



Poder Judiciário do  
Estado do Rio de Janeiro



Escola da Magistratura do  
Estado do Rio de Janeiro

ISSN 2238-7110

# DIREITO EM MOVIMENTO

Um outro Direito é possível



Volume 20 - Número 1

1º semestre - 2022





Poder Judiciário do  
Estado do Rio de Janeiro



Escola da Magistratura do  
Estado do Rio de Janeiro

ISSN 2238-7110

# DIREITO EM MOVIMENTO

Um outro Direito é possível



Direito em Movimento, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1,  
p. 1-187, 1º sem. 2022

A REVISTA DIREITO EM MOVIMENTO é um periódico científico publicado pelo Departamento de Publicações e Pesquisas da EMERJ que visa construir uma relação do DIREITO com as demais CIÊNCIAS SOCIAIS, trazendo temas que aproximam o jurídico da história, da filosofia, da antropologia, da sociologia jurídica, dentre outras disciplinas, buscando demonstrar a necessária inter-relação que deve existir no plano de um DIREITO que objetiva a Justiça.

A REVISTA acompanha o cenário do Direito no Brasil e no mundo, a partir de uma interface com disciplinas afins, com o propósito de intensificar um novo paradigma: de que o Direito só cumprirá seu desiderato na medida em que seus aplicadores consigam multiplicar as lentes sob as quais o examinam.

**Editora Chefe:**

Dra. Cristina Tereza Gaulia

**Equipe Administrativa - EMERJ:**

**Assessora Acadêmica de Publicações e Pesquisa:** Ma. Ana Cristina  
Willemann Flores

**Execução Administrativa e Pesquisa:** Yanka Albertin Sodre da Silva

**Produção Gráfico-Editorial:**

**Diretor da Divisão de Design Gráfico:** Ébano Machel do Rosário Assis

**Projeto Gráfico - Capa:** Jaqueline Diniz

**Diagramação:** Rafaella Neves

**Revisão Ortográfica:** Ana Paula Maradei, Clara Bastos e Nívia Duarte Brandão

Direito em Movimento. – v. 1, 2003. Rio de Janeiro : EMERJ, 2003.-

Semestral

ISSN 2179-8176 (versão impressa)  
ISSN 2236-711X (versão em CD-ROM)  
ISSN 2238-7110 (versão online)

1. Direito – Periódicos. I. RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. Escola da Magistratura.

CDD 340.05

CDU 34(05)



## Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro - PJRJ

---

### **Presidente**

Desembargador Henrique Carlos de Andrade Figueira

### **Corregedor-Geral da Justiça**

Desembargador Ricardo Rodrigues Cardozo

### **1º Vice-Presidente**

Desembargador José Carlos Maldonado de Carvalho

### **2º Vice-Presidente**

Desembargador Marcus Henrique Pinto Basílio

### **3º Vice-Presidente**

Desembargador Edson Aguiar de Vasconcelos



## Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - EMERJ

---

### **Diretora-Geral**

Desembargadora Cristina Tereza Gaulia

### **Conselho Consultivo**

Desembargador Marco Aurélio Bezerra de Melo  
(Vice-Presidente)

Desembargador Claudio Brandão de Oliveira  
(Diretor Adjunto Administrativo)

Desembargadora Ana Maria Pereira de Oliveira

Desembargador Claudio Luis Braga Dell'Orto

Desembargadora Jacqueline Lima Montenegro

Desembargadora Patrícia Ribeiro Serra Vieira

Desembargador Ricardo Couto de Castro

Juíza Adriana Ramos de Mello

## **EQUIPE EDITORIAL DA REVISTA DIREITO EM MOVIMENTO:**

---

### **EDITORA CHEFE**

Dra. Cristina Tereza Gaulia, Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, EMERJ, Brasil.

### **CONSELHO EDITORIAL**

Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Msc. Antonio Saldanha Palheiro, Brasília, Brasil.

Ministra do Superior Tribunal de Justiça, Dra. Maria Thereza Assis Moura, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.

Dra. Alessandra Rapacci Mascarenhas Prado, Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil.

Dra. Amélia Soares da Rocha, Universidade de Fortaleza, UNIFOR, Brasil.

Dr. André Gustavo Corrêa de Andrade, Universidade Estácio de Sá, UNESA, Brasil.

Dr. Carlos Aurélio Esplugues Mota, Universitat de València, Espanha.

Dr. Cléssio Moura de Souza, Friedrich Alexander Universität Erlangen - Nürnberg, FAU, Alemanha.

Dr. Diógenes Faria de Carvalho, Universidade Federal de Goiás, UFG, Brasil.

Dr. Edoardo Fittipaldi, Università degli Studi di Milano, Lombardia, Itália.

Dr. Eduardo Ribeiro Moreira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil.

Dr. Erick Cavalcanti Linhares Lima, Universidade Estadual de Roraima, UERR, Brasil.

Dr. Francesco Bilancia, Università degli Studi G. D'Annunzio Chieti, Pescara, Itália.

Dra. Gizlene Neder, Universidade Federal Fluminense, UFF, Rio de Janeiro, Brasil.

Dr. Jefferson de Almeida Pinto, Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais, IFSEMG, Brasil.

Dr. José Carlos Kraemer Bortoloti, Faculdade Meridional, IMED, Rio Grande do Sul, Brasil.

Dr. Marcelo Buzaglo Dantas, Universidade do Vale do Itajaí, UNIVALI, Brasil.

Dr. Ney de Barros Bello Filho, Universidade Federal do Maranhão UFMA, Brasil.

Dr. Ricardo Bormann, Universität Bremen, Alemanha.

## **PARECERISTAS QUE COLABORARAM NESTE VOLUME**

---

Prof. Dr. Arnaldo Vieira Sousa, Unidade de Ensino Superior Dom Bosco, UNDB, Brasil.

Profa. Dra. Cleide Calgato, Universidade de Caxias do Sul, UCS, Brasil.

Prof. Dr. Dirceu Pereira Siqueira, Centro Universitário de Maringá, CESUMAR, Brasil.

Prof. Dr. Gil César Costa de Paula, Pontifícia Universidade Católica De Goiás, PUC-GO, Brasil.

Prof. Dr. Hector Luiz Martins Figueira, Centro Universitário de Valença, UNIFAA, Brasil.

Prof. Dr. Doutor Ilzver de Matos Oliveira, Universidade Tiradentes, UNIT, Brasil.

Prof. Dr. Jéffson Menezes de Sousa, Universidade Tiradentes, UNIT, Brasil.

Prof. Dr. Luis Felipe Lopes, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.

Prof. Dr. Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertocini, Centro Universitário Curitiba, UNICURITIBA, Brasil.

Prof. Dr. Paulo Gomes de Lima Júnior, Universidade Tiradentes, UNIT, Brasil.

Prof. Dra. Tanise Zago Thomasi, Universidade Tiradentes, UNIT, Brasil.



# DIREITO EM MOVIMENTO

Um outro Direito é possível

APRESENTAÇÃO ..... 9

ARTIGOS ..... 13

PORVIR, ATUALIDADE E TER SIDO: A MARCA DA  
TEMPORALIDADE DA DECISÃO JUDICIAL NO HORIZONTE  
HERMENÊUTICO DA ALTERIDADE  
*Antônio Lucio Túlio de Oliveira Barbosa* ..... 15

AS REPRESENTAÇÕES DA MAGISTRATURA ACERCA  
DO PRÊMIO INNOVARE E OS DILEMAS DE SUA  
IMPLEMENTAÇÃO NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO  
*Bárbara Gomes Lupetti Baptista*  
*Gabriel Paz Soares Ribeiro* ..... 41

UMA ANÁLISE DO PARADIGMA DEMOCRÁTICO PELO  
CONCEITO DE REPÚBLICA  
*Claudio Carneiro Bezerra Pinto Coelho* ..... 70

A COVID-19 COMO PRODUTO DE UMA CRISE  
SOCIOAMBIENTAL  
*Lobanna Coser Bitti*  
*Luiz Eduardo Cucci Gayoso Fernandes* ..... 94

A JURISPRUDÊNCIA DO STF NA PANDEMIA DA COVID-19 E  
SUA REPERCUSSÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS  
DE CRISE

*Luis Fernando de França Romão*..... 107

DIREITO DE ACESSO ÀS ORIGENS NO CONTEXTO DA  
ADOÇÃO: UMA PERSPECTIVA PSICOLÓGICA SOBRE A  
MEDIÇÃO DO JUDICIÁRIO

*Patricia Glycerio Rodrigues Pinho*

*Rebeca Nonato Machado*..... 120

A TRIBUTAÇÃO DAS COOPERATIVAS NA FASE ATUAL DO  
DIREITO BRASILEIRO

*Renato Lopes Becho*..... 143

A CASA DA MULHER BRASILEIRA NA CIDADE DE CAMPO  
GRANDE/MS, COMO MODELO DE INOVAÇÃO SOCIAL DE  
POLÍTICA PÚBLICA EM REDE INTEGRADA E MULTINÍVEL, NO  
ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

*Maria Angélica Biroli Ferreira da Silva* ..... 158

# APRESENTAÇÃO

Começamos a apresentação da nossa Revista com o seguinte pensamento do insigne escritor brasileiro Rubem Alves: “Não há pedagogia ou didática que seja capaz de dar vida a um conhecimento morto” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2002, on-line). Apreciando a frase e transpondo-a para o campo do Direito e para a nossa realidade, podemos dizer que não há direito que seja capaz de dar vida a leis e normas mortas. Seguimos assim, com o compromisso de trazer aos leitores um direito vivo e em movimento.

As abordagens temáticas desta edição possibilitam uma leitura fluida e prazerosa, brotando em nós a necessidade de repensar novos caminhos e soluções para temas antigos dentro do Direito e da vida em sociedade. É permanente a nossa preocupação com a publicação de artigos com temas atuais, instigantes e que promovam o desenvolvimento do conhecimento.

Na obra *O Império da Lei*, Franz Neumann (NEUMANN, 1986, p.238) afirma que é papel da pesquisa jurídica vigiar constantemente os órgãos de aplicação, tendo em vista possíveis reformas legislativas. Perfilhamos o mesmo entendimento do autor e crescemos à sua ideia que a pesquisa jurídica precisa, acima de tudo, buscar respostas para questões sociais dinâmicas recorrentes.

A Direito em Movimento, conjuntamente com a realização de projetos pioneiros idealizados pela Escola da Magistratura do Rio de Janeiro, nos últimos anos, vem trilhando um caminho que intenta restaurar o olhar para o Direito, o seu ensino e a pesquisa acadêmica. Nessa toada, o coloca “a serviço de toda a sociedade, da democracia, da justiça social – reinventando o desejo e o sonho e aceitando as diferenças –, esteja na construção de discursos marginais avessos ao padrão de normalidade dominante – que consigam, a partir da proposição de novos universos simbólicos, criar utopias e caminhar no sentido de efetivá-las”. (RODRIGUES, 2000, p. 29).

O texto inaugural desta edição, intitulado “*Porvir, atualidade e ter sido: a marca da temporalidade da decisão judicial no horizonte hermenêutico da alteridade*”, é um trabalho do Dr. Antônio Lucio Túlio de Oliveira Barbosa, com o escopo de acompanhar, de maneira filosófica, a aplicabilidade da temporalidade fenomenológico-hermenêutica no campo da interpretação do direito, mais especialmente no âmbito da decisão judicial.

O trabalho seguinte reflete sobre “As representações da magistratura acerca do prêmio *Innovare* e os dilemas de sua implementação no âmbito do Poder Judiciário”. Foi escrito pela Dra. Bárbara Gomes Lupetti Baptista e pelo Bacharel em Direito Gabriel Paz Soares Ribeiro, que apresentam um breve mapeamento e refletem sobre as práticas premiadas pelo Instituto *Innovare* entre os anos de 2004 e 2020, na categoria “Juiz”.

O Dr. Claudio Carneiro Bezerra Pinto Coelho propõe, em seu artigo “*Uma análise do paradigma democrático pelo conceito de República*”, demonstrar como o desvirtuamento do significado de República é capaz de minar a sua legitimidade e trazer desafios para a democracia na era globalizada.

Adiante, os mestres Lohanna Coser Bitti e Luiz Eduardo Cucci Gaioso Fernandes apresentam o artigo denominado “*A covid-19 como produto de uma crise socioambiental*”. O trabalho pretende apresentar não um olhar restrito ao vírus, mas sim ao contexto ambiental de surgimento da doença, e fazer uma reflexão sobre um novo modelo de sociedade.

No artigo “*A jurisprudência do STF na pandemia da covid-19 e sua repercussão para as políticas públicas em tempo de crise*”, o Dr. Luis Fernando de França Romão analisa a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmada no início da pandemia da Covid-19, no ano de 2020, sob dois aspectos: as competências federativas e a obrigatoriedade de observância de normas técnicas e científicas pelas autoridades do Poder Executivo.

As coautoras M.<sup>a</sup> Patricia Glycerio Rodrigues Pinho e Dra. Rebeca Nonato Machado trabalham, em uma perspectiva interdisciplinar, interessante texto intitulado “*Direito de acesso às origens no contexto da adoção: uma perspectiva psicológica sobre a mediação do Judiciário*”.

Na dimensão do direito financeiro e tributário, apresentamos o artigo “*A tributação das cooperativas na fase atual do direito brasileiro*”, no qual o Dr. Renato Lopes Becho apresenta reflexões acadêmicas a respeito da tributação das cooperativas, correlacionando a ausência da lei complementar que veiculará o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

Por último, e não menos importante, apresentamos o artigo “*A Casa da Mulher Brasileira na cidade de Campo Grande-MS: a importância da política pública em rede integrada multinível no enfrentamento à violência doméstica familiar*”, no qual a autora reflete sobre uma questão emergencial para todos os poderes da república em diversos aspectos.

Seguimos plurais na seleção de temas para a nossa Revista, oportunizando que assuntos diversos figurem por aqui. Esperamos que, com o volume ora tornado público, consigamos contribuir efetivamente para a disseminação dos saberes e dos significados realizados na sociedade e que abrangem o Direito.

**Cristina Tereza Gaulia**

*Editora-Chefe da Revista Direito em Movimento*

**Hector Luiz Martins Figueira**

*Assessor acadêmico da Revista Direito em Movimento*

## **REFERÊNCIAS**

ALVES, Rubem. Folha de São Paulo – artigo na coluna de opinião. São Paulo, domingo, 17 de fevereiro de 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1702200208.htm>

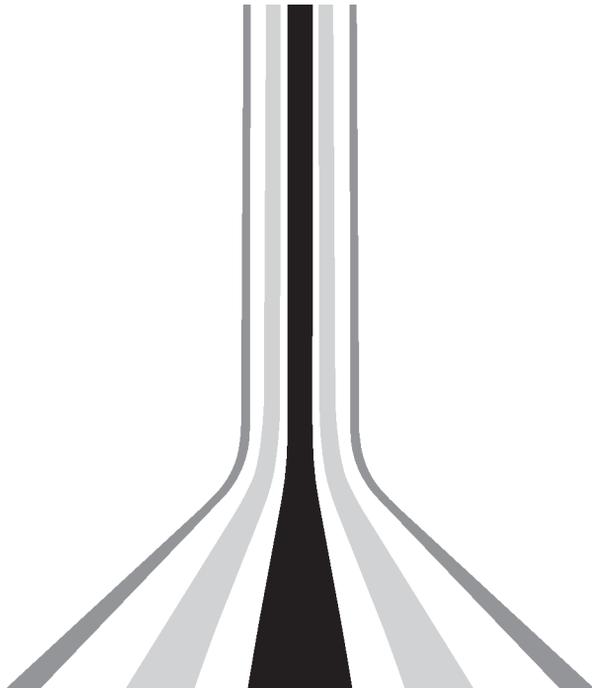
NEUMANN, Franz L. *The rule of law. Political theory and the legal system in modern society* (1936), Leamington: Berg, 1986.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *O ensino do direito, os sonhos e as utopias. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (Org.). Ensino jurídico para quem(m)?*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000





# ARTIGOS





# PORVIR, ATUALIDADE E TER SIDO: A MARCA DA TEMPORALIDADE DA DECISÃO JUDICIAL NO HORIZONTE HERMENÊUTICO DA ALTERIDADE

**Antônio Lucio Túlio de Oliveira Barbosa**

Juiz federal titular no Tribunal Regional Federal da 1ª Região e professor universitário na FDCON (Faculdade de Direito de Contagem/MG). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Submetido em: 24/11/2021

Aprovado em: 04/04/2022 e 07/04/2022

**RESUMO:** As reflexões trazidas no presente trabalho têm o escopo de acompanhar, de maneira filosófica, a aplicabilidade da temporalidade fenomenológico-hermenêutica no campo da interpretação do Direito, mais especialmente no âmbito de decisão judicial. Acompanhando a perspectiva heideggeriana, aprofundaremos junto ao caráter próprio de poder-ser do homem para suas possibilidades mais originárias no horizonte da linguagem universal e compartilhada. Colocando sempre em jogo a constituição histórica do *Dasein*, a investigação percorrerá, fenomenologicamente, o campo de disposição articulado por sentidos históricos dos entes que vêm à fala, procurando evidenciar como estes se mostram determinados, na temporalidade, ante as mesmas possibilidades dos modos de ser da interpretação do julgador.

**PALAVRAS-CHAVE:** hermenêutica; decisão judicial; temporalidade; linguagem.

**ABSTRACT:** The reflections brought up in this work have the scope to follow, in a philosophical way, the applicability of the phenomenological-hermeneutic temporality in the field of the interpretation of the law, more especially in the scope of judicial decision. Accompanying

the Heideggerian perspective, we will deepen together with the characteristic of man's power-to-be to its most original possibilities in the horizon of universal and shared language. Bringing into play the historical constitution of Dasein and its condition of being abruptly released into the world, the investigation will phenomenologically cover the field of disposition articulated by the historical meanings of the entities that come to the speech, seeking to show how these determine, in temporality, the possibilities of the ways of being of the judge's interpretation.

KEYWORDS: hermeneutics; judicial decision; temporality; language.

## 1. INTRODUÇÃO

As reflexões discutidas no presente estudo têm como objeto o tema da decisão judicial no âmbito hermenêutico junto ao horizonte contemporâneo do Estado Democrático. No texto, proporemos lançar em jogo o debate e a perspectiva da temporalidade e universalidade de uma linguagem comum transcendental, mediante os modos de ser do ser-aí em seu mundo, com vistas à percepção da manifestabilidade dos fenômenos no campo do Direito.

Por meio de um trajeto de abertura dialética abrangente, tentaremos mostrar em que medida o dimensionamento da hermenêutica da faticidade de Heidegger apresenta importante instrumental teórico de investigação em relação à existencialidade do ser do intérprete (ser-aí). Buscaremos evidenciar uma vez mais que o homem, na constituição do existir temporal, compreende os fenômenos de acordo com o campo de abertura dos entes na totalidade e movimenta-se existencialmente no descerramento de mundo na esfera de suas possibilidades fáticas.

Levando em consideração o fato de que o ser-aí, como ser jogado no mundo, constitui-se também como ente, porém desprovido de natureza originária ou de qualquer caráter a priori dotado de propriedades substanciais, ele lida com seu mundo fático, historicamente desvelado por sedimentações formadoras de campos de sentido. Todavia, relevante frisar que, segundo

as investigações heideggerianas, nós, como seres humanos finitos e destituídos de natureza originária, esquecemo-nos, no mais das vezes, do nosso poder-ser, conforme nossas próprias possibilidades, a cada vez que somos. Isso sucede, pois absorvemos, de forma meio que automática, a lida cotidiana de acordo com o horizonte sedimentado, articulado por sentidos dados por tradição. Justamente nessa linha fenomenológico-hermenêutica, vem à tona o fio condutor da investigação para revelar que, uma vez obscurecido o primado ôntico-ontológico do ser-aí, o intérprete se vê carregado por uma restrita circunvisão mediana, por meio da qual esse ser cotidianamente não pode vislumbrar, de início e na maioria das vezes, a temporalização do si, como poder-ser finito mais próprio e originário que é o dele, recaindo, assim, na mediania da absorção do campo de sentidos previamente dados pela tradição de horizonte encurtado.

Agindo a cada experiência com a noção de tradição e historicidade, o intérprete do Direito deve almejar, no entanto, o objetivo propriamente dito de revelação dos fenômenos e entes por si subsistentes que lhe vem ao encontro, numa linguagem compartilhada com os demais seres-aí, quebrando dogmas encrostados repetidamente argumentados, desde sempre, tanto na cotidianidade do ofício forense como no aprendizado técnico-teórico. Consoante o tema discutido, o modo de ser cotidiano impróprio da mecanicidade acadêmica e forense de atividades essencialmente repetitivas, desde sempre, revela-se desprovido de um caráter mais radical do pensar a diferença ontológica de ser do Direito. Portanto, esse modo de atuação mostra-se ainda despreparado para a assunção mais expressiva das possibilidades de leitura do texto constitucional democrático, orientado por uma virada efetivamente concretizadora de direitos fundamentais, programas e planos radicais de exaurimento das distorções sociais distanciadoras chocantes, ainda mantidos e cristalizados pelos mesmos mecanismos de dominação deduzidos pelo senso comum dos juristas, obscurecidos pelo véu dominador do discurso tradicional impensado sobre o Direito.

Nesse horizonte de investigação, o ensaio deseja saber se, realmente, surge como viável algum modo de transformação pela interpretação do mun-

do que circunda o intérprete, do desvelamento significativo daqueles componentes (entes) que, historicamente, apresentam suas determinações sedimentadas no campo mediano de manifestação do Direito, isto é, aquilo que vem ao encontro no horizonte jurídico de sentido, a cada vez que se é no tempo.

Em paralelo ao ressignificar existencial dos entes, o trabalho procura enfatizar o modo de ser da linguagem enquanto componente mediador fundamental, por onde transita a compreensão do intérprete, no que toca aos fenômenos jurídicos e entes que lhe vêm ao encontro, cujo campo de sentido consubstancia a formação compartilhada, intersubjetiva e transcendental.

Aquelas possibilidades ou modos de ser do homem, como veremos, destacam-se pela negatividade ou nadidade originária do nosso existir. Nada obstante, como teremos oportunidade de esclarecer, acaso formulado um incessante diálogo com a temporalidade do homem na contemporaneidade, componentes situacionais justamente ligados à historicidade do seu aí sobressairão pela dinâmica circular hermenêutica. Deveras, uma vez que interpretamos “[...] sempre a partir do nosso próprio horizonte, fazendo este parte do círculo hermenêutico, nada pode ser compreendido de um modo não posicional.” (GADAMER, 2012, p. 126).

Mediante a retomada temporal do homem, marcada pelo horizonte da temporalidade dos modos de ser, vem à tona, para o instante da atualidade, a possibilidade efetiva da reconquista daquilo que ficou perdido ou obscurecido, ao longo do tempo, na história e na tradição. Tudo isso nos convida a um reencontro incessante com nós mesmos, originariamente a partir de nosso tempo. Passado, presente e futuro unificam-se na temporalidade dos nossos modos de ser, a cada instante, para enlevar, desse modo, as máximas potencialidades de sermos o que podemos ser e o que somos, sempre antecipando o olhar para o porvir, em virtude da própria condição finita de ser do homem.

## 2. A CONSTITUIÇÃO EXISTENCIAL DE SER-NO-MUNDO

De acordo com radicalidade da leitura fenomenológico-hermenêutica de Martin Heidegger, constituída em sua obra fundamental, *Ser e Tempo*, empreende-se uma autêntica viragem nos passos dados pela fi-

losofia, em pleno século XX, no que particularmente respeita à estruturação da condição existencial do homem como ser-no-mundo. Para descrever o caráter projetado e intencional do homem na abertura no campo existencial, o filósofo cunhou, para aquele, a designação *Dasein*, de acordo com a expressão proveniente da língua alemã, traduzida por alguns autores, para o português, mais especificamente como “presença” ou “ser-aí”, terminologia esta que, por questões de adequação e rigidez, será adotada em todo este ensaio.<sup>1</sup>

Segundo Jean Grodin, a partir do pensamento de Heidegger, a hermenêutica “[...] também passará a ter uma função mais fenomenológica, mais ‘destruidora’ no sentido libertador do termo, que decorre de sua mudança de *estatuto* [...]” (2012, p. 39). Isto é, para o que nos interessa aqui, a busca de uma imersão filosófica radical é colocada em jogo, independente de pressupostos ontológicos preconcebidos para definição do homem, bem assim concernentemente aos demais entes ou objetos com os quais o homem, em seus finitos modos de ser, tem contato em sua experiência.

Diante da filosofia fenomenológica sem pressupostos, Heidegger pretende suprimir toda e qualquer explicação positivada até então pelas ciências tradicionais e pela filosofia ocidental, cujas categorizações oferecidas estabeleciam uma condição originária destinada a reduzir o homem em relação a seu ser. Ao contrário, tais reduções explicativas do ser humano consistiriam em normalizá-lo e conferir-lhe, a priori, certos elementos essenciais e substanciais, eminentemente ligados à noção determinante de possuidor de meras representações da consciência, configurando de antemão a necessariedade de ser algo específico a cada momento na existência.

Entretanto, o homem, como ser imediatamente lançado no campo de manifestabilidade do seu mundo, experimenta e conquista paulatina-

1 Segundo Heidegger mesmo explicou, nos *Seminários de Zollikon*, “a palavra ‘Dasein (ser-aí)’ significa comumente estar presente, existência [...] Em Ser e tempo, o aí [Da] não significa uma definição de lugar para um ente, mas indica a abertura na qual o ente pode estar presente para o homem, inclusive ele mesmo para si (HEIDEGGER, 2009, p. 159).” (Weyh *apud* Heidegger, 2015, p. 2). Já a tradutora da obra *Ser e tempo*, da Editora Vozes, Márcia de Sá Cavalcante, opta pela designação “presença” como ideal correspondência da expressão alemã *Dasein*.

mente o descerramento do horizonte de sentido dos entes na totalidade. E por se mostrar desprovido de quaisquer quididades, determinações prévias ou naturais anteriores, impulso, faculdade mental ou física, ou mesmo categorias puras do entendimento preestabelecidas, a abertura a qual mencionamos descerra, de início, sua significância para o ser-aí, quem dela se apropria. Carregando consigo uma amplitude de possibilidades compreensivo-discursivas, por meio do campo de sentidos formados historicamente, o *Dasein* simplesmente herda seu aí, ante a sedimentação de pré-conceitos marcados por tradição histórica. Logo, em razão dessa indeterminação ontológica originária, o ser-aí do homem, projetado radicalmente no mundo, vai sendo, a cada instante, aquilo que ele pode ser. Colocando em jogo seu ser e decidindo, incessantemente, pelos seus modos de ser, a cada vez que se é, o ser-aí se depara sempre diante de suas próprias possibilidades de ser.

Para o objetivo que interessa ao presente ensaio, vale notar que, a cada vez, as implicações reconquistadas na abertura da existência reintroduzem as possibilidades mais originárias de ser do ser-aí humano. De plano, adiantamos que, invariavelmente, a unidade da dinâmica temporal entre passado, presente e futuro empresta ao ser-aí do homem a reconquista da possibilidade mais original do seu existir. Significa afirmar na verdade que o ser-aí, em virtude de seu caráter temporal e sua indeterminação ontológica originária, posiciona-se, a todo instante, reformulando o passado, atualizando-se no presente, e antecipando o porvir, de acordo com os limites reais emergentes de ser em seu tempo.

Por ora, deixemos em suspenso a questão específica das possibilidades que apontam para o enfoque da alteridade (do outro) na concepção hermenêutico-fenomenológica da decisão judicial e a universalização da linguagem comunitária, a fim de, antes, desdobrar a continuação do fio condutor do pensamento temporal-fenomenológico de Heidegger, mais detidamente. À frente, teremos, certamente, a condição de perceber com exatidão as implicações temporais das antecipações de sentido na decisão, diante das prospecções que podemos resgatar a partir de um horizonte transcendental da linguagem compartilhada no Direito.

Pois bem, as possibilidades de o ente humano ser o que ele pode ser, a cada instante, implicam primeiramente em apontar para a assunção da responsabilidade de ser o que ele é, colocando em jogo os seus modos de ser, de acordo com seu caráter finito existencial. Nesse sentido, Heidegger pretende mostrar que a constituição de ser de um ente finito significa, antes de tudo, não poder transferir para outrem a responsabilidade de ser sua própria existência, em cada momento que se é, de maneira a desonerar-se do peso da dinâmica intencional do existir. Nada obstante, a descrição dos traços primordiais que explicam a finitude existencial do ser-aí carrega, paralelamente, a apreciação sobre os modos como o *Dasein*, de início e na maioria das vezes, realiza o seu poder-ser.

Jogado ou projetado abruptamente no mundo – como normalmente a filosofia heideggeriana expressa –, o homem expõe-se, de plano, à cotidianidade vigente no mundo fático marcado por tradição histórica sedimentada. Nesse campo, o horizonte de sentidos narrativos e moduladores coloca-se disponível ao ser humano, quem, de saída e na maioria das vezes, nele imerge e deixa-se absorver inadvertidamente pela manifestação significativa dos entes em sua circunvisão, orientando-se, portanto, pela conexão de sentidos decorrentes da disposição desses entes na totalidade. Determinados historicamente de forma enrijecida, tais sentidos harmônicos compõem um horizonte determinante para o porvir, pela decisão antecipada, modulando nossos modos de ser no presente. Em outros dizeres, o ser-aí impessoal, alienado das suas faculdades mais profundas e originárias – imerso nas urgências, afazeres, rotinas, técnicas, ou mesmo na indecisão que, no mais das vezes, acompanha o falatório mediano –, lida com o substrato sedimentado de informações não criativas, estagnadas hermeneuticamente. Esses campos sedimentados de significâncias promovem simplesmente o encurtamento do horizonte de sentido para o ser-aí e mantêm-no na “interpretidade” reduzida da linguagem, de acordo com essas possibilidades já sidas e positivadas em seu mundo fático impessoal:

A vida social é o império do a gente, a ditadura do impessoal, o âmbito em que se confunde o todos nós e o ninguém, na medida em que se age de acordo com o que se pensa em geral. A concepção

básica de Heidegger acerca da vida em sociedade é que ela é regida por uma noção obscura de convivência, em que não há sujeitos e sim domina o império do impessoal, de uma sociabilidade truncada, em que nem o eu nem o nós se distinguem. Este impessoal é ele mesmo sem rosto, uma espécie de ninguém que comanda a vida individual e não pode ser identificado com este ou aquele ser humano. (WERLE, 2003, p. 103).

Ademais, a mobilidade estrutural originária induz o ser-aí para a dinâmica da absorção nesse denominado mundo fático sedimentado, o qual internaliza, de saída e na maioria das vezes, uma notável desconexão do ser-aí humano, em relação àquela responsabilidade de assumir seu caráter mais efetivo de poder-ser e as possibilidades que se é a cada instante.

Justamente porquanto nos encontramos decaídos na articulação tranquilizadora e orientada por sentidos dados, prestabelecidos, na placidez equilibrada da faticidade cotidiana do mundo circundante, vem à tona, inexoravelmente, em meio à ocupação automatizada das tarefas diárias, a tendência de desoneração dessa responsabilidade. Esta imersão nos retira, incessantemente, a percepção indispensável de assumir aquilo que mais propriamente somos em nossas possibilidades finitas, de acordo radicalmente com os nossos modos de ser no aí. Todas as execuções de tarefas em geral guiadas pelos sentidos

“[...] atenuam a responsabilidade que todo ser aí precisa ser por si mesmo. Em meio a tal perda, o ser-aí se deixa levar pela ilusão de que sendo, ele não se relaciona com seu ser, de que ele é um ente dotado do modo de ser dos outros entes [...]” (CASANOVA, 2017, p. 228).

Num diálogo descerrado com a alteridade do outro, nada obstante, a forma de disposição de um ente no seu campo de manifestação aparece para o intérprete como o clarear do velamento sobre a essencialidade do ser desse ente. Eis como se posiciona, em caráter situacional, o ser-aí do intérprete, cuja atividade dialogal comporta o atributo da responsabilidade de ser, a cada vez que se é.

Nesse enfoque do ônus existencial de ser, Heidegger pretende justamente mostrar que a constituição de ser de um ente finito significa, antes

de tudo, a impossibilidade de transferir para outrem a responsabilidade de ser sua própria existência, em cada momento que se é, de maneira a desonerar-se do peso da dinâmica intencional do existir. A nosso sentir, essa perspectiva promove para o intérprete o modo mais originário de empregar todo seu poder-ser, suas possibilidades mais decisivas, a cada momento existencial, na reconstrução hermenêutica do texto criado em seu sentido original, ao traduzir, de modo adequado, sincero e fiel, a pertença da tradição. Essa leitura histórica perpassa pelo entendimento da temporalidade e atrai a própria abertura – proporcionada conscientemente pelo leitor em relação com o objeto posto. De outro passo, a fenomenologização desse ente reposiciona de volta a resposta ao intérprete, checando e confirmando, nos limites da pergunta lançada, o sentido atribuído sobre si, defluindo, assim, o horizonte hermenêutico transcendental de uma linguagem compartilhada. Evidentemente desse modo, tal experiência nos reconduz inevitavelmente ao tema da temporalidade, entendida como determinação fenomenológica, a qual apropriadamente põe em jogo o tema da historicidade.

Vencida essa etapa, veremos agora que, realizado o incessante diálogo da temporalidade do homem na contemporaneidade, vem à tona para o instante da atualidade a reconquista do que ficou perdido ou obscurecido para o homem na história. Tudo isso nos convida a um reencontro incessante com nós mesmos, a partir de nosso tempo. Passado, presente e futuro unificando-se na temporalidade dos nossos modos de ser e, a cada instante, conduzem-nos à elevação das máximas potencialidades de sermos o que podemos ser e o que somos, sempre antecipando o olhar para o porvir, em virtude da própria condição finita de ser do homem.

### **3. LINGUAGEM COMO ABERTURA PARA A ALTERIDADE SOLIDÁRIA NO DIÁLOGO HERMENÊUTICO**

De plano, adiantamos que, invariavelmente, a unidade da dinâmica temporal entre passado, presente e futuro empresta ao ser-aí do homem a possibilidade da reconquista mais original do seu existir. Significa afirmar que o ser-aí, em virtude de seu caráter temporal e sua indeterminação on-

tológica originária, encontra-se, a todo instante, reformulando o passado, atualizando-se no presente e antecipando o porvir, de acordo com os limites reais emergentes de ser em seu tempo.

Em razão desse eterno retorno ao passado, com vistas à constante atualização temporal na existência, podemos adiantar desde já que, ao falarmos do aspecto unitário das ekstases<sup>2</sup> (passado, presente e futuro), resgatamos, ao mesmo tempo, invariavelmente, o que podemos chamar de antecipações de sentido prévias. Fato é que as narrativas do passado, o ter sido, direcionam ou orientam, em larga medida, a expectativa de sentido, sempre de modo a priori, acerca do que está prestes a vir (porvir), guiando justamente o ser-aí à decisão, ante seus modos de ser a cada instante, das possibilidades de ser que o se é, em virtude de nosso horizonte temporal.

Pois bem, mas em que medida toda essa descrição da temporalidade existencial-fenomenológica irá contribuir para a tomada de decisão justa no âmbito da contemporaneidade democrática numa perspectiva universal, válida para todos os sujeitos de direito? De que modo a linguagem, como essencial componente mediador no qual invariavelmente nos movimentamos, irá existencialmente traduzir a unidade, não da historicidade e temporalidade do homem, mas a universalidade de uma *comum-unidade* de sentidos esperada?

A esses questionamentos mais direcionados à aplicação do Direito a partir de uma visão hermenêutico-fenomenológica, a proposta reside exatamente em mostrar as consequências mais originárias efetivadas pela articulação de uma rede comum de sentidos mínima, na qual gravitam as respostas independentemente da experiência concreta, visto que repousam na própria questão transcendente da linguagem comum e compartilhada.

---

2 Valendo-nos novamente das lições de Robson Reis, destacamos um direcionamento orientador para o significado da expressão heideggeriana “ekstase”, partindo sempre da negatividade ontológica do *Dasein*: “A temporalidade originária não forma uma série, mas sim uma multiplicidade unificada de momentos estruturais que Heidegger denomina ekstases. Estes momentos são identificados por termos temporais usuais (presente, passado e futuro), apesar da advertência em relação ao significado próprio que eles adquirem na temporalidade originária.” (2005, p. 109).

### 3.1. A unidade da linguagem universal como superação guiada pelo modelo dialógico

Ao tratar acerca do papel da linguagem como *medium* hermenêutico, por meio da qual a comunicação e o diálogo transcorrem, Gadamer relembra, no texto *Linguagem e Compreensão*, que o assunto, na modernidade, sofre críticas sem debates mais detidos por grandes filósofos. Particularmente associadas às tentativas de entendimento entre blocos políticos de nações, gerações ou ainda em múltiplas áreas da ciência, têm-se visualizado uma série de discordâncias fundamentais, na colocação das palavras e a idealização de seu significado uniforme. Até mesmo por conta dessa dimensão dissidente, “persiste o antagonismo que faz da linguagem algo comum e que, não obstante, permite o surgimento de sempre novos impulsos para a transformação desse comum.” (GADAMER, 1970, p. 150).

No entanto, é Gadamer mesmo quem rebate esse falatório, a partir de uma ideia de acordo com a qual o êxito de tratativas e conversas oficiais ou não que caminham para uma solidariedade ética assujeitam-se à comunhão unificada de compreensão: “tudo que é justo e se considera como justiça exige, por sua natureza, essa comunhão, que se instala na compreensão recíproca das pessoas.” (GADAMER, 1970, p. 148). Por outra forma de expressar, a lógica enunciativa empregada cotidianamente no discurso culmina por obscurecer a essência da linguagem comum e compartilhada. Justamente nessa atmosfera, a linguagem, como elemento mediador de transmissão da experiência da consciência coletiva, desempenha seu papel não por enunciados semânticos isolados, mas contrariamente por uma unidade de sentidos e movimentos que se antecipam à compreensão.

Opinião similar é referendada por Luiz Rohden (2004, p. 193), ao discorrer sobre o modelo dialógico efetivado na dialética gadameriana, como primado da linguagem responsável por provocar o envolvimento dos partícipes no movimento reflexivo do filosofar, onde não se esgotam as possibilidades de contínuas perguntas e respostas em relação aos fenômenos.

Malgrado esse panorama experiencial, o campo de estudo hermenêutico contemporaneamente é composto exatamente pela mediação da lin-

guagem entre o ser e o mundo, aproximando as diferenças ontológicas de compreensão, das dualidades do entendimento, além dos mal-entendidos (compreensão e incompreensão). Em razão dessa tensão e do estremecer da verdade essencial revelada, reacende a decisiva percepção da função da linguagem no horizonte da solidária participação entre interlocutores parceiros, no nível de amplitude do horizonte hermenêutico compreensivo e abertura dialógica com o texto.

Consoante essa premissa dialógica vista principalmente em Gadamer, implausível crer na existência de um vácuo ou vazio, na mediação da linguagem, entre aqueles que dialogam predispostos ao conhecer autêntico. Diante do horizonte temporal, a postura de realizar a pergunta significa dar sentido a ela orientando a conversa:

Sabe-se que não há nada mais difícil do que ter que responder às chamadas “perguntas imbecis”, isto é, perguntas colocadas de modo tão dissimulado que não indicam nenhuma direção unívoca de sentido. (GADAMER, 1970, p. 159).

Eventual desentendimento decorrente do verdadeiro significado de expressões demoradamente encrostadas durante o decurso do tempo, como “democracia” ou “liberdade”, toma perante a conversa a falsa percepção de projeção de sentido ao ambiente ideal amistoso. É que, muito provavelmente, ainda não se aperfeiçoou a tentativa de estabelecer a linguagem comum entre os sujeitos da conversa. Afinal, a preparação do lugar hermenêutico onde se promove a interlocução dialogal origina-se da natureza mais elementar do meio ambiente linguagem, caracterizada pela intersubjetividade comunitária da comunicação, fundada na solidariedade, significando, resumidamente, amizade em si:

Ela poderia ser denominada de política “doméstica” a ser ampliada, concetricamente, para as demais esferas da vida (ética, política, cultural). Nesta mesma perspectiva trilha a hermenêutica filosófica cujo horizonte último é a concretização da solidariedade. (ROHDEN, 2004, p. 208).

A propósito da circunstância solidária mencionada, Gadamer aprofunda seus questionamentos acerca do movimento proporcionado pela linguagem como meio para a compreensão nos seus mais diversos campos – imergindo especialmente no horizonte da conversa, cuja teia de significados se radicaria externamente ao âmbito contingencial e cotidiano, a exemplo da leitura silenciosa do texto escrito, segundo a qual Platão sintetizou como essência do pensamento.

Mediante esse contexto universal comunitário da linguagem, a coisa, conseqüentemente, deve fazer-se valer, por si mesma, independentemente de qualquer ação subjugadora do intérprete sobre ela. “Mas essa neutralidade não pressupõe nem uma ‘neutralidade’ com relação à coisa nem tampouco um anulamento de si mesma.” (GADAMER, 2016, p. 358). É preciso, antes de tudo, que o ser-aí do intérprete ouça a voz silenciosa da consciência, e abandone seu campo de referência mediano calcado na indecisão decaída no horizonte hermenêutico estagnado, a fim de que todos os sentidos formados pela tradição nesse terreno sejam articulados pela interpretação cuja responsabilidade lhe caiba a cada instante.

Nessa ótica, a linguagem faz da mediação o modo fundamental de expressão do homem (ser-aí) em relação à descoberta verdade do ser de um ente como fenômeno. Um espanto extasiante, a admiração vibrante, ou ainda o ver-se sem palavras diante da manifestação da coisa em si, tudo isso vem à tona como ocasionalidades, nas quais sobreleva o início do esforço de nossa compreensão. A provocação do pensar hermenêutico-fenomenológico incita a pergunta autêntica, comportando algo originário na comunicação comunitária, portanto, transcendental e compartilhada; a morada do ser, na linguagem, é fonte donde se origina a existencialidade, o mais pulsante dos fenômenos ontológicos em seu movimento no mundo descerrado do aí. Por isso, Gadamer reafirma a premissa de que “[...] todo esforço de querer compreender começa quando nos deparamos com algo estranho, provocante e desorientador.” (1970, p. 143). Logo, do diálogo hermenêutico, repercute no falar sob o prisma do desvelamento da essenciação de um ser escondido no abismo entre ele e o ente. Ao radicalizar com a inquietude originária provocada pela pergunta bem refletida e orientadora de sentido,

seu impacto reverberador envolve o arrebatamento e o êxtase, no seio da dinâmica compreensiva do ser-aí, justamente ante a interpelação da tradição, a qual impõe o questionar filosófico sobre aquela diferença abismal.

O esforço incessante de perguntar e responder, de forma comprometida e envolvente, decerto, carrega no seio da linguagem o estabelecimento de vínculo autêntico pela interface comum dos partícipes. Mediante essa conexão, os interlocutores abdicam-se de qualquer postura predeterminadamente preparada, para incutir sobre o fenômeno em jogo um resultado esperado ou planejado, mas, ao inverso, entregam-se ao movimento autoimplicativo ação comunicadora:

Para que aconteça um diálogo hermenêutico, os parceiros devem “entregar-se a ele”. Entrega que não significa auto-anulação, mas que leva à instauração de um sentido que vai sempre além dele mesmo, exigindo que os parceiros se auto-impliquem e se desdobrem nele. O sentido instaurado no transcurso do diálogo não pode ser imposto ou pré-determinado por alguém ou por um dado externo. Em outras palavras, não se ‘executa’ um diálogo hermenêutico como se executa uma tarefa ou se fabrica um determinado produto. Entregar-se ao jogo dialético dialógico significa necessariamente jogá-lo (tomar posição) e assumir a imprevisibilidade dos riscos decorrentes deste movimento teórico-prático conceitual, auto-implicativo. (ROHDEN, 2004, p. 193).

De maneira nenhuma se nega que, a partir de tal exaltação, se frustra uma expectativa, justamente em razão de um grau de conhecimento prévio, o qual absorvemos em nosso meio linguístico. A variar de acordo com anterior entendimento sobre determinado assunto, o processo de penetração da palavra dita pelo parceiro torna a nossa compreensão algo árduo e obliquo, soerguendo uma barreira indesejável. Todavia, o papel exercido pela linguagem tem o condão de promover o restabelecimento aparentemente insuperável e suficiente para o desconcerto no entendimento, unificando os lados em oposição. A unidade alcançada solidariamente no diálogo, antes dividida pela imediatez da palavra, reconcilia a percepção de algo como algo, para então conservar a orientação do comum acordo da verdade em

determinado horizonte de sentido. Dessa forma, resplandece a conclusão de que, no traçado dialógico da linguagem, o conversar encarna o instante conciliador de dois opostos e jamais significa passar ao largo do outro (alteridade), justamente porque “[...] edifica-se um aspecto comum do que é falado.” (GADAMER, 1970, p. 147).

### **3.2. Postura da abertura no movimento mobilizador do pensar dialógico na linguagem transcendente**

Decisivamente, ao abordarmos acima algumas situações nas quais conceitos e conteúdos referentes ao modo matemático, calculado e tecnicista de conhecer a verdade sobre algo, descerrou-se o fenômeno histórico disseminado pela ciência metafísica ocidental, que imobiliza a problematização do pensar filosófico sobre a existencialidade do ser dos entes. A reprodução irreduzível da técnica científica no circuito acadêmico, tornando a aprendizagem universitária modelada, eminentemente no discurso fixo do falatório, rebaixa a atividade do ensino a momentos diletantes da desocupação, abandonando a reflexão filosófica de nossas vivências práticas mais comuns. Na ciência jurídica, a despreocupação, em preparar o pensar refletido sobre uma atmosfera dialógica, revelando a diferença ontológica a cada vez que se é, talvez seja o principal motivo de incessantemente se chegar a uma mesma objetividade artificial de suas proposições dominadoras, pois “[...] a formulação rígida tem que de certo modo colocar-se no movimento da conversação, um movimento em que o texto interroga o intérprete e este o interroga.” (PALMER, 2015, p. 202).

No entanto, ainda existe uma postura primordial e dignificante, a ser experimentada, que habita no vivenciar da prática real dos fatos, distante dos silogismos matemáticos concebidos para formar certezas e confirmar valores específicos.

Dignificante, nesse panorama, é o significado do acontecer do diálogo original e verdadeiro por essa experimentação vivencial: cuida-se da existência finita que mobiliza a transformação de ambos interlocutores, mediante a proposta de solidariedade ética que permeia a experiência hermenêutica. Dessa feita, entendemos em conformidade com Gadamer, no

sentido de ser imprescindível adotar uma ideia de justiça em comunhão transcendente, dissolvendo as oposições, já que o êxito de um diálogo sucede quando ele não revolve ao dissenso imobilizador que lhe deu origem. Portanto, o estabelecimento de um acordo sobre o uso de uma mesma linguagem, compartilhada na conversação, conserva as possibilidades de ser da compreensão recíproca:

uma solidariedade ética e social só pode acontecer na comunhão de opiniões, que é tão comum que já não é nem minha nem tua opinião, mas uma interpretação comum do mundo. Tudo que é justo e se considera como justiça exige, por sua natureza, essa comunhão, que se instala na compreensão recíproca das pessoas. (GADAMER, 1970, p. 148).

No panorama do uso da linguagem mútua, é necessário que o intérprete esteja disposto, de conseguinte, a ouvir e enfrentar uma nova experiência transformadora (êxtase arrebatador) em relação à mera aparência inicialmente reluzida pelo objeto, cujo movimento prossegue até o encontro consciente com aquilo que se manifesta a partir de uma alternância dialética mútua de velamento e desvelamento pela abertura da escuta. Isso reflete exatamente a estrutura verdadeira da arte da pergunta e resposta, cujo pensar reúne a diferença ontológica entre ser e ente, no movimento do acontecimento apropriador. Em razão dessa reestruturação ontológica, removem-se as capas de preconceito enclausuradas em figuras de aparências por essências de entes, cujo ser revela sua mostração. Diferentemente do desenho expresso na ciência metafísica por dimensão compartimentada entre sujeito-objeto, temos a revelação vibrante existencial do ser em sua faticidade. Esta descobre a verdade do ser e confirma que o universo do Direito, semelhantemente, encontra-se sujeito ao diálogo. Tradicionalmente estabilizado na mediania da estagnação hermenêutica, no encurtamento de sentidos, a ciência do Direito, no mais das vezes, permitiu a cristalização hermética dos discursos de entificação. Por meio da matematização controladora de resultados, a dinâmica da mecanização tecnicista proporcionou o suceder incessante de essências representadas em figuras, signos, conceitos imagens etc., tornando delimitado e encurtando o campo hermenêutico de

sentidos. Imposta pela ciência jurídica, essa dinâmica torna encoberta toda a faticidade por onde se movimentam os entes (o texto), que se manifestam no respectivo horizonte fenomenológico. Essa linguagem controladora acaba funcionando independente da realidade experimentada. Porém, “[...] a ferramenta não é decisiva, porque na linguagem existe algo muito além do enunciado, isto é, o enunciado não carrega em-si-mesmo o sentido, que viria a ser ‘desacoplado’ pelo intérprete.” (STRECK, 2009, p. 233).

Reportando ao campo prático do Direito, é de interesse fundamental o exemplo rememorado por Rafael Tomaz de Oliveira, ao citar a doutrina de Dworkin tratando do conteúdo e conceito dos princípios no Direito:

Isso implica: os princípios têm, desde sempre, um caráter transcendental, porque diferentemente das regras, nos remete a uma totalidade na qual, desde sempre, já estamos inseridos: nosso contexto de mundo, de vivências primárias que constituem a significatividade do mundo. (2008, p. 200).

De qualquer ângulo em que se contemple o traço dialogal da conversa hermenêutica, constata-se ser indispensável o pensar, pois, sobre o intérprete recai a responsabilidade de penetrar junto ao próprio tema colocado em jogo, na existencialidade finita de seu mundo prático. Nessa senda, ficam completamente rejeitadas argumentações retóricas vazias (capas de sentido), as quais se prestam unicamente a recolher pontos de vista eminentemente encrostados no tempo. Logo, a dimensão matemático-tecnicista comporta o risco de implodir a autonomia do Direito – o qual se prestaria argumentativamente (sofisticamente) a prestar serviço ao domínio de interesses escusos – e enclausurar o sentido dos fenômenos interpretados pelo ser-aí humano, desde sempre, tornando seu sentido originário inacessível.

No aspecto da cooperação de abertura dialogal, contrariamente à esfera de imposição de valores particulares, o percurso conflui na interlocução fundada na amizade, tratada na obra aristotélica como corolário do princípio da caridade:

É condição e exigência para que ocorra um diálogo autêntico aquilo que D. Davidson chamou de ‘princípio da caridade’. De acordo com

esse princípio procura-se avaliar as palavras e os pensamentos do outro, ao modo do que ocorre na tradução que procura maximizar o acordo em torno de alguma interpretação. Assim, sob a regência do ‘princípio da caridade’, minimizamos a ‘hermenêutica da suspeita’ e maximizamos o valor do acordo no diálogo, o que pressupõe uma imbricação entre vontade e bondade. Pensamos que esta condição resgata e evoca, no âmbito filosófico, a noção de amizade desenvolvida por Aristóteles, como um princípio que deveria reger a argumentação filosófica. (ROHDEN, 2004, p. 195).

Na perspectiva ética da linguagem comum, pública e comunitária, remansa, portanto, a atmosfera da compreensão harmonizada pela verdade de algo que necessitamos, invariavelmente confiar e fortificar.

Ante o transcurso do diálogo experienciado pelo juiz em sua tarefa decisória, cabe-lhe, então, reconhecer a força herdada pela tradição no horizonte histórico sedimentado pela linguagem. Por isso, “toda a interpretação começa com um texto, até porque, como diz Gadamer, se quiser dizer algo sobre um texto, deixe primeiro que o texto te diga algo.” (STRECK, 2009, p. 26).

#### **4. UMA META TRANSCENDENTAL DE JUSTIÇA UNIVERSAL A PARTIR DA DECISÃO JUDICIAL**

Fechamos a abordagem teórica a ser acompanhada junto ao horizonte hermenêutico de interpretação do Direito, por contornos orientados ao propósito de concretização efetiva do Direito democraticamente pensado como integridade e instituição autônoma.

Intermediada pela aplicação da decisão judicial, a ideia de justiça constitutiva dos direitos fundamentais desse horizonte interpretativo habita inevitavelmente junto aos aportes teóricos da hermenêutica filosófica, mediante os quais pudemos checar também sua marca ética por uma linguagem pública e transcendental. A partir daí, está tematizada a ponte que interliga o ser-aí do julgador ao seu modo de ser mais adequado diante do papel de conformar continuamente, pelo processo hermenêutico compreensivo, o anseio de justiça universal (igualitária), ao menos, conforme

defende Gadamer, na perspectiva de igualdade da lei perante os sujeitos de direito submetidos ao mesmo sistema jurídico. Aliás, esse resultado de concreção paulatina sempre parte da efetividade da decisão judicial dotada de exigibilidade, em favor do sujeito de direito, por representar a universalidade imanente da lei (um nós).

Ainda responde pelo modo de ser do julgador a postura compreensiva consciente acerca da alienação cotidiana da experiência jurídica velada na tecnicidade mecânica ensinada nos meios acadêmicos e ambientes forenses, atualmente reprodutores de discursos vazios sobre o que se mostra no fenômeno do Direito como totalidade. Porém, visando a nos aproximar elevadamente de um ideal universal de justiça, não apenas no país, mas, simultaneamente, no âmbito internacional das nações e na generalidade dos povos, acredita-se que a processualidade histórica do Direito conduzirá esse modo de ser à maturidade da consciência jurídica.

Dissolvendo as contradições inerentes ao esquecimento cerrado do ser do direito na totalidade, inclusive, ao não dito do texto jurídico, a dialética exatamente faz a mediação com a realidade da experiência, acompanhando paulatinamente o resultado da razão jurídica, que vem na história ultrapassando concretamente o momento meramente subjetivo da consciência, alcançando a unidade do movimento objetivo da realidade jurídica. (J. SALGADO, 2006, p. 24).

Atualizar adequadamente a lei jurídica aplicável depende, por esse viés globalizante, do incessante reencontro da razão prática com a teórica. Nesse mesmo passo, a legitimidade da decisão judicial determina-se coerentemente pela razão jurídica, desde a origem até a produção de suas consequências. Melhor expressando, a decisão legítima é aquela que concretiza valores fundamentais de um tempo, enraizados pela consciência jurídica universal. Corresponde, destarte, de alguma forma, àquela decisão que contribui para a constituição de uma justiça universal (um nós concreto), que torna possível replicar, no instante temporal da atualidade, a materialização de sua aplicação a todos os sujeitos de direito, no âmbito formal da Carta das Nações Unidas.

Consoante arremata Joaquim Salgado (2006, p. 260):

Sujeito universal aqui entendido analogamente ao sentido cosmopolita de Kant, portanto como sujeito de direito “globalizado”, em todo o espaço da Terra, a que se reconhecem direitos universais atribuídos a todos os seres humanos, já insertos na consciência jurídica dos povos civilizados e formalmente positivados na Carta Universal, que coloca como centro de interesse a paz universal.

Dizer isso, de forma alguma, escapa dos suportes experienciais de uma hermenêutica filosófica, calcada na ontologia existencial heideggeriana. Consoante se reafirmou durante este breve ensaio, os modos existenciais de ser articulados na filosofia hermenêutica proporcionam a experiência totalizante de mundo. Logo, a ideia de justiça universal, no pensamento científico do Direito, transforma o próprio modo compreensivo de interpretar e desvelar em sua totalidade o ser desse ente em sua projeção de sentido.

De qualquer sorte, ainda com Joaquim Salgado,

[...] a efetivação da justiça começa pela consciência da atribuição universal dos valores imediatamente concernentes à pessoa humana ou pessoa moral, igualmente a todos, declarados universalmente na lei ou na constituição e que se encontra na sua efetivação o momento singular da sua fruição, assim também a declaração universal dos direitos do homem, contida na Carta, somente encontrará efetividade no momento da fruição dos mesmos direitos fundamentais por todas as pessoas de todas as nações. (2006, p. 260-261).

Em outras palavras, apreende-se que, transcendentalmente, o magistrado, corporificado na figura de um terceiro neutro, compõe, na construção atualizada do Direito, o papel de intérprete mediador de todo o diálogo disposto na experiência da consciência histórica do Direito. Por meio da arte da pergunta e resposta, ainda, sobrevém que a solução jurídica concretiza-se a partir da articulação do intérprete com seu tempo, tornando a justiça universal condição possibilidade mais originária em favor do sujeito de direito.

O ponto de chegada dessa justiça verdadeiramente universalizada interliga-se a algo a ser atingido como meta, e ainda que leve longa jornada de tempo para que a força da solidariedade na consciência jurídica vivifique

toda sua pujança suficiente, o Estado, na voz emergente do juiz, incorpora nessa consciência, que é histórica, pelo *maximum* ético<sup>3</sup> – componente abstrato formal que materializa e dirige o projeto antecipado de sentido: a efetivação da norma jurídica no mundo contemporâneo, segundo a universalidade do Direito.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dividindo em três capítulos ou etapas sequenciais básicas, procuramos posicionar brevemente neste ensaio a perspectiva e o papel da temporalidade existencial no seio hermenêutico da decisão judicial na contemporaneidade do Estado Democrático de Direito. Assim, o propósito guarda em si a demonstração sobre a tarefa exercida pela fenomenologia hermenêutica quanto à aplicação e estruturação da decisão judicial, conformando sua interpretação junto ao fio condutor da alteridade intimamente interligada à questão da linguagem compartilhada.

Para alcançarmos efetivamente uma perspectiva de justiça da decisão com foco investigativo estruturado na fenomenologia existencial e na linguagem, foi preciso tomar consciência, de forma sucinta e didática, acerca da influência fundamental da questão da temporalidade existencial do ser-aí junto ao campo de estudo fenomenológico da ciência hermenêutica. Nesse sentido, restou evidenciado que o provimento jurisdicional justo – idealmente marcado pela confirmação de expectativas razoáveis em determinado tempo histórico e contexto de mundo do ser-aí do intérprete – não se prende a um roteiro metodologicamente preestabelecido, nem tampouco uma estruturação doutrinária ou científica especializada.

Diante da imersão detida sobre a questão existencial da fenomenologia, confirmamos que o horizonte histórico do *Dasein* define de antemão toda a abertura temporal de ser no mundo, a partir da qual se

3 Para Joaquim Carlos Salgado, há um processo imanente na história dos direitos fundamentais, cujos valores são universalmente reconhecidos nas constituições democráticas do mundo civilizado, bem assim na Carta das Nações Unidas. Da sociedade grega, passando pela história jurídica de Roma, até os dias atuais, o Direito, entendido como *maximum ethicum*, representa o ponto de chegada ético da pessoa moral. Constituído na tarefa de dominador comum desses valores, em sociedades cada vez mais pluralistas nas quais convivem grupos diferentes dotados de diversos códigos éticos, o Direito, necessariamente encontra-se no começo e fim da processualidade do ético. (2006, p. 267).

movimenta a compreensão, por sedimentação de sentidos, proporcionada no horizonte do campo de disposição fenomênica conjuntural dos entes com os quais nos relacionamos em nosso mundo. Levando às últimas consequências a temporalização dos modos de ser do homem, jamais se admite que a essência do ser dos demais entes seja concebida historiológica ou antropologicamente, ou seja, desconsiderado o fator temporal em seus modos de ser. Logo, a conquista mais originária do ser-aí acontece pela veemente interligação da sua constituição existencial de acordo com seu caráter histórico.

Afinando junto à entrega e à escuta pelo diálogo, libera-se o aparecer mais originário do sentido dos seres que vêm ao encontro, oportunizando ao intérprete o pensar pela faticidade, cuja verdade habita na abertura fática de mundo. Pensar o impensado, ouvir o falado, desobstruir camadas de sentido cristalizadas no tempo torna possível, pela primeira vez, reescrever hermeneuticamente o Direito, retomando o acento da temporalidade entre passado, presente e futuro. Aliás, o elemento unitário dessa temporalidade coloca sempre em questão o próprio contexto situacional do Estado Democrático, cujo modo de ser é matizado existencialmente no contexto de solidariedade igualitária da Constituição da República de 1988, cuja ressignificação de sentidos entrelaça a experiência fenomenológica de ruptura com o positivismo em suas variadas formas.

Aqui residem temporalmente tanto o sido, a atualidade e o porvir do fenômeno do Direito na contemporaneidade. Os projetos de sentido enlevados na compreensão do hermeneuta vão encontrar guarida nesse horizonte temporal, no qual, irredutivelmente, já pré-compreendemos os eventos de acordo com a herança histórica do passado mesmo passo, ao interpretar, atualizamos no instante o significado de mundo junto à conformação do ter sido, com o presente e, assim, imediatamente projetamos essa mesma interpretação ao futuro, numa antecipação de sentido do porvir.

Assim, a orientação que tenciona a leitura crítica da hermenêutica contribui, decerto, para o revolvimento de uma reflexão filosoficamente combativa, cujo escopo, filosoficamente, vai de encontro ao terreno discurso

impensado. Por esse caminho, com efeito, propõe-se desconstruir o aporte mecânico da reprodução automatizada e a lógica metódica, cujo traço marcante habita na perspectiva “desoneradora” e desatenta do ser-aí, acentuada pela tranquilizante postura dedutivista de aplicação subsuntiva dos códigos e leis, cujas interpretações perfazem-se por leituras enrijecidas e temporalmente desatualizadas no que concerne ao horizonte hermenêutico constitucional. Justamente porquanto na perspectiva estudada o diálogo aberto se dá junto ao respeito à alteridade, a ideia universal do nós permanentemente aparece como componente fundamental no campo hermenêutico do ser-aí do intérprete.

De fato, o ser-aí do homem em seu modo temporal de poder-ser jamais se vê desonerado de assumir, a cada vez que se é, os comportamentos morais estabelecidos na abertura de mundo. Jogado no seu aí de maneira abrupta, esse ente humano já é suas pré-compreensões; e estas irão inevitavelmente, de maneira antecipada na temporalidade, conduzir o sentido do modo de ser, inclusive moral, de acordo com sua existencialidade, no mundo histórico herdado e compartilhado por linguagem comum, onde transitam as relações com os demais seres-aí. Inarredavelmente, percebemos, portanto, que o intérprete-julgador em seu contexto situacional de mundo convive com a unidade circundante de outros seres-aí, os quais se comunicam junto à mesma tessitura ética, um a priori compartilhado, independente da experiência prática específica. Isso confirma a indispensável reflexão de antecipação de sentidos articulada na temporalidade, diante dos efeitos da aplicação hermenêutica do Direito no caso em particular.

Importa registrar, finalmente, que, pelo estudo feito, a questão da aplicação da moral universal no campo do Direito tornou explícita sua possibilidade junto à dimensão da faticidade mais específica na decisão judicial. Trazendo sempre o ser-aí do intérprete à responsabilidade de ser o que ele é, a articulação no tempo junto à faticidade promove a reconquista da possibilidade finita de ser do ser-aí do intérprete, que como ente humano tende sempre ao esquecimento pelo obscurecimento da historicidade hermenêutica. Na verdade, toda a herança histórica de mundo temporaliza a marca autointerpretativa do *Dasein*, cuja compreensão está para além da simples

suspensão dos pré-juízos improdutivos do pensar hermenêutico. O traço metateórico da linguagem hermenêutica mostra que, invariavelmente, nos movemos também sobre algo metafísico como a moral universal, determinada de antemão por princípios transcendentais. A fim de revelar o acesso à verdade do ser vivenciado no ente – o qual, no caso do Direito, trata-se do texto – a compreensão hermenêutica emerge possível, mediante a quebra estremeçedora a todas as essencialidades que transitam no seio histórico de uma tradição, mas escondem o sentido do ser.

A partir do modelo produtivo de perguntas e respostas, restou possível concluir que o texto jurídico – correspondente a uma pergunta feita no ter sido – aparece temporalmente no presente, na atualidade do aí em que habita o intérprete. Todavia, essa temporalidade jamais se desconecta da dupla tensão proveniente do choque entre passado (ter sido) – que carrega todo horizonte da tradição – e o futuro (porvir) –, este oferecendo sentido antecipadamente ao que eventualmente sucederá em relação aos modos de ser finitos e as prováveis consequências. Esse caráter temporal unitário, que entrelaça passado, presente e futuro, desvela o traço existencialmente hermenêutico do homem e um sentido de reconquista para responsabilizar-se como ser finito que é, tornando própria e decisiva sua articulação no tempo, em meio à evidente dispersão na mediania cotidiana, de início e na maioria das vezes. Essa reconquista da unidade temporal habita harmonicamente na decisão judicial, com a fusão dos horizontes temporais do texto e do intérprete, o que oferece sentido e significado ao que sempre vem à fala.

De toda a explicação que propusemos oferecer ao âmbito da justiça e da decisão judicial, não podemos, de forma nenhuma, esquecer-nos de considerar que, na condição de julgador, o intérprete, como ser finito que é, ostenta o poder-ser que é o seu, de acordo com as possibilidades fáticas de seu mundo. Nesse sentido mais autêntico, a compreensão surge meditativamente dessas possibilidades finitas de ser a cada vez que se é, porquanto, colocando-se em jogo em meio ao esforço particular e constante, o intérprete empreende a retomada das escolhas racionais, universais e compartilhadas no seio da linguagem. Conjuntamente com os demais parceiros participan-

tes dessa experiência dialogal e temporal unitária, intersubjetiva e contemplada na linguagem da tradição, a arte do perguntar reconduz o incessante continuar questionando (pensar), na interminável luta do intérprete pelo que ama. Uma vez que a verdade da resposta judicial na hermenêutica constituiu-se a partir de pré-concepções oriundas do fenômeno histórico dado e articulado por sentido, a construção do saber pelo diálogo na tradição aparece onde a pergunta vem à tona como elemento inseparável desse movimento. Por tal razão, ela merece ser reconstruída incessantemente a cada interpretação, em uma relação de confiança, sem a expectativa de chegar-se à verdade perdurável, pronta, acabada e absoluta.

## 6. REFERÊNCIAS

CASANOVA, Marco Antonio. **Mundo e Historicidade (Vol. 1). Leituras Fenomenológicas de Ser e Tempo.** Existência e mundaneidade. Rio de Janeiro: Ed. Via Verita, 2017.

GADAMER, Hans-Georg. A universalidade do problema hermenêutico. In: GRODIN, Jean (Org.). **O pensamento de Gadamer.** Tradução de Enio Paulo Giachini. São Paulo: Paulus, 2012.

\_\_\_\_\_. **Verdade e Método**, traços fundamentais de uma Hermenêutica Filosófica. Tradução: Flávio Paulo Meurer. 15 ed. Petrópolis: Vozes, 2016.

GRONDIN, Jean. **Hermenêutica.** Tradução de Marcos Marcionilo. São Paulo: Parábola Editorial, 2012.

HEIDEGGER, Martin. **Contribuições à filosofia:** do acontecimento apropriador. Tradução de Marco Antônio Casanova. Rio de Janeiro: Via Verita, 2015.

\_\_\_\_\_. **Introdução à filosofia.** Tradução de Marco Antonio Casanova; Revisão da tradução por Eurides Avance de Souza; Revisão técnica Tito Lívio Cruz Romão. 2. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. **Decisão judicial e o conceito de princípio: a hermenêutica e a (in) determinação do direito.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

PALMER, Richard. **Hermenêutica.** Tradução: Maria Luísa Ribeiro Ferreira. Lisboa: Edições 70, 2015.

REIS, Róbson Ramos dos. Heidegger: origem e finitude do tempo. **Dois pontos.** Ago. 2005, v. 1, n. 1, p. 99-126. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/dp.v1i1>

ROHDEN, Luiz. **Hermenêutica.** Entre a linguagem da experiência e a experiência da linguagem. São Leopoldo: Unisinos, 2005.

\_\_\_\_\_. Hermenêutica filosófica: uma configuração entre a amizade aristotélica e a dialética dialógica. **Síntese - Revista de Filosofia.** Belo Horizonte, v. 31, p. 191-212, 2004.

\_\_\_\_\_. “Simultaneidades” kierkegaardiana em H-G. Gadamer. **Filosofia Unisinos - Unisinos Journal of Philosophy**, p. 322-329, 2005.

SALGADO, Joaquim Carlos. A idéia de justiça no mundo contemporâneo: fundamentação e aplicação do direito como Maximum Ético. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso.** Constituição, hermenêutica e teorias discursivas: da possibilidade à necessidade de respostas corretas em direito. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

\_\_\_\_\_. LEPPER, Adriano Obach; TASSINARI, Clarissa. O problema do ativismo judicial: uma análise do caso MS3326. **Revista Brasileira de Políticas Públicas.** UniCeub, Brasília, v. 5, p. 52-61, 2015.

WERLE, Marco Aurélio. A angústia, o nada e a morte em Heidegger. **Trans/Form/Ação: Revista de Filosofia.** Marília/SP, 2003. v. 26, n. 1.

# AS REPRESENTAÇÕES DA MAGISTRATURA ACERCA DO PRÊMIO INNOVARE E OS DILEMAS DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO

**Bárbara Gomes Lupetti Baptista**

Doutorado e Mestrado em Direito pela Universidade Gama Filho. Professora Adjunta da Faculdade de Direito da UFF. Professora Permanente do PPGD/UVA.

**Gabriel Paz Soares Ribeiro**

Assessor Jurídico do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, na Promotoria de Justiça de Família. Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense.

Submetido em: 04/04/2022

Aprovado em: 07/04/2022 e 12/04/2022

**RESUMO:** Este artigo pretende apresentar um breve mapeamento e refletir sobre as práticas premiadas pelo Instituto Innovare entre os anos de 2004 e de 2020, na categoria “Juiz”, a fim de compreender como se dão e quais são os dilemas e obstáculos para a sua difusão e a sua efetiva implementação no âmbito do Poder Judiciário. Como cediço, o Prêmio Innovare tem como objetivo identificar, divulgar e difundir práticas que contribuam para o aprimoramento da Justiça no Brasil. No entanto, a hipótese da pesquisa estranhava (e pressupunha) a baixa adesão e a tímida divulgação e concretização das práticas premiadas. Para dar conta de compreender esse contexto, de forma incipiente e exploratória, realizou-se pesquisa empírica, de viés qualitativo, no período de dezembro de 2020 a março de 2021, através de entrevistas feitas por formulários on-line encaminhados e

respondidos por 50 (cinquenta) magistrados de diferentes estados da federação, aqui não identificados, por opção metodológica. Os resultados da pesquisa explicitam que, muito embora grande parte das práticas premiadas pelo Innovare sejam de simples execução, a sua implementação costuma se dar através de um processo lento, imprevisível e eventualmente não sistematizado, constituindo-se como principais obstáculos para a efetiva concretização das práticas tanto a ineficiente divulgação do conteúdo teórico e operacional dos projetos, quanto a ausência de apoio e de respaldo institucional por parte dos Tribunais aos magistrados que têm a intenção de incorporar a lógica da inovação e de replicar as práticas premiadas em suas atividades.

**PALAVRAS-CHAVE:** Prêmio Innovare; magistratura; implementação; pesquisa empírica.

**ABSTRACT:** This article aims to present a brief mapping and reflect on the practices awarded by the Innovare Institute between 2004 and 2020 in the “Judge” category, in order to understand how they occur, what are the dilemmas and obstacles to their dissemination and effective implementation within the Judiciary Branch. As it is known, the Innovare Award aims to identify, publicize and disseminate practices that contribute to the improvement of Justice in Brazil. However, the research hypothesis found odd (and presupposed) the low adherence and the timid dissemination and implementation of the award-winning practices. In order to understand this context, in an incipient and exploratory way, a qualitative empirical research was carried out from December 2020 to March 2021, through online interviews forwarded to and answered by fifty (50) judges from different states of the federation, not identified here for methodological reasons. The research results show that, although most of the practices awarded by Innovare are simple to execute, their implementation usually takes place through a slow, unpredictable and occasionally non-systematized process, constituting the main obstacles to the effective implementation of practices, both the inefficient dissemination of the theoretical and operational content of the projects, and the absence of institutional support and endorsement from the Courts to the jud-

ges who intend to incorporate the logic of innovation and replicate the award-winning practices in their activities.

KEYWORDS: Innovare Award; Bench; implementation; empirical research.

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo, por meio de uma perspectiva empírica, pretende apresentar um breve mapeamento e refletir sobre as práticas premiadas pelo Instituto Innovare entre os anos de 2004 e 2020, na categoria juiz, a fim de compreender como se dão e quais são os dilemas e obstáculos para a sua difusão e a sua efetiva implementação no âmbito do Poder Judiciário.

Como cediço, o Prêmio Innovare tem como objetivo identificar, divulgar e difundir práticas que contribuam para o aprimoramento da Justiça no Brasil.

A inspiração para a realização da pesquisa empírica que ensejou este trabalho adveio, de um lado, de nossa percepção acerca da indiscutível relevância do Prêmio Innovare e da iniciativa de inovação nas práticas do Poder Judiciário; porém, de outro lado, surgiu de nosso estranhamento e pressuposição de que, embora importantes, os projetos premiados pelo Innovare não recebiam tratamento proporcional à sua difusão, tendo, no geral, baixa adesão e tímida divulgação, assim como restrito grau de implementação efetiva e replicação nas rotinas dos tribunais.

Para dar conta de compreender esse contexto, de forma incipiente e exploratória, realizou-se pesquisa de viés qualitativo, através de entrevistas feitas por formulários on-line, encaminhados e respondidos por 50 (cinquenta) magistrados de diferentes estados da federação, aqui não identificados, por opção metodológica.

Estruturalmente, e diante da necessidade de recorte da pesquisa mais ampla, para a elaboração deste *paper*, organizamos o texto da seguinte forma. Inicialmente, apresentamos breve mapeamento e descrição do Prêmio Innovare e de suas práticas. Depois, explicitamos o contexto da pesquisa, o perfil dos interlocutores e uma breve noção sobre a categoria

“Inovação”, tal como revelada nas entrevistas. E, por fim, apresentamos os resultados da pesquisa empírica, notadamente quanto aos desafios da divulgação e da reprodução das práticas do Innovare e a ausência de respaldo institucional, que apareceram de forma bastante regular nas falas dos interlocutores. Na conclusão, buscamos problematizar e refletir sobre os dados empíricos apresentados.

## **2. O INNOVARE E UM BREVE MAPEAMENTO DAS PRÁTICAS PREMIADAS NA CATEGORIA “JUIZ” ENTRE OS ANOS DE 2004 E 2020**

Segundo Noronha (2014, p. 42), o Prêmio Innovare foi criado em 2003 pelo Centro Justiça e Sociedade da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, sendo que a primeira prática foi premiada apenas no ano seguinte, em 2004. Com o tempo, novos atores passaram a integrar a premiação.

À época, na segunda edição, em 2005, além da Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, da Secretaria de Reforma do Judiciário/Ministério da Justiça – SRJ/MJ, da FGV Direito e da Vale do Rio Doce, o Instituto incorporou o apoio da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP.

Na terceira edição, a Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP – passou a participar; na quarta, a Associação de Juízes Federais – AJUFE; na quinta edição, houve a aproximação com a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB; na sexta, com a Associação Nacional de Procuradores da República – ANPR; e na décima edição, com a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA. Por fim, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, atuando por meio da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania e, em 2019, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ também passaram a integrar a premiação.

A ideia original era receber sugestões de práticas desenvolvidas por juízes de todo o Brasil, independentemente de alteração legislativa, e submetê-las à avaliação de representantes de diversos campos do saber, premiando, finalmente, as melhores, com o intuito de difusão e de implementação.

De acordo com a própria instituição<sup>1</sup>, o Instituto Innovare é uma associação sem fins lucrativos, cujos objetivos principais e permanentes são a identificação, premiação e divulgação de práticas que estejam contribuindo para a modernização, a democratização do acesso, a efetividade e a racionalização do Sistema Judicial Brasileiro.

Ao todo, 240 práticas já foram premiadas dentre as sete categorias estabelecidas pelo Instituto, a saber: “Juiz”; “Tribunal”; “Ministério Público”; “Defensoria Pública”; “Advocacia”; “Justiça e Cidadania” e a categoria “CNJ/Tecnologia”, sendo importante ressaltar que só podem concorrer ao prêmio projetos que estejam em andamento e que tenham resultados comprovados.

Sendo assim, sugestões, ideias, monografias, pesquisas e práticas que ainda estejam em implantação não estão aptas para participar<sup>2</sup>.

Além disso, vale dizer que advogados consultores, representantes do Prêmio, e consultores do Datafolha são responsáveis por realizar as visitas *in loco* e fazer a mediação entre as candidaturas e a Comissão Julgadora<sup>3</sup>, para aferir a observância dos critérios de participação.

A última premiação, em sua 18ª edição, ocorreu no ano de 2021, tendo recebido 634 práticas<sup>4</sup>.

Todas as iniciativas selecionadas – classificadas como premiadas, homenageadas ou deferidas – são incluídas no Banco de Práticas do Innovare e podem ser consultadas gratuitamente no site da Instituição<sup>5</sup>.

1 Quem somos. Instituto Innovare - home - Quem somos. Disponível em: <<https://www.premioinnovare.com.br/o-instituto/quem-somos>>. Acesso em 06 de jul. de 2021.

2 Últimas semanas para inscrições na 18a. edição do Prêmio Innovare. Instituto Innovare - home - notícias. Disponível em: <<https://www.premioinnovare.com.br/noticias/ultimas-semanas-para-inscricoes-no-18o-premio-innovare/11>>. Acesso em: 06 de jul. de 2021.

3 Nos anos de 2020 e 2021, em virtude da pandemia de covid-19, as entrevistas dos consultores foram realizadas por videoconferência. Os responsáveis pelas práticas das categorias “Tribunal”, “Juiz”, “Ministério Público”, “Defensoria Pública” e “Advocacia” foram entrevistados pelos consultores do Innovare, que conta com um advogado em cada estado do Brasil, todos “de grande respeitabilidade e conhecimento sobre o sistema de justiça brasileiro”. Já as práticas da categoria “Justiça e Cidadania” foram atendidas pelos pesquisadores do Datafolha. Além dos candidatos, pessoas beneficiadas pelas iniciativas também foram entrevistadas para que pudessem contar suas experiências. Veja dicas sobre como se organizar para a entrevista com os consultores do Innovare e do Datafolha. Instituto Innovare - home - notícias. Disponível em: <<https://www.premioinnovare.com.br/noticias/veja-dicas-sobre-como-se-organizar-para-a-entrevista-com-os-consultores-innovare-e-do-datafolha/95>>. Acesso em: 06 de jul. de 2021.

4 Prêmio Innovare comemora 634 práticas concorrendo à 18ª. edição. Instituto Innovare - home - notícias. Disponível em: <<https://www.premioinnovare.com.br/noticias/premio-innovare-comemora-634-praticas-concorrendo-a-18a-edicao/91>>. Acesso em: 06 de jul. de 2021.

5 O sítio eletrônico do Instituto Innovare pode ser acessado pelo link: <[www.premioinnovare.com.br](http://www.premioinnovare.com.br)>.

A inquietação que nos mobilizou a pesquisar o tema surgiu justamente do nosso estranhamento quanto à efetiva implementação e replicação dessas práticas nas rotinas dos Tribunais, pois, como profissionais do campo jurídico, conhecíamos a relevância do prêmio, porém não visualizávamos sua efetiva concretização no sistema de justiça.

Em busca exploratória, realizada por meio de simples análise do banco de práticas premiadas pelo Instituto Innovare, confirmamos a hipótese que nos mobilizou a seguirmos adiante com a pesquisa. Verificamos diversas práticas premiadas e projetos interessantes, dotados de real potencial para modificar a realidade dos jurisdicionados, sem replicação empírica em outras varas ou comarcas, ficando restritos aos locais de sua implementação.

Nesse cenário, tentamos, primeiro, mapear as práticas premiadas, e, depois, compreender os desafios da divulgação dessas práticas e os eventuais obstáculos para sua implementação, realizando, para tanto, pesquisa empírica centralizada em entrevistas virtuais e formulários on-line, encaminhados a magistrados de todo o Brasil, indistintamente, a fim de mapear as suas percepções sobre o tema. E é esse recorte da pesquisa que apresentaremos a seguir.

Como dito, a parte inicial da pesquisa consistiu em mapear as práticas ganhadoras do Prêmio Innovare na categoria “Juiz” nos anos de 2004 a 2020, disponibilizadas no próprio site da Instituição. Até o ano de 2020, 17 práticas da categoria “Juiz” já haviam sido premiadas nos mais diversos estados da federação.

Em ordem crescente de premiação, em 2004, temos a prática “Integração, Justiça Eleitoral e Sociedade Civil” (MA) como a primeira premiada da categoria “Juiz”. O projeto propunha integrar a Justiça Eleitoral com a sociedade civil, visando a ampliar o exercício da cidadania e obter apoio social para a descoberta de casos de compra de votos e uso eleitoral da máquina administrativa. Em 2005, na segunda edição, premiou-se a “Conciliação de primeiro grau” (SP), projeto responsável por criar, à época, um setor de conciliação que possibilitasse aos magistrados se concentrarem apenas nos processos de instrução e julgamento. Na edição número III, em 2006, o prêmio foi para a prática “Execuções Plúrimas” (SP), a qual buscava

agrupar execuções trabalhistas contra a mesma empresa e conduzi-las de forma uniforme. Em 2007, foi a vez de premiar um projeto relacionado à infância e à juventude, com a Implantação do “NAI - Núcleo de Atendimento Integrado” (SP), que deu cumprimento ao art. 88, inciso V, do ECA. Já na edição de número V, premiou-se o Projeto “Moradia Legal – Erradição e reurbanização de núcleos de favelas em Ribeirão Preto” (SP), cujo nome já apresenta os objetivos da prática: identificar núcleos periféricos e realocá-los para promover a reurbanização daqueles espaços. Em 2009, o projeto foi “Celeridade processual e integração das funções essenciais à justiça: o processo eletrônico na 9ª Vara de Família da Comarca de Manaus” (AM), visando à implantação do processo eletrônico e automatizado naquela jurisdição. Na edição VII, o Prêmio foi para a “Execução ‘Bate Pronto’: cumprimento de decisões judiciais na era virtual” (CE), projeto criado para agilizar o cumprimento das decisões judiciais pelo INSS, desburocratizando-as.

Na sequência, no ano de 2011, a edição VIII voltou seus olhos à “Empregabilidade de deficientes visuais” (RS), prática que possibilitava a gravação de áudios provenientes das audiências das varas federais do estado do Rio Grande do Sul por deficientes visuais, que convertiam áudios em arquivos de texto. Em 2012, o “Mães que cuidam” (MG) buscou retirar do ambiente prisional crianças e adolescentes que lá ingressavam para conseguir visitar suas genitoras. Comemorando dez anos de Prêmio Inovare, a prática premiada no ano de 2013 foi a “Cidadania Prisional” (MG), que, ao propor uma organização diferente na forma como se agendavam as audiências, possibilitou que estas fossem designadas para o dia exato em que cada sentenciado cumpriria a parcela mínima de pena exigida para a obtenção de certo benefício. Na edição XI, o ganhador da categoria “Juiz” foi o “Projeto Violeta” (RJ), prática cujo objetivo era garantir, de forma célere, a segurança e a proteção das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. Em 2015, o prêmio foi para o “Apadrinhar – Amar e Agir Para Materializar Sonhos” (RJ), que tinha como finalidade a construção de laços de afeto e apoio material entre padrinhos e madrinhas com crianças e adolescentes abrigados. Nos anos de 2016 e 2017,

premiaram-se práticas bastante semelhantes, a “Otimização Eletrônica de Benefícios de Execução Penal” (PR) e o “Sistema de Apreciação Antecipada de Benefício – SAAB” (PI), respectivamente, ambas buscando efetivar a obtenção de benefícios penais na data exata em que alcançados. Na edição XV, a condenação do requerido a reparar o dano ambiental *in natura* por meio do “Plano de Execução Civil Ambiental: o desafio da recomposição do bem jurídico degradado” (PA) foi a prática premiada. No ano de 2019, o prêmio foi para o projeto intitulado “Magistratura Para Todos” (SP), que oferece aos cidadãos de baixa renda um curso totalmente gratuito de qualificação e preparação para o concurso de ingresso na magistratura. Na edição XVII, em 2020, premiou-se a “Transação Tributária”, prática consistente em desburocratizar a cobrança dos tributos de pequeno valor e diminuir a quantidade de executivos fiscais ajuizados. Por fim, em 2021, a prática premiada foi a do “Processo Coletivo Eletrônico” (MG), a qual consistiu em um aplicativo *web* que permite abrir processos coletivos em meios eletrônicos, para que grupos de pessoas possam debater e entender as decisões sobre os problemas que os envolvem.

Ao mapearmos as práticas, verificamos que se tratavam de projetos criativos, úteis, necessários aos jurisdicionados, mas que ficavam restritos aos seus próprios proponentes, sem reverberação nacional.

Daí a motivação para “conversarmos” com os magistrados. Tanto aqueles que propuseram e ganharam os prêmios quanto com quaisquer outros interlocutores que se interessassem por conversar sobre a pesquisa.

Tendo em vista as restrições decorrentes da pandemia de covid-19, através do próprio site do Inovare e de e-mails institucionais localizados através dos *sites* dos Tribunais de Justiça do Brasil, das Associações de Magistrados e das Escolas de Magistratura, enviamos formulários desenvolvidos por meio da plataforma *Google Forms*, totalmente anônimos e compostos em sua maioria por perguntas abertas, a fim de não direcionar as respostas. Enviamos mais de 200 e-mails, sendo que obtivemos 50 retornos, de distintos estados da federação – o que consideramos um número razoável para uma pesquisa de natureza incipiente e exploratória.

As perguntas foram: (1) O tempo de magistratura dos entrevistados; (2) Se eles conheciam a premiação realizada pelo Innovare; (3) De que maneira conheciam o Prêmio Innovare; (4) O que achavam da divulgação das práticas premiadas; (5) Se saberiam informar se as práticas premiadas costumavam ser reproduzidas; (6) O que pensavam sobre a reprodução das práticas de juízes de outros estados em suas rotinas de trabalho; (7) Se aceitariam reproduzir práticas semelhantes em sua rotina de trabalho ou não, e por quê; (8) O que pensavam sobre *inovação*; (9) Como viam o papel do juiz e a missão do prêmio de aprimorar a Justiça no Brasil e; (10) O que pensavam sobre o papel do CNJ enquanto integrante do Conselho Superior do Instituto Innovare.

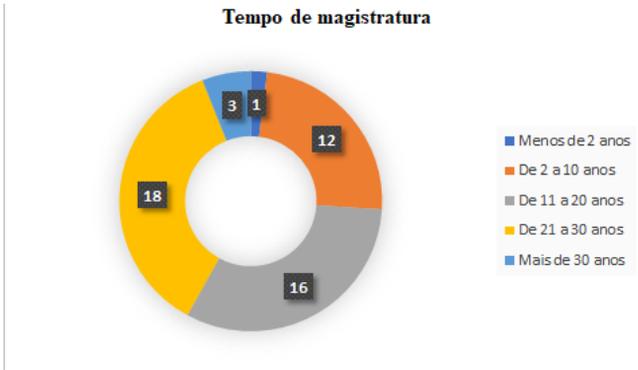
O contexto da pesquisa foi desenhado, portanto, a partir da proposta de provocar a magistratura a pensar e refletir sobre o Prêmio Innovare e os desafios de sua operacionalização no sistema de Justiça.

### **3. O CONTEXTO DA PESQUISA, O PERFIL DOS INTERLOCUTORES E AS SUAS PERCEPÇÕES SOBRE “INOVAÇÃO” NO JUDICIÁRIO**

A espinha dorsal da pesquisa são as falas dos interlocutores e, neste trabalho, vamos explorar apenas os dados que dizem respeito à reprodução das práticas, os desafios da divulgação e as opiniões sobre a ausência de respaldo institucional para concretização dos projetos.

Dos 50 magistrados entrevistados, de diferentes estados da federação, todos já conheciam a premiação realizada pelo Instituto Innovare, sendo que 12 deles tomaram conhecimento por meio das redes sociais, 9 por meio da televisão, 9 em decorrência de conversas com amigos ou colegas de trabalho, 7 por meio de mídias impressas e 13 assinalaram a opção “outras formas”, sendo que desses 13, 10 informaram que tomaram conhecimento do Prêmio Innovare por meio de *e-mails* institucionais; 2, que já haviam sido contemplados com o prêmio; e 1, que informou ter concorrido na premiação. O gráfico abaixo indica, ainda, o tempo de magistratura dos juízes participantes do estudo.

Gráfico 1 – Tempo de magistratura dos participantes



Fonte: elaborado pelos autores

Sobre a ideia de inovação, o seu conceito não é unívoco, tampouco simples de se delimitar. Sano (2020, p. 13) aponta que em revisão de literatura acerca da inovação no setor público, os autores De Vries, Bekkers e Tummers (2016) identificaram que 76% dos artigos pesquisados por eles sequer tinham uma definição básica do significado de inovação, sendo que os demais apenas apresentaram conceituações vagas.

Vale mencionar que criatividade e inovação, por mais que comunguem de alguns aspectos semelhantes, apresentam diferenças relevantes, sendo aquela ferramenta para esta (PREDEBON, 2006, p. 197), assim como esta é processo que permite que aquela seja colocada em prática na busca por mudanças (DRUCKER, 2003, p. 164). Traduzindo: “a criatividade é a base para a inovação, ou seja, criatividade é gerar ideia nova; inovação é torná-la útil” (MOTTA, 2001, p. 176).

No mais, o termo *inovação* aparece a partir dos conceitos de Walker (2006, p. 313) e de Mulgan e Albury (2003, p. 3), que são, nesta ordem: “um processo por meio do qual novas ideias, objetos e práticas são criados, desenvolvidos ou reinventados e que são novos e inéditos para a unidade de adoção” e “novas ideias que funcionam”.

No Judiciário, Sousa e Guimaraens (2014, p. 328) especificam a ideia e asseveram que as principais tipologias acerca da inovação na justiça dizem respeito às inovações organizacionais, como adoção e melhorias de técni-

cas de planejamento, acompanhamento e gestão; inovações judiciais político-legais ligadas às mudanças legais e procedimentais dos julgamentos; e às inovações tecnológicas. A essa discussão, pode-se, ainda, acrescentar a inovação institucional, que é a “diferença na forma, qualidade ou estado de uma instituição ao longo do tempo” (HARGRAVE & VAN DE VEN, 2006, p. 866).<sup>6</sup>

Quanto à percepção dos magistrados sobre o prêmio e à ideia de inovação, a maioria dos entrevistados mencionou que a iniciativa é interessante, “busca por maior efetividade na prestação jurisdicional”, por “respostas para os desafios enfrentados pelo Judiciário”; e que representa uma “mudança das rotinas e da cultura institucional que produziu o atual estado de coisas”; “ideias simples que otimizem nossas rotinas e/ou melhorem a prestação jurisdicional”; “celeridade e economia para as partes”; “o incremento de práticas que acelerem e otimizem a entrega dos serviços de justiça aos usuários do sistema”; “qualquer prática que melhore a prestação jurisdicional, o bem-estar dos servidores e magistrados e, especialmente, do jurisdicionado”; “mudanças de mentalidade e padrões de comportamento”; “acessibilidade e celeridade”, “desburocratização”, dentre outras.

Alguns responderam que inovação pressupõe “criticidade e profundidade”, e outros, manifestaram que existe “preconceito”, indicando que “o Judiciário não gosta de inovação”.

6 Em uma perspectiva histórica, Sano (2020, p. 13) esclarece que “a partir do início da década de 1980, o termo *inovação* ganhou popularidade e se tornou uma palavra da moda na discussão sobre o setor público e contra o qual se tornou difícil argumentar contra (OSBORNE; BROWN, 2011). Na década de 1990, a inovação foi associada às práticas da Nova Gestão Pública (BORIS, 2000, 2001; HANSEN, 2011) e, em tempos mais recentes, foi associada com o avanço da tecnologia da informação e comunicação (TIC) e governo digital (BEKKERS; HOMBURG, 2005)”. No sistema de justiça, por sua vez, a inovação foi sistematizada no movimento do *legal design* “que faz leitura dos potenciais da inovação para criação de novos serviços e organizações jurídicas mais satisfatórias, com a aplicação do design centrado no ser humano no direito. Design jurídico é a aplicação do design no mundo do direito, para tornar os sistemas e serviços jurídicos mais centrados no ser humano, utilizáveis e satisfatórios” (ZANONI, 2019, p. 47). Outrossim, em nível legal, acrescenta Castro e Guimaraens (2019) que “a partir dos anos 2000 foram instituídas, no Brasil, medidas que incentivaram o desenvolvimento de um ambiente institucional mais propício a inovações na Justiça: (i) os Pactos Republicanos por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo de 2004 a 2009; (ii) a Lei Ordinária 11.419/06, que regulou e incentivou os procedimentos eletrônicos no âmbito judicial; (iii) a Emenda Constitucional nº 45/2004, que criou o CNJ, órgão de controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário; e (iv) a Resolução nº 70/09 do CNJ, que dispõe sobre o planejamento e a gestão estratégica do Judiciário”. Por fim, há, ainda, a Lei n. 13.243/2016 – Marco Legal da Inovação; o Decreto n. 10.534, de 2020, que instituiu a Política Nacional de Inovação e dispôs sobre a sua governança; e a Resolução Nº 395, de 07/06/2021, do CNJ, que instituiu a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário.

Uma resposta mais idealizada apontou ainda que: “Vem o sonho de se trabalhar sempre servindo bem, dando o nosso melhor, utilizando as alternativas que vão surgindo, pondo em prática as inovações consideradas produtivas”.

Ou seja, a maioria das falas, assim como o discurso doutrinário, atrela a ideia de inovação à de efetividade e de criatividade. “Precisamos de juízes que tenham condições de compreender a complexidade da sua ação, de refletir sobre as consequências concretas de seu julgamento” (AGUIAR JÚNIOR, 2005, p. 6).

Segundo Aguiar Júnior (2005), o Poder Judiciário precisa de juízes que se apercebam da responsabilidade de sua atividade e que sejam “criativos” no tratamento dos conflitos.

No mesmo contexto, cumpre acrescentar que nas entrevistas realizadas, ao serem questionados se caberia ao juiz “aprimorar a Justiça no Brasil”, proposta do Prêmio Inovare, 28 magistrados afirmaram que sim; 20 disseram que sim, mas não apenas isso; e somente 2 apresentaram respostas negativas, afirmando que:

O juiz não pode se conceber como o novo Dom Quixote. Respeitada sua autonomia funcional, ele deve executar as diretrizes traçadas no plano macro pelas Instituições, sob pena de termos tantos “projetos de aprimoramento” quantos são os juízes, eis que cada um tem uma “solução mágica” a partir de seu próprio ponto de vista. Os fins a serem atingidos devem ser definidos não no nível individual, na vara, mas partir do federal, e se especializar até a realidade de cada Tribunal.

Não cabe ao magistrado aprimorar a Justiça no Brasil, mas sim o exercício de sua jurisdição. Muitos “projetos” apresentados por magistrados têm fins exclusivamente de ascensão na carreira, distorcendo a principal finalidade.

Dentre os 48 demais, a maioria se enxerga como parte fundamental diante do aperfeiçoamento do Sistema de Justiça. Nesse viés, Stumpf (2008) assevera que é papel dos magistrados, em razão da posição que ocupam, os passos iniciais rumo a essa direção. Em suas palavras:

A ineficiência da prestação da jurisdição é problema cujo enfrentamento está ao alcance do Judiciário, por seus integrantes, independentemente da intervenção ou da ação de outros Poderes ou setores da sociedade [...]. Vivemos uma época em que é impossível afastar do Judiciário o grau de responsabilidade que tem diante da ineficiência de sua atividade, e a responsabilidade que tem de buscar, nas demais ciências, em especial na Administração, as soluções viáveis para a morosidade. Nesse contexto, o futuro do Poder Judiciário por nós desejado, eficiente e eficaz, iniciará a partir de uma revolução de valores, da quebra de paradigmas há muito estabelecidos e da aquisição de novos conhecimentos, estranhos à atividade judicante tradicional (STUMPF, 2008, p. 138).

Contudo, como aduz Martins Junior *et. al* (2019):

As pessoas são naturalmente avessas à mudança, a sair de sua zona de conforto mesmo quando ela não é tão confortável assim. Quem se dispuser a ser agente de inovação na sua organização deve estar preparado para ouvir que “sempre foi assim”, que isso é “modinha”, que não adianta se dedicar porque na próxima gestão essa “novidade” vai ser abandonada, que as pessoas não têm tempo para aprender a inovar (MARTINS JUNIOR *et. al*, 2019, p. 229).

Nesse cenário, a pesquisa empírica foi recortada justamente para explicitar, primeiro, os dados que revelam os desafios da inovação e da replicação das práticas premiadas nas rotinas dos Tribunais e, em seguida, a importância do aporte institucional para fazer os projetos acontecerem, o que nem sempre ocorre.

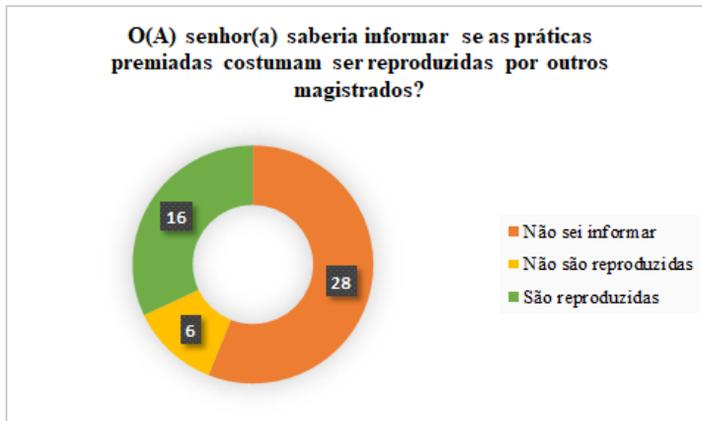
#### **4. A APRESENTAÇÃO DOS DADOS EMPÍRICOS E AS REPRESENTAÇÕES DA MAGISTRATURA**

A apresentação dos dados empíricos sobre a percepção dos entrevistados acerca da difusão, da reprodução e do apoio institucional para as práticas premiadas permite perceber que ainda há um longo caminho para que o Prêmio Innovare de fato impacte e promova mudanças efetivas nas rotinas forenses.

## 4.1. Os desafios da reprodução das práticas do Innovare

Dentre os 50 juízes entrevistados, a maioria, precisamente 28, não souberam informar se há ou não a reprodução das práticas premiadas nas rotinas dos Tribunais – sugerindo o problema de ausência de divulgação do Prêmio; 16 afirmaram que “acreditam” que as práticas são reproduzidas e 6 asseguraram que tais projetos com certeza não são reproduzidos por outros magistrados, como sistematizado no gráfico abaixo.

Gráfico 2 – As práticas premiadas costumam ser reproduzidas?



Fonte: elaborado pelos autores

Nesse sentido, algumas das respostas do universo de 28 interlocutores que não souberem informar foram: “Acho que não são reproduzidas nem divulgadas adequadamente”; “Não sei informar. Acredito que não, em razão da pouca divulgação”.

Isso é uma pergunta que, na verdade, eu não sei responder. Eu acho que falta também uma pesquisa mais constante de acompanhamento dessas práticas premiadas. Eu acho que, inclusive, essa função seria do grupo que premia o Innovare. Eles deveriam ter um grupo de acompanhamento, porque também é muito chato você dar um prêmio como é o Prêmio Innovare, que é um prêmio com divulgação nacional e, seis meses depois, aquela pessoa ou aquela instituição

premiada não sabe nem mais o que aconteceu com aquela prática...E o próprio Prêmio em si cai em um vazio muito grande, porque você premiou alguma coisa que parece que foi construída para ganhar o Prêmio e depois desapareceu. Então, eu acho que isso seria uma função do próprio grupo Innovare.

Dentre os 16 que “acreditam” que são reproduzidas, eis algumas das falas: “Acredito que são reproduzidas, porém por poucos magistrados. Constatei isso em curso com participação nacional de magistrados em que atuei como tutor”; “Sim, costumam ser reproduzidas”.

Dos que confirmam que não são reproduzidas, os 5 mais contundentes apontaram que: “Pela minha experiência e convívio com os colegas, as práticas não costumam ser reproduzidas”; “Boa parte dos magistrados não chegam a reproduzir as práticas premiadas, principalmente por desconhecê-las. Recebê-las por e-mail funcional seria uma forma simples de dar pleno conhecimento das boas práticas aos magistrados”; “Se outros magistrados reproduzem as práticas premiadas, ainda não tive conhecimento”; “Não. Segundo observo, a difusão ainda é muito baixa”; “Não são reproduzidas, muitas vezes não são conhecidas ou precisam de engajamento institucional”.

Ainda sobre o tema, além desta pesquisa, recorreremos aos resultados apresentados pela Professora Maria Teresa Sadek em relatório interno, elaborado em 2012 para o Instituto Innovare, intitulado Prêmio Innovare: avaliação e impactos, por meio do qual foi possível confirmar que, mesmo nos casos em que as práticas premiadas são reproduzidas, o processo de efetivação e replicação é lento – e demanda respaldo institucional. Além disso, em grande parte dos casos, os interlocutores que se manifestaram foram magistrados premiados e que, nesse sentido, certamente, tiveram interesse de difundir e divulgar o êxito dos projetos (SADEK, 2012, p. 1-28).

Entre 2004 e 2010, na categoria “Juiz”, o relatório referencia a prática premiada na primeira edição, intitulada “Integração Justiça Eleitoral e sociedade civil”, que teria reverberado, em 2010, no desenvolvimento da conhecida Lei da Ficha Limpa. A segunda edição, em 2005, premiou prática hoje bastante veiculada no âmbito da Justiça e já consolidada no Código de Processo Civil de 2015, “Conciliação de primeiro grau”. (SADEK,

2012, p. 12). Em 2006, o projeto “Execuções Plúrimas”, segundo a juíza premiada, teria sido “implantado em outros tribunais”. Segundo ela, a vara VASP do TJSP “foi concebida a partir dessa prática” (SADEK, 2012, p. 14). O NAI - Núcleo de Atendimento Integrado ao adolescente, premiado no ano de 2007, segundo o autor da prática, “está agora em 80 cidades” (SADEK, 2012, p. 16). Atualmente, mais especificamente a partir de 2021, de fato há notícia da implantação do NAI em outros entes da Federação<sup>7-8-9</sup>, bem como de negociações para operacionalização em novas cidades<sup>10-11-12</sup>, passando a integrar a gestão do Ministro Luiz Fux para 2020-2022, na presidência do Conselho Nacional de Justiça<sup>13</sup>. Quanto à prática premiada em 2008, “Moradia Legal – Erradicação e reurbanização de núcleos de favelas em Ribeirão Preto”, o autor do projeto informou que “apesar de ter dado muitas palestras, concedido entrevistas, não saberia dizer se o projeto foi implantado em outras cidades” (SADEK, 2012, p. 19). Em 2009, o magistrado responsável pela prática “Celeridade processual e integração das funções essenciais à justiça: o processo eletrônico na 9ª Vara de Família da Comarca de Manaus” aduziu em entrevista que “outros estados vieram a conhecer a prática: Ceará, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul”. Porém, “não sabe dizer se está em uso nesses locais”. Segundo ele, o Tribunal de Justiça do Amazonas “não se interessou em implantar o sistema”, mas o autor estaria levando a ideia para o interior do estado (SADEK, 2012, p. 22). Por fim, a juíza responsável pela prática vencedora da edição de 2010,

7 SUBSECRETARIA DE POLÍTICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. Disponível em: <<http://www.crianca.df.gov.br/nai/>>. Acesso em: 25 de jul. de 2021.

8 Atendimento Integrado ao Adolescente. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/web/infancia-e-juventude/acoes-e-projetos/atendimento-integrado-ao-adolescente>>. Acesso em 25 de jul. de 2021.

9 Cinco anos de novas oportunidades no atendimento socioeducativo no Ceará. Disponível em: <<https://www.ceara.gov.br/2021/06/29/cinco-anos-de-novas-oportunidades-no-atendimento-socioeducativo-no-ceara/>>. Acesso em: 25 de jul. de 2021.

10 RJ: Área é cedida ao atendimento integrado de adolescentes infratores. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/justica/audio/2021-05/rj-area-e-cedida-ao-atendimento-integrado-de-adolescentes-infratores>>. Acesso em: 25 de jul. de 2021.

11 Sergipe debate implantação do Núcleo de Atendimento Integrado. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sergipe-debate-implantacao-do-nucleo-de-atendimento-integrado/>>. Acesso em: 25 de jul. de 2021.

12 CNJ investe em ciclos formativos para aprimorar políticas no sistema prisional e no socioeducativo. Disponível em: <<https://www.tudorondonia.com/noticias/cnj-investe-em-ciclos-formativos-para-aprimorar-politicas-no-sistema-prisional-e-no-socioeducativo,73693.shtml>>. Acesso em 25 de jul. de 2021.

13 Implementação, Qualificação e Difusão dos Núcleos de Atendimento Integrado (NAI). Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Folder-NAI.pdf>>. Acesso em: 25 de jul. de 2021.

“Execução Bate-Pronto: cumprimento de decisões judiciais na era virtual”, asseverou à SADEK que: “no estado do Ceará, quase todas as varas adotaram a prática. Os resultados são bons e reconhecidos. Em Fortaleza, ela está sendo utilizada” (SADEK, 2012, p. 27/28).

Infere-se, portanto, da análise do relatório supra que, mesmo quando replicadas e reproduzidas em outras localidades e realidades funcionais, o processo é lento e exige respaldo institucional, a exemplo do Núcleo de Atendimento Integrado, que fora premiado em 2007 e apenas 19 anos depois, no ano de 2021, passou a ser objeto de análise pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da Recomendação nº 87/2021.

Além disso, embora não tenha sido objeto desta pesquisa, é cediço que outras práticas, premiadas em outras categorias, a exemplo do “MCA - Módulo Criança e Adolescente”, premiada pelo Innovare no ano de 2008 na categoria “Ministério Público”, não são replicadas. Por experiência pessoal de um dos autores deste trabalho, o MCA acabou não sendo implementado por inteiro no MP “por haver necessidade de adaptação e envolvimento maior das áreas de T.I”.

Assim, projetos precursores de ideias que efetivamente têm o potencial de melhorar a prestação jurisdicional ou o acesso à Justiça dos indivíduos – projetos que há tempos instrumentalizam temáticas como a cidadania, a conciliação e a digitalização de processos, por exemplo – acabam não produzindo efeitos práticos.

Verificamos, como visto, que, em parte, o fato decorre da ausência de divulgação eficaz das práticas premiadas. Ainda, segundo os interlocutores, o problema tem relação com a submissão dos projetos às gestões institucionais ou políticas, dependendo de respaldo administrativo ou estrutural que nem sempre ocorrem, razão pela qual, por vezes, os projetos ficam restritos à premiação, sem maiores impactos práticos.

Apesar disso, os magistrados ressaltaram que, se devidamente divulgadas e conhecidas, assim como se efetivamente implementadas com respaldo institucional, eles incorporariam os projetos em suas rotinas – e, também, que consideram a replicação dos projetos a própria “razão de ser” do Prêmio. Dentre os 50 interlocutores, 47 manifestaram visões positivas sobre

esse aspecto. A título de exemplo: “Acho o Prêmio uma excelente ideia para ser incorporada”; “Uma ótima maneira de otimizar o trabalho no Sistema de Justiça”; “A razão da sua aprovação é vê-las reproduzidas por outros Juízes. Do contrário, não tem sentido a premiação”; “Eu, pessoalmente, penso que devemos sempre repensar as nossas rotinas e readequá-las em busca de uma maior eficiência”; “Inovações são sempre bem-vindas”; “Deveriam ser reproduzidas em maior número possível”; “A replicação dos projetos é um avanço, já que vai reproduzir uma atividade testada, aprovada e que beneficiaria o jurisdicionado”; “Estou de acordo com a reprodução por outros juízes. Temos que utilizar o que dá certo, independentemente de quem criou”; “Acho importante reproduzirmos tudo o que nos faz crescer”; e “Penso que é preciso valorizar o que já se mostrou exitoso”.

As respostas menos efusivas, no total de 2, se concentraram em evidenciar as dificuldades de aplicar práticas já estruturadas em realidades distintas:

Acho que isso passa pela avaliação de cada iniciativa premiada. Tenho muitas ressalvas quanto às unanimidades. As comarcas possuem realidades distintas, dificultando a réplica das práticas em todos os lugares.

Acho a sistemática inadequada para melhoria do Judiciário como um todo. Boas práticas, como estimuladas pelo Prêmio, são soluções pontuais que raramente são utilizáveis para aplicação como uma solução de larga escala. Se comparar práticas premiadas de diferentes anos, perceberá que se encaixam em eixos estratégicos diferentes, portanto não representariam uma gestão continuativa, mas apenas soluções restritas a alguns casos e que geram uma solução provisória.

De forma curiosa, houve ainda quem dissesse: “Se fosse imposto pela Corregedoria, eu faria”.

Inclusive, e por fim, a necessidade de “adaptação” ou “readequação” das práticas apareceu na pesquisa: “Eu replicaria as práticas, desde que adequadas à minha realidade jurisdicional e estrutural (física e de pessoal)”; “Se atendesse à necessidade da minha unidade e acarretasse uma melhora na prestação jurisdicional, eu reproduziria, sem nenhum problema, as práticas premiadas”; “Aceitaria replicar projetos Innovare se avaliasse como perti-

nentes e adequados à minha realidade funcional”; “Replicaria, desde que se trate de prática que não demanda estrutura adicional de pessoal, pois a justiça estadual encontra sérias dificuldades nesse quesito”.

## 4.2. A ausência de divulgação

Como dito, dentre os desafios de reprodução das práticas premiadas, a ausência de divulgação adequada dos projetos e a ausência de respaldo institucional apareceram como discurso de justificativa.

Neste subitem, apresentaremos as falas que referenciam a ausência de divulgação como sendo um problema para a replicação dos projetos – e no subitem seguinte, a ausência de respaldo institucional.

Ao serem perguntados: “O(A) senhor(a) acha que a divulgação das práticas premiadas é suficiente?”, 39 dos 50 magistrados apontaram que a divulgação das práticas premiadas pelo Instituto Innovare não é suficiente.

Algumas das falas nesse sentido foram: “Me parece que, pela importância, o Instituto merecia mais publicidade e divulgação”; “Eu acho que a divulgação não é feita de forma eficiente e eficaz. A vantagem do prêmio, ao meu ver, é difundir e popularizar as boas práticas. Por esse motivo, a divulgação precisa ser mais eficaz”; “Insuficiente e inadequada”; “Não acho que seja suficiente. Tenho acompanhado as premiações e alguns projetos são muito bons. No entanto, acredito que a maior parte das pessoas, apesar do patrocínio de poderoso grupo empresarial, desconheça o prêmio”; “Não. O resultado e as boas práticas ficam restritas ao órgão e aos premiados”; “Acho ainda limitada frente à dimensão e envergadura social das práticas”.

Ou seja, a maior parte dos magistrados informou que as práticas não chegam ao conhecimento das pessoas, pontuando, inclusive, que a divulgação é precária dentro da própria magistratura. Como alguns asseveraram: “Penso que a divulgação das práticas premiadas sequer chega aos magistrados”; “Insuficiente. Divulgação em ambiente bastante restrito, às vezes nem os próprios magistrados conhecem”, indicando, inclusive, uma atuação omissa dos tribunais, como se observa nas seguintes falas: “Entendo que a divulgação dessas práticas deveria ser mais difundida, principalmente por meio dos próprios tribunais, de modo a fortalecer o incremento das práticas

atinentes às ideias inovadoras dentro do Poder Judiciário”; “Não. Se pudessem elaborar um índice de boas práticas e enviassem aos juízes, promotores e defensores públicos, facilitaria a implantação da boa prática”; “Não. As boas práticas devem ser mais divulgadas e os tribunais deviam procurar implantar ditas práticas”; “Não. Haveria necessidade de institucionalizá-las e fazê-las presentes na vida do usuário do sistema de justiça”; “Ajudaria bastante cada tribunal disponibilizasse a magistrados e servidores as boas práticas aplicadas no estado e no Brasil”.

Além disso, alguns entrevistados foram mais específicos sobre a necessidade de divulgação dos projetos, e não apenas da lista de premiados, em tom crítico: “Acho que só se divulga superficialmente quais são as premiações, sem que saibamos os conteúdos dos projetos” e “acho que a divulgação da premiação é bastante ampla, mas a dos projetos, nem tanto”. E outro:

Não. Não acho. Tendo tudo isso que a gente tem hoje de redes sociais e de plataformas, a gente poderia ter uma divulgação das boas práticas do Judiciário feita de uma forma muito mais emblemática, efetivamente divulgando o que acontece não só por meio de textos, mas mostrando através de fotos, pequenos vídeos, comentários, entrevistas... Tanta coisa que a gente pode fazer hoje com a Internet, né? Então eu acho que é muito pobre a divulgação, na verdade.

De fato, ao acessar a página no *Facebook*<sup>14</sup> e o perfil do Prêmio Inovare na plataforma do *Instagram*<sup>15</sup>, pôde-se constatar que a grande maioria das postagens é destinada a explicar a premiação, anunciar a abertura das inscrições, divulgar a comissão julgadora, esclarecer dúvidas, informar a maneira como ocorre a entrevista com os consultores, e divulgar *lives* do Instituto. Nada mais denso ou profundo sobre o conteúdo em si dos projetos. As páginas funcionam mais como divulgação midiática do que propriamente como espaço institucional para compartilhar os projetos e os impactos dos prêmios, não havendo possibilidade de acessar o material e os dados.

14 Disponível em: <<https://www.facebook.com/institutoinnovare>>. Acesso em: 01 de março de 2022.

15 Disponível em: <<https://www.instagram.com/premioinnovare/>>. Acesso em: 01 de março de 2022.

### 4.3. A ausência de respaldo institucional

Além dos problemas relativos à divulgação do Prêmio, apresentados como entrave à replicação das práticas, uma outra justificativa foi bastante presente na pesquisa: “temos de ter respaldo institucional”; “é preciso ter um ambiente propício à inovação, possibilitando a institucionalização das práticas”.

E é justamente aqui que o ambiente institucional favorável ou não aparece como farol, constituindo campo propício ao desenvolvimento de profissionais que busquem inovar e, especificamente, incorporar as práticas do Innovare.

Para Bedani (2012), a criatividade organizacional é um processo originário facilitado ou inibido pelas características do ambiente de trabalho, do qual sucede a geração de ideias julgadas pelos pares como úteis, novas, significativas e passíveis de instrumentalização no contexto organizacional de onde se originam, sendo certo afirmar que forças regulativas, normativas e cultural-cognitivas desses ambientes são elementos que contribuem para se compreender o processo de inovação (VERMEULEN *et al.*, 2007), principalmente em organizações altamente institucionalizadas como as da Justiça (GUIMARAENS *et al.*, 2018, p. 478).

Tanto é que o *Projeto Violeta*, prática premiada no ano de 2014 na categoria “Juiz”, teve em 2015 um protocolo de intenções assinado entre o Governo do Estado do Rio de Janeiro, o TJ/RJ, o MP/RJ e a DP/RJ, com o intuito de institucionalizar a prática e levá-la para todas as delegacias especializadas no combate à violência doméstica<sup>16</sup>, o que permitiu que o projeto, que teve seu início no I Juizado de Violência Doméstica e Familiar da Capital, já tenha sido replicado e implementado em mais 6 unidades judiciárias<sup>17</sup>, estando, inclusive, presente no Plano Estratégico do sexênio 2021-2026 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, garantindo a sua contínua

16 Histórico do Projeto Violeta. Site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/web/guest/observatorio-judicial-violencia-mulher/projeto-violeta/historico>>. Acesso em: 27 de jun. de 2021.

17 Juízos integrantes. Site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/web/guest/observatorio-judicial-violencia-mulher/projeto-violeta/juizados-integrantes>>. Acesso em: 27 de jun. de 2021.

expansão e interiorização<sup>18</sup>. Ou seja, por ter tido amplo apoio do TJ/RJ, a prática conseguiu se revestir de uma institucionalização normativa que lhe deu a possibilidade de ser replicada com maior facilidade. Prova disso é o Ato Normativo Conjunto TJ/ CGJ Nº 20/ 2020, que dispôs sobre o funcionamento do Projeto Violeta e do Protocolo Violeta-Laranja<sup>19</sup>, estabelecendo o passo a passo e os requisitos necessários a serem observados no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro para os magistrados interessados em implementar o projeto e/ou o referido protocolo.

Nessa mesma linha de pensamento, por meio da análise exploratória das práticas ganhadoras da categoria “Tribunal” (mais do que na categoria “Juiz”), foi possível constatar que tais projetos têm maior facilidade para serem exportados, sendo a institucionalização nos Tribunais um elemento que parece central para o seu êxito.

A título ilustrativo, como dito, projetos premiados na categoria “Tribunal” aparentam ter maior adesão do que os premiados na categoria “Juiz”. O “Amparando Filhos”, premiado na categoria “Tribunal” em 2017, no próprio ano, foi exportado para quatro outros tribunais e mais de dez comarcas dentro do seu estado de origem. Enquanto isso, o “Apadrinhar – Amar e Agir Para Materializar Sonhos”, premiado na categoria “Juiz” em 2015, de simples execução e igualmente sem custos adicionais, até a presente data, ainda está restrito à 4ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso da Capital<sup>20</sup>, local onde foi implementado, tendo sido exportado apenas para o estado de Minas Gerais, segundo informações disponíveis na Internet. E o mesmo ocorre com outros projetos. Segundo percebemos – e foi confirmado pelos entrevistados – a grande maioria dos projetos elaborados pelos juízes continuam a existir como práticas, enquanto que as premiadas na

18 Planejamento estratégico. Site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://portaltj.tjrj.jus.br/documents/10136/5770085/anexo-i-planoestrategico-2021-2026.pdf/d299ee7a-4ec5-b691-64d1-392d6e5c8426?version=1.0>>. Acesso em: 27 de jun. de 2021.

19 O Protocolo Violeta Laranja foi implementado, automaticamente, em todo o Estado do Rio de Janeiro, através do Provimento nº 82/2020 e tem como objetivo reduzir o lapso temporal entre o registro do fato e a decisão judicial que concede medidas protetivas, bem como dar maior efetividade e proteção às vítimas sobreviventes e indiretas nos processos de feminicídio. Além de garantir a segurança e a proteção máxima das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/web/guest/observatorio-judicial-violencia-mulher/projetos/protocolo-violeta-laranja>>. Acesso em abril de 2021.

20 A informação foi extraída por meio da análise do próprio site do projeto. Disponível em: <<https://apadrinhar.org/>>. Acesso em: maio de 2021.

categoria “Tribunal”, têm maiores possibilidades de se transformar em políticas. Nos ensinamentos de Noronha (2014):

É interessante pensar esse processo de transformação do que é prática em política, pensando prática como ação, atitude tornada cotidiana, forma de organização do trabalho, seja em termos de jurisdição (a análise do conteúdo de pretensões que versam sobre direitos), seja em torno de gestão (formas de organização do trabalho em si, desenvolvimento de pessoas, análise de processos do ponto de vista administrativo, etc.) [...] E podem se tornar políticas, aqui entendidas como uma série de atividades tornadas cotidianas tidas como “oficiais” de uma instituição – no caso de instituições públicas, políticas públicas (NORONHA, 2014, p. 137/138).

Os dados, tanto acerca das práticas outrora premiadas quanto das entrevistas realizadas, levam a crer que projetos inovadores apenas se solidificam quando há por trás uma estrutura que valide essas práticas como úteis e possíveis. Ao que parece, onde tal cenário inexistente, subsiste a atuação protagonista de magistrados que, de maneira quase que autônoma, tentam viabilizar a continuidade de seus projetos. Eis as falas: “A implantação da prática não depende apenas do juiz. Para fazê-lo, se requer uma mobilização institucional”; “Dependendo da minha área de atuação e a do magistrado que teve a prática premiada, ou seja, minha realidade funcional, poderia ser de grande utilidade e eficácia, tudo com o apoio do tribunal a que pertença”; “Replicaria práticas se elas estivessem alinhadas com uma estratégia nacional (CNJ) e conseqüentemente regional (do meu tribunal). Caso contrário não terei apoio para que ela seja absorvida e torne-se uma solução permanente”.

Nem sempre é viável. As que trariam melhores resultados dizem respeito à otimização de procedimentos junto aos sistemas (especialmente PJe, a exemplo das automações). Contudo, as soluções propostas, em sua maior parte, dependem de atuação dos respectivos setores de TI dos demais tribunais, os quais nem sempre promovem as adequações nos sistemas, para aplicação imediata das ferramentas. Diversas APIs e soluções já desenvolvidas não podem ser utilizadas por necessitarem dessa adequação.

Perceba: até mesmo o PJe, que é um projeto encampado pelo CNJ, tem dificuldade de tornar-se a plataforma definitiva do Judiciário. Essa dificuldade ocorre porque os tribunais não seguem a estratégia do órgão máximo, o que tem impedido a sua implantação em todos os tribunais, frustrando um objetivo que é muito importante para evolução do processo eletrônico no Brasil. Se nessa circunstância temos dificuldade, imagina quando as práticas premiadas no Innovare sequer estão alinhadas com a estratégia do CNJ ou do tribunal local? É conveniente lembrar que os orçamentos são priorizados e verba, disponibilizada aos projetos conforme a estratégia do tribunal, de modo que a falta de alinhamento será causa de morte prematura do mesmo. O Prêmio Innovare deveria mudar o foco para premiar práticas alinhadas com as metas do CNJ e dos tribunais em geral, além de criar uma categoria de premiação que estimule a apresentação de projetos de metodologia que facilite a combinação de diferentes projetos dentro de uma estratégia geral. Exemplifico. No caso do PJe, o CNJ percebeu que não tem condições de desenvolver adequadamente o sistema para atender as necessidades de todos os tribunais, logo, editou resolução prevendo a “plataforma nacional digital”. Por ela, estimula-se os tribunais e instituições a prepararem-se para a interoperabilidade de seus sistemas. Assim, o CNJ pode informar os requisitos mínimos e os padrões de dados que lhes interessam e os tribunais e instituições fazem seus desenvolvimentos com total liberdade para criarem suas funções específicas, sem deixar de atender o que o CNJ deseja e que é importante para uma integração nacional.

A pesquisa esclareceu de forma bastante evidente que os magistrados entrevistados não se opuseram a reproduzir práticas já premiadas pelo Instituto Innovare, contudo foi possível extrair de grande parte dos relatos que o suporte dado pelos tribunais e pelo próprio Conselho Nacional de Justiça seria quase condição *sine qua non* para que tal intento fosse viabilizado. E, nesse sentido, o respaldo nem sempre vem.

Dentre os papéis a serem exercidos pelo CNJ, existe justamente esse de traçar políticas para melhoria do Poder Judiciário. Acredito que o CNJ tem papel fundamental para divulgar as práticas premiadas e que isso contribuirá para o aperfeiçoamento do serviço prestado pelo Poder Judiciário, que deve ter o cidadão em primeiro plano.

O CNJ, constitucionalmente, tem competência para editar esse tipo de ato, que determine a implementação das práticas premiadas.

Acho que o local apropriado para a padronização de boas práticas de trabalho em âmbito nacional é mesmo o CNJ. Espero que avanços e inovações sejam de fato adotados.

Eu acho que as boas práticas deveriam ser não só premiadas, mas implementadas e acompanhadas para que se colhessem resultados e, se os resultados daquelas práticas premiadas fossem positivos, eu acho que deveriam sim divulgá-las e implementá-las através do CNJ, porque o CNJ é o órgão responsável por isso, por padronizar os procedimentos administrativos e, por que não dizer, também os judiciais, principalmente os premiados. Eu acho que essa é a função do CNJ. São as duas grandes inovações da Emenda Constitucional 45/2004: a Justiça Itinerante e a criação do CNJ como órgão supra-judiciário para padronizar práticas, procedimentos administrativos, para padronizar o empenho e o gasto, por exemplo, do dinheiro dos fundos especiais. Cabe ao CNJ essa função de padronização.

Para além de vislumbrarem a importância do suporte do CNJ, também revelaram que, sem apoio institucional, nada se efetiva: “A ideia de o CNJ normatizar e fazer implementar as boas práticas é bem-vinda. A única ressalva é se a solução adequada para um estado seja necessária para outro, e se o tribunal consegue dar suporte para implementar a prática”.

Nesse cenário, o que pareceu incomodar parte dos juízes entrevistados foi a hipótese de o Conselho Nacional de Justiça impor a adoção de práticas sem dar respaldo: “Nada que é obrigatório é bom. A rejeição ao CNJ é muito grande. Tem de normatizar e dar respaldo”; “Imposição, sou contra”; “O CNJ veio para junto do Poder Judiciário desenvolver, abrir caminhos para melhorar o sistema de justiça, portanto impor jamais. Trazer sugestões, sim”; “Práticas impostas não tendem a produzir melhores resultados. Convencimento a partir dos dados e das melhorias parece ser o melhor caminho. Imposição quebra o engajamento”; “Nada imposto consegue bons resultados. A participação do CNJ seria importante para divulgação interna, atingindo toda a magistratura”.

Diante da fala dos interlocutores, percebe-se que o respaldo institucional dos tribunais e do CNJ é fundamental, sob pena de o êxito dos projetos depender exclusivamente da postura pessoal do juiz e, com isso, ficarem restritos a uma gestão e intenção particular.

Como já dito, existem magistrados com mais e/ou menos acesso aos recursos humanos e estruturais e, até mesmo, que conseguem parcerias singulares, que possibilitam a implementação de seus projetos, como o “Moradia Legal – Erradicação e reurbanização de núcleos de favelas em Ribeirão Preto”, que dispunha, além de recursos doados por países europeus para a recuperação de áreas de proteção ambiental, de um aporte de recursos federais, estaduais e municipais que somavam cerca de 45 milhões de reais, ou, ainda, o “Mães que cuidam”, oportunizado em virtude de uma parceria firmada com um grande empresário local, que disponibilizou 15 mil reais ao projeto, informações constantes no sítio eletrônico do Instituto Innovare, nas fichas desses projetos<sup>21</sup>.

Outras práticas não têm o mesmo sucesso e dependem basicamente do voluntariado de magistrados. Ou seja, a falta de respaldo e às vezes até mesmo a carência estrutural de um determinado tribunal acaba se tornando um desafio e, por vezes, um obstáculo à implementação de práticas premiadas com enorme potencial e impacto sociais.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar os elementos fundamentais que poderiam facilitar a incorporação e a replicação de práticas premiadas pelo Instituto Innovare, averiguando, basicamente, se os projetos vencedores da categoria “Juiz” foram ou não reproduzidos em outras localidades e tentando capturar sentidos e representações atribuídos por magistrados do Brasil sobre a temática e sobre os desafios de implementação das práticas nas rotinas dos tribunais.

A inquietude e a vontade particularizada desses juízes em inovar e melhorar a prestação jurisdicional foi a força propulsora para garantir a instrumentalização de suas ideias, sendo certo que 48 dos 50 entrevistados

21 Disponível em: <<https://www.premioinnovare.com.br/edicoes/>>. Acesso em: 01 de março de 2022.

se enxergaram como partes fundamentais diante do aperfeiçoamento do Sistema de Justiça.

A presença de um ambiente propício também se mostrou como fator essencial para permitir a permanência, continuidade e propagação ou não das boas práticas premiadas, uma vez que a colaboração de um tribunal, bem como a maneira de administrá-lo, pode representar o êxito ou o malogro de um projeto. Outrossim, a depender das ideologias daqueles que ocupam os cargos de poder das instituições, é possível institucionalizar práticas e transformá-las em políticas, atribuindo-lhes normatividade – ou não.

Constatar que as práticas premiadas pelo Innovare são reproduzidas não significa dizer, contudo, que esse processo se dá de maneira satisfatória ou eficiente. O estudo verificou que a implementação de boas práticas por outros magistrados ocorre de maneira morosa, ocasional e não sistematizada, fazendo com que projetos que poderiam melhorar a prestação jurisdicional ou facilitar o acesso à Justiça acabem ficando à mercê de vontades políticas e/ou institucionais de terceiros, retardando suas potencialidades em transformar e aperfeiçoar aquilo a que se dispõem.

Também foi possível constatar a divulgação ineficiente, seja pelo Instituto Innovare, seja pelos tribunais, acerca do conteúdo das práticas e de suas operacionalizações, sendo observado que a própria magistratura tem dificuldade em conhecê-las por inteiro.

É importante ressaltar que não há como afirmar que os 50 juízes entrevistados neste trabalho representam o pensamento da magistratura brasileira, que é hoje composta por um número exponencialmente maior. No entanto, pode-se afirmar, isso sim, que há juízes, inclusive com longos anos na magistratura, que se dispõem a reproduzir práticas premiadas e, ao que parece, só ainda não o fizeram porque desconhecem o conteúdo teórico e operacional desses projetos e/ou, também, porque não percebem incentivos, respaldos ou apoios das instituições a que se vinculam.

Conclui-se, por fim, não só a importância da inovação dentro do Judiciário, mas, principalmente, que a ausência de sua efetividade tem impactos reais na potencialidade ou no atraso da efetivação dos direitos fundamentais e da entrega de justiça aos seus destinatários.

Os resultados da pesquisa explicitam, finalmente, que muito embora grande parte das práticas premiadas pelo Innovare sejam de simples execução, a sua implementação costuma se dar através de um processo difícil, constituindo-se como principais obstáculos para a efetiva concretização das práticas tanto a ineficiente divulgação do conteúdo teórico e operacional dos projetos quanto a ausência de apoio e de respaldo institucional por parte dos tribunais aos magistrados que têm a intenção de incorporar a lógica da inovação e de replicar as práticas premiadas em suas atividades.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. **A função jurisdicional no mundo contemporâneo e o papel das escolas judiciais.** Artigo baseado no texto básico da palestra proferida na Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul – *AJURIS*, por ocasião da solenidade comemorativa dos seus 25 anos, em Porto Alegre, no dia 17 nov. 2005.

BEDANI, M. **O impacto dos valores organizacionais na percepção de estímulos e barreiras à criatividade no ambiente de trabalho.** *Revista de Administração Mackenzie*, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 150-176, 2012.

CASTRO, Marilu Pereira; GUIMARAENS, Tomas de Aquino. **Fatores que Afetam o Processo de Inovação em Organizações da Justiça.** In: *ENAJUS – Encontro de Administração da Justiça*, Brasília, 2019, p. 1-15.

GUIMARAENS, Tomas Aquino; GOMES, Adalmir Oliveira; GUARIDO FILHO, Edson Ronaldo. **Administration of justice: an emerging research field.** *RAUSP Management Journal*, São Paulo. V. 53, n. 3, 476-482, 2018. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rmj/issue/view/10970>>. Acesso em 05 de março de 2022.

MARTINS JUNIOR, Helio C.; CESTARI, Elaine Cristina; FESSORE, Gisele Molinari; MARTINS, Luiz Guilherme. **A Equipe de Inovação do iJuspLab.** In: GREGÓRIO, Álvaro *et al.* *Inovação no Judiciário: Conceito, Criação e Práticas do Primeiro Laboratório de Inovação do Poder Judiciário.* São Paulo: Blucher, 2019, p. 223 -236.

NORONHA, Rodolfo. *Dentro do Tribunal, fora do processo: uma análise empírica do Prêmio Innovare*. 2014. 220 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

SADEK, Maria Tereza. **Prêmio Innovare: avaliação e impactos**. Relatório interno do Instituto Innovare. Rio de Janeiro: Instituto Innovare, Policiado, 2012.

STUMPF, Juliano da Costa. *PODER JUDICIÁRIO: morosidade e inovação*. 2008. 175 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Programa de Mestrado Profissionalizante em Poder Judiciário, Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

VERMEULEN, P. A.; VAN DEN BOSCH, F. A.; VOLBERDA, H. W. **Complex incremental product innovation in established service firms: a micro institucional perspective**. *Organization Studies*. V. 28, n. 10, 1523-1546, 2007. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0170840607068082>>. Acesso em: 05 de março de 2022.

# UMA ANÁLISE DO PARADIGMA DEMOCRÁTICO PELO CONCEITO DE REPÚBLICA

**Claudio Carneiro Bezerra Pinto Coelho**

Pós-Doutor em Direito pela Universidade Nova de Lisboa (Portugal). Pós-Doutorando em Direitos Humanos na Universidade de Salamanca (Espanha). Doutor em Direito Público e Evolução Social pela UNESA/RJ. Coordenador do Programa de Mestrado em Direito da UniFG/BA. Vice-presidente da Ethical & Compliance International Institute com sede em Portugal.

Submetido em: 15/10/2021

Aprovado em: 09/02/2022 e 04/04/2022

**RESUMO:** O presente artigo busca analisar o paradigma democrático através do conceito de república. Para tanto, utiliza-se da metodologia de revisão bibliográfica. Nesse limiar, demonstra como o desvirtuamento do significado republicano é capaz de minar a sua legitimidade, bem como aduz, como consequência, os desafios enfrentados pela democracia na era globalizada, entre eles o avanço desmedido da comunicação virtual, cujos efeitos refletem na maximização do poder de mercado e na transformação da liberdade republicana em liberdade econômica. Além disso, retrata o predador atual do regime democrático-republicano – o populismo – que desarticula a oposição, mina as instituições independentes, cala a imprensa, retira as liberdades individuais e a soberania popular, bem como coloca em xeque a democracia. Conclui-se que é preciso refundar a república na base constitucional, por meio da garantia dos direitos fundamentais e do alcance substancial da norma e, assim, prestigiar o governo democrático.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conceito de República. Democracia Constitucional. Tecnologia. Populismo.

**ABSTRACT:** This article seeks to analyze the democratic paradigm through the concept of republic. For this purpose, the literature review methodology is used. In this threshold, it demonstrates how the distortion of the republican meaning is capable of undermining its legitimacy, as well as adduces, as a consequence, the challenges faced by democracy in the globalized era, including the immeasurable advance of virtual communication, whose effects reflect in the maximization of power and in the transformation of republican freedom into economic freedom. Furthermore, it portrays the current predator of the democratic-republican regime – populism – which dismantles the opposition, undermines independent institutions, silences the press, takes away individual freedoms and popular sovereignty, as well as putting democracy in check. It is concluded that it is necessary to refound the republic on the constitutional basis, through the guarantee of fundamental rights and the substantial reach of the norm and, thus, honor democratic government.

**KEYWORDS:** Concept of Republic. Constitutional Democracy. Technology. Populism.

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo busca analisar o paradigma democrático sob a ótica da delimitação do conceito de república, na medida em que a criação republicana foi uma conquista fruto de lutas sociais, bem como representou a separação do político com o religioso e o início do processo eleitoral para a figuração de representantes eleitos, em que se pudesse evidenciar a vontade popular. Além disso, possibilitou a autonomia em relação ao antigo regime, bem como reuniu os direitos individuais, gradativamente, nas Cartas Constitucionais. Assim, depois do poder monárquico, que antes era ilimitado, e com o surgimento da república, os governantes passaram a se submeter às leis, e o povo se tornou livre para interferir no cenário político. Dessa feita, a consagração republicana significou um passo para o povo ser titular do poder, já que havia direitos, mas ainda faltava a democracia.

Inicialmente, este estudo se preza a demonstrar que, nos dias de hoje, há uma confusão epistemológica entre democracia e república, haja vista que são institutos inter-relacionais. No entanto, a democracia funciona como o meio que oportuniza o processo de reconhecimento da soberania popular, sem distinção entre cidadãos, bem como baseia-se na limitação de qualquer poder, inclusive o poder da maioria. Isto é, configura uma maximização da conquista republicana, cujas bases estão na autonomia, mas diferencia-se dela, pois há repúblicas não democráticas, como os regimes aristocráticos. Partindo dessa premissa, verifica-se que reais democracias são voltadas para o ideário liberal, ao passo que permitem um equilíbrio de poder dentro de uma república.

Com isso, trata dos desafios que as atuais democracias sofrem. Tudo começou pela crença de que, com a instauração democrática e o predomínio dos direitos humanos, seria impossível haver um retrocesso social e cultural. O alicerce que mantinha a democracia viva parecia extremamente forte, porém, foi só minar o conceito de república, deturpar a aplicação das liberdades e descaracterizar o significado de povo, para conseguir mudar toda a realidade de garantias.

Logo, vive-se hoje em uma “democracia” sem direitos, vazia de composição, consequência dos efeitos resultantes do progresso da globalização, os quais foram os principais responsáveis. Dessa forma, com a altivez do mercado e o fluxo imediato de informações prestadas pela internet, a influência das empresas privadas sobre a vida das pessoas tomou uma proporção desmedida. Cada vez mais, os indivíduos se tornaram produtos de testes para consumirem mais conteúdos guiados, cheios de grande influência na sua carga teórica. A partir disso, começou o declínio da democracia, já que a soberania territorial se tornou pequena dentro do espaço virtual, que possibilita que agentes governamentais do mundo todo cultivem ideias contrárias ao interesse nacional na mente da população.

Nesse fluxo, é possível perceber a necessidade de refundação democrática e republicana, pois emergem do liberalismo econômico figuras populistas para atuar no âmbito político, que se aproveitam de informações em massa, da polarização política e do poder de controle de dados para

disseminar a sua forma de governo cunhado de ideais totalitários. Por meio disso, a população fica à mercê de governantes que não prezam pelos direitos fundamentais nem pelas cláusulas pétreas que mantêm as bases da democracia, e que usurpam do seu poder político para conseguir tirar a autonomia republicana das instituições independentes.

## 2. O DESVIRTUAMENTO DO CONCEITO DE REPÚBLICA MINA SUA LEGITIMIDADE

Habitua-se a intercambiar o conceito de república com o de democracia. Não obstante serem termos complementares e representarem uma organização política desejável, não são sinônimos. Há democracias *não republicanas*, também conhecidas como monarquias constitucionais; bem como há repúblicas *não democráticas*, que não merecem nem serem referidas como repúblicas (RIBEIRO, 2008). “E como a forma e o estado de uma República dependem daqueles que detêm a soberania”, há vários tipos de repúblicas (BODIN, 2011, p. 328).

No entanto, a experiência republicana caminha em um elo conjunto com a raiz democrática e se consubstancia nas ideias de liberdade, justiça e direitos humanos, em que as pessoas que dela fazem parte, reconhecem-se como cidadãos – agentes iguais na esfera política – não pelos governantes, mas pela lei. Nesse sentido, desatreia-se a ideia democrática dos vícios ou virtudes dos governantes, para atribuir à qualidade das instituições. E, no mesmo sentido, enquanto cabe ao modelo teológico-político a experiência da heteronomia, “a república democrática tem a marca da autonomia”, isto é, conforme preceitua Claude Lefort, seria a capacidade de desembricamento do arquétipo monárquico da Idade Média – cujo líder político era figura divina – da dimensão política (MATOS, 2003, p. 47).

Bodin (2011, p. 71 e 73) conceitua a república como “um reto governo de vários lares e do que lhes é comum, com poder soberano”. Segundo o autor, por meio do conhecimento do fim e da descrição da república, é possível saber o trajeto que se percorre para alcançá-la. Por isso os antigos – Cícero e Aristóteles –, quando se referiam à república como “uma sociedade de homens reunidos para bem e felizmente viver”, retraíam-se a

um modelo político reducionista, visto que faltava a menção “da família, da soberania e daquilo que é comum numa República”.

Nessa entoação, Bodin enfatiza a necessidade de um reto governo, pautado em regras ético-políticas, bem como na vontade uníssona orientada por um poder soberano. Segundo o autor, “dessa forma não teremos em conta, para definirmos a República, esta palavra ‘felizmente’; antes er-gueremos mais alto a nossa mira para tocar o reto governo, ou pelo menos aproximar-nos dele”. Diante disso, analogicamente, se o médico administra bem os seus pacientes, e o piloto o seu navio, não podem ser censurados pela governança que desempenharam (BODIN, 2011, p. 74).

Noutro vértice, a arcaica dicotomia entre monarquia e república – na qual a primeira se associava ao regime de aristocracia (o poder dos melhores, que são poucos) e a segunda ao de democracia (o poder do povo, que são muitos) – já não impera atualmente. Partindo das mudanças que emergem “nas estruturas do poder e nas relações entre os vários órgãos do Estado”, as monarquias se constitucionalizaram – aderiram a um viés democrático – e deixaram de ser um governo de um só, na medida em que a república, governo de um corpo coletivo, ficou imprecisa. Por isso a necessidade da aferição etimológica do conceito de república (LAFER, 1989).

Sob uma perspectiva inicial, a origem etimológica da palavra “república” remete ao significado de *res publica*, que do latim traduz-se: bem público, coisa pública ou coisa comum. Nesse diapasão, Cícero foi o responsável por diferenciar aquilo que era público do privado, doméstico ou familiar, atribuindo ao bem público o atributo de ser o bem do povo, isto é, compondo uma reunião de pessoas que se voltam em prol de um bem comum ou do direito de todos (LAFER, 1989).

Em adendo, na antiguidade grega, a composição do corpo cívico se dava por meio do governo da *pólis* no espaço público, comum. Nesse sentido, a esfera do público era construída pela liberdade política de participação de todos os cidadãos, e as decisões comuns caberiam a toda comunidade ali reunida. Mesmo com a exclusão das mulheres, crianças, escravos e estrangeiros, “na Grécia antiga a política era assunto de todos os cidadãos” (SILVA, 2014, p. 2) e, portanto, havia o início da estrutura republicana ali representada.

De certo, o conceito de república representa uma abertura da participação cívica, bem como “simbolizada na formulação de uma terminologia claramente popular”. Nessa toada, “a vitalidade de um conceito depende de sua integração na práxis social”, isto é, o conceito nos remete à realidade histórica, a um objeto específico e a um contexto vivido. Consoante a esse entendimento, “a decodificação desse sistema nos permite a reconstrução do imaginário coletivo, das ideologias, dos hábitos e valores relativos à sociedade que o engendrou e às suas formas de permanência em outros contextos históricos”. Em consequência, os fundamentos básicos da república contemporânea foram embasados no modelo de democracia grega (LEITE, 2020, n.p.).

Com efeito, partindo do *consensus juris* ciceriano, isto é, consciência republicana do direito coletivo que não seja comprometida pela violência e arbítrio, desemboca na confecção de uma Constituição, carta emanada de um Poder Constituinte livre e soberano, a que Kant atribuiu “a ideia reguladora da razão prática, necessária para estabelecer um estado de direito.” (LAFER, 1989, p. 216).

Todavia, mesmo diante do apogeu da república, a democracia se concretizou nas Cartas Constitucionais “somente após a revolução capitalista e depois de um período ‘liberal’ – o século XIX”. Antes disso, o paradigma democrático parecia ser algo impossível de ser arguido e, desse modo, impunham limitações à cidadania como forma de controlar a virtude dos cidadãos na comunidade ideal de república. Dado isso, foi a expansão da classe média concomitantemente ao capitalismo que viabilizou a propagação do liberalismo nas novas Constituições, tendo como consequência um terreno fértil para a democracia (PEREIRA, 2005, p. 79). Era a importância do Direito para o combate aos arbítrios – o império positivista das leis como forma de limitar o poder (LAFER, 1989).

É com base nisso que “quando o liberalismo desafiou o republicanismo no século XVIII, não o fez em nome da igualdade política – o princípio plebeu – mas da liberdade, uma vez que as duas correntes concordavam em rejeitar a democracia”, de forma a não possibilitar a participação de todos os cidadãos, sejam eles diferentes quanto ao sexo, educação, etnia, dentre outros (PEREIRA, 2005, p. 78-79).

Em que pese as primeiras cartas constitucionais disporem no seu bojo princípios liberais e federativos, havia um abismo que separava a letra da lei das práticas políticas no Brasil. Rui Barbosa critica o *establishment* republicano por contemplar no seio as políticas dos governadores e a centralização de poder no Executivo federal, descambando em um processo de corrupção e degeneração do estado republicano brasileiro (CINTRA, 2016).

No tempo contemporâneo, não é diferente. As tendências despóticas são intrínsecas ao poder político e, como aduz os pensadores como Montesquieu, Madison, Hamilton e, já no início do século XIX, Benjamin Constant, o poder ilimitado é o principal traço desses regimes. Por conseguinte, “a boa ordem política no registro liberal dependeria de um conjunto de mecanismos institucionais celebrados na *fórmula freios e contrapesos*, cuja função seria precisamente limitar o poder, impedindo que ele se convertesse em tirania” e ferisse os direitos fundamentais, ou seja, não se trata de desvendar a origem do poder, mas a forma na qual ele é exercido (CINTRA, 2016, n.p.).

Em contrapartida, Rousseau, no seu livro *Contrato Social*, registra a dificuldade da comunidade política do povo em se reunir em assembleia para discorrer sobre todas as questões comuns, por isso, coloca uma figura externa em prol desse propósito: o governo. Todavia, o governo não pode ser confundido com os seus governantes, haja vista que esses últimos desempenham poderes dados pelo soberano e limitados por ele. Os representantes são, antes de mais nada, representantes do povo. Dessa maneira, se o povo não ratifica uma lei, ela é nula de pleno direito (ARAÚJO, 2000).

Observa-se que a tradição republicana de maneira geral compreende de um lado a comunidade política e, de outro, o governo. O problema está quando o governo, cuja titularidade é externa, tenta assumir o controle e usurpar o papel atribuído ao soberano (ARAÚJO, 2000), que no sistema democrático atual é exercido pelo povo.

Porém, conforme Massini Correias (2016), no que diz respeito à liberdade dos cidadãos – um dos principais fundamentos republicanos –, Rousseau condiciona à vontade geral dos integrantes do Estado, ou seja, *à lei da maioria*. Isso é um artifício perigoso para desconfigurar o próprio

papel autônomo que a república prega e a separação de poderes que garante o controle do poder. Sobre isso, preceitua Rosler:

Aqui Rosler conclui que esta concepção positiva da liberdade resulta potencialmente perigosa, já que identifica a liberdade com uma racionalidade valorativa-substantiva, que poderia legitimar qualquer tipo de interferência com o arbítrio dos seres humanos. Frente a estas alternativas, aparece claramente melhor a concepção republicana de liberdade, que se encontra em uma situação intermediária entre a liberdade negativa e positiva, de modo que a negativa rechaça a interferência com a autonomia, sempre que se tratar de uma interferência arbitrária. Do mesmo modo que a positiva será uma liberdade valorativa e não meramente física, destinada a evitar a dominação arbitrária de outra pessoa e ser possível a realização de uma vida plena (MASSINI CORREAS, 2016, p. 87, tradução nossa).

Logo, reflete-se que não ter um sistema de equilíbrio dos poderes significa viver em uma sociedade em que o estado de exceção é o *modus operandi* da república, ferindo as liberdades civis, o direito da imprensa e o direito de reunião, sob supostas “acusações” durante o governo (CINTRA, 2016). “Tudo ocorre como se a Constituição tivesse sido concebida tendo em mente o estado de exceção, e a energia republicana não passasse de um estado de exceção represado” (MATOS, 2003, p. 51). Sendo assim, ante à precariedade das instituições no controle mútuo entre os poderes e à minimização da supremacia constitucional por governantes que buscam o proveito próprio, Rui Barbosa entende que esses fatores colocam em xeque a democracia e o pluralismo e deturpam a “voz do povo” (CINTRA, 2016).

Nesse entender, Rui Barbosa salienta que se vive em uma democracia “esfarrapada”, pois não há limites institucionais para o exercício do poder:

Um dos principais traços do desvirtuamento da República brasileira dizia respeito ao fato de que aqui as classes dirigentes encontravam débeis limites institucionais para o exercício do poder político. Exemplo disso era o poder quase ilimitado do Executivo federal e seus aliados nos estados. Rui denunciava que o princípio da divisão de poderes, tal como previsto na Constituição de 1891, vigorava de modo muito precário no país e, com frequência, os governos extra-

vasavam suas competências institucionais, cooptando o Congresso e o Judiciário, limitando as liberdades civis, perseguindo opositoristas ou intervindo violentamente para derrubar os governos estaduais considerados adversários. Se o Poder Executivo não encontrava conecção nos outros poderes da República, o que tínhamos na prática, dizia Rui, era uma “democracia esfarrapada” (CINTRA, 2016, n.p.).

Agrava-se a isso a chegada da doutrina neoliberal no contexto político latino-americano e mundial, como uma reforma administrativa que tinha como objetivo superar a crise política e fiscal decorrente, no Brasil, da dívida externa (SALLUM JR., 1999). Conforme depreende Carinhato (2008, p. 37), “essa opção metodológica de conjugar política social e questões do campo político e econômico” resultou em uma exaltação do liberalismo econômico e do *homo economicus*, fundamentando uma proposta de liberdade da iniciativa privada sem nenhuma intervenção estatal.

Já para Sallum Jr. (1999, n.p.), nessa crise de hegemonia, os representantes se distanciaram dos representados, “que se fracionaram e polarizaram em torno de interesses e ideias distintos”. E se esqueceram do real significado histórico-cultural do termo “república” e das lutas sociais que marcaram a sua formação.

### **3 OS DESAFIOS ENFRENTADOS PELA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA**

O regime político democrático se tornou vigente no século XX através da implementação do sufrágio universal. A partir de então, as mudanças no cenário político não pararam, desde a consolidação da democracia liberal até a democracia social, e hoje, com a democracia deliberativa ou constitucional (PEREIRA, 2005).

No contexto atual, a cidadania democrática é composta, de acordo com Cícero Araújo, por três ideários normativos: civismo, pluralismo e plebeísmo, que correspondem, respectivamente, às tradições republicana, liberal e democrática (PEREIRA, 2005).

A matriz republicana se ergueu nos moldes do civilismo, pela aristocracia. Na antiguidade clássica, mesmo Atenas tendo a opção pela de-

mocracia ao invés da oligarquia de privilégios, Aristóteles entendia que a aristocracia era o regime ideal. Já “na república romana, a ideia de que a sociedade deveria e poderia ser governada por cidadãos dotados de virtudes públicas ganhou aceitação”. A partir disso, Cícero e Maquiavel, mesmo apartados por quinze séculos, apesar das adversidades, compartilhavam desse entendimento (PEREIRA, 2005, p. 78).

Enquanto isso, os filósofos políticos do século XVIII, como Montesquieu, Harrington e Madison, “embora atraídos pelo liberalismo, ou como Rousseau, interessado em democracia, permaneceram essencialmente republicanos aristocráticos”, porém, não mais vinculados a uma aristocracia hereditária, mas à econômica. Por isso Rousseau fazia a distinção de república e democracia, haja vista que a república ideal tinha severas limitações à entrada de novos cidadãos (PEREIRA, 2005, p. 78).

No entanto, com a ascensão capitalista e da classe média, tais restrições não eram mais politicamente viáveis, e o liberalismo desafiou o republicanismo por meio do princípio da liberdade. Somente nesse momento a democracia e o sufrágio universal foram implementados nos Estados-nação. Ocorre que o ideal liberal que ergueu os alicerces democráticos era regido pela conveniência política e comercial da propriedade e do mercado. Por isso, continuavam “presos a uma abordagem elitista, antiplebeia, da democracia”. A democracia, nada mais era, do que as oligarquias novamente no poder, dessa vez, eleitas pelo voto popular (PEREIRA, 2005, p. 79).

Desde o tempo das oligarquias no Brasil, a imprensa estava submissa à política e aos políticos. O seu papel cívico de instruir a sociedade transmitindo uma opinião pública nacional com autonomia já não imperava mais. A liberdade de imprensa estava resumida em apenas divagar a respeito dos interesses da oligarquia, manipulando o eleitorado a manter o *status quo* republicano e desviando verbas públicas em proveito próprio. Faltava liberdade na república, faltava democracia (CINTRA, 2016).

Segundo Ferrajoli, a liberdade é dividida em: liberdades-imunidades, que são aquelas que promovem a imunidade a interferências ou impedimentos, e as liberdades-poderes, que são aquelas entendidas como

*faculdades agendi*, dentre elas a liberdade de reunião e a liberdade de imprensa. Ademais, Ferrajoli trata que a liberdade de imprensa e informação, na Itália, foi a primeira a ser atacada por arbitrariedades e abusos de poder. Isso tudo porque há uma confusão ideológica na tradição liberal entre liberdade de informação e propriedades do meio de informação. Dessa maneira, aqueles que detêm o poder comercial e propriedade da mídia querem se sobrepor aos direitos fundamentais. A liberdade de informação, em vez de limitar e controlar o poder, é, portanto, limitada e controlada. Esse problema é referente ao futuro da democracia não apenas na Itália, mas na maioria dos países, com a crescente padronização das informações (FERRAJOLI, 2008).

Mas é sobretudo a noção de liberdade que é minada pela ideologia neoliberal e populista, bem como a falta de um conceito sólido de república que determina a ausência de limites aos poderes econômicos e políticos da maioria. A partir disso, inicia o processo de privatização da coisa pública e se materializa na apropriação dos canais de informação, violando o pluralismo informativo (FERRAJOLI, 2008).

Mediante esse processo, a liberdade de informação passa a ser um produto do mercado, perdendo o seu caráter de garantia e direito fundamental. Veja que, de um lado, prejudica o direito de imprensa, isto é, o direito de expressar opiniões e difundir informações, essencial ao caráter liberal de um sistema político. E, de outro, interfere no direito de informação, direito de todos os cidadãos e pressuposto da democracia (FERRAJOLI, 2008).

Ataques contra a liberdade de imprensa são apenas o primeiro passo. No passo seguinte, a guerra contra as instituições independentes frequentemente mira fundações, sindicatos de trabalhadores, *think tanks*, religiosas e outras organizações não governamentais (MOUNK, 2019, p. 59).

O que ocorre em alguns países é a insurgência de regimes abertamente autoritários e a emergente concentração econômica e dos meios de informação. Tudo isso se inicia com a confusão teórica da concepção de liberdade e de república em uma concentração monopolista no ideário nacional. Os impérios midiáticos são o maior problema atual da democracia,

pois há um exponencial aumento de informações homologadas a um nível mundial. Há um verdadeiro quarto poder, uma dimensão dominadora dos interesses privados pelos interesses públicos (FERRAJOLI, 2008).

Nesse proceder, a simbiose entre a doutrina jusnaturalista e contratualista do constitucionalismo moderno e a doutrina romana-civilista repercutiu na falácia de que liberdade era sinônimo de propriedade. Conquanto reflexo dos pressupostos de Locke, isso generalizou o termo “propriedade” como um direito subjetivo à imunidade, à liberdade e a haveres, bem como “abriu vista à distorção da ideia genérica de direito de propriedade como algo ilimitado juridicamente” (COPETTI, 2016, p. 38).

Mediante isso, a liberdade passou a ser vista como um poder e um poder ilimitado, vinculado ao mercado e ao interesse privado, se contrapondo, sobremaneira, ao ideário democrático. Ergueu-se como se liberalismo e democracia fossem termos antagônicos, porém, enquanto a democracia abre espaço para que o cidadão participe da esfera pública, o liberalismo “estabelecia limites ao estado em nome dos direitos de liberdade, compreendendo que o poder se limitava ao poder público e não também aqueles direitos-poder que eram os direitos de autonomia privada” (COPETTI, 2016, p. 41).

Nesse sentido, na medida em que os direitos fundamentais, universais e indisponíveis, os quais incluem a liberdade, são normas tético-deônticas, os direitos patrimoniais são normas hipotético-deônticas, por serem singulares e disponíveis. Logo, o direito de propriedade não é um direito fundamental, visto que há uma diferença substancial e excludente entre esses conceitos, de forma que o direito fundamental à liberdade é que confere a garantia de usufruir, em igualdade de condições, da propriedade (COPETTI, 2016).

A partir da compreensão de que os direitos fundamentais sociais se traduzem em exigência moral, argumentos que suscitem a questão da “reserva do possível” seriam de segunda ordem e, na verdade, procuram apenas tangenciar a questão dos direitos sociais para retirar-lhes, ou, ao menos, reduzir-lhes a efetividade (COELHO, 2017).

Acrescenta ainda o autor que tais direitos não poderiam, em tempo algum, estar sujeitos a “negociações políticas” (COELHO, 2019).

Partindo dessa premissa, pode-se inferir que o poder econômico é um dos fundamentais responsáveis pelo enfraquecimento da própria esfera privada. Por esse contexto, visando a fortalecer o Estado de Direito, deve-se limitar o poder da maioria, ou qualquer poder que ouse ser ilimitado, por meio da consolidação de uma democracia formal e substancial, pautada nos direitos fundamentais e na rigidez constitucional fruto do pós-Segunda Guerra Mundial (COPETTI, 2016).

O problema maior na concretização de uma democracia forte ocorre porque enquanto a república é uma construção romana que impõe àqueles que mandam o dever de obedecer, de estar sujeito aos mesmos direitos impostos legalmente e de sofrer limitações, na democracia, de outro modo, há um problema constitutivo, pois desemboca em uma dificuldade de opor direitos/deveres, assim como Hobbes argumenta no capítulo XIV do *Leviatã* (RIBEIRO, 2008).

A concepção de democracia perpassa por uma análise interdisciplinar e também de vários atores sociais. Por isso, o Direito, o Estado e a sociedade vêm sofrendo, nos últimos anos, constantes e significativas mutações em todo o mundo. O Direito e os tribunais constitucionais passam a ter protagonismo, pois, em alguns ramos do Direito, é possível verificar as mudanças com mais facilidade, especialmente quando analisamos a efetividade das normas constitucionais e as confrontamos com as decisões dos tribunais constitucionais de diversos países (COELHO, 2021).

A democracia visa a atender os desejos das massas – há muito tempo sendo sinônimo de posse/propriedade – ou mesmo em detrimento da conquista de direitos humanos, esquecendo-se do seu verdadeiro cerne constitutivo que é o poder do povo. Desse modo, existe democracia não com o fim de saciar a fome ou respeitar os direitos, e sim porque o povo é o detentor do poder. “Não é que a fome e a violência sejam problemas menores, mas é que em princípio podem ser superados em registros políticos não democráticos, de um Estado de Direito aristocrático, ou ainda de um governo populista e autoritário” (RIBEIRO, 2008, p. 21).

“Uma democracia sem república não *kratos*, é simples populismo distributivista”. Há um problema na autonomia, na gestão dos poderes, e isso

impede a consolidação democrática, pois, para haver democracia, necessita-se da república, isto é, é preciso haver uma democracia que seja não apenas política, porque senão transforma-se em uma “heteronomia das multidões”, como é visto atualmente. “A solução republicana vigia para os membros do Senado”, já que ainda persistia a moralidade republicana, mas hoje encontra-se de “mãos atadas”. Logo, com vistas a atingir esse propósito, deve-se frear o poder ilimitado, com o povo como condutor das decisões, tendo em vista que os limites substanciais estão impostos nas Constituições, cujos direitos fundamentais encontram-se positivados (RIBEIRO, 2008, p. 23).

Há uma retomada contemporânea do termo “república”. Isso ocorre porque há um aguilhão crítico por detrás das interpretações desse conceito. Atualmente, radicalizou-se as aspirações liberais, as quais estão voltadas para questões mercadológicas e à esfera de interesses privados, retraindo o espaço público e o espaço social com uma agressividade ultraliberalista dos neoliberais ou neorepublicanos, que buscam satisfazer o apetite dos indivíduos. Para retomar o ideal democrático, é preciso retomar a densidade da esfera do comum, “da ação coletiva e da solidariedade política” (CARDOSO, 2008, p. 30).

Na despolitização do político, a economia traz consigo a figura do especialista competente, e o que resta do ideário da liberdade transfere-se para o consumo: a liberdade do consumidor depende da hierarquia das mercadorias a que pode ter acesso, desviando-o dos assuntos comuns à pólis e da organização da vida coletiva. Frustrações e decepções passam ao domínio do privado, incapazes de encontrar sua expressão política (MATOS, 2003, p. 48).

A democracia contemporânea é induzida pela globalização econômica. Há “uma liquidação do político pela economia”. Percebe-se no seio democrático atual uma predominância de conceitos pré-modernos, modernos e pós-modernos. O primeiro corresponde à figura da moral e da religião influenciando o Direito, na medida em que a ordem social se via estática; o segundo corresponde ao individualismo possessivo e o poder de mercado fruto do capitalismo emergente; e no terceiro, o Estado deixa de ser o garantidor dos direitos sociais e civis. Por tudo isso, houve um enfraqueci-

mento da dimensão simbólica da lei, do pluralismo e a perda do sentimento de pertencimento a uma tribo (MATOS, 2003, p. 48).

O poder econômico desqualifica as instituições políticas e democráticas de representação social, bem como coloca, conforme Schmitt, em descrédito o parlamento, ou seja, faz da corrupção um bode expiatório para conseguir colocar a classe política como suspeita. Perde-se, com isso, a garantia de legitimidade das leis e faz, hobbesianamente, com que prefira a troca da liberdade por segurança (MATOS, 2003).

Essa situação é ainda mais agravada com a virtualização da comunidade humana, que começou com o telefone e a televisão, e terminou com a internet, que ampliou o processo de desterritorialização e a criação de um *cyber space*. Do ponto de vista ontológico, a internet não cria um novo espaço a não ser ela mesma, isto é, uma rede mundial de computadores que transmitem interações humanas. Mas, fenomenologicamente, “a Internet altera de inúmeras maneiras as experiências de interação humana” e modifica o mundo físico no qual se vive, tudo isso associado ao processo de virtualização. Nesse sentido, como a política faz parte de interações humanas territoriais e não podendo alçar um diâmetro universal, o que ocorreria se a política, que outrora era circunscrita a um determinado território, se virtualizasse? (EISENBERG, 2003, p. 496).

O espaço virtual gera uma zona, onde as leis soberanas nacionais não imperam ou têm sua operacionalização dificultada. Justamente por ser um ambiente de intercâmbio global de informações, em que há uma rápida difusão de ideias a um número indeterminado de pessoas, sem estar atrelado a um território, dificulta a fiscalização e a implementação dos direitos fundamentais e das garantias legais constitucionalizadas nesse espaço. A soberania nacional dentro de uma aldeia global virtual fica ameaçada. A virtualização permitiu que influências internacionais opinassem em espaços públicos e políticos nacionais, a seu bel prazer. Isso porque a liberdade de expressão é incondicionada, e o poder político fica a mercê da difusão em massa de pensamento, adstrito ao sistema de dados dos operadores de aplicativos. A democracia contemporânea sofre de um problema prático do poder ilimitado da economia no

ambiente virtual e como isso repercute no cenário político atual (EISENBERG, 2003).

A internet foi programada para ser um recurso horizontal de interação, uma vez que conferiria uma nuance comunitária. Todavia é efetivamente manipulada por “instituições públicas e privadas que imprimem sobre ela regras e hierarquias bastante similares àquelas que estruturam a complexidade da vida urbana no mundo contemporâneo”. Em outras palavras, há um relativo grau de independência da internet de uma esfera pública, pelo aprimoramento dos meios de comunicação de massa, tomando uma proporção de aldeia global. Nesse sentido, pergunta-se: “são as interações pessoais de cada um que se globalizam através dela?” ou as intenções de uma maioria? Vemos que a aparente neutralidade nas interações não é real, mas até onde vai o real dentro de um ambiente virtual? São esses questionamentos que nos fazem pensar o impacto que a internet proporciona na perspectiva da vida política das sociedades modernas (EISENBERG, 2003, p. 498).

#### **4 O POPULISMO COMO DESARCUTILADOR DA REPÚBLICA E DA DEMOCRACIA**

Viver sob uma república pressupõe que qualquer decisão, mesmo que majoritária, só é correta ou democrática se sofrer controle ou limitação. É o condicionamento à lei vigente e sancionada conforme o procedimento legal. Dito isso, é válido inferir que o conceito de povo é demasiadamente importante para deter o populismo (MASSINI CORREAS, 2016).

Cumprе salientar que, segundo Massini Correias (2016), o inimigo natural e interno do republicanismo é o cesarismo, que corresponde ao intento de Júlio César em Roma de instaurar uma ditadura perpétua. É a tendência de dominação, de corrupção, de unanimidade e de um governo autoritário, que também compõe os adjetivos de um governo populista.

Diante desse cenário, a república contra-ataca com conceitos como liberdade e povo. Liberdade aqui entendida como a superação da falácia da liberdade como dominação e a consagração do governo das leis. Já a palavra “povo” não pode ser avocada como um relato populista de manipulação e

usufruto ilimitado do poder. Sendo assim, o perigo está na utilização da mesma palavra para vários significados, sem consciência da sua diversidade semântica, o que conduz a erros de argumentação no debate político (MASSINI CORREAS, 2016).

Foram esses erros na interpretação que levaram os cientistas políticos a acreditarem que uma vez consolidada a democracia, não haveria retrocesso, que a democracia caminhava em um processo de sentido único. Todavia, a pressão da globalização, a força do mercado, as desigualdades econômicas e os medos identitários abriram margem para a ascensão da ideologia populista, que usa dos mecanismos da própria democracia para provocar a sua destruição (MASSINI CORREAS, 2016).

Eleições livres e justas, liberdades cívicas, direitos humanos e Estado de Direito sempre foram valores inquestionáveis. E mais do que isso, a democracia era o único sistema internacionalmente aceito como legítimo (MASSINI CORREAS, 2016). Mas, com os problemas advindos da globalização e do acúmulo de riquezas, a população buscou conforto em promessas emitidas por populistas.

Segundo Villa (2000, n.p.), a principal característica da liderança populista recorre ao clássico instrumental weberiano, como aquela autoridade que emana carisma, “que estabelece um contato direto com as massas prescindindo das mediações de partidos ou de outras organizações”, atribuindo somente para si aspirações de sanar o débito social com as classes excluídas, combinando elementos de dominação, por meio da volta do nacionalismo e amor à bandeira, bem como “de manipulação das classes populares com experiências que incluem um alto conteúdo identificador”.

Foi dessa forma que aconteceu na Venezuela, com Chávez, que tentou transformar a tentativa de golpe em 1992 em um ato heroico de sacrifício pelas massas. Ele conseguiu a identificação do povo, não apenas pelo carisma, mas pelo sentimento de mudança da conjuntura tradicional de poder. Foi traduzir o desejo popular de ruptura profunda em seu discurso e se promover através do descontentamento com as elites (VILLA, 2000).

Assim como o chavismo, muitos governos populistas na América Latina manipularam os recursos simbólicos, a aversão aos outros partidos e

o amor à pátria para o seu projeto de poder. O “uso da figura de Bolívar permite que tal símbolo da nacionalidade venezuelana se transforme numa fonte de legitimidade e de autoridade de um ator político individual”, bem como colocou o governante numa posição de líder religioso. Porém, desde o início, Chávez já mostrava sua vocação ao autoritarismo nas pequenas aparições em público. Em outras palavras, já sinalizava o amadurecimento do seu projeto de longo prazo (VILLA, 2000, n.p.).

Sob a justificativa do combate à corrupção, começou a combater a imprensa, a “refundar” as instituições, a formular outra Constituição, a tirar a autonomia de órgãos como o Poder Judiciário e a dissolver o Congresso. Essas estratégias de implementação de um totalitarismo aconteceram aos poucos, de forma velada. Inicialmente, a legitimidade dessas ações foi respaldada por meio da doutrinação da população através do controle da imprensa. Foi disseminada a ideia de combate à antiga elite oligárquica que oprimia as classes menos favorecidas. Após, em busca do “bem comum”, foi feito “um laboratório político no qual a consulta popular ou democracia plebiscitária” era a regra. Ou seja, como as decisões eram submetidas à consulta popular, justificava-se, por esse motivo, a manutenção do seu caráter democrático e, dessa forma, a oposição seria um inimigo que não permitia o crescimento do regime democrático (VILLA, 2000, n.p.).

Sob esse ponto de vista, Rousseau (2020) adverte que a consulta popular é um mecanismo válido, mas questiona: pelo simples fato de ser a voz do povo, pode consubstanciar legitimidade de decisões que contrariem o ordenamento jurídico vigente? Não. É por isso que o sistema liberal encontra o seu fundamento na limitação do poder, sobretudo o poder que é exercido pelo povo.

Apesar de soar paradoxal o poder ser do povo e, ao mesmo tempo, ser restringido visando ao bem do povo, é esse mecanismo de equilíbrio que garante a legitimidade estrutural do sistema democrático, visto que há uma linha tênue para sair de um sistema democrático, atingir a usurpação do poder e agir em benefício de uma classe determinada, de modo a subjugar direitos agregados constitucionalmente (ROUSSEAU, 2020).

Doravante, “a promessa de dar livre expressão à voz do povo é característica central do populismo.” Os governantes apelam para o povo para conseguir apoio para eleger determinada classe ou para promover ideias, em detrimento de outra convicção política ou de outro grupo social. Por intermédio dessa jogada retórica, eles reivindicam para si o monopólio moral da representação por meio do apoio popular, consagrando-se o único que consegue satisfazer a vontade popular e que luta contra a opressão do anseio geral. E, certamente, Donald Trump quis expressar exatamente isso quando afirmou: “A única coisa importante é a unificação do povo, porque os outros não significam nada.” (MOUNK, 2019, p. 56).

Os populistas são parciais desde o momento em que concorrem às eleições, dirigindo ira a segmentos éticos ou religiosos diferentes, que, para eles, não correspondem ao povo real. Como consequência, atingem as instituições que os defendem e ameaçam a sua existência, principalmente se ousarem questionar sua representação como legítima. Com frequência, a guerra às instituições independentes inicia com o ataque à liberdade de imprensa, com o objetivo de dominar o conteúdo das mídias sociais e veicular apenas atributos favoráveis à sua permanência (MOUNK, 2019).

Portanto, não há como negar a coesão entre liberalismo e democracia, não apenas em virtude de difundir a vontade popular e da adesão de um Estado de Direito, mas também se atrela à proteção aos direitos individuais, assegurando que os ricos não sejam desleais com os desfavorecidos. Com efeito, as eleições só podem ser consideradas justas se houver autonomia da imprensa para criticar (de forma honesta e proba) e quando os direitos individuais das minorias forem respeitados. Outrossim, uma democracia sem liberdade é uma “democracia sem direitos” e, em decorrência disso, constitui uma tirania da maioria. Em contraste, “direitos sem democracia” representam o povo sem voz e a exclusão da vontade popular (MOUNK, 2019).

Por conseguinte, a Constituição representa o documento hábil para cumprir a meta democrática de organização do Estado, distribuição e separação dos poderes, reconhecimento dos direitos fundamentais e exclusão da arbitrariedade do poder, porque ela nasceu com esse intuito. Logo, não adianta ser calcada como norma no seu aspecto formal e se esquecer do

conteúdo, do aspecto substancial, que confere a ela a qualidade democrática (ROUSSEAU, 2020).

## 5 CONCLUSÃO

O presente artigo buscou estabelecer as bases da democracia por meio da averiguação do real conceito de república. Nesse limiar, foi possível perceber que, para construir a epistemologia de um instituto, faz-se necessário trazer à baila os âmagos históricos, fenomenológicos e sistemáticos.

Partindo dessa análise conjunta, a república nasceu da cultura greco-romana, mas não tinha o impacto ontológico que tem hoje. Mesmo representando “coisa pública” – interesse comum do povo – e trazendo em seu seio a autonomia das instituições e a descentralização do poder, ainda permanecia nos moldes oligárquicos do Antigo Regime. Somente com a Revolução Francesa e Americana, envolta nos ideais liberais capitalistas, o ideal republicano assume um viés democrático, que se distingue pela forma de governo que garante as liberdades públicas e a soberania popular.

Por meio desses fatores, a república passou a ser um componente inerente à democracia, e sua congruência parecia forte o suficiente para nunca retroceder. Porém, com o advento da globalização e do comércio a nível global, ocorreu uma distorção factual desse conjunto signficante: a liberdade pregada pelo ideário republicano torna-se um liberalismo possessivo, que subverte os valores igualitários e o caráter de direito fundamental, que é protegido constitucionalmente, em benefício de valores econômicos.

Nesse ínterim, observa-se que o poder de mercado consegue descaracterizar o termo “república” e remeter ao interesse neoliberal consumerista. Nesse sentido, a economia torna-se um poder ilimitado que não pode ser mediado pelo Estado ou regrado por qualquer outro poder. O equilíbrio de forças fica prejudicado, e uma nova ameaça ao regime democrático-republicano surge – dessa vez, não por meio da monarquia ou oligarquia, mas sim por um poder que se assemelha no aspecto dominador: o poder de mercado.

Isso tomou proporções maiores com a chegada da internet e do fluxo de informações em massa, já que o poder econômico foi expandido e maximizado a uma escala global. O povo se deparou com uma democratização

do livre arbítrio e com o alcance da informação, no entanto, ao mesmo tempo, viu os seus dados serem roubados pelas grandes empresas e utilizados para melhor atender aos seus interesses privados. Isso sem considerar o uso crescente das *fake news*. Como conter esse mecanismo de manipulação? Onde está a esfera pública? A coisa pública ou república perdeu o seu posto soberano com a desterritorialização provocada pelo meio virtual e, nesse sentido, a democracia viu-se coagida por novos atores do cenário político: os populistas.

Vale destacar que o governo populista não é uma invenção recente, mas é possível perceber em diversos países que, a cada eleição, essa conjuntura política nociva assume o protagonismo das eleições e dos respectivos governos, caso eleitos.

O que se vê, na verdade, é uma autofagia da democracia, isto é, a pretexto de assegurar direitos fundamentais, acaba por violá-los. Isso sem considerar o efeito nefasto da corrupção, do nepotismo cruzado, do aparelhamento da máquina pública para fins particulares ou do próprio grupo político. Vale frisar que sem direitos e sem liberdade, jamais será garantido o Estado Democrático. Não raro, o povo que elegeu um populista sofre em suas mãos por não gozar dos direitos fundamentais provindos de lutas sociais e que estavam protegidos constitucionalmente. De um lado, a rigidez constitucional não conteve o avanço de governos autoritários, sobretudo quando há a dissolução do Congresso. De outro, diversas instituições foram aparelhadas e, portanto, desacreditadas pela corrupção. Diante de todo o contexto, é possível concluir que se vive em uma Era em que a democracia e a república precisam ser revisitadas para conseguir sobreviver a esses predadores. Da mesma forma, mostra-se necessário e urgente estabelecer uma releitura da relação entre o Estado, o Direito e a sociedade.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cícero. República e Democracia. São Paulo: Lua Nova: Revista de Cultura e Política, no.51, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452000000300002>

BODIN, Jean. *Les Six Livres de la République – Livre Premier*. Tradução de José Carlos Orsi Morel. São Paulo: Coleção Fundamentos do Direito, Ícone Editora, 1 ed., 2011.

CARDOSO, Sérgio. *Pensar a República*. Capítulo: Democracia versus República: a questão do desejo nas lutas sociais. Belo Horizonte: Editora UFMG. Organizador: Newton Bignotto, 2 ed., 2008.

CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, Reforma do Estado e Políticas Sociais nas Últimas Décadas do Século XX no Brasil. São Paulo: *Aurora*, ano II, número 3, 2008. Disponível em: [https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/aurora\\_n3\\_misclanea\\_01.pdf](https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/aurora_n3_misclanea_01.pdf).

CINTRA, Wendel Antunes. Liberalismo, Justiça e Democracia: Rui Barbosa e a Crítica à Primeira República Brasileira (1910-1921). São Paulo: *Lua Nova: Revista Cultura e Política*, no.99, 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452016000300201](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452016000300201).

COELHO, Claudio Carneiro B. P. *Teoria do Pêndulo Econômico-hermenêutico: uma releitura da relação entre estado, direito e sociedade em tempos de (pós) crise*. Rio de Janeiro: University Institute Editora. 2021.

\_\_\_\_\_. *Ainda é possível falar em Direitos Sociais?* In Manuel Monteiro Guedes Valente (coord). Os desafios do Século XXI. Violência, criminalização, consenso, tutela digital e laboral. Coimbra: Almedina. 2019.

\_\_\_\_\_. *Neoconstitucionalismo e Austeridade Fiscal: confronto constitucional-hermenêutico das cortes constitucionais do Brasil e de Portugal*. Salvador: Juspodivm. 2017.

COPETTI, Alfredo. *A DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL sob o olhar do garantismo jurídico*. Empório do Direito, 2016.

EISENBERG, José. Internet, Democracia e República. Rio de Janeiro: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 46, no 3, 2003, pp. 491 a 511. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/dados/v46n3/a03v46n3.pdf>.

FERRAJOLI, Luigi. *Democracia y garantismo*. Edição de Miguel Carbo-nell. Madrid: Editora Trotta, 2008.

LAFER, Celso. O significado de república. Rio de Janeiro: *Estudos Históricos*, vol. 2. n. 4, 1989, p. 214 ·224. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2286/1425>.

LEITE, Gisele. À procura da definição de República. Porto Alegre: *Lex Magister*, 2020. Disponível em: [http://www.editoramagister.com/doutrina\\_28028690\\_A\\_PROCURA\\_DA\\_DEFINICAO\\_DE\\_REPUBLICA.aspx](http://www.editoramagister.com/doutrina_28028690_A_PROCURA_DA_DEFINICAO_DE_REPUBLICA.aspx).

MASSINI CORREAS, Carlos I. NOTAS SOBRE REPÚBLICA Y POPULISMO. *Philosophia*, v.76, n.2, 2016, p. 85 a 97. Disponível em: <http://revistas.uncuyo.edu.ar/ojs/index.php/philosophia/article/view/1856/1352>.

MATOS, Olgária. Modernidade: república em estado de exceção. *REVISTA USP*, São Paulo, n.59, p. 46-53, 2003. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/13275>.

MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia – Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. Tradução de Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. Ebook. Companhia das Letras, 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser-. Democracia Republicana e Participativa. *Novos Estudos Cebrap*, 71, 2005: 77-91. Disponível em: [http://bresserpereira.org.br/papers/2004/04-85democraciarepublicana\\_participativa-cebrap.pdf](http://bresserpereira.org.br/papers/2004/04-85democraciarepublicana_participativa-cebrap.pdf).

RIBEIRO, Renato Janine. *Pensar a República*. Capítulo: Democracia versus República: a questão do desejo nas lutas sociais. Belo Horizonte: Editora UFMG. Organizador: Newton Bignotto, 2 ed., 2008.

ROUSSEAU, Dominique. *Sistema do Direito, Novas Tecnologias, Globalização e o Constitucionalismo Contemporâneo: desafios e perspectivas*. Capítulo: Constitucionalismo e Democracia. Organização: Wilson Engelmann. Rio Grande do Sul: Casa Leira, 2020.

SALLUM JR, Brasílio. O Brasil sob Cardoso - neoliberalismo e desenvolvimentismo. São Paulo: *Tempo social*, vol.11, no.2,1999. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20701999000200003](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20701999000200003).

SILVA, Matheus Barros da. Pólis e Política: A Busca pela Ação na Grécia Antiga. Oficina do Historiador, Porto Alegre, *EDIPUCRS, Suplemento especial – I EPHIS/PUCRS*, 2014, p.434-448. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/oficinadohistoriador/article/view/18992>.

VILLA, Rafael Duarte. Venezuela: o projeto de refundação da república. São Paulo: *Lua Nova: Revista Cultura e Política*, no.49, 2000. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452000000100008>.

# A COVID-19 COMO PRODUTO DE UMA CRISE SOCIOAMBIENTAL

**Lohanna Coser Bitti**

Doutoranda pela Universidade John Kennedy (UK). Registradora de Imóveis e Tabeliã no Estado do Pará.

**Luiz Eduardo Cucci Gayoso Fernandes**

Mestre em Direito pela Universidade Veiga de Almeida (UVA). Advogado.

Submetido: 04/04/2022

Aprovado em: 04/04/2022 e 07/04/2022

**RESUMO:** O surgimento de uma pandemia como uma possível reação da Terra, enquanto organismo vivo, às diversas agressões do homem aos ecossistemas existentes. Outrossim, o trabalho objetiva uma análise da COVID-19 não apenas sob o aspecto do vírus, mas sim dentro de um contexto ambiental de surgimento da doença, bem como sua repercussão na vida em sociedade, dando ênfase a chamada “injustiça ambiental”, em que grupos específicos carregam um ônus maior do avanço tecnológico e do consumo ilimitado. A metodologia tem alicerce no método dedutivo baseado nos procedimentos de pesquisa de material bibliográfico.

**PALAVRAS-CHAVE:** COVID-19, crise ambiental, crise social, direito ambiental

**ABSTRACT:** The appearance of a pandemic as a possible reaction of the Earth, as a living organism, to the various aggressions of man to ecosystems. otherwise, the work aims at an analysis of COVID-19 not only from the aspect of the virus, but within an environmental context of the emergence of the disease, as well as its impact on life in society, emphasizing the so-called “environmental injustice”, in that specific groups bear a greater burden of technological advancement and unlimited consumption. The methodology is based on the deductive method based on research procedures for bibliographic material.

KEYWORDS: COVID-19, environmental crisis, social crisis, environmental law

## 1. INTRODUÇÃO:

Ao final do ano de 2019, surgiram, no sul da China, diversas informações sobre uma doença, a covid-19, a qual teria potencial de se tornar uma pandemia. Espalhou-se rapidamente pelo mundo, com sintomas inicialmente confundidos com os da gripe, mas posteriormente demonstrou quadros mais graves, semelhantes à pneumonia, tendo ocasionado mortes em um nível alarmante – comparável apenas à gripe espanhola do início do século XX.

Especula-se, então, qual seria a correlação entre a doença em questão e a forma de interação do homem junto à natureza. Seria a pandemia uma reação/consequência das atitudes do homem de desrespeito ao meio ambiente e violação dos ecossistemas? E quem seriam os principais afetados?

Guiados por informações da Organização Mundial da Saúde – OMS, países em todo o mundo implementaram soluções emergenciais, tais como o fechamento de fronteiras, comércios e igrejas, a proibição de reuniões com número elevado de pessoas e a adoção do isolamento social como prática. No entanto, muitos governos se abstiveram de tal prática, em razão das implicações na esfera econômica, haja vista que uma das premissas básicas do capitalismo é exatamente o fluxo de bens e pessoas.

Surge assim outro ponto relevante da doença, que são justamente as consequências sociais decorrentes desse fato. Dito isso, o presente trabalho pretende apresentar um olhar não apenas ao vírus, mas também ao contexto ambiental de surgimento da doença e uma reflexão sobre um novo modelo de sociedade. A metodologia tem alicerce no método dedutivo baseado nos procedimentos de pesquisa de material bibliográfico.

**Palavras-chave:** pandemia; estado de exceção ambiental; meio ambiente.

## 2. O SURGIMENTO DA PANDEMIA:

O ano de 2020 entrou para a história com o surgimento de uma pandemia capaz de isolar o mundo inteiro e que causou uma grande perda social em razão do ininterrupto número de mortes – que em meados de julho de 2020 ultrapassou, oficialmente, 80 mil apenas no Brasil. Até no abalo econômico nos mais diversos cantos do planeta, o ano de 2020 está sendo visto por alguns como uma luta pela sobrevivência (Folha de São Paulo, 2020).

Apesar de o avanço tecnológico e o aparente desenvolvimento humano nas ciências indicarem uma ideia de progresso, de evolução e de possibilidades incontáveis, a imagem do homem enquanto agente modificador do universo pode gerar uma sociedade de incertezas. Assim, apesar das transformações aceleradas, a única certeza é a de que as ações humanas terão consequências, que eventualmente poderão implicar até mesmo na destruição da Terra, conforme relatam Bolzan e Saraiva (2018, p. 15).

O homem estipula o que é certo e errado, o que deve ou não ser feito, ao seu critério, de acordo com seus valores. Todavia, para Oswald Spengler (1932, p. 22), a verdade é que os critérios e parâmetros estabelecidos pelo homem não têm nada a ver com o verdadeiro e falso. A ligação de causa e efeito entre as ações do homem é que são as verdades nas quais se pode acreditar.

Mas, ao contrário disso, o homem, enquanto animal racional, disseminou a ideia de que ele era o senhor do mundo, o ser mais importante, enxergando, assim, todo o resto da natureza como meio, e todas as demais espécies como ferramentas para que ele pudesse atender aos seus interesses individuais enquanto espécie dominante.

E é dentro desse contexto de exploração e de dominação antropocêntrica da natureza como um todo que se está diante de uma crise ambiental que requer uma proteção global do meio ambiente, uma vez que os riscos ultrapassam as fronteiras geográficas dos estados e continentes.

O não reconhecimento da urgência da mudança de hábitos políticos e sociais pode implicar desde alterações climáticas até o surgimento de vírus,

pragas e bactérias que nem os animais, as plantas e os homens suportarão. O homem é inteligente, o que o transforma num ser resistente, mas jamais tão resistente quanto Gaia<sup>1</sup>, que pode até se enfraquecer, mas dificilmente será extinguida, até porque estima-se que sejam cerca de 3 bilhões de anos de existência, é o que afirma James Lovelock (2006, p. 65).

Todo tipo de agressão ao meio ambiente de uma certa forma retorna para todos – “a casa é comum”, como disse Papa Francisco no documento *Laudato Si* (2015). A Terra é como se fosse uma grande mãe, que nos governa e nos sustenta, nos proporcionando todos os frutos dos quais precisamos para que possamos ter uma vida digna, com qualidade. E essa Mãe implora ao homem para que cessemos com o mal a ela gerado com o uso irresponsável, bem como pelos excessos cometidos.

Nas palavras de Martin Heidegger (2007, p. 382):

O campo é agora uma indústria de alimentação motorizada. O ar é posto para o fornecimento de nitrogênio, o solo para fornecimento de minérios, o minério, por exemplo, para fornecimento de urânio, este para a produção de energia atômica, que pode ser utilizada para o emprego pacífico ou de destruição.

Com intuito de embasar a pesquisa acerca da origem do vírus, importa destacar que, segundo Arthur Gruber (2020), citando Alexandre Hassan, o vírus da covid-19 transmitido a humanos teria sido um produto quimérico resultante da combinação entre um vírus próximo ao do morcego e um segundo vírus próximo ao do pangolim. Contudo, para se alcançar o ser humano, existe a necessidade de um terceiro hospedeiro, o qual ainda não foi descoberto.

Logo, haveria a necessidade de contato entre esses 3 hospedeiros para que houvesse a mutação, sendo possível inferir que o local adequado para isso ocorrer seria nos mercados vivos chineses, onde essas espécies ficam juntas, sem qualquer sepsia. Tal fato é também embasado em relatos de diversas pessoas contaminadas na cidade de Wuhan, as quais alegaram ter visitado esses mercados, sendo, assim, considerado o epicentro da pandemia (Canal Ciência, 2020).

---

<sup>1</sup> Gaia é uma homenagem à deusa grega Gaia, que na mitologia grega é a Mãe-Terra.

Cabe destacar nesse ponto o artigo escrito por Carlos Eduardo Pacheco Lima junto à Embrapa, no qual traça um paralelo entre os impactos ambientais e a criação de novas doenças, ou até mesmo a potencialização das já existentes, afirmando que:

Vários são os impactos negativos das mudanças ambientais, dentre os quais vem sendo aventada há algum tempo a possibilidade de que se tornem mais frequentes a ocorrência de epidemias, bem como suas intensidades. Por exemplo, sabe-se que as condições climáticas podem influenciar a ocorrência e a intensidade de algumas doenças epidêmicas, o que tem levado muitos cientistas a considerar plausível a ocorrência de impactos negativos das MCGs sobre surtos de doenças infecciosas, seja em nível local, regional ou, até mesmo, global. Ainda é possível que as mudanças do clima possam influenciar o surgimento de doenças emergentes, bem como de mutações de agentes patogênicos já conhecidos, para as quais o ser humano não está imunologicamente adaptado, levando a elevados índices de infecção e letalidade (LIMA, 2020).

Afirma ainda que a degradação ambiental seria capaz de alterar o equilíbrio, o que levaria ao surgimento mais acelerado de surtos epidemiológicos, e que a mudança climática global se destaca como um dos principais processos de degradação ambiental, capaz de estimular a criação de novas pandemias, além da veiculação hídrica, quando existe o contato da água contaminada com o ser humano. Cita ainda a questão do consumo de carne de animais silvestres que também pode contribuir para a disseminação de novas doenças, já que teria um maior contato entre humanos e os vetores (LIMA, 2020).

Com isso, restam evidências de que a ação humana, através do desmatamento ou do avanço urbano dentro do meio ambiente natural, pode causar episódios pandêmicos.

### 3. A RELAÇÃO DE CAUSA E CONSEQUÊNCIA ENTRE A CRISE AMBIENTAL E O SURGIMENTO DE DOENÇAS – HIPÓTESE DE GAIA:

Ao se fazer um paralelo entre a crise ambiental e o aparecimento de novas doenças, vale destacar a afirmativa de Davis *et al.* (2020) sobre a relação entre o surgimento da covid-19 e a exploração desenfreada do meio ambiente, considerando a Terra como organismo vivo: *“Se eu quisesse ser antropomórfico e metafórico sobre isso, concluiria que a covid-19 é a vingança da natureza por mais de quarenta anos de maus-tratos grosseiros e abusivos da natureza sob a tutela de um extrativismo neoliberal violento e desregulado”* (DAVIS, *et al.*, 2020).

Dentro desse contexto, importante abordar a famosa Hipótese de Gaia, que é uma hipótese da ecologia que estabelece que a Terra é um imenso organismo vivo. Tal teoria foi criada por James Lovelock em 1979 e prevê que o planeta é capaz de obter energia para seu funcionamento enquanto regula o clima e a temperatura, inclusive eliminando seus detritos e combatendo as suas próprias doenças, como os demais seres vivos lesivos ao seu funcionamento, se autorregulando (FIRMO & FINAMORE, 2020).

De acordo com essa hipótese, os organismos bióticos controlam os organismos abióticos, de forma que a terra se mantém em equilíbrio e em condições adequadas para sustentar a vida (FIRMO & FINAMORE, 2020).

Destarte, para Lovelock, existe uma estrita relação entre o sucesso evolutivo dos organismos, sua evolução e a evolução do ambiental material onde esses organismos se encontram. É como se houvesse uma unificação entre a teoria da evolução biológica e geológica. E como a Terra, para essa teoria, é um organismo autopoietico, do mesmo modo que há uma evolução conjunta dos seres e do ambiente natural, o contrário também ocorre. Desse modo, se uma espécie de ser vivo prejudica o ambiente onde ele está inserido, ela deverá ser extinta; inversamente, se a espécie é capaz de tornar o ambiente melhor, ela terá uma vantagem (TAVARES & EI-HANI, 2002).

Afirmam Firmo e Finamore (2020) que o fato de o ser humano avançar sobre ecossistemas naturais, transformando ou destruindo, o expõe cada vez mais a zoonoses e que deve haver um uso sustentável das florestas ou a preservação para que se evite a mutação de novos vírus. Importante destacar que, segundo a Hipótese de Gaia, seria possível supor que a covid-19 teria surgido para favorecer a regulação de um sistema que estava em desequilíbrio e, para isso, a população humana estaria sendo reduzida com o intuito de diminuir a pressão por recursos naturais.

Embasando a ideia de David (DAVIS, *et al*, 2020), a Organização das Nações Unidas publicou artigo em 31/03/2020 (Unidas, 2020), afirmando que as doenças transmitidas de animais para humanos – também chamadas de zoonóticas, como o ebola, SARS, gripe aviária, zika vírus, febre do Nilo ocidental e febre do Vale do Rift – ameaçam o desenvolvimento econômico em um país. Segundo o relatório “Fronteiras 2016 (Unidas, 2020) sobre questões emergentes de preocupação ambiental”, nas últimas duas décadas, as doenças zoonóticas tiveram um custo direto de 100 bilhões de dólares, e se tivessem se convertido em pandemia, o prejuízo poderia saltar para trilhões de dólares.

De acordo com o relatório (ONU, 2020), as medidas predatórias ambientais influenciam bastante na diversificação das doenças, já que os patógenos se espalham com facilidade. Portanto, aquelas doenças que são transmitidas de animais para seres humanos se encontram em ascensão e pioram, uma vez que há destruição dos ecossistemas.

De acordo com estudos científicos, uma vez destruídos os habitats naturais, é possível a incitação e diversificação de doenças, uma vez que os patógenos conseguem se espalhar facilmente (DAVIS, *et al*, 2020).

#### **4. ESTADO DE EXCEÇÃO AMBIENTAL:**

Definir o que seria estado de exceção não é tarefa tão simples, haja vista a falta de consenso entre os autores que tratam desse conceito. Estado de exceção é a resposta do poder estatal aos conflitos internos mais extremos (SANTOS, 2019).

Giorgio Agamben menciona o Terceiro Reich para deixar claro a influência da exceção em regimes totalitários e democráticos. Assim, ele afirma que o “*totalitarismo moderno*” é a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra entre os cidadãos de forma legítima, o que possibilitaria a erradicação física daqueles que fossem convenientes ou que, nas palavras dele, “*por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político*”.

É dentro desse contexto que se criaria de forma consciente um “*estado de emergência permanente*”, por mais que isso não ficasse claro de forma expressa para o povo. E essa seria uma das práticas essenciais dos Estados modernos, até mesmo daqueles considerados como sendo Estados democráticos (AGAMBEN, 2004, p. 13).

Observe que, para o autor, o estado de exceção levita em um campo indeterminado entre o absolutismo e a democracia, e seria não uma simples medida excepcional, mas sim um verdadeiro “*paradigma constitutivo de ordem jurídica*” (AGAMBEN, 2011, p. 18).

E partindo desse conceito, pode-se aplicá-lo nos mais variados aspectos da vida em sociedade, assim como na questão ambiental e social, que são dois aspectos indissociáveis, havendo entre eles verdadeira relação de causa e efeito. Com isso, surge a chamada “injustiça ambiental” ou “racismo ambiental”, em que determinados grupos de pessoas carregam um ônus maior por conta do avanço científico e econômico, pois é como se o progresso não pudesse sofrer qualquer tipo de freio ou limitação, ainda que sob o custo de um sangramento social.

O Estado, consciente de suas atitudes, opta por incentivar esse avanço desenfreado e coloca as leis e o Direito a serviço desse progresso, ainda que o custo seja a injustiça social, em que determinadas vidas valem mais do que outras e merecem viver melhor. É nesse momento que surge o estado de exceção ambiental (REIS, 2016, p. 15).

Ao se contextualizar a pandemia atual, e até mesmo eventos anteriores, como a gripe aviária, o H1N1, inserida numa sociedade capitalista, observa-se que sempre aquelas classes menos abastadas são as que primeiro sofrem com os efeitos diretos, seja porque não podem pagar por tratamento de saúde do setor privado que, via de regra, é mais sofisticado, ou com os

efeitos indiretos, oriundos da economia, como o desemprego, a fome e a miséria. Outrossim, questiona-se qual seria o real bem jurídico tutelado e quais os bens jurídicos mais afetados. (DAVIS, et al, 2020).

Posteriormente, os autores nos alertam sobre os países mais pobres, posto que, por se tratarem de lugares com alto nível de desnutrição, as doenças podem se agravar, e em muitos casos a população já apresenta doenças preexistentes.

Em sociedades desiguais, grande parte dos danos sofridos pelo meio ambiente é tolerada pela população mais pobre, bem como pelos negros e outras populações vulneráveis e marginalizadas, é o que diz Herculado (2008, p. 2), e isso é o que ele chama de “*injustiça ambiental*”.

Assim, discriminação ambiental nada mais é do que um tratamento diferenciado dado a determinado grupo em função de sua condição socioeconômica, sua raça ou outra característica que o deixe mais vulnerável.

Um estudo feito nos Estados Unidos pela United Church of Christ Commission for Racial Justice, no ano de 1987, conhecido como “Toxic Wastes and Race In The United States”, provou que havia uma relação estreita entre o local de instalações de resíduos de lixo tóxico com as comunidades mais pobres, onde havia maior concentração de negros. Tal fato deu origem à expressão “not in my backyard” (não em meu quintal). Dessa forma, foi constatada uma maior exposição de pessoas negras a esses resíduos, o que serve para se constatar que há uma verdadeira apropriação das classes mais abastadas dos recursos naturais e dos melhores territórios. E foi a partir desse estudo que surgiu a expressão “racismo ambiental”, que significa mais uma maneira de discriminação e preconceito no mundo moderno (BERNIER, 2007).

O que se percebe, portanto, é que parte das pessoas defende a bandeira de luta pelo meio ambiente e por melhor qualidade de vida, ao passo que, de outro lado, classes mais pobres são grandemente atingidas pelas consequências desse passivo ambiental, que tem como origem a produção industrial mundial, bem como a sociedade consumista, fruto desse capitalismo selvagem. Os aterros sanitários, que comumente estão situados em regiões mais humildes, são a prova desse fato. Nas palavras de Henri Acselrad, é como se houvesse uma espécie de “*divisão social do meio ambiente*”. É a poluição ocasionada pela exploração do capital (2004, p.32).

## 5. CONCLUSÃO:

Este artigo teve por fim demonstrar através de levantamentos científicos e filosóficos o quanto a atitude humana pode perpassar os limites razoáveis de convivência com a natureza, a ponto de modificá-la tanto, que o próprio planeta começa a reagir para equilibrar o ambiente, isto é, a base da Hipótese de Gaia. Através desse conceito, foi possível traçar rotas que comprovam que a intervenção humana no meio ambiente natural, além de modificar as questões ambientais, pode ter gerado as pandemias que vimos ao longo da história.

Importante destacar essas bases para, ao final, adentrar no estado de exceção ambiental, em como a incidência do novo coronavírus explana as questões sociais latentes na sociedade e em como a classe mais pobre da sociedade sofre um risco maior de se expor ao vírus, já que comumente exercem atividades laborativas manuais, e as mesmas não podem ser feitas via home office.

Assim, o homem deve se preparar para conseguir vencer nesse mundo globalizado, moderno e tecnológico, e o caminho é sempre procurar práticas cujo objetivo seja ao menos reduzir os problemas decorrentes da desigualdade, para que se possa promover o máximo possível de justiça e liberdade para todos os seres que habitam a Terra. “Trata-se de alcançar uma justiça social eficiente e equitativa, não esquecendo os próprios valores e os dos seus semelhantes (numa verdadeira luta para que cada ser seja visto como um ser dotado de valor). Enfim, é ter uma visão ética dos valores”<sup>2</sup>.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas. *IN* ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (orgs). *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.p.32.

---

2 SILVA, Roberta Soares; e GUARDIA, Karina Joelma Bacciotti Selinguardi. D. A SOCIEDADE DE RISCO GLO-BAL: subtítulo do artigo. *Direito Internacional e Globalização Econômica: Pós Graduação Direito Internacional PUC, Local*, v. 1, n. 1, p. 47-66, dez./2005. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/DIGE/issue/view/2126/showToc>. Acesso em: 13 mai. 2020.

AGAMBEN, G. (2004). *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo.

BERNIER, C. J. C (Minister for Environmental Justice); *Toxic Wastes and Race at Twenty 1987-2007: A Report Prepared for the United Church of Christ Justice & Witness Ministries*. Edição. USA: United Church of Christ, 2007.

CAMARGO, Caroline L. Saúde: um direito essencialmente fundamental. *Âmbito Jurídico*. Publicado em 01 fev. 2014. Disponível em <<https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-121/saude-um-direito-essencialmente-fundamental/#:~:text=O%20direito%20a%20sa%C3%BAde%20C3%A9%20um%20direito%20fundamental%20e%20indispens%C3%A1vel,jur%C3%ADdico%20constitucional%E2%80%9D%5B12%5D.>> Acesso em 26 jun 2020.

Carta Encíclica *Laudato si'*, do Papa Francisco, Sobre o Cuidado da Casa Comum, divulgada em 18 de junho de 2015 /texto integral em português:<http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/events/event.dir.html/content/vaticanevents/pt/2015/6/1/laudatosi.html> .

Canal Ciência. (20 de abril de 2020). Especial COVID-19. Acesso em julho de 2020, disponível em <http://www.canalciencia.ibict.br/ciencia-em-sintese1/especial-covid-19/353-novo-coronavirus-origem-e-evolucao-baseadas-em-estudos-filogeneticos>

DAVIS, M., & et, a. (2020). *Coronavírus e a luta de classes*. São Paulo: Terra sem Amos.

FIRMO, H., & FINAMORE, R. (2 de abril de 2020). *O novo coronavírus e a hipótese de Gaia*. Acesso em junho de 2020, disponível em UFRJ: <https://ufrj.br/noticia/2020/04/06/o-novo-coronavirus-e-hipotese-de-gaia>

Folha de São Paulo. (1 de julho de 2020). Número de mortos pelo novo coronavírus no *Brasil passa de 60 mil*. Acesso em julho de 2020, disponível em Folha de São Paulo: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/07/numero-de-mortos-pelo-coronavirus-no-brasil-passa-de-60-mil.shtml>

G1. (26 de março de 2020). *Veja frases de Bolsonaro durante o 1º mês de coronavírus no Brasil*. Acesso em junho de 2020, disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/26/frases-bolsonaro-coronavirus.ghtml>

GUBER, A. (14 de abril de 2020). *Covid-19: o que se sabe sobre a origem da doença*. Acesso em julho de 2020, disponível em Jornal da USP: <https://jornal.usp.br/artigos/covid2-o-que-se-sabe-sobre-a-origem-da-doenca/>

HEIDEGGER, Martin. A questão da técnica: subtítulo do artigo. **Scientific Studia**: subtítulo da revista, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 375-398, dez./2005.

HERCULANO, S. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente; v. 3, n. 1, Artigo 2, jan./abril 2008, p. 2.

LIMA, C. E. (28 de maio de 2020). *Artigo - As mudanças ambientais e a saúde humana: impactos da degradação ambiental sobre surtos de doenças infecciosas*. Acesso em julho de 2020, disponível em EMBRAPA: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/52769086/artigo---as-mudancas-ambientais-e-a-saude-humana-impactos-da-degradacao-ambiental-sobre-surtos-de-doencas-infecciosas>

LIMA, G. B. (12 de março de 2010). *O capitalismo e seus impactos ambientais*. Acesso em junho de 2020, disponível em Opera Mundi: <https://operamundi.uol.com.br/opiniao/16777/o-capitalismo-e-seus-impactos-ambientais>

LUZ, C. (14 de março de 2018). *COMO FUNCIONA O SISTEMA DE SAÚDE DOS ESTADOS UNIDOS?* Fonte: Politize: <https://www.politize.com.br/sistema-de-saude-dos-estados-unidos/>

MORAIS, Jose Luis Bolzan de. SARAIVA, Bruno Cozza. O ESTADO DE DIREITO SOCIOAMBIENTAL COMO CONDIÇÃO DE POSSIBILIDADE DESTINADA À TUTELA DO FUTURO. *In: Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.15, n.32, p.11-37, 3º Maio/Agosto de 2018. Disponível em .Acesso em 25/09/2020.

SANTOS, L. S. (27 de novembro de 2019). *Agamben - o que é o estado de exceção?* Acesso em julho de 2020, disponível em <https://razaoinadequada.com/2019/11/27/agamben-o-que-e-estado-de-excecao/>

TAVARES, M. d., & EL-HANI, C. N. (24 de maio de 2002). *UM OLHAR EPISTEMOLÓGICO SOBRE A TRANSPOSIÇÃO DIDÁTICA DA TEORIA GAIA*. Acesso em julho de 2020, disponível em UFRGS: [http://www.if.ufrgs.br/public/ensino/vol6/n3/v6\\_n3\\_a4.htm](http://www.if.ufrgs.br/public/ensino/vol6/n3/v6_n3_a4.htm)

Unidas, O. d. (6 de março de 2020). *Surto de coronavírus é reflexo da degradação ambiental, afirma PNUMA*. Acesso em junho de 2020, disponível em <https://nacoesunidas.org/surto-de-coronavirus-e-reflexo-da-degradacao-ambiental-afirma-pnuma/>

UOL. (28 de janeiro de 2020). *Em simulação, doença como coronavírus poderia matar 65 milhões em 18 meses... - Veja mais em <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/01/28/em-simulacao-doenca-como-coronavirus-poderia-matar-65-milhoes-em-18-meses.htm?cmpid=copiaeco>*. Fonte: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/01/28/em-simulacao-doenca-como-coronavirus-poderia-matar-65-milhoes-em-18-meses.htm>

# A JURISPRUDÊNCIA DO STF NA PANDEMIA DA COVID-19 E SUA REPERCUSSÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE CRISE

**Luis Fernando de França Romão**

Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Portugal). Mestre em Direito do Estado (USP). Advogado.

Submetido em: 27/02/2022

Aprovado em: 04/04/2022 e 07/04/2022

**RESUMO:** O presente artigo objetiva analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmada no início da pandemia da covid-19, no ano de 2020, sob dois aspectos: as competências federativas e a obrigatoriedade de observância de normas técnicas e científicas pelas autoridades do Poder Executivo. Através de abordagem metodológica de inferência, a partir da doutrina e dos julgados do Supremo Tribunal Federal, busca-se chegar a uma conclusão sobre a repercussão jurídico-política dessa jurisprudência constitucional da pandemia do coronavírus, especialmente no ano inicial das medidas restritivas, para o desenvolvimento, em geral, de políticas públicas em tempos de crises no contexto de conflito federativo no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Competências. Covid-19. Federação. Pandemia. Políticas Públicas.

**ABSTRACT:** The present article aims to analyze the jurisprudence of the Federal Supreme Court signed at the beginning of the covid-19 pandemic, in the year 2020, under two aspects: federative competences and the mandatory observance of technical and scientific standards by the authorities of the Government. Through a methodological approach of inference, based on the doctrine and judgments of the Federal Supreme Court, we seek to reach a conclusion on the

legal-political repercussion of this constitutional jurisprudence of the coronavirus pandemic, especially in the initial year of the restrictive measures, for the development, in general, of public policies in times of crisis in the context of the federative conflict in Brazil.

KEYWORDS: Competences. Covid-19. Federation. Pandemic. Public Policy.

## 1. INTRODUÇÃO

No início da pandemia da covid-19 no Brasil, a partir de março de 2020, além da crise sanitária deflagrada, o País também sofreu tensões no âmbito federativo, acumulando uma dimensão de crise política à emergência de saúde pública do coronavírus. Não obstante ser intrínseco à dinâmica da democracia tensões e crises políticas, verificou-se tal elevação a ponto de poder falar-se em disputa política entre governantes e conflito federativo a requerer decisão do Supremo Tribunal Federal (STF).

Nesse contexto, milhares de ações constitucionais foram ajuizadas perante a Suprema Corte durante o período de calamidade pública, ensejando a resposta do Poder Judiciário, também ao número de milhares, sobre as questões, de várias ordens, que sofreram o impacto da emergência de saúde pública no âmbito de processos com pedidos relacionados à pandemia.

Dessas milhares de decisões, sobressaem aquelas tomadas na classe de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), dado o impacto imediato do controle abstrato em sede de fiscalização concentrada da constitucionalidade de atos normativos relacionados à covid-19, importando verificar a interpretação judicial da Constituição da República em tempos de calamidade pública generalizada no País (e no mundo).

Por jurisprudência da crise entende-se aquela firmada pelo STF durante a pandemia do novo coronavírus, abarcando uma amplitude de temas, desde competência e responsabilidade constitucional de Estados e Municípios para execução de medidas sanitárias, epidemiológicas e administrativas até medidas trabalhistas, passando, inclusive, por questões de responsabilidade fiscal e adequação/compensação orçamentária dos entes federados,

de calendário eleitoral ao compartilhamento de dados para produção de estatística oficial, alcançando, ainda, decisões sobre responsabilização de agentes públicos, proteção de minorias indígenas e regulação de registros de vacinas em caráter emergencial, bem como obrigatoriedade de exigibilidade da vacinação.

Com efeito, delimita-se o presente artigo em dois aspectos verificados nessa jurisprudência da crise da covid-19 no ano de 2020: o primeiro envolve os limites das competências constitucionais dos entes da Federação, especificamente o entendimento contido nos julgamentos das medidas cautelares da ADI 6341 e ADI 6343, além da orientação firmada na concessão da cautelar na ADI 6421 no que versou sobre a caracterização e a configuração de erro grosseiro apto a gerar responsabilização de agentes públicos em atos relacionados à pandemia do coronavírus.

Tais delimitações justificam-se por apresentar aspectos que impactam diretamente o desenvolvimento de ações governamentais em tempos de crise – sanitária, fiscal, federativa e política vivida no Brasil no decorrer do ano de 2020. A seguir, destacam-se esses pontos da jurisprudência do STF e busca-se demonstrar a sua importância em matéria de políticas públicas diante de uma das maiores tragédias humanitárias do mundo contemporâneo.

## **2. COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS NA JURISPRUDÊNCIA DA CRISE**

A fim de enfrentar a emergência de saúde pública causada pelo coronavírus, houve autorização normativa legal às autoridades para adoção de medidas de isolamento, quarentena, realização compulsória de exames e testes laboratoriais, restrição temporária de entrada e saída do País, de locomoção, entre outras, conforme Lei nº 13.979/2020.

Ressalvou-se, no entanto, que tais medidas, quando adotadas, não alcançariam o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais (art. 3º, § 8º). E, nessa perspectiva, caberia ao Presidente da República dispor, por decreto, os serviços e as atividades essenciais (art. 3º, § 9º). Tais disposições foram incluídas na mencionada lei através da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020.

No entanto, o Partido Democrático Trabalhista – PDT, partido político de oposição, ajuizou ação direta arguindo, entre outros pontos, a inconstitucionalidade de tal disposição normativa, sob o fundamento de que a matéria exigiria lei complementar, não podendo ter sido veiculada por medida provisória, além de ofender ao artigo 18 da Constituição da República<sup>1</sup> quanto à autonomia federativa, por retirar competência administrativa comum dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em adotarem tais medidas de isolamento, quarentena, restrição de locomoção e interdição de atividades e serviços essenciais, centralizando-as na União, especificamente no Presidente da República.

O STF, por maioria, deu interpretação conforme à Constituição ao dispositivo impugnado<sup>2</sup> para deixar explícito que deveria ser preservada a atribuição de cada ente da Federação, nos termos do artigo 198, inciso I, do texto constitucional que determina a descentralização, com direção única em cada esfera de governo, como uma das diretrizes organizativas das ações e dos serviços públicos do Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>3</sup>.

Assim, o Presidente da República ficou autorizado a dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e as atividades essenciais, observando, entretanto, a descentralização do SUS constitucionalmente estabelecida. Isso se justificara porque a disciplina, na pandemia do coronavírus, sobre o que constituiria ou não serviço ou atividade essencial deveria ocorrer em razão de saúde pública, daí a importância de priorizar ações preventivas nessa área, seguindo, pois, as diretrizes do SUS enquanto política pública prevista na Constituição de 1988.

1 BRASIL. Constituição de 1988, art. 18, *caput*: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

2 BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, art. 3º, § 9º: “O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º”. (“§ 8º - As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais”). (Redações incluídas pela Medida Provisória nº 926/2020). Posteriormente ao julgamento do STF, sobreveio a Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020, oriunda da conversão da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, dando, assim, nova redação ao § 9º: “A adoção das medidas previstas neste artigo deverá resguardar o abastecimento de produtos e o exercício e o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais”, assim definidos em decreto da respectiva autoridade federativa.” Vislumbra-se, portanto, notória repercussão da jurisprudência do STF na produção legislativa.

3 BRASIL. STF, Tribunal Pleno, ADI 6341 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p./o acórdão Min. Edson Fachin, j. 15 abr. 2020, DJe 7 maio 2020.

Outro partido político de oposição ao governo, a Rede Sustentabilidade, também questionou a constitucionalidade de alterações empreendidas pela mencionada medida provisória. Na ADI 6343, com pedido cautelar, questionou-se perante o STF as inovações normativas introduzidas na Lei nº 13.979/2020 por invasão das competências municipais e estaduais, violando o pacto federativo, ao limitar a restrição de locomoção intermunicipal condicionando-a à recomendação da Agência Reguladora de Vigilância Sanitária (ANVISA) e à autorização do Ministério da Saúde, e, ainda, tendo estabelecido que a restrição necessitaria de ato conjunto dos Ministros de Estado das pastas da Saúde, da Justiça, da Segurança Pública e da Infraestrutura do Governo Federal.

No julgamento dessa ação direta, o STF, por maioria, concedeu medida cautelar suspendendo parcialmente, e sem redução de texto, disposições legais<sup>4</sup> a fim de excluir Estados e Municípios da necessidade de autorização ou de obediência à União, bem como conferiu interpretação conforme à Constituição aos referidos dispositivos da Lei nº 13.979/2020 para que as medidas ali previstas devessem ser precedidas por recomendação técnica e fundamentada, porém resguardada a locomoção de produtos e serviços essenciais definidos por decreto da respectiva autoridade federativa, respeitada a competência constitucional de cada ente da Federação.<sup>5</sup>

O manejo pelo STF das técnicas envolvendo o controle de constitucionalidade nos julgamentos mencionados, todos relacionados com ações em decorrência da pandemia da covid-19, demonstra o exercício do “papel de árbitro constitucional do federalismo” desempenhado pela Corte, pois da interpretação da Constituição pelo STF depende a eficácia do sistema

4 BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, na redação conferida pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020: “Art. 3º. Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: [...] VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de: [...] b) locomoção interestadual e intermunicipal; [...] § 6º - Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre a medida prevista no inciso VI do caput. [...] § 7º - As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas: [...] II - pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, V e VI do caput deste artigo; [...]”.

5 BRASIL. STF, Tribunal Pleno, ADI 6343 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ o acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 6 maio 2020, DJe 29 maio 2020.

de repartição de competências, como salienta Fernanda Dias Menezes de Almeida (2013, p. 135).

Isso ocorre porque a Federação é um grande sistema de repartição de competências, nos dizeres da mencionada doutrinadora, dando substância à descentralização das unidades autônomas (ALMEIDA, 2013, p. 14). No caso brasileiro, estruturou-se modelo constitucional de considerável complexidade com competências privativas repartidas horizontalmente e competências concorrentes com repartição vertical.

Destaca Fernanda Dias Menezes de Almeida que a exploração das potencialidades das competências concorrentes, na Constituição de 1988, representa alternativa com objetivo de maior descentralização, conforme exigência do modelo federalista brasileiro, mas sem prejuízo de “direção uniforme” a que devam ser submetidas determinadas matérias (ALMEIDA, 2013, p. 145).

Em tempos de crise decorrentes de uma pandemia, como a do coronavírus, vivida a partir de 2020, à primeira vista parece plausível a necessidade de centralização normativa ante a excessiva diversificação de orientações e atos administrativos e/ou normativos dos Municípios e Estados, dispondo cada qual à sua maneira, por vezes divergentes, sobre os temas correlatos à matéria.

Não haveria nenhuma coordenação, tampouco direção uniforme, para enfrentamento da emergência sanitária se cada ente da Federação (5.570 Municípios, vinte e seis Estados, o Distrito Federal, além da União) orientasse a seu modo o rol de serviços e atividades essenciais para fins de quarentena, isolamento e restrição de locomoção, isso sem adentrar na problemática do ativismo judicial do mérito quanto à essencialidade de tal ou qual serviço e atividade.

Ocorre que a realidade fática e a orientação político-administrativa do governo não escaparam à ponderação no controle de constitucionalidade da medida provisória. Isso porque, em uma crise sanitária de importância internacional, os interesses nacional e local devem confluir para a prevenção e a proteção das pessoas, e se a orientação político-administrativa do nível central antagoniza com esse direito fundamental ou é sobreposto por outro

interesse (o econômico-financeiro) à prevenção, proteção e promoção da saúde pública, não poderia a fiscalização da constitucionalidade chancelar essa orientação político-administrativa inconstitucional e a ela sujeitar os interesses locais dos entes federados atingidos diretamente pelos efeitos devastadores da pandemia.

Decerto que hierarquizar e subordinar os gestores locais de saúde à autorização do Ministro de Estado do Governo Federal vai de encontro tanto com a autonomia dos entes federativos, opção feita pelo constituinte de 1988, quanto a um dos pilares do SUS, cuja diretriz é a descentralização das ações.

Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet comenta que a atuação regionalizada do SUS permite a adaptação das ações e dos serviços de saúde às necessidades locais, em termos epidemiológicos, atendendo à tradição municipalista brasileira, havendo, nisso, liame entre a estrutura constitucional do Sistema Único e o princípio federativo, pois, segundo o referido constitucionalista, a municipalização é a principal forma pela qual se densificam as diretrizes de descentralização e regionalização do SUS (SARLET, 2013, p. 1939).

### **3. CONDICIONALIDADE PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA JURISPRUDÊNCIA DA CRISE**

Outro aspecto a ser verificado é o que se extrai da decisão do Tribunal Pleno do STF na medida cautelar em ação direta ajuizada por partido político de oposição (Rede Sustentabilidade) em face da Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020, que dispôs sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19.

No julgamento da liminar da ADI 6421, o STF, por maioria, deferiu a medida cautelar para conferir interpretação conforme à Constituição ao dispositivo que versava sobre a caracterização de erro grosseiro<sup>6</sup>, de modo que, segundo o Supremo Tribunal, devem as autoridades levar em consi-

6 BRASIL. Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020, art. 2º: "Para fins do disposto nesta Medida Provisória, considera-se erro grosseiro o erro manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia".

deração a observância de *standards*, normas e critérios técnico-científicos, como aqueles estabelecidos pelas organizações internacionais e entidades nacionais reconhecidas, além dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção.

Ademais, o STF também conferiu interpretação conforme à Constituição a outro dispositivo da mesma medida provisória<sup>7</sup> a fim de explicitar que a autoridade à qual compete a decisão deve exigir que a opinião técnica trate expressamente das normas e critérios técnico-científicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecido por organizações e entidades nacional e internacionalmente reconhecidas, além da observância dos princípios da precaução e da prevenção.

Com efeito, nesse julgamento, durante a pandemia, o STF fixou duas teses relevantes para a jurisprudência da crise:

1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção.

2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos (ADI 6421 MC/DF, j. 21 maio 2020).

7 BRASIL. Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020, art. 1º: “Os agentes públicos somente poderão ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa se agirem ou se omitirem com dolo ou erro grosseiro pela prática de atos relacionados, direta ou indiretamente, com as medidas de: I - enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da covid-19; e II - combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da covid-19. § 1º - A responsabilização pela opinião técnica não se estenderá de forma automática ao decisor que a houver adotado como fundamento de decidir e somente se configurará: I - se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica; ou II - se houver conluio entre os agentes. § 2º - O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica a responsabilização do agente público”.

Dessa maneira, considerando o conteúdo do entendimento fixado pela Suprema Corte quanto à responsabilização de agentes públicos por atos relacionados ao enfrentamento da pandemia do coronavírus no julgamento da ação direta que questionou a constitucionalidade de medida provisória, sobressai uma condicionalidade importante para o administrador ao adotar políticas públicas em tempos de crise: a observância de normas e critérios técnicos e científicos.

Pode-se falar em condicionalidade para as políticas públicas em tempos de crise porque, caso o agente público produza atos que não considerem as normas técnicas e científicas estabelecidas por entidades e organismos internacionais ou nacionais de reconhecido saber na área, estará, pois, sujeito à responsabilização.

No caso da pandemia da covid-19, a adoção de políticas públicas de saúde sem observância das normas técnicas e dos critérios científicos emanados por órgãos como ANVISA, Instituto Butantan, Fundação Oswaldo Cruz ou Organização Mundial de Saúde sujeitaria o gestor à responsabilização.

Acaso teria o STF retirado a discricionariedade administrativa<sup>8</sup> inerente ao administrador público para escolher e implementar a política pública mais conveniente e oportuna em tempos de crise? A resposta deve ser negativa. Não é que o agente público, o *policy maker*, tenha perdido a discricionariedade para optar por tal ou qual política pública, mas antes uma recondução, em tempos de crise, à discricionariedade técnica<sup>9</sup>.

Em situação de emergência pública, de calamidade e de crise sanitária generalizada, as margens do gestor para opção de qual política pública adotar estreitam-se para um juízo técnico e científico, pois, do contrário, a prerrogativa jusadministrativa da discricionariedade ampla poderia condu-

8 “Discricionariedade, portanto, é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente” (MELLO, 1993, p. 48).

9 Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, se a lei utiliza conceitos técnicos, não há discricionariedade propriamente dita, não haverá opções a serem feitas por critérios de oportunidade e conveniência, não haverá decisão política a ser tomada conforme avaliação do interesse público, existindo, somente uma única solução a ser adotada com base em critérios técnicos fornecidos pela ciência (DI PIETRO, 2012, p. 119-124).

zir a políticas irresponsáveis, se o agente público, gestor da política de saúde, por exemplo, pouco apreço tivesse pelo direito à saúde pública e à vida, sobrelevando outros interesses e desprezando normas técnicas e critérios científicos, e ainda não seria alcançado pela responsabilização se tal “erro” não fosse caracterizado como grosseiro.

#### **4. CONFLITO FEDERATIVO E POLÍTICAS PÚBLICAS: BRE-VÍSSIMAS CONSIDERAÇÕES A PARTIR DA PANDEMIA À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DA CRISE**

Os autores teóricos de políticas públicas identificam que o federalismo explica a baixa capacidade política de muitos setores administrativos, sendo difícil desenvolver políticas consistentes e coerentes quando as políticas nacionais exigem acordos intergovernamentais com complexas e extensas negociações, com custo de tempo e nem sempre bem-sucedidas (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 68).

Por isso, autores na ciência política apontam o federalismo como causa de prolongamento do *policy-making*, a considerar governos disputando questões judiciais ou envolvidos em extensas negociações ou litígios constitucionais. Nessa perspectiva, dizem Michael Howlett, M. Ramesh e Anthony Perl ser possível que diferentes governos no mesmo país (federalista) tomem decisões contraditórias, o que enfraquece ou anula os efeitos de uma política pública (2013, p. 68).

No Brasil, essa questão se agrava, pois há raiz centralizadora no seu federalismo, e Manoel Gonçalves Ferreira Filho assevera que as dissimetrias têm o grave efeito perverso de estimular a centralização, podendo, em casos extremos, nulificar a estrutura federativa. Diz ainda o referido constitucionalista que quando se fala em centralização em prol da União, no fundo se toca na questão da hipertrofia do poder do Presidente da República (FERREIRA FILHO, 2017, p. 343-348).

Esses conflitos federativos e as dificuldades de desenvolver políticas públicas nesse ambiente ficaram explícitos na jurisprudência da crise do coronavírus, no ano de 2020, tendo o STF arbitrado em favor da estrutura federativa e em desfavor da hipertrofia do poder do Presidente da Repúbli-

ca, embora não retirando-lhe as atribuições e responsabilidades inerentes, não obstante a mensagem politicamente por ele propagada ter sido a de que o STF havia lhe retirado os poderes para atuar nas ações da pandemia, cabendo aos governadores e prefeitos as responsabilidades sobre restrição de locomoção e de atividades e serviços essenciais, dando, assim, contornos de conflito político-federativo ao resultado do julgamento da Suprema Corte, para além das tensões jurídico-políticas entre Poder Executivo e Poder Judiciário.

## 5. CONCLUSÃO

Durante a pandemia do coronavírus no Brasil, o STF foi instado a julgar diversos casos envolvendo as ações de combate à covid-19, podendo-se denominar esse conjunto de decisões como jurisprudência da crise, haja vista a gravidade da crise sanitária a todos infligida, abarcando outras dimensões de crises, tais como política e econômica. Dessa jurisprudência, sobrelevam-se dois aspectos que repercutem diretamente na feitura de políticas públicas, seja durante a pandemia, seja para o futuro.

O primeiro aspecto, tendo o STF atuado como árbitro da federação, é no sentido de não haver hierarquização de um ente federativo em relação a outro; o nível local não se subordina ao Governo Federal, seja Ministério ou agência reguladora, atuando de forma descentralizada e com foco na prevenção e na proteção, dando relevância às competências concorrentes de Estados e Municípios.

Já o segundo aspecto é, em verdade, uma condicionalidade para o desenvolvimento de políticas públicas em tempos de crise: a observância obrigatória pelo agente público às normas técnicas e critérios científicos, não havendo espaço para discricionariedade administrativa e opção por ações negacionistas ou anticientíficas, sob pena de responsabilização.

Com efeito, muito embora tais julgamentos tenham sido realizados em uma fase excepcional da jurisprudência envolvendo o contencioso constitucional brasileiro, tais aspectos não de repercutir para o desenvolvimento de políticas públicas em outros tempos de crise que porventura surjam no horizonte jurídico-institucional brasileiro, para além da pandemia da co-

vid-19: em favor da federação, da descentralização político-administrativa, privilegiando a coordenação e a municipalização do atendimento, e a favor da ciência e da técnica.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm)>.

BRASIL. Lei n.º 14.035, de 11 de agosto de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114035.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114035.htm)>.

BRASIL. Medida Provisória n.º 926, de 20 de março de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm)>.

BRASIL. Medida Provisória n.º 966, de 13 de maio de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm)>.

BRASIL. STF, Tribunal Pleno, ADI 6341 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ o acórdão Min. Edson Fachin, j. 15 abr. 2020, DJe 7 maio 2020.

BRASIL. STF, Tribunal Pleno, ADI 6343 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ o acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 6 maio 2020, DJe 29 maio 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Lições de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integradora*. Trad. Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao artigo 198. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

# DIREITO DE ACESSO ÀS ORIGENS NO CONTEXTO DA ADOÇÃO: UMA PERSPECTIVA PSICOLÓGICA SOBRE A MEDIAÇÃO DO JUDICIÁRIO

**Patricia Glycerio Rodrigues Pinho**

Mestre em Psicologia Clínica pela PUC-Rio. Pós-graduação em saúde mental da infância e adolescência (IPUB- UFRJ) e em prevenção ao uso de drogas (UCAM). Formação em terapia de família (ITF- RJ). Graduada em Psicologia pela PUC-Rio.

**Rebeca Nonato Machado**

Doutora em Psicologia Clínica pela PUC-Rio. Pós-doutorado pela mesma universidade. Mestre em Psicologia Clínica, PUC-Rio, e Especialista em Psicoterapia de Família e Casal. Graduada em Psicologia pela PUC-Rio. Membro Associado da Sociedade Brasileira de Psicanálise do Rio de Janeiro.

Submetido em: 07/04/2022

Aprovado em: 07/04/2022 e 12/04/2022

**RESUMO:** O Estatuto da Criança e do Adolescente assegura ao adotado, desde 2009, o direito de acessar suas origens. Entretanto, diferentemente de outros países, no Brasil ainda não houve debates sobre a dimensão de tal direito, que inclui a possibilidade de conhecimento e contato com a família biológica. Em relatos de filhos adotivos, a busca às origens tem se configurado como uma questão central e atual, demandando, portanto, a realização de mais estudos e reflexões sobre o tema. Devido à relevância da problemática, o presente artigo investiga a amplitude do direito de acesso às origens no contexto da adoção, enfocando a demanda de mediação endereçada ao Poder Judiciário em procedimentos referentes à busca das origens nas adoções nacionais. Para atingirmos tal ob-

jetivo, apresentamos uma ilustração de um caso ocorrido em uma das Varas da Infância e da Juventude do Estado do Rio de Janeiro, no qual a genitora procurou o Judiciário, a fim de estabelecer contato com a filha, que fora entregue para adoção havia mais de 30 anos. A discussão foi elaborada a partir de entrevistas posteriores realizadas com os envolvidos, abordando a intervenção da Justiça no caso. Percebemos que a inexistência de um protocolo específico para situações dessa natureza quase inviabilizou a intervenção técnica que propiciou o contato entre as famílias. Por fim, argumentamos a importância de uma sistematização no atendimento às demandas de acesso às origens, quer iniciadas pelos filhos adotivos, quer pela família biológica.

**PALAVRAS-CHAVE:** Adoção; Direito às origens; Poder Judiciário; Busca às origens; Contato com a família biológica

**ABSTRACT:** Since 2009, the adoptees' right to access their origins is assured by law in Brasil. However, unlike other countries, there have not yet been debates about the scope of this right, which includes the possibility of knowledge and contact with the biological family. In reports of adoptees, the search has been configured as a central and current issue, demanding, therefore, the realization of more studies and reflections on the subject. Due to the relevance of the problem, this article investigates the amplitude of the right to access origins in the context of adoption, focusing on the claims for mediation addressed to the Judiciary in procedures referring to the search for origins, in national adoptions. In order to achieve this objective, we present an illustration of a case that took place at one of the Juveniles Courts of the State of Rio de Janeiro, in which the mother sought the Judiciary in order to establish contact with her daughter, who had been voluntarily relinquished 30 years ago. The discussion was based on later interviews carried out with those involved, focusing on the intervention of the Judiciary in the case. We realized that the lack of specific protocols for situations like this one almost made the technical intervention that provided contact between families impossible. Finally, we argue the importance of systematizing the procedures to

receive demands of access to origins, whether initiated by the adoptee or by the biological family.

KEYWORDS: Adoption; Right to origins; Judiciary; Search for origins; Birth family contact

## INTRODUÇÃO

A adoção ganhou contornos particulares ao estabelecer-se como uma medida protetiva a ser aplicada, objetivando garantir o direito fundamental de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Isso contribuiu para mudanças significativas quanto à compreensão do instituto. Assim, ao longo do tempo, observamos importantes modificações incorporadas à legislação, entre as quais destacamos as advindas da Lei nº 12.010 – que ficou conhecida como Nova Lei da Adoção, (BRASIL, 2009) –, que, entre outros aspectos, no seu art. 48, assegurou ao adotado o direito de conhecer sua origem.

Apesar de esse direito constar na Convenção de Direitos da Criança e do Adolescente (1989), sua previsão em lei constituiu-se como um marco importantíssimo ao aumentar a luz sobre uma questão central na organização da filiação e parentalidade adotivas. A legislação vigente, antes da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, somada à própria concepção sociocultural da adoção como filiação de segunda categoria, estimulava os envolvidos a manterem em segredo informações sobre as origens (WEBER, 2014; FONSECA, 2012). Entretanto, as mudanças de percepção social acerca da adoção, acompanhadas pelos estudos desenvolvidos, muitos dos quais na área da Psicologia, contribuíram para a consolidação da ideia de que a criança deveria crescer conhecendo sua história de vida (SCHETTINI FILHO, 2005; WEBER, 2004).

No entanto, mesmo diante do consenso sobre a necessidade de os filhos adotivos saberem sobre suas origens, o tema segue como fonte de preocupação para os futuros pais e para alguns operadores do direito. Observamos com frequência esse fenômeno nas reuniões dos grupos de apoio à adoção. Nesses encontros, percebemos que o reconhecimento

sobre a necessidade de contar ao filho sua história de adoção permanece entremeado pelo receio do eventual contato com a família biológica (FINAMORE & SILVA, 2019). Esse receio é perpassado pela fantasia de perda do filho intensamente desejado, podendo ser intensificado pela comum “fantasia de roubo” vivida por alguns adotantes. Seria como se eles, de modo latente, acreditassem que tivessem roubado a criança dos pais biológicos devido ao desejo de encontrar alguma criança para viverem a parentalidade (GHIRARDI 2015).

Segundo o psicanalista Anzieu (1993), há fantasias inconscientes muito semelhantes em todos os humanos, que incidem sobre as origens sobre as diferenças entre sujeitos e a sexualidade. No contexto da filiação adotiva, as informações e/ou a ausência de dados acerca das origens familiares podem intensificar tais fantasias nos envolvidos, portanto sendo uma condição indelével da formação dos vínculos.

Narrativas de filhos adotivos tanto na literatura nacional (LUCHESE, 2020; RICHARDSSON, 2017) como na estrangeira (LONG, 2016) apontam para a relevância da questão da busca pelas origens em suas vidas, reforçando a ideia de que, apesar das particularidades envolvidas em cada caso, existem elementos comuns compartilhados entre as pessoas que vivenciam a realidade da descontinuidade dos laços de parentesco biológico. A busca pode envolver desde o pedido formal de informações até ações concretas, visando à tentativa de contato com algum dos membros da família de origem (MULLER & PERRY, 2001a). Assim, diante da importância do conhecimento sobre a própria história para a constituição psíquica dos sujeitos, vários autores destacam a necessidade de os pais adotivos apresentarem disponibilidade para conversar com seus filhos sobre a história pregressa de vida ao longo de todo o ciclo de desenvolvimento vital (MACHADO *et al.*, 2019; SCHETTINI FILHO, 2005; WEBER, 2014).

No entanto, ainda há poucos estudos ou ensaios referentes à tentativa ou à efetivação de um possível contato com a família de origem após consolidada a adoção. Percebemos ainda muitos questionamentos e preconceitos acerca do caminho formal a ser percorrido para sua factível con-

cretização quando se trata de adoções nacionais. Apesar de a mídia, com frequência, apresentar de forma dramática situações de “reencontro” entre filhos adotivos e família biológica, não encontramos estudos psicológicos brasileiros referentes ao estabelecimento desse contato ou sobre a realização de intervenções do Judiciário nesse tipo de situação. Long (2016) enfatiza a responsabilidade dos governos na organização de procedimentos para apoiar o pós-adoção. A autora, filha adotiva e fundadora e diretora da ONG canadense *Inter Country Adoptee Voices*, considera que a adoção é uma condição para toda a vida (*lifelong process*) e, portanto, não se finalizaria com a entrega de uma criança para sua família adotiva, seja ela voluntária ou não. Essa percepção é também corroborada por outros autores, como Triseliotis, Feast e Kyle (2005), ao defenderem que a adoção deve ser entendida como um histórico de contínuo trabalho psíquico. Dessa forma, precisaria ser oferecida a todos os afetados a possibilidade ilimitada de aconselhamento e serviços de suporte.

Nos relatos dos filhos adotivos que estabeleceram contato com a família de origem (LUCHESE, 2020; RICHARDSSON, 2017), a busca é empreendida de forma isolada e amadorística, sem qualquer preparação prévia. Tais rastreios ocorrem frequentemente a partir das redes sociais ou por intermédio de conhecidos ou familiares em casos de adoções prontas<sup>1</sup>, prática bastante comum especialmente antes da promulgação do Estatuto da Criança do Adolescente (1990). Long (2016), a partir de sua própria experiência de adoção, avalia que deveria ter recebido orientação e suporte por meio de intervenções adequadas que pudessem ajudá-la a compreender determinados aspectos e consequências do procedimento de busca antes de ter estabelecido contato com sua família de origem.

Em pesquisa realizada no *Google* (2021) usando a frase “como encontrar sua família biológica”, surgiu como primeiro resultado um site de uma agência de detetives particulares, oferecendo serviços direcionados a tais situações. Na página em questão, observam-se inúmeras manifestações espontâneas de interessados expondo vivências e dados biográficos, na expectativa de um encontro. Reino Unido, Canadá e Estados Unidos,

---

<sup>1</sup> Situação em que a criança não é indicada para adoção através do Poder Judiciário.

entretanto, já organizaram procedimentos específicos a serem seguidos pelos interessados, apontando não apenas a possibilidade como também uma clara normatização para essa busca. Nos Estados Unidos, encontramos o *Child Welfare Information Gateway*, site oficial do governo americano ligado ao departamento de saúde e direitos humanos. A partir desse *site*, o interessado tem acesso a textos e à legislação de cada estado, bem como indicações de outros setores que poderiam auxiliar na procura pelas origens. Existe um tópico específico denominado “busca e reencontro” (*search and reunion*) dentro do tema “adoção”.

No Reino Unido, há um *site* governamental no qual é possível preencher formulários próprios para os adotados ou para a família de origem, a fim de obter informações sobre a adoção. O pré-requisito é ser maior de 18 anos, sendo necessário efetuar o pagamento de uma taxa. É ressaltado ser preciso procurar um órgão específico para mediar a realização de eventual contato. Já o Conselho de Adoção do Canadá centraliza informações sobre adoção e apresenta no site um tópico exclusivo destinado à busca de contato pós-adoção, registrando os cuidados necessários para efetivá-la.

No Brasil, destacamos a Resolução nº 19/2019, divulgada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública em dezembro de 2019, que aprova o fluxo de recebimento e processamento dos pedidos de acesso às informações sobre a origem biológica, encaminhadas por pessoas adotadas no Brasil por residentes no exterior. As informações disponibilizadas *online* salientam que no ordenamento jurídico brasileiro não há previsão legal para atendimento às solicitações de acesso à atual localização de genitores/família biológica ou do interesse de encontrá-los. Dessa forma, os pedidos recebidos dependerão da disponibilidade de informações, bem como de recursos humanos e tecnológicos dos Tribunais de Justiça brasileiros.

Assim, a partir da incipiente movimentação na organização de um fluxo para acesso às origens nas adoções internacionais, fica evidenciada a necessidade de incluir também os adotados nacionalmente, já que os adotivos gozam do direito à origem independentemente de a adoção ter sido realizada na modalidade nacional ou internacional. Nesse contexto, de forma pioneira, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ),

através da Coordenadoria Judiciária de Articulação das Varas da Infância e da Juventude e do Idoso (CEVIJ) e da Comissão Estadual Judiciária de Adoção (CEJAI), criou o *Projeto Busca às Origens*<sup>2</sup>, com o objetivo de implementar medidas administrativas, no âmbito da matéria da Infância do 1º e do 2º grau de jurisdição, para assegurar o direito ao acesso a informações dos processos de adoção àqueles que demonstram interesse em se informar sobre sua família de origem. No *site* institucional do TJRJ, encontra-se disponibilizado um formulário próprio a ser preenchido pelo interessado e encaminhado à CEJAI, que passa então a verificar, mediante o caso concreto, as medidas a serem adotadas para o atendimento do pedido.

Diante do exposto, o presente artigo teve como objetivo investigar a dimensão do direito de acesso às origens no contexto da adoção, em uma perspectiva psicológica, face a demandas de mediação do Poder Judiciário, em procedimentos referentes à busca de laços de parentesco biológico nas adoções nacionais. Este trabalho é fruto de uma pesquisa que buscou investigar a amplitude do direito de acesso às origens nos casos de adoção, fundamentada teoricamente nos estudos das configurações familiares, em seus aspectos clínicos e socioculturais, a partir da abordagem psicanalítica, privilegiando a interlocução com o Sistema de Justiça. Observamos a necessidade de discutir as possibilidades de mediação do Poder Judiciário nos procedimentos referentes à busca pelas origens nas adoções nacionais, incluindo a viabilidade de estabelecimento de contato entre as famílias adotiva e biológica. O interesse pelo tema surgiu a partir de um caso paradigmático atendido em uma das Varas da Infância do Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de uma genitora, a quem chamaremos de Ana, que procurou a Justiça para solicitar contato com sua filha, Beatriz, após mais de 30 anos da prolação da sentença que havia deferido sua adoção. Esse caso, que se iniciou a partir da entrega voluntária da criança em adoção, gerou intenso debate nas equipes de Psicologia e de Serviço Social sobre o papel do Judiciário na situação. Além disso, provocou inúmeras inquietações técnicas e éticas, despertando grande interesse de estudo. Em acréscimo, entrevistas com os envolvidos após a mediação do Judiciário motivaram o aprofunda-

2 Cf <http://www.tjrj.jus.br/web/portal-da-infancia-e-juventude/busca-as-origens?inheritRedirect=true>

mento teórico acerca da problemática apresentada, buscando fundamentar indagações que emergiram da prática da Psicologia no contexto jurídico, conforme apresentaremos a seguir.

## MÉTODO

Este artigo é fruto de uma investigação de natureza qualitativa, a partir da apresentação e discussão de uma ilustração de um caso, caracterizado por suas peculiaridades entre as ocorrências diárias do trabalho do psicólogo no contexto jurídico. Trata-se de uma situação rara, de uma mãe que entregou voluntariamente a filha, com cerca de dois anos de idade, em adoção, através do então Juizado de Menores. Quase trinta anos após prolatada a sentença que deferiu a adoção, a genitora recorreu novamente à Justiça, com a demanda de estabelecer contato com a filha.

A discussão da ilustração de caso é composta pela análise documental dos autos do processo (CELLARD, 2008), por meio dos quais foram estudadas as demandas e considerações apresentadas pelos operadores do Direito em relação ao caso. O acesso aos autos se deu com a devida autorização judicial. Complementando esse material, foram realizadas separadamente três entrevistas semiestruturadas: com a genitora, Ana, de 58 anos; a filha Beatriz, de 33 anos; e a mãe adotiva, Catarina, de 62 anos, quatro anos após terem estabelecido contato mediado pelo Poder Judiciário. Das entrevistas, considerando o objetivo do presente artigo, buscou-se compreender a avaliação das participantes sobre a mediação do Judiciário na situação. Como não encontramos na literatura brasileira pesquisada estudos de situações semelhantes, pensamos que se trata de um trabalho relevante. Segundo Yin (2005), a análise de casos peculiares pode favorecer descobertas ao criar *insights* sobre as situações usuais.

## CONSIDERAÇÕES ÉTICAS

A pesquisa seguiu as recomendações éticas vigentes, tendo sido aprovada por Câmara de Ética da universidade onde o estudo foi realizado. O acesso aos autos foi devidamente autorizado pelas partes e pelo juiz titular da vara onde tramitou a ação. Antes da realização das entrevistas, foi

apresentado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, ocasião em que foram informados os objetivos e a justificativa para o presente estudo, bem como o caráter voluntário da participação e os cuidados providenciados em relação ao anonimato, tendo as entrevistadas manifestado sua concordância. Alguns dados das participantes foram ocultados ou modificados, de modo a não comprometer o anonimato e o sigilo ético profissional, sem prejuízo, contudo, ao conteúdo do material apresentado.

## **ILUSTRAÇÃO DO CASO: APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO**

As varas com competência de Infância e Juventude, diante das complexas demandas que lhe são encaminhadas, contam com Equipe Técnica própria, composta por psicólogo, assistente social e comissário de justiça, que presta assessoria ao Juiz. Como mencionado, o caso caracteriza-se pela demanda da genitora Ana, que pretendia fazer contato com a filha entregue para adoção. Seu pedido foi encaminhado à apreciação judicial através do processo original que havia deferido a adoção da menina Beatriz, à época, com aproximadamente dois anos de idade. Os autos foram desarquivados a pedido da Defensoria Pública, responsável pelo atendimento à genitora.

## **DEMANDA INICIAL E CONDUÇÃO DO CASO PELA EQUIPE TÉCNICA**

Na petição elaborada, o defensor público, após expor brevemente a situação, ressalta que não havia fornecido à genitora qualquer dado da adotante ou da adotada, os quais constavam nos autos, visando a resguardar a privacidade e vontade da adotada quanto ao estabelecimento de contato. Diante desse contexto, cabe questionar se haveria essa mesma postura caso a genitora tivesse constituído um advogado particular, pois, ao acessar o processo, ele passaria a dispor de informações relevantes sobre a adotante e a adotada, incluindo seus nomes e endereço por ocasião da adoção, podendo mesmo prescindir de apresentar qualquer pedido ao juiz depois de consultar os autos. A Defensoria Pública apresentou os seguintes requerimentos:

1. seja realizada entrevista psicossocial com a requerente Catarina e com sua filha Beatriz, pela Equipe Técnica deste r. Juízo, visando à abordagem da questão e análise da viabilidade de restabelecer o contato com a mãe biológica, caso seja do interesse de Beatriz, com fulcro no art. 48 da Lei 8.069-90.

2. alternativamente, pugna pela intimação de Beatriz para conhecimento dos fatos, para que se manifeste acerca do interesse da mãe biológica, ora externado, assegurando-lhe a possibilidade de conhecer sua origem biológica, na forma do art. 48 da Lei 8.069, caso seja sua vontade.

Na decisão judicial, foi deferido o requerimento apresentado, tendo sido então determinado o encaminhamento dos autos à Equipe Técnica para que estabelecesse contato com a senhora Beatriz, noticiando a ela o desejo de sua mãe biológica. Com o recebimento do processo pelas equipes de Psicologia e Serviço Social, houve um entendimento inicial quanto à impossibilidade da atuação técnica. Parte dos profissionais não percebia como legítima a demanda apresentada pela genitora, justificando sua compreensão sobre o acesso às origens como direito a ser exercido exclusivamente pela filha. Um dos argumentos utilizados relacionava-se à possibilidade de a adotada desconhecer sua adoção, visto o longo tempo de 30 anos decorrido e a concepção prevalente à época sobre a manutenção do segredo da filiação adotiva. Questionavam ainda sobre a imprevisibilidade das consequências de uma intervenção dessa natureza, sem precedentes na trajetória dos profissionais atuantes na vara.

Em reunião de equipe, não houve, após intenso debate, consenso sobre uma posição técnica a ser firmada. Alguns defendiam que, deferida a adoção, o Poder Judiciário não deveria incomodar a família para tal consulta, visto não ter sido um requerimento da própria filha, mas da genitora. Chegou-se a aventar que não caberia o recebimento do caso em uma Vara da Infância, visto a adotada já ser maior de idade. Por outro lado, alguns entendiam que deveria ser a própria adotada a se manifestar sobre esse fato, não podendo a Equipe Técnica assumir um posicionamento sem possuir qualquer conhecimento objetivo da situação.

Ainda na discussão do caso, houve preocupação com as questões éticas envolvidas, considerando-se o longo período transcorrido, a falta de informações sobre o contexto atual das famílias, bem como o desconhecimento quanto à previsão legal sobre a prerrogativa da genitora em requerer uma possível aproximação, havendo ainda desconfiança sobre as reais motivações para um encontro. A propósito, cabe apontar que, via de regra, a família adotiva apresenta condições socioeconômicas mais favoráveis que as famílias de origem, o que pode gerar, *a priori*, especulações sobre razões espúrias para a solicitação do contato. No entanto, o fato de haver uma decisão judicial para a intervenção fez diferença na compreensão do caso, sendo que o grupo desfavorável à sua realização não conseguiu apresentar razões técnicas suficientes para justificar as dúvidas suscitadas quanto ao cumprimento da determinação judicial exarada nos autos, entendendo-se assim que algum contato preliminar com as partes precisaria ser realizado.

Nesse contexto de muitos questionamentos, iniciou-se a intervenção da Equipe Técnica da vara. Uma dupla de profissionais (Assistente Social e Psicólogo) se voluntariou para o atendimento conjunto às partes do processo. Após a leitura dos autos, foi realizado o planejamento da intervenção, entendendo-se pertinente a realização de entrevista inicial com a genitora para melhor compreensão acerca das suas motivações e, ainda, para dar-lhe alguns esclarecimentos sobre a intervenção, incluindo a possibilidade da não aceitação da filha em encontrá-la. Na interação com a genitora Ana, ficou evidente sua carga de sofrimento, bem como o genuíno interesse em saber notícias da filha. Chamou atenção o fato de a entrega ter permanecido em segredo ao longo de mais de 30 anos para toda a sua família. Percebeu-se que ela aproveitou o espaço de atendimento para expor uma parte de sua vida que havia permanecido em segredo até então. Ao término dessa primeira entrevista, deixou seus telefones e foi orientada a aguardar.

Após a discussão técnica referente ao primeiro atendimento, entendemos que deveríamos dar continuidade à intervenção planejada, optando por contato telefônico inicial com a mãe por adoção, Catarina, questionando-a se sua filha tinha conhecimento sobre a adoção, ao que respondeu afirmativamente. Durante o telefonema, mostrou-se emocionada e favorá-

vel a consultar sua filha Beatriz sobre o pedido da genitora. Foi solicitado que após expor-lhe a situação, fosse agendada uma entrevista com a Equipe Técnica, o que aconteceu pouco tempo depois.

## **O ENCONTRO MEDIADO PELO JUDICIÁRIO**

Obtida a concordância de todos os envolvidos, o encontro ocorreu nas dependências do Juízo, estando presente a tríade do contexto familiar adotivo – membro da família de nascimento, membro da família adotiva e membro adotado – neste caso, composta pela mãe, genitora e filha. O clima percebido pelas profissionais envolvidas foi de emoção e alegria. Contudo, a dupla optou por não participar ativamente da conversa e, assim, procedeu às apresentações e avisou que estaria disponível. Finda a intervenção, foi disponibilizado o contato das profissionais responsáveis pelo caso e anexado o relatório técnico aos autos. O juiz determinou, então, abertura de vistas à Defensoria e ao Ministério Público. Em sua manifestação, o Defensor Público destacou que:

o caso concreto exemplifica o quanto a atuação estatal dentro dos ditames legais pode contribuir para a efetiva proteção de crianças e adolescentes. Assim, ante o brilhante resultado alcançado, pugna pelo retorno dos autos ao arquivo.

O caso apresentado, apesar de um desfecho aparentemente satisfatório, suscitava inquietações sobre a questão da busca pelas origens e seus desdobramentos. Após a finalização da intervenção, não houve qualquer contato espontâneo por parte dos envolvidos com a Equipe Técnica da vara. Permanecia o questionamento se tal mediação trouxera benefícios, sobretudo saúde psicológica para Beatriz ao conhecer sua genitora e saber mais sobre suas origens.

## **PERCEPÇÕES POSTERIORES SOBRE A CONDUÇÃO JUDICIAL DA SITUAÇÃO**

A ausência de ordenação dos procedimentos referentes à viabilização do direito às origens quase impossibilitou o atendimento da situação

em análise através do Judiciário. A discussão do caso pela Equipe Técnica atuante na Vara da Infância evidenciou a inexistência de um consenso sobre a postura a ser adotada diante da situação concreta apresentada, não apenas pelo seu ineditismo, mas principalmente pela demanda de contato pós-adoção não ter sido proveniente da própria adotada. Conforme relatado, o atendimento foi iniciado sob intensos questionamentos técnicos e éticos, essencialmente frente à insegurança quanto aos desdobramentos da intervenção demandada. Assim, entendemos que, à semelhança do que foi vivenciado pelos integrantes da Equipe Técnica da vara, incertezas possam surgir também entre magistrados, promotores de justiça, defensores públicos e advogados, considerando-se a ausência de discussões sobre a amplitude do direito às origens.

Importante destacar que o direito às origens pode ser elencado no *ball* dos direitos humanos e tem amparo não somente no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), mas também em convenções internacionais, como a convenção de Haia, da qual o Brasil é signatário. Ele pode ser associado ao direito fundamental de identidade, que abarca ainda o princípio da dignidade da pessoa, previsto na Constituição da República. Assim, embora a adoção rompa os laços de filiação do adotado com sua família de origem, outros laços podem vir a permanecer. Nesse sentido, é importante destacar que o direito às origens abrange o patrimônio genético, mas também elementos socioculturais, englobando, portanto, aspectos existenciais e repercussões psíquicas (M. Vieira, Comunicação Pessoal, 05/05/2021).

Sob esse aspecto, Fonseca (2009) indaga sobre o papel do Estado no controle de informações que dizem respeito à filiação e à identidade, destacando ser esta uma questão atinente aos direitos humanos. Tais ideias parecem-nos valiosas para a compreensão do papel do Judiciário na operacionalização do acesso às origens pelos interessados. Fonseca (2010), ao analisar a interação entre adotados adultos em busca de suas origens biológicas e as figuras de autoridade que detêm informações sobre elas, expõe que: “As consequências dos dispositivos legais dependem menos da lei formal do que dos mecanismos procedimentais que regem o aparato judicial no seu dia a dia” (p. 494). Tal afirmativa corrobora a importância de se pensar sobre

um protocolo para as situações de busca às origens, a fim de que as decisões sobre o acolhimento desse tipo de demanda não se pautem exclusivamente em opiniões pessoais dos profissionais envolvidos, mas em intervenções minimamente padronizadas e com o necessário respaldo técnico.

No caso em análise, a iniciativa em buscar o encontro partiu da genitora, que havia realizado a entrega espontânea da filha em adoção, sem, no entanto, ter conseguido elaborar psiquicamente sua escolha e decisão, mesmo após transcorridos 30 anos. A partir da intervenção realizada pela Equipe Técnica, que culminou com a efetivação do contato almejado, a genitora Ana conseguiu compartilhar com seus familiares o segredo que vinha carregando havia mais de 30 anos, sobre a entrega da filha primogênita para adoção. A situação vivenciada pela genitora reforça também a importância de existir um espaço de escuta para as mães envolvidas na entrega de crianças em adoção, conforme previsto na Lei 13.509/2017.

Há, ainda, a possibilidade de que o filho adotivo venha a manifestar interesse em acessar suas origens, conforme observamos em Long (2016), Luchese (2020) e Richardsson (2017), todos eles filhos por adoção que, na fase adulta, empreenderam ações de busca extremamente significativas em sua história de vida. Nesse sentido, o aprimoramento das redes sociais trouxe repercussões importantes à discussão, aumentando os riscos de um encontro entre filhos adotivos e famílias biológicas sem a imprescindível preparação prévia. Defendemos que, em qualquer hipótese, é necessária a oferta de escuta especializada e o constante aprimoramento dos procedimentos para que os pedidos de busca às origens sejam endereçados ao Poder Judiciário, tendo em vista sua função de intermediador das adoções e guardião do processo legal. Além disso, conta com Equipe Técnica disponível para intervir, com o conhecimento e os cuidados necessários.

Na entrevista realizada quatro anos após o estabelecimento de contato com a mãe biológica, a mãe adotiva foi enfática sobre a importância da mediação do Judiciário no caso, entendendo que dessa forma poderiam ser evitados abusos e confusões, propiciando maior segurança aos envolvidos. Apesar de inicialmente ter se mostrado bastante apreensiva

com a realização do encontro, enfatizou o caráter de legalidade, que também havia sido por ela almejado quando buscou a Justiça para realizar a adoção da filha.

Ressaltou ainda que, em sua opinião, em havendo interesse manifesto por qualquer dos membros da tríade adotiva em relação ao estabelecimento de contato, os demais deveriam sempre ser consultados a esse respeito. Nesse cenário, cabe destacar que, nos Estados Unidos e no Reino Unido, há previsão de que os genitores possam iniciar a busca, indicando-se a mediação pelas agências de adoção ou por serviço próprio para tal fim.

A relevância da mediação do Poder Judiciário nas situações de busca às origens ganha destacado apoio nas ideias de Benghozi (2001), que propõe a associação da intervenção jurídica às ações psicoterápicas ou sócio-comunitárias. De acordo com o autor: “O Tribunal toma parte ao assegurar ao humano uma função de memória, uma atualização ritualizada do testemunho” (BENGHOZI, 2001, p.100). É importante considerar que o encontro do adotado com membros de sua família de origem pode auxiliar na circulação de informações relevantes sobre sua história de vida, favorecendo o estabelecimento de uma transmissão psíquica intergeracional salutar. Por outro lado, a manutenção de segredos familiares pode evoluir para uma transmissão geracional de conteúdos precariamente simbolizados, não havendo espaço para a circulação de informações que seriam importantes para a organização psíquica dos envolvidos. A persistência de tais experiências emocionais é fruto da não elaboração, que acaba por desencadear em uma transmissão psíquica transgeracional (GRANJON, 2001). Sob esse aspecto, ressaltamos o alcance extenso da intervenção realizada no caso em análise, pois pôde abarcar, inclusive, gerações posteriores, ao interromper o segredo mantido por mais de 30 anos pela genitora com seus demais filhos. Dessa forma, configurou-se seu caráter preventivo em relação a traumas familiares futuros, corroborando as ideias de Benghozi (2001) em relação à pertinência da intervenção jurídica.

Como vimos, a busca às origens pode envolver uma graduação de ações, começando na intenção e podendo chegar ao efetivo contato. Ainda que nem todos os adotivos apresentem o desejo de efetivar um contato real

com a família de origem, é urgente refletir sobre tal questão já que essa possibilidade se mostra relevante para um número significativo deles, especialmente após atingirem a maioridade. Concordando com Farr (2014) e Long (2016), vemos que a adoção se constitui como um processo permanente ao longo da vida, não devendo ser encarado como um evento único e estático, que se encerra com a colocação da criança na família adotiva.

Sob esse aspecto, como a curiosidade sobre as origens perpassa o desenvolvimento psicológico da criança, merece atenção a delimitação etária definida no artigo 48 do Estatuto da Criança e do Adolescente, estipulando a necessidade de o adotivo ser maior de 18 anos para acessar o processo que tratou de sua adoção. A própria lei determina que se a busca ocorrer antes dessa idade, exigir-se-á o devido acompanhamento pela Equipe Técnica, enfatizando-se, dessa forma, a complexidade que pode envolver o contato com as origens. Também nos EUA, no Canadá e na Inglaterra, é estabelecida uma idade mínima para efetivação de um possível contato.

Apesar da pequena produção científica nacional enfocando o encontro pós-adoção entre o filho adotivo e a família biológica, encontramos publicações de estudos estrangeiros apontando que esse tipo de contato, quando realizado na idade adulta, pode funcionar de forma integrativa para os envolvidos (GODON *ET AL.*, 2014; HOWE & FEAST 2003; MARCH, 2014; MULLER & PERRY, 2001a, 2001b). Tal constatação também pôde ser observada no caso apresentado, por meio das entrevistas pós-contato, realizadas com a genitora, a mãe adotiva e a filha.

A filha Beatriz, na entrevista realizada quatro anos após a efetivação do encontro, declarou que após conhecer a mãe biológica e uma parte da família de nascimento, conseguiu se situar melhor no mundo, entendendo que o contato contribuiu para que melhorasse como ser humano, como filha e como mãe de seu filho. Para a genitora Ana, o fato de ter conseguido encontrar sua filha e ter rompido com o segredo em relação à entrega trouxe-lhe alívio e a ajudou a assumir uma nova postura em sua vida, conforme declarou na entrevista realizada. Por fim, a mãe adotiva demonstrou ter conseguido lidar com o medo do surgimento da família biológica, reassegurando a solidez dos vínculos construídos com sua filha ao longo dos 30 anos

de convivência. Na entrevista, ela revelou que sempre sentira temor quanto à possibilidade de contato da mãe biológica.

Nesse sentido, a percepção socialmente preponderante de que apenas os adotados que enfrentam dificuldades em suas famílias adotivas irão desejar contato com a família de nascimento precisa ser relativizada. Compreendemos ser essencial a mudança de perspectiva quanto à demanda de contato pós-adoção, que não deve ser representada como um fracasso dos vínculos adotivos construídos, mas entendida como uma particularidade desse laço e uma questão constituinte da subjetividade (GODON *ET AL.* 2014; MULLER & PERRY, 2001a, 2001b).

Nessa esteira, Howe e Feast (2003), em sua ampla pesquisa abrangendo 124 filhos, 93 genitores e 93 pais adotivos, encontraram que, na grande maioria dos casos, a busca e o estabelecimento de contato produziram efeitos positivos duradouros para os envolvidos. Como resultado, defendem que a publicidade e informação são essenciais para que os afetados pela adoção saibam como e onde acessar informações e suporte caso necessitem. Por fim, consideramos importante destacar que os adotivos que mostram interesse no contato não são um grupo homogêneo, podendo, portanto, haver diferentes motivações para a busca, o que indica os riscos de reduzir a compreensão do assunto em modelo único (MULLER & PERRY, 2001a).

Apesar do caminho já percorrido na compreensão da adoção como forma legítima de filiação, é evidente que ela guarda suas especificidades. Assim, há necessidade de contínua discussão sobre os vários aspectos envolvidos nesse instituto, incluindo protocolos operacionais. Nabinger e Chaves (2016) entendem ser essencial uma preparação prévia diante do desejo de busca e sugerem a participação de um intermediário com conhecimentos sobre adoção, incluindo seus aspectos legais e psicológicos. Também Neil (2017), em estudo que enfoca a perspectiva dos genitores, defende a importância da intervenção técnica realizada antes da efetivação de ações específicas para a busca, destacando que o estabelecimento de um possível contato deve atentar para as necessidades do adotado, avaliando seus propósitos e possíveis consequências para os envolvidos.

Observamos que a ausência de um fluxo definido aumenta o risco de os interessados recorrerem diretamente às redes sociais, o que entendemos como inadequado, especialmente pela carência de informações de cada envolvido sobre a outra parte. Nesse sentido, a presença de um mediador certamente favorece a organização das informações, possibilitando o oferecimento de suporte adequado, inclusive para verificar a concordância ou não das partes em relação ao estabelecimento de contato, condição para que seja promovido.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como síntese da análise realizada sobre a amplitude do direito de acesso às origens no contexto da adoção, enfocando demandas de mediação do Poder Judiciário, defendemos a organização de um fluxo protocolar específico de intervenção nas varas com competência em infância, a fim de ser ofertado o necessário suporte aos envolvidos frente à complexidade da situação, que poderá mobilizar cada indivíduo de forma diversa e com consequências inesperadas. Nesse cenário, entendemos ser essencial que o Poder Judiciário, tendo a função de formalizar as adoções, se organize para receber esse tipo de demanda, que poderia ser iniciada por qualquer um dos integrantes da tríade adotiva.

A realização desta pesquisa nos permitiu avaliar o caso atendido e seus desdobramentos posteriores, além de propiciar a devida reflexão sobre as particularidades envolvidas nos procedimentos de busca às origens. Apesar de acreditarmos que o desfecho da situação havia sido positivo, ainda assim pairavam dúvidas quanto às possíveis repercussões da intervenção promovida. O silêncio dos envolvidos, somado à ausência de informações sobre situações similares que pudessem ter sido atendidas em outras varas, nos levou a questionar as repercussões dessa intervenção. Entendemos que o acentuado volume de trabalho, implicando no contínuo recebimento de novos processos, com outras demandas e prazos a serem cumpridos, pode dificultar a necessária reflexão dos profissionais da Equipe Técnica do Judiciário sobre a complexidade e as peculiaridades das intervenções realizadas.

O estudo do caso, que incluiu a posterior avaliação dos envolvidos sobre a situação, contribuiu para a constatação de que a intervenção foi acertada na perspectiva ética e técnica, o que nos leva a sugerir que possa ser utilizado para instrumentalizar alguma sistematização de procedimentos a serem adotados em situações de busca às origens nas varas com competência em adoção. A partir da análise dos dados coletados, apresentamos algumas sugestões para futuros casos de demanda de pesquisa e/ou contato com as origens:

1. Construção de um fluxo de procedimentos para orientações e suporte para a habilitação dos interessados no acesso às suas origens ou estabelecimento de contato com membros da tríade adotiva. A intervenção visaria a propiciar um espaço de reflexão acerca da motivação e expectativa quanto à busca, além de avaliar a pertinência quanto ao prosseguimento de ações específicas para a efetivação de possível contato frente a cada caso concreto. O procedimento ficaria a cargo da Equipe Técnica da vara responsável pela adoção ou centralizado em uma unidade própria. Ele funcionaria à semelhança da Habilitação para Adoção, podendo ser iniciado pelo adotado, pela família adotiva ou biológica e envolvendo todos os representantes dos três vértices da tríade adotiva, de acordo com as particularidades de cada situação.
2. Sensibilização das Equipes Técnicas do Poder Judiciário para que façam constar em seus relatórios as informações pertinentes à criança e à sua família de origem, considerando que tais dados poderão ser acessados pelo adotivo em momento posterior de sua vida, ou mesmo servirão como fonte para que os pais adotivos transmitam ao filho esclarecimentos sobre suas origens.
4. Divulgação de informações referentes à busca das origens em páginas na Internet, orientando o interessado a recorrer ao Judiciário para solicitar o acesso aos autos e o acompanhamento da Equipe Técnica, evitando-se o uso das redes sociais de forma isolada e amadora com os riscos implicados.
5. Realização de palestras e eventos que abordem o tema da busca e acesso às origens e seus desdobramentos, para favorecer a interlo-

ção entre as universidades, os operadores do Direito, as Equipes Técnicas do Judiciário, os grupos de apoio à adoção e as associações de filhos adotivos.

No entanto, parece-nos essencial destacar também as particularidades da configuração da tríade adotiva, que envolve inequivocamente o filho, a família adotiva e a família biológica, atravessados necessariamente pelo Poder Judiciário, que obrigatoriamente precisa intervir na efetivação da adoção. Observamos que a maior parte dos trabalhos sobre a adoção enfoca exclusivamente a perspectiva das famílias adotivas ou dos adotados, sendo escassas as publicações em que a família biológica é também incluída. Assim, acreditamos ter sido importante neste trabalho a inclusão dos três vértices da tríade adotiva, viabilizando uma compreensão sistêmica sobre o fenômeno. No entanto, por se tratar de um caso único, alertamos sobre o risco de generalizações, cabendo a análise das especificidades em cada caso concreto.

O aprofundamento dos estudos acerca do direito às origens mostra-se essencial, visto que o assunto ainda carrega um significado de tabu. Por fim, enfatizamos a necessidade de ampliação do debate sobre a temática do direito às origens e o contato pós-adoção, ouvindo mais pessoas que passaram por essa experiência e buscando traçar um panorama das práticas que se mostrem úteis para lidar com a situação. Entendemos que a postura de abordar o tema com naturalidade exagerada ou, no outro extremo, de enxergá-lo como um tabu, pode colocar todos em situações de vulnerabilidade. Assim, ressaltamos mais uma vez a urgência de estudos brasileiros sobre a questão da busca às origens, de modo a aumentar sua visibilidade e aprofundar a compreensão sob os aspectos legais, psicológicos e sociais envolvidos.

## REFERÊNCIAS

ANZIEU, Didier. *O grupo e o Inconsciente: o imaginário grupal*, São Paulo: Casa do Psicólogo, 1993.

BENGHOZI, Pierre. Traumatismos precoces da criança e transmissão genealógica em situação de crises e catástrofes humanitárias: desmalhar e reemalhar continentes genealógicos familiares e comunitários. In: CORREA, Olga. (Org.). *Os avatares da transmissão psíquica geracional* São Paulo: Escuta, 2001. p.89-100.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.

BRASIL, DECRETO Nº 99.710, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm), acesso em 31/10/2020.

BRASIL, Lei nº 12.010, publicada em 03 de agosto de 2009, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/L12010.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/L12010.htm#art2), acesso em 31\10\2020.

BRASIL, Lei nº13.509, publicada em 22 de novembro de 2017, disponível em <https://legis.senado.leg.br/norma/26288660>, acesso em 31\10\2020.

BRASIL, Lei Nº 8.069, publicada em 13 de julho de 1990, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm), acesso em 31\10\2020.

BRASIL, Ministério da Justiça, Resolução N.º 19/2019, publicada em 04/12/2019, recuperado em [https://www.justica.gov.br/sua-protacao/cooperacao-internacional/adocao-internacional/arquivos/resolucoes/resolucao-19\\_2019\\_portugues.pdf](https://www.justica.gov.br/sua-protacao/cooperacao-internacional/adocao-internacional/arquivos/resolucoes/resolucao-19_2019_portugues.pdf), acesso em 31/10/21.

FARR, Raquel. H. et all. . Adoptees' Contact With Birth Relatives in Emerging Adulthood. *Journal of Adolescent Research*, 29(1), 45–66 , 2014, disponível em [https://psychology.as.uky.edu/sites/default/files/faculty\\_publications/Farr%20et%20al%20%282014%29%20EA%20contact%2C%20JAR.pdf](https://psychology.as.uky.edu/sites/default/files/faculty_publications/Farr%20et%20al%20%282014%29%20EA%20contact%2C%20JAR.pdf), acesso em 03/02/22.

FINAMORI, Sabrina. & SILVA, Aline Beatriz Miranda. Identidade e pertencimento: Grupos de apoio à adoção e direito às origens. *Sexualidad, Salud y Sociedad* (Rio de Janeiro) [online]. 2019, n. 33 pp. 295-317. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1984-6487>. [Acessado 03 fevereiro 2022].

FONSECA, Claudia. Abandono, adoção e anonimato: Questões de moralidade materna suscitadas pelas propostas legais de “parto anônimo” *Sexualidad, Salud y Sociedad - Revista Latinoamericana*, [S.l.], n. 1, p. 30-62, abr. 2009. ISSN 1984-6487. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/SexualidadSaludySociedad/article/view/30/116>>, acesso em 31/10/2020.

FONSECA, Cláudia. O direito às origens: segredo e desigualdade no controle de informações sobre a identidade pessoal. *Revista de Antropologia USP*, v.53 n.2, 493-526 , 2012. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ra/article/view/36434>. Acesso em 31/10/2020.

FONSECA, Claudia. Mães “abandonantes”: Fragmentos de uma história silenciada. *Estudos Feministas*, v. 20, n.1, 13-32 2012, disponível em <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2012000100002>, acesso em 31/10/2020.

GHIRARDI, Maria Luiza de Assis Moura. *Devolução de crianças adotadas: um estudo psicanalítico*, São Paulo: Primavera Editorial, 2015.

GODON, Danielle E., GREEN, Whitney F. and RAMSEY, Patricia G. Transracial Adoptees: The Search for Birth Family and the Search for Self. *Adoption Quarterly* , n. 17 p. 1 - 27, 2014.

GRANJON, Emily. A elaboração do tempo genealógico no espaço do tratamento da terapia familiar psicanalítica. In Olga, Correa (Org.), *Os avatares da transmissão psíquica geracional* (pp. 17-43). São Paulo: Escuta, 2001.

LONG, Lynelle. (2016). *Search and Reunion: Impacts and Outcomes*, ICAV, retrieved from <https://intercountryadopteevoices.com/wp-content/uploads/2016/07/search-and-reunion-icav-perspectives-july-2016-v12.pdf>, acesso em 31/10/2021.

LUCHESE, Alexandre. *Vida de adotivo: A adoção do ponto de vista dos filhos*. Porto Alegre: Phyalis Editora , 2020.

MACHADO, Rebeca Nonato *et al.* O mito de origem em famílias adotivas. *Psicologia USP [online]*. 2019, v. 30 Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-6564e160102>, acesso em 02/02/22.

MARCH, K. . Birth Mother Grief and the Challenge of Adoption Reunion Contact. *The American journal of orthopsychiatry*. V.84. 409-419, 2014.

MULLER, Ulrich & PERRY, Barbara. Adopted Persons’ Search for and Contact with Their Birth Parents I, *Adoption Quarterly*, 4:3, 5-37, 2001a.

MULLER, Ulrich & PERRY, Barbara. Adopted persons’ search for and contact with their birth parents II: Adoptee-birth parent contact. *Adoption Quarterly*, 4(3), 39-62 , 2001b.

NABINGER, Silvia. B. & Chaves, Verônica P. A origem, In LADVOCAT, Cynthia & DIUANA, Solange. (orgs.) *Guia de Adoção: no Jurídico, no social, no psicológico e na família* (pp. 617-627) Rio de Janeiro: ed. Rocca, 2014.

NEIL, Elsbeth. *Helping birth parents in adoption: A literature review of birth parent support services, including supporting post adoption contact. An expertise for the German Research Center on Adoption (EFZA)*, disponível em <https://www.semanticscholar.org/paper/Helping-birth-parents-in-adoption.-A-literature-of-Neil/d89de180202bf0fe11395ba73efb90fd3ba9731> acesso em 31/10/21.

RICHARDSSON, Christina. *Nunca deixe de acreditar*. São Paulo: Novo Conceito Editora, 2017.

SCHETTINI FILHO, L. *Compreendendo os pais adotivos*. Recife: Bagaço, 2005.

TRISELIOTIS, J., FEAST, J. & KYLE, F. *The Adoption Triangle Revisited, 2005*, disponível em [https://www.researchgate.net/publication/265047307\\_The\\_Adoption\\_Triangle\\_Revisited](https://www.researchgate.net/publication/265047307_The_Adoption_Triangle_Revisited) , acesso em 30 de julho de 2021.

WEBER, L. N. D. Os psicólogos e as práticas de adoção. In GONÇALVES, H. S e BRANDÃO, E. P (org.) *Psicologia Jurídica no Brasil* (pp 99-140). Rio de Janeiro: Ed. Nau, 2004.

WEBER, L. N. D & PEREIRA, C. L. O processo de revelação e a busca pelas origens biológicas LADVOCAT, C. & DIUANA, S. (org.) *Guia de Adoção: no Jurídico, no social, no psicológico e na família* (pp. 361-372). Rio de Janeiro: Ed. Rocca, 2014.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos* 3. ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2005.

# A TRIBUTAÇÃO DAS COOPERATIVAS NA FASE ATUAL DO DIREITO BRASILEIRO

**Renato Lopes Becho**

Mestre, Doutor e Professor de Direito Tributário na PUC/SP. Livre-docente em Direito Tributário pela USP. Pesquisador visitante (pós-doutorado) no King's College, Londres. Juiz federal em São Paulo/SP.

Submetido em: 03/02/2022

Aprovado em: 10/02/2022 e 04/04/2022

**RESUMO:** Este artigo apresenta reflexões acadêmicas a respeito da tributação das cooperativas, correlacionando a ausência da lei complementar que veiculará o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas, determinado pela Constituição Federal, art. 146, III, letra c, com a doutrina de Marcelo Neves, exposta em seu livro *A Constitucionalização Simbólica*. Registra-se que *adequado tratamento tributário* é um conceito indeterminado, que necessita de construção/interpretação. É exposto também o motivo pelo qual as contribuições são o maior campo de conflito atual para a tributação das cooperativas, afinal elas não existiam com a atual conformação quando da edição da Lei das Sociedades Cooperativas. Finaliza-se expondo o desafio que a atual crise do direito impõe ao cooperativismo. A conclusão é que não há um único caminho para superar as atuais crises jurídicas do cooperativismo, mas sim uma plêiade de possibilidades a serem trilhadas.

**PALAVRAS-CHAVE:** cooperativismo; tributação das cooperativas; constituição simbólica; crise do direito.

**ABSTRACT:** This article presents academic reflections about the taxation of cooperatives, correlating the absence of the complementary law that will convey the appropriate tax treatment to the cooperative act practiced by cooperative societies, determined by the Federal Constitution, art. 146, III, letter c, with the doctrine of

Marcelo Neves, exposed in his book *A Constitucionalização Simbólica*. It is noted that *adequate tax treatment* is an undetermined concept that needs construction/interpretation. It is also exposed the reason why contributions are the most significant current field of conflict for the taxation of cooperatives; after all, they did not exist when the current Law of Cooperative Societies was enacted. It ends by exposing the challenge that the current law crisis imposes on cooperatives. The conclusion is that there is not a single way to overcome the current legal concerns of cooperatives, but a multitude of possibilities to be followed.

KEYWORDS: cooperatives; taxation of cooperatives; symbolic constitution; the law crisis.

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é levantar alguns pontos de observação sobre o momento atual do direito brasileiro, notadamente relacionado à formação da decisão judicial que trata da tributação incidente sobre o ato cooperativo, com especial relevo para a postura dos egrégios Superior Tribunal de Justiça – STJ – e Supremo Tribunal Federal – STF.

De certa maneira, somos instigados a tratar de algumas decisões tomadas nas citadas Cortes, em matéria tributária, de grande significado para as cooperativas de trabalho.

Referimo-nos ao Recurso Extraordinário n. 599.362/RJ, relatado pelo Ministro Dias Toffoli, julgado no Plenário do Supremo Tribunal Federal em 06/11/2014, em que ficou decidido que não há imunidade ou não incidência com relação ao ato cooperativo; que a Lei n. 5.764/1971 foi recepcionada como lei ordinária; e que incide PIS sobre as operações com terceiros no caso das cooperativas de trabalho. Também faz parte de nossas reflexões o Recurso Extraordinário n. 598.085/RJ, relatado pelo Ministro Luiz Fux, também no Pleno do STF no mesmo dia, decidindo sobre a incidência da COFINS nos mesmos parâmetros. No egrégio Superior Tribunal de Justiça, nos Recursos Especiais n. 1.164.716 e 1.141.667, julgados em 28/04/2016, ficou decidido que tais tributos não incidem sobre atos cooperativos.

Nossa análise não é propriamente sobre tais julgados. Estamos refletindo em termos gerais sobre o atual estágio da tributação das cooperativas e alguns pontos de mais elevado desafio acadêmico. Nós o faremos sem descer a minúcias que analisem as indicadas decisões de relevo.

## A CONSTITUIÇÃO SIMBÓLICA

A Constituição Federal de 1988 trouxe grande alento ao cooperativismo brasileiro, ao conter vários comandos, mas que possuem efeitos diversos.

O artigo 5º, inciso XVIII, estipulou que “a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independe de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento” e teve aplicação imediata, enquanto o art. 146 exige lei complementar. Passados mais de cinco lustros, o Congresso Nacional continua a dever à sociedade a legislação que veicule o “adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas”. Já o artigo 174, § 2º, determina que “a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo”. Todavia não é difícil encontrarmos na legislação regras onde não se vislumbra nem apoio muito menos estímulo ao cooperativismo, como no caso das leis que regem o PIS e a COFINS. Mas não só. O legislador constituinte originário, ao ter especificado que a *lei* apoiará e estimulará o cooperativismo, estaria autorizando que o ato administrativo baixado pelo Poder Executivo, ou a decisão judicial dada pelo Poder Judiciário, pode desviar-se do comando constitucional, autorizando que tais poderes atuem contra as cooperativas? Evidentemente que não. A Constituição Federal, interpretada em seu conjunto, nega enfaticamente interpretações restritivas como as que tais.

Nesse contexto, cabe-nos perguntar: o que está acontecendo com o Direito Constitucional e com os ramos infraconstitucionais, em que, passados mais de trinta anos, diversos comandos aprovados pela Assembleia Nacional Constituinte não encontram reflexo na legislação infraconstitucional? Não há a lei complementar em matéria tributária que ajuste a tributação às atuações dos diversos ramos do cooperativismo, bem como não é difícil localizar a falta de apoio e estímulo às cooperativas por parte dos Poderes Executivos de todas as esferas e de diversas regiões do país, bem

como decisões judiciais que, a despeito de considerável doutrina nacional e estrangeira disponível, decidem demonstrando desconhecimento quanto à forma de atuação das cooperativas. E, registre-se, a lacuna legislativa impacta negativamente, como é de se supor, nas decisões tomadas no Poder Judiciário, quando ele busca decidir por subsunção.

Nesse ambiente, nossas dúvidas quanto ao quadro atual por que passam as sociedades cooperativas ficaram mais claras com um texto que passamos a ter como referência, cuja leitura e reflexão sugerimos fortemente, que é o *Constitucionalização simbólica*, de Marcelo Neves. Nele, a partir da concepção pluralista pós-moderna, de origem europeia, de Luhmann, Habermas e Teubner, mas indo muito além delas, colhemos a seguinte assertiva do autor nacional:

[...] No presente trabalho, pretendo considerar algo mais radical, a própria falta de autonomia operacional do direito positivo estatal. Isso significa a sobreposição de outros códigos de comunicação, especialmente do econômico (ter/não-ter) e do político (poder/não-poder), sobre o código “lícito/ilícito”, em detrimento da eficiência, funcionalidade e mesmo racionalidade do direito. (NEVES, 2007, p. 146)

Interpretamos essa passagem como a explicitação de que o conjunto de leis, incluindo o texto constitucional, compete com outros subsistemas, explicitados por seu autor com o econômico e o político. Assim, apesar de termos comandos constitucionais determinando liberdade, apoio, estímulo e a previsão de uma tributação ajustada às características das cooperativas, as estruturas econômicas contrárias (todas as empresas, notadamente as que objetivam a aferição de lucro, que competem no mercado com as cooperativas) atuam para impedir que os avanços determinados na Assembleia Nacional Constituinte, no particular, se concretizem e se convertam em leis, atos administrativos e decisões judiciais favoráveis às entidades cooperativas e – por que não dizer? – ao cumprimento do texto constitucional.

De igual maneira, agentes políticos seguem na mesma trilha, aí incluídas as procuradorias fazendárias, com olhos menores, fixados apenas na arrecadação imediata, independentemente de estarem *matando a galinha dos ovos de ouro*, por exemplo; as procuradorias trabalhistas, que, ao lutarem

para extirpar o cooperativismo do território nacional, não somente apontam desrespeito às decisões tomadas na Assembleia Nacional Constituinte como se colocam ao lado do poder econômico acima descrito, no combate a uma forma de organização econômica que busca a descentralização do lucro, a melhoria das condições de vida de um elevado número de pessoas (ao contrário das sociedades lucrativas) e a manutenção de uma estrutura social e econômica de concentração de renda, que encontra no cooperativismo uma forte concorrente. Parece que tais agentes públicos leem apoio e estímulo como *proibição*, inclusive deixando de lado uma tarefa trabalhosa, mas cujo resultado poderia ser reconfortante para o lado humano, de atuar fiscalizando e auxiliando o uso correto da lei de regência.

Mas não é somente na breve passagem citada, da lavra de Marcelo Neves, que buscamos elementos para compreender o momento atual por que passa o cooperativismo nacional. Atentemos para o que segue:

[...] Através do discurso constitucionalista, da referência retórica ao texto constitucional, é possível, com êxito maior ou menor, construir-se perante o público a imagem de um Estado ou um governo identificado com os valores constitucionais, apesar da ausência de um mínimo de concretização das respectivas normas constitucionais. (NEVES, 2007, p. 151)

Essa é a *constitucionalização simbólica*. Buscando levar a sociedade a fixar-se na Constituição, no texto constitucional, é possível alimentar-se um discurso, por exemplo, de amplo apoio e incessante estímulo ao cooperativismo, mas sem tocar uma palavra no campo das ações infraconstitucionais, justamente no patamar que hoje o cooperativismo encontra as maiores barreiras.

Destacamos, por fim, uma última afirmação:

A falta de concretização normativo-jurídica do texto constitucional está associada à sua função simbólica. A identificação retórica do Estado e do governo com o modelo democrático ocidental encontra respaldo no documento constitucional. Em face da realidade social discrepante, o modelo constitucional é invocado pelos governantes como alibi: transfere-se a “culpa” para a sociedade “desorganizada e atrasada”, “descarregando-se” de “responsabilidade” o Estado ou o

governo constitucional. **No mínimo, transfere-se a realização da Constituição para um futuro remoto e incerto.** (NEVES, 2007, p. 186. Os destaques são nossos.)

É no sentido como destacado que nos parece ter ocorrido com relação à constitucionalização da proteção e estímulo ao cooperativismo. O movimento cooperativista foi hábil e forte o suficiente durante a Assembleia Nacional Constituinte (1986-1988) para inserir no Texto Constitucional importantíssimos comandos, conforme mencionados. Todavia, passados mais de trinta anos, infelizmente, as sociedades cooperativas não conseguiram que os poderes constituídos da República avançassem no estabelecimento de regras jurídicas que trouxessem efetividade à Constituição de 1988 no campo que delas se trata. Isso a despeito da importância econômica e social do setor, reconhecido, inclusive, internacionalmente.

Exemplificamos a pujança econômica do cooperativismo com a reportagem “*Not the country you know*”, da prestigiosa revista inglesa *The Economist* (edição de 26/11/2016, p. 41). Nela, o cooperativismo foi listado como uma das razões para os estados do sul do Brasil não estarem, naquela época, no mesmo nível de recessão do restante do país, nos seguintes termos:

Hábitos de cooperação têm sido importantes. As diversas cooperativas de crédito do sul têm dado às empresas melhor acesso a financiamento do que os disponíveis em outras partes do Brasil. A Coamo, do Paraná, com 27.000 membros, é a maior cooperativa agrícola da América Latina.<sup>1</sup>

Foi essa força econômica e social que conquistou tão importantes vitórias durante a Assembleia Nacional Constituinte entre 1986 e 1988, mas que não tem conseguido avançar, perante o Poder Judiciário, no terreno tributário. Alguns dos motivos são apontados nos itens seguintes.

---

<sup>1</sup> Tradução livre nossa. No original consta: “Habits of co-operation have been just as important. The south’s many credit co-operatives give firms better access to financing than is available in other parts of Brazil. Paraná’s Coamo, with 27.000 members, is Latin America’s largest agricultural co-operative”.

## AUSÊNCIA DO TRATAMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES AO PIS, À COFINS E À CSLL NA LEI 5.764/1971

A Lei n. 5.764/1971 não tratou das contribuições ao Programa de Integração Social – PIS –, da Contribuição ao Fundo Social – COFINS – e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL. Esses tributos não existiam à época da aprovação da *Lei das Sociedades Cooperativas*, sendo que as *contribuições* então existentes, como FUNRURAL e FGTS, não tinham natureza tributária.

Para melhor esclarecer, reportamo-nos ao breve esboço histórico que fizemos em trabalho anterior (BECHO, 2016, p. IX-XV), que agora reproduzimos.

As contribuições formam um dos capítulos mais problemáticos e polêmicos do Direito Tributário brasileiro. Elas não foram mencionadas no artigo 145 da Constituição Federal, segundo o qual os tributos são os impostos, as taxas e a contribuição de melhoria. Entretanto, logo em seguida, no artigo 149, o constituinte entendeu por bem autorizar a União a instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e em benefício de categorias sociais ou econômicas. No capítulo da Seguridade Social, as contribuições sociais são especificadas com mais clareza, com materialidades estipuladas no artigo 195.

A disparidade entre os dispositivos constitucionais reforçaram discussões acadêmicas e jurisprudenciais anteriores, que já abordavam a possibilidade de as contribuições, genericamente falando, não serem equiparadas a tributos, não fazendo parte do Sistema Tributário Nacional e, por conseguinte, não se lhes aplicando as proteções dadas aos contribuintes previstas no mencionado arcabouço normativo; em sentido contrário, é dizer, considerando que as contribuições são tributos, surge a questão de saber se elas formam uma categoria própria ou se são redutíveis a impostos ou a taxas, hipótese em que cada uma delas deve passar pelo crivo da vinculação ou não a alguma atividade estatal referida ao contribuinte, na linha como exposta pelo saudoso professor Geraldo Ataliba.

Essas discussões não são novas. Quando o Sistema Constitucional Tributário brasileiro foi organizado, através da Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965, as contribuições não foram mencionadas (Vide [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc18-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc18-65.htm)). Não é por outro motivo que o Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966), também delas não trata. Tanto assim que o seu artigo 5º classifica os tributos em impostos, taxas e contribuição de melhoria, no mesmo sentido do art. 145 da CF. Elas apenas foram mencionadas no CTN porque o Decreto-lei n. 27, de 14 de novembro de 1966, praticamente duas semanas após a sanção do Código e antes de sua vigência (1º de janeiro de 1967, nos termos de seu artigo 218) incluiu, nas Disposições Finais, o atual penúltimo artigo do CTN (art. 217), com indicação de manutenção das contribuições existentes à época.

Essas referências históricas nos parecem importantes principalmente pelos efeitos sentidos até hoje, cujo resumo pode ser assim expresso: o Código Tributário Nacional, que veicula as normas gerais em matéria de legislação tributária, não foi pensado para as contribuições. E mais, ele expressamente disciplinou sobre a grande nota desses tributos: terem destinação específica. Assim, temos que as contribuições do artigo 149 da Constituição Federal são destinadas à Seguridade Social, à intervenção na ordem econômica e em benefício das mencionadas categorias profissionais ou econômicas. Pois bem, nos termos do artigo 4º do CTN, tais destinações são completamente irrelevantes para a disciplina por ele regulada. Em outras palavras, é dizer: a expressa disciplina do CTN para a principal das características das contribuições é afirmar que ela nada significa em matéria tributária.

O caminho natural para esse estado normativo (não inclusão no rol legal para os tipos de tributo e a ausência de disciplina quanto aos efeitos tributários da destinação dos valores arrecadados) seria o reconhecimento de que as contribuições não eram tributos, apesar do quanto estipulado no art. 217 do CTN quando de sua entrada em vigor. E assim, de certa maneira, foi o que aconteceu quando o Poder Judiciário foi chamado a dirimir os conflitos decorrentes da dúvida quanto à natureza jurídica das contribuições. Porque, para além do interesse acadêmico na classificação

dos tributos, a submissão ou não das contribuições ao regime dos tributos tem diversos efeitos, como, por exemplo, a aplicação de prazos próprios de decadência e prescrição ou a aplicação das regras que estão no CTN. Se, por um lado, tais exações não foram listadas no artigo 5º do Código, era e é inegável sua adequação à definição legal, contida no artigo 3º do mesmo Diploma. Por isso, se consideradas tributo, todas as contribuições estavam sujeitas a prazos de decadência e prescrição de cinco anos, enquanto o seu não enquadramento autorizaria o legislador a fixar tais prazos em cada uma das leis relativas a cada contribuição instituída.

O motivo da divergência pode ter raízes históricas. Enquanto o Imposto sobre a Renda, com as feições atuais, teve sua origem mais próxima na Lei n. 4.625, de 31/12/1922, as contribuições listadas no artigo 217 do CTN eram todas da própria década de 1960. Por sinal, tem sido aceito que a *parafiscalidade*, no sentido de *paralelo ao fiscal* (e, portanto, nele não incluído, o que leva à natureza não tributária dessas exações) surgiu na França, após o término da II Guerra Mundial. Confira-se:

A palavra “parafiscalité” teria sido pela primeira vez empregada em 1947, no “Inventaire Schumann”, elaborado pelo Ministro da Economia, que lhe deu o nome. Abrangia exações pecuniárias compulsórias marcadas por algumas características que as diferenciavam dos tributos clássicos. Embora sob outros aspectos contribuições especiais já fossem conhecidas na Ciência das Finanças para identificar certas exações pecuniárias, as causas determinantes da ampliação das parafiscais são recentes.

A sua origem foi a desorganização que as guerras causaram nas coletividades, pela perda de vidas, de bens materiais, de habitações e de empregos, pela dispersão de pessoas e famílias e a incerteza do seu futuro, principalmente na Europa. Para enfrentar as necessidades de alojamento, alimentação, assistência médica, o Estado teve, subitamente, sem tempo, vagar ou inspiração para qualquer planejamento, que atender a milhões de pessoas de algum modo atingidas. Os recursos necessários ao custeio das atividades resultantes dos danos de guerra não poderiam provir de dotações orçamentárias normais. Por isso, urgência e presteza exigiram geração pronta de recursos e des-

centralização de métodos para torná-los disponíveis e aplicáveis aos fins a que destinados. (CANTO, SOUZA e FONSECA, 1992, p. 27)

Como se pode observar, as justificativas encontráveis na França do Pós-Guerra foram, em certa medida, incorporadas às contribuições no Brasil, desorganizando o Sistema Tributário Nacional que então nascia, com efeitos sentidos ainda hoje, como o presente livro expõe com propriedade.

A jurisprudência caminhou por entender que as contribuições tinham natureza de tributo após a edição do CTN. Como essa não era a vontade do legislador, foi editada a Emenda Constitucional n. 8, de 1977, que expressamente retirou sua natureza tributária. Julgando um processo específico, o Min. Moreira Alves, no Supremo Tribunal Federal, consignou: “Portanto, de 1966 a 1977 (do Decreto-lei 27 à Emenda Constitucional nº 8), contribuições como a devida ao FUNRURAL tinham natureza tributária. Deixaram de tê-la a partir da Emenda nº 8” (RE n. 86.595. Pleno, j. 07/06/1978).

De seu turno, a Ordem Constitucional instituída pela Carta de 1988 expressamente as incluiu dentro do Sistema Tributário, o que fez com que o Supremo Tribunal Federal declarasse sua natureza tributária em julgado relatado pelo Min. Moreira Alves (RE n. 146.733-9/SP. Pleno, j. 29/06/1992), em seguida confirmado em outro julgamento, consonante com o voto do Min. Carlos Velloso (RE n. 138.284-8/CE. Pleno, j. 01/07/1992).

Como tributo, as contribuições estão sujeitas à extinção do crédito tributário pelas mesmas modalidades de extinção dos impostos e das taxas. Daí porque seguimos a classificação de Ataliba como aquela que melhor atende aos requisitos acadêmicos e vamos, no máximo, até a classificação normativa, que considera como tributos os impostos, as taxas e a contribuição de melhoria (BECHO, 2015).

Mas, para além dos limites classificatórios de grande interesse acadêmico, na prática e nos dias que correm, quais são os maiores problemas relacionados às contribuições que enfrentamos atualmente? Diante da complexidade da relação jurídico-tributária, identificamos ao menos três esferas de problemas relacionados às contribuições, todos muito distintos entre si: (1) pela Federação, a não repartição das receitas auferidas pelas

contribuições, ao contrário do que ocorre com os impostos (Constituição Federal, artigos 157 a 162); (2) pela União, os problemas decorrentes da “novidade” que são as contribuições diante dos demais tributos, pois, como se sabe, *tributo bom é tributo velho*. Assim, naturalmente, há maior litigiosidade com as contribuições do que com os impostos e com as taxas; e, por fim, (3) pelos contribuintes, o maior problema é a ausência de texto legal que lhes ofereça meios de defesa expressos frente à não utilização das contribuições pelo Poder Público para os fins a que se destinam. Assim, exceto para aquele que é o maior beneficiário com a autorização constitucional genérica para a instituição e cobrança das contribuições, a União Federal e os demais interessados enfrentam a lacuna da legislação, quer sejam os entes federativos, quer sejam os sujeitos passivos. Uns se ressentem de não participarem do resultado da exação, outros se sentem lesados quando o tributo pago não é efetivamente destinado para os fins a que foi instituído.

Retornando nossa atenção às cooperativas, as referidas contribuições denominadas PIS, COFINS e CSLL passam a ter suas complexidades ampliadas, notadamente porque a complexidade dos negócios cooperativos é singular. Tais sociedades atuam interna e externamente, com os conhecidos negócios (atos) cooperativos, não cooperativos, auxiliares e acessórios, cada qual com aspectos e notas próprios.

Esses três dados (ausência de disciplina de tais contribuições na Lei das Sociedades Cooperativas; a novidade e complexidade desses tributos em relação a outras exações, como o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ; e as complexas relações internas e externas das cooperativas) fazem com que diversos conceitos que serão utilizados na solução dos casos concretos tenham que ser construídos pela comunidade jurídica. Senão vejamos.

## CONSTRUÇÃO DE CONCEITOS

É cediço e imperioso reconhecer que há uma parte do direito em que há construção doutrinária e judicial, como ocorreu com os *princípios*, no passado, com conceitos indeterminados como *boa-fé* e mesmo o da *generalidade da tributação*.

Não é diferente com o conceito de “adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas”. Para nós, é a cooperativa não pesar na relação entre cooperado e mercado; para a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, parece ser tratar as cooperativas como se fossem sociedades comerciais; para as sociedades comerciais, parece ser tratar as cooperativas de forma mais pesada do que elas próprias.

Sendo assim, imperioso prosseguir-se na elaboração acadêmica dos conceitos que envolvem as cooperativas, como pressuposto inarredável para a compreensão do Direito Cooperativo.

## CRISE DO DIREITO

O quadro fático aqui apresentado (Constituição simbólica, dificuldades quanto à caracterização de PIS, COFINS e CSLL para as sociedades cooperativas e a construção de conceitos indeterminados) aumenta a sensação de *crise do Direito Cooperativo*. Todavia a percepção atual de crise perpassa todas as áreas do universo jurídico, apontando para o fato de que a crise atual é do *direito*. Por isso, além do quanto já mencionado, para compreender as decisões judiciais do presente é inarredável reconhecer que o direito brasileiro está numa época de profunda mudança.

Veja-se, a título de ilustração, o quanto dito por Luis Recasens Siches, em obra clássica:

A nossa época é um tempo de crise, de gravíssima crise, a terceira das grandes crises que registra a história universal, em que o fenômeno da crise se apresenta com formidável volume e radical intensidade. A crise é um mundo de transformação profunda, uma quebra das convicções fundamentais que regeram a vida do pretérito e a ausência de um novo sistema de convicções que se haja instalado real e efetivamente como estrutura da sociedade; portanto é embaraçoso, um não sei o que esperar, uma perda de segurança na vida e de clareza e firmeza quanto às diretrizes de conduta. (1965, p. 530-531)<sup>2</sup>

2 Tradução livre, nossa. No original consta: “No se debe olvidar que nuestra época es un tiempo de crisis, de gravísima crisis, de la tercera de las grandes crisis que registra la historia universal; y que el fenómeno de la crisis se presenta con formidable volumen y radical intensidad. La crisis es un mundo de transformación profunda, una quiebra de las convicciones fundamentales que rigieron la vida del pretérito y la ausencia de un nuevo sistema de convicciones que se haya instalado real y efectivamente como estructura de la sociedad; por lo tanto, es azoramiento, un no saber

Essa crise, ainda que tenha notas propriamente brasileiras, não é uma exclusividade nacional, como a obra do autor estrangeiro aponta.

As notas próprias brasileiras a que nos referimos dizem respeito a um certo *descolamento* das decisões judiciais do quanto decidido nas casas parlamentares. Esse desconforto é comentado por outro autor de nacionalidade diversa da nossa. Constate-se o que José Hermano Saraiva (2009, p. 317) aduziu:

A função dos conceitos e dos princípios gerais como elemento de integração e de referência do juízo é, aliás, tão indispensável que quando, por qualquer motivo (e esses motivos podem ser muitos), os conceitos deixem de estar presentes no espírito do julgador, o vácuo resultante é logo preenchido pelos preconceitos. E é uma sub-rogação perniciosa, porque, se aos conceitos podemos nós conhecer e deduzir, os preconceitos escapam a toda a possibilidade de determinação.

Eis o motivo para o item precedente.

De fato, quando os juízes deixam de aplicar os conceitos previamente estabelecidos, notadamente aqueles estipulados na Constituição Federal e nas leis do país, surge um ambiente propício para o surgimento de toda sorte de preconceitos, conceitos (agora quanto à atuação dos próprios juízes) previamente estabelecidos.

Já foi dito, por exemplo, que, no terreno do Direito Tributário, a lei está deixando de ser aplicada pelo Poder Judiciário (BECHO, 2021, p. 115-123) sempre no interesse da administração tributária (Fisco e procuradoria).

Ao deixar de aplicar a lei, o Poder Judiciário lançou sombras sobre a decisão judicial, deixando-a no escuro e dando margem a interpretações preconceituosas sobre a conduta dos juízes. O que está influenciando os julgadores? Isso não está claro, mas há indícios do que possa estar ocorrendo.

Por exemplo, um Ministro dos mais honrados, um notável jurista e insuspeito julgador mencionou, em entrevista publicada no jornal *Folha de S. Paulo* (edição de 02.12.2012) que *ligava para o ministro da Fazenda toda*

---

a qué atenerse, una pérdida de seguridad en la vida y de claridad y firmeza en cuanto a las directrices de conducta”.

vez que concorria a uma vaga no STF. Talvez, eventualmente, pode ser que o relatório “Riscos Fiscais”, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, esteja impressionando os Ministros do STF. No caso dos julgados referentes à tributação do ato cooperativo mencionados na introdução deste estudo, indigitado relatório apontava para “perdas” de R\$ 64,9 bilhões de reais (*Valor Econômico*, edição de 07.11.2014).

## À GUIA DE CONCLUSÃO: O QUE FAZER?

Após o quanto dito, resta-nos, a título de conclusão, levantar a questão: o que fazer?

De nossa parte, acreditamos que existam diversos caminhos, simultâneos, a serem trilhados. Continuar lutando pela legislação (lei complementar estipulada no art. 146, III, c, da CF); continuar divulgando o cooperativismo e suas vantagens sociais e econômicas; começar a participar do processo de escolha e promoção de julgadores, como nos EUA (BECHO, s/d); enfrentar os argumentos econômicos levantados pelas procuradorias fazendárias; identificar o que mais possa estar atuando na formação da decisão judicial.

## REFERÊNCIAS

BECHO, Renato Lopes. *Ativismo jurídico em processo tributário: crise, teoria dos precedentes e efeitos do afastamento da estrita legalidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

BECHO, Renato Lopes. “Os limites do poder legal de aumentar a carga tributária”. Disponível em <http://www.ajufe.org/artigos/os-limites-do-poder-legal-de-aumentar-a-carga-tributaria/>. s/d.

BECHO, Renato Lopes. “Prefácio”. In *Contribuições: análise constitucional à luz do princípio federativo*. Guilherme Peloso Araújo. São Paulo: Intelecto, 2016, p. IX-XV.

BECHO, Renato Lopes. *Lições de Direito Tributário*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 86.595. Rel. Min. Moreira Alves. Pleno, j. 07/06/1978. *Revista Trimestral de Jurisprudência* n. 87, p. 274.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 146.733-9/SP. Rel. Min. Moreira Alves. Pleno, j. 29/06/1992. *Diário da Justiça* de 06/11/1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Min. Carlos Velloso. Recurso Extraordinário n. 138.284-8/CE. Pleno, j. 01/07/1992. *Diário da Justiça* de 28/08/1992.

CANTO, Gilberto de Ulhôa; SOUZA, Antonio Carlos Garcia de; FONSECA, Marcelo Beltrão da. “Contribuições sociais”. In *Contribuições sociais*. Caderno de Pesquisas Tributárias, v. 17. Coord. Ives Gandra da Silva Martins. São Paulo: Resenha Tributária e Centro de Extensão Universitária, 1992.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

SARAIVA, José Hermano. *O que é o direito? A crise do direito e outros estudos jurídicos*. Lisboa: Gradiva, 2009.

SICHES, Luis Recasens. *Tratado general de filosofía del derecho*. México: Porrúa, 1965.

# **A CASA DA MULHER BRASILEIRA NA CIDADE DE CAMPO GRANDE/ MS, COMO MODELO DE INOVAÇÃO SOCIAL DE POLÍTICA PÚBLICA EM REDE INTEGRADA E MULTINÍVEL, NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR**

**Maria Angélica Biroli Ferreira da Silva**

Professora Adjunta do Curso de Direito do Campus do Pantanal da UFMS. Mestre em Estudos Fronteiriços pela UFMS e Doutora em Desenvolvimento Local pela UDCB, com ênfase em políticas públicas de enfrentamento à Violência Doméstica contra a Mulher.

Submetido em: 12/04/2022

Aprovado em: 12/04/2022 e 13/04/2022

**RESUMO:** A violência doméstica e familiar contra a mulher é um grave problema social e que assola a sociedade como um todo. A proposta do presente artigo é analisar a inovação social da política pública em rede integrada e multinível implantada pela Casa da Mulher Brasileira (CMB), na cidade de Campo Grande/MS, inaugurada em fevereiro de 2015, fruto do Projeto “Mulher: Viver sem Violência”, lançado pelo Governo Federal em 2013, como uma nova proposta de política pública no enfrentamento a esse tipo de violência. O percurso metodológico aplicado teve como base uma pesquisa exploratória fundamentada em uma revisão bibliográfica constituída de livros, artigos científicos, teses, dentre outros, bem como documental, essencialmente, de tratados internacionais sobre direitos humanos e leis nacionais. Por se tratar de um problema multifacetado e com várias dimensões, inicialmente buscou-se traçar um paralelo sobre o patriarcado e violência baseada na relação de gênero e o ponto de convergência entre os dois como resultante das

desigualdades materializadas socialmente entres homens e mulheres. Também foi feita uma breve contextualização histórica e jurídica sobre a luta do movimento de feminista, luta pelas conquistas de seus direitos a fim de descrever o processo de promulgação e publicação da Lei Maria da Penha. Ao final, analisou-se o modelo de inovação social de política pública em rede integrada e multinível da Casa da Mulher Brasileira-Campo Grande/MS. Os resultados preliminares da pesquisa indicam que a inovação social operacionalizada através de uma rede de política pública integrada e multinível, com uma gestão compartilhada, democrática, horizontalizada, que tem como objetivo maior entregar à mulher em situação de violência um atendimento humanizado, com uma escuta qualificada, possibilitando, ainda, o empoderamento e autonomia econômica através dos programas/projetos/ações desenvolvidas, torna mais plausível a efetividade jurídico-social destinada à Lei Maria da Penha.

**PALAVRAS CHAVES:** Violência doméstica contra a mulher; Equidade de gênero; Inovação Social e Políticas Públicas, Casa da Mulher Brasileira.

**ABSTRACT:** Domestic and family violence against women is a serious social problem that plagues society as a whole. The purpose of this article is to analyze the social innovation of the integrated and multilevel network public policy implemented by the Casa da Mulher Brasileira (CMB), in the city of Campo Grande/MS, inaugurated in February 2015, as a result of the Project "Women: Living without Violence", launched by the Federal Government in 2013, as a new proposal for public policy to combat this type of violence. The methodological approach applied was based on an exploratory research based on a bibliographic review consisting of books, scientific articles, theses, among others, as well as documentary research, essentially international treaties on human rights and national laws. Because it is a multifaceted problem with many dimensions, we initially sought to draw a parallel between patriarchy and gender-based violence and the point of convergence between the two as a result of socially materialized inequalities between men and women. A brief historical

and legal contextualization was also made on the struggle of the feminist movement for the conquest of its rights in order to describe the process of enactment and publication of the Maria da Penha Law. Finally, the social innovation model of public policy in an integrated and multilevel network of the Brazilian Women's House - Campo Grande/MS was analyzed. The preliminary results of the research indicate that the Brazilian Women's House - Campo Grande/MS has a social innovation operationalized through a network of integrated and multilevel public policy, with a shared, democratic, horizontal management that has as its main objective to deliver to women in situations of violence a humanized service, with a qualified listening, also enabling the empowerment and economic autonomy through the developed programs/projects/actions, makes more plausible the legal-social effectiveness aimed by the Maria da Penha Law.

**KEYWORDS:** Domestic Violence Against Women Gender Equity; Social Innovation and Public Policies; Brazilian Woman's House.

## INTRODUÇÃO

Inicialmente, cumpre esclarecer que o presente artigo é fruto de alguns questionamentos abordados em tese defendida junto ao Programa em Desenvolvimento Local da UCDB-Campo Grande/MS em dezembro de 2021.

A violência doméstica e familiar contra a mulher baseada na relação desigual de gênero é um grave problema social que atinge a sociedade como um todo. A violência doméstica contra a mulher não distingue classe social, raça, etnia, qualificação profissional, ou qualquer outra classificação possível. Dessa forma, a mulher que hoje não se encontra numa posição de vulnerabilidade, pode amanhã passar a estar vulnerável e, por consequência, vir a ser vítima dessa violência. Trata-se de um fenômeno complexo, multifacetado e multidimensional. Diuturnamente, vemos no Brasil casos de violência doméstica serem veiculados nos meios de comunicação. Segundo os dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP, em alusão ao dia 08 de março, que marca o Dia Internacional da Mulher, foram publicados antecipadamente alguns dos dados coletados referentes ao Anuário

Brasileiro de Segurança Pública de 2022, relativos à violência letal e sexual de meninas e mulheres no Brasil. Os dados apontam que entre março de 2020, mês em que foi decretada a pandemia de Covid-19, até dezembro de 2021, foram registrados 2.451 casos de feminicídio e 100.398 casos de estupro e estupro de vulnerável de vítimas do gênero feminino. Em média, durante o ano de 2021, uma mulher foi assassinada a cada 7 horas no Brasil, vítima de feminicídio.

A violência doméstica contra mulher é considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e pela Lei Maria da Penha em seu art. 6º como uma grave violação de direitos humanos. Eis os principais documentos internacionais de direitos das mulheres, por ordem cronológica. Primeiramente, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), da ONU, de 1979, também chamada de Convenção da Mulher, fruto da luta do movimento de mulheres desde a primeira Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada no México, em 1975. A Cedaw foi o primeiro tratado internacional que dispõe amplamente sobre os direitos humanos das mulheres, tendo duas frentes propostas: promover os direitos da mulher na busca da equidade de gênero e reprimir quaisquer discriminações contra as mulheres nos Estados-parte. O Brasil se tornou um deles em 1984, por meio do Decreto nº 89.460, de 1984. Quase uma década depois, a Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena de 1993, deu ênfase aos direitos das mulheres, passando, dessa forma, a ser objeto de atenção específico de todas as atividades da ONU.

Em 1994, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra Mulher ou Convenção de Belém do Pará, como ficou conhecida, arrematou as conquistas dos documentos anteriores e tratou de conceituar a violência doméstica contra as mulheres como qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada. A Convenção de Belém do Pará reconhece as violências como uma violação aos direitos humanos e estabelece deveres aos Estados signatários para coibi-las – entre eles o Brasil, onde a Convenção passou

a vigorar a partir do Decreto nº 1.973, de 1996. Tornou-se uma referência no direito internacional no enfrentamento à violência contra as mulheres, passando a ser dever do Estado oferecer prevenção, investigação, sanção e reparação às vítimas.

O Brasil tem como marco jurídico de proteção aos direitos da mulher a promulgação da Constituição Federal de 1988. A bancada do Batom, como ficou conhecida a significativa bancada feminina na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, teve uma participação efetiva e de grande importância na positivação de diversos direitos fundamentais das mulheres na Constituição Federal de 1988, uma vez que cerca de 80% das pautas reivindicadas foram positivadas no texto constitucional.

Todavia, um marco jurídico não se faz do dia para a noite e, para que a Constituição Federal de 1988 tivesse essa representação, houve um marco histórico. O marco histórico que fez o movimento feminista pautar a violência doméstica contra as mulheres, e, dessa maneira, transcender o processo de luta por direitos mais pontuais e individuais dos direitos das mulheres foi o assassinato de Ângela Diniz por seu companheiro, em 1976, sem falar no emblemático da dupla tentativa de homicídio de Maria da Penha, que ocorreu em 1983. Diante dessas mortes, notadamente de Ângela Diniz e da dupla tentativa de homicídio de Maria da Penha, o fenômeno da violência doméstica contra as mulheres ganhou destaque nacional. Por conseguinte, era necessário trazer a lume o debate sobre esse tipo específico de violência contra a mulher dentro das pautas do movimento feminista mundial e brasileiro. Nesse sentido, o marco jurídico específico sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil foi a promulgação da Lei n. 11.340, de 07 de agosto de 2006, mais conhecida como Lei Maria da Penha. Cumpre esclarecer que a Lei foi promulgada depois de o Brasil ser condenado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA) por negligência e omissão em relação à violência doméstica, após denúncia de Maria da Penha, uma farmacêutica, casada com um professor universitário, que sofreu duas tentativas de homicídio e acabou paraplégica em 1983, tendo lutado durante quase 20 anos para que seu agressor fosse devidamente punido pelo Estado brasileiro.

O enfrentamento da violência doméstica, por se tratar de um fenômeno social multifacetado e multidimensional, vai além da dogmática jurídica. À vista disso, emerge a necessidade de analisá-lo de forma holística e plural, envolvendo as questões sociais e principalmente as políticas públicas a serem consideradas nesse enfrentamento. O presente artigo tem como objetivo geral analisar a inovação social da política pública em rede integrada e multinível implantada pela Casa da Mulher Brasileira (CMB), na cidade de Campo Grande/MS, fruto do Projeto “Mulher: Viver sem Violência”, lançado pelo Governo Federal em 2013. Para a consecução do objetivo geral, foram estabelecidos três objetivos específicos: (i) relacionar a violência doméstica e familiar contra a mulher com base na relação desigual de gênero; (ii) descrever o processo da implantação das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica a partir da promulgação de Lei Maria da Penha; e (iii) analisar o modelo de inovação social de política pública em rede integrada e multinível da Casa da Mulher Brasileira-Campo Grande/MS.

Para responder ao objetivo geral e aos dois objetivos específicos, o percurso metodológico fez uso da pesquisa exploratória e qualitativa, aliada ao trabalho de campo realizado durante o processo de elaboração da tese desenvolvida junto ao Programa de Doutorado em Desenvolvimento local entre os anos de 2018 a 2021 e defendida em 17/12/2021. Além da introdução e das considerações finais, o artigo está alicerçado em três sessões. A primeira trata da violência doméstica e familiar contra a mulher, trazendo um paralelo e o momento de convergência entre a violência em sentido amplo, o patriarcado, a relação de gênero como categoria de análise e a violência baseada na relação de gênero propriamente dita. A segunda tem a finalidade de descrever o processo da implantação das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica a partir da promulgação da Lei Maria da Penha, e a última sessão propôs-se a analisar o modelo de inovação social de política pública em rede integrada e multinível da Casa da Mulher Brasileira-Campo Grande/MS.

## 2. A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

Os 2.451 feminicídios e os 100.398 casos de estupro e estupro de vulnerável de vítimas do gênero feminino ocorridos no Brasil durante o período de março de 2020 a dezembro de 2021 (FSBP, 2022) confirmam a gravidade da violência doméstica e familiar contra a mulher como problema social que não pode mais ser deixado à margem dos debates políticos, jurídicos e sociais. Os números de mulheres assassinadas a cada ano no Brasil, que carrega o título de 5º país no ranking global de feminicídios, constataam que esse não é um fenômeno que será solucionado apenas e tão somente com a punição do agressor, pois, como dito anteriormente, é um problema multifacetado e multidimensional. A violência doméstica baseada no gênero é posta como uma realidade cruel que assola a sociedade mundial e brasileira como um todo, uma vez que não é só a vítima que sofre as consequências, atingindo todo o tecido social. Trata-se de um fenômeno social estruturado, endêmico e enraizado no seio do tecido social, replicado há milênios por meio do paradigma do patriarcado.

Esta seção se propõe a analisar a percepção da sociedade sobre a violência doméstica no decorrer da história, com a finalidade de identificar como um problema tão grave acabou sendo naturalizado socialmente.

### 2.1 Breves considerações sobre a violência em sentido amplo

A violência em sentido amplo também faz parte de um problema social complexo. São várias as áreas do conhecimento que a estudam. A Sociologia, a Antropologia, a Psicologia, a Psicanálise, a Teologia, a Filosofia, a Biologia, o Direito, a Saúde, dentre outras, há tempos vem se debruçando para analisar e entender o fenômeno da violência. Cada uma delas traz o seu conhecimento correspondente e uma classificação sobre o que vem a ser violência. Por conseguinte, o conceito de violência dependerá do seu significado, do seu objeto e do modelo de investigação aplicado. “O fenômeno da violência se traduz num caleidoscópio de conceitos das mais diversas áreas do conhecimento, que se complementam fazendo parte de um todo.

É de forma holística que esta pesquisa irá abordar a temática da violência e da violência doméstica e familiar contra a mulher” (SILVA, 2021, p. 100).

Para Porto (2014, p. 193), “a violência é uma constante na natureza humana”. Para o autor, a violência é um fenômeno que faz parte da história da própria humanidade e “este triste atributo parece acompanhar passo a passo a humanidade, como a lembrar, a cada ato em que reemerge no cotidiano, nossa paradoxal condição, tão selvagem quanto humana”. Teles e Melo (2017, p. 90) esclarecem que

[...] a violência “em seu significado mais frequente, quer dizer o uso da força física, psicológica ou intelectual para obrigar outra pessoa a fazer algo que não está com vontade; é constranger, é tolher a liberdade, é incomodar, é impedir a outra pessoa de manifestar seu desejo e sua vontade, sob pena de viver gravemente ameaçada ou até mesmo ser espancada, lesionada ou morta.

Minayo (2007, p. 23), por sua vez, clarifica nosso pensamento ao escrever que “a violência não é um problema médio típico; é, fundamentalmente, um problema social que acompanha toda a história e as transformações da humanidade”. Para a autora, “não se conhece nenhuma sociedade totalmente isenta de violência. Ela consiste no uso da força, do poder e de privilégios para dominar, submeter e provocar danos a outros: indivíduos, grupos e coletividades. Há sociedades mais violentas do que outras, o que evidencia o peso da cultura na forma de soluções de conflitos” (MINAYO, 2007, p. 23). À vista disso, além de um fato humano e social, a violência na história pode ser classificada de forma singular em cada sociedade, dentro de um espaço e de um tempo determinado. Fato é que a violência, para Minayo (2007), compõe o tecido social de quase todas as sociedades, sendo o caso da violência baseada na relação de gênero.

## **2.2. O Patriarcado e a relação de gênero como categoria de análise: paralelo e ponto de convergência**

Um dos conceitos centrais a ser enfrentado quando se aborda a violência de gênero é o do patriarcado. Os conceitos de gênero e patriarcado, muito embora estejam alocados em suas próprias categorias de análise, en-

contram-se interligados em relação ao fenômeno da violência de gênero. Segunda Silva (2021, p. 103),

o Patriarcado ou patriarcalismo diz respeito ao modelo de organização do pensamento social, em distintas territorialidades, assumindo a condição de representação ideológica quando se destina a opressão/dominação de um grupo por outro. A materialização do patriarcalismo se faz na perpetuação de estruturas concretas, tais como a divisão sexual do trabalho, vivências de gênero e o patriarcado. O gênero, por sua vez, diz respeito ao papel exercido pelos homens e mulheres nessa sociedade.

Para Bandeira (2014), o patriarcado é considerado um dos pilares da violência contra a mulher e, de modo conexo, a dominação simbólica masculina. Quando analisados isoladamente são insuficientes para explicar a violência contra a mulher. Os conceitos se complementam para pavimentar uma das respostas sociais à violência doméstica contra a mulher. Bandeira (2014) explicita que não há um modelo universal de patriarcado. Cada sociedade vai construindo o seu modelo ao longo da história, entretanto o que se tem em comum, desde a sua formação, são os seus pilares de sustentação, como, por exemplo, o poder do homem sobre a mulher (BANDEIRA, 2014).

Lerner (2019, p. 390) diz que o patriarcado, “em sua definição mais ampla, é a manifestação e a institucionalização do domínio masculino sobre as mulheres e os filhos de uma família e a ampliação desse domínio masculino sobre as mulheres e a sociedade em geral”.

### **2.2.1 O gênero como categoria da análise**

No que concerne ao estudo do gênero ou relação de gênero (termo de minha preferência) como categoria de análise científica, só se consolidou em 1986, após a publicação do artigo intitulado “Gênero: uma categoria útil de análise histórica”, da historiadora norte-americana Joan Scott. Até o seu reconhecimento como uma categoria de análise, conforme descrito por Joan Scott, o conceito de gênero estava relacionado a características do sexo biológico e à divisão dos papéis que homens e mulheres teriam que desempenhar na sociedade a partir dessa diferença biológica (SCOTT, 1995).

Segunda Meneguel e Lima (2015, p. 142) o “gênero é um conceito oriundo das ciências sociais que se refere à construção social de sexo ou à apropriação social das diferenças sexuais”. Para as autoras, o conceito de gênero “descoloca o masculino e o feminino biologicamente definidos para o contexto social, já que a cultura de cada sociedade estipula o que considera aceitável nas relações entre homens e mulheres, entre mulheres ou somente entre homens” (MENEGUEL; LIMA, 2015, p. 142).

A partir da abordagem desses dois conceitos, uma questão deve ser arquitetada. Mesmo o patriarcado e a relação de gênero estando em campos de referência diferentes, o primeiro está envolto na questão de organização política e jurídica da sociedade, e o segundo, alocado nos papéis sociais a serem desempenhados pelo homem e pela mulher. Uma pergunta que se faz necessária é saber o ponto de convergência dos dois conceitos como fator determinante da violência doméstica contra a mulher.

Obviamente, pela complexidade dos dois fenômenos apresentados, não há a possibilidade de se falar em uma única e simples resposta, uma vez que não existe apenas um elemento de ligação. A soma de um conjunto de fatores leva ao reconhecimento de que patriarcado e relação de gênero são conceitos imbricados por sua própria natureza social e que, na construção do tecido social contemporâneo, carregam em comum o fato de estabelecer à mulher uma desigualdade decorrente do papel que lhe é imposto. Por sua vez, essa desigualdade tende a se materializar em forma de uma violência naturalizada ao longo da história.

Neste momento, cabe uma ponderação feita por Meneguel e Lima (2015) quanto ao fato do uso mais frequente do termo “violência de gênero”. A autora leciona que esse tipo de violência não se restringe à mulher, podendo ser incluída a violência direcionada aos homens que não desempenham o modelo de sexualidade aceito pela sociedade. Ao se trabalhar o gênero como uma categoria da análise, a abordagem científica foi baseada na relação entre os dois papéis, o masculino e o feminino, dentro da sociedade, por isso trata-se não apenas da discussão do gênero mulher, mas da relação desigual entre os dois, homens e mulheres. De tal forma, ao usar apenas o termo violência de gênero, estariam incluídos nesse contexto de violência

homens e mulheres; a denominação mais adequada seria violência contra a mulher baseada no gênero. Segundo Meneguel (2015, p. 195):

Chama-se violência de gênero para assinalar que a violência é um ato produzido nas sociedades e nas culturas, e não devido a doença, alcoolismo, fatalidades ou características de personalidade das vítimas ou agressores, da educação diferenciada de gênero, fazendo com que as mulheres se portem de acordo com os papéis de gênero, pelos quais elas são responsabilizadas pelo bom andamento da relação conjugal, além de cuidar da casa, dos filhos e do marido, devendo sempre estar disponíveis, inclusive para o sexo.

Infere-se, dessa forma, que a violência tipificada pela Lei Maria da Penha é a violência doméstica baseada na relação de gênero, e não qualquer violência desferida contra a mulher, como, por exemplo, a morte de uma mulher em razão de um latrocínio. Depreende-se, à vista disso, que violência doméstica e relação de gênero são conceitos que precisam ser analisados em conjunto e como parte de um sistema que tem como uma de suas consequências essa violência específica.

Consequentemente, a violência de gênero é aquela que não leva em consideração o aspecto biológico, que diferencia homens e mulheres em razão do sexo, mas sim a violência decorrente da relação de poder desigual entre homens e mulheres. A violência que foi sendo naturalizada ao longo do tempo pela dominação masculina diante da submissão e exploração feminina em razão do paradigma patriarcal que ressoa o seu poder nas dimensões moral, política, jurídica e social.

Para finalizar essa sessão do presente artigo, tem-se como imprescindível citar ao menos duas frases do célebre livro *O Segundo Sexo*, publicado em 1949, por Simone de Beauvoir. A primeira e mais conhecida delas é “Ninguém nasce mulher: torna-se Mulher”; e a segunda, mesmo antes de o gênero ser uma categoria de análise, Beauvoir escreveu: “Nenhum destino biológico, psíquico ou econômico define a forma com que fêmea humana assume o seio da sociedade, é o conjunto da civilização que elabora esse produto intermediário entre o macho e o castrado que qualificam de feminino” (BEAUVOIR, 2019, p. 9).

### 3. A IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DA LEI MARIA DA PENHA

Não é possível abordar o enfrentamento da violência doméstica contra a mulher sob a perspectiva da Lei Maria da Penha sem antes apresentar um pequeno recorte histórico sobre a luta do movimento feminista brasileiro nessa conquista.

No final da década de 1960 e no decorrer das décadas de 1970/1980, em especial com o assassinato de Ângela Diniz por seu companheiro Doca Street em 30 de dezembro de 1976, bem como, com a dupla tentativa de homicídio de Maria da Penha também por seu companheiro, o movimento feminista passou a encampar as lutas sociais decorrentes das desigualdades de gênero.

Segundo Mello (2019, p. 33), “a década de 1980 foi próspera em experiências inovadoras, articuladas por feministas e mulheres organizadas em diferentes movimentos, que resultaram na constituição de uma importante agenda nacional de combate à violência contra a mulher no Brasil”, como, por exemplo a implantação, em 1985, da primeira Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, no Estado de São Paulo.

Como já mencionado anteriormente, o divisor de águas e grande marco jurídico na defesa dos direitos das mulheres no Brasil foi, sem dúvida, a Constituição Federal de 1988. A Assembleia Nacional Constituinte de 1987, composta por 559 membros, teve apenas 26 mulheres. Num primeiro momento, pode até parecer um número inexpressivo, mas foi bastante significativo, uma vez que, na elaboração da Constituição de 1946, a última democrática antes de 1988, não houve a participação de nenhuma mulher (TELES, 2017).

Quanto à dupla tentativa de assassinato da farmacêutica e bioquímica Maria da Penha Maia Fernandes em 1983 por seu companheiro, diante da demora no seu julgamento e da inefetividade do sistema judicial brasileiro por quase duas décadas, em 1998, Maria da Penha, com a ajuda do movimento de mulheres, encaminhou uma denúncia contra o Estado brasileiro perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA, em conjunto com o Centro pela Justiça e o Direito Internacional

(Cejil-Brasil) e o Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem-Brasil).

Em uma decisão inédita no ano de 2001, a CIDH-OEA condenou o Brasil por negligência e omissão em relação à violência doméstica. Maria da Penha recebeu uma indenização com base no descumprimento do art. 7º da Convenção de Belém do Pará e dos artigos 1º, 8º e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Ao Estado brasileiro, foi recomendada a reformulação de todo o sistema processual vigente voltado à defesa das vítimas de violência doméstica (OLIVEIRA; CAMACHO, 2012; PIOVESAN, 2012). Em agosto de 2006, foi publicada a Lei nº 11.340, regulamentando, dessa forma, o art. 226, §8º, da CF/88. A lei passou a ser conhecida como Lei Maria da Penha (LMP).

É fulcral esclarecer que a LMP (LMP) não é uma lei circunscrita dentro do universo jurídico. A LMP transcendeu os seus limites legais diante da importância de seu conteúdo social. A LMP “representou uma mudança de paradigma entre os operadores do Direito”, pois se trata de uma inovação legislativa que carrega em seu âmago “a intenção de dar integral proteção à mulher vítima de violência doméstica” (MELLO; PAIVA, 2019, p. 51-52). A Lei partiu de uma perspectiva feminista, que situou a violência de gênero como um problema político no mundo. Através de investigação científica, foram identificadas as várias formas de violência; erradicados os conceitos misóginos não científicos, como é o caso do conceito de crime passionais; definidos legalmente os conceitos de violência sexual, estupro, incesto, assédio, violência conjugal e familiar, e outras formas de violência baseada no gênero: trabalhista, patrimonial, psicológica, intelectual, simbólica, linguística, econômica, jurídica e política (MELLO, 2019).

O art. 8º da LMP representa essa inovação legislativa citada por Mello (2019). O artigo estabelece que as políticas públicas que visam a coibir a violência doméstica contra a mulher devem ser feitas em conjunto, por meio de ações articuladas entre a União, os Estados, Municípios e o Distrito Federal, somadas às ações da sociedade civil. Bianchini (2011, p. 219) assinala que “a parceria Estado-sociedade se torna imprescindível para o sucesso da coibição da violência doméstica e familiar contra a mulher”.

Para Bianchini (2011, p. 221), “o problema da violência contra a mulher exige articulação entres os profissionais envolvidos em torno de um projeto comum, levando em conta a complexidade do assunto, da sociedade, do humano”. Assim sendo, a LMP deve ser interpretada a partir de uma leitura sistemática, multidimensional e transdisciplinar. Todas as suas dimensões (jurídica, política, social e histórica) devem ser consideradas na abordagem do fenômeno, uma vez que é “buscando-se definir a diversidade de situações sem se perder de vista a globalidade do fenômeno e a singularidade de suas manifestações em cada sujeito que se apresenta” que se pode garantir efetividade à LMP e às políticas públicas implementadas a partir dela. (BIACHINI, 2011, p. 221).

Diante desse contexto factual, foi elaborado o Programa “Mulher, Viver sem Violência”, da Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres da Presidência da República, no ano de 2013, e com ela, a previsão da criação da Casa da Mulher Brasileira.

#### **4. A CASA DA MULHER BRASILEIRA-CAMPO GRANDE/MS COMO MODELO DE INOVAÇÃO SOCIAL DE POLÍTICA PÚBLICA EM REDE INTEGRADA E MULTINÍVEL NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER**

O combate e o enfrentamento à violência doméstica contra a mulher postulam uma articulação sincronizada entre as três esferas dos poderes do Estado, dos profissionais envolvidos na rede de proteção e da sociedade civil organizada. Essa integração é fundamental, tendo em vista a complexidade do fenômeno social. É medular que haja o compartilhamento de conhecimentos, a interação de um conhecimento com o outro, para se alcançar o bem comum.

##### **4.1 A *policy networks* ou rede de política pública multinível: a gestão compartilhada da CMB-Campo Grande/MS**

Para Frey (2000, p. 221), essa política pública de interação dos diferentes grupos do poder público, das instituições e da sociedade “na

gênese e na implementação” de determinada política é entendida por *policy networks*. “As características particulares das “*policy networks*” são uma estrutura horizontal de competências, uma densidade comunicativa bastante alta e inter-relacionadas com isso, um controle mútuo comparativamente intenso”.

A *policy networks* ou rede de política pode ser entendida “como a reunião circunstancial de instituições, cidadãos ou grupo organizado de cidadãos, oriundos dos poderes Executivo e Legislativo e da sociedade, em torno de uma política de interesse comum, quer em sua etapa política, quer em sua etapa administrativa” (CHRISPINO, 2016, p. 62). O autor endossa que as redes políticas “possuem desenhos e hierarquias que variam de acordo com seus membros formadores. Podem possuir uma estrutura de adesão por competência, com hierarquia horizontal, em geral agregando pessoas e instituições de tamanho, experiência e poder aglutinador semelhantes” (CHRISPINO, 2016, p. 62).

Conforme as diretrizes da CMB, a sua gestão é operacionalizada através de três frentes: um Colegiado Gestor, a Coordenação Compartilhada e a Gestão Administrativa. Concebe-se, notoriamente, nesse modelo de gestão um modelo de *policy networks*. Nesse sentido, tem-se um processo ao mesmo tempo democrático e democratizante. As decisões são tomadas de forma compartilhada, horizontal e não se operam de cima para baixo, valendo-se de um caráter endógeno na resolução dos problemas. A importância desse modelo de gestão compartilhada em que todos os representantes dos serviços prestados na Casa participam de forma paritária nas tomadas de decisão encontra-se fundamentado no conhecimento prático, vivenciado diariamente por cada um desses entes, o que leva ao conhecimento real dos problemas de cada setor e à chance maior de acerto nas decisões.

A respeito desse modelo de gestão pública, Amorim e Teixeira (2017, p. 181-182) destacam que esta

[...] prevê uma lógica firmada na cidadania e que proporcione uma ação integral, desenvolvida com base na característica de territorialização, municipalização (o microterritório deve ser considerado como campo de desenvolvimento de ações; é nesse espaço que os di-

reitos são materializados de fato) e intersetorialidade, com o desenvolvimento de políticas públicas que se complementam. Ao mesmo tempo, baseia-se em uma nova relação entre sociedade civil e Estado, no incentivo de formações de redes e parcerias público-privadas.

A gestão das redes de políticas ou estruturas policêntricas é um fenômeno recente, porém cada vez mais frequente, que envolve “diferentes atores, organizadores ou nódulos vinculados entre si a partir do estabelecimento e manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada” (TEIXEIRA, 2002, p. 1).

A existência dessas redes de gestão se explica por meio de “uma multiplicidade de fatores que incidem simultaneamente, conformando uma nova realidade administrativa”, assim sendo, “as transformações recentes no papel do Estado e em suas relações com a sociedade impõem novos modelos de gestão que comportem a interação de estruturas descentralizadas e modalidades inovadoras de parcerias entre entes estatais e organizações sociais” (TEIXEIRA, 2002, p. 1).

Essa nova metodologia de pensar as políticas públicas tem por propósito superar a setorialização, demasiadamente burocrática, através da convocação de gestão de políticas públicas que irão se adaptar e se integrar aos sistemas participativos, que visam ao desenvolvimento das ações articuladas, especialmente, no que tange aos programas e projetos sociais (AMORIM; TEIXEIRA, 2017).

A gestão compartilhada da CMB é instrumentalizada entre o Governo Federal, o Estadual e o Municipal. As decisões derivam de deliberações do Colegiado Gestor, que, por sua vez, é formado pelos setores que integram os serviços da CMB. A gerência administrativa da CMB fica a cargo da Prefeitura Municipal, por meio da Subsecretaria de Políticas para Mulher (Semu). A gestão, de forma geral, é organizada por meio do Colegiado Gestor da Coordenação Compartilhada e da Gerência Administrativa (BRASIL, 2013).

“A formação das estruturas policêntricas, que configuram uma nova esfera pública plural, advém tanto de um deslocamento desde o nível central do governo para o local quanto da esfera do Estado para a sociedade”

(TEIXEIRA, 2002, p. 3). A descentralização e participação efetiva da sociedade civil convergem para a inovação de gestão compartilhada das políticas públicas (TEIXEIRA, 2002).

A gestão compartilhada promove um modelo inovador de governança em rede. O objetivo é potencializar a integração participativa e democrática de todos os entes que operam dentro da Casa e estabelecer uma gestão horizontal e autônoma a partir de uma condução integrada das ações desenvolvidas. A Casa também trabalha com um sistema de corresponsabilidade ou compartilhamento de responsabilidades, em que o compromisso com a gestão é visto como pertencente a toda as instituições que atuam dentro da Casa (BRASIL, 2013).

#### **4.2 O modelo de Inovação Social da CMB-Campo Grande/MS**

O maior desafio de LMP não está relacionado aos seus efeitos no direito penal e/ou seu caráter punitivo. O maior desafio da LMP está destinado ao seu caráter de prevenção da violência doméstica, de esclarecer a sociedade sobre a violência baseada na relação de gênero, de dar assistência às mulheres em situação de violência nas áreas da saúde, educação, trabalho, habitação. Levar a sociedade a refletir acerca das causas da violência doméstica contra a mulher e buscar sanar o problema em sua origem e não apenas apresentar medidas paliativas, como, por exemplo, aumentar a pena dos agressores, que, indubitavelmente, é o maior desafio da LMP.

Por essa razão, torna-se imprescindível não só a positivação da Lei Maria da Penha e a regulamentação do § 8º do art. 226 da CF/88 (igualdade formal), mas, sobretudo, a busca da igualdade material, pela efetividade jurídico-social, o que só tende a acontecer com a implantação de políticas públicas subsidiadas pela perspectiva da inovação social. Nesse sentido, Le Bourlegat, Silva e Borges (2020, p. 14-15) esclarecem que

A inovação social refere-se, de modo particular, ao processo de inovação relacionado à solução de problemas sociais por um determinado grupo social ou sociedade. A violência doméstica e familiar contra a mulher tem se manifestado como um problema social que

afeta praticamente toda a humanidade, considerado pela ONU uma das principais formas de violação de direitos humanos, com impactos não só sociais, como econômicos, tendo se constituído em parte significativa das questões jurídicas enfrentadas no Brasil. As iniciativas de desenvolvimento, por meio de coletividades locais que atuam em rede, vêm sendo apontadas como um dos caminhos mais efetivos na busca de soluções de problemas capazes de atender às necessidades específicas vividas em cada contexto na complexidade do mundo.

Umas das políticas públicas que tem por intento concretizar os fundamentos do art. 8º da LMP e que está prevista no art. 3º, I, do Programa Mulher, Viver sem Violência (BRASIL, 2013) é a Casa da Mulher Brasileira. A primeira CMB implantada no Brasil foi na cidade de Campo Grande, inaugurada no dia 03 de fevereiro de 2015, fruto do Convênio n. 117/2017, firmado entre a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR) e a Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS.

A CMB, de acordo com as diretrizes do Programa, tem o encargo de ser um espaço de acolhimento integral, de atendimento humanizado e continuado às mulheres em situação de violência doméstica. O trabalho é operacionalizado através de uma rede de atendimento feita pela integração espacial dos serviços, uma vez que toda a rede de proteção à mulher em situação de violência se encontra atendendo dentro de um mesmo local.

Trata-se de um espaço de atendimento humanizado que busca viabilizar e facilitar o acesso aos serviços especializados operacionalizados em rede de forma integralizada dentro de um mesmo espaço, bem como que tem como proposta oferecer às mulheres em situação de violência doméstica um atendimento psicossocial continuado, a fim de que elas possam enfrentar e romper o ciclo da violência por meio do empoderamento e da autonomia econômica (BRASIL, 2013).

A estrutura arquitetônica da CMB foi pensada para ser “uma estrutura que acompanha as diversas etapas pelas quais a mulheres passam a enfrentar de forma integral a violência. Para tanto, inclui em um mesmo

espaço serviços diferentes das áreas envolvidas no atendimento, materializando, mais uma vez, a inovação social dessa política pública. O projeto arquitetônico da CMB é padronizado e foi concebido para as seguintes premissas (BRASIL, 2013b, p. 15):

- 1) Integração espacial dos serviços dentro da Casa, de modo a facilitar a articulação entre as diferentes ações e ofertar o atendimento e acolhimento integral às mulheres em situação de violência;
- 2) Espaço aconchegante e seguro para ofertar acolhimento e atendimento humanizado;
- 3) Redução de custos, em conformidade com os princípios da eficiência e da economicidade na Administração Pública;
- 4) Unidade visual e arquitetônica da Casa em todas as capitais, de maneira a constituir-la como uma referência para as mulheres em situação de violência.

A Ministra Chefe da Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR) declarou à época da inauguração que “a Casa da Mulher Brasileira revoluciona o modelo de enfrentamento à violência contra a mulher, pois integra, amplia e articula os equipamentos públicos voltados às mulheres em situação de violência” (MENICUCCI, 2013, p. 5).

Pelas diretrizes do Programa “Mulher Viver sem Violência”, a CMB deve possuir uma estrutura para acompanhar as diversas etapas que envolvem o atendimento humanizado e integral às mulheres em situação de violência. Estão incluídos no mesmo espaço físico os serviços das diferentes áreas envolvidas, quais sejam: Recepção, Acolhimento e Triagem; Apoio Psicossocial; Delegacia Especializada; Juizado Especializado em Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres; Promotoria Especializada; Defensoria Pública; Serviço de Promoção de Autonomia Econômica; Brinquedoteca – espaço de cuidado das crianças; Alojamento de Passagem e Central de Transportes.

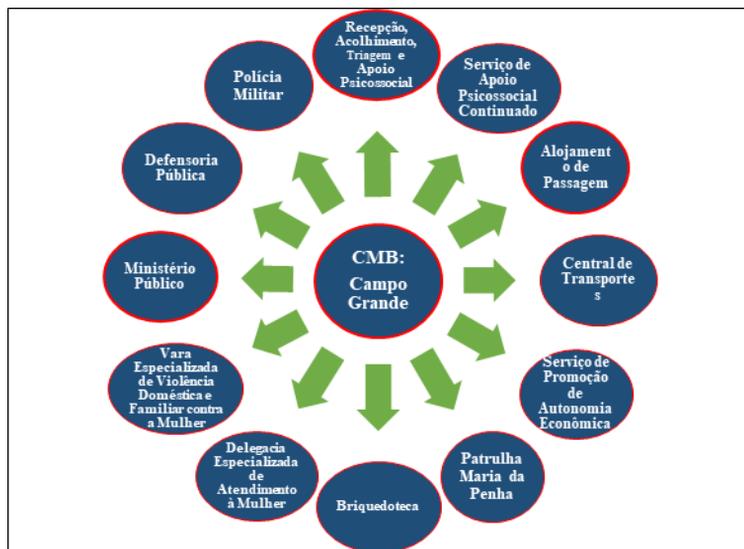


Figura 1 - Setores de atendimento da CMB-Campo Grande/MS.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de SEMU (2021).

Além dos serviços prestados pela rede de proteção, vários programas e ações sociais são desenvolvidos pela CMB-Campo Grande/MS, tanto pelos entes que fazem parte da Casa como pela iniciativa privada. Dentre os programas, vale destacar o Projeto Mãos EmpENHAdas Contra a Violência.

O Projeto Mãos EmpENHAdas Contra a Violência objetiva capacitar profissionais da área da beleza para que se tornem agentes multiplicadores de informação no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. Foi idealizado pela Juíza Titular da 3ª Vara da Violência Doméstica e Familiar da CMB de Campo Grande, Dra. Jaqueline Machado, em 2017, quando ocupava o cargo de Coordenadora da Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul.

Pelos dados do Relatório de Atividades da Coordenadoria publicado em 2021 (TJ-MS, 2021, p. 16), o programa repercutiu nacionalmente, sendo replicado em mais seis estados (SP, PI, PA, RS e RJ), totalizando oito cidades. Novas edições do programa vêm sendo realizadas conforme

vão surgindo demandas de parcerias com novos estabelecimentos. Desde o início do programa, já foram realizadas 10 edições, com 50 estabelecimentos parceiros, 272 profissionais participantes, 03 escolas profissionalizantes parceiras. No interior do estado, as cidades de Coxim, Batayporã, Alcionópolis, Nova Andradina, Corumbá e Amambaí estão participando do Projeto (TJ-MS, 2021).

Em junho de 2020, o Projeto Mãos EmPENHAdas alçou novos voos e ganhou a versão Projeto Mãos EmPENHAdas Contra a Violência: Barba, Cabelo e Bigode – Violência Não Pode. Foram capacitados profissionais do segmento de estética masculino. Os estabelecimentos capacitados recebem o selo do programa e os profissionais, um certificado de conclusão do curso, tornando-se multiplicadores de informações no enfrentamento à violência doméstica contra a mulher. O público atingido foi de 22 novos participantes. Na cidade de Campo Grande, foram três estabelecimentos; em Paranaíba/MS, também três; Bonito/MS, teve um estabelecimento capacitado para o projeto. O programa já foi replicado e implantando pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco no estado (TJ-MS, 2021).

Em 2018, foi concedido à Juíza Jacqueline Machado o Prêmio de Direitos Humanos na categoria “Mulher”, do Ministério de Direitos Humanos. Durante a pandemia de covid-19, o projeto teve continuidade e, mesmo com o distanciamento social, foram realizadas capacitações virtuais nas cidades do interior do estado (Corumbá, Amambaí e Nova Andradina) (TJ-MS, 2021, p. 16-19).

Acerca da inovação social, Assogba (2007) esclarece que:

A inovação social é qualquer iniciativa tomada por atores sociais em um determinado contexto social com o objetivo de fornecer novas respostas a um certo número de problemas sociais (exclusão social, pobreza, abandono escolar, etc.). De um ponto de vista sociológico, as inovações sociais têm as seguintes características principais: desafiam as dicotomias tradicionais; desafiam dicotomias tradicionais como “mercado e não-mercado”, “produtor e não-mercado”; desafiam dicotomias tradicionais como “mercado e não-mercado”, “produtor e não-produtor ou consumidor”, “público e privado”. As inovações sociais buscam implementar meios apropriados para o

contexto social. Visam à coesão social e à solidariedade. Baseiam-se na participação na democracia participativa, a fim de evitar a burocratização (ASSOGBA, 2007, p. 16).

Nesse sentido, é possível afirmar que a CMB é modelo de inovação social de política pública de rede integrada. A inovação social dessa política pública está baseada diretamente no tratamento integral, humanizado e continuado dentro de um único espaço físico, em que a mulher que decide denunciar e quebrar o ciclo de violência doméstica encontra acolhimento. A sua história não é desacreditada, e a ela é ofertada a possibilidade de se fortalecer emocional e psicologicamente. Empoderar a mulher em situação de violência, dando a ela a consciência de cidadania e de que é portadora de direitos, possibilitando a sua autonomia econômica por meio de diversos projetos realizados pela Casa ou em conjunto com outras instituições, faz da CMB um modelo de inovação social de políticas públicas para o enfrentamento à violência doméstica. A inovação social é basilar dentro das diretrizes da CMB, conforme dispõe o Programa “Mulher, Viver sem Violência” de 2013.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo se propôs a analisar a Casa da Mulher Brasileira, implantada na cidade de Campo Grande/MS em fevereiro de 2015, como um modelo de inovação social de política pública em rede integrada e gestão multinível no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. A violência doméstica contra a mulher é um problema social grave, multifacetado e multidimensional e o seu enfrentamento demanda, além da positividade de microssistemas legais, como é o caso da Lei Maria da Pena, a implantação de políticas públicas com a percepção da inovação social.

A violência doméstica contra a mulher baseada na relação de gênero é um fenômeno social, cultural, histórico e também jurídico, mas não apenas jurídico. Por essa razão, a efetividade da Lei Maria da Pena transcende o seu caráter legal. Buscar compreender o fenômeno da violência doméstica baseada no gênero por meio da sua contextualização histórico-social é imprescindível a qualquer pesquisa sobre o tema.

A partir dos estudos da relação de gênero como uma categoria de análise científica, restou claro que a diferença entre o homem e a mulher não estava na essência, e sim na existência. Passou-se a refutar as explicações com teor meramente biológico sobre as desigualdades impostas às mulheres socialmente. Por consequência dos estudos relacionados aos papéis que os homens e as mulheres devem desempenhar socialmente, constatou-se que o sexo biológico não é quem define esses papéis sociais. Pelo conjunto das relações socioculturais construídas ao longo do tempo, estruturadas com base na manutenção do modelo de organização social do patriarcado, as mulheres estão fadadas a viver uma relação de subordinação, exploração e dominação pelo homem.

Por esse modelo de tessitura social pavimentado no patriarcado, as diferenças entre homens e mulheres acabaram se transformando em desigualdades, e a violência doméstica contra a mulher foi sendo naturalizada dentro do tecido social. O Brasil é o 5º país no ranking mundial de feminicídios. A ONU e CIDH-OEA consideram a violência contra a mulher como uma grave violação de direitos humanos. Em decisão inédita, o Brasil foi condenado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, no caso denunciado pela Maria da Penha, por negligência e ineficiência judicial quanto aos processos que envolvem violência doméstica. A Lei n. 11.340, de 07 de agosto de 2006, é fruto da luta por justiça de Maria da Penha e do movimento feminista brasileiro.

A igualdade formal reconhecida pela CF/ de 1988 através da positivação de diversos direitos humanos das mulheres e o reconhecimento no art. 6º da LMP de que a violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos, por si sós, dentro do direito interno, têm se mostrado insuficientes para garantir a igualdade material e a concretização real desses direitos. O caminho até agora reconhecidamente possível a essa transposição e efetivação desses direitos é a implantação de políticas públicas. Entretanto, também não é qualquer política pública que fará essa conexão entre a formalidade das leis e a realidade subjacente que as acompanham.

A Casa da Mulher Brasileira-Campo Grande/MS pode ser considerada um modelo dessa inovação social dentro da elaboração e implantação de políticas públicas, em especial, no enfrentamento à violência doméstica contra a mulher. Dentro de um mesmo espaço físico, a mulher em situação de vulnerabilidade diante da violência doméstica encontra todos os serviços da rede de proteção.

Quando a mulher decide fazer a denúncia sobre violência doméstica sofrida, no mesmo local, encontra uma escuta qualificada sobre a sua vivência dentro do ciclo de violência doméstica, é instruída a conhecer o seu problema e os caminhos que pode tomar, recebe acolhimento psicossocial de forma imediata e pós-atendimento dentro da Casa, através do serviço psicossocial continuado. Um fator que é fundamental para que ela não se perca no caminho da sua decisão em denunciar é não ser necessário que ela desloque quando decide dar continuidade à denúncia, pois, nesse mesmo espaço humanizado, a mulher já é atendida por uma equipe da Delegacia Especializada e pelo Poder Judiciário, caso seja necessária a concessão de medidas protetivas de urgência, sendo acompanhada de perto pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública Estadual e pela Patrulha Maria da Penha.

Por todos os aspectos abordados no presente artigo, pode-se concluir que a CMM-Campo Grande/MS com sua gestão policêntrica, democrática, horizontal, paritária e endógena dos órgãos gestores, inovou no conceito de atendimento, pelos serviços prestados em rede integrada e multinível. A soma de toda essa engrenagem tende a dar a LMP um caráter mais efetivo, mais palpável, mais exequível, mais factível. O objetivo é estreitar a realidade subjacente com a lei positivada e com o fim de alcançar seu propósito jurídico-social.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Talita Arrais; TEIXEIRA, Solange Maria. Gestão Social em Redes: uma estratégia de gestão na política social brasileira no contexto neoliberal. *In*: SILVA, Maria do Rosário da Fátima e; FERREIRA, Maria D'Avila Macedo; GUIMARAES, Simone de Jesus (Orgs.).

**Questão Social e políticas públicas na atualidade.** Teresina: Edufpi, 2017. pp. 181-182.

APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi. A ONU e o direito ao desenvolvimento. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; SILVA, João Carlos Jarochinski; RAMINA, Larissa (Orgs.). **A ONU aos 70 anos**: contribuições, desafios e perspectivas. Boa Vista: Editora da UFRR, 2016.

ASSOGBA, Yao. **Innovation sociale et communauté**: Une relecture à partir des sociologues classiques. Québec: ARUC-ISDC, 2007. p 16. [*Online*]. Disponível em: <[http://classiques.uqac.ca/contemporains/assogba\\_yao/innovation\\_soc\\_communaute/innovation\\_soc\\_communaute.pdf](http://classiques.uqac.ca/contemporains/assogba_yao/innovation_soc_communaute/innovation_soc_communaute.pdf)>. Acesso em: 6 dez. 2021.

BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de Gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 29, n.2, p.449-469, 2014. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922014000200008>.

BEAUVOIR, Simone de. **O Segundo Sexo**: a experiência vivida. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2019. v. 2. p. 9-744

BIANCHINI, Alice. Da assistência à mulher em situação de violência doméstica: artigo 8º. *In*: CAMPOS, Carmen Hein de (Org.). **Lei Maria da Penha**: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011. pp. 219-221.

BOURLEGAT, Cleonice Alexandre Le; SILVA, Maria Angélica Biroli Ferreira da; BORGES, Pedro Pereira. INOVAÇÃO SOCIAL NA SUPERAÇÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER MEDIANTE SUPORTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRADAS. **Revista Geo Pantanal**: UFMS/AGB, Corumbá, n. 29, p. 14-38, jul. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/12793>. Acesso em: 08 abr. 2022.

BRASIL. Casa Civil. Decreto nº 1.973, de 1 de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 de agosto de 1996. Seção 1. p. 14471.

BRASIL. Casa Civil. Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 de setembro de 2002.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Casa da Mulher Brasileira é inaugurada em Brasília. Brasília, DF, 2 de junho de 2015c. [*On-line*]. Disponível em <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/noticias-spm/noticias/casa-da-mulher-brasileira-e-inaugurada-em-brasilia>>. Acesso em: 6 dez. 2021.

BRASIL. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. **Programa mulher, viver sem violência**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2015b.

BRASIL. Secretaria Geral da República. Lei nº 11.340, de 07 de agosto 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 de agosto de 2006.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. [*On-line*]. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf)>. Acesso em: 21/04/2019.

CEDAW. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. **Instrumentos internacionais de direitos das mulheres**. New York, 1979. [*On-line*]. Disponível em: <[https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao\\_Cedaw.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_Cedaw.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2021.

CHRISPINO, Alvaro. **Políticas Públicas: uma nova visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. p. 62.

ESPÍNOLA, Caroline Cavalcante. **Dos Direitos Humanos das Mulheres à efetividade da Lei Maria da Penha**. Curitiba: Appris, 2018.

FBSF. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Violência em 2021. Coordenação: Samira Bueno. Disponível em: [https://forumseguranca.org.br/publicacoes\\_posts/violencia-contra-mulheres-em-2021](https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/violencia-contra-mulheres-em-2021). Acesso em: 08 abr. 2022.

FERNANDES, Valéria Dies Scarance. **Lei Maria da Penha: o Processo Penal no caminho da efetividade**. São Paulo: Atlas, 2015. 283 p.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, v. 21, [s. n.], p. 221, 2000. [*On-line*]. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/0>>. Acesso em: 6 dez. 2021.

LERNER, Gerda. **A Criação do Patriarcado: história da opressão das mulheres pelos homens**. Tradução de Luiza Sellera. São Paulo: Cultrix, 2019. P 390.

MATHIEU, Nicole-Claude. Sexo e Gênero. In: HIRATA, Helena; LABORIE, Françoise; DOARÉ, Hélène Le; SENOTIER, Danièle (Orgs.). **Dicionário Crítico do Feminismo**. São Paulo: Editora Unesp, 2009. pp. 222-231.

MELLO, Adriana Ramos de. Lei Maria da Penha na prática [livro eletrônico] / Adriana Ramos de Mello e Lívia de Meira Lima Paiva. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. 6 Mb ; ePub. Mello, Adriana Ramos de. Lei Maria da Penha na Prática (p. 2). Revista dos Tribunais. Edição do Kindle.

MENEGUEL, Stela Nazareth; LIMA, Claudia Araújo de. Como utilizar os conceitos de gênero em estudos epidemiológicos. In: MENEGUEL, Stela Nazareth. **Epidemiologia: exercícios indisciplinados**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2015. cap. 10. pp. 142-195.

MENICUCCI, Eleonora. Apresentação. In: **Programa Mulher, Viver sem Violência - Casa da Mulher Brasileira: Diretrizes gerais e protocolos**

de atendimento. Brasília: Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, 2013. 65 p.

MICHAUD, Yves. **A violência**. 2. ed. São Paulo: Ática, 2001. 117 p.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005. 244 p.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, Técnica e Arte: o desafio da pesquisa social. *In*: DESLANDES, Suely Ferreira; MINAYO, Maria Cecília de Souza; CRUZ NETO, Otávio; GOMES, Romeu (Orgs.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 28. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2009. pp. 9-29.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Conceitos, teorias e tipologias de violência: a violência faz mal à saúde. *In*: NJAINE, Kathie; ASSIS, Simone Gonçalves de; CONSTANTINO, Patrícia; Avanci, Joviana Quintes (Orgs.). **Impactos da Violência na Saúde**, Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. pp. 23-42.

ONU. Organização das Nações Unidas. Declaração de Pequim Adotada pela Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres: Ação para Igualdade, Desenvolvimento e Paz, em 15 de setembro de 1995. *In*: **Direitos Humanos**: Atos internacionais ratificados pelo Brasil. 4. ed. Brasília: Senado Federal - Coordenação de Edições Técnicas, 2013d. p. 60-63. [*On-line*]. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508144/000992124.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2021.

ONU. Organização das Nações Unidas. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Resolução no 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. *In*: **Direitos Humanos**: Atos internacionais ratificados pelo Brasil. 4. ed. Brasília: Senado Federal - Coordenação de Edições Técnicas, 2013b. pp. 32-35. [*On-line*]. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508144/000992124.pdf>>. Acesso em: 6 de dez. 2021.

ONU. Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas

em 10 de dezembro de 1948. In: **Direitos Humanos: Atos internacionais ratificados pelo Brasil**. 4. ed. Brasília: Senado Federal - Coordenação de Edições Técnicas, 2013a. pp. 20-23. [On-line]. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508144/000992124.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2021.

PIOVESAN, Flávia. A Proteção Internacional dos Direitos Humanos das Mulheres. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 15, p. 70-89, 2012. [On-line]. Disponível em: <[https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista57/revista57\\_70.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista57/revista57_70.pdf)>. Acesso em: 6 dez. 2021.

PORTO, Pedro Rui da Fontoura. **Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher: Lei 11.340/06 análise crítica e sistêmica**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. 193 p.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, 1995. [On-line]. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/71721>>. Acesso em: 6 dez. 2021.

SEMU. Subsecretaria de políticas para a mulher. **Relatório de Gestão Casa da Mulher Brasileira Campo Grande-MS-2021**. Campo Grande: SEMU-SEGOV, 2021. 40 p.

SILVA, Maria Angélica Biroli Ferreira da. **CASA DA MULHER BRASILEIRA-CAMPO GRANDE/MS: uma análise da política pública em rede integrada para o enfrentamento à violência doméstica e familiar e a promoção do desenvolvimento local**. 2021. 250 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Desenvolvimento Local, Universidade Católica Dom Bosco-Ucdb, Campo Grande, 2022. p. 103.

SPPM. Subsecretaria de Políticas Públicas para as Mulheres. **Mapa do Femicídio: Mapeamento das mortes violentas de mulheres, tipificadas como feminicídios, ocorridas em Mato Grosso do Sul no ano de 2019**. Campo Grande: SPPM/SEGOV, 2020. vol. I. [On-line]. Disponível em: <<https://www.naosecale.ms.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/MAPA-DO-FEMINICÍDIO-MS-2019.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2021.

SPPM. Subsecretaria de Políticas Públicas para as Mulheres. **Mapa do Femicídio**: Mapeamento das mortes violentas de mulheres, tipificadas como feminicídios, ocorridas em Mato Grosso do Sul no ano de 2020. Campo Grande: SPPM/SECIC, 2021. vol. II. [*On-line*]. Disponível em: <<https://www.naosecale.ms.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/MAPA-DO-FEMINICIDIO-2020.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2021.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. O desafio da gestão das redes de políticas. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, 2002, Lisboa. **Anais...** Lisboa: CLAD, 2002. p. 8-11. p. 1.

TELES, Maria Amélia de Almeida; MELO, Mônica de. **O que é violência contra a mulher**. Tatuapé: Editora Brasiliense, 2017. p. 90

TJ-MS. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Relatório de Atividades 2020**. Campo Grande: TJ-MS, 2021. 80 p.

