Canotilho.

A partir da década de 60, começou a desenhar-se uma nova categoria de direitos humanos vulgarmente chamados direitos de terceira geração. Nesta perspectiva, os direitos do homem reconduzir-se-iam a três categorias fundamentais: os direitos de liberdade, os direitos de prestação (igualdade) e os direitos de solidariedade. Estes últimos direitos, nos quais se incluem o direito ao desenvolvimento, o direito ao patrimônio comum da humanidade pressupõem o dever de colaboração de todos os estados e não apenas o actuar activo de cada um e transportam uma dimensão colectiva justificadora de um outro nome dos direitos em causa: direitos dos povos. Por vezes, estes direitos são chamados direitos de quarta geração. (CANOTILHO, 2002,op.24-25).

Congruente é o entendimento de Bonavides, de que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de solidariedade.

(...) um novo pólo jurídico de aforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristaliza-se neste fim

de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já os enumeram com familiaridade, assinalando-lhes o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade. (BONAVIDES, 2007, p. 523).

Com essa exposição é possível verificar que a proteção do Meio Ambiente é direito assegurado na norma constitucional brasileira pela relevância que tal instituto possui ao ser o mantenedor da vida no planeta.

Necessário pontuarmos a existência de uma nova vertente que surgiu na defesa de que o direito de solidariedade é direito de quarta geração, como defende Gisela Maria Bester por ser direitos de âmbito internacional, por decorrerem das Declarações, Pactos e Cartas Internacionais.

A autora Maria Cristina César de Oliveira, estende sua interpretação ao afirmar que o contexto ambiental é dinâmico, uma vez que, estão todos esses seres em constantes mutações, trata-se de interesse difuso pertencentes a todos sem que haja uma determinação específica com titularidade de uma pessoa, por isso indivisíveis e inerentes à coletividade.

O meio ambiente é inerente à vida de todos que habitam o planeta por ser fundamental para a existência vital, conforme se depreende do art. 225, caput da CR/88.

Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (VADE MECUM, 2018).

Pactuando desse mesmo entendimento, Maria Cristina César de Oliveira expõe que:

Após a consagração dos direitos civis e políticos e dos direitos econômicos e sociais surgiu uma terceira geração de direitos do homem, os chamados direitos

de solidariedade. Esses direitos incluem o direito à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente sadio, entre outros. ( OLIVEIRA, 2009, p. 147).

Pela explanação, o direito ao meio ambiente é essencial à garantia da vida, dessa forma é oportuno dizer que, o direito ao meio ambiente é direito fundamental, assim como é o direito à vida, pois há uma complementação desses substantivos, na medida em que, a presença da vida está vinculada a existência de um ambiente que proporciona a garantia daquela sem limitação do tempo e do espaço, dessa maneira, o dever de preservação e proteção é latente e de responsabilidade de todos.

## PRINCÍPIO DA INFORMAÇÃO

O direito à informação está disposto como um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, tendo como pano de fundo o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente, como também no preceito constitucional art. 5º, XIV.

A informação é reflexo de cidadania e efetiva participação na tutela do patrimônio ambiental.

A norma constitucional brasileira, em seu art. 225, dispõe que a proteção do meio ambiente é dever de todos, sendo assim importante discorrer sobre os princípios ambientais da participação e informação por serem de suma relevância quando incidem sobre o ambiente empreendimentos que gerem impactos e degradações.

O princípio da informação tem sentido de mão dupla, na medida em que, propicia o constante diálogo entre a sociedade e o Estado nos limiares decisórios como também na formulação e operação de políticas públicas, com foco na conservação e recomposição dos recursos naturais que compõe o ambiente.

(...) a opinião pública desempenha importante papel no equacionamento da política ambiental. Os cidadãos com acesso à informação têm melhores condições de atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e ideias e de tomar parte nas decisões que lhes dizem respeito diretamente. ( MILARES, 2011, p. 232).

Diante da importância desse princípio, verifica-se em âmbito internacional a abordagem do princípio da informação nos seguintes documentos:

- a) Declaração Universal dos Direitos Humanos: o art. 19 dispõe que a todos é assegurado o direito de opinião e expressão objetivados a partir do recebimento de informações e ideias que circulam nos quatros quantos do mundo.
- b) Declaração de Estocolmo: os princípios 19 e 20, consideram relevantes a importância da educação, da difusão de informações e do livre compartilhamento de experiências com o propósito de assegurar o acesso de países em desenvolvimento às inovações tecnológicas ambientais.
- c) Declaração do Rio: a qual consagra os princípios 10, 18 e 19, destacando o dever recíproco entre os Estados para divulgarem desastres naturais ou outras situações emergenciais que possa ocasionar efeitos que ultrapassem fronteiras, bem como a obrigatoriedade de informar a ocorrência efetiva ou potencial de atividades que causem relevante impacto ambiental.
- d) Agenda 21: no capítulo 40, dispõe o Programa de redução das diferenças em matéria de dados e de melhoria da disponibilidade da informação.

A relevância da informação está presente no Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente – SINIMA, instituído pela Lei 6938/81 e regulamentado pelo Decreto 99.274/90, para viabilizar o armazenamento, difusão e tratamento das informações em concordância às atividades de educação ambiental.

Assim a participação popular na tutela ambiental é conduta cidadã pautada no direito à informação de ter conhecimento do meio e das interferências naturais e antrópicas que podem acarretar prejuízos à população.

A participação popular é um mecanismo de atuação **direta na proteção ambiental** é o instrumento hábil para transformar a vida da população e a preservação ambiental.

A participação é o maior instrumento capaz de realmente impulsionar o cumprimento da legislação ambiental, transformar a qualidade de vida da população e

preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. (CARTAXO DE ARRUDA, 1997, p. 239).

Esse instrumento é suporte da democracia participativa, nos estudos de impacto ambiental (EIA) e na elaboração do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

A participação popular na legislação ambiental brasileira dá-se através da manifestação de vontade e possibilidade de indagação no procedimento administrativo-licenciador, na hipótese de ser precedido de estudo de impacto ambiental, através das audiências públicas; na participação em órgãos dotados de poderes normativos e/ou deliberativos (conselhos e comitês) e no processo legislativo (iniciativa popular de lei e referendo). Por fim, ela ocorre através do acesso à Justiça. (CAPPELLI, 2002, p. 2).

A participação é a concretização da democracia ambiental, pois a consciência popular tende a assegurar condições melhores de vida, mas essa não possui aplicação se não for tutelado o direito à informação, o qual visa garantir o acesso pleno de informações úteis para avaliar as propostas e dimensões de empreendimentos que gerem impactos ambientais, com o intuito de garantir a existência dos seres evitando um efeito destruidor e irreversível do meio ambiente que possa comprometer a sobrevivência do homem e dos bens naturais do planeta.

O princípio da informação visa assegurar o acesso adequado, a cada indivíduo, às informações relativas ao meio ambiente, disponíveis pelo poder público. As informações ambientais de conhecimento do poder público devem ser transmitidas à população, de forma adequada e em tempo hábil, para que a mesma possa analisar a matéria e se manifestar. É obtendo as informações adequadas que o indivíduo poderá formar conhecimento e tomar posição ou se pronunciar sobre a matéria ambiental informada. Nota-se assim, que a publicidade está intimamente ligada à informação (LEME, op. cit., p. 872).

As informações ambientais tendem a incorporar uma consciência ambiental à opinião pública. Como em toda população na medida em que, constitui um instrumento de

democracia ambiental e controle social de suma importância quando o assunto a ser informado gerar possíveis impactos ambientais.

## LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Segundo Edis Milare, licenciamento ambiental é atividade típica e indelegável do Poder Executivo como mecanismo que a Administração Pública utiliza para exercer o controle antrópico que possa causar dano ao meio ambiente.

Segundo Sánches, “... estudos ambientais são exigíveis para obter-se uma autorização governamental para realizar atividades que utilizem recursos ambientais ou tenham o potencial de causar degradação ambiental” (SÁNCHEZ, 2008, p. 80).

Pelo exposto tem-se que o licenciamento ambiental é manifestação do poder de polícia do Estado com o intuito de limitar o direito individual e detrimento da coletividade.

Todavia pautando-se no Direito Administrativo, mister proceder a distinção entre essas nomenclaturas diante da complexidade que é a obtenção de uma licença ambiental.

Assim, autorização decorre de ato unilateral discricionário em que a Administração Pública permite a prática de ato por algum particular. Essa concessão declara um julgamento de valor que nasce da vontade do Estado.

Enquanto que licença, é também ato unilateral, porém vinculado, pois somente será concedido mediante legislação ou regulamento limitando a ação do agente público, que fica impossibilitado de agir com discricionariedade, ficando restrito a análise dos requisitos necessários a concessão do licenciamento ambiental.

Destaca-se ainda que a autorização é precária podendo a qualquer momento ser suspensa pelo Poder Público, enquanto que a licença tem natureza de estabilidade temporal, não podendo ser suspensa por ato discricionário da Administração Pública.

Nesse contexto há juristas que defendem autorização na concessão do licenciamento ambiental, e outros defendem licença, conforme a enunciado a seguir:

... alguns juristas argumentam que licença ambiental é, na verdade, uma autorização (Machado, 1993; Mukai, 1992). Como tal, não há direito “líquido e certo” de um empreendedor obter uma licença ambiental, mas cabe ao agente público (o órgão licenciador) analisar o projeto pretendido e seus impactos ambientais para decidir da conveniência ou não de conceder a licença (autorização), e quais condições podem ser impostas para que esta seja concedida.

Oliveira (1999) discorda dessa classificação. Para ele, licença ambiental é mesmo uma licença no sentido jurídico do termo, porém, “é informada pelos princípios do Direito Ambiental, que fazem a diferença” (p.37), ao torná-la não definitiva, com prazo de validade e com condicionantes. (SÁNCHEZ, 2008, p. 80).

Diante desse conflito semântico vale ressaltar que a concessão de licença ambiental é procedimento de controle do Estado para que as atividades antrópicas apresentem formas de produção que se adequem a preservação do meio ambiente, tendo em vista que, o licenciamento visa disciplinar e regulamentar o acesso aos recursos ambientais bem como sua utilização além de prevenir danos ambientais.

## LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

Em 1934 inseriu-se no cenário brasileiro a primeira legislação ambiental, o Código Florestal, dele surge a necessidade de autorização para derrubada de florestas em propriedades privadas, caça e pesca nas florestas protetoras e remanescentes.

Mas foi em 1975 no Rio de Janeiro com Decreto-Lei 134/75 que tornou-se obrigatória a prévia autorização na instalação e funcionamento de atividades poluidoras ou potencialmente poluentes.

A Política Nacional do Meio Ambiente, é legislação federal que descreve as condições para se obter a licença em seu art. 1º.

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar

degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (Lei nº 6938/81).

Importante verificar que a disposição desse artigo amplia o conceito de lesão ao meio ambiente para além de causas poluentes e abrange qualquer forma de degradação e deterioração ambiental com o propósito de limitar as condições de concessão de licença ambiental.

Quanto ao licenciamento ambiental há uma previsão legal que dispõe o que venha a ser Licenciamento Ambiental, editada em 1997, trata-se da Resolução 237/97 do CONAMA, precisamente em seu art. 1º.

Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Sendo assim licenciamento ambiental é um procedimento administrativo que tramita na esfera federal, estadual e municipal, como mecanismo que visa promover um controle prévio e monitorado das atividades humanas capazes de impactar o meio ambiente.

O licenciamento ambiental tende a garantir que as decisões políticas para instalações e alterações de empreendimentos se adequem às necessidades vitais da sociedade e do meio ambiente. Tem-se que o licenciamento ambiental é pressuposto para o funcionamento de qualquer atividade econômica, uma vez que, essa só se concretizará se a atividade empreendedora estiver em conformidade com as normas ambientais e forem aceitas pela sociedade civil, tendo em vista que este procedimento viabiliza a utilização racional dos recursos naturais com qualidade ambiental.

Importante destacar que apesar de toda relevância que o licenciamento ambiental possui nos dias de hoje, não há dispõe expressa na Constituição Brasileira de 1988 sobre o mesmo, mas ainda assim é possível afirmar que a o licenciamento possui relação direta com as disposições do art. 225 CR/88.

Isto pode ser verificado no inciso I em que “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”, nesta disposição fica clara a ideia de que se a atividade econômica que gerar algum prejuízo aos processos ecológicos não estão aptas a receberem o licença ambiental.

Já o inciso III em que “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”, tem-se que a licença só será concedida se forem respeitados esses espaços de preservação, e mais que isso, que os mesmos só poderão ser suprimidos mediante lei, caso não se faça com o amparo legal a licença ambiental pode vir a ser suspensa.

Destaca ainda para o inciso IV do §1<sup>a</sup> do art. 225 CR/88, dispõe sobre o estudo prévio de impacto ambiental, tendo em vista a necessidade deste procedimento como legitimação da licença ambiental.

## **AUDIÊNCIA PÚBLICA: PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Diante de empreendimentos que causam impactos ambientais significativos à participação do público através das audiências públicas permite a análise de viabilidade do empreendimento.

Diferente das análises técnicas de viabilidade econômica com os projetos privados de esfera privada, a viabilidade de licenciamento ambiental sofre interferência direta com as considerações levantadas e apuradas nas audiências públicas, no contexto precipuamente público.

Por se tratar de questões intimamente ligadas aos interesses da coletividade, seja ela local, regional ou global, o público diretamente afetado pelo empreendimento deve ser

informado sobre a realidade, efeitos positivos e/ou negativos, bem como devem ser ouvidos para que se possa identificar suas expectativas e anseios.

Ouvir os interessados/afetados é de suma importância, pois somente eles têm como avaliar os verdadeiros impactos do empreendimento, impactos estes presentes nas esferas: econômica, social, cultural, sanitária e ambiental.

Ainda que as manifestações populares não possuem força deliberativa quanto à concessão de licenciamento ambiental, elas são fortes mecanismos de freios aos empreendedores, tendo em vista que a opinião pública pode contribuir positivamente ou negativamente para qualquer empreendimento econômico.

O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o meio ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigos em suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento desses danos e os recursos pertinentes. ( Declaração do Rio – Princípio 10).

Importante destacar que no cenário internacional, especialmente nos tratados internacionais, existe um documento específico sobre participação pública, o qual é a Convenção de Aarhus de 25 de junho de 1998, mas com vigência a partir de outubro de 2001.

Aarhus é restrita aos seus países signatários da Europa, sustenta-se em três pilares: o do acesso à informação, a participação no processo decisório, e por último o acesso à justiça. A defesa é de que sem informação não há participação, pois essa se dá por ação, conduta ativa das pessoas, envolvimento, conhecimento, que permite a garantia de resultados com a tutela conferida aos cidadãos de questionarem decisões que podem interferir diretamente ou indiretamente na sociedade ou em cada indivíduo. “A convenção é tida como um novo tipo de acordo ambiental, pois associa direitos ambientais e direitos humanos e, no fundo, trata de democracia, de transparência e de responsabilidade governamental”. (Sánchez, 2008, p.405).

A participação pública pode ser justificada com base em dois tipos de argumentos. Fundamentalmente, a participação se justificaria por motivos éticos, como um dos valores centrais da democracia; a participação seria necessária para fazer valer princípios como a equidade e a justiça. Porém, em contraposição a uma argumentação ética e normativa, a participação também se justificaria por razões puramente funcionais – nas sociedades contemporâneas, a participação daria mais legitimidade às decisões, tornaria mais eficiente o processo decisório e facilitaria a implementação das decisões tomadas. ( Webler, Renn, 1995).

O que se observa é que a participação mediante as audiências públicas é instrumento forte de controle dos empreendimentos que tendem a gerar impactos negativos, ainda que em potencial, ao meio ambiente. Por isso ser de grande relevância a existência das mesmas no procedimento administrativo para concessão do licenciamento ambiental, tendo em vista que tal atividade ou operação afetará de forma considerada ou até irreversível o meio ambiente (pessoas, espécies, flora, fauna, cultura) do ecossistema que compõe este cenário.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mediante as explanações apresentadas verifica-se que a proteção ambiental no Brasil está formalizada em diversos preceitos legais, como mecanismo de tutela ao direito fundamental à vida, ao ambiente equilibrado para a coletividade (gerações presentes e futuras).

Percebe-se que, ainda que haja na Constituição Brasileira o incentivo às práticas econômicas e do direito à propriedade privada, essas são limitadas quando se tratam de agressão de bem da coletividade através do poder de polícia do Estado, especialmente na concessão do Licenciamento Ambiental.

Os empreendimentos que provoquem impactos significativos no meio ambiente são submetidos às audiências públicas, na busca de uma democracia participativa nos moldes do Estado Democrático de Direito, com cidadania ativa, em que a população diretamente afetada possa se informar das condições reais do empreendimento, como também manifestar os efeitos na realidade da comunidade direta ou indiretamente afetada pelo empreendimento.

Todavia, a excelência participativa nas audiências populares, depende de uma postura ética e transparente do empreendedor, para que adeque a comunicação que será transmitida aos interessados de forma clara, para que todos possam compreender os estudos técnicos, seus efeitos positivos e negativos, e que seja aberto um canal livre para as manifestações dos que participam desse processo de conhecimento nas audiências. E mais que isso, que o empreendedor busque junto à comunidade afetada medidas mitigatórias ou compensatórias diante dos inevitáveis impactos que o empreendimento tende a trazer à comunidade que o cerca.

Assim, conclui-se que grande parte da doutrina defende a necessidade de democracia participativa com as audiências públicas, como mecanismo de proteção e preservação do meio ambiente e da vida no planeta Terra. Todavia essa participação deve ser pautada na ética e transparência, pois somente assim será possível garantir o desenvolvimento econômico sem colocar em risco ou exterminar a própria existência humana.

## REFERÊNCIAS

BENATTI, J. H. (2004). **Ordenamento territorial e proteção ambiental: aspectos legais e constitucionais do zoneamento ecológico econômico**. Meio Ambiente (Grandes eventos). Brasília: ESMPU, v. 1, p. 273-286.

BESTER, Gisela Maria. **Cadernos de Direito Constitucional**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

BRAGA, R. **Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano**. In: CARVALHO, P. F. de & BRAGA, R. (orgs.) *Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias*. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001. pp. 95 a 109.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, DE 5 DE OUTUBRO DE 1988**. Coleção de Legislação Ambiental e Constituição Federal. RT - mini **códigos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

CANOTILHO, J.J.G. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

NABAIS Casalta, José, **Introdução ao direito do património cultural**, Almedina Coimbra 2004

BRASIL. LEI Nº. 4.540, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964. **Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências.** Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4504.htm>>. Acesso em: 08 Abril.2018.

BRASIL. LEI Nº. 4.717, DE 29 DE JUNHO DE 1965. **Regula a Ação Popular. Coletânea de Legislação Ambiental e Constituição Federal.** RT - mini códigos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. 6º edição, atualizada até 16 Jan. 2007.

BRASIL. LEI Nº. 4.771, DE 15 DE SETEMBRO DE 1965. **Institui o novo Código Florestal.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm) >. Acesso em: 03 Maio. 2018.

BRASIL. LEI Nº. 6803, DE 02 DE JULHO DE 1980. **Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição e dá outras providências.** Coletânea de Legislação Ambiental e Constituição Federal. RT - mini códigos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

BRASIL LEI Nº. 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.** Coletânea de Legislação Ambiental e Constituição Federal. RT - mini códigos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

BRASIL. RESOLUÇÃO CONAMA 001 DE 23 DE JANEIRO DE 1986. Coletânea de Legislação Ambiental e Constituição Federal. RT - mini códigos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

BRASIL. RESOLUÇÃO CONAMA 10, DE 03 DE DEZEMBRO DE 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res1087.html>>. Acesso em: 29 Maio. 2018.

BRASIL. RESOLUÇÃO CONAMA 013, DE 06 DE DEZEMBRO DE 1990. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res90/res1390.html>>. Acesso em: 03 Abril. 2018.

BRASIL. RESOLUÇÃO CONAMA 237 DE 19 DE DEZEMBRO DE 1997. Coletânea de Legislação Ambiental e Constituição Federal. RT - mini códigos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

BRASIL.RESOLUÇÃO CONAMA 273, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2000. Estabelece diretrizes para o licenciamento ambiental de postos de combustíveis e serviços e dispõe sobre a prevenção e controle da poluição. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res00/res27300.html> >. Acesso em: 29 Março. 2018.

BRASIL. RESOLUÇÃO CONAMA 303, DE 20 DE MARÇO DE 2002. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Coletânea de Legislação Ambiental e Constituição Federal. RT - mini códigos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

BRASIL. RESOLUÇÃO CONAMA 341, DE 25 DE SETEMBRO DE 2003. Dispõe sobre critérios para a caracterização de atividades ou empreendimentos turísticos sustentáveis como de interesse social para fins de ocupação de dunas originalmente desprovidas de vegetação, na Zona Costeira. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/reso3/res34103.xml>>. Acesso em: 03 Março. 2018.

BRASIL. RESOLUÇÃO CONAMA 369, de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>>. Acesso em: 24 Fev. 2018.

BRASIL. RESOLUÇÃO CONAMA 371, DE 5 DE ABRIL DE 2006. Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/reso6/res37106.pdf> >. Acesso em 10 Mar. 2018.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 3. ed. Belo Horizonte. Fórum, 2011.

FIRJAN. **Manual de Licenciamento Ambiental: guia de procedimento passo a passo**. Rio de Janeiro: GMA, 2004. 23p.

GUSMÃO, A. C. F. de. **Legislação e Responsabilidades Ambientais nas Empresas**. Rio de Janeiro: FIRJAN GMA, 2006. 46p.

GUSMÃO, A. C. F. de. & DE MARTINI, L. C. **Gestão Ambiental na indústria**. Rio de Janeiro: SMS Digital, 2009. 224p.

HENNEY, A. C. (2009). **Evolução do Licenciamento e perspectivas futuras**. Apresentação no seminário de Licenciamento e Responsabilidades Ambientais na FIRJAN. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/main.jsp?lumPagelId=402880811F3D2512011F6117BBAE298F&lumSI=2C908>>

CE9215BoDC4012165C52B3D0251&IdMateria=2C908CE923BA14F40123ED4C2AD90476>. Acesso em: 12 Abril. 2018.

MACHADO, P. A. L. (1999). **Direito ambiental brasileiro**. 7<sup>a</sup>. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores.

MEDEIROS, R. J. de. (2003). **A Proteção da Natureza: das estratégias internacionais e nacionais às demandas locais**. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Instituto de Geociências, Dept<sup>o</sup> de Geografia. Rio de Janeiro, 391 p.

MEDEIROS, R. J. de. “**Proteção da natureza no Brasil: síntese sobre a formação de um modelo e seus desafios para o futuro**”. In: MEDEIROS, R. J. de & NASSAR, C. (org.): Instrumentos aplicados à Auditoria Ambiental Pública. Rio de Janeiro, Fundação BIORIO: Núcleo de produção editorial Aquários NADC, 2004. 220 p.

MENDES, C. H. (2009). **O empreendedor e a Gestão Ambiental**. Apresentação no Seminário de Licenciamento e Responsabilidades Ambientais na FIRJAN. Disponível em:<<http://www.firjan.org.br/main.jsp?lumPageId=402880811F3D2512011F6117BBAE298F&lumSI=2C908CE9215BoDC4012165C52B3D0251&IdMateria=2C908CE923BA14F40123ED4C2AD90476>>. Acesso em: 12 Março. 2018.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 7. ed. ver., atual. e reform. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Maria Cristina César de: **Princípios Jurídicos e Jurisprudência Sociambiental**. São Paulo: Saraiva, 2008.

PERES, G. H. S. & PEREIRA, P. F. (s.d). **O licenciamento ambiental como instrumento da política urbana**. Disponível em:< <http://www.ibdu.org.br/imagens/Olicenciamentoambientalcomoinstrumento.pdf>>. Acesso em: 26 Março. 2018.

SÁNCHEZ, Luiz Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SILVA, J. A. **Direito Ambiental Constitucional**. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2000.

ZHOURI;LASCHEFSKI;PAIVA. **Uma sociologia do licenciamento ambiental:o caso das hidrelétricas de Minas Gerais**. In: ZHOURI;LASCHEFSKI;PEREIRA (Org.). A insustentável leveza da política ambiental:desenvolvimento e conflitos socioambientais. 2010.

# A GOVERNANÇA E A PERSPECTIVA DE UMA EUROPA VESTFALIANA

## GOVERNANCE UND DIE PERSPEKTIVE EINES WESTFÄLISCHEN EUROPAS

*Rafael Tallarico<sup>1</sup>*

*Aline Barbosa Moura<sup>2</sup>*

**Resumo:** A Europa sempre trilhou o caminho dialético da unidade. Por ser dialético o movimento, teve em si momentos de unidade e momentos de desagregação. Mas a supressão exige a unidade, que é um reconhecimento em nível político no Velho Mundo. A União Europeia é o resultado do desejo daquela parte do mundo de uma uniformização econômica e monetária. A Governança é a peça chave para a constante inserção da Europa no contexto ocidental. A Europa com molduras vestfalianas alcançará a Razão de Estado e por isso se afirmará cada vez mais hegemônica.

**Abriss:** Europa ist immer den dialektischen Weg der Einheit gegangen. Da die Bewegung dialektisch ist, gab es Zeiten der Einheit und des Zerfalls. Aber die Aufhebung erfordert Einheit, die in der Alten Welt eine Anerkennung auf politischer Ebene bedeutet. Die Europäische Union ist das Ergebnis des dortigen Wunsches nach wirtschaftlicher und Währungsstandardisierung. Governance ist der Schlüssel für die ständige Einbindung Europas in den westlichen Kontext. Europa wird mit westfälischer Prägung den Staatsräson erreichen und sich daher zunehmend als hegemonial behaupten.

**Palavras – chave:** União Europeia- Economia- Governança e Razão de Estado.

**Stichworte:** Europäische Union - Wirtschaft - Governance und Staatsräson.

---

<sup>1</sup> O autor é doutorando em Direito Constitucional Estratégico pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

<sup>2</sup> A autora é bacharel em Direito pela Faculdade ASA de Brumadinho/MG.

## I – A UNIDADE HISTÓRICA – FILOSÓFICA EUROPEIA

O Estado foi uma criação romana, que simbolizou o império da Lei conforme os ditames da Razão. O Ocidente é o hemisfério no qual caminha o conceito de Liberdade.

A Europa, ao longo da História, viveu momentos de unidade e de fragmentação, como o foi no Império Romano e depois posteriormente na Idade Média.

Esse “movimento” político faz parte do caminhar do Espírito Universal, para que todos sejam iguais e livres.

A liberdade de todos, ao longo da História Universal, somente pode ser encontrada no Estado.

Na atualidade o Estado de Direito é o guardião dos direitos e garantias fundamentais.

O caminhar do Espírito Universal é uma relação de reconhecimento, em si e para si. Desde a época da Macedônia e da Grécia a Cultura Ocidental volta-se para a valorização do “ser”, o que, na verdade, inicia-se com Parmênides, na Teoria Ontológica, antes de Sócrates.

Segundo o pensamento de Parmênides<sup>3</sup>: “O mesmo é o ser e o pensar”.

O Ocidente é a casa da liberdade. Desde os tempos de Parmênides a valorização do “ser” é pautada na mais alta atividade do gênero humano: a capacidade de pensar, de refle-

---

<sup>3</sup> “Desde que o homem habita a terra, pela primeira vez, o absoluto foi pensado na sua total identidade consigo mesmo, isto é, totalmente interiorizado. Quem levou essa tarefa a efeito foi Parmênides.

Depois de intuir a identidade imediata entre ser e pensar (pensar é ser, ser é pensar), Parmênides empreende o gigantesco esforço noético de pensar o ser na sua absoluta identidade consigo mesmo, sem qualquer exterioridade que o contingenciasse. Os outros que o precederam pensaram o absoluto, pois é a tarefa da filosofia, porém, como princípio das outras coisas, portanto exterioridade, ainda abstrato e particularizado com relação às coisas...

Parmênides pensa o ser na sua determinação total, pois o ser é finito em sua compreensão, com isso eliminado do discurso toda forma de exterioridade, como a do mau infinito matemático, que sempre acrescenta, seja numérica ou extensionalmente na direção de um ponto nebuloso, que não reflete a luminosidade do logos ou do nous. Por isso, pode-se dizer que Parmênides estava se referindo ao mau infinito de que fala Hegel, do infinito exterior, em que sempre se acrescenta uma parte, um número, mas nunca a ele se chega. É um ponto obscuro sempre remoto, nunca iluminado como inteligível. O infinito de Parmênides é o que Hegel denomina o bom infinito, pois está todo interiorizado na determinação do pensar como unidade do finito e do infinito, que são momentos do Absoluto.

Em Parmênides, pois, o absoluto é pensado como ser. Parmênides dá as características do discurso sobre o ser, o finito. O infinito é o ininteligível, o inefável, algo posto para além do pensável.” (SALGADO, Joaquim Carlos. A Ideia de Justiça no Período Clássico ou da Metafísica do Objeto: A Igualdade. Belo Horizonte, Del Rey, 2018, p. 62-63).

tir, de criticar e por isso construir. Acaba sendo uma “suprassunção”, que conhece, nega e depois eleva a um plano superior, sem nada destruir. É o movimento dialético especulativo.

Roma foi a cidade universal e o primeiro grande marco civilizatório da Europa. O império da Lei, em que pese a figura do Imperador, na terceira fase da História Romana (monarquia, república e império, sucessivamente).

## 1.1 – A EUROPA CRISTÃ

Foi na época de Roma que o Cristianismo<sup>4</sup> surge como religião universal, advinda do judaísmo. O conceito de pessoa romana é cindido pelo cristianismo, o universalizando.

Mas foi Carlos Magno, imperador carolíngio, na Idade Média, quem deu à Europa os contornos atuais. A Europa, a partir de Carlos Magno, separa-se totalmente da influência muçulmana, tornado-se um continente cristão.

O que mais distingue a Europa do mundo oriental é o cristianismo.

---

<sup>4</sup> “Em certa ocasião, ao conversar com Goethe sobre a natureza da tragédia, Napoleão mencionou que a nova tragédia se diferenciava essencialmente da antiga pelo fato de hoje não existir mais o destino ao qual os homens estariam sujeitos e que no lugar dele teria surgido a política. Por isso, esta deveria ser usada como o novo destino da tragédia, como a força irresistível das circunstâncias, à qual a individualidade teria que se render. Tal força é o mundo romano, escolhido para derrotar e prender os indivíduos morais, e para reunir todos os deuses e todos os espíritos no panteão da hegemonia mundial, com o fim de torná-los um universal abstrato. Essa é a diferença do princípio romano diante do princípio persa: o primeiro sufocava a espontaneidade, enquanto o último permitia em que ela existisse em sua plenitude. Quando a finalidade do Estado é que em função dele os indivíduos sejam sacrificados em sua vida moral, o mundo sucumbe em luto, seu coração é partido e ele acaba com a naturalidade do espírito, que se transforma em fatalidade. Entretanto, só a partir desse sentimento poderia sobressair o sublime e livre espírito do cristianismo.

No princípio grego, vimos a espiritualidade em sua alegria, em sua vivacidade e em seu prazer. O espírito ainda não havia se recolhido na abstração, ainda estava cheio de elementos naturais e da particularidade dos indivíduos; por isso, as virtudes dos indivíduos tornaram-se obras-de-arte morais. A personalidade abstrata e universal ainda não existia, pois, o espírito precisava transformar-se primeiro nessa forma da universalidade abstrata que exerce rigorosa disciplina sobre a humanidade. Em Roma, encontramos principalmente a livre universalidade, essa liberdade abstrata que, por um lado, coloca o Estado abstrato, a política e o poder acima da individualidade concreta-subordinando esta totalmente – e, por outro lado, cria perante essa universalidade a personalidade – a liberdade do eu em si, que precisa ser diferenciada da individualidade. A personalidade é a determinação fundamental do Direito: ela se manifesta principalmente na propriedade; é, todavia, indiferente perante as determinações concretas do espírito vivo, com as quais a individualidade lida. Esses dois momentos que constituem Roma – a universalidade política para si e a liberdade abstrata do indivíduo em si mesmo – são entendidos inicialmente na forma da própria interioridade...” (HEGEL, George Wilhem Friedrich. *Filosofia da História*. 2ª edição. Editora UNB, Brasília, 1999, p. 239).

Religião é cultura e fé, e por esse motivo a Europa assume um estilo de vida no qual o conceito de liberdade impera. O espírito universal que caminhava pelas ruas e praças de Roma faz da Europa, a partir de Carlos Magno, o lugar de sua moradia definitiva, que mais tarde irá se transferir para o Novo Mundo, com o forte patrimônio cultural europeu.

O Estado Universal<sup>5</sup>, cujo gérmen inicial foi a “Cidade Universal- Roma”, é a Europa, cuja religião é o cristianismo.

A Europa é o lugar no planeta no qual o indivíduo é livre porque sabe da sua liberdade, em si e para si. Mais a ser livre, é conhecer da própria liberdade.

## 1.2 – O ESPÍRITO UNIVERSAL

As personalidades que expressam o caminhar do espírito universal da liberdade, na História Mundial, e por isso no Ocidente, são Alexandre Magno, Júlio César, Augusto, Carlos Magno<sup>6</sup> e Napoleão Bonaparte. Na Grécia, em Roma, na Germânia e na França, ou seja, todos na Europa.

Caio Julio Cesar, o grande imperador romano, também representou uma virada de página da História. Com ele, o Estado romano passa a corporificar a pretensão universal e a

---

<sup>5</sup> “Uma teoria da justiça tem de assumir as dimensões, a do dever ser e do ser, do ideal e do real, da norma e da sua eficácia, da liberdade e do poder, enfim de uma teoria do direito e de uma teoria do Estado. E uma teoria do Estado tem de levar em consideração a vocação para o absoluto que a razão no Ocidente aspirou representar na sua religião e ousar conhecer na Teologia e, por definitivo, na Filosofia Ora, as três grandes contribuições de Roma para a formação da Cultura ocidental são o Estado, o Direito e o Cristianismo”. (SALGADO, Joaquim Carlos. A Ideia de Justiça no Período Clássico ou da Metafísica do Objeto: A Igualdade. Belo Horizonte, Del Rey, 2018, p. 151-152).

<sup>6</sup> “Houve sem dúvida, um momento em que, no Ocidente, a soberania era só imputável ao Papa, como chefe único da Igreja. O Papado era a suserania máxima em que se confundiam as raízes de todos os poderes. Mas a coroação de Carlos Magno pelas mãos de Leão III, veio de apartar o poder temporal do poder espiritual, passando-se deste então o Imperador como o cabeça temporal da Cristandade, o protetor do Papa, e este o chefe único do poder espiritual. O Imperador era soberano.

Com a morte de Carlos Magno esfacelou-se o seu império, mas não a ideia da soberania temporal, oposta agora à Igreja e às pretensões de diversos príncipes e reis. Henrique IV e Gregório VII, entre outros assinalam, como marcos memoráveis, a grande luta, que ganhou o campo doutrinário, de que são exemplos as ideias monistas de S. Boaventura (todo poder é do Papa) e as ideias dualistas de Dante (De Monachia), reivindicando a união da Europa sob um mesmo trono para fazer frente ao poder turco. Na verdade, o monismo papal estava morto, suplantado pela soberania do Império, que embora idealidade, brilhava como o verdadeiro poder terreno. Contra o Império, ou melhor, contra a sua ideia, é que se travaria a luta dos príncipes até o fim do regime feudal, livres os príncipes do poder unitário da Igreja, a partir da Reforma.” (BOSON, Gerson de Britto Mello. Filosofia do Direito: interpretação antropológica. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 63-64).

igualdade de todos os homens livres, conforme o ordenamento jurídico vigente. Representava o Espírito Universal na Idade Antiga Clássica Romana, tal qual Augusto.

Caio Julio Cesar em Roma e Abraham Lincoln nos Estado Unidos da America do Norte tiveram em comum uma nova fundação de seus respectivos países. Representaram, mesmo em meio à dor de seus respectivos povos e exércitos, uma virada na página da História. É como que surgisse um novo país, a despeito do mesmo que anteriormente já existia. Ressalta-se que ambos fizeram de seus países potências, que se pretenderam ou ainda pretendem a universalidade da cultura humana. Foram figuras indispensáveis para a universalização dos seus valores ocidentais<sup>7</sup>.

### 1.3 – O OCIDENTE E O CONHECIMENTO DA LIBERDADE

Sob um olhar hegeliano, que vê sempre a totalidade, em que pese saber da existência das unidades, porque o todo é formado pelas unidades, mas estas somente possuem expressão por fazerem parte da totalidade, parece que a Europa sempre foi destinada à unidade política e econômica.

O Ocidente é o hemisfério da tolerância. A Europa nasce com essa marca, qual seja, a tolerância através da conversão. Ao contrário do islamismo que anuncia a “morte aos infiéis”, o cristianismo prega a tolerância através do amor<sup>8</sup>.

O “saber”<sup>9</sup> ou o “conhecimento” é fundamental para a doutrina cristã. Somente o conhecimento da Verdade liberta.

<sup>7</sup> “Na medida em que o Ocidente construiu uma cultura e civilização da razão, mas de ordem planetária, ainda que na forma instrumental, é legítimo que ela mesma postule alcançar o seu próprio significado. Uma vez que se caracteriza como civilização da razão é lícito que a própria razão indague de si mesma ou- por que não dizer?

– busque a razão da razão.” (SALGADO, Joaquim Carlos. A Ideia de Justiça no Período Clássico ou da Metafísica do Direito: A Igualdade. Belo Horizonte: Del Rey. 2018, p. 13)

<sup>8</sup> “Essa é a boa nova de Cristo. São Paulo repete o ensinamento de cristo, que é o Mestre do Amor, ensina o amor. É oportuno notar como o texto recebe a forma de um imperativo categórico. É possível ordenar que se ame?. A unidade de Deus na Trindade é o amor. A encarnação é o mais alto grau de amor , é doação do infinito ao finito, no que está incluída a história dessa doação: nascimento, paixão, morte, mas também a suprassunção do infinito na ressurreição , na qual o absoluto se mostra como o universal concreto.” ((SALGADO, Joaquim Carlos. A Ideia de Justiça no Período Clássico ou da Metafísica do Objeto: A Igualdade. Belo Horizonte, Del Rey, 2018, p. 180).

<sup>9</sup> “Se esse movimento é representado como caminho do saber, então esse início a partir do ser e a progressão que o suprassume e chega à essência como a um (termo) mediado aparecem como uma atividade do conhecer, a qual seria

A História caminha através do movimento da Razão, para a liberdade, como bem conhece o pensamento filosófico ocidental. O Espírito, que é o constante evoluir cultural na História, é o Absoluto, que se demonstra através do conhecimento da Verdade e da Liberdade.

A Essencialidade do Espírito demonstra a passagem do “Ser”, que se encontra na esfera do Entendimento e da Razão, para o “Conceito”, que está acima, mas suprassume o Entendimento e a Razão, para se tornar Ciência. Mais a ser livre, é ter o conhecimento da própria liberdade, e quem dá conta disto é apenas o Conceito<sup>10</sup>.

De Pamênides a Kant o pensamento filosófico busca conhecer os milênios de caminhada do Espírito, através da Igualdade de todos para a Liberdade de todos. O Espírito se torna Essencial para a existência do homem na terra, que “deve” saber de si, ou seja, conhecer da sua própria liberdade. Foi Kant quem primeiro concebeu, filosoficamente, a igualdade e a liberdade, como conceitos da consciência jurídica do homem ocidental, para depois haver a incorporação do trabalho, através de Hegel.

O século XVII foi o momento de reforma do pensamento. A Razão vai se tornando o centro dos ideários humanos. A Europa, Casa da Liberdade, afirma-se como o continente liderado pelos filósofos iluministas, que defendiam a busca de um pensamento livre, do ser que conhece da sua própria liberdade. A Razão oferece ao homem a capacidade de pensar por si mesmo, ou seja, de afastar-se da minoridade, como pretendeu o Iluminismo, tornado-se responsável por seus atos, sem as influências místicas que em determinadas ocasiões dominavam o período medieval.

O Iluminismo é o momento da busca de um ser racional, que deve ser livre e conhecer da sua liberdade. Kant foi o filósofo que representou o ápice desse momento do evoluir do conceito de igualdade e liberdade.

---

externa ao ser e não concerniria à natureza própria dele.

Mas esse andamento é o movimento do próprio ser. Nele se mostrou que o ser, pela sua natureza, interioriza-se, e, através deste ir para dentro de si, torna-se essência.” (HEGEL. Georg Wilhelm Friedrich. *Ciência da Lógica*. 2. A Doutrina da Essência. São Paulo: Vozes, 2017. p. 31).

<sup>10</sup> “A essência está entre ser e o conceito e constitui o meio- termo dos mesmos e seu movimento constitui a passagem do ser para o conceito” HEGEL. Georg Wilhelm Friedrich. *Ciência da Lógica*. 2. A Doutrina da Essência. São Paulo: Vozes, 2017. p. 33).

Immanuel Kant<sup>11</sup> representou o ápice do Iluminismo<sup>12</sup>, momento filosófico no qual o homem é levado a sair da menoridade, através da valorização da Razão. O homem deve ser senhor de si mesmo, ou seja, comandar o seu arbítrio.

A História é o constante evoluir do conceito de liberdade. Durante todo caminhar histórico o homem<sup>13</sup> busca o reconhecimento de sua liberdade em nível individual e coletivo, ou seja, em si e para si. A feitura de leis será o único meio para que seja alcançada a liberdade de todos, o que ocorrerá com a Revolução Francesa de 1.789.

A formação de uma consciência jurídica é decorrência da evolução dos conceitos de justiça e de liberdade. A elaboração de ordenamentos jurídicos visa favorecer a condição humana, dentro de um processo de relações de produção, que se baseiam na potencialidade humana e na formação, através da educação.

A educação<sup>14</sup> é o caminho para se atingir as virtudes, sendo a principal delas a justiça, o que internacionalmente levará ao reconhecimento mútuo dos Estados, já soberanos, em uma fase mais tardia da História.

---

<sup>11</sup> “Immanuel Kant ( 1724-1804), foi um filósofo prussiano, que lecionou na Universidade de Königsberg, e representou a passagem do Iluminismo para o Idealismo Alemão. Nasceu em uma família de artesãos , e veio a lecionar geografia antes de ingressar na vida universitária. Estudou filosofia, física e matemática e em 1770 foi nomeado professor catedrático da Universidade de Königsberg, de onde não mais saiu. Destacou-se muito pelos estudos de filosofia moral.

<sup>12</sup> “Kant , como grande sistematizador e sintetizador do movimento da Ilustração, serve-nos, aqui, como guia na exposição da ideia de dignidade humana que vem a lume. Amadurecida suficientemente a ideia de liberdade, explorada à exaustão a natureza humana em sua intimidade e debatido incessantemente o papel político do homem frente à sociedade, ao Estado, à humanidade, reúnem-se todos os elementos necessários para a consciência da dignidade. A ideia da dignidade vem revelada, em Kant, na *Fundamentação à metafísica dos costumes*, ao abordar o agir moral do homem. A liberdade já havia sido apresentada na *crítica da razão pura* como ideia, como espontaneidade, isto é, “causa incausada”. No desenvolvimento do seu sistema, Kant a desdobra e supera o simples conceito negativo de liberdade. Esta aparecerá então, como autodeterminação, o que equivale a dizer: livre é aquele que não se determina por nada exterior, é aquele que se autodetermina. A ação livre, entretanto, pressupõe uma conduta em conformidade com a razão. A ação determinada por instintos, por exemplo, não pode ser tomada como livre. A noção de autonomia leva , assim, a considerar como ser livre somente aquele que se determina por sua própria razão, ou, no dizer de Kant, aquele cuja máxima de ação pode ser erigida a lei universal.” (HORTA, José Luiz Borges. SALGADO, Karine. História, Estado e Idealismo Alemão. 1º edição. Belo Horizonte: editora UFMG. 2017. P37-38).

<sup>13</sup> “...O homem , porém, não pode despir-se da sua natureza racional, para, primeiro, atuar apenas como animal e depois como racional. Seria uma visão não dialética de sua realidade . Para sobreviver o homem age , desde o início, como ser racional que é, portanto como livre, com capacidade criativa ou produtor de cultura.” (SALGADO, Joaquim Carlos. *A Ideia de Justiça no Período Clássico ou da Metafísica do Direito: A Igualdade*. Belo Horizonte: Del Rey. 2018, p. 02).

<sup>14</sup> “O passo seguinte da história é revelar a divisão interna que está, em si, nesta universalidade, ainda imediata, ou seja, a divisão entre o jurídico e o político, o poder e a liberdade: a liberdade como autonomia privada e a liberdade como autonomia pública. Falta atribuir ao cidadão o momento formal e instrumental do processo do direito, o poder político como direito, o que só ocorrerá com a Revolução Francesa, o momento pleno da razão jurídica. Desse modo, a consciência moral subjetiva é a operação da inteligência e da vontade na identificação do bem (Aristóteles, São Tomás) e do dever

## 2 – A UNIDADE POLÍTICA DA EUROPA

A Europa sempre teve aspirações à unidade. O Império Romano legou a este continente a direção única de sua política e economia, a leste e oeste. A sociedade internacional contemporânea tem matrizes fundamentalmente europeias. O direito

internacional contemporâneo não deixa de ser, historicamente, um direito europeu. A Paz de Vestfália<sup>15</sup> foi um marco no aperfeiçoamento da sociedade internacional, no que tange a universalização de valores e propósitos, em nível estatal, a partir de 1648. Os Estados Europeus soberanos devem evitar a guerra e buscarem o enriquecimento através do comércio e da facilitação da circulação da moeda e de bens. A sociedade internacional é o resultado da racionalidade em ação em nível continental, que se universaliza por constituir o melhor exemplo a ser seguido por todos os Estados Ocidentais. Apenas no Ocidente há o Conceito de Liberdade, em seu caminhar histórico, tal qual o conceito de Justiça.

O Estado Vestfaliano é o Estado Racional e Soberano em si e para si. Deve haver a circulação do conceito de soberania entre todos os Estados europeus, principalmente os ocidentais. A diplomacia é a ideia que torna este conceito em realidade prática entre os principais sujeitos da sociedade internacional, os Estados.

---

(Kant) somente através do trânsito pela consciência intersubjetiva, que se dá pelo reconhecimento e pelo consenso na política, chega a razão jurídica de um de nós a dar unidade aos sujeitos e ao objeto ou bens, que se transformam em bem jurídico. O sujeito na relação com o objeto, os sujeitos na relação entre si, encontram sua unidade na razão jurídica, que não é mais consciência do sujeito isolado, nem consciência de sujeitos, mas consciência de sujeitos na medida em que é consciência do bem jurídico que com eles se relaciona.

Podemos, pois, figurar como no plano da pura consciência, a consciência moral subjetiva que mira o objeto; como consciência de si, a consciência moral subjetiva, que é consciência que se remete a outra consciência, e como razão, síntese desses dois momentos, a consciência. De qualquer modo, a noção de sujeito de direito universal encontra em Roma o seu momento de origem, que formalmente pela natureza universal da actio, quer materialmente no direito privado de modo geral e no direito público, na proteção da liberdade.” (SALGADO, Joaquim Carlos. *A Idéia de Justiça no Mundo Contemporâneo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006).

<sup>15</sup> A Paz de Vestfália tornou-se um ponto de inflexão na história das nações porque os elementos que instituiu eram simples mas exaustivos. O Estado, não o império, a dinastia ou a confissão religiosa, foi consagrado como a pedra fundamental da ordem europeia. Ficou estabelecido o conceito da soberania do Estado. Foi afirmado o direito de cada um dos signatários escolher sua própria estrutura doméstica e sua orientação religiosa, a salvo de qualquer tipo de intervenção, enquanto novas cláusulas garantiam que seitas minoritárias poderiam praticar sua fé em paz sem temer conversão forçada. Para além das exigências do momento, começavam a ganhar corpo os princípios de um sistema de “relações internacionais”, um processo motivado pelo desejo comum de evitar a recorrência de uma guerra total no continente.” (KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 33).

Com a diplomacia é estabelecido um canal permanente de comunicação entre as potências soberanas, com o fito de afastar a guerra e se fazer a paz. A sociedade internacional contemporânea teve seu momento fundamental na Paz de Vestfália em 1648. Não há relação internacional entre os Estados que possa abrir mão da diplomacia.

O Congresso de Viena de 1815<sup>16</sup> espelha, mais uma vez, o destino europeu da cooperação e da interdependência em nível global. Naquele momento histórico, sua face real era o conceito de “legitimidade”, para o alinhamento dos propósitos.

Em 1815 pode-se concluir que a sina europeia era a “identidade apesar das diferenças.” É estabelecido de 1815 a 1914 um sistema de “paz vigiada” no Velho Mundo, que teve em Metternich e Bismarck as expressões maiores de uma Razão de Estado Europeia.

A unificação da Alemanha, para o primeiro Ministro Britânico Disraeli (Era vitoriana) foi mais importante à Revolução Francesa, para a história europeia. Eis o hino do império alemão (1870-1918):

---

<sup>16</sup> “O artigo XXXII da Paz de Paris estipulava que se realizaria um congresso em Viena para solucionar o problema do equilíbrio europeu, ao qual seriam convidadas todas as potências engajadas em qualquer dos lados durante a guerra. Quando esse artigo foi minutado, esperava-se que o congresso viesse a ter um significado eminentemente simbólico, início de uma era baseada no respeito recíproco de Estados soberanos. Os elementos do novo equilíbrio deveriam ser acertados em Londres, aonde o Czar , o rei da Prússia e Metternich acorreram após a conclusão do Tratado de Paris. Foi quase um acidente, portanto, o fato de o Congresso se ter tornado palco de uma disputa não menos rancorosa por causa de festividades que o cercavam e ainda mais áspera em virtude da compreensão de que as questões mais importantes já não podiam ser evitadas. Pois em Viena era preciso decidir de uma vez por todas se das guerras contra Napoleão poderia brotar uma ordem legítima, quer dizer, uma ordem aceita por todas as grandes potências ou se as relações continuariam revolucionárias, baseadas em insustentáveis pretensões de poder.

Qualquer ordenamento internacional representa uma etapa no processo pelo qual uma nação concilia sua visão de si mesma com a visão que têm dela outras potências. Para si própria, uma nação aparece como expressão de justiça, e quanto mais espontâneo é o padrão dos contratos sociais mais isso é verdadeiro; pois o governo só funciona eficazmente quando a maioria dos cidadãos obedece voluntariamente, e estes só obedecerão na medida em que julgarem justas as exigências de seus governantes. Para as demais, ela aparece como uma força ou uma expressão de vontade. Isso é inevitável porque a soberania externa só pode ser controlada por uma força superior e porque a política exterior deve ser planejada a partir das possibilidades do outro lado e não simplesmente de suas intenções. Se uma potência pudesse realizar tudo que quer, lutaria pela segurança absoluta, por uma ordem mundial livre da sensação de perigo externo e onde todos os problemas são manejáveis como as questões internas. Mas como a segurança absoluta de uma potência significa a insegurança absoluta das outras, nunca é atingível como parte de um ordenamento legítimo, e só obtém através de conquistas.” (KISSINGER, Henry. O Mundo Restaurado. Rio de Janeiro: Renascença, 1973, pgs. 133-134).

## Heil Dir Im Siegerkranz

## Viva tua coroa vitoriosa

<p>Heil dir im Siegerkranz, Herrscher des Vaterlands! Heil, Kaiser, dir!</p> <p>Fühl in des Thrones Glanz die hohe Wonne ganz, Liebling des Volks zu sein! Heil Kaiser, dir!</p> <p>Fühl in des Thrones Glanz die hohe Wonne ganz, Liebling des Volks zu sein! Heil Kaiser, dir!</p>	<p>Viva tua coroa vitoriosa! Governante da pátria! Salve, vós, imperador!!</p> <p>Sinta no brilho do trono a mais alta felicidade, Seja o querido do povo! Salve, Imperador!</p> <p>Sinta no brilho do trono a mais alta felicidade, Seja o querido do povo! Salve, Imperador!</p>
<p>Nicht Ross und Reisige sichern die steile Höh, wo Fürsten stehn:</p> <p>Liebe des Vaterlands, Liebe des freien Manns gründet den Herrscherthron wie Fels im Meer.</p> <p>Liebe des Vaterlands, Liebe des freien Manns gründet den Herrscherthron wie Fels im Meer.</p> <p>Heilige Flamme, glüh, glüh und erlösche nie fürs Va- terland!</p> <p>Wir alle stehen dann mutig für einen Mann, kämpfen und bluten gern für Thron und Reich!</p> <p>Wir alle stehen dann mutig für einen Mann, kämpfen und bluten gern für Thron und Reich!</p> <p>Handlung und Wissenschaft hebe mit Mut und Kraft ihr Haupt empor!</p>	<p>Nenhum cavaleiro ou corcel Podem proteger a altura íngreme, onde os príncipes estão:</p> <p>Amor da pátria, Amor do homem livre funda o trono do governante como rocha no mar.</p> <p>Amor da pátria, Amor do homem livre funda o trono do governante como rocha no mar.</p> <p>Chama sagrada, brilha, nunca brilhe e saia para a pá- tria!</p> <p>Nós todos estamos em pé coragem como um só ho- mem lutando e sangrando pelo trono e pelo império!</p> <p>Nós todos estamos em pé coragem como um só ho- mem lutando e sangrando pelo trono e pelo império!</p> <p>Comércio e ciência erguidos com coragem e força Tu as conduz ao alto!</p>

<p>Krieger und Heldenthat finde ihr Lorbeerblatt treu aufgehoben dort an deinem Thron!</p>	<p>Guerreiro e escritura heróica encontram sua folha de louro fielmente mantido lá no seu trono!</p>
<p>Krieger und Heldenthat finde ihr Lorbeerblatt treu aufgehoben dort an deinem Thron!</p>	<p>Guerreiro e seus heroísmos encontrarão seus louros de glória lealmente conservados no seu trono!</p>
<p>Sei, Kaiser Wilhelm, hier lang deines Volkes Zier, der Menschheit Stolz! Fühl in des Thrones Glanz, die hohe Wonne ganz, Liebling des Volks zu sein! Heil, Kaiser, dir!</p>	<p>Esteja aqui Kaiser Wilhelm, largamente aclamado por teu povo, orgulho da humanidade! Sinta no brilho do trono, a mais alta felicidade, Seja o querido do povo! Salve, Imperador!</p>

(INFORMÁTICA. In: Wikipédia a enciclopédia livre. Disponível em: [\\_letras.mus.br/german-imperial-songs/heil-dir-imsiegerkranz/traducao.html](https://letras.mus.br/german-imperial-songs/heil-dir-imsiegerkranz/traducao.html). Acesso em 10/11/2019).

A Europa sempre buscou a unidade, herança do império romano. O espírito universal, que sempre caminhou pelas ruas e praças de Roma, em nível político, leva à luta pela unidade.

O sonho europeu é o destino da unidade. O amor à terra e à pátria nunca fugiu às aspirações alemãs, como bem assevera o próprio hino alemão.

O país mais forte da União Europeia é a Alemanha, E nenhum país, no século XIX, na Europa, pagou um preço tão alto e tardio pela unificação como a Alemanha (e a Itália).

(INFORMÁTICA. In: Wikipédia a enciclopédia livre. Disponível em: <https://t.wikipedia.org/wiki/Deutschlandlied>- Acesso em 02/11/2019).

A Europa é uma só e a União Europeia é a concretização dessa aspiração do Velho Mundo<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> “Um estudo crítico das vicissitudes políticas, econômicas e culturais pelas quais passou a Europa leva à convicção de que aquela parte do mundo trilhou sempre o caminho dialético marcado pelos esforços de unificação, de um lado, e pelas crises desagregadoras, de outro.

A Roma Imperial foi o primeiro esforço desenvolvido no sentido de unificar a Europa, sob o signo e o poder de Roma. Ao fulgor e ao fascínio dos tempos áureos do Império Romano, sucedeu-se a desagregação causada pela invasão bárbara que levou o império ao total desmantelamento. Nesse momento surge a força agregadora do cristianismo, que sob o aspecto

## 2.1 – A UNIDADE ECONÔMICA DA EUROPA – A UNIÃO EUROPEIA

O Direito Internacional Europeu, que surgiu em decorrência das práticas comerciais entre os burgos franceses e as cidades europeias, levou ao desenvolvimento das relações institucionais entre os povos que habitavam o Velho Continente.

Com o passar dos anos, os governos dos Estados Nacionais europeus começaram a concluir que as relações comerciais eram mais favoráveis ao desenvolvimento e ao enriquecimento à constante guerra. Tem-se um início de globalização, principalmente com a expansão marítima e a colonização de terras distantes.

Cabe ressaltar que a expansão marítima, iniciada por Portugal e Espanha e depois pela Inglaterra, acabou levando esta última nação à Revolução Industrial. O avolumar das práticas comerciais e da produção induziram à descoberta de técnicas que favoreceram a criação de produtos e bens em larga escala.

É claro que o acúmulo de ouro e prata no território das metrópoles foi fundamental para o advento futuro da industrialização. O capitalismo apresenta a sua nova face, saindo do aspecto comercial e indo em direção ao industrial.

---

religioso e doutrinário, quer sob o aspecto de prestígio e autoridade dos Papas. Esta autoridade dedicou-se a difundir tanto a religião cristã, quanto o sistema jurídico e social herdado do Império Romano, por todo o período medieval. A partir do século XIV surge o prestígio e o poderio unificador dos reis da França, que catalisam em redor de si todo o fausto da civilização europeia. Nova crise surge com a revolução francesa, que procura construir uma nova união fundada no plano ideológico, que deu suporte para o constitucionalismo do século XIX. No plano da unificação política, foi sobremaneira importante o papel desempenhado por Napoleão, que procurou construir um novo império, cujo desmantelamento provocou a convocação do Congresso de Viena, de que surge a Santa Aliança. O ideal de paz então implantado perdura, com mais ou menos graves, mas localizadas convulsões, até que eclode a guerra de 1914-1918. A partir desta surge a ideia da Sociedade das Nações, na tentativa de construir uma união destinada a reunir os países em torno de um concerto de paz. Nova crise, de enormes e ameaçadoras proporções, surge com a guerra de 1939-1945, cuja dimensão vem alertar a Europa para os perigos de um novo conflito.

A partir de 1945, intensificam-se os esforços para a construção de uma união duradoura. Ao lado do desafio de economias destroçadas, surge (ou é criado) um fantasma dinamizador dos mitos desenvolvimentistas. O leste europeu se põe como um perigo a estimular a reconstrução econômica, política e militar dos países do ocidente da Europa. Diversos acontecimentos se traduzem em marcos dessa meta de reconstrução da Europa. O conteúdo desses acontecimentos apresenta duas configurações fundamentais: numa primeira fase há um movimento de cooperação, mas numa seguinte surge uma tendência para a integração.

Em 02.04.1947, o Congresso americano cria por lei o “European Recovery Program”, que corporifica o chamado Plano Marshall para recuperação da Europa.” (FONSECA, João Bosco Leopoldino da. Direito Econômico. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 126-127).

A Revolução Industrial é a principal revolução da História, pois modificou completamente os meios de trabalho, a organização social e a economia, primeiro da Europa e depois do Novo Mundo.

A Europa, depois de tantos avanços históricos, outro caminho não teria a percorrer senão o da unidade para a vitória.

A União Europeia é a concretização da vitória europeia no que diz respeito aos conceitos de igualdade, liberdade e trabalho. Os dois primeiros em nível filosófico e o último como um dado decorrente da Revolução Industrial que ao final também se tornou conceito filosófico.

Politicamente e economicamente a Europa é maior se unida. Uma “Governança” democrática baseada na igualdade formal dos países é a mola mestra que impulsiona a existência do Bloco.

Foram momentos fundamentais da União Europeiaia:

Criação da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA) em 1951;

Tratado de Roma de 1957 que instituiu a Comunidade Econômica Europeia;

O Ato Único Europeu de 1986;

O Tratado da União Europeia de 1992, também conhecido como Tratado de Maastricht, que marcou uma nova fase da integração europeia, criando as Comunidades Europeias.

O objetivo da União Europeia<sup>18</sup> é um alinhamento das políticas econômicas e monetárias. Por esse motivo a União Europeia tem como principal característica monetária a existência de um único meio circulante, qual seja, o Euro.

---

<sup>18</sup> “ A par das mudanças da denominação “Comunidade Europeia”, da instituição da cidadania da União, parte-se para a concretização de uma uniformização da política econômica e monetária, como se verifica nos Títulos VI e VII. O art. 102m -A dispõe sobre a unificação das políticas econômicas:

“Art. 102- A. Os Estados- Membros conduzirão suas políticas econômicas no sentido de contribuir para a realização dos objetivos da Comunidade, tal como se encontram definidos no art. 2º, e no âmbito das orientações gerais a que se refere o n. 2 do art. 103. Os Estados - Membros e a comunidade atuarão de acordo com o princípio de uma economia de mercado aberto e de livre concorrência, favorecendo uma repartição eficaz dos recursos, e em conformidade com os princípios estabelecidos no art. 3º -A” (sic)

As políticas econômicas dos Estados-Membros passam a ser uma questão de interesse comum e são coordenadas pelo Conselho, que dita as orientações gerais que deverão ser seguidas por eles (art. 103). Esta limitação se traduz, por via de consequência, numa restrição ao princípio da soberania.” (FONSECA, João Bosco Leopoldino da. Direito Econômico. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 132).

## 2.2 - A EUROPA E OS ESTADOS UNIDOS DA AMERICA DO NORTE – DESTINOS COMUNS

A União Europeia busca ter a sua própria governança, o que acaba redundando na relativização do conceito de soberania dos Estados que compõe o bloco. Todavia, a Europa e os Estados Unidos<sup>19</sup> devem caminhar juntos. Como assevera Kissinger “a criatividade juntos ou a insignificância se separados”.

O próprio Carl Smith percebera a importância da parceria entre a Europa e a América, e via a História desta última como a continuidade da História do Velho Mundo.

Daí a responsabilidade que os Estados Unidos da América do Norte sempre tiveram em socorrer a Europa nas duas Grandes Guerras – Mundiais de 1914- 1918 e de 1939 a 1945.

A partir de 1914 os EUA, já a maior federação e democracia do mundo começam a ter um maior papel na política internacional. Sem abandonar totalmente o isolamento, começam a agir, através de seus valores, para o equilíbrio das relações internacionais. A democracia americana, cujos fundamentos se encontram no ocaso da Guerra Civil em 1865, serviu de modelo para todo o mundo, a começar dos países europeus, que passaram a adotar a democracia na suas constituições, principalmente após o fim da Segunda Guerra Mundial em 1945.

Ficou conhecida como wilsonismo a política americana exterior baseada em valores, entre eles a democracia. O fim da Guerra Civil Americana legara aos EUA o imperativo mo-

---

<sup>19</sup> “Bernard Fay, um importante especialista, assinalou que a palavra civilização remonta ao começo do século XIX e foi expressamente cunhada para acentuar a continuidade que vincula a antiga Europa à França e aos Estados Unidos. Nem a mensagem de despedida do presidente Washington, de 1796, nem a mensagem de Monroe, de 1823, pretendem fundar um direito das gentes extraeuropeu. Ao contrário, os Estados Unidos, desde o começo, consideravam - se portadores da civilização europeia e do direito das gentes europeu. Da mesma forma, os Estados ibero- americanos que surgiam consideravam-se, naturalmente, membros da “família das nações europeias” e de sua comunidade do direito das gentes. Todos os manuais americanos de direito das gentes escritos no século XIX partem desse pressuposto com o máximo de naturalidade, mesmo quando falam de um direito das gentes especificamente americano, que deveria existir ao lado do direito das gentes europeu. Embora tenha em vista, acima de tudo, a velha Europa e exclua o mundo europeu, a linha global instituída com o hemisfério ocidental só pode ser considerada antieuropeia em um sentido específico. Em outro sentido, ao contrário, ela contém a pretensão moral e cultural de ser a Europa livre, genuína e autêntica, pretensão inicialmente encoberta pelo fato de estar associada a um isolamento estrito. À primeira vista, a linha de demarcação do hemisfério ocidental é uma linha de isolamento. A diferença de uma raya distributiva e de uma amity line agonal, ela se apresenta como uma terceira possibilidade, inteiramente distinta: uma linha de autoisolamento.” (SMITH, Carl. O nomos da terra no direito das gentes do jus publicum europaeum. . Rio de Janeiro: Editora PUC Rio, 2014, pgs. 310- 311).

ral de manutenção da ordem, sempre dentro do modelo democrático. A última década do século XX confirmou a alta posição moral dos EUA e seu objetivo de expandir a democracia.

A democracia é garantida na Europa após 1945 pela forte presença dos Estados Unidos<sup>20</sup>. Mas as instituições europeias sempre aspiraram aos ideais democráticos. Daí a pujança moral e legal de uma União Europeia fundada na igualdade e na liberdade.

O ideal de “governança democrática” está enraizado no solo europeu. São matrizes dessa assertiva estrutural do mundo europeu o “Hard Power” (economia e forças armadas) e o “Soft Power” (cultura), todos expressão do “Intelligency Power”.

Mas a Europa não pode se afastar dos Estados Unidos, até mesmo por uma questão de segurança territorial (é fácil ver o temor dos países do leste europeu em relação a uma agressão da Rússia).

### 3 – CONCLUSÃO: PERSPECTIVAS DE UMA GOVERNANÇA EUROPEIA VESTFALIANA

O principal atributo de todo e qualquer Estado é a soberania.

A soberania implica internamente na capacidade do Estado de legislar plenamente e de possuir o total domínio sobre pessoas e bens dentro de seu território. Em nível externo, a soberania assegura uma constante relação de coordenação entre os Estados dentro da sociedade internacional, nunca de subordinação.

A soberania é um elemento intrínseco do Estado. Hegel denomina o Direito Internacional como o Direito Estatal Externo.

A soberania, alicerçada em 1648 com a Paz de Vestfália, afastou o constante estado de beligerância e de guerra e oportunizou aos Estados poderem dialogar, em nível diplomático, com a cortesia e intenções construtivas que sempre foram a marca da Europa.

---

<sup>20</sup> “A pretensão da América de ser a verdadeira Europa, o abrigo do direito e da liberdade, foi um fator histórico do mais amplo alcance. Correspondeu a fortes tendências europeias e expressou uma energia política real, ou, para usar termos modernos, um potencial de guerra de primeira linha. Ainda no século XIX essa reserva de força histórica recebeu um impulso considerável, em particular depois das revoluções europeias de 1848. Milhões de europeus desapontados e desiludidos abandonaram a velha Europa reacionária e imigraram para começar vida nova da América em condições virginais... A resolução americana podia se libertar das emanções tóxicas de um cadáver da história e invocar forças de política mundial que também poderiam fundar um novo jus gentium.” (SMITH, Carl. O nomos da terra no direito das gentes do jus publicum europaeum. Rio de Janeiro: Editora PUC Rio, 2014, p. 315- 316).

O Espírito Universal caminha nos trilhos da Razão ao longo da História. Em nível estatal, a União Europeia é a maior demonstração dessa assertiva.

A União Europeia foi criada sob a amálgama da liberdade, da cooperação e da interdependência profunda entre os Estados do bloco.

Com a queda do Muro de Berlim em 1989 e com a extinção da União Soviética em 1991 a União Europeia passa a ser uma urgência na agenda internacional para sua concretização. Os Estados Unidos da América do Norte souberam disso muito bem, ao longo de toda a década de 80 do século XX.

O EUA souberam trazer para si o núcleo da História Mundial. Através de uma contribuição sem precedentes para a sociedade internacional, tomaram a liderança das decisões mundiais, com alto teor moral e responsabilidade.

É difícil se exigir que todas as nações do mundo sigam o modelo de democracia dos EUA. Mas a Europa, como tem um destino comum com o gigante que está do outro lado do Atlântico, tem como imperativo aperfeiçoar os ideais democráticos e resistir às tentações autoritárias asiáticas (a exemplo de uma agenda de consultas entre a França de Macron e a Rússia de Putin).

Critica-se a Paz Liberal que possa ter substituído a Guerra Fria na década de 90 do século XX. Todavia, não havia outra alternativa para o Bloco Europeu que não fosse seguir o modelo de livre mercado e democracia dos Estados Unidos da América do Norte<sup>21</sup>.

Como diz o Ilustre Professor Arthur José de Almeida Diniz “entre o alemão nazista, o russo comunista e o americano democrático<sup>22</sup>, o mundo fez bem em escolher o americano.”

---

<sup>21</sup> “O funcionamento desse processo e a maneira por que ele lançou os fundamentos de uma nova nação foram descritos com muita vivacidade, em 1782, pelo agricultor J. Hector Sant John Crèvecoeur, de nacionalidade francesa, em suas Cartas de Um Fazendeiro Americano: “O que é, então, o americano, esse novo homem? Ou é europeu ou então descendente de europeus, e daí essa estranha mistura de sangue que não se encontra em qualquer outro país... Eu poderia indicar uma família cujo avô era inglês, casado com uma holandesa, com um filho casado com uma francesa e cujos quatro filhos são casados com mulheres de diferentes nacionalidades. O americano é aquele que, deixando para trás todos os antigos preconceitos e maneiras, adota tudo novo para a nova maneira de viver que escolheu, o novo governo a que obedece e a nova posição que ocupa...” (Departamento Cultural da Embaixada dos Estados Unidos da América. Panorama da História dos Estados Unidos. Ano Desconhecido, p. 21).

<sup>22</sup> “A Declaração da Independência significou algo muito mais importante e de muito maior alcance do que uma simples notícia pública da separação. As suas ideias inspiraram um fervor da massa pela causa americana, pois instilava no homem comum um sentimento de sua importância inspirava-o para a luta pela liberdade individual, pelo auto governo e um lugar digno na sociedade”. (Departamento Cultural da Embaixada dos Estados Unidos da América. Panorama da História dos Estados Unidos. Ano Desconhecido, p. 40).

E a União Europeia fez bem em optar pelo modelo liberal- democrático.

Como assevera o Professor João Bosco Leopoldino da Fonseca “o liberalismo cria, inova e produz; o comunismo só divide.”

As operações de mercado, tomadas em nível de bloco, para a União europeia, não podem ser consideradas um “retrocesso”. Todo movimento da criatividade humana não pode ser inibido. O contrário que constituirá o retrocesso.

Desde Parmênides e Heráclito o que busca o conhecimento filosófico é a total emancipação do homem, ou seja, o reconhecimento de que o homem é livre, em si e para si.

A Ordem Mundial que se seguiu ao fim da Guerra Fria não significou apenas a “vitória das instituições do Norte”, como fracos setores da política mundial tentam rotular. O que se tenta, a partir de então, é a afirmação da capacidade do homem de livremente traçar o seu destino através da criatividade própria. Não é o Estado a guiar a vida do homem, mas o Estado a garantir a liberdade para o homem.

A liberdade é uma relação de reconhecimento. Sou livre porque o outro também é livre e o outro é livre porque também sou livre. O instrumento para garantir o constante reconhecimento é a Lei.

O Ocidente é o hemisfério do Império da Razão.

A União Europeia deve corresponder a um olhar internacional para a governança através da “eficiência”, com as molduras de seu patrimônio histórico- cultural e do pragmatismo norte americano.

Não deve ser apenas “separação de poderes”, mas principalmente a “efetividade da liberdade individual.”

De teoria a Europa está cheia. É hora de uma efetivação de seus propósitos, em nível global.

A concepção ocidental de cultura e tradições possui traços fortemente europeus. O transplantar global das referidas características deve possuir matrizes estruturantes criativas, eficientes e que ressaltam a capacidade individual do indivíduo, inclusive em beneficiar a coletividade.

As propostas de reforma da governança Europeia descritas no Livro Branco, que busca a melhora nas relações entre a União Europeia e seus cidadãos pode ser um caminho para se implantar responsabilmente uma representatividade política responsável, e quem sabe, até mesmo eletiva.

A questão da representatividade dentro da União Europeia será resolvida a partir do olhar dos princípios vestfalianos. Apenas esta moldura política e estatal será capaz de outorgar à União Europeia uma Razão de Estado que lhe garanta um papel hegemônico. O caminho contrário será a Europa se tornar um satélite da Rússia e da China.

Democracia e direitos humanos exigem o manto da soberania para se tornarem efetivos.

Com todo entusiasmo de uma torcida europeia e com sangue europeu e com toda coerência lógica, é imperativo ratificar as palavras de Henry Kissinger: “Os Estados Unidos e a Europa possuem apenas dois caminhos: o da criatividade em conjunto ou a insignificância se separados.”

Avante a Razão de Estado de Richelieu na Europa!

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOSON, Gerson de Britto Mello. Filosofia do Direito: interpretação antropológica. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

DEPARTAMENTO CULTURA DA EMBAIXADA DOS ESTADOS UNIDOS

DA AMÉRICA. Panorama da História dos Estados Unidos. Ano Desconhecido.

- DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; CALDAS, Roberto correia da Silva Gomes. Governança Global e Governança Europeia: Instrumentos de Resiliência Estatal Estruturantes de um Desenvolvimento Sustentável Integrado.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. Direito Econômico. Rio de Janeiro: Forense, 2010

HEGEL. Georg Wilhelm Friedrich. Ciência da Lógica. 2. A Doutrina da Essência. São Paulo: Vozes, 2017;

HEGEL, George Wilhem Friedrich. Filosofia da História. 2ª edição. Editora UNB, Brasília, 1999;

HORTA, José Luiz Borges. SALGADO, Karine. História, Estado e Idealismo Alemão. 1º edição. Belo Horizonte: editora UFMG. 2017.

INFORMÁTICA. In: Wikipédia a enciclopédia livre. Disponível em: - <https://pt.wikipedia.org/wiki/Deutschlandlied>- Acesso em 02/11/2019).

INFORMÁTICA. In: Wikipédia a enciclopédia livre. Disponível em: - [letras.mus.br/german-imperial-songs/heil-dir-imsiegerkranz/traducao.html](http://letras.mus.br/german-imperial-songs/heil-dir-imsiegerkranz/traducao.html). Acesso em 10/11/2019).

KISSINGER, Henry. Diplomacia. São Paulo: Saraiva, 2012.

KISSINGER, Henry.. Diplomacia. São Paulo: Saraiva, 2013.

KISSINGER, Henry. Ordem Mundial. 1. ed. - Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

KISSINGER, Henry. O Mundo Restaurado. Rio de Janeiro: Renascença, 1973.

RICHELIEU, Cardeal Duque de. Testamento Político. Disponível em: < <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/richelieu.pdf> > acesso em 15/set/2019.

RICHMOND Oliver P. Para além da Paz Liberal? Respostas ao Retrocesso.

.- SALGADO, Joaquim Carlos. A Ideia de Justiça no Mundo Contemporâneo. Del Rey, 2007.

SALGADO, Joaquim Carlos. A Ideia de Justiça no Período Clássico ou da Metafísica do Objeto: A Igualdade. Belo Horizonte, Del Rey, 2018.

SMITH, Carl. . O *nomos* da terra no direito das gentes do *jus publicum europaeum*. Rio de Janeiro: Editora PUC Rio, 2014.

SMITH, Carl. . O *nomos* da terra no direito das gentes do *jus publicum europaeum*. Rio de Janeiro: Editora PUC Rio, 2014.

## SEÇÃO II

### PROFESSOR CRIATIVO – FORMAÇÃO DA CRIANÇA – EDUCAÇÃO - LIDERANÇA



# O PAPEL DO PROFESSOR CRIATIVO FRENTE AOS PROCESSOS DE APRENDIZAGEM

*Gislene Silva Dutra<sup>1</sup>*

*Daniela Fernandes de Carvalho Bragaz*

*Jussara Cristine da Silva Bércia<sup>3</sup>*

**Resumo:** Este artigo tem como foco verificar a importância das práticas criativas enquanto recurso pedagógico para a melhoria da aprendizagem. O conceito de criatividade é muito abrangente, uma vez que assume definições diversas, pois, seu sentido está associado à inovação, curiosidade e a prática atrativa. Ocorre que seu sentido foi ampliado sendo reconhecido como elemento essencial do desenvolvimento humano, capaz de motivar o aluno a se envolver em uma atividade de aprendizagem. Assim, tal estudo perpassa por pontos como: apresentação das concepções de criatividade e seu valor no âmbito escolar; relacionando a formação do professor para tal fim; bem como a compreensão da importância da criatividade para a interação aluno-professor. Desse modo, a metodologia utilizada foi de abordagem qualitativa e descritiva. Com base, no aporte teórico, foi possível perceber que as práticas criativas são fundamentais para garantir a construção do conhecimento de maneira significativa.

**Palavras-chave:** Educação. Criatividade. Formação de professores.

## I INTRODUÇÃO

O termo criatividade é muito amplo e com vastos significados e interpretações, dentro desta perspectiva, encontramos a figura do professor que atuando em um mundo contemporâneo e tecnológico recebe alunos imergidos nesta nova era da informação cheios de perguntas, curiosidades e desejos de descobertas.

---

<sup>1</sup> Mestre em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local, Doutoranda em Educação e Professora da Faculdade Asa de Brumadinho. E-mail. [gislenesilvadutra@hotmail.com](mailto:gislenesilvadutra@hotmail.com).

<sup>2</sup> Graduada em Pedagogia (UFMG) especialista em Alfabetização e Letramento (FUMEC). E-mail [dannyimcarvalho@hotmail.com](mailto:dannyimcarvalho@hotmail.com).

<sup>3</sup> Graduada em Pedagogia (UFMG) especialista em Alfabetização e Letramento (FUMEC). E-mail [Jussara.bercia@gmail.com](mailto:Jussara.bercia@gmail.com)

Ao perceber a sala de aula como um espaço dinâmico e cheio de possibilidades o professor muitas vezes se pega repetindo práticas por diversos anos seja por acomodação, por falta de experiência ou pelo medo do novo.

Diante disso, o conceito de criatividade, torna-se importante para que o professor possa refletir suas práticas, rever suas ações repensando-as de forma mais atrativa e significativa para a sua atuação.

Perante essas inquietações, a pesquisa tem como ponto de partida a seguinte questão: De que forma as práticas criativas contribuem e são importantes para o processo de ensino aprendizagem?

O presente artigo tem por objetivo de contribuir para a discussão acerca da importância das práticas criativas enquanto recurso pedagógico para a melhoria da aprendizagem.

Dentro desta perspectiva esse estudo torna-se importante por apontar necessidades de reflexão crítica acerca da prática docente, tendo como foco as especificidades dos alunos e as diferentes formas de aprendizagens possíveis e necessárias.

O processo metodológico adotado teve abordagem qualitativa e descritiva que se efetivou por meio de uma pesquisa bibliográfica realizada a partir do levantamento de autores que versam sobre o tema.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 CONCEITUANDO A CRIATIVIDADE

O conceito de criatividade é bastante abrangente, uma vez que assume definições diversas. Oliveira (2006), em seu estudo, mostra como o termo criatividade foi se modificando ao longo dos anos, antes era visto como uma inspiração divina, já na metade dos anos 70, o objetivo era delinear o perfil do indivíduo criativo como desenvolver programas e técnicas que favorecessem sua expressão. Uma pesquisa desenvolvida por Torrance (apud em Oliveira, 2006) entende que a criatividade pode ser definida em termos de produto ou

processo, ou ainda, em termos de personalidade ou condição ambiental, envolvendo uma independência mental e a não conformidade com pressões do grupo ou fuga do molde.

Além disso, Alencar e Fleith (2003, p.13-14) dizem que “a criatividade implica a emergência de um produto novo, seja uma ideia ou uma invenção original, seja a reelaboração e o aperfeiçoamento de produtos ou ideias já existentes”.

Fleith (2001) destaca que pesquisas sobre esse tema realizadas no período de 1970 e 1980 foram influenciadas especialmente pela psicologia cognitiva, que procurava investigar os processos cognitivos e a influência do contexto social no desenvolvimento humano.

Segundo Wechsler (apud em Oliveira, 2006) o conceito envolve a interação de vários elementos: processos cognitivos, características de personalidade, estilos de pensar e aprender, assim como componentes ambientais, entendendo-se neste sentido a influência da família, da escola e da sociedade.

No entanto, ainda não conseguiram chegar a um consenso sobre o que seja a criatividade, mas muitos autores demonstram a sua importância para o desenvolvimento pleno do ser humano.

Já na abordagem sociocultural, a criatividade está relacionada aos processos sociais e individuais, ou seja, a criatividade se desenvolve na interação do indivíduo com o contexto. Sendo o ambiente fundamental para o desenvolvimento do potencial criativo.

Segundo Haetinger (1998, p.13) criar é a capacidade que todos temos, independente da classe social, mas depende do meio sociocultural em que você está inserido, ou seja, está relacionada às vivências ocorridas no meio.

Fleith (2001) entende que é necessário compreender a criatividade não como um fenômeno individual, mas um processo sistêmico, devendo-se considerar a influência não apenas do ambiente familiar e escolar, mas do social e cultural e do momento histórico.

Já na perspectiva de Alencar (1996, p.3) a criatividade é vista:

Como um fenômeno complexo e multifacetado que envolve uma interação dinâmica entre elementos relativos à pessoa, como características de personalidade e habilidades de pensamento, e ao ambiente, como o clima psicológico, os valores e normas da cultura e as oportunidades para expressão de novas ideias. (ALENCAR, 1996, p.3)

Nessas condições, para o desenvolvimento da criatividade existe uma ligação entre o indivíduo e seus traços de personalidade e o ambiente, um está relacionado diretamente com o outro.

Alencar (1996) enfatiza a emergência da criatividade dentro das organizações, em razão das constantes mudanças no cenário global e na competição empresarial tem feito com que o conhecimento se torne obsoleto em um curto espaço de tempo, exigindo uma capacidade de aprendizagem contínua e permanente. Neste sentido, o interesse pela criatividade tem sido marcante no contexto organizacional, sendo considerada uma habilidade indispensável para auxiliar o indivíduo na adaptação ao novo e às situações de incerteza e de complexidade no cenário de mudanças. Este cenário traz a perspectiva de novos problemas e desafios, os quais exigem soluções imediatas e originais, uma vez que já não podem ser resolvidos segundo os tradicionais processos de decisão. O desenvolvimento de competências relacionadas à capacidade de pensar, resolver problemas e implantar novas ações está vinculado à criatividade.

O ambiente escolar aparece como um lugar privilegiado para a promoção da criatividade e o professor assume um importante papel, motivando em seus alunos a vontade de aprender. Alencar (1996) corrobora com esta visão ao destacar que a criatividade é uma habilidade necessária, que deve ser incentivada no contexto educacional por promover o bem-estar emocional causado por experiências de aprendizagem criativa, o que contribui para uma melhor qualidade de vida dos alunos e auxilia na formação profissional, uma vez que a criatividade se apresenta como uma ferramenta fundamental, que ajuda o indivíduo a lidar com as adversidades e desafios impostos pelo novo ambiente. A autora afirma ainda, que a educação tem um papel especial no sentido de promover condições favoráveis ao desenvolvimento da criatividade.

Alencar e Souza (2006) corroboram com a ideia de que para

pensar em um ambiente estimulador da criatividade pressupõe promover espaço para a utopia, aquela que nos faz querer, esperar e trabalhar em busca da realização, mesmo sabendo das possíveis dificuldades e tropeços. O ambiente mais propício à criatividade é aquele permeado de oportunidades e incentivo à expressão de novas ideias, pesquisa, reflexão e fortalecimento de atributos pessoais que se associam à criatividade. Sabe-se que o ser humano é essencialmente busca, tem uma necessidade vital de ser feliz, de atingir a plenitude; e também de intervir no mundo, conhecendo-o e construindo sua história. Portanto, a criatividade está relacionada à realização humana. (ALENCAR e SOUZA, 2006, p.22)

Desta maneira, acredita-se que a escola é um lugar privilegiado de estímulo e desenvolvimento das habilidades criativas em busca da realização pessoal, social e humana.

Fleith (2001) discorre que a escola é um ambiente propício ao desenvolvimento das habilidades criativas. E que um indivíduo criativo que esteja inserido em um ambiente educacional receptivo a novas ideias terá mais chances de expressão e produção criativa.

A autora considera que um ambiente escolar que visa o favorecimento do desenvolvimento do potencial criativo de alunos e professores, deve considerar o ato de aprendizagem como elemento chave e que este processo de aprendizagem está diretamente ligado ao resultado da interação entre três elementos: o aprendiz, o professor e o currículo. Com relação ao aprendiz deve-se considerar habilidades, interesses e estilos diferentes de aprendizagem. No que diz respeito ao professor, este deve dominar e gostar do conteúdo que ensina e fazer uso de uma diversidade de técnicas instrucionais e considerar as necessidades dos alunos e suas particularidades. O terceiro elemento, o currículo, deve ser introduzido considerando a estrutura, conteúdo e a metodologia e deve estar contextualizado na realidade na qual o aluno está inserido.

Com a junção desses elementos, espera-se que o aluno seja capaz de analisar, avaliar, questionar e usar a imaginação na solução dos problemas.

Fleith (2001) descreve ainda que um currículo criativo e desafiador oferece ao aluno a oportunidade de usar a imaginação, de visualizar consequências para acontecimentos futuros, de analisar uma situação sob diferentes ângulos e de vivenciar o processo de aprendizagem com prazer.

Nesta mesma linha, Alencar e Fleith (2003) pontuam que a expressão da criatividade não depende apenas das características individuais, mas o ambiente e o contexto tem um papel fundamental para estimular ou inibir o potencial criador de qualquer pessoa. O professor facilitador promove nos alunos envolvimento, motivação, curiosidade, independência, confiança e impulso para experimentar e tentar diante dos desafios.

Alencar (1996) destaca que para desenvolver o potencial criador em sala de aula, o professor deveria utilizar atividades que possibilitem ao aluno exercitar o seu pensamento criativo, ajudar o aluno a desfazer os bloqueios emocionais, como o medo de errar, propiciar um clima em sala que reflita valores fortes de apoio à criatividade.

Em contrapartida, o professor inibidor tem aulas expositivas centradas na reprodução do conhecimento, didática pouco estimulante, conteúdo apresentado de maneira mecânica. Na relação professor e aluno, o professor inibidor ignora as contribuições do aluno e quanto aos traços de personalidade é visto como autoritário, arrogante, pouco flexível. (ALENCAR, 1996).

Sendo assim, torna-se importante que a criatividade esteja presente no ambiente educacional, e o professor deve ser um facilitador no processo de ensino e aprendizagem e que utilize estratégias diferenciadas e inovadoras que despertem o interesse dos alunos pelas atividades, valorizando e promovendo habilidades criativas em sala.

Neste viés, Martínez (2008) afirma que para o espaço escolar contribuir com o desenvolvimento da criatividade supõe trabalhar no mínimo em três definições interligadas profundamente: o desenvolvimento da criatividade dos alunos, dos educadores e o da escola como organização. Ou seja, a criatividade não está restrita à ação do professor, mas também nas ações da escola e do aluno, envolvendo elementos e relações que estimulem a expressão da criatividade.

Segundo as autoras Muniz e Martínez (2008) para que aconteça uma aprendizagem criativa, alguns elementos são importantes, como personalização da informação, confrontação com o dado, produção e geração de ideias novas. Um sujeito criativo modifica e dá novas possibilidades ao que é aprendido, sendo capaz de modificar a realidade ao qual está inserido, promovendo mudanças em seu modo de vida, sendo um “movimento de busca constantes curiosidades, dúvidas e questionamentos, que se tem diante da informação” (p.479).

Assim, a criatividade na aprendizagem da leitura e da escrita não tem se constituído como um foco de estudo das pesquisas, porém aparece como fator importante neste tipo de aprendizagem. Como destaca Martínez (2008, p. 86), ainda constituem desafios para o campo científico, investigações que considerem: “[...] a diversidade de formas em que se expressa a criatividade no processo de aprender, as estratégias e processos que a caracterizam, a própria definição de aprendizagem criativa e a complexa rede de processos subjetivos, contextuais e interativos que a tornam possível.

O autor Haetinger (1998) pontua que um grande desafio é tornar o ensino voltado para o interesse do aluno, e ele acredita que propor atividades e jogos pode ser uma das soluções, possibilitando trabalhar com expressão de forma global, tanto a do professor como a do aprendiz.

É necessário que o aluno seja reconhecido como um ser capaz de construir conhecimentos a partir dos saberes vivenciados no contexto escolar, oferecendo-lhe oportunidade de se apropriar desses conhecimentos a partir de atividades que possibilitem o seu desenvolvimento e sua formação pessoal e a criatividade está diretamente relacionada, pois segundo este autor:

Quando desenvolvemos a criatividade, melhoramos consideravelmente nossa auto-imagem e auto-estima. Podendo discernir melhor as coisas que são importantes para nós, conseguimos a todo momento gerar ideias novas e únicas, o que é fundamental para nosso desenvolvimento como ser humano.(HAETINGER, 1998, p. 17)

Diante disso, a criatividade é a capacidade de gerar novas ideias desenvolvendo a formação pessoal, social e humana e melhorando assim, o ambiente em que o indivíduo se encontra.

O autor acredita que a escolha da práxis criativa deve exercitar o tempo toda a curiosidade através de projetos, fazer da tecnologia e das mídias grandes aliados no cotidiano escolar, priorizar o movimento, promover um ambiente de surpresas, propício ao exercício do pensar, do criar e do construir, sendo assim, adequado às perguntas e com menos respostas prontas.

Com base nesses apontamentos, é importante pensar na sala de aula como ambiente favorável ao desenvolvimento da criatividade e o papel do professor enquanto facilitador no desenvolvimento do potencial criativo dos seus alunos, para que o processo de ensino e aprendizagem seja significativo, possibilitando ao aluno ser um sujeito crítico e ativo no meio social no qual está inserido.

## 2.1 TENDÊNCIAS PEDAGÓGICAS NA PERSPECTIVA DE UM ENSINO CRIATIVO

Segundo consta nos Parâmetros Curriculares Nacionais (1997), diferentes tendências pedagógicas marcaram a história da educação e o papel do professor foi se configurando de acordo com as mudanças na sociedade. Se antes era visto como transmissor de

conteúdos, como autoridade máxima, passou a ser um facilitador no processo, organizando e coordenando as estratégias de aprendizagem adaptando as singularidades dos alunos.

O ensino tradicional corresponde a um modelo utilizado durante muito tempo que leva em consideração o meio social, a economia, os interesses de uma determinada classe social e a um período específico da história do Brasil e em geral de todo mundo, mas que deixou marcas e muitos conceitos que ainda hoje são adotadas em muitas instituições e por muitos professores. A partir dessa forma de pensar se originou um modelo escolar que possuía interesses específicos e que realizava uma interação peculiar com o conhecimento e o uso dele.

Ao fazer-se uma análise da concepção de uma educação baseada no ensino tradicional torna-se importante considerar o papel do aluno e do professor dentro do processo de ensino e aprendizagem. Tendo se em vista que neste trabalho procura-se investigar a importância das práticas criativas e do uso do lúdico no processo de ensino e aprendizagem, é necessária uma análise sobre a forma na qual o processo de aprendizagem ocorre dentro do ensino tradicional e qual o papel do professor e do aluno neste processo e principalmente o que se deseja que a aprendizagem proporcione ao sujeito considerando então a relação e a troca de conhecimentos existentes.

O ensino tradicional percebe o aluno como mero receptor e deseja passar um conhecimento comum e tido como essencial e necessário, porém não se deseja a partir deste ensino estimular o senso crítico e a capacidade de pensar de forma individual até mesmo pelos interesses que se encontravam por trás dessa escola e conseqüentemente destes aprendizados.

Leão (1999) pontua que embora o ensino tradicional tenha sido tão questionado, as práticas educacionais tradicionais ainda são muito presentes na maioria das escolas brasileiras, demonstrando assim que apesar de se verificar a ineficiência ou mesmo a fragilidade desse método as escolas ainda se apoiam e os professores ainda utilizam de métodos de aprendizagem baseados na transmissão de conhecimento, desconsiderando vários aspectos essenciais para que haja uma real apropriação e principalmente utilização dos diversos ensinamentos na vida cotidiana dos sujeitos aprendizes.

Com as iniciativas cabiam ao professor, o essencial era contar com um professor razoavelmente bem preparado. Assim, as escolas eram organizadas em forma de classes, cada uma contando com um professor que expunha as lições que os alunos seguiam atentamente e aplicava os exercícios que os alunos deveriam realizar disciplinadamente. (LEÃO, 1999 apud Saviani, 1999, p.188)

A partir dessa afirmação evidencia-se que a vivência na perspectiva do ensino tradicional não é valorizada, o conhecimento já é algo pronto e inquestionável. Dessa maneira a formulação de hipóteses e questionamentos possíveis não é considerada importante para o processo de aprendizagem. O desejo por um ambiente disciplinado onde até a forma de organização do espaço deixa subentendido quem é a autoridade em sala e o dever do aluno de apenas ouvir as informações sem questionamentos ou reflexões e as repetidas atividades que se levava a uma memorização de conceitos que eram rigidamente cobrados em atividades e avaliações não se abrindo espaço para as rodas de conversas e debates dos assuntos e matérias estudadas.

A abordagem tradicional de educação em suma se preocupa com o resultado e não com o processo, faz relação com a capacidade de armazenamento de um acúmulo de informações trazidas pelo professor, a este respeito Leão (1999) faz a seguinte afirmação:

A abordagem tradicional do ensino parte do pressuposto de que a inteligência é uma faculdade que torna o homem capaz de armazenar informações, das mais simples às mais complexas. Nessa perspectiva é preciso decompor a realidade a ser estudada com o objetivo de simplificar o patrimônio de conhecimento a ser transmitido ao aluno que, por sua vez deve armazenar tão somente os resultados do processo. (LEÃO, 1999, p.190).

Dessa forma o processo de aprendizagem vai sendo constituído sem diálogo ou mesmo participação e experimentação das pessoas envolvidas.

No método tradicional o único espaço de conhecimento é a sala de aula e o professor o detentor desse saber universal e essencial. A repetição por si só, garante a aprendizagem e essa avaliação da capacidade de armazenamento de informações oferece ao professor respostas sobre a sua prática em sala de aula.

Schlickmann e Scmitz (2013) entendem que o professor tradicional não abre espaço para os questionamentos, que muitas das vezes as dúvidas ficam sem respostas, de tal forma que os conteúdos são trabalhados pelo jogo de palavras sem significações e assimilações. A este respeito: “O educando deve, portanto, aceitar as regras, entrar no jogo. Nesse jogo dar a resposta certa, no mais das vezes, confunde-se com qualquer resposta, desde que seja a que o professor quer”. (FREIRE (1996) apud em SCHLICKMANN E SCMITZ 2013, p.3)

Considerando-se tal afirmação percebe-se que o aprendizado é medido pela capacidade de memorização daquilo que é exposto pelo professor sob a perspectiva de um olhar e de uma atribuição de valor, que no caso é o conteúdo exposto desconsiderando a capacidade de reflexão e assimilação desse conteúdo por parte de quem aprende.

Essa concepção difere-se daquilo que é considerado na BNCC que aponta que para o processo de aprendizagem é necessário que o educando se desenvolva em diferentes eixos estruturantes que consideram as vivências, os comportamentos, as habilidades baseadas no processo de interação dele com o outro e com o meio.

No processo de ensino tradicional as interações muitas das vezes não acontecem, é algo imposto e que não se modifica, os professores ficam presos as metodologias prontas e os alunos como ouvintes, como se todas os educandos fossem iguais e se desenvolvessem da mesma forma e se apropriassem do conhecimento através de uma mesma metodologia.

Schlickmann e Scmitz (2013) afirmam que para que se alcance uma escola inovadora é necessário que o conhecimento seja articulado por metodologias e espaços diferenciados, ou seja, por experiências diversas tanto aos alunos quanto aos professores de forma que a produção deste conhecimento seja uma experiência prazerosa e diversificada, levando-se em consideração as emoções dos sujeitos envolvidos, de forma que a criatividade, o desejo e as emoções façam parte do processo de ensino e aprendizagem.

Em conclusão, o ensino tradicional enxerga a aprendizagem como algo mecânico, e essa mecanização é experimentada pelos alunos e professores que interagem com um conhecimento pronto e acabado que necessita apenas de memória e avaliações severas dessa mecanização que não se relaciona com os sentimentos com as realidades sociais, econômicas das pessoas, mas que enxerga a todos como máquinas de armazenamento e quando assim não correspondem às expectativas são tratados com autoritarismo e violência.

Um aspecto importante é considerar o profissional que está inserido nesse processo de ensino aprendizagem, que é o trabalho do professor:

Parte do trabalho do educador é refletir, selecionar, organizar, planejar, mediar e monitorar o conjunto das práticas e interações, garantindo a pluralidade de situações que promovam o desenvolvimento pleno dos educandos. (BRASIL, 2017, p.37)

O professor deve considerar o educando como um ser de direitos, que tem a plena capacidade de se relacionar com o mundo e respeitar suas formas de exploração e experimentação.

Diferente do ensino tradicional, na perspectiva interacionista, cabe ao educador por meio da intervenção pedagógica, promover a realização de aprendizagens concomitantes às informações que o aluno já possui, direcionando caminhos novos e significativos. O conhecimento é construído na interação do aluno com o professor e com o meio que está inserido, sendo o professor o mediador nesse processo. Nessa direção,

o professor deve ter propostas claras sobre o que, quando e como ensinar e avaliar, a fim de possibilitar o planejamento de atividades de ensino para a aprendizagem de maneira adequada e coerente com seus objetivos. É a partir dessas determinações que o professor elabora a programação diária de sala de aula e organiza sua intervenção de maneira a propor situações de aprendizagem ajustadas às capacidades cognitivas dos alunos. (BRASIL, 1997, 39)

Entende-se, desta forma, que o professor intervém de maneira a proporcionar situações nas quais o aluno se sinta motivado a buscar novos conhecimentos.

Desta maneira, acredita-se que o professor ao trabalhar com a prática de atividades lúdicas em sala de aula, proporcionará ao educando situação favorável a criatividade e interação dela com seus colegas, que poderá contribuir tanto para o desenvolvimento e o bem estar no âmbito educacional quanto a motivá-la a se envolver com as atividades e os conteúdos escolares propostos.

Nesse ínterim, é importante valorizar as particularidades do educando, seu desenvolvimento, suas necessidades específicas e todos os aspectos que se referem à sua aprendizagem.

Neste contexto, o professor é um profissional que poderá proporcionar um elo entre o conhecimento e o aluno, posto que é o elemento principal da mediação pedagógica. Dessa maneira, possibilitará a ampliação da cultura do indivíduo, com intuito de que ele possa intervir de modo crítico e atuante em sua realidade. Ao educador, num processo contínuo de interação em sala de aula, poderá despertar no aluno o interesse em resolver os desafios de cada nova etapa do processo de aprendizagem.

Nesse sentido, o trabalho com o lúdico viabiliza ao educando, a oportunidade de aquisição de autonomia, visto que ao adquirir liberdade de expressão, ele adquire igualmente a liberdade de interpretação/entendimento do meio físico e social no qual vive e, conseqüentemente, de reelaboração dos seus pensamentos a fim de construir uma representação destes para si mesmo. Assim, o aluno estabelece limites e desafios, cria possibilidades e reinventa novas brincadeiras, ampliando sua visão de mundo.

É ainda imprescindível que o educador ao redirecionar sua prática e desempenho enquanto mediador reflita sobre sua formação inicial e continuada. Essa direção já era sinalizada desde os Parâmetros Curriculares Nacionais (1997a), buscando auxiliá-lo em seu desempenho profissional, sua tarefa de assumir, o lugar que lhe cabe pela responsabilidade e importância no processo de ensino e aprendizagem, este documento enfatiza que além de uma formação inicial,

é preciso considerar um investimento educativo contínuo e sistemático para que o professor se desenvolva como profissional de educação. O conteúdo e a metodologia para essa formação precisam ser revistos para que haja possibilidade de melhoria do ensino. A formação não pode ser tratada como um acúmulo de cursos e técnicas, mas sim como um processo reflexivo e crítico sobre a prática educativa. Investir no desenvolvimento profissional dos professores é também intervir em suas reais condições de trabalho (BRASIL, 1997a, p. 25).

Desta forma, a formação inicial dos professores voltada para a reflexão crítica será também um fator determinante, ou seja, uma contribuição significativa para melhoria no ensino. Por outro lado, ela deve propor situações que possibilitem ao educador pensar suas práticas, rever suas ações e refletir sobre elas.

Diante dessas colocações, cabe-se então o questionamento de como o modelo de ensino tradicional pode ainda ser eficiente dentro de uma sociedade onde as informações circulam o todo tempo e que a capacidade de acesso a elas esta em um simples “Click”, onde as diferenças sociais e econômicas são tão acentuadas e a forma de interação com o conhecimento se distingue a partir da realidade de cada indivíduo envolvido no processo, e como ser criativo diante algo tão pronto e sistematizado.

Já na perspectiva interacionista, o professor ao compreender o educando como protagonista no processo, pode trabalhar com atividades lúdicas como jogos, brinquedos e brincadeiras, contextualizando e relacionando-as aos conteúdos e às suas respectivas áreas de conhecimento, favorecendo e enriquecendo, o desenvolvimento do aluno, de maneira efetiva e, ao mesmo, tempo prazerosa.

Nessa direção, acredita-se que a proposta de executar atividades lúdicas em sala de aula deve ser considerada como ponto de partida para que cada educador, considerando a especificidade de desenvolvimento de seus educandos, formule seu próprio meio de ensino.

### 2.3 PAPEL DO PROFESSOR NO DESENVOLVIMENTO DA CRIATIVIDADE

O professor exerce um importante papel no processo de ensino e aprendizagem, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento dos seus alunos no ambiente escolar. Dessa forma, faz necessário entender e investigar qual o papel do professor criativo, no contexto educacional atual e sua importância frente às novas demandas dos aprendizes e da sociedade em geral.

Corroborando com essa ideia a prática reflexiva pelo professor deve-se tornar um hábito frente as suas propostas pedagógicas, procurando assim estar atualizado em um processo de formação contínuo e diário. Buscando entender o educando como um sujeito capaz de refletir e contribuir no processo de aprendizagem.

Diante desse objetivo o professor criativo deve atuar de forma questionadora, promovendo reflexão como afirma Oliveira (2017, p.5): “O professor age para familiarizar o educando com significações historicamente elaboradas para orientar o agir das pessoas e compreender as situações e os elementos do mundo”. Ou seja, o processo de construção de conhecimento decorre de uma vivência atual cheia de significados que deve ser contextualizada em um momento histórico garantindo assim ao indivíduo a oportunidade de refletir sobre as diversas esferas da sociedade em que ele vive e conseqüentemente aos diferentes conteúdos escolares abordados.

“Para apoiar esse processo à unidade educacional necessita considerar as características dos alunos e suas diversidades culturais, sociais e étnicas” (OLIVEIRA, 2017, p.5).

Sendo assim, em todo momento as características e especificidades dos educandos são consideradas para que se estabeleça o processo de ensino criativo.

O uso de avaliações adequadas frente ao processo de aprendizagem torna-se então um importante instrumento que possibilita ao professor verificar se suas propostas pedagógicas estão sendo eficientes como afirma Oliveira (2017):

Por sua vez a avaliação é um instrumento de reflexão sobre a prática pedagógica na busca de melhores caminhos pra orientar as aprendizagens dos alunos. Ela deve incidir sobre todo o contexto de aprendizagem, as atividades propostas e o modo como foram realizadas, as instruções e os apoios oferecidos aos alunos individualmente e ao coletivo, a forma como o professor respondeu as suas manifestações e às interações, os agrupamentos que eles formaram, o material oferecido e o espaço e o tempo garantidos para a realização das atividades. (OLIVEIRA, 2017, p. 12).

Diante a afirmação apresentada é possível perceber que a avaliação é realizada de forma processual considerando vários elementos importantes envolvidos tanto na relação do aluno com o conhecimento, quanto à relação didática aderida pelo professor com relação ao saber. Neste sentido a avaliação ocorre de forma simultânea tanto no que diz respeito ao processo de assimilação por parte do aprendiz quanto no processo de didática aderido pelo professor seja ele por meio de brincadeiras, músicas, atividades sistematizadas entre outros recursos cabíveis como possibilidades para uma avaliação.

O professor criativo nesse sentido tende a se tornar um observador que carece de uma sensibilidade aguçada para entender as entrelinhas e estar disposto a trabalhar com o novo, o diferente, os desejos diversos, a uma escuta atenta ao seu grupo de trabalho.

Não se trata de medir o alcance pelos educandos de determinados conteúdos, cobrando delas apenas respostas padrão, mas captar o modo delas significarem sua experiência, o mundo e a si mesmas a partir das práticas cotidianas coordenadas pelos professores. (OLIVEIRA, 2017, P.13).

Nesse sentido, é necessário que o currículo proposto considere as experiências dos estudantes, ampliando e enriquecendo seu conhecimento.

Nessa direção, acredita-se que a proposta de executar atividades criativas em sala de aula deve ser considerada para que cada educador, considerando a especificidade de desenvolvimento de seus alunos, formule seu próprio meio de ensino. Além, disso, ele precisará definir o momento e a forma que a criatividade deve acontecer para que de fato as aprendizagens sejam garantidas de forma eficaz.

Em virtude dessas situações, a aprendizagem pode ser apropriada de forma significativa pelo educando, uma vez que a criatividade ao estar presente em diferentes atividades lúdicas e com propósitos distintos, podendo ser um jogo ou uma brincadeira, propiciará condições, por exemplo, de o educando desenvolver habilidades de memória e, em consequência, será possível ajudá-la em seu desenvolvimento social, cultural e interacional.

Percebe-se que a aprendizagem por meio de recursos lúdicos, favorece ao envolvimento ativo do aluno, uma vez que a imaginação associada às atividades com jogos e brincadeiras para aquisição de novos conhecimentos proporciona a produção criativa e o processo de aprendizagem se concretiza de forma eficaz. E o professor, sabendo da importância desses recursos, para o desenvolvimento de aprendizagens, deve fazer uso dos processos criativos em sala, auxiliando, assim, o processo de aquisição do conhecimento.

Defende-se, portanto, que cabe ao educador se esforçar para ser capacitado, de modo a cumprir o compromisso de reelaboração dos conhecimentos e recursos didáticos. Além de poderem exercer um trabalho pedagógico organizado e de qualidade, contudo, também reafirmarem que a prática educativa e presença de recursos educacionais adequados no processo de aprendizagem, para a realização de atividade criativa são estratégias a serem desenvolvidas ao longo dos processos de aprendizagem.

Diante dessas considerações, a escola deve oferecer um ambiente que estimule sua interação com seus pares, ou seja, um ambiente enriquecedor para a criatividade do educando, a fim de promover a construção de conhecimentos vinculados ao prazer, a motivação, a apreensão dos conteúdos propostos.

Neste íterim o espaço escolar pode e deve se transformar em um espaço prazeroso, de forma que as atividades lúdicas permitam ao educador alcançar sucesso em sala de aula.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O termo criatividade é bastante abrangente e novo, com diversas definições. Na abordagem sociocultural, a criatividade se desenvolve na interação do indivíduo com o contexto. Sendo o ambiente fundamental para o desenvolvimento do potencial criativo.

De acordo com o aporte teórico percebe-se que o desenvolvimento de competências relacionadas à capacidade de pensar, resolver problemas e implantar novas ações está vinculado à criatividade. E que o ambiente escolar aparece como um lugar privilegiado para a promoção da criatividade e o professor assume um papel importante e deveria utilizar atividades que possibilitem ao aluno exercitar o seu pensamento criativo.

Outro termo abordado na pesquisa foi o lúdico, que aparece como componente essencial para o desenvolvimento do educando, bem como um recurso metodológico/estratégico de ensino, de docentes, apresenta-se, hoje, como um dos principais desafios para a formação do professor.

As tendências pedagógicas foram se modificando com o passar dos anos e as transformações ocorridas propõe que professores repensem suas práticas e formas de intervenção pedagógica. Sendo importante considerar o lúdico como mais uma ferramenta para aquisição do conhecimento, e como uma possível estratégia utilizada pelo professor criativo em sua prática em sala de aula.

Convém ressaltar que a formação do educador para o reconhecimento e valorização do lúdico como suporte metodológico é de suma importância para que o aprendizado seja significativo para o educando. Cabendo ao professor o papel de mediador, apontando a criatividade como instrumento próprio e necessário para a formação do educando.

Sendo assim, torna-se necessário pensar sobre a importância do desenvolvimento da criatividade para que o professor seja capaz de promover um ambiente criativo e de utilizar de diferentes estratégias e mecanismos para alcançar seus alunos com suas distintas especificidades, sejam frente à aprendizagem da leitura e da escrita, quanto em outros conteúdos, tornando-os sujeitos críticos e reflexivos diante da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Eunice M. L. Soriano de. **A gerência da criatividade**: abrindo as janelas para a criatividade pessoal e nas organizações – São Paulo: Makron Books, 1996.

ALENCAR, E. M. L. S., & FLEITH, D. S. (2003). **Criatividade**: múltiplas perspectivas. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

BRASIL. Ministério da Educação Secretaria de Educação Básica Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para a Educação Básica Coordenação Geral de ensino Fundamental. **Base Nacional Comum Curricular**. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Brasília 2018. Disponível em: <[http://basenacionalcomum.mec.gov.br/wpcontent/uploads/2018/04/BNCC\\_19mar2018\\_versaofinal.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/wpcontent/uploads/2018/04/BNCC_19mar2018_versaofinal.pdf)>. Acesso em: 06 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Parâmetros Curriculares Nacionais**: introdução aos parâmetros curriculares nacionais, Volume 1 / Secretaria de Educação Fundamental. – Brasília: MEC/SEF, 1997. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro01.pdf>> Acesso em: 01 mai. 2018.

FLEITH, D.S. Criatividade: Novos conceitos e idéias. Aplicabilidade à Educação. **Cadernos de Educação Especial**, 17, p 55-61, 2001. Disponível em <<https://periodicos.ufsm.br/educacaoespecial/article/view/5229/3193>>. Acesso em: 08 abr.2020.

HAETINGER, Max G. **Criatividade**: criando arte e comportamento. Coleção Criar, v. 01, 1998.

\_\_\_\_\_. **O universo criativo na educação**. São Paulo: Coleção Criar. V.03, 2005.

LEÃO, Denise Maria Maciel. Paradigmas contemporâneos de educação: escola tradicional e escola construtivista. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 107, p. 187-206, jul. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n107/n107a08.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2020.

MUNIZ, Luciana Soares; MITJÁNS MARTÍNEZ, Albertina. Aprendizagem criativa da leitura e da escrita: características de sua expressão. p. 477- 488. In: **Fórum Internacional de Inovação e Criatividade** (7. : 2015 : Goiânia, GO) e **Seminário da Rede Internacional de Escolas Criativas** (2. : 2015 : Goiânia, GO) **Anais do VII Fórum Internacional de Inovação e Criatividade e II Seminário da Rede Internacional de Escolas Criativas**, 03, 04 e 05 de setembro de 2015 / Marilza Vanessa Rosa Suanno (Org.). [et al.]. – Goiânia : Editora UFG, 2016.

OLIVEIRA, Lucilena Marcondes de Coelho de. **Educação e Criatividade**: percepção de professoras/ Lucilena Marcondes de Coelho de Oliveira. – Campinas: PUC – Campinas, 2006.

SCHLICKMANN, Luciane; SCHMITZ, Lenir Luft. Da escola tradicional à escola contemporânea: algumas considerações sobre a constituição do espaço escolar. In: SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DO CURSO DE PEDAGOGIA, 6., 2015, Itapiranga, SC. **Anais...Itapiranga, SC: Faculdades de Itapiranga - FAI**, 2015.8 p. Disponível em: <<http://faifaculdades.edu.br/eventos/SEMIC/6SEMIC/arquivos/resumos/RES27.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2020.

SOUZA, M. E. M. G. de.; ALENCAR, E. S. L. De. O curso de Pedagogia e as condições para o desenvolvimento da criatividade. **Revista Semestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional (ABRAPEE)**. v. 10, n. 1, p. 21-30, jan./jun. 2006

# ADULTIZAÇÃO INFANTIL E CONSUMISMO:

## A IMPORTÂNCIA DAS BRINCADEIRAS LIVRES E ESPONTÂNEAS NA FORMAÇÃO DA CRIANÇA

*Rafael Vinicius da Fonseca Pereira*

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo analisar as transformações e os impactos que o processo de adultização infantil e, por conseguinte o hiperconsumismo, provocam no papel que as brincadeiras espontâneas e / ou ao ar livre vem exercendo no cotidiano das crianças. O foco proposto é discutir a função essencial que das brincadeiras ao longo processo de desenvolvimento das crianças. Procurou-se refletir como as crianças estão sendo inseridas de modo cada vez mais precoce no universo dos adultos e, com isso, abandonado atividades lúdicas fundamentais para a formação integral das crianças: a brincadeira livre e espontânea.

**Palavras chave:** Adultização infantil, Consumismo, Brincadeiras.

### **Crise da Contemporaneidade: o consumismo e a adultização infantil**

As diversas transformações sociais coetâneas provocaram (e permanecem provocando) profundos impactos na vida das crianças. As fronteiras entre o mundo infantil e o universo adulto estão cada vez mais tênues e indefinidas. Códigos de conduta social, valores, padrões de consumo e comportamentos mais específicos da faixa etária adulta são inseridos no cotidiano das crianças de forma precoce e acelerada. A mídia e as propagandas voltadas para o público infantil, a necessidade de os pais trabalharem, o excesso

---

<sup>1</sup> Doutorando em História (UFMG). Bolsista CAPES. E-mail: rafaelfonseca85@hotmail.com

de expectativa e as obrigações que veem sendo atribuídas as crianças em decorrência da lógica competitiva contemporânea e as discussões recentes sobre a maioridade penal são exemplos de fatores que contribuem para a “adultização infantil”, um conceito, que em sentido lato, é utilizado para indicar a inserção cada vez mais precoce da criança em um universo mais específico do indivíduo adulto.

Diversos autores, dentre os quais, pode-se destacar o sociólogo polonês Zygmunt Bauman (2001), defendem a ideia de que as sociedades ocidentais coevas enfrentam um momento de crise e instabilidade. A crise da contemporaneidade, também conhecida como Pós-modernidade, teve início em fins da década de 1980 e perdura até os dias atuais, um período. Em linhas gerais, a Pós-modernidade se caracteriza como um período no qual as chamadas grandes narrativas passam a entrar em colapso. Em fins do século XX, as transformações sociais e políticas, como a queda do Muro de Berlim e o declínio da União Soviética, por exemplo, provocaram um profundo descrédito em relação as chamadas “grandes narrativas” – ou seja, análises sociais e históricas que procuravam fornecer explicações totalizantes em relação ao mundo ou sobre caminhos que as sociedades poderiam seguir. Como corolário, instalou-se um ambiente de desencanto em relação aos modelos explicativos mais amplos como o Marxismo. Estruturas sólidas e arraigadas a cultura coeva, como o Cientificismo ou o Cristianismo, passaram a sofrer inúmeras críticas. A Pós-modernidade é, dessa forma, identificada como um período de crises e instabilidade, mas, sobretudo, por um momento de contestação dos esquemas explicativos totalizantes.

Por estes aspectos, a contemporaneidade será marcada pela insegurança e pela volatilidade social. Esta instabilidade levou o sociólogo Zygmunt Bauman a cunhar um termo, na sua opinião, mais preciso para definir o momento atual: a “Modernidade Líquida”. Para Bauman, as sólidas referências das épocas anteriores passaram a ser contestadas em fins do Século XX, fazendo da fluidez, talvez, o elemento mais característico da sociedade ocidental coetânea. Conforme Bauman, hoje, “tudo é temporário”, e por isso o autor sugeriu a metáfora da “liquidez” para definir a sociedade atual, pois: “como os líquidos, ela caracteriza-se pela incapacidade de manter a forma [e] as instituições, quadros de referência, estilos de vida, crenças e convicções mudam antes que tenham tempo de se solidificar” (PALLARES-BURKE, 2004, p. 322)

Após o final da década de 1990 o mundo vivenciou diversas mudanças significativas – transformações as quais podem ser percebidas no campo político, social e cultural que causaram impactos na própria construção das identidades individuais. Segundo Stuart Hall,

Um tipo diferente de mudança estrutural está transformando as sociedades modernas no final do século XX. Isso está fragmentando as paisagens culturais de classe, gênero, sexualidade, etnia, raça e nacionalidade, que no passado, nos tinham fornecido sólidas localizações como indivíduos sociais. Estas transformações estão também mudando nossas identidades pessoais, abalando a ideia que temos de nós próprios como sujeitos integrados. (HALL, 2011, p.9)

Assim, a Pós-modernidade ampliou as possibilidades de criação e (re)criação das identidades. Identidades mais líquidas e flexíveis, ou mesmo múltiplas. Dentro desse contexto, o consumo se tornou uma prática fortemente estimulada. Bens e mercadorias se tornaram elementos distintivos capazes de gerar o sentimento de pertencimento e vinculação a determinados grupos ou segmentos sociais. O consumo passou a atuar no âmbito das relações sociais. Através do comércio é possível adquirir mercadorias, produtos, roupas, acessórios, – verdadeiros símbolos de distinção específicos de determinado(s) grupo(s) ou espaço(s). Em sentido lato, produtos e mercadorias passaram a ser essenciais para criar o sentimento de pertencimento a um grupo. Percebe-se, pois, uma modificação nos hábitos gerais do consumidor, pois, em muitos casos, ao comprar diversos itens, artigos e acessórios, o indivíduo nem sempre tem como objetivo suprir a ausência de produto necessário, mas, estabelecer uma relação de pertença a um segmento social que reconhece no bem adquirido uma marca de sua identidade. Por outras palavras, consumir passou a significar pertencer ou ser aceito por determinados grupos sociais. Independentemente da posição ou da classe social, “todos são impactados pelo consumismo – a identidade, ou seja, quem sou, é em grande medida definida pelo o que possuo” (Arruda Leite; 2014). Destarte, a pós-modernidade será marcada pela instabilidade e pela liquidez, mas também irá inaugurar o período do hiperconsumo. Como observado por Gilles Lipovetsky,

Um *Homo consumericus* de terceiro tipo vem à luz, uma espécie de turbo-consumidor desajustado, instável e flexível, amplamente liberto das antigas culturas de classe, imprevisível em seus gostos e em suas compras. De um consumidor sujeito às coerções sociais da posição, passou-se a um hiperconsumidor à espreita de experiências emocionais e de maior bem-estar, de qualidade de vida e de saúde, de marcas e de autenticidade, de imediatismo e de comunicação. (LIPOVETSKY, 2007, p.14)

Milena Gomes Coutinho Pereira observar ainda que “nesta nova sociedade, apesar de vender-se a ideia de felicidade a todo momento e a qualquer custo”, os indivíduos “são cada vez mais inseguros, depressivos, frustrados; estas contradições, segundo Lipovetsky, configurariam a chamada “felicidade paradoxal” vigente”. (PEREIRA, 2014, p. 5-6). Ainda a esse respeito, João Freire Filho observa que,

[Nós] fazemos parte deste mundo – a sociedade de consumo e de predomínio da mídia – experimentamos a agrura de estar, obrigatoriamente, sempre a par da cotação da bolsa de valores da moda e do mercado cultural. De uma forma ou de outra, estamos todos envolvidos no projeto de construção e manutenção de uma aparência, de uma imagem, de um estilo, ao mesmo tempo particular e socialmente desejável. (FILHO, 2003, p. 72)

Em um contexto social no qual a mercadoria assume um papel tão fundamental nas relações nenhuma faixa etária, gênero ou segmento social consegue permanecer alheio ao estímulo de comprar, inclusive as crianças, que passam então a ser vistas como consumidores em potencial e, sendo assim, estimuladas a integrar a cadeia de consumo de forma cada vez mais intensa e precoce. As relações sociais de hiperconsumo aliadas a outros fatores, como a lógica competitiva das sociedades contemporâneas estão transformando as crianças em “pequenos adultos”.

## A INFLUÊNCIA DOS COMERCIAIS E DAS CAMPANHAS PUBLICITÁRIAS

As propagandas infantis, comerciais de TV, anúncios de aplicativos e jogos digitais exercem um importante papel no processo de adultização ao inserir, no universo infantil, valores e padrões de consumo mais específicos do mundo adulto.

A TV aberta, por exemplo, é um meio de comunicação em massa cujo objetivo é justamente se comunicar simultaneamente com o maior número possível de espectadores, dentre os quais se inclui pessoas com as mais variadas idades. Embora os programas sejam classificados conforme a indicação etária, a lógica da comunicação em massa produz um resultado curioso: a programação deve ser generalizante e, assim, capaz de alcançar o maior

número de indivíduos de forma simultânea, independente da idade, do gênero, ou do grupo social. A programação precisa ser menos específica e ofertar produtos que possam ser consumidos por um amplo público sem distinguir as crianças dos adultos, o que na prática pode contribuir para tornar nebulosos os limites entre o universo adulto e o mundo infantil.

Sem uma programação infantil específica ou programas educativos, a TV tende a reproduzir valores, códigos sociais e padrões de consumo quase exclusivos do mundo adulto. Além da ausência de uma programação pedagógica, as propagandas, anúncios e comerciais em larga escala acabam introjetando, nas crianças, padrões de consumo em massa. Para NETTO; BREI e FLORES-PEREIRA (2010),

As crianças, por um lado, são protegidas pela lei de abusos, violência e do trabalho, por outro, vivem em uma sociedade que explora uma imagem de infância com comportamento adulto em seus produtos culturais, como as novelas, as músicas, os seriados de TV e a propaganda. Então, se partirmos dos pressupostos de que as crianças têm o direito de fazer parte da sociedade de consumo e têm acesso à informação, elas também passam a ter direito de ser adultos. Essa indissociação que o mundo comercial acaba por incitar na formação do consumidor infantil.

As propagandas e anúncios não são veiculados, naturalmente, apenas pelos canais de TV. Revistas, outdoors, sites e, mais recentemente, os aplicativos digitais ofertam uma variedade quase infinita de comerciais cujo público-alvo são as crianças. Muitas vezes, estas propagandas comerciais promovem uma glamourização de atributos adultos: roupas, acessórios, maquiagens, sapatos, utensílios, além de uma infinidade de símbolos que contribuem para a adultização da criança. Pois, muitas peças publicitárias veiculadas em diferentes plataformas, além de estimular o consumo, exercem o papel de incutir no universo infantil valores e padrões que não condizem com a sua faixa-etária. Em alguns comerciais, a imagem da criança é representada com objetos, vestimentas, gestos e valores exclusivos dos adultos. Ou seja, crianças não são representadas a partir de uma perspectiva da infância, mas como verdadeiros “mini adultos”. A adultização promovida por muitas marcas, aplicativos ou por comerciais de TV pode provocar sérios impactos no desenvolvimento infantil, pois a criança adultizada (o mini adulto) tende a abandonar precocemente atividades pedagógicas essenciais para o seu desenvolvimento integral das crianças, tais

como as brincadeiras livres e ou espontâneos, jogos simbólicos, dentre outros. Ademais, além de pular etapas importantes do desenvolvimento, o processo de adultização pode trazer outras consequências graves, como: estimular a erotização e a sexualidade precoce, aumentar a pressão por enquadramentos em padrões estéticos, reforçar a violência contra as meninas, dentre outros.

A Campanha promovida pela empresa Fino Couro, no ano de 2014, acalentou o debate sobre o consumismo precoce e a adultização infantil. As peças publicitárias da marca, que tinham como foco comemorar o Dia da Criança, apresentaram uma modelo infantil utilizando acessórios e maquiagens específicas de uma mulher adulta. Além disso, a criança foi fotografada poses que podem ser lidas a partir de uma ótima erotizada e sexista:



Imagem 2: Disponível em:  
[http://lounge.obviousmag.org/so\\_para\\_loucos/2014/04/compre-batom-seu-filho-merece.html](http://lounge.obviousmag.org/so_para_loucos/2014/04/compre-batom-seu-filho-merece.html).  
 Acessado em 19 de fevereiro de 2020.

Na campanha publicitária da empresa brasileira de vestuário Lilica Ripilica (Imagem 3), pode-se perceber novamente a criança sendo apresentada como um verdadeiro “adulto em miniatura”.



Imagem 3: Disponível em [http://lounge.obviousmag.org/so\\_para\\_loucos/2014/04/compre-batom-seu-filho-merece.html](http://lounge.obviousmag.org/so_para_loucos/2014/04/compre-batom-seu-filho-merece.html). Acessado em 29 de maio de 2016.

As crianças são retratadas a partir de uma lógica comportamental específica do adulto estimulando, como mencionado, a erotização e a sexualidade precoce, além de desconstruir a imagem da criança como ser brincante e espontâneo. Pode-se perceber ainda a recorrência de meninas nestas peças publicitárias o que indica, além da adultização, o caráter sexista de algumas campanhas. As vestimentas, maquiagens, adereços e poses tornam as diferenças entre a criança e a mulher adulta quase imperceptível. Em todas as imagens percebe-se uma linguagem corporal sensual e expressões faciais sérias e carregadas. Fica evidente, por meio da simbologia das propagandas, a ideia destas empresas em retratar um adulto e não uma criança.

Para a pedagoga Ana Claudia Arruda Leite (2014), o uso de maquiagem, sapato com salto e sutiã com bojo são exemplos de produtos que induzem à sexualidade precoce. Esses elementos que podem parecer banais provocam um forte impacto na vida infantil. Ao invés de brincar as crianças estão preocupadas “com a saia curta, [ou em] não correr por causa do salto” (Leite, 2014). A criança consumidora “vem pulando fases do seu desenvolvimento e acaba sendo maturada à força, além de ser levada a adotar hábitos de consumo nem sempre característicos de sua faixa etária” (ORLANDI, 2012, p.40).

## O FIM DAS BRINCADEIRAS ESPONTÂNEAS OU AO AR LIVRE?

Dentre os diversos problemas decorrentes da adultização infantil, um aspecto preocupante diz respeito justamente à diminuição das brincadeiras, sobretudo, o desestímulo às brincadeiras espontâneas e / ou ao ar livre.

Atualmente, é preciso repensar o lugar que as brincadeiras estão assumindo no cotidiano das crianças. Brincar diz respeito à ação lúdica: seja a brincadeira livre, os jogos ou as danças, com ou sem o uso de brinquedos. A criança brinca usando o corpo, as palavras, os sons, a música, a arte, a imaginação e os objetos a sua volta. “A brincadeira é a ação que a criança desempenha ao concretizar as regras do jogo, ao mergulhar na ação lúdica. Pode-se dizer que é o lúdico em ação” (KISHIMOTO, 1996, p.24). Para Adriana Friedmann (2011) – uma das fundadoras do movimento Aliança Pela Infância, cujo objetivo é incentivar as discussões sobre a importância do brincar na vida infantil – “rodeadas de tecnologia e pais sem tempo para lazer, uma geração de crianças hoje cresce sem saber brincar, perdendo parte importante de sua formação” (Friedmann, 2011). A autora adverte que as crianças brincam cada vez menos, pois ficam dependentes dos brinquedos e produtos tecnológicos que o mercado oferece e que os pais têm comprado.

A rotina da criança e sua maneira de brincar estão em constante transformação. Atualmente, diversos fatores contribuem para modificar as brincadeiras: os compromissos ou o trabalho infantil, as inovações nos meios de comunicação, a falta de tempo que o trabalho impõe aos pais, a violência das grandes cidades, a massificação de aparelhos tecnológicos tais como tablets, smartphone, smart TV's ou streaming (Netflix, Amazon Prime Vídeo), dentre outros. Independente do fator, as crianças estão brincando cada vez menos e passando menos tempo ao ar livre de forma descompromissada.

O processo de adultização da infância ocorre independente da classe social ou do poder aquisitivo. Trata-se de um problema mais geral. Crianças com situações sociais e econômicas muito distintas são obrigadas a viver cada vez mais cedo como adultos. Se, por um lado, para as crianças das classes médias e altas, o problema da adultização diz respeito à agenda sempre ocupada com aula de dança e idiomas, musicalização, academia ou aula de reforço, por outro, as crianças das classes mais baixas são obrigadas, de forma ainda mais brutal, abandonar os estudos e trabalhar para auxiliar no sustendo da família exercendo funções, muitas vezes abusivas. Deve-se destacar que, embora, por diferentes motivos, em todos os casos, perceber-se que as crianças estão sendo desestimuladas a viver a infância

de forma mais ampla e integral. Como decorrência desta transformação, as atividades lúdicas, jogos e brincadeiras espontâneas estão perdendo espaço no cotidiano infantil.

Nesse sentido, acreditando que a ação pedagógica de brincar vem perdendo espaço na agenda infantil, o grupo Unilever lançou no Brasil, em sua plataforma “Se Sujar Faz Bem”, o movimento #LivreParaDescobrir. Segundo a empresa, o movimento trata-se de um compromisso do grupo em incentivar a retomada do hábito de brincar livremente nas crianças. De acordo com informações disponíveis no site,

“Porque se sujar faz bem” diz respeito ao estímulo e libertação de todo nosso potencial humano pois, para crescer e nos desenvolver, precisamos ser livres para descobrir o mundo e aprender através de nossas próprias experiências. [...] Os pais podem – e devem – dar liberdade às crianças para se sujarem, experimentarem e se desenvolverem. Na verdade, devemos encorajá-los a ver que se sujar faz bem. Pois, só com imaginação e experimentação as crianças podem crescer e aprender<sup>1</sup>.

Visando elucidar os fatores que podem provocar a redução das brincadeiras na vida infantil, a plataforma, por meio da agência de pesquisa de marketing Edelman Berland, realizou um estudo intitulado o “Valor do Brincar Livre” entre fevereiro e março de 2016 nos EUA, Brasil, Reino Unido, Turquia, Portugal, África do Sul, Vietnã, China, Indonésia e Índia. O estudo envolveu cerca de 12 mil pais de crianças entre 05 e 12 anos. O objetivo da pesquisa foi compreender “o que” e “como” os pais consideravam as brincadeiras ao ar livre dentro da rotina dos filhos. Os dados levantados são alarmantes. Nos 10 países consultados, 56% das crianças passam uma hora ou menos por dia brincando ao ar livre. Uma em cada 5 crianças passa 30 minutos ou menos ao ar livre; e uma em cada 10 nunca brinca ao ar livre. Em todos os países pesquisados as crianças passam 50% a mais do seu tempo brincando em frente às telas dos eletrônicos do que ao ar livre.<sup>2</sup> Para o caso específico do Brasil, 84% das crianças brasileiras brincam ao ar livre durante 2 horas ou menos por dia. 40% têm uma hora ou menos ao ar livre e 6% nunca brincam ao ar livre ao longo do dia.

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://www.unilever.com.br/brands/our-brands/omo.html>> Acesso em: 29 de maio de 2020.

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.omo.com/br/se-sujar-faz-bem/aprender-brincando/brincar-livremente-e-importante.html>> Acesso em: 26 de maio de 2020.

É preciso reforçar que a diminuição do tempo para brincar e a ausência de brincadeiras ao ar livre podem impedir a criança de explorar e desenvolver habilidades importantes para a vida adulta. Um fato preocupante é que, analisando os dados da pesquisa, fica claro que muitas crianças brasileiras têm passado menos tempo brincando ao ar livre que cidadãos privados da liberdade no Brasil, como o caso da população carcerária, por exemplo. De acordo com a Lei Nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003, Art. 52, IV - o preso terá direito à saída da cela por 2 horas diárias para banho de sol (Brasil, 2003)<sup>3</sup>.

A redução das brincadeiras não é uma realidade específica do contexto familiar, tampouco, é um corolário da introdução de novas tecnologias. A realidade de muitas comunidades escolares vem se caracterizando como espaço de desmotivação às brincadeiras livres. Nas escolas, o tempo do recreio, ou tempo livre sem atividades, está ficando cada vez menor ou mais direcionado. Muitas instituições têm privilegiado um modelo de escola cuja finalidade é a preparação da criança para o mercado de trabalho o que, em muitos casos, não reserva espaços ou atividades que estimulem os jogos e brincadeiras. Sobre os riscos de uma educação de cariz preparatório nas escolas, ARROYO (1996, p. 48) salienta que:

O modelo de escola que ainda prevalecente no imaginário social é [...] aquele que iniciou com as cadeiras régias e os cursos preparatórios. Eles se constituíram como a primeira experiência de nosso ensino: dominar as letras para o ingresso na burocracia estatal e eclesial, para o ingresso nos cursos superiores. Esse caráter preparatório, propedêutico, meritocrático e seletivo para o mercado, para a fuga dos trabalhos pesados e da pobreza passou a ser o ideal até hoje dominante que se transfere para a educação básica. Uma lógica contrária aos valores que configuraram a construção da educação básica universal. (ARROYO, 1996, p. 48)

Conforme adverte Adriana Friedmann, as crianças devem ser entendidas “como seres integrais, embora não seja dessa forma que eles têm sido considerados na maior parte das escolas, uma vez que as atividades propostas são estruturadas de modo compartimentado” (FRIEDMANN, 2012, p. 44). A cobrança por boas notas e resultados e a competitividade excessiva a qual as crianças estão submetidas reforça uma ideia, cada vez mais frequente, de que a escola não é local para brincadeiras. Em muitas escolas há divisões claras e muito bem estabelecidas para cada momento, ou mesmo para cada disciplina: determina-se um

---

<sup>3</sup> Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.792.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.792.htm) > Acesso em: 29 de maio de 2020.

período específico para trabalhar a alfabetização, outro período isolado para aprofundar os saberes matemáticos, etc. A coordenação motora e a criatividade são desenvolvidas durante às artes e educação física. As disciplinas acabam, assim, sendo desenvolvidas em formatos fechados e isolados sem conexões com outras áreas do saber. Dentro dessa caixinha com suas várias divisões o recreio se torna o momento quase exclusivo das brincadeiras.

## A IMPORTÂNCIA DO BRINCAR LIVREMENTE

É necessário considerar a brincadeira como parte essencial do processo de ensino-aprendizado e do desenvolvimento infantil e não apenas como uma distração banal e corriqueira. As áreas do conhecimento e as disciplinas, quando pensadas de forma isolada e desconsiderando a dimensão brincante da criança, pouco contribuem para uma formação integral dos educandos. Como corolário, o processo de ensino-aprendizagem pode se tornar uma atividade mecânica e pouco significativa. As crianças passam a acumular um amontoado de dados e informações sem conexões com outras disciplinas ou com o contexto social – apenas reproduzem informações memorizadas sem questioná-las. Agindo dessa forma, corre-se o risco de transformar as crianças em expectadoras passivas da relação de aprendizagem. Uma concepção “bancária” da educação, em que a única margem de ação que se oferece aos educandos é de receberem os depósitos, guarda-los e arquivá-los”. (FREIRE, 1987, p. 33). Como defende Maria Augusta Sanches Rossini (2003, p. 11), “aprender tem que ser gostoso...” isso porque, a criança só aprender quando consegue associar os conteúdos ensinados com sua realidade. Segundo Sandra de Fátima Krüger Gusso e Maria Antônia Schuartz, “pesquisadores da área da Psicologia, das Artes e da Educação Infantil, acreditam que as experiências mais prazerosas para a criança, principalmente as pequenas, são as brincadeiras e os cuidados pessoais”. (GUSSO e SCHUARTZ, 2005, p. 241). Sendo assim, pode-se perceber que a ludicidade é um aspecto fundamental do processo de ensino e aprendizagem pois, por meio das brincadeiras é possível proporcionar experiências capazes de criar significados e estimular um desenvolvimento mais integral do educando.

De acordo com as orientações do RCNEI – Referencial curricular nacional para a educação infantil,

A brincadeira favorece a autoestima das crianças, auxiliando-as a superar progressivamente suas aquisições de forma criativa. Brincar contribui, assim, para a interiorização de determinados modelos de adulto, no âmbito de grupos sociais

diversos. Essas significações atribuídas ao brincar transformam-no em um espaço singular de constituição infantil. (BRASIL. Ministério da Educação, 1998, p. 27)

Brincar é uma das atividades centrais para o desenvolvimento integral da criança, isso porque o brincar livremente, com ou sem o suporte do brinquedo, favorece o desenvolvimento da identidade e da autonomia. Por meio da brincadeira a criança desenvolverá a sua capacidade imaginativa e, portanto, criativa. Ela desenvolverá a atenção, e a imitação (através dos jogos simbólicos) e a memória, além desenvolver melhor sua capacidade de comunicação, socialização, resolução de problemas e conflitos.

Cumprido destacar que o brincar pode ser considerado como uma atividade intrínseca ao próprio homem, tratam-se de necessidades percebidas em todas as etapas da vida. Segundo Adriana Friedmann,

“se escrevêssemos uma lista de coisas que acompanham o ser humano desde a sua origem, entre elas estariam [...] os alimentos, para sustentar-se; a casa, para abrigar-se; [...] a linguagem, para comunicar-se e o brinquedo [e as brincadeiras], para aprender sobre o desconhecido”. (FRIEDMANN, 2012, p. 9)

Johan Huizinga adverte que, “seja como for, para o indivíduo adulto e responsável o jogo é uma função que facilmente poderia ser dispensada, é algo supérfluo” (HUIZINGA, 1993, p 10-11). Porém, na infância, os jogos e brincadeiras não representam apenas uma diversão ou uma recreação desinteressada, mas uma atividade fundamental para a formação e desenvolvimento das potencialidades e do caráter criativo. As brincadeiras favorecem uma formação integral, auxiliam no desenvolvimento da fala e da comunicação, estimulam os processos de ensino-aprendizagem, além de contribuírem para o aprimoramento psicomotor. Brincar propicia o desenvolvimento da imaginação e da sociabilidade. Permite a criança criar e (re)criar histórias, locais e ambientes diversos. A criança envolvida na ação lúdica poderá transformar ou manipular a realidade, pois, através da imaginação ela buscará (e experimentará) soluções para seus problemas cotidianos. Trata-se de uma atividade livre e aberta e, portanto, suscetível à reinvenção da realidade imediata.

Utilizada na educação infantil, as brincadeiras podem ser ferramentas para fulcrais para trabalhar o domínio de códigos sociais. Ao brincar de “restaurante” em um ambiente

preparado, por exemplo, a criança enriquece sua linguagem e aprimora um conjunto de códigos específicos desse ambiente, como a autonomia e a habilidade de se servir sozinha, ou o manuseio dos talheres. Ao brincar de “escolinha” será preciso escrever no quadro, fazer anotações, abordar conteúdos, dividir e organizar os papéis de cada sujeito, o que favorece a escrita, o pensamento crítico, a organização e a coletividade. Durante a brincadeiras a criança transforma os seus conhecimentos prévios em conceitos gerais com os quais brinca. “Por exemplo, para assumir um determinado papel numa brincadeira, a criança deve conhecer alguma de suas características”. (BRASIL. Ministério da Educação, 1998, p. 27).

Quando as crianças são estimuladas a brincar livremente correndo, dançando, pulando corda, rolando no chão, enfim, movimentando-se, é possível propiciar ao educando um maior conhecimento e controle sobre o próprio corpo. Através destas atividades psicomotoras a criança adquire atenção e concentração, aprimora suas habilidades de se movimentar (correr e andar), falar, além de trabalhar de forma divertida o próprio equilíbrio. Estas atividades podem ajudar ainda no desenvolvimento da noção de tempo e espaço. Brincadeiras como pega-pega, amarelinhas ou esconde-esconde, queimada e pular corda possibilitam a criança trabalhar melhor sua confiança em relação aos seus aspectos físicos, motores, sociais e psicológicos. As mímicas e caretas, por sua vez, atuam na compreensão das linguagens e códigos sociais representados por meio expressões faciais e corporais. Estas brincadeiras favorecem a comunicação, além de revelar as possibilidades expressivas de comunicação. Ao brincar de roda, cantar cantigas e dançar, a criança se apropria dos diversos signos da cultura corporal.

As brincadeiras livres devem ser entendidas como elementos essenciais da vida infantil, pois auxiliam a criança no processo de ensino-aprendizagem, tanto no desenvolvimento da fala quanto psicomotor e cognitivo. Ao brincar e jogar, a criança desenvolve a imaginação; a interpretação; a tomada de decisão; a criatividade; o levantamento de hipóteses; a obtenção e organização de dados; além da aplicação de fatos a novas situações. É possível afirmar que o jogo favorece o desenvolvimento da lógica, estimula a aceitação de hierarquias e o trabalho em equipe.

Através das brincadeiras, podemos avaliar o desenvolvimento das crianças naquilo que diz respeito a sua socialização, a linguagem ou mesmo sua capacidade motora. Por meio das atividades lúdicas, o educador pode estabelecer estratégias para o aprimoramento destes e de outras potencialidades. Brincando a criança realiza atividades prazerosas e voluntárias para atingir os objetivos propostos, ao mesmo tempo em que mobiliza esquemas mentais, estimula o pensamento, ordena o tempo e espaço, entre outras capacidades.

Como pode ser percebido, o ato de brincar atua nas diversas dimensões do desenvolvimento humano – motor, afetivo, social, cognitivo etc. –, favorece os processos cognitivos, além de trabalhar habilidades como coordenação, destreza, rapidez, força, concentração etc. O brincar, na prática, significa desenvolver atividades lúdicas que favoreçam o desenvolvimento global da criança de acordo com cada fase de sua vida. Podemos entender o desenvolvimento global como o desenvolvimento da inteligência, da afetividade da sociabilidade e da motricidade. É preciso estar atento para quais brincadeiras poderão contribuir de modo mais efetivo na própria prática educacional.

## O “FAZ DE CONTA” E O DESENVOLVIMENTO INFANTIL

O jogo simbólico, também chamado de “faz de conta”, caracteriza-se por simbolizar ou representar situações vivenciadas pelas crianças e que se misturam à imaginação às fantasias. Por meio dele a criança poderá recriar elementos da sua própria realidade através de símbolos. Estas brincadeiras estimulam a imaginação e favorecem a compreensão do mundo real. Por meio do “faz de conta” a criança percebe que as pessoas possuem modos distintos de agir e de se comportar no mundo. Ela passa, então, a imitar os papéis sociais desempenhados pelos adultos. A brincadeira de faz de conta está referenciada no cotidiano da criança, nas suas vivências diárias, ou seja, ao brincar a criança reflete e expõe problemas e situações com os quais ela se deparou ao longo de sua vida. Assumindo o papel de mãe, professor ou bombeiro, etc., a criança reproduz todo um conjunto de regras, normas e códigos sociais. “Ao adotar outros papéis na brincadeira, as crianças agem frente à realidade de maneira não-literal, transferindo e substituindo suas ações cotidianas pelas ações e características do papel assumido, utilizando-se de objetos substitutos”. (BRASIL. Ministério da Educação, 1998, p. 27). Ao brincar a criança está aprendendo normas sociais e valores de sua própria cultura. Enfim, brincando a criança está se socializando<sup>4</sup>, ela compreende as possibilidades e normas da convivência pacífica com outras crianças e com os adultos. Entrando no universo do faz de conta, ela criará um mundo de fantasias permeado por sua realidade concreta. Muitas vezes as brincadeiras tornam-se uma espécie de treino para a vida, pois brincando, a criança mobiliza problemas do cotidiano.

---

<sup>4</sup> Socialização é, com efeito, a assimilação de padrões sociais a conduta individual. Trata-se de um processo de iniciação no mundo social, em suas formas de interação e nos seus numerosos significados. In: BERGER; BERGUER, 2002 p. 174).

No jogo do “faz de conta”, os brinquedos são verdadeiros suportes para ação lúdica. Porém, vale destacar que, por meio da imaginação a criança aprende a dar novos significados para diferentes objetos, um pregador de roupas se transforma facilmente em um avião supersônico capaz de ficar invisível quando necessário, da escova de roupa surge um tanque de guerra imbatível. Pais e educandos devem estimular esta capacidade criativa ao longo da infância. Ao invés de brinquedos eletrônicos pode-se, por exemplo, colocar a criança em contato com brinquedos não estruturados, tais como tecidos, tocos de madeira, cordas, tampinhas de garrafas, blocos, dentre uma infinidade de materiais capazes de estimular a imaginação e incentivar a criar sua própria brincadeira.

## CONCLUSÃO

É possível perceber problemas latentes que a adultização impõe às sociedades coevas. As transformações culturais e econômicas estão provocando uma retração nas atividades lúdicas infantis. Muitas crianças estão crescendo sem experimentar as potencialidades que as brincadeiras proporcionam para o seu desenvolvimento integral.

Não se pode perder de vista que os jogos e brincadeiras são dotados de historicidade e, portanto, condicionados pelo contexto social e cultural. As brincadeiras, naturalmente sofreram variações conforme o tempo e a localidade. Novas formas de brincar vão sendo desenvolvidas e outras esquecidas numa dinâmica de surgimentos e esquecimentos, adaptações e criações. Contudo, atualmente, as crianças depõem de experiências até então inéditas: aplicativos, jogos e brincadeiras digitais. Esta nova modalidade de jogos e brincadeiras é parte integrante do nosso tempo e espaço. Assim, o objetivo do texto não foi (e jamais poderia ser), negar às crianças o acesso aos jogos digitais, aplicativos ou brinquedos eletrônicos. Novas formas de brincar fazem parte da cultura coeva e devem ser entendidas como fruto das mudanças percebidas ao longo das últimas décadas. No entanto, é necessário refletir sobre o espaço cada vez mais exclusivo que estas práticas lúdicas estão assumindo na vida das crianças em detrimento das brincadeiras espontâneas (com o seu suporte de brinquedos) e das atividades lúdicas ao ar livre. Pretendeu-se demonstrar como o consumismo e a ausência de brincadeiras livres podem prejudicar o desenvolvimento infantil seja por meio da diminuição da criatividade, favorecendo a obesidade ou mesmo levando a erotização precoce. A fronteira entre o universo infantil e adulto está cada vez mais tê-

nue e nebulosa e, por isso, muitas crianças podem estar eliminando etapas fulcrais do seu processo de desenvolvimento ao serem inseridas no universo adulto de forma adiantada.

As brincadeiras espontâneas não podem ser consideradas como uma simples recreação ou uma distração que possa ser substituída por jogos eletrônicas, aplicativos ou plataformas de streaming. Tabletes, computadores, videogames e smartphones não podem ser entendidos como atividades capazes de substituir o ato de brincar livremente e ao ar livre. É necessário considerar as brincadeiras espontâneas e / ou ao ar livre como atividades essenciais para estimular e favorecer o desenvolvimento da identidade e da autonomia da criança. Brincando a criança experimenta e descobre novas sensações, estimula os aspectos sensoriais e motores, desenvolve sua capacidade imaginativa e, portanto, criativa. A brincadeira deve ser entendida como parte integrante da infância capaz de favorecer de modo singular para o amadurecimento da criança, isso porque, por meio dela é que a criança se expressa, cria e procura soluções para situações inventadas. Brincar representa a possibilidade de dialogar e interagir com o outro, trocar ideias, e estabelecer sua rede de relações interpessoais.

Por fim, vale reiterar que a ideia aqui proposta não é proibir a criança de acessar as novas tecnologias, mas chamar a atenção para os problemas que o processo de adultização e o consumismo podem gerar na vida infantil. O objetivo foi propor uma breve reflexão sobre o papel cada vez mais central que os novos jogos e brincadeiras vem assumindo no universo infantil em detrimento das brincadeiras espontâneas e do brincar ao ar livre.

## REFERÊNCIAS

ARROYO, Miguel G. **Reinventar e formar o profissional da educação básica**. In: Bicudo, Maria Aparecida (Org.). Formação do educador: dever do Estado, tarefa da universidade. Editora da UNESP, v. 1, 1996, p.47-67.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001. 258p.

BERBER, Peter L.; BERGER Brigitte. **Socialização como ser um membro da sociedade**. In: FORACCHI, Marialice; MARTINS, José de Souza. (Orgs.). Sociologia e Sociedade. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 2002.

BERGER, Peter. **Perspectivas Sociológicas**. Uma Visão humanística, 19ª ed. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 1987.

BRASIL, Presidência da República. LEI Nº 10.792, de 1º de Dezembro de 2003.

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.792.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.792.htm) > Acesso em: 29 de maio de 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC/SEF, 1998.

FILHO, João Freire. **Mídia, consumo cultural e estilo de vida na pós-modernidade**. Revista do Programa de Pós-Graduação e Cultura da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. v. 6, n. 1 (2003). Disponível em: [https://revistas.ufrj.br/index.php/eco\\_pos/article/view/1144](https://revistas.ufrj.br/index.php/eco_pos/article/view/1144) Acesso em: 29 de maio de 2020.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 1987.

FRIEDMANN, Adriana. **Crianças brincam menos e ficam dependentes dos adultos e da tecnologia**. 2011. Disponível em: < <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,criancas-brincam-menos-e-ficam-dependentes-dos-adultos-e-da-tecnologia-imp-,666833> > Acesso em: 29 de maio de 2020.

FRIEDMANN, Adriana. **O Brincar na Educação Infantil**. Observação, adequação e inclusão. São Paulo: Moderna, 2012.

GUSSO, Sandra de Fátima Krüger; SCHUARTZ, Maria Antonia. **A Criança e o Lúdico: A Importância do “Brincar”**. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/2433334-A-crianca-e-o-ludico-a-importancia-do-brincar-profa-ms-sandra-de-fatima-kruger-gusso-pupr-profa-ms-maria-antonia-schuartz-pucpr.html>> Acesso em: 29 de maio de 2020.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 11.ed, 1.reimp. – Rio de Janeiro: DP&A, 2011.

HUIZINGA, Johan. **Homo ludens: o jogo como elemento da cultura**. 4. ed.- São Paulo: Perspectiva, 1993.

LEITE, Ana Claudia Arruda. **Crianças precisam brincar mais e comprar menos**. Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/noticias/2014/08/17/escola-precisa-ajudar-a-combater-consumismo-diz-especialista.htm>. Acesso em: 29 de maio de 2020.

LIPOVETSKY, Gilles. **A felicidade paradoxal: ensaio sobre a sociedade do hiperconsumo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

MORCHIDA, Tizuko. **Jogo, brinquedo, brincadeira e a educação** (org.). 10. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MORCHIDA, Tizuko. **O brincar e suas teorias**. São Paulo: Pioneira, 1998.

SILVEIRA NETTO, Carla Freitas, BREI, Vinícius Andrade, & FLORES-PEREIRA, Maria Tereza. (2010). **O fim da infância?** As ações de marketing e a “adultização” do consumidor infantil. RAM. Revista de Administração Mackenzie, 11(5), 129-150. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1678-69712010000500007](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-69712010000500007). Acesso em: 29 de maio de 2020.

ORLANDI, Rosângela Gisoldi. **A Representação social da criança em anúncios de moda na Revista Vogue Kids Brasil**. / São Caetano do Sul-SP: Universidade Municipal de São Caetano do Sul. 2012 (Dissertação submetida ao Programa de Mestrado em Comunicação da Universidade Municipal de São Caetano do Sul para obtenção do título de Mestre em Comunicação). Disponível em: <<https://criancaeconsumo.org.br/wp-content/uploads/2014/02/156847051-A-representacao-social-da-crianca-em-anuncios-de-moda-na-revista-Vogue-Kids-Brasil-Dissertacao-mestrado-Completa-PMC2012-Rosangela-Gisoldi-Orlandi.pdf>>. Acesso em: 29 de maio de 2020.

PEREIRA, Milena Gomes Coutinho. **Adultização da Infância e Infantilização do Adulto: Uma Análise Sobre Consumo, Identidade e Estilo de Vida na Década de 90**. Disponível em: [http://www.espm.br/download/Anais\\_Comunicon\\_2014/gts/gttres/GTo3\\_MILENA\\_PEREIRA.pdf](http://www.espm.br/download/Anais_Comunicon_2014/gts/gttres/GTo3_MILENA_PEREIRA.pdf) Acesso em: 29 de maio de 2020.

PIRES, Mayara Leme de Araújo. **Adultização da infância: bastidores de um concurso de beleza infantil**. Campinas, SP: [s.n.] 2013. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000922471&opt=1> Acesso em: 29 de maio de 2016.

ROSSINI, Maria Augusta Sanches. **Aprender tem que ser gostoso**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

#### Sites e Plataformas da Internet:

Iniciativa OMO “Porque se sujar faz bem”, Disponível em: <<https://www.unilever.com.br/brands/our-brands/omo.html>> Acesso em: 29 de maio de 2016.

Iniciativa OMO “Brincar Livremente é Importante”. Disponível em: <<http://www.dirtisgood.com/br/truth-about-dirt.html>> Acesso em: 29 de maio de 2016.

# EDUCAÇÃO, LIDERANÇA E TECNOLOGIA

## (UM TRIBUTO À PROFESSORA SIRLEI DE BRITO RIBEIRO)

*Rafael Tallarico<sup>1</sup>*

*Aline Barbosa Moura<sup>2</sup>*

*Carolina Elizabeth Venâncio<sup>3</sup>*

**RESUMO:** Para um aperfeiçoamento individual e coletivo, o indivíduo deve ter como principal ferramenta a educação. Essa é uma premissa básica desde a Grécia Antiga. Nos dias atuais, a educação é o caminho para a ascensão social e para a constante inserção profissional. Mas a tecnologia deve ser utilizada para o benefício da condição humana. Lideranças capacitadas para a transmissão de conhecimento se tornam indispensáveis em um mundo competitivo, principalmente na era digital. O sujeito de direitos é o homem, imagem e semelhança do Criador.

**Palavras-Chave:** Educação – Liderança – Competitividade – Cidadania – Tecnologia.

---

<sup>1</sup> O autor é graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. É mestre em Direito e Justiça e doutorando em Direito Constitucional Estratégico pela Universidade Federal de Minas Gerais. É professor de Direito Internacional Público, Direito Econômico, Direito Empresarial, Hermenêutica e Argumentação, Filosofia do Direito e Sociologia Jurídica das Faculdades Asa de Brumadinho/MG e de Sabará/MG. É estagiário de docência e professor convidado na Faculdade de Direito e Ciências do Estado da UFMG na disciplina de Estudos Estratégicos no Pensamento de Henry Kissinger. É advogado na área Empresarial.

<sup>2</sup> A autora é bacharel em Direito pela Faculdade ASA de Brumadinho/MG e pós-graduanda em Direito Processual Civil pela Faculdade Única de Ipatinga.

<sup>3</sup> A autora é Coordenadora do Curso de Direito Faculdade Asa. Graduada em Direito pela PUC. Pós-graduada em Advocacia Cível pela Fundação Getúlio Vargas. Pós-graduada em Direito do Trabalho material e processual pelo Instituto de Educação Continuada Puc/Minas. Mestre em Direito Empresarial pela Universidade de Itaúna. Professora de Introdução ao Estudo do Direito, Direito Constitucional I, Estatuto da Advocacia e da OAB e Laboratório de Pesquisa e Interesse Comunitário na Faculdade Asa de Brumadinho.

O primeiro passo na vida de uma pessoa, rumo à vitória, é a formação educacional. Toda uma rede de informações ligadas à família, à sociedade, à religião, ao meio ambiente operacionaliza o agir humano para o benefício individual e coletivo.

Embora a educação e a escola sejam questões com as quais o homem lida desde o nascimento até a morte, poucas pessoas refletem acerca de suas origens e de suas finalidades. Questionamentos como: de que maneira esse processo se deu na humanidade? Por que se faz presente em todas as gerações? Já que esse processo pedagógico envolve todo o ser racional, faz-se necessário, no mínimo, compreendê-lo. A educação segue a mesma dinâmica do direito, ou seja, nenhum desses permanece da mesma forma desde seu surgimento no meio social. Estão envolvidos diretamente no processo de evolução da sociedade, a qual, assim vai procedendo, conforme suas necessidades (BRANDÃO, 1981).

Tratando-se de educação, ou melhor, de processo pedagógico, deve-se uma atenção especial aos gregos. Platão, através de seus diálogos, proporciona uma exposição abreviada do pensamento helênico, da administração das coisas públicas e, ainda, da filosofia, incidindo, assim, em notas de rodapé para quem objetiva resgatar na Grécia, as coordenadas para a explanação de ideias contemporâneas da educação”. (TALLARICO, TEIXEIRA, 2014, p. 19)

Olhando os ensinamentos cristãos, cujas origens estão no judaísmo, é doutrina monoteísta fundamental educar a criança para que ela saiba o caminho por toda a vida, conforme o provérbio salomônico.

As Escrituras Sagradas informam que Moisés viveu seus quatro primeiros anos com sua mãe biológica, que o amamentou e lhe transmitiu a fé no Deus único de Israel. Depois Moisés foi para a Corte do Faraó do Egito e lá esteve como príncipe até os quarenta anos de idade, quando matou um egípcio para salvar um hebreu.

Josué, que foi o líder que entrou com o povo hebreu na Terra Prometida, depois de atravessado o Jordão, foi o discípulo mais próximo de Moisés nos quarenta anos de peregrinação pelo deserto. Aprendeu com seu mestre as leis e mandamentos divinos, absorveu táticas militares de defesa e conquista, tornando-se o guia de Israel para a posse da Terra. Recebeu muitos ensinamentos e ao final disse “Eu e a minha casa serviremos ao Senhor” (JOSUÉ, 24:15).

A liderança exige a formação<sup>4</sup> através da Educação, que é a transmissão do conhecimento para a criatividade. Moisés<sup>5</sup> foi o grande líder que tirou o povo do Egito e lhes deu as Leis. Josué foi o líder que conquistou Canaã. Houve a transmissão de conhecimento de Moisés para Josué. Este cumpriu a tarefa iniciada pelo primeiro. Esta é a sina do mestre e do discípulo.

Samuel foi educado por Ana, sua mãe, conforme os ditames do Judaísmo, servia no Templo e recebia de tempos em tempos a visita de sua genitora, que sempre levava uma túnica nova para ele. Foi o profeta que ungiu o primeiro rei de Israel, Saulo, e o sucessor deste, o rei Davi, o homem segundo o coração de Deus.

O Nosso Senhor Jesus Cristo foi criado por José e Maria e o Evangelho noticia que aos doze anos Ele já ensinava no Templo.

---

<sup>4</sup> Tal é a fraqueza do gênero humano e tal a sua perversidade que, indubitavelmente, é melhor que ele seja subjugado por todas as superstições possíveis, desde que não venham a causar assassinatos, do que viver sem religião. O homem sempre teve necessidade de um freio e, ainda que possa ter sido ridículo fazer sacrifícios aos faunos, ninfas e naiades, era bem mais razoável e útil adorar essas imagens fantasiosas da Divindade do que viver no ateísmo. Um ateu polêmico, violento e robusto seria um flagelo tão funesto quanto um supersticioso sanguinário. Quando os homens não têm noções sadias da Divindade, as idéias falsas ocupam seu lugar, como durante épocas infelizes se comercia com moeda falsa na falta da verdadeira. Os pagãos temiam cometer crimes, porque tinham medo de ser punidos pelos falsos deuses; os malabares têm medo de ser castigados pelo seu pagode. Em qualquer lugar em que houver uma sociedade estabelecida, uma religião é necessária; as leis reprimem os crimes conhecidos, enquanto a religião se encarrega dos crimes secretos. No entanto, tão logo os homens sejam levados a abraçar uma religião pura e santa, as superstições se tornam não só inúteis como também muito perigosas. Não se deve querer nutrir com bolotas de carvalho aqueles a quem Deus se dignou a alimentar com pão. (VOLTAIRE. Tratado sobre a tolerância. – Porto Alegre, RS: L&PM, 2011. Disponível em: <<http://cabana-on.com/Ler/wp-content/uploads/2017/08/Voltaire-Tratado-sobre-a-toler%C3%A2ncia.pdf>> acesso em 01/fev/2020, p. 82).

<sup>5</sup> Portanto, sob Moisés, sob os juízes, sob os reis, vêem-se sempre exemplos de tolerância. E existe muito mais: Moisés disse muitas vezes que “Deus castiga os pais nos filhos até a quarta geração”. Essa ameaça era necessária para um povo a quem Deus não havia revelado nem a imortalidade da alma, nem os castigos e recompensas de uma vida futura. Essas verdades não lhes foram anunciadas nem no Decálogo, nem em qualquer das leis do Levítico e do Deuterônimo. Esses dogmas existiam nas religiões dos persas, dos babilônios, dos egípcios, dos gregos e dos cretenses, mas não fazem parte da religião dos judeus. Moisés não diz em absoluto: “Honra a teu pai e a tua mãe se quiseres ir para os céus”. O que ele diz, é: “Honra a teu pai e a tua mãe para que te vá bem e tenhas longa vida sobre a terra que o Senhor teu Deus te dá”. Ele somente os ameaça com males corporais, com a sarna seca, com a sarna purulenta, com úlceras malignas nos joelhos e nas panturrilhas, de serem submetidos às infidelidades de suas esposas, de terem de pedir emprestado com usura aos estrangeiros e de não poderem emprestar por sua vez; de perecerem de fome e de serem obrigados a comer os próprios filhos; contudo, em nenhum lugar lhes diz que suas almas imortais sofrerão tormentos após a morte ou gozarão de felicidades. Deus, que conduzia pessoalmente Seu povo, o punia ou o recompensava imediatamente após suas boas ou más ações. Tudo era temporal, e essa é uma verdade de que abusa Warburton para provar que a lei dos judeus era divina, porque o próprio Deus era seu rei, distribuindo justiça imediatamente após a transgressão ou a obediência, e portanto não havia necessidade de lhes revelar uma doutrina que reservava para os tempos futuros, quando não mais governaria diretamente seu povo. Aqueles que, por ignorância, declaram que Moisés ensinava a imortalidade da alma, roubam ao Novo Testamento uma de suas principais vantagens sobre o Velho. (VOLTAIRE. Tratado sobre a tolerância. – Porto Alegre, RS: L&PM, 2011. Disponível em: <<http://cabana-on.com/Ler/wp-content/uploads/2017/08/Voltaire-Tratado-sobre-a-toler%C3%A2ncia.pdf>> acesso em 01/fev/2020, p. 58).

O Ministério de três anos de Nosso Senhor Jesus Cristo, dos seus trinta a trinta e três anos refletem muito bem sua formação religiosa-familiar e o tipo de sociedade no qual Ele viveu. As parábolas elucidam muito bem isso.

O semeador saiu a semear.

Quem põe a mão no arado não pode olhar para trás.

Os trabalhadores não podem pisar a vinha de seu senhor.

O trabalhador que chegou na última hora recebeu também o seu salário.

O homem que acha uma pedra de grande valor em um campo vende tudo que tem para comprar esta pedra para si.

O filho pródigo que abandona o pai, desperdiça tudo que tem e depois retorna para os braços do genitor que o recebe com alegria.

O bom samaritano desconhecido que salvou um homem e pagou para ele a hospedaria e tratamento.

Na crucificação, Nosso Senhor Jesus Cristo perdoa e salva um ladrão e diz que se encontraria com ele naquele mesmo dia no paraíso.

A doutrina cristã é um ensinamento do amor<sup>6</sup>, para o benefício próprio e do próximo. Isso implica, conforme o pensamento de Kant, assumir a maioridade. Ser maior é ser res-

---

<sup>6</sup> 1 Ainda que eu falasse as línguas dos homens e dos anjos, e não tivesse amor, seria como o metal que soa ou como o sino que tine.

2 E ainda que tivesse o dom de profecia, e conhecesse todos os mistérios e toda a ciência, e ainda que tivesse toda a fé, de maneira tal que transportasse os montes, e não tivesse amor, nada seria.

3 E ainda que distribuísse toda a minha fortuna para sustento dos pobres, e ainda que entregasse o meu corpo para ser queimado, e não tivesse amor, nada disso me aproveitaria.

4 O amor é sofredor, é benigno; o amor não é invejoso; o amor não trata com leviandade, não se ensoberbece. 5 Não se porta com indecência, não busca os seus interesses, não se irrita, não suspeita mal;

6 Não folga com a injustiça, mas folga com a verdade;

7 Tudo sofre, tudo crê, tudo espera, tudo suporta.

8 O amor nunca falha; mas havendo profecias, serão aniquiladas; havendo línguas, cessarão; havendo ciência, desaparecerá;

9 Porque, em parte, conhecemos, e em parte profetizamos;

10 Mas, quando vier o que é perfeito, então o que o é em parte será aniquilado.

11 Quando eu era menino, falava como menino, sentia como menino, discorria como menino, mas, logo que cheguei

ponsável, ou seja, responder pelos próprios atos. O indivíduo não pode ficar culpando o outro por tudo que lhe acontece. Cada um é senhor do seu destino através de suas escolhas.

A Razão é um instrumento fundamental para as escolhas. Através de um juízo de valores o ser decide o que é melhor para a sua vida.

A sociedade Ocidental é a morada do Império da Razão.

Agir conforme a Razão é decidir e escolher a Verdade. Somente o conhecimento da Verdade liberta.

Por ora, é suficiente a breve retrospectiva e histórico da educação em matéria constitucional. Portanto, neste momento, cumpre desenvolver a parte mais importante sobre esse assunto. Educação é instrumento para a prática da liberdade, logo pressupõe que aquela deve necessariamente anteceder esta, e tal afirmativa torna-se extremamente clara quando nos dispomos a analisar as raízes da liberdade. Todo ser verdadeiramente livre assim se encontrou a partir do conhecimento; é o saber que liberta o homem”. (TALLARICO, TEIXEIRA, 2014, p. 74)

O cristianismo é a religião da liberdade através do conhecimento da Verdade.

Religião<sup>7</sup> é fé e cultura. Uma vez que a religião também é um agir cultural, toda uma gama de informações e preceitos são colocados no consciente individual e coletivo.

---

a ser homem, acabei com as coisas de menino.

<sup>12</sup> Porque agora vemos por espelho em enigma, mas então veremos face a face; agora conheço em parte, mas então conhecerei como também sou conhecido.

<sup>13</sup> Agora, pois, permanecem a fé, a esperança e o amor, estes três, mas o maior destes é o amor. (LIVRO DE CORÍNTIOS, 13: 1 – 13. In: BÍBLIA ONLINE. Disponível em: < <https://www.bibliaonline.com.br/acf/1co/13> > acesso em 01/fev/2020).

<sup>7</sup> “...Eis porque na cultura greco-romana, com o surgimento do Estado ocidental no momento do Império, o verbo se fez carne ou o Espírito se fez vida, se fez existente. É interessante observar que, ao dizer *logos* ou *verbum*, mostrando, como um sábio grego, a divisão entre o *verbum* (que é pensa já em movimento para o exterior, para a existência no tempo e no espaço, portanto na matéria) e a *caro* (a matéria que se engendra e contém o *verbum*), já pôs o evangelista, o absoluto no *Verbum*, não como o que é puro, sem matéria, mas como que já traz em si o elemento de exteriorização ou de existência, o sinal, pois *verbum*, o *logos* é palavra em cuja essência está o sinal, o exterior que o mostra, ou seja, o *logos* que se movimenta para o exterior e que – então não mais para criar – como infinito se realiza na unidade com o finito, *caro factum est*. Não é o caso aqui de qualquer interpretação teológica, mas de encontrar os traços filosóficos da religião cristã, com apoio em categorias já desenvolvidas por Hegel. Esse entregar-se do infinito no finito decorre, na concepção cristã, de algo totalmente novo a dar união à trindade de Deus: o amor. E é Hegel, ainda, que anota o princípio fundamental desta religião, pondo-a na relação com as outras que acorreram na formação da cultura ocidental. Ele aponta a diferença substancial desta religião revelada e que a põe no vértice da história de todas as religiões: a religião judaica, segundo

O Ocidente nasceu sobre esta vertente: a tolerância garantida pela liberdade.

O que mais diferencia o Ocidente de outras regiões do planeta é o Cristianismo, seja na versão protestante ou na católica.

A elaboração das Leis no Hemisfério Ocidental tem como condição o reconhecimento em si e para si. Sou livre porque o outro também é livre e o outro somente é livre porque a Lei me reconhece como livre. É um agir dialético-especulativo que redundava sempre em reconhecimento, por isso, conciliação e sempre supressão.

A supressão nada destrói, nem mesmo os momentos negativos, pois estes, em um momento posterior tornar-se-ão positivos. Supressão é elevar a uma posição superior todos os momentos anteriores.

A luta do homem ao longo de toda a História é para ser livre e não para ser escravo. A escravidão, como instituição, findou-se na História Mundial no ano de 1901.

A Revolução Francesa de 1789, que predicava a liberdade, igualdade e fraternidade para todos desaguou legalmente na liberdade de todos a partir do ano de 1901, ano final da Era Vitoriana.

A Revolução Francesa, na verdade, deu origem a um Estado que tinha seu germen na caminhada do Espírito convicto em sua liberdade, a qual pertence a todos, e que, por essa razão, o Estado consiste na declaração da própria liberdade, vez que “o absoluto mostra sua face plena como liberdade revelada” (SALGADO, 1996, p. 402).

No entendimento de Hegel, o fato de o Estado existir por si só, não basta para que este seja efetivamente Estado. A existência não é pressuposto da realização estatal em sua denominação, logo, é precipitado e incorreto equiparar o Estado

---

Hegel, caracteriza-se como religião do temor; a religião pagã, como religião do belo; a religião cristã é a religião do amor. Com efeito, se a lei mosaica impõe deveres, impõe o temor, pois à transgressão dos deveres sobrevém a sanção. Por sua vez, a religião greco-romana se realiza na expressão do belo, cuja origem é a poética de Homero. Texto claro de São Paulo, mas de uma vez expresso, está a legitimar a compreensão de Hegel: “Pois os preceitos: *Não cometerás adultério, não matarás, não furtarás, não cobiçarás*, e ainda outros mandamentos que existam, se resumem nestas palavras: *Amarás o teu próximo como a ti mesmo*. O amor não prejudica ao próximo. O amor é o pleno cumprimento da Lei.

Essa é a boa nova de Cristo. São Paulo repete o ensinamento de Cristo, que é o Mestre do Amor, ensina o amor. É oportuno notar como o texto recebe a forma de um imperativo categórico. É possível ordenar que se ame... O ato da criação é já doação, amor. A unidade de Deus na Trindade é amor. A encarnação é o mais alto grau do amor, é doação do infinito ao finito, no que está incluída a história dessa doação: nascimento, paixão, morte, mas também a supressão do infinito na ressurreição, na qual o absoluto se mostra como universal concreto.” (SALGADO, Joaquim Carlos. A ideia de justiça no período clássico ou da metafísica do objeto: a igualdade. Belo Horizonte: Del Rey, 2018, p. 179-180).

à sociedade civil, sendo esta um típico espaço onde os interesses individuais se sobrepõem a um interesse coletivo e ao interesse de igualdade presente de forma lógica nas bases da humanidade.

(...)

História equivale a Estado. É impossível a construção daquela sem protagonização deste. O homem somente faz parte da história se constituir-se como Estado promovente da liberdade “O Estado é a realização da liberdade concreta. Fora dele é um mundo selvagem, próximo da natureza ou mesmo nela situado (...) e nele, só nele, é possível realizar-se o sujeito particular como universal. (SALGADO, 1996, p. 412).

Por natureza, o Estado é realizador da liberdade, ainda que possua seu fundamento na Grécia antiga e siga o procedimento dialético, desde a instantaneidade grega transcorrida pela análise do indivíduo até desembocar no contexto organista do Estado contemporâneo.

Todavia, a forte tendência ao individualismo, acarreta um conflito na estrutura estatal propensa à sua dissolução, a qual seria inaceitável. É na tentativa de impedi-la que Hegel busca conciliar universal da ética com o particular da pessoa, idealizando “o Estado que contem em si, a diferença na identidade – verdade da identidade imediata (Estado antigo) e da reflexão da diferença (Estado liberal do entendimento) – com razão que realiza na esfera do espírito objetivo”. Entretanto, propor tal conciliação entre ordem objetiva com vontade subjetiva, requer uma expressão por parte do Estado que ainda não se fazia presente no mundo clássico, ou seja, o Estado Constitucional. A Constituição, por sua vez, consiste na denominação escrita do Estado, produto da razão aperfeiçoada que alça vãos além do tempo vicioso e instantâneo da Constituição consuetudinária.

Sendo assim, e condizente com a teoria de Hegel, a constituição é a transparência de um Estado; tudo que estiver fora dela, simplesmente se trata de incertezas fadadas a se conformarem com a realidade. (TALLARICO, TEIXEIRA, 2014, p. 83-84)

Se todos são iguais, todos devem conhecer da própria liberdade. Pior a ser escravo é ser livre e não conhecer da própria liberdade.

O conhecimento se dá através da Educação, e esse é um caminhar que vem desde a Grécia Antiga. Passeou pelas ruas e praças de Roma, esteve nos cânones medievais e se universalizou com a Ilustração, que outorgou a todos a escolha de seus destinos, através da Razão.

A Ilustração ou Iluminismo é o momento histórico do resplandecer imperativo da Razão Universal. Daí as Grandes Navegações, a prensa móvel, a Reforma Protestante, a Tripartição dos Poderes, o Constitucionalismo, e a Codificação do Direito Privado, entre outros.

O Constitucionalismo foi a pedra fundamental para elevar o súdito à condição de cidadão, o que atualmente tem a ver com a dignidade humana como expresso no Artigo Primeiro da Constituição<sup>8</sup> da República Federativa do Brasil.

A educação é uma garantia fundamental de todo cidadão. Para ter dignidade e cidadania, o ser necessita da educação, que lhe atribui a capacidade crítica e construtiva, marca maior do intelecto humano.

Pode-se afirmar que a essência do Estado Democrático de Direito, sobretudo, sob um prisma constitucional, é a cidadania, exercendo esta um fundamento valorativo. Isso porque não bastam apenas obrigações impostas ao Estado e Direitos garantidos; é preciso que efetivamente, estes possam ser exercidos. O indivíduo necessita da garantia desse exercício para que possa se realizar como cidadão, ser livre, consciente de seus direitos, deveres e liberdades.

(...)

Assim, a educação, de fato, vai adquirindo forma e se consagrando como direito. Já quanto ao Estado Democrático de Direito, uma vez que se apresenta como novo modelo, na mais ampla esfera, isso significa que este é um paradigma que se encontra em pleno momento de edificação, no qual o operador do direito é o principal construtor e responsável pelas novas e renovadas modificações pertinentes a esse recente modelo. (TALLARICO, TEIXEIRA, 2014, p. 68)

Mola mestra para a efetivação da educação é a família. O primeiro professor de Economia que todos têm é a própria mãe, como assevera o Ilustre Professor Dr. João Bosco Leopoldino da Fonseca.

---

<sup>8</sup> “Daí porque temos a tranquilidade em estabelecer que os princípios constitucionais devem ser elevados à condição de *normas de maior importância* dentro da estrutura jurídica de um país, às quais, para Barroso, cabe “funcionar como critério de interpretação e integração do texto constitucional”, na medida em que “os princípios constitucionais são precisamente a síntese dos valores mais relevante da ordem jurídica.

Em comentário semelhante RAUL MACHADO HORTA anota a “eficácia irradiante dos princípios” e reproduz CONSTANTINO MORTATI, ao registrar os princípios constitucionais como “supremo critério interpretativo das disposições constitucionais, quando o princípio adquire o relevo de super norma” (HORTA, José Luiz Borges. Direito Constitucional da Educação. Belo Horizonte: Decálogo, 2007, p. 35).

Uma sociedade na qual prevaleça famílias estruturadas, que eduquem os filhos desde o nascimento no bom caminho, que lhes garanta a formação primária até universitária, o que resulta em fácil acesso ao mercado de trabalho, sobrepõem de longe toda e qualquer outro ajuntamento humano no qual os indivíduos são criados soltos, sem quaisquer responsabilidades, deveres e perspectivas.

A antiga família romana estava assentada no “Pater Famílias”<sup>9</sup>. Era o princípio propulsor da sociedade romana.

---

<sup>9</sup> “Pater familias (plural: *patres familias*) era o mais elevado estatuto familiar (*status familiae*) na Roma Antiga, sempre uma posição masculina. O termo é latino e significa, literalmente, “pai de família”.

A forma é irregular e arcaica em latim, preservando a antiga terminação do genitivo em *-as*. O termo *pater* se refere a um território ou jurisdição governado por um patriarca. O uso do termo no sentido de orientação masculina da organização social aparece pela primeira vez entre os hebreus no século IV para qualificar o líder de uma sociedade judaica; o termo seria originário do grego helenístico para denominar um líder de comunidade. A palavra *pátria* é derivada desse termo. *Pátria* relaciona-se ao conceito de país, do italiano *paese*, por sua vez originário do latim *pagus*, aldeia, donde também vem *pagão*. *Pátria*, *patriarcado* e *pagão* tem a mesma raiz.

Segundo Joseph Campbell os hebreus foram os primeiros a usar o termo *pai* para denominar o que até então era a Deusa Mãe ou *Mãe Terra*, a religião entre os antigos que cultuava a mulher. Ainda segundo Campbell, a convenção do termo entre os hebreus teria origem nas constantes perseguições religiosas e no desterramento que isso acarretava, ocasionando a perda da identidade territorial.

#### *Patria potestas*

Segundo a Lei das Doze Tábuas, o *pater familias* tinha *vitae necisque potestas* - o «poder da vida e da morte» - sobre os seus filhos, a sua esposa (em alguns casos apenas), e os seus escravos, todos os quais estavam *sub manu*, “sob sua mão”. Para um escravo se tornar livre (alguém com *status libertatis*), teria que ser libertado “da mão” do *pater familias*, daí os termos *manumissio* e *emancipatio*. Por lei, em qualquer caso, a sua palavra era absoluta e final. Se um filho não era desejado, nos tempos da República Romana, o *pater familias* tinha o poder de ordenar a morte da criança por exposição.

O *pater*, detinha o poder de vender os seus filhos como escravos - a lei romana providenciava, no entanto, que se um filho ou filha fosse vendida três vezes, não mais estaria sujeito à *patria potestas*. O *pater familias* detinha o poder de aprovar ou rejeitar casamentos para os seus filhos e filhas, contudo um édito do imperador Augusto providenciou que, em caso de negação, tal não fosse feito sem ser por fortes razões.

Deve-se notar que os filhos do *pater*, os *filií familias*, podiam ser tanto filhos biológicos, como irmãos, sobrinhos e até filhos e filhas adoptivos. Na Roma Antiga, o agregado familiar era concebido como uma unidade jurídica e económica subordinada a uma única pessoa, dotada de um elevado grau de autoridade sobre todos os seus membros - de facto, a palavra latina *familia* (que é a origem etimológica da palavra portuguesa «família»), significava originalmente o conjunto dos *famuli* (servos e escravos) vivendo debaixo de um mesmo teto. E a família era considerada a unidade social básica, ainda mais relevante que a *gens* (clã, casta, grupo de famílias).

Além de ser um chefe, o *pater familias* era a única pessoa dotada de capacidade legal, ou *sui iuris*. As mulheres (embora nem sempre), os *filií*, escravos e estrangeiros tinham uma *capitis deminutio* (literalmente, «diminuição da cabeça», significando uma capacidade diminuída), quer dizer, não podiam celebrar contratos válidos, nem possuir propriedade. Todos os bens e contratos eram propriedade do *pater*. Uma *capitis deminutio* significava uma tendencial falta de personalidade jurídica, mesmo existindo algumas restrições: leis de protecção dos escravos e outros incapazes (alguém com uma *capitis deminutio*), que podiam, em certas circunstâncias, possuir uma quase propriedade pessoal, o *peculium*.

Os *patres familias* eram, assim, as únicas pessoas jurídicas plenas, mas, devido aos seus extensos direitos (a sua *longa manus*, literalmente “longa mão”), tinham igualmente uma série de deveres extraordinários: para com as mulheres, os *filií* e os *servus*.

O pai, na antiga Família Romana, era o chefe e líder, condutor dos assuntos de todo o clã que se encontrava sob o seu comando.

A sociedade romana era a sociedade da autoridade e da hierarquia. Como assevera o Ilustre Professor Joaquim Carlos Salgado “a sociedade romana era uma sociedade de senhores”. Talvez por isso tenha durado mil anos.

A Educação na Europa e depois na América foi fortemente conduzida e influenciada pela religião. Na América do Norte pelos missionários calvinistas e na América Latina pelos jesuítas.

A doutrina cristã foi o alicerce da educação no Novo Mundo. Daí o resultado conclusivo nesta parte do mundo de que o mais capacitado é que deve liderar. Platão já asseverava isso na Antiguidade Oriental Clássica, na sua obra *A República*.

O Estado assume a finalidade tanto da família quanto da sociedade civil. À família é atribuída a função de promover a educação de base, logo, percebe-se que este instituto é um momento de identificação instantânea. Já na sociedade civil, constata-se um momento de diferenciação, vez que, nesta oportunidade, o indivíduo opta pela atividade ou ofício a fim de concorrer na mais elevada esfera do Estado como liberdade. Quanto à formação do homem, Hegel elege a educação como necessidade nesse processo. Entretanto, o filósofo trabalha em sentido totalmente contrário à concepção adotada na obra *Emílio* de Rousseau, permissiva e subjetiva, pois “a formação é forma de aquisição de liberdade, pois a criança, livre em si, pela educação eleva-se da imediaticidade do seu viver natural para formar sua “personalidade livre e autônoma” e fazer-se dotada de personalidade livre” (SALGADO, 1996, p. 420).

A Educação promove a formação ética do homem para a ida dentro do Estado, bem como a capacidade técnica para a sociedade civil consiste em “um segundo nascimento”, proporcionando-lhe atuar no mundo do espírito, ou seja, ser cidadão, sendo esta, pois, sua finalidade primordial. (TALLARICO, TEIXEIRA, 2014, p. 85).

---

Somente um cidadão romano, alguém dotado de *status civitatis*, podia ser um *pater familias*. Apenas podia existir um detentor de tal estatuto dentro de cada agregado familiar. Mesmo os *filii* homens adultos permaneciam debaixo da autoridade do *pater* enquanto este vivesse, e não podiam adquirir os direitos de *pater familias* até à sua morte. Legalmente, toda a propriedade que os *filii* adquirissem era-o em nome do *pater*, e era este que detinha a autoridade última sobre o seu destino. Aqueles, homens, que vivessem já na sua *domus* no momento da morte do *pater* sucediam-no como *pater familias sui iuris* sobre os seus respectivos agregados familiares. As mulheres, pelo contrário, estavam sempre debaixo do controlo de um *pater familias*, fosse o seu *pater* original, fosse o *pater* da família de seu marido depois de casada.

Com o tempo a autoridade absoluta do *pater familias* tendeu a enfraquecer, e os direitos que teoricamente ainda persistiam deixaram de ser evocados e aplicados”. (PATER FAMILIAS. In Wikipédia a enciclopédia livre. Disponível em: < [https://pt.wikipedia.org/wiki/Pater\\_familias](https://pt.wikipedia.org/wiki/Pater_familias) > acesso em 20/fev/2020).

Na Idade Contemporânea, que inicia em 1789, o Estado que se torna constitucional, assume a responsabilidade de elevar o homem à condição de cidadão. Somente através da educação o Estado poderá fazer do outrora súdito um sujeito de direitos, ou seja, ter cidadania plena.

A educação começa em casa. A estratificação social, muito estudada pela sociologia, tem suas origens no dado familiar. Todavia, é a escola que propicia ao indivíduo a possibilidade de ascensão social.

Toda e qualquer pessoa estuda para ter ascensão social e melhorar a sua estratificação na sociedade. Quanto maior o tirocínio individual, maior a margem de subida para um nível econômico e cultural mais elevado.

O Direito<sup>10</sup> é uma ciência que se manifesta no meio social.

É na sociedade que o Direito é percebido como instrumento de controle social.

Nos países onde o nível de educação é mais elevado e há mais investimentos em relação à porcentagem do PIB para fins de estudo e pesquisa, os índices de criminalidade são baixíssimos ou quase inexistentes. Ao contrário, nos países nos quais os investimentos em educação são reduzidos e contingenciados, a criminalidade se apresenta cotidianamente. O que o Estado não gasta na escola é obrigado a gastar com o sistema prisional.

---

<sup>10</sup> “O Direito é fato social. Ele se manifesta como uma das realidades observáveis na sociedade.

É o instrumento institucionalizado de maior importância para o controle social. Desde o início das sociedades organizadas manifestou-se o fenômeno jurídico, como sistema de normas de conduta a que corresponde uma coação exercida pela sociedade, segundo certos princípios aprovados e obedientes a formas pré-determinadas.

A norma jurídica, portanto, é um resultado da realidade social. Ela emana da sociedade, por seus instrumentos em instituições destinadas a formular o direito, refletindo o que a sociedade tem como objetivos, bem como suas crenças e valorizações, o complexo de seus conceitos éticos e finalísticos.

Esse fato pode ser esclarecido mediante simples referência à variedade de sistemas e normas de direito em diferentes quadros culturais. O estudo histórico das sociedades, revela a existência de estruturas jurídicas bastante diversas no tempo e no espaço. As pesquisas realizadas sobre a evolução do direito de família, ou sobre as diversas formulas adotadas no direito de sucessão hereditária, no que se refere ao direito de propriedade, etc., mostram que cada uma dessas faces do fenômeno jurídico global apresentou uma dessemelhança de formulações, extremamente interessante e curiosa. As realidades sociais diferentes condicionaram ordens jurídicas também diversas.

É importante pesquisar as relações existentes entre as estruturas e as dinâmicas sociais dos exemplos tomados, e as manifestações das instituições de direito. Nesse estudo, a relação entre a realidade do meio social e cada uma das facetas do seu sistema cultura, nele incluída a ordem jurídica, revela a existência de uma interação entre a conjuntura global e a normatividade jurídica. (ROSA, Felipe Augusto de Miranda. Sociologia do Direito: o fenômeno jurídico como fato social. 9. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1992, p. 57-58).

Famílias estruturadas redundam em países fortes. A educação deve vir desde o berço.

Mas não é apenas formar pessoas que venham constituir uma massa em rumo. As lideranças devem surgir para serem um norte e paradigma de todos os demais.

A sociedade de massas<sup>11</sup>, surgida após a Terceira Revolução Industrial do século XIX, precisa ser constantemente revista, para evitar o colapso institucional pela falta de critérios e a banalização dos indivíduos.

O mundo precisa de liderança. Tal qual Franklin Delano Roosevelt conduziu os Estados Unidos da América do Norte e as democracias para a vitória e justiça social nos idos de 1933 a 1945, o mundo civilizado pede por lideranças responsáveis que com a formação educacional e por isso intelectual própria, possam no tempo presente garantir o espaço de todos em uma conjuntura moldada pela competitividade.

---

<sup>11</sup> “Tão grande é a significação do fenômeno da “sociedade de massas”, em verdade, que uma série de trabalhos valiosos tem sido publicada a seu respeito. O exame das implicações que a sua existência possui é objeto das pesquisas de sociólogos e de cientistas sociais em geral, particularmente os economistas e cientistas políticos (ou politólogos, como alguns preferem chama-los), com resultados significativos e algum deles curiosos, como é o caso da obra de Canett, de natureza ao mesmo tempo filosófica, sociológica e psicológica, na qual esse escritor procurou examinar as relações entre a massa e o Poder.

Problemas de dominação, de exercício do Poder, de distinção entre Poder e Potência, e Autoridade, de manifestações do Poder nas massas, e sobre as massas, e ou dos fenômenos de agrupamento humano, relação entre esses fatos e religiões, tendências humanas diversas, questões ligadas a busca da sobrevivência e do exercício do domínio, e outras foram abordados pelo referido autor. Ao estudioso do fenômeno jurídico não escapam, seguramente, as suas implicações, inclusive de Sociologia do Direito.

Pois bem: é essa sociedade de massas, de que tanto se lamentam alguns, mas uma realidade nova, ainda pouco estudada, a sociedade industrial moderna, extremamente variada e em mudança, aquela em que há ordem jurídica nos tempos atuais e nos tempos futuros, terá que ser entendida. Esta é a realidade sócio cultural, que informa a superestrutura do Estado. Sua investigação, seu conhecimento, são indispensáveis, reconhecida a grande capacidade de transformação que ela tem, e, portanto, a propriedade e transitoriedade dos conhecimentos adquiridos, e a necessidade da inclusão da ideia de relatividade, no espaço e no tempo, de todos os conceitos assim formados.

Essa relatividade deve ser tida em função de diversos elementos a considerar, pois os fatos sociais significativos para a normatividade jurídica e os instrumentos da ordem jurídica não estão apenas em mudança intensa, ampla, profunda, acelerada e desigual, como já tivemos ocasião de acentuar, mas ainda se situam dentro de uma estrutura global, em que todos os aspectos são interdependentes, agem reciprocamente todo o tempo. É esse, portanto, um mundo instável, de grande fluidez e par cuja apreensão intelectual se exigem enorme capacidade de abstração e uma perfeita consciência de eu todo conhecimento e todo conceito deve estar, permanentemente, submetido à própria revisão crítica. ” (ROSA, Felipe Augusto de Miranda. Sociologia do Direito: o fenômeno jurídico como fato social. 9. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1992, p. 230-231).

Em um mundo que vê nascer a Quarta Revolução Industrial, que é a da Inteligência Artificial<sup>12</sup>, necessárias se fazem lideranças que coloquem os respectivos nacionais em um patamar de não exclusão tecnológica, econômica e social.

A moralidade e a ética<sup>13</sup> sempre devem prevalecer.

Os líderes mundiais devem compreender que a tecnologia advinda da Quarta Revolução Industrial<sup>14</sup> não pode ser causa para a criação de um mundo composto apenas de incluídos e excluídos, em nível tecnológico.

---

<sup>12</sup> “Do ponto de vista mais amplo da sociedade, um dos maiores (e mais notáveis) efeitos da digitalização é o surgimento da sociedade centrada no indivíduo – um processo de individualização e o surgimento de novas formas de sentimento de pertencimento e de comunidade. Ao contrário do passado, a noção de pertencer, de fazer parte de uma comunidade, é hoje definida mais pelos interesses e valores individuais e por projetos pessoais que pelo espaço (comunidade local), trabalham e família.

Novas formas de mídia digital, que formam um componente central da Quarta Revolução Industrial tem orientado cada vez mais nosso enquadramento individual e coletivo na comunidade e na sociedade. Conforme explorado pelo Fórum em seu relatório *Digital Media Na Society* (Mídia Digital e sociedade), as mídias digitais estão permitindo conexões pessoais do tipo um-para-um e um-para-muitos totalmente novas, possibilitando que os usuários mantenham suas amizades através do tempo e das distâncias, criando novos grupos de interesse e permitindo que aqueles que estão social ou fisicamente isolados possam se conectar com pessoas que possuem as mesmas opiniões. A alta disponibilidade, o baixo custo, e a neutralidade geográfica das mídias digitais, também permitem maiores interações que ultrapassam os limites sociais, econômicos, culturais, políticos, religiosos e ideológicos.

(...)

Há o perigo de que a dinâmica da partilha das mídias sociais possam enviesar a tomada de decisões e causar riscos para a sociedade civil. Ironicamente, o fato de existir tanto conteúdo disponível nos canais digitais pode fazer que um indivíduo estreite e polarize as suas fontes de notícias, levando a pessoa ao que a psicóloga Sherry Turkle, professora de Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia chama de “espiral do silêncio”, isso é importante porque tudo que lemos compartilhamos e vemos nas mídias sociais moldam nossas decisões políticas e cívicas. (SCHWAB, Klaus. *A Quarta Revolução Industrial*. São Paulo: Edipro, 2016, p. 96-97).

<sup>13</sup> “As extraordinárias inovações provocadas pela Quarta Revolução Industrial, desde as biotecnológicas, até aquelas da IA, estão redefinindo o que significa ser humano. Elas estão aumentando os atuais limites da expectativa de vida, saúde, cognição e competência de maneira que antes pertenciam somente ao mundo da ficção científica. Com o avanço dos conhecimentos e das descobertas em andamento nesses campos, é fundamental que nosso foco e nosso compromisso estejam concentrados em permanentes discussões éticas e morais. Por sermos seres humanos e animais sociais, precisamos pensar individual e coletivamente sobre como responder a temas como a extensão da vida, os bebês projetados, extração de memória e muito mais.” (SCHWAB, Klaus. *A Quarta Revolução Industrial*. São Paulo: Edipro, 2016, p. 100)

<sup>14</sup> “A Quarta Revolução Industrial não está mudando apenas o que fazemos, mas também quem somos. Um impacto sobre nós como indivíduos é múltiplo, afetando nossa identidade e as muitas facetas relacionadas a ela – nosso senso de privacidade, nossas noções de propriedade, nossos padrões de consumo, o tempo que dedicamos ao trabalho e ao lazer, a forma de desenvolvermos nossas carreiras e cultivarmos nossas competências. Ela irá influenciar o modo como conhecemos as pessoas e consolidamos nossos relacionamentos, as hierarquias das quais dependemos, nossa saúde e talvez mais cedo do que pensamos, poderá levar a forma de aperfeiçoamento humano que nos farão questionar a própria natureza da existência humana. Tais alterações provocam excitação e medo à proporção que avançamos a uma velocidade sem precedentes.

Até agora, a tecnologia nos permitiu principalmente realizar tarefas de forma mais fácil, rápida e eficiente. Ela também nos

A era digital não pode ser causa de exclusão de parte da sociedade. O contrário resultará em um abismo social muito maior ao hoje existente.

A educação faz surgir novas lideranças. Estas devem estar conscientes do papel que devem desempenhar para a garantia da liberdade do indivíduo, amálgama maior da civilização cristã-ocidental.

Nada pode superar a prioridade da dignidade humana. O homem foi criado a imagem e semelhança de Deus, e é a primícia de toda a obra criadora.

A liderança, em nível educacional e empresarial, possui a tarefa de prestigiar o maior patrimônio existente: o capital humano.

A educação não deve ser utilizada para massificar, mas sim para criar lideranças.

Enorme é o papel que um educador exerce na vida de seus discípulos, em toda e qualquer situação. E assim a História vai caminhando filosoficamente para a perfeição.

“Por mais escura que esteja a noite, as estrelas continuam a brilhar e a resplandecer sua luz”. (Sirlei de Brito Ribeiro e Rafael Tallarico).

## REFERÊNCIAS

HORTA, José Luiz Borges. Direito Constitucional da Educação. Belo Horizonte: Decálogo, 2007.

LIVRO DE CORÍNTIOS, 13: 1 – 13. In: BÍBLIA ONLINE. Disponível em: < <https://www.bibliaonline.com.br/acf/1co/13> > acesso em 01/fev/2020.

---

ofereceu oportunidades para nosso desenvolvimento pessoal. Mas estamos começando a ver que ela tem muito mais a oferecer e que há muito mais em jogo. Por todas as razões já mencionadas, estamos no limiar de uma mudança sistêmica radical que exige que os seres humanos se adaptem continuamente. Como resultado, podemos testemunhar um crescente grau de polarização no mundo, marcado por aqueles que abraçam a mudanças e aqueles que resistem a ela.

Isso dá origem a uma desigualdade que vai além da social anteriormente descrita. Essa desigualdade ontológica irá separar aqueles se adaptam daqueles que resistem. – Os reais vencedores e perdedores em todos os sentidos da palavra. Os vencedores poderão, até mesmo, beneficiar-se por alguma forma de melhoria humana radical gerada por certos seguimentos da Quarta Revolução Industrial (tais como a engenharia genética); os perdedores serão privados dela. Isso gera o risco de criarmos conflitos de classes e outros confrontos diferentes e tudo que já vimos antes. Essa possível divisão e as tensões criadas por ela, vão ser agravadas por uma lacuna geracional causada por aqueles que cresceram e só conhecem o mundo digital e aqueles que não o conhecem e devem se adaptar. Dá origem também a muitas questões éticas (SCH-WAB, Klaus. A Quarta Revolução Industrial. São Paulo: Edipro, 2016, p. 99-100).

LIVRO DE JOSUÉ 24:15. In: BÍBLIA ONLINE. Disponível em: < <https://www.bibliaonline.com.br/acf/js/24/15> > acesso em 01/fev/2020.

PATER FAMILIAS. In Wikipédia a enciclopédia livre. Disponível em: < [https://pt.wikipedia.org/wiki/Pater\\_familias](https://pt.wikipedia.org/wiki/Pater_familias) > acesso em 20/fev/2020.

ROSA, Felipe Augusto de Miranda. Sociologia do Direito: o fenômeno jurídico como fato social. 9. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1992

SALGADO, Joaquim Carlos. A ideia de justiça no período clássico ou da metafísica do objeto: a igualdade. Belo Horizonte: Del Rey, 2018

SCHWAB, Klaus. A Quarta Revolução Industrial. São Paulo: Edipro, 2016.

TALLARICO, Rafael; TEIXERA, Laiz Cláudia. Educação e Cidadania: Evolução Histórica e Paradigmas Contemporâneos. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014.

VOLTAIRE. Tratado sobre a tolerância. – Porto Alegre, RS: L&PM, 2011. Disponível em: < <http://cabana-on.com/Ler/wp-content/uploads/2017/08/Voltaire-Tratado-sobre-a-toler%C3%A2ncia.pdf> > acesso em 01/fev/2020.

# SEÇÃO III

## ENFERMAGEM – GESTÃO EM SAÚDE



# ATUAÇÃO DA EQUIPE DE ENFERMAGEM NO CHECKLIST DE CIRURGIA SEGURA

*Stefãne Amorim Ribeiro<sup>1</sup>*

*Raniere Vitória Quaresma Nascimento; Vanessa Moura da Costa<sup>2</sup>*

**Resumo: Introdução:** O checklist de cirurgia segura é um instrumento importante e eficaz, cuja utilização é essencial no trabalho da equipe de saúde do centro cirúrgico. **Objetivo:** Analisar a atuação da equipe de enfermagem no checklist de cirurgia segura. **Metodologia:** Trata-se de estudo de revisão bibliográfica, onde foram utilizados dezoito artigos. **Resultados e discussão:** A aplicação do checklist requer do enfermeiro competência e conhecimento sobre suas etapas e como aplicá-lo. É necessário que toda equipe esteja envolvida durante a checagem para que cada profissional respeite cada item. **Considerações finais:** O checklist é um instrumento útil para diminuir os riscos inerentes às cirurgias, porém ainda não há muita aderência entre os profissionais. A equipe de enfermagem está presente no registro das informações e ações indispensáveis para a segurança, sendo assim ao ser usado de forma incorreta poderá ser uma comprovação de descuido dos membros da equipe de enfermagem e os demais profissionais da equipe cirúrgica.

**Palavras-chave:** cirurgia segura; segurança do paciente; checklist de cirurgia.

**Abstract: Abstract:** Introduction: The safe surgery checklist is an important and effective instrument, whose use is essential in the work of the health team of the surgical center. **Objective:** To analyze the performance of the nursing team in the safe surgery checklist. **Methodology:** This is a literature review study, where eighteen articles were used. **Results and discussion:** The application of the checklist requires the nurse's competence and knowledge about its stages and how to apply it. It is necessary that the whole team is involved during the check so that each professional respects each item. **Final considerations:** The checklist is a useful tool to reduce the risks inherent in the surgeries, but there is still not much compliance among professionals. The nursing team is present in the registration of

information and actions that are essential for safety, so when used incorrectly it can be a proof of carelessness by the members of the nursing team and the other professionals of the surgical team.

**Keywords: safe surgery; patient safety; surgery checklist.**

## INTRODUÇÃO

A Organização Mundial de Saúde (OMS) lançou em 2008, a campanha “Cirurgia Segura Salva Vidas” com o objetivo de reduzir o número de danos causados aos pacientes durante e após os procedimentos cirúrgicos, definindo padrões de segurança que podem ser aplicados em todos os países membros da OMS. No mesmo ano fizeram um levantamento que mostrou um total de duzentos e trinta e quatro milhões de cirurgias feitas pelo mundo, onde cerca de sete milhões de pessoas enfrentaram complicações provenientes de procedimentos cirúrgicos (OMS, 2009; SILVA et al., 2017).

O checklist é uma ferramenta para ser utilizada em todo hospital, independentemente do seu grau de complexidade, visando auxiliar as equipes cirúrgicas a seguirem de forma sistemática passos críticos de segurança, focando a segurança na assistência cirúrgica. (SILVA et al., 2017).

O checklist “Cirurgia Segura Salva Vidas” é composto por três etapas: Identificação ou Sign in (antes da anestesia); Confirmação ou Timeou (antes da primeira incisão) e Registro ou Sign out (antes do paciente sair da sala de cirurgia).

Identificação ou Sign in (antes da anestesia): onde é verificada verbalmente a identidade do paciente, procedimento e local da cirurgia e se o consentimento para o procedimento foi assinado. O responsável pela lista verifica se o lado correto da cirurgia foi sinalizado e se o oxímetro está funcionando e colocado de forma correta no paciente, rever verbalmente com a equipe de anestesia se o paciente possui vias aéreas de difícil acesso, risco de perda sanguínea ou de reação alérgica (OMS, 2009).

Confirmação ou Timeou (antes da primeira incisão): apresentação de todos os profissionais presentes na sala com o nome e função, faz-se a conferência em voz alta, da identidade do paciente, do procedimento cirúrgico e da parte do

corpo que será operada. O cirurgião, o anestesiológico e o membro da equipe de enfermagem, verbalmente revisam os pontos críticos da cirurgia. Fazendo uso do checklist e confirmando o uso profilático de antibióticos nos últimos sessenta minutos (OMS, 2009).

Registro ou Sign out (antes do paciente sair da sala de cirurgia): com a ajuda da equipe e coordenador da lista, analisa o procedimento, conta-se as compressas e os instrumentos, rotulam-se as peças anatômicas ou demais amostras obtidas, checam a possibilidade de danos a qualquer aparelho e equipamentos, é finalizada traçando os planos de cuidados em relação ao pós-operatório antes de encaminhar o paciente para a recuperação anestésica (OMS, 2009).

São passos simples e que podem levar segurança ao paciente cirúrgico. São muitos os fatores que podem levar uma equipe cirúrgica ao erro, colocando muitas vezes a segurança dos pacientes em risco. Entre os fatores de risco podemos citar: materiais inadequados por esterilização inadequada ou por mau funcionamento, corpo estranho esquecido no paciente, como compressas e instrumentos, planejamento inadequado dos cuidados no período pós-cirúrgico, perfuração ou hemorragias, intervenção com tempo prolongado e cirurgias no sítio e/ou indivíduos errados e até mesmo procedimento errado (PACIERI et al., 2013).

Outros fatores que também contribuem para o risco de segurança do paciente são as sobrecargas de trabalho dos profissionais e interrupção constante no procedimento, além da troca de pessoal (MONTEIRO et al., 2015).

Os objetivos da OMS em criar o checklist, e a campanha Cirurgia Segura Salva Vidas incluem diminuir o número de morbimortalidade de pacientes cirúrgicos, dando aos profissionais da equipe cirúrgica e os administradores hospitalares, orientações sobre a função de cada indivíduo e qual é o padrão de uma cirurgia segura (OMS, 2009).

A implementação do checklist é de baixo custo, estima-se uma média de três minutos para aplicar as três etapas do processo de verificação e é orientado que apenas um profissional da equipe seja responsável por essa aplicação, que recebe o nome de coordenador da lista. A introdução do método é um grande passo para uma nova cultura de segurança na sala cirúrgica. Realizar a checagem juntamente com o paciente e a equipe multiprofissional é o sucesso para o procedimento. Quando há trabalho coletivo, os integrantes da equipe passam a perceber mais do que meros executantes de tarefas, resgatando a dimensão afetiva do trabalho (PACIERI et al., 2013).

Diante da relevância da aplicação do checklist de cirurgia segura se faz necessário analisar a atuação da equipe de enfermagem nesse procedimento, visto que são os profissionais responsáveis por essa avaliação, corroborando para um procedimento sem riscos inerentes à cirurgia. Portanto, essa pesquisa se faz necessária no que tange a disseminação de conhecimentos sobre tal assunto para a comunidade acadêmica e profissional.

## METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de revisão bibliográfica, a partir de pesquisa nos bancos de dados online. Pesquisas são definidas como procedimentos cautelosos e metódicos os quais possuem o objetivo de proporcionar respostas aos impasses que são propostos, sendo assim, esse artigo foi realizado com o método de revisão literária (GIL,2017)

Foram selecionados inicialmente vinte e três artigos. Sendo o critério de inclusão: trabalhos publicados no período máximo de dez anos, os quais apresentavam como tema o checklist de cirurgia segura. Para a realização do trabalho foram utilizados dezoito artigos, uma vez que os outros não se enquadraram nos quesitos de inclusão.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### CIRURGIA SEGURA

Em 2002, com relação ao crescente número de cirurgias, a Organização Mundial de Saúde (OMS) realizou a 55<sup>a</sup> Assembleia da Saúde Mundial, onde foi discutido temas relacionados a saúde do paciente. Os debates resultaram com a criação da Aliança Mundial para a Segurança do paciente em 2004, a Aliança propôs dois desafios, sendo que um deles com o objetivo da prevenção de infecções de sítio cirúrgico, a anestesia segura, as equipes cirúrgicas seguras e os indicadores da assistência cirúrgica (MONTEIRO et al.,2015).

A Aliança Mundial para Segurança do Paciente, com o objetivo de facilitar o desenvolvimento de uma política, a qual melhore a segurança dos pacientes, além da qualidade dos serviços em saúde, desenvolveu ações as quais são organizadas sob a forma de

campanhas de segurança denominadas “Desafios Globais Para a Segurança do Paciente”. (FREITAS, 2014)

Em 2008, segundo dados coletados pela OMS, aproximadamente sete milhões de pessoas enfrentaram complicações provenientes de erros cirúrgicos, neste mesmo ano foi lançado a campanha ‘Cirurgias Seguras Salvam Vidas’, a qual pretende incentivar a redução do número de casos relacionados a danos ao paciente cirúrgico, definindo padrões para segurança desses clientes. Devido à escassez de medidas preventivas a respeito de complicações, iatrogênias, além de efeitos adversos ocasionados por procedimentos cirúrgicos, a OMS juntamente com a Universidade de Harvard iniciou a campanha para realizar cirurgias seguras, organizando como modelo um checklist. (PANCIERI et al., 2013).

Dentre as vantagens do uso do checklist, destaca-se a conclusão do procedimento cirúrgico sem que etapas sejam ultrapassadas ou esquecidas, minimizando erros e favorecendo a segurança para o paciente e também para a equipe de enfermagem (SILVA, 2019).

## A EQUIPE DE ENFERMAGEM NO CENTRO CIRÚRGICO

No centro cirúrgico o enfermeiro acompanha o procedimento anestésico-cirúrgicos, prestando assistência ao paciente pós anestesia, auxiliando o anestesista no procedimento, preparando a sala e providenciando equipamentos e materiais necessários para cada processo, encaminha os materiais para esterilização, além de outras funções fora do centro cirúrgico como escalas, montagem do mapa cirúrgico diário, educação continuada com treinamento para os funcionários da unidade para a aplicação do checklist. (PANCIERI, *et al.*, 2013)

A Enfermagem em Unidade Cirúrgica, ao fornecer incentivos para a criação de um modelo assistencial, proporciona um avanço direcionado a evolução da assistência ao paciente Perioperatório, à família e à comunidade. A Sistematização de Assistência de Enfermagem Perioperatória (SAEP) tem como intuito garantir uma assistência planejada, com foco em todos os períodos operatórios, sendo capaz de auxiliar as equipes de enfermagem, médicos e todos os profissionais envolvidos no procedimento cirúrgico, garantindo uma assistência segura ao paciente. (MONTEIRO et al., 2014)

O profissional de Enfermagem tem papel fundamental no gerenciamento de riscos cirúrgicos, uma vez que avaliam o cuidado oferecido ao paciente, analisando e propondo

melhores práticas, as quais possam diminuir problemas ou preveni-los, além de realizar o checklist para uma cirurgia segura, que dura em torno de apenas três minutos, o qual é dividido em três partes: identificação, confirmação e registro. (PANCIERI et al., 2013)

É indicado que apenas um enfermeiro seja o responsável pelo checklist, na ausência deste profissional outro pode realizá-lo. O profissional deve ter plena autoridade sobre o centro cirúrgico, estando apto a interromper o procedimento ou impedindo seu avanço, se julgar insatisfatório algum item, mesmo sabendo que o ato pode levar desgaste da equipe dependendo de sua maturidade. (PANCIERI et al., 2013).

### A ATUAÇÃO DA EQUIPE DE ENFERMAGEM UTILIZANDO O CHECKLIST DE CIRURGIA SEGURA

O Checklist é um método utilizado em qualquer hospital, independente do seu grau de complexidade, tendo como principal função auxiliar as equipes cirúrgicas a seguirem de forma correta passos críticos de segurança para o paciente, enfatizando a segurança na assistência cirúrgica. Vale ressaltar que durante a aplicação do checklist, a equipe de saúde tenha interação e integração no processo, isto é, uma comunicação interpessoal. Sendo assim, a verificação deste instrumento não é apenas uma checagem, e sim um componente que otimiza na assistência ao paciente, em que o relacionamento interpessoal não seja um fator estressor entre os profissionais do centro cirúrgico, não existindo interferência no desempenho de suas atividades profissionais (SILVA et al.,2017).

O Checklist deve ser um instrumento facilitador na assistência de saúde prestada aos pacientes. Toda a equipe atuante deve ter ciência e conhecimento sobre este instrumento, de forma a garantir a segurança para a realização de uma cirurgia segura e de sucesso. (SILVA et. al., 2017)

A aplicação do questionário de checklist antes e após a cirurgia objetivou em uma redução significativa dos incidentes que são, sequentemente, acometidos pelos próprios profissionais que estão realizando o procedimento, em que as equipes tem um treinamento insuficiente e percebe-se que isso leva a uma realização incompleta dessa avaliação, onde aumenta o risco para o paciente no centro cirúrgico. (SOUZA et. al. 2016)

A realização do timeout mostrou que antes do início intra-operatório haveria uma boa adesão, enquanto realizado de maneira correta, poderia evitar riscos e eventos adversos, sendo de fácil compreensão para os profissionais. Com isso o manejo clínico será efetuado de maneira significativa. Apenas tendo como dificultador o processo frequente e protocolos longos, como também a falta de auxílio da equipe cirúrgica. (MARTINS, CARVALHO. 2014).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

As complicações relacionadas aos procedimentos cirúrgicos são frequentes e se tornam um problema de saúde nos dias atuais. Uma lista de verificação foi criada (checklist) para todos os hospitais independente do grau ou complexidade, com o objetivo de orientar de forma sistemática as equipes cirúrgicas os passos críticos de segurança ao paciente. Estudos científicos comprovam a eficácia da implementação do checklist nos procedimentos cirúrgicos reduzindo a taxa de mortalidade e complicações, aumentando a adesão à antibioticoprofilaxia e reduzindo a chance de erros por falhas da comunicação com a equipe (FREITAS et al.,2014).

A medida que as incidências de injurias traumáticas, canceres e doenças cardíacas aumentam há também um impacto da intervenção cirúrgica nos sistemas de saúde. Com a chegada do gerenciamento de risco nas instituições de saúde é notável a melhoria na qualidade assistencial, pois suas ações têm como foco a segurança dos pacientes, identificação das circunstâncias e das oportunidades que podem colocar o paciente em risco agindo na sua prevenção e controle. Após a implementação do checklist a OMS orienta que o mesmo deva ser realizado por um enfermeiro, na sua ausência poderá ser realizado por um outro profissional qualificado para devido fim. No resultado observou-se uma grande eficácia do checklist reduzindo a taxa de mortalidade e complicações nos pacientes cirúrgicos (GOMES 2015).

Segundo Mazieroa et al, 2015, em 20 cirurgias, apenas em aproximadamente 5% o enfermeiro se apresentou ao paciente, como é recomendado na segunda etapa do checklist, além de não realizar o time out, o qual interrompe as atividades com o objetivo de confirmar os itens de verificação, em cerca de 45% dos procedimentos os itens foram checados após a incisão cirúrgica, o que não é recomendado. Um estudo espanhol observou-se que em cerca de 80% dos procedimentos cirúrgicos é usado o checklist de cirurgia segura,

contudo existe problemas relacionados a fidedignidade os registros, uma vez que, os profissionais não realizam as anotações conforme deveriam.

Aproximadamente 80% dos checklist realizados no Hospital Universitário de Londrina (PR), apresentaram preenchimento incompleto por parte dos enfermeiros, profissionais os quais são responsáveis pela execução de tal tarefa, principalmente no que diz respeito a identificação dos pacientes, além do tipo de cirurgia. Cerca de 0,2% dos checklists são respondidos de forma incorreta e nem todos os acompanhantes de pacientes cirúrgicos tem consciência sobre a realização do checklist, muitos deles apresentam falta de conhecimento sobre até mesmo o tipo de cirurgia o qual o ente querido está sendo submetido. Isso mostra a importância de uma mudança cultural que precisa acontecer nas organizações dos centros cirúrgicos, em especial pelos gestores, possibilitando a equipe a educação permanente de forma constante, além do diálogo entre os profissionais, com a realização de feedbacks e o monitoramento contínuo. (ELIAS et al., 2016; AMAYA et al., 2015; VACONSELO et al., 2018).

Para desenvolver uma melhor estratégia de segurança para o paciente, são consideradas soluções inovadoras em todas as ações, intervenções, procedimentos ou programas que contribuem para reduzir e melhorar a segurança do doente e que, simultaneamente, acrescentam valor dentro de uma perspectiva clínica e socioeconômica. Talvez por isso, os protocolos ou checklist usados como ferramentas úteis, devem possuir uma boa e formal qualidade, visando garantir resultados satisfatórios e a segurança do paciente. Porém, a implantação dessas políticas pode enfrentar impedimentos organizacionais e culturais, especialmente por parte dos profissionais envolvidos (PORTO, 2014).

Conhecer as falhas de segurança cirúrgica de um centro cirúrgico específico nos faz pensar que é evidente a necessidade da aplicação do checklist cirúrgico nessa instituição, porém, o desafio é muito maior do que a aplicação de um impresso, é preciso um olhar direcionado para a segurança do paciente em toda a instituição, para que o checklist não seja mais um impresso a ser preenchido, mas sim um instrumento de segurança efetivo. (GIANNATTASIO, 2016)

A aplicação do checklist requer do enfermeiro um conhecimento de como realizá-lo em todas as suas etapas. É necessário que toda equipe esteja envolvida durante a checagem para que cada profissional respeite cada item e tenha a consciência do que é. É preciso enfatizar a responsabilidade de cada um durante o procedimento e a ética da profissão. A comunicação é essencial para um bom andamento do checklist. Conhecer um pouco das

rotinas de hospitais que já aderiram a utilização do checklist é importante para o desenvolvimento de uma lista (PANCIERI, et al., 2013).

A empregabilidade do checklist no sistema de saúde objetiva praticidade e qualidade na assistência reduzindo eventos adversos e melhoria para o cliente, possibilitando que metade dos riscos podem ser evitados ao minimizar atos relacionados aos cuidados da saúde. O indivíduo tem direito a uma assistência de qualidade e práticas seguras advindas dos profissionais. E, que essa prática não é fundamentada na maioria dos hospitais onde não há incentivo a prevenção e redução de riscos nos centros cirúrgicos. O plano global proporciona intervenção de futuras infecções, segurança da equipe multiprofissional, destinado a aplicação no perioperatório. Segundo o autor a aplicação da lista de verificação teve uma redução de 11% para 7% das complicações cirúrgicas e de 1,5 para 0,8% associados a mortes cirúrgicas, mostrando vantagem significativa propiciando gozo ao paciente (SILVA, 2019).

Atualmente, no Brasil uma das grandes demandas de cirurgias é do ramo da ortopedia, visando analisar essa qualidade de assistência prestada, foi realizado uma pesquisa com os ortopedistas sobre o grau de conhecimento do Protocolo de Cirurgia Segura da OMS, e ficou concluído que 65,3% dos ortopedistas não conhecem o protocolo de Cirurgia Segura da OMS apesar de sua importância e relevância como consequência das cirurgias executadas pelos mesmos. Entretanto, as cirurgias ortopédicas foram as pioneiras na implementação do checklist de cirurgia segura no Brasil, com predominância em pacientes do sexo masculino, com a idade média de 39,9 anos (AMAYA et al, 2015; ELIAS et al., 2016).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O checklist “Cirurgia Segura Salva Vidas” é uma ferramenta significativa ao se cumprir as três etapas: Identificação (antes da aplicação da anestesia), Confirmação (antes do corte cirúrgico – pausa com a presença de todos os membros da equipe na sala cirúrgica) e Registro (antes do cliente se retirar da sala cirúrgica). Assim torna as cirurgias mais seguras e possibilita a redução de infecção do pós-operatórios, com uma internação reduzida e menos gastos hospitalares. (SALES et. Al., 2015).

O Checklist é utilizado para proporcionar a segurança do paciente no pré, trans e pós-operatório, tendo o Enfermeiro como o profissional mais indicado para orientar a che-

cagem dos dados do paciente, informações clínicas e funcionamento dos equipamentos, podendo prevenir uma série de complicações durante o procedimento. Sua utilização aumenta a eficácia das atividades realizadas pela equipe multidisciplinar.

Percebe-se que a aplicação do checklist, tem por objetivo melhorar a assistência cirúrgica no mundo por meio de padrões de segurança para que possam ser aplicados em todos os países. Dessa forma o checklist tem o intuito assegurar que elementos chaves de segurança sejam incorporados dentro da rotina do centro cirúrgico, contemplando, assim, o que foi preconizado pelas “Metas Internacionais de Segurança do Paciente”, cujo objetivo é reforçar práticas diárias que promovam melhor comunicação e trabalho entre as equipes, independentemente da característica do hospital que realize essa assistência. (ELIAS,2015).

Contudo, alguns autores afirmam que o checklist não resolve falhas que ocorrem em clinicas cirúrgicas, para isso é necessárias profissionais com pretensão em melhorar seus cuidados com os pacientes, e que estejam dispostos a seguir corretamente o planejamento para a melhoria dos procedimentos nas salas operatórias. Dessa forma, é importante que os gestores dos centros cirúrgicos possibilitem a equipe, a educação permanente e contínua, realização de feedbacks, além do diálogo entre os profissionais.

Em 69,57% dos artigos que contribuíram para esse estudo, o checklist é um instrumento útil para diminuir os eventos adversos em hospitais, porém ainda não há muita aderência entre os profissionais, em estudos realizados muitos eventos poderiam ter sido evitados se a aplicação do checklist fosse mais aderido pela equipe multiprofissional. A equipe de enfermagem está presente no registro das informações e ações indispensáveis para a segurança, sendo assim ao ser usado de forma incorreta poderá ser uma comprovação de descuido dos membros da equipe de enfermagem e os demais profissionais da equipe cirúrgica.

O checklist propicia uma maior segurança para a equipe multiprofissional, promove a padronização dos serviços e rotinas, incentiva a equipe a se preocupar mais com a segurança do paciente e minimiza os atritos causados em situações inesperadas. A aplicação do checklist é de grande relevância para uma cirurgia segura, além de atrair os profissionais de saúde em implementar essas ações, tendo foco a segurança do paciente que é de extrema importância.

## REFERÊNCIAS

AMAYA, Marly et al. **Análise do registro e conteúdo de checklists para cirurgia segura**, Curitiba- PR, p. 246-251, 27 abr. 2015. DOI 10.5935/1414-8145.20150032. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ean/v19n2/1414-8145-ean-19-02-0246.pdf>. Acesso em: 12 set. 2019.

ELIAS ACGP, SCHMIDT DRC, YONEKURA CSI, DIAS AO, URSI ES, SILVA RPJ, FEIJO VBER. **Avaliação da Adesão ao Checklist de Cirurgia Segura**, Rev. SOBECC, São Paulo. Jul./Set. 2015; 20(3): 128-133. Disponível em: <http://www.sobecc.org.br/arquivos/artigos/2015/pdfs/v20n3/128-133.pdf>. Acesso em: 11 set. 2019.

FREITAS, Marise et al. **Avaliação da adesão ao checklist de cirurgia segura da OMS em cirurgias urológicas e ginecológicas, em dois hospitais de ensino de Natal, Rio Grande do Norte, Brasil**. Rio de Janeiro, P. 137-148, jan. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v30n1/0102-311X-csp-30-01-00137.pdf>. Acesso em: 10 set. 2019.

GIANNATTASIO MB, Taniguchi FP; **Avaliação da Segurança do Paciente em Cirurgia Cardíaca de um Hospital Público**, Rev. SOBECC, São Paulo. JUL./SET. 2016; 21(3): 125-131

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMES, C DPP; SANTOS, AA, MACHADO, MEL, TREVISIO, P. **Percepção de uma equipe de enfermagem sobre a utilização do checklist cirúrgico**, São Paulo, p. 140-145, 22 jul. 2016. DOI 10.5327/Z1414-4425201600030004. Disponível em: [http://docs.bvsalud.org/biblioref/2016/12/827197/sobecc-v21n3\\_pt\\_140-145.pdf](http://docs.bvsalud.org/biblioref/2016/12/827197/sobecc-v21n3_pt_140-145.pdf). Acesso em: 13 set. 2019.

MARTINS, Glaucia Stein; CARVELHO DE, Rachel. **Realização do timeout pela equipe cirúrgica: facilidades e dificuldades**. Revista SOBEUCC, v. 19, n. 1, p. 18-25, 2014.

MAZIEROA, Eliane *et al.* **Adesão ao uso de um checklist cirúrgico para segurança do paciente**, Rev Gaúcha Enferm, p. 14-20, 29 out. 2019. DOI <http://dx.doi.org/10.1590/1983-1447.2015.04.53716>. Disponível em: [http://www.scielo.br/pdf/rgenf/v36n4/pt\\_1983-1447-rgenf-36-04-00014.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rgenf/v36n4/pt_1983-1447-rgenf-36-04-00014.pdf). Acesso em: 14 set. 2019.

MONTEIRO, Edna Lopes; DE MELO, Cleuciane Lima; AMARAL, Thatiana Lameira Maciel; DO PRADO, Patricia Resende. **Cirurgias seguras: elaboração de um instrumento de enferma-**

**gem periopetória.** Rev. Latino-Am. Enfermagem. jan.-fev. 2015;23(1):169-179. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4322/sobecc2014.016>. Acesso em: 03 set.2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Segundo desafio global para a segurança do paciente: Cirurgias seguras salvam vidas** (orientações para cirurgia segura da OMS) / Organização Mundial da Saúde; tradução de Marcela Sánchez Nilo e Irma Angélica Durán – Rio de Janeiro: Organização Pan-Americana da Saúde; Ministério da Saúde; Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 2009. 211 p.: il.

PANCIERI AP, SANTOS BP, AVILA MAG, BRAGA EM. **Checklist de cirurgia segura: análise da segurança e comunicação das equipes de um hospital escola.** Rev Gaúcha Enferm. 2013;34(1):71-78

SILVA, HR; MENDONÇA, WAV; GONÇALVES, RA; SAMPAIO, CEP; MARTA, CB.

**Percepção da equipe de enfermagem quanto as contribuições da utilização do checklist de cirurgia segura.** Revista Enfermagem Atual. v. 87, n. 25, 7 ago. 2019.

PORTO KLH. **A segurança do paciente na utilização do checklist** V. 17. Nº 02. Maio/Jun. 2014 Rev. Enfermagem Revista

RICUPERO, S.M.L. **Checklist cirúrgico: realidade atual.** Seminário Segurança do Paciente no Ambiente Hospitalar, ONA/IBES, abr. 2013. Disponível em: <<http://www.cremeb.org.br/data/site/uploads/arquivos/Dra.%20Sonia%20Ricupero%20-%20Ckecklist%20Cirurgico.pdf>>. Acesso em 18 set. 2019.

SALES, FS; Neres, RG; Azevedo, ER. **A relevância do enfermeiro no protocolo de cirurgia segura salva vidas: revisão de literatura.** Faculdade Promove de Brasília. 2015. Disponível em: [http://nipromove.hospedagemdesites.ws/anais\\_simposio/arquivos\\_up/documentos/artigos/bacfdccb4465c1ef59e9463e2b63c334.pdf](http://nipromove.hospedagemdesites.ws/anais_simposio/arquivos_up/documentos/artigos/bacfdccb4465c1ef59e9463e2b63c334.pdf). Acesso em: 9 set. 2019.

SILVA, Eusine Furtado Mota; CALIL, Angela S Gagliardo; DE ARAUJO, Celia Souza;

RUIZ, Priscila Buck; JERICÓ, Marli de Carvalho. **Conhecimento dos profissionais da saúde sobre checklist de cirurgia segura.** Disponível em: <http://www.cienciasdasaude.famerp.br/index.php/racs/article/download/731/714/>. Acesso em: 03 set.2019

SOUZA, Ana Beatriz Rodrigues de; ANDRADE, Matheus Piva de. **Irregularidades no preenchimento do checklist cirúrgico.** 2016.

VASCONCELO MVG, et al. **O enfermeiro na execução do checklist em centro cirúrgico:uma revisão integrativa.**RGS 2018;19(1):57-68.

# O PAPEL DO DIAGNÓSTICO SITUACIONAL/ INSTITUCIONAL E A UTILIZAÇÃO DA MATRIZ SWOT FRENTE À TOMADA DE DECISÕES NO ÂMBITO DA GESTÃO EM SAÚDE: REVISÃO DA LITERATURA

*Geovane Novaes Gomes<sup>1</sup>*

*Sofia Martins Moreira Lopes<sup>2</sup>*

**RESUMO:** Trata-se de uma revisão integrativa da literatura tendo como objetivo identificar a importância da elaboração do diagnóstico situacional/institucional juntamente com a utilização de uma ferramenta de gestão conhecida como matriz SWOT. Essa matriz busca por orientações estratégicas e permite a identificação e análise dos problemas apresentados, possibilitando uma melhor tomada de decisões e resolução dos problemas e desafios encontrados. A busca dos dados foi realizada no mês de agosto de 2016, com os seguintes critérios de inclusão: artigos publicados em português, publicados nos anos de 2006 a 2016, disponíveis na base de dados Literatura Latino – Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS) e Medical Literature Analysis and Retrieval System on-line (MEDLINE), por meio dos descritores “diagnóstico situacional / institucional, tomada de decisões, gestão em saúde, planejamento estratégico”; optou-se por trabalhar com 06 artigos em português. Após análise dos artigos publicados, conclui-se que o diagnóstico situacional/institucional torna-se necessário experimentar esta inovação e criatividade na tomada de decisões informadas pelas evidências, visando melhores resultados em saúde e estratégias adequadas no processo de gestão em saúde.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Enfermagem, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Betim – MG, Brasil. Especialista em Epidemiologia. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória – ES, Brasil. Especialista em Gestão em Saúde, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória – ES, Brasil. Especialista em Redes de Atenção à Saúde, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca da Fiocruz, Rio de Janeiro – RJ, Brasil.

<sup>2</sup> Doutora em Estudos Linguísticos pela FALE/UFMG. Mestre em Linguística pela FALE/UFMG. Professora nos cursos de graduação da Faculdade Asa de Brumadinho. Coordenadora Editorial da Revista Asa Palavra. Assessora Pedagógica da Secretaria de Educação da Prefeitura de Betim – MG.

**PALAVRAS-CHAVE:** Diagnóstico situacional/institucional, Tomada de decisões, Gestão em Saúde, Planejamento estratégico.

## INTRODUÇÃO

Os gestores de saúde têm o dever ou a tarefa de propiciar e facilitar a organização da sociedade para que possamos superar os problemas e desafios que nos impedem de viver mais e melhor, proporcionando qualidade de vida e uma gestão eficaz, respeitando os princípios da administração. Para fazer gestão é necessário ter foco em resultados, considerar os objetivos e metas pré-estabelecidas, identificar os problemas, desafios e necessidades, fazendo a gestão com base em todos os processos da administração, além de outros, em decorrência dos problemas a resolver, que a sociedade tem e que demandam soluções (CARVALHO E BARBOSA, 2010).

O processo de planejamento e de gestão parte da constatação de que há situações consideradas inadequadas e que, por essa razão, devem ser modificadas. Além da identificação de situações problemáticas, precisamos conhecer os fatores que as condicionam ou as determinam e identificarmos qual o âmbito de intervenção mais eficaz, atuando sobre as causas dos problemas. Precisamos saber selecionar adequadamente os problemas, ou seja, necessitamos reconhecer os problemas que estão no escopo de decisão de quem planeja. O diagnóstico faz parte do processo de planejamento, cumpre um papel de instrumento para a identificação de problemas e de suas respectivas estratégias de intervenção (KUSCHNIR *et al.*, 2010).

No campo da saúde pública e da organização de serviços o diagnóstico de situação ou situacional deve contemplar a análise de alguns aspectos da realidade que mantém relações importantes com o objetivo proposto. Um método utilizado para o mapeamento e análise das causas geradoras de pontos fortes e fracos identificados no desdobramento das ações dentro do serviço é também a base para elaboração do planejamento de ações que garantem uma assistência e o gerenciamento de qualidade em saúde (GONCALVES e LEITE, 2004).

O Diagnóstico Situacional/Institucional é uma atividade necessária que precede o planejamento e todas as outras atividades estratégicas, como conhecer a população, usuários, a unidade e a demanda para que possa facilitar a construção de planejamentos e de

projetos de intervenção que sejam pertinentes às ações em saúde. Sendo assim, o presente estudo tem como objetivo identificar a importância da elaboração do diagnóstico situacional/institucional juntamente com a utilização de uma ferramenta de gestão conhecida como matriz SWOT, buscando por orientações estratégicas, que permitam a identificação e análise dos problemas apresentados possibilitando uma melhor tomada de decisões e resolução dos problemas e desafios encontrados no âmbito da gestão em saúde.

## METODOLOGIA

Trata-se de uma revisão integrativa da literatura, a questão norteadora estabelecida foi: qual a importância do diagnóstico situacional e a sua ferramenta de utilização na tomada de decisões em relação à gestão? A busca na literatura científica ocorreu no mês de agosto de 2016 e utilizou como critérios de inclusão: artigos em português, publicadas de 2006 a 2016, disponíveis na base de dados Literatura Latino – Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS), Medical Literature Analysis and Retrieval System on-line (MEDLINE). E os critérios de exclusão foram: editoriais; cartas ao editor; monografias; teses e resumo de congresso ou eventos científicos e artigos de revisão da literatura.

Para levantamento de pesquisa foram utilizados os seguintes Descritores em Ciências da Saúde (DeCS): “Diagnóstico situacional / institucional”, “tomada de decisões”, “Gestão em saúde”, “planejamento estratégico”. Devido ao amplo quantitativo de artigos encontrados, optou-se por trabalhar com cada descritor separadamente, as buscas foram realizadas de forma independente, por apenas um pesquisador. Sendo assim, a seleção dos artigos foi feita a partir da análise dos títulos e dos resumos. Ao todo foram encontrados na base de dados 1933 artigos. Após a leitura dos artigos e realizados os critérios de inclusão e exclusão, chegou-se em uma amostra de 06 artigos para a realização do trabalho.

## RESULTADOS

Na busca às bases de dados foram localizados 1933 artigos, porém foram selecionados apenas, através dos critérios de exclusão, 06 artigos para serem analisados. A síntese dos resultados obtidos é apresentada na tabela 1.

**Tabela 1** – Distribuição dos artigos seguindo: artigos, autores, objetivo, resultados e conclusões referentes às publicações apresentadas para discussão.

	Título do artigo	Autores	Objetivo	Resultados	Conclusões
1	Aplicação da ferramenta SWOT para avaliação das técnicas de dano ao choque térmico em materiais refratários.	Goncalves <i>et al.</i> , 2010.	O presente trabalho foi realizado visando analisar qual tipo de ensaio de choque térmico e método de avaliação do dano são os mais adequados para avaliar o desempenho destes materiais.	O uso da ferramenta SOWT permitiu uma análise sistemática que quando interconectadas fornecem uma base sólida na tomada de uma decisão.	A análise SWOT aplicada ao método gemmufescar conclui que a influência dos aspectos negativos analisados com base na SWOT não compromete o propósito que é escolher o material mais adequado para o revestimento de calcinadores de leito fluidizado, uma vez que os pontos positivos superaram amplamente os negativos, dessa forma esse método é considerado adequado e factível para esse fim.
2	Qualidade da assistência de enfermagem em unidade de terapia intensiva de hospital escola.	Silva <i>et al.</i> , 2013.	Analisar a qualidade da assistência de enfermagem em uma UTI geral para adultos de um hospital escola.	Os diagnósticos médicos que predominaram nas internações na UTI foram as doenças respiratórias 30,4%, digestivas 21,7%, neurológicas 17,4% e infecto parasitárias 17,4%. Outras doenças somaram 13,1% e os resultados foram obtidos por meio dos formulários para cada item avaliado no diagnóstico.	Este trabalho permitiu estabelecer o diagnóstico situacional das práticas de enfermagem no cenário estudado. Etapa fundamental para o planejamento de atividades educativas pautadas. Além disso, por se tratar de campo de ensino para graduação e pós-graduação de diferentes áreas da saúde as práticas adotadas em hospitais escolares são passíveis de reprodução em diferentes realidades internas e externas para aqueles que estão em processo de formação profissional.

3	A prescrição de medicamentos pelos enfermeiros nas estratégias de saúde da família.	Vasconcelos & Araújo, 2013.	Esta pesquisa objetivou discutir os limites e possibilidades da prática da prescrição de medicamentos pelos enfermeiros na ESF em Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte e buscou-se compreender o trabalho desenvolvido por eles na consulta de enfermagem no sentido de entender sua visão sobre a gestão e prescrição de medicamentos na ESF.	Foram obtidos cinco categorias analisadas e de questionamentos referentes ao tema entre elas: categoria 01 - A consulta de enfermagem segue as normatizações dos programas de saúde pública com ênfase na lógica da queixa-conduta e nas orientações educativas. 02 - A prescrição de medicamentos pelos enfermeiros ocorre estreitamente nos programas de saúde pública. 03 - Os enfermeiros sentem-se capacitados para prescrever medicamentos. 04 - Os enfermeiros conhecem a legislação que orientam o ato de prescrever medicamentos pela categoria. 05- O ato de prescrever medicamentos pelos enfermeiros possibilita o reconhecimento e a autonomia do profissional.	Para que tal ação se torne uma atividade plena e desempenhada pelos enfermeiros e necessário a constituição de protocolos terapêuticos discutidos pela gestão municipal e equipes de saúde. Pelo livre direito essa categoria pode assumir essa atividade como complementar da sua assistência seguindo um novo cenário social que nos é apresentado. Sobre a atuação do enfermeiro no Brasil temos grandes experiências bem sucedidas a prática da prescrição de medicamentos através de portarias autorizando a prescrição e solicitação de exames de rotina e complementares por enfermeiros previamente estabelecidos em programa de saúde pública e em rotina aprovada pelas instâncias competentes do SUS as quais normatizam os protocolos terapêuticos a serem trabalhados em seu serviço de atuação e gestão.
---	---	-----------------------------	---	--	--

4	Desenvolvimento de recursos humanos para atuar nos serviços de saúde mental.	Silva <i>et al.</i> , 2103.	Objetivo desse estudo foi compreender os aspectos relacionados a formação e capacitação dos profissionais que atuam nos serviços de saúde mental no interior do estado de Goiás, Brasil sob ponto de vista dos coordenadores destes serviços.	A importância do conhecimento teórico sobre saúde mental, embora não seja suficiente para direcionar as práticas de estabelecimento de vínculo e responsabilização no território, segundo preconiza o modelo de atenção psicossocial e na reforma psiquiátrica a PNS.	As universidades precisam adequar os currículos dos cursos com o PNSM devem ocorrer serviços com ideias antimanicomias para os futuros profissionais de acordo com o modelo psicossocial. Diante dos resultados encontrados, reforça-se a ideia que os investimentos em recursos humanos podem representar a possibilidade do salto de qualidade que a assistência psiquiátrica em saúde mental necessita para contemplar, de fato, a política nacional de saúde mental.
5	Matriz SWOT como ferramenta de gestão para melhoria da assistência de enfermagem: estudo de caso em um hospital de ensino.	Souza <i>et al.</i> , 2013.	O trabalho objetiva apresentar um estudo de caso de aplicação da matriz SOWT no planejamento da assistência de enfermagem de uma clínica médica de um hospital de ensino de Montes Claros Minas Gerais, Brasil.	Foi realizada a coleta de dados com os funcionários da clínica através da aplicação da matriz SWOT para ser posteriormente analisar e construir a análise dos cenários e dos problemas enfrentados.	Devidos às transformações dos cenários das práticas de saúde tem repercutido na própria estruturação e organização das equipes exigindo do enfermeiro novas habilidades gerenciais e novos conhecimentos na área da administração. Este estudo evidencia que qualquer setor ou empresa pode utilizar desse tipo de análise devido a sua simplicidade e eficácia tendo interação de tomar conhecimento da situação e nas tomadas de decisões levando em consideração as mais diversas nuances da administração.

6	Planejamento em saúde na Secretaria de estado da Bahia (SESAB), Brasil: uma análise de SWOT.	Santana <i>et al.</i> , 2012.	Analisar a viabilidade do planejamento da secretaria da saúde do estado da Bahia, Brasil no período de 2007-2009 utilizando-se da matriz SWOT, articulando uma análise crítica e documental.	Analisar a viabilidade do planejamento da secretaria da saúde do estado da Bahia, Brasil no período de 2007-2009 utilizando-se da matriz SWOT, articulando uma análise crítica e documental.	É de suma importância a elaboração da análise SWOT, como estratégias institucionais acerca do planejamento e também para avaliação de fatores internos e externos.
---	--	-------------------------------	--	--	--

## DISCUSSÃO

A gestão começa a partir da identificação do problema. Identificar problemas não é trivial assim. Há problemas identificáveis pelo senso comum, mas há problemas que somente um profissional pode identificá-los. Precisamos ter conhecimento sobre uma realidade possível, identificada seja na literatura ou em outra situação existente, ou em ambas. Muitas vezes poderemos ter problemas insolúveis, dado que não temos se quer como saber se há uma solução definitiva. Os problemas dependem de cada situação: qual o nosso papel? O que a sociedade espera de cada um de nós? O problema é, por conseguinte, situacional. Fazer gestão é também saber selecionar os problemas, postergá-los e até mesmo descartá-los ou ignorá-los. Como e por que fazemos isso? Por economia de tempo, dinheiro ou porque ajudariam pouco no alcance dos nossos objetivos maiores, os problemas prioritários são aqueles que mais impactam, geram na direção da realidade futura desejada ou possível (CARVALHO E BARBOSA, 2010).

Há técnicas que nos ajudam a selecionar e priorizar problemas, quanto mais clara a visão que tenhamos sobre um futuro desejável e possível, mais facilmente saberemos separar os problemas prioritários de problemas menos relevantes, que podem ser postergáveis ou simplesmente esquecidos (REIS, 2014).

Os problemas são tão fáceis de ser identificáveis quanto às necessidades de uma pessoa, de um grupo ou até mesmo de uma sociedade. A escolha sobre quais problemas selecionar não será naturalmente apenas técnica ou tecnicista. A escolha será marcada por um alinhamento

mento de interesses. Estamos falando de políticas que se encontram tanto em um plano maior, nacional, quanto local e até mesmo intraorganizacional (CARVALHO E BARBOSA, 2010).

## O DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

No processo de planejamento e de gestão, parte-se da constatação de que há situações consideradas inadequadas e que, por essa razão, devem ser modificadas. Além da identificação de situações problemáticas, precisamos conhecer os fatores que as condicionam ou as determinam e identificarmos qual o âmbito de intervenção mais eficaz, atuando sobre as causas dos problemas. Precisamos saber selecionar adequadamente os problemas, ou seja, necessitamos reconhecer os problemas que estão no escopo de decisão de quem planeja (KUSCHNIR *et al.*, 2010).

O processo de diagnóstico de situação ou situacional não é neutro, ele dependerá de quem o faz e para quem é feito. Não apenas porque cada observador da realidade poderá ter uma explicação diferente para um mesmo problema, como também porque a possibilidade de solução orienta a busca de certos problemas, em detrimento de outros (KUSCHNIR *et al.*, 2010).

O diagnóstico faz parte do processo de planejamento, cumpre um papel de instrumento para a identificação de problemas e de suas respectivas estratégias de intervenção, é uma ferramenta que serve na tomada de decisão. Contudo, muitas das vezes essa função instrumental do diagnóstico é negligenciada com vista à ação e acaba por produzir tratados extensos e detalhados sobre problemas que não contribuem para a definição das estratégias de intervenção. Devemos considerar alguns aspectos referentes ao diagnóstico: a identificação e a explicação de eventuais problemas, assim como as consequentes propostas de ação em quaisquer dessas vertentes dependerão, sempre, de quem os analisam. Isso porque o diagnóstico não é neutro e nem objetivo, uma vez que os problemas a ele relacionados também não o são (KUSCHNIR *et al.*, 2010).

A busca de informação para o diagnóstico é pré-direcionada por algum modelo explicativo cuja realidade o ator/gestor já detém antes mesmo de iniciá-lo. Esse modelo faz com que busquemos alguma informação, em detrimento de outras, na tentativa de comprovar a hipótese causadora do problema (KUSCHNIR *et al.*, 2010).

A informação necessária ao diagnóstico deve ser bem dimensionada, tanto em relação à quantidade quanto à qualidade. Isto porque a análise de um grande volume de informações pode comprometer o tempo requerido para a tomada de decisões oportunas na gestão. Em relação à qualidade, precisamos explicitá-la previamente de forma criteriosa, bem como as hipóteses causais dos problemas identificados no diagnóstico, principalmente a possibilidade real de influir sobre ela, pois quando levamos em conta problemas para os quais não temos solução, esses não são de fato problemas (KUSCHNIR *et al.*, 2010).

Para que as propostas de ação sejam capazes de solucionar efetivamente os problemas identificados, é evidente que um bom diagnóstico é necessário, mas não suficiente. Precisaremos trabalhar criteriosamente na análise da sua rede de causalidade, já que é sobre esses fatores que faremos algum tipo de intervenção. Essas ações contribuem para que o diagnóstico seja preciso e cumpra com seu papel de identificar os problemas e as respectivas estratégias de intervenção, facilitando a tomada de decisão (KUSCHNIR *et al.*, 2010).

O termo diagnóstico faz parte do senso comum e está associado à idéia de identificar qualquer situação que escape à normalidade, ou seja, a de detectar eventuais problemas. No dia a dia falamos de problemas para expressar situações nas quais uma ou outra pessoa envolvida experimenta algum tipo de dificuldade, ou seja, nos referimos a problema quando alguma coisa não se comporta segundo nossas expectativas. Entendemos problema como toda situação ou valor que se diferencia para pior em relação a um modelo de comparação ou a um parâmetro, escolhido como padrão por quem está avaliando. Podemos afirmar que com o diagnóstico o observador/gestor identifica problemas mediante a análise de determinadas variáveis ou indicadores, destacados ao longo do tempo por experiência própria ou alheia como as mais sensíveis aos objetivos propostos (KUSCHNIR *et al.*, 2010).

Os problemas encontrados vão conformar um objeto de estudo mais detalhado na busca de suas causas efetivas, já que será sobre elas que se exercerá a ação que visa modificá-las para suprimir ou diminuir os efeitos não desejados. O universo no qual habitamos é casual, ou seja, para existir um efeito é preciso haver uma ou mais causas condicionantes ou determinantes, isso sem que necessariamente elas sejam de nosso conhecimento ou caso as conheçamos, que possamos reconhecer a intensidade e a forma como atuam (KUSCHNIR *et al.*, 2010).

A determinação de problemas por parte do gestor deve obedecer a algumas regras, sendo as principais: ter clareza quanto à finalidade buscada e traduzi-la com precisão. Ater-

-se àqueles que possam ser administrados, admitindo uma solução factível e viável pelos responsáveis pelo diagnóstico, pois um problema que não possa ser resolvido por quem o analisa não é nesse nível, um verdadeiro problema. Fazer uma referência a características mensuráveis (sempre que a natureza do problema o permita). Porque, quanto mais mensuráveis forem as variáveis utilizadas, mais objetivo será o diagnóstico e menos ele dependerá de opiniões ou crenças. O diagnóstico de situação ou situacional com foco na resolução de problemas deve seguir alguns passos, entre eles: identificar o problema, formular hipótese explicativa para os problemas selecionados, definir prioridades e estratégias de intervenção e elaborar o plano de ação em detrimento aos problemas encontrados, proporcionando melhorias em sua gestão e funcionamento do serviço prestado (GONCALVES e LEITE, 2004).

### PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL (PES)

O método do planejamento estratégico situacional é adequado, pois ele surgiu na década de 70 criado pelo ex-ministro de planejamento chileno do governo Allende (CARLOS MATUS). PES é uma ferramenta de suporte ao mesmo tempo científica e política para o trabalho cotidiano de dirigentes políticos e outros profissionais. É um método alternativo que leva em conta o caráter situacional (situação do ator que planeja) e estratégico que deveria possuir o planejamento em especial aquele necessário para lidar com as particularidades, esse método é apropriado para os gestores na construção do estado necessário, pois o PES se coloca como uma contra proposta epistemológica ao planejamento de tipo economicista que por operar sobre variáveis quantitativas freqüentemente de natureza econômica dá a enganosa impressão de exatidão e racionalidade (MATUS, 1993).

O planejamento situacional estratégico é método voltado para a resolução de problemas, entendendo-se problema como: algo detectado que incomoda um dado ator social e o motiva a buscar de soluções adequadas, ou seja, aquilo que o ator detecta na realidade e confronta com um dado padrão e que é considerado não adequado ou não tolerável e assim, motiva o ator a enfrentá-lo (SANTANA *et al.*, 2014).

O PES trabalha no processamento de problemas atuais, potenciais (ameaças e oportunidades) e macroproblemas.

- 1- Primeiramente ocorre a seleção de problemas específicos;

- 2- Segundo as causas ou nós críticos;
- 3- A onde nasce ou desenvolve o problema sua descrição, usando indicadores da realidade;
- 4- Fazer planos de ação;
- 5- Atacar as causas dos problemas;
- 6- Ações Inter setoriais;
- 7- Analisar a viabilidade política do plano e seu modo de construção, por em pratica suas ações de modo operativo.

**Momento Explicativo:** explicação da realidade mediante a seleção dos problemas, busca de compreensão ampla e identificação dos nós críticos.

**Momento Normativo:** identificação dos atores, identificação dos recursos (políticos, financeiros, capacidade organizativa e conhecimento). Controle das ações, projeção dos cenários, possibilidades de implementação dos planos, projeções das ações e sua viabilidades.

**Momento Estratégico:** Reposta das operações/ações do plano (viáveis ou inviáveis) suas reações e construção da viabilidade para as ações inviáveis.

**Momento tático- operacional:** implementação das ações propostas, mediação do plano na realidade.

### PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO PES SÃO:

- 1- O sujeito que planeja faz parte da realidade juntamente com os outros atores;
- 2- Não há realidade única estática;
- 3- Proporciona uma visão da multicausalidade para uma teoria explicativa pautada na determinação social do processo de saúde e doença;
- 4- Não há neutralidade e que o planejamento tem uma dimensão política, além da dimensão técnica;

- 5- Trabalha com a visão dialética situacional estratégica;
- 6- Reconhece e trabalha com o conflito e relações de poder.

A função e objetivo desse método podem ser descritos como um permanente exercício de reflexão sobre os problemas que incidem em uma dada realidade visando prever situações e alternativas, antecipando possibilidades de decisão e preparando estratégias para ganhar governabilidade e qualificação do serviço sobre a mesma, gerando acúmulo de conhecimento, tecnologia de ponta e avanços na qualidade de vida e melhorias no gerenciamento de suas ações administrativas (SANTANA *et al.*, 2014, MATUS, 1993).

O Estado Necessário é compreendido como aquele que se pretende chegar a termos de planejamento, de acordo com políticas voltadas às necessidades da sociedade, vigilante em sua atuação na busca de determinadas metas em planos e projetos que atendam aos anseios e demandas populacionais e em cenários idealísticos. Nesse caso, o Estado Necessário é a busca do bem-estar social, da prosperidade, do desenvolvimento nacional, ou seja, uma alternativa de mudança para o Estado Herdado, buscando novos cenários da realidade estrutural, social, econômica e governamental. É nessa perspectiva se faz necessária a utilização dessas ferramenta através da qual se permite uma aproximação da realidade e da observação para elaboração de um planejamento adequado e que garanta a resolutividade dos problemas identificados e que possa melhorar toda a rede e a governabilidade do estado necessário (BIRCHAL *et al.*, 2012)

## ANÁLISE SWOT

A análise SWOT ou análise FOFA, cujas siglas significam Strengths – Forças, Weaknesses – Fraquezas, Opportunities - Oportunidades e Threats – Ameaças é uma ferramenta muito utilizada por empresas na busca por orientação estratégica, já que permite identificar e analisar fatores internos e externos. Seus pontos fortes e fracos são determinados por elementos internos, enquanto as oportunidades e riscos são ditados por forças externas (GONÇALVES *et al.*, 2010).

Forças: descreve quais as competências mais fortes da instituição ou empresas, onde se encontra sobe suas influencia. Vantagens internas da instituição em relação às outras instituições são aquilo que nos diferencia dos demais componentes e instituições, o que realmente temos de bom e a oferecer. Fraquezas: são as competências que estão sobre sua influência, mas que por alguma razão ou forma atrapalham na obtenção de vantagens competitivas em outras palavras é aquilo em que nos falhamos, o que deixamos a desejar, tem resultados ruins ou fracos, algo que não fazemos bem feito. Oportunidades: são as forças externas da instituição ou empresa tendo influências positivas a sua organização, mas não possuem controle sobre elas. Ameaças: também são forças externas que não sofrem suas influências e de forma negativa para sua empresa ou instituição, podem ser consideradas como desafios impostos, e que pode deteriorar sua capacidade de gerar riqueza. Deve ser monitorada constantemente pelos os gestores e administradores, pois muitas vezes, podem apresentar um risco maior que sua capacidade de retorno (NAVARRO, 2016).

A SWOT é considerada uma metodologia de gestão, integra as metodologias de planejamento estratégico e auxilia na identificação e análise das variáveis encontradas. Permite sistematizar todas as informações possíveis e estabelece prioridades estratégicas para ações, após uma análise cuidadosa, para posteriormente realizar a tomada de decisões e resolutividade dos problemas e desafios, conduzindo a uma relação adequada entre o mercado e as capacidades institucionais (OLIVEIRA, 2006).

Outro aspecto é a sua simplicidade na execução, flexibilidade, integração de informações qualitativas e quantitativas e grandes estímulo à participação e colaboração dos atores envolvidos no processo, mesmo entre aqueles que têm pouco contato entre si (FRANK *et al.*, 2011).

A matriz SWOT, quando utilizada em cenários e avaliação crítica das capacidades internas, identifica pontos fortes e deficiências, variáveis controláveis pela organização, que indicam uma posição atual ou projeto. Enquanto que o ambiente externo deve ser analisado em termos das oportunidades e ameaças, consideradas variáveis não controláveis, relacionadas ao mercado e antecipam o que poderá vir a ocorrer (AMBROS *et al.*, 2012).

## CONCLUSÕES

Essa revisão permitiu avaliar a importância da elaboração e execução do diagnóstico situacional/institucional para a organização e o funcionamento adequado dos serviços de

saúde, podendo utilizar várias ferramentas e instrumentos gerenciais, com base nos conhecimentos teóricos e práticos que são aplicáveis na área da administração e gerenciamento.

Tais ferramentas possibilitam a identificação e a análise do cenário, proporcionando a obtenção de uma simples e eficiente busca no desenvolvimento de estratégias que promovem o crescimento de uma empresa ou setor. É de total importância que os gestores responsáveis pela tomada de decisões tenham sempre conhecimento sobre os fatores da análise do estudo.

Nesse sentido, torna-se necessário experimentar esta inovação e criatividade na tomada de decisões informadas pelas evidências, visando melhores resultados em saúde e estratégias adequadas no processo de gestão. Assim, pode-se afirmar que a realização do diagnóstico situacional/institucional não é fácil, pois conhecer o funcionamento e as rotinas de uma instituição tornam-se uma tarefa árdua. Acrescentamos ainda que cada instituição tem suas particularidades e que situações-problema são freqüentes no trabalho cotidiano, devido ao processo de trabalho e a forma em que atua, o que exige dos profissionais e gestores de saúde estudos, trabalho em equipe e até improvisos, para contribuir com a solução dos problemas identificados.

## REFERÊNCIAS

AMBROS, Jorge D'; GONÇALEZ, Joaquim Carlos, ANGELO, Humberto. **Contribuições á implantação de pólo moveleiro na região central do Tocantins**. Cerne, lavras, v 18, n3, p337-386, jul/set.2012.

BIRCHAL, Serrano; ZAMBALDE, Andre Luiz; BERMEJO, Paulo Henrique de Souza. **Planejamento estratégico situacional aplicado á segurança pública em lavras-MG**. Rev. Adm. Pública – Rio de janeiro 46(2): 523-45, mar/abr. 2012.

CARVALHO, Antônio Ivo; BARBOSA, Pedro Ribeiro. **Especialização em Gestão em saúde: Organização e funcionamento do SUS**. 1 ed. Florianópolis; editora CAPES UAB; 2010, 190p.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Especialização em gestão em saúde: Planejamento estratégico governamental**. 1 ed. Florianópolis; editora CAPES UAB; 2009; 166p.

FRANK, A.G. *et al.* **Sistemática para avaliação multicriterial de investimentos no desenvolvimento de produtos.** UFRGS, Porto Alegre, RS, Brasil, v, 21, n.4, p, 570-582, out./dez. 2011.

GONÇALVES, L.R.G, CINTRA, G. B; TEIDER, B. H; GALLO, J.B; PANDOLFELLI, V.C. **Aplicação da ferramenta SWOT para avaliação das técnicas de danos ao choque térmico em materiais refratários.** Cerâmica vol. 56, 2010; p320-324.

GONCALVES, V. L. M. LEITE, M. J. L. **Diagnóstico situacional de um processo de avaliação de desempenho profissional.** Rev. Bras. Enferm, Brasília (DF) 2004 jul-ago, 57(4): 430-3.

KUSCHNIR, Rosana Chigres; CHORNY, Adolfo Horácio; LIRA, Anilaska Medeiros Lima. **Especialização em Gestão em saúde: Gestão dos sistemas e serviços de saúde.** 1 ed; Florianópolis; editora CAPES UAB; 2010, 180p.

MATUS, Carlos. **Políticas, Planejamento e Governo.** Brasília: IPEA,1993.

NAVARRO, F. A. R. **Análise dos elementos estratégicos em processos de internacionalização: empresas brasileiras de real estate visando ao mercado residencial da costa rica.** Ambiente construído, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 285-299, jan./mar. 2016.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia, práticas.** 10 ed. São Paulo; Atlas, 2006. 298p.

REIS, V. P. **Gestão de Serviço de Saúde.** Rev. Portuguesa de saúde pública. Vol. 22, nº1- -janeiro/junho 2014.

SANTANA, Rafael Santos; LOBO, Iza Maria Fraga; PENOFORTE, Thais Rodrigues, *et al.* **A institucionalização da seleção de medicamentos em hospitais públicos por meio do planejamentos estratégico situacional.** Rev. Adm. Pública – Rio de Janeiro 48(6): 1587-1603 nov/dez.2014.

SANTANA, Sisse F. de; JESUS, Washington L. Abreu; ASSIS, Marluce M. Araújo. **Planejamento em saúde na secretaria de estado da Bahia (SESAB), Brasil; análise Swot.** (SESAB 2012).

SILVA, Romulo B; LOUREIRA, MARISA; FROTA, Oleci. **Qualidade da assistência de enfermagem em unidade de terapia intensiva de um hospital escola.** Ver. Gaúcha Enferm. 2013; 34(4): 114-120.

SILVA, Nathalia dos Santos; ESPERIDIÃO, Elizabeth; CAVALCANTE, Ana C. G.; SOUZA, Adrielle; SILVA, Kelly. **Desenvolvimento de recursos humanos para atuar nos serviços de saúde mental.** Texto contexto Enferm, Florianópolis, 2013 out-dez; 22(4): 1142-51.

SOUZA, Luis P. S. E; SOUZA, Ana M. V.; PEREIRA, Kéury G.; TEREZA, Tamara F.; *et al.* **Matriz swot como ferramenta de gestão para melhoria da assistência de enfermagem: estudo de caso em um hospital de ensino.** Resista eletrônica Gestão e saúde. Vol. 04, n 01, ano 2013 p. 1633-1643.

VASCONCELOS, Renata B.; ARAUJO, Janiery. **A prescrição de medicamentos pelos enfermeiros na estratégia saúde da família.** Pau de Ferros, Rio Grande do Norte, 2013.

Passados mais de três meses de isolamento social. As águas de março e o verão se foram, bonitos dias de outono se sucedem lá fora, e o desafio, diante do aparente caos, é de tentar manter uma certa normalidade, conciliando trabalho, família e se proteger de um vírus que torna todos suspeitos, cúmplices da doença.

Assiste-se à batalha de números, o medo do colapso da saúde pública, a luta dos trabalhadores dos considerados serviços essenciais, a confusão dos políticos, as narrativas de perdas em várias partes do mundo. Muitas dúvidas, muitas perguntas, muitas respostas, mas ainda sem solução. O vazio da perda, a ansiedade da transformação da realidade, do espaço. Mesmo com todos os últimos avanços, a doença parece colocar de joelhos a ciência. Para além do medo, a fragilidade, a impotência. Risco de enlouquecimento com tanta notícia ruim? Receio de que a normalidade não se restabeleça? Quando a ciência se imporá sobre a doença? Teremos o que comer amanhã? Teremos emprego? Manter-nos-emos organicamente e mentalmente sadios após essa interrupção? Caso, minha alma estará a salvo com Deus? São questões que rondam a cabeça de muitos.

Assim, resta-nos aguardar e tentar manter a vida, mesmo que em condições muito diferentes daquelas que estávamos acostumados. E essa espera, seja trancafiado no lar, vendo o sol entrar pela janela, seja atuando nos serviços essenciais, seja na linha de frente nos hospitais e unidades básicas de saúde, sentindo o arruinamento do tempo, de uma normalidade que não existirá após passada a pandemia. E não vendo a solução chegar, em que os dias belos parecem perder a sua graça, traz à tona também a melancolia.

Esse sentimento também traduziu para um artista do século XVI um período de eventos que transformariam a realidade para a arte da capa desta edição. Em 1514, o renascentista Albrecht Dürer traduzia, em *Melancolia I*, o processo de quantificação da realidade que vivenciava o mundo. Eram tempos de desembarque europeu nas Américas e das turbulências no interior da Igreja católica, de revolução na ciência, como também de revoltas camponesas e guerras para a formação dos Estados Nacionais na Europa. Como o anjo, municiado de várias ferramentas do conhecimento, e com o olhar perdido no nada, estamos tateando no escuro em busca da luz, diante de uma realidade em mutação, de uma normalidade sentida como perdida, em que a pandemia parece acelerar processos que seguem por outras velocidades, em aparente equilíbrio.