

EMERSON GABARDO  
DANIEL WUNDER HACHEM  
COORDENADORES

DIREITO,  
IGUALDADE  
E JUSTIÇA

PREFÁCIO ENEIDA DESIREE SALGADO

## CONSELHO EDITORIAL

**Ana Claudia Santano** – Professora do programa de mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia, do Centro Universitário Autônomo do Brasil – Unibrasil. Pós-doutora em Direito Público Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutora e mestre em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad de Salamanca, Espanha.

**Daniel Wunder Hachem** – Professor de Direito Constitucional e Administrativo da Universidade Federal do Paraná e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela UFPR. Coordenador Executivo da Rede Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo.

**Emerson Gabardo** – Professor Titular de Direito Administrativo da PUCPR. Professor de Direito Administrativo da UFPR. Pós-doutorado pela Fordham University School of Law - EUA. Vice-presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo.

**Fernando Gama de Miranda Netto** – Doutor em Direito pela Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro. Professor Adjunto de Direito Processual da Universidade Federal Fluminense e membro do corpo permanente do Programa de Mestrado e Doutorado em Sociologia e Direito da mesma universidade.

**Ligia Maria Silva Melo de Casimiro** – Doutora em Direito Econômico e Social pela PUC/PR; Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP; Especialista em Direito

Constitucional pela UNIFOR-CE; Consultora Jurídica na área de Direito Urbanístico. É professora do Centro Universitário Christus, em Fortaleza, nas disciplinas de Direito Administrativo II, Coordenadora de Pesquisa da mesma Faculdade e professora associada do Escritório de Direitos Humanos vinculado ao Curso de Direito. É professora licenciada da Faculdade Paraíso - FAP, em Juazeiro do Norte-CE, de graduação e pós graduação. Presidente do Instituto Cearense de Direito Administrativo - ICDA desde 2014; Diretora do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico desde 2013; É professora de Pós Graduação da Universidade Regional do Cariri - URCA; Professora colaboradora do Instituto Romeu Felipe Bacellar desde 2006, em Curitiba/PR.

**Luiz Fernando Casagrande Pereira** – Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Coordenador da pós-graduação em Direito Eleitoral da Universidade Positivo. Autor de livros e artigos de processo civil e direito eleitoral.

**Rafael Santos de Oliveira** – Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre e Graduação em Direito pela UFSM. Professor na graduação e na pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria. Coordenador do Curso de Direito e editor da Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global e da Revista Eletrônica do Curso de Direito da mesma universidade.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Bibliotecária: Maria Isabel Schiavon Kinasz, CRB9 / 626

---

D598      Direito, igualdade e justiça / coordenação de Emerson  
Gabardo, Daniel Wunder Hachem - Curitiba: Íthala, 2018.  
215p.: il.; 22,5cm

Vários colaboradores

ISBN: 978.85.5544.151.6

1. Direito. 2. Igualdade. 3. Justiça. I. Gabardo, Emerson (coord.). II. Hachem, Daniel Wunder (coord.).

CDD 340 (22.ed)

CDU 340

---

Editora Íthala Ltda.  
Rua Pedro Nolasco Pizzatto, 70  
Bairro Mercês  
80.710-130 – Curitiba – PR  
Fone: +55 (41) 3093-5252  
Fax: +55 (41) 3093-5257  
<http://www.ithala.com.br>  
E-mail: [editora@ithala.com.br](mailto:editora@ithala.com.br)

Capa: Paulo Schiavon



Informamos que é de inteira responsabilidade dos autores a emissão de conceitos publicados na obra. Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da Editora Íthala. A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na Lei nº 9.610/98 e punido pelo art. 184 do Código Penal.

EMERSON GABARDO  
DANIEL WUNDER HACHEM  
(Coordenadores)

# DIREITO, IGUALDADE E JUSTIÇA

PREFÁCIO ENEIDA DESIREE SALGADO



EDITORA ÍTHALA  
CURITIBA – 2018



# Sumário

<b>Prefácio - Direito, Igualdade e Justiça</b> .....	7
Eneida Desiree Salgado	
<b>Apresentação</b> .....	9
Emerson Gabardo	
Daniel Wunder Hachem	
<b>Poder Judiciário, acesso ao sistema de justiça e promoção da igualdade</b> .....	11
Bárbara Marianna de Mendonça A. Bertotti	
Tailaine Cristina Costa	
<b>Cotas eleitorais e a desigualdade na representação política da mulher</b> .....	41
Brunna Helouise Marin	
Rene Sampar	
<b>A gratuidade no ensino superior público à luz da igualdade material</b> .....	65
Luzardo Faria	
Matheus Vasconcelos	
<b>Programas de assistência social prestados pelo Estado: promoção da igualdade ou estímulo à dependência?</b> .....	93
Ana Cristina Aguilár Viana	
Rennan Gustavo Ziemer da Costa	
<b>Produtos fora do mercado: a busca da igualdade pela atividade de consumo e a tentativa de pertencimento</b> .....	127
Diego Nogueira	
Taís Vella Cruz	

***Carta Capital e Veja: tratamento igualitário a candidatos diferentes à Presidência da República brasileira no segundo turno de 2014?* ..... 151**

Érico Prado Klein

Renan Guedes Sobreira

**Igualdade e contornos da transcidadania no Brasil entre avanços sociais e violência .... 181**

Letícia Regina Camargo Kreuz

# Prefácio

## Direito, Igualdade e Justiça

Trinta anos se passaram desde a promulgação da Constituição. Muitas de suas promessas não foram cumpridas e parte de seu ideal está sendo ostensivamente afastado por reformas que ofendem seu núcleo essencial, que atingem a ideia de Direito consagrada no processo constituinte e no texto constitucional.

Se a liberdade, surpreendentemente, ainda depende de luta para ser garantida contra a atuação do Estado e dos particulares – como bem demonstram as pesquisas publicadas pelo Núcleo de Investigações Constitucionais em 2017 –,<sup>1</sup> em relação à igualdade o déficit de concretização é ainda maior. O que parecia um crescente de realização de uma sociedade livre, justa e igualitária, com a realização de sucessivas políticas públicas que buscavam reduzir as desigualdades sociais e regionais, foi interrompido com a tomada do poder por quem havia perdido as eleições de 2014. O projeto de governo colocado em prática a partir de 2016 foi aquele derrotado nas urnas e que propõe uma redução dos investimentos na área social e um retrocesso nas conquistas sociais.

A defesa da igualdade, portanto, mostra-se como um imperativo para os que acreditam, ainda, na força normativa da Constituição brasileira. E o Núcleo de Investigações Constitucionais da Universidade Federal do Paraná, fortemente comprometido com os objetivos da República e com os valores constitucionais, debruçou-se sobre o tema em seu quarto ciclo de pesquisas.

Depois de haver debatido sobre as teorias da justiça, sobre os limites morais do mercado e sobre o alcance da liberdade, o NINC-UFPR encerra sua primeira série de investigações com o tema da igualdade. Os estudos, sempre promovidos com excelência acadêmica, em um grupo plural composto por alunos de graduação, de pós-graduação, mestres e doutores, da Universidade Federal do Paraná e exteriores a ela, em um ambiente de franco diálogo e cooperação, formam um sólido conjunto de publicações que representam a construção e a promoção do conhecimento. Ciente de sua finalidade e fiel ao ideal de uma Academia responsável e produtiva, mais uma vez o NINC apresenta o resultado de suas discussões para promover a reflexão sobre temas essenciais da realidade brasileira.

---

1 SALGADO, Eneida Desiree; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito, Igualdade e Justiça*. Curitiba: Íthala, 2017.

Ao encerrar sua primeira série de pesquisas, com a publicação de quatro livros e um farto conjunto de eventos nacionais e internacionais, e com a edição da Revista de Investigações Constitucionais (Qualis A1) desde 2014, o Núcleo de Investigações Constitucionais cumpre seu papel de promover, em um ambiente plural, sério, democrático e produtivo, reflexões sobre questões teóricas e sobre problemas concretos.

A obra ora prefaciada faz jus à tradição forjada pelos integrantes do NINC. Os artigos tratam da igualdade e de seus desafios na sociedade brasileira contemporânea, provocando novos olhares sobre temas controversos. Fica o convite à leitura e à reflexão. Fica, ainda, a convocação para a defesa da Constituição e da igualdade.

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eneida Desiree Salgado**

Professora Associada de Direito Constitucional da UFPR

Líder do NINC – UFPR

# Apresentação

É com grande satisfação que apresentamos a quarta obra resultante das atividades do grupo de pesquisa do NINC – Núcleo de Investigações Constitucionais do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. O livro é fruto do 4º ciclo de pesquisas desenvolvidas coletivamente pelos membros do núcleo, nos anos de 2016 e 2017, em torno do tema *Direito, Igualdade e Justiça*.

Seguindo a linha das três obras anteriores – *Direito, Felicidade e Justiça* (2014),<sup>1</sup> *Direito, Mercantilização e Justiça* (2016)<sup>2</sup> e *Direito, Liberdade e Justiça* (2017)<sup>3</sup> –, os estudos oferecidos nesta coletânea continuam enfrentando as tensões entre o Direito e a Justiça, desta feita sob o enfoque de um dos valores mais caros ao Estado Social e Democrático de Direito e ao mesmo tempo tão maltratado na realidade social brasileira: a igualdade.

Entre os maiores problemas relativos à igualdade no Brasil, encontra-se sem dúvida a questão da injusta disparidade na distribuição de renda. O coeficiente de Gini do país em 2016 foi de 0,515, situando-o na 10ª colocação entre os países com maior desigualdade em distribuição de renda segundo tal critério.<sup>4</sup> Consoante o *World Inequality Report 2018*, entre os anos de 1990 e 2016, 55% da renda no país permaneceu concentrada nos 10% mais ricos da população, posicionando o Brasil em 2º lugar entre os países mais desiguais, ao lado da Índia, perdendo somente para os países do Oriente Médio.<sup>5</sup>

Mas não é só. A questão da desigualdade no Brasil suscita diversos outros questionamentos que ultrapassam a temática recorrente da distribuição de renda, atingindo os mais variados aspectos da vida em sociedade. A impossibilidade de acesso ao sistema de justiça por parcela significativa do povo convida a repensar o Poder Judiciário; a desigualdade na representação feminina nas instâncias políticas enseja a reflexão sobre as cotas eleitorais para mulheres; a existência de um expressivo número de estudantes com condições financeiri-

---

1 SALGADO, Eneida Desiree; GABARDO, Emerson (Coord.). *Direito, Felicidade e Justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

2 SALGADO, Eneida Desiree; GABARDO, Emerson (Coord.). *Direito, Mercantilização e Justiça*. Curitiba: Editora da UFPR, 2016.

3 SALGADO, Eneida Desiree; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito, Igualdade e Justiça*. Curitiba: Íthala, 2017.

4 UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human Development Report 2016 – Human Development for everyone*. Washington DC: Communications Development Incorporated, 2016. p. 207. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2018.

5 ALVAREDO; Facundo; CHANCEL, Lucas; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel (Coord.). *World Inequality Report 2018*. Berlin: World Inequality Lab, 2017. p. 43. Disponível em: <<http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

ras avantajadas no ensino superior público (em detrimento da maioria da população pobre) chama à discussão a questão da gratuidade da prestação desse serviço.

Ademais, a implementação de programas de assistência social levanta, para alguns, a dúvida sobre sua capacidade de promover a igualdade sem estimular a dependência em relação ao Estado; o tratamento desigual aos candidatos em eleições, pelos meios de comunicação, desafia os rumos de uma democracia igualitária; o estímulo ao consumo desenfreado como forma de despertar a sensação de pertencimento a uma comunidade igualitária põe em xeque os limites morais do mercado; os obstáculos ao reconhecimento da diversidade e da identidade de gênero da pessoa *trans*, com fortes implicações no âmbito da sua dignidade, mostram o quanto é preciso avançar em matéria de tutela do direito fundamental à igualdade.

Todos esses assuntos foram objeto de estudos aprofundados e requintados, ora reunidos nesta publicação coletiva. Com este livro, publicado em seu 7º aniversário, o NINC – UFPR encerra uma importante etapa da sua história, voltada à formação de jovens pesquisadores dedicados ao estudo das relações entre Direito e Justiça, deixando à comunidade jurídica brasileira um legado de quatro livros, os quais exploram a temática com a seriedade que se exige de um centro de excelência em pesquisa de uma universidade pública.

Agradecemos a todas as pesquisadoras e pesquisadores do NINC – UFPR pelo empenho em mais esta importante contribuição, com a expectativa de que os projetos futuros logrem o mesmo êxito alcançado pelas atividades até agora realizadas.

**Prof. Dr. Emerson Gabardo**

Vice-Líder do NINC - UFPR

**Prof. Dr. Daniel Wunder Hachem**

Diretor Acadêmico do NINC - UFPR

# Poder Judiciário, acesso ao sistema de justiça e promoção da igualdade

**BÁRBARA MARIANNA DE MENDONÇA A. BERTOTTI**

Mestranda em Direito Econômico e Desenvolvimento na Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
Especialista em Direito Público pela Escola da Magistratura Federal do Paraná  
Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar  
Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Paraná

**TAILAINE CRISTINA COSTA**

Mestranda em Direito Econômico e Desenvolvimento na Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar  
Bacharela em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná  
Advogada

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Justiça, igualdade e Poder Judiciário; 3. O fator econômico como óbice a um acesso igualitário ao Judiciário; 4. A falta de informação como fator propulsor da desigualdade de acesso ao Poder Judiciário; 5. Defensoria pública e sua estruturação na promoção da igualdade; 6. A estruturação do Judiciário em face da promoção da igualdade; 7. Conclusão; 8. Referências.

## 1. Introdução

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, XXXV, assegura a todos o direito de buscar os órgãos do Poder Judiciário, clamando pela proteção jurisdicional do Estado. Trata-se do direito fundamental de acesso ao Poder Judiciário, ou direito formal de acesso à justiça.<sup>1</sup> Este poder é o responsável por manter a paz social e evitar o conflito social.

É de se ressaltar que a expressão “acesso à justiça” possui sentido amplo, englobando tanto o acesso formal à justiça quanto o acesso material à justiça. Este, viabiliza que o cidadão tenha acesso a uma ordem jurídica justa, logo, está intrinsecamente ligado a decisões individual e socialmente justas, e abrange a tutela jurisdicional em consonância com os demais princípios constitucionais e processuais, tais como igualdade, devido processo legal, contraditório, ampla defesa, dentre outros. Já o primeiro viabiliza a ascensão

---

<sup>1</sup> Neste trabalho serão utilizados como sinônimos os termos acesso formal à justiça, acesso ao Poder Judiciário e acesso ao sistema de justiça.

do indivíduo aos órgãos judiciais existentes.<sup>2</sup> É comum a confusão entre justiça e Poder Judiciário, sendo por vezes utilizados como sinônimos. Imprescindível se faz distingui-los, visto que o Judiciário, como uma parte do Estado, é apenas um instrumento pelo qual se pode alcançar a justiça.

Com relação ao acesso formal à justiça, tema central da pesquisa, sabe-se que é instrumento pelo qual são garantidos os demais direitos, quando estes deixarem de ser observados. Outrossim, como um dos componentes do núcleo da dignidade humana, o Poder Judiciário deve ser acessível a todos, indistintamente.

Por outro lado, a igualdade, como valor essencial em uma sociedade e, sobretudo, como princípio constitucional, deve ser a base para a atuação estatal.<sup>3</sup> Para Ronald Dworkin, a democracia exige, em primeiro lugar, tratamento dos cidadãos com igual respeito e consideração e a possibilidade de que cada um tenha seus juízos próprios de moralidade pessoal.<sup>4</sup> Desse modo, é dever do Estado dirimir quaisquer obstáculos que impossibilitem o exercício do direito fundamental de acesso formal à justiça, promovendo assim um acesso igualitário a todos.

Contudo, sabe-se que, na prática, o Poder Judiciário não é acessível a todos os cidadãos. As custas processuais e a desinformação são alguns dos entraves que impedem alguns de aceder ao Judiciário e conhecer seus direitos e a própria estrutura que lhe proporcionaria o acesso formal à justiça, gerando assim desigualdade material.<sup>5</sup> Como possíveis soluções a estas dificuldades, encontra-se a institucionalização de Defensorias Públicas e a criação de Juizados Especiais Cíveis e Criminais, atendendo ao direito fundamental à assistência judiciária gratuita (art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal), além da recente aprovação e regulamentação da advocacia *pro bono*. Nesta tarefa, o Ministério Público também assume importante papel, por meio da propositura de ações civis públicas que defendam valores vinculados a segmentos marginalizados na sociedade.

Sendo assim, o presente artigo pretende, em um primeiro momento, tratar dos conceitos de justiça em seu sentido amplo, intrinsecamente ligados e dependentes das concepções de igualdade, diferenciando-os conceito de Judiciário. Na sequência, serão apresentados dois obstáculos mais aparentes que inviabilizam um acesso ao sistema de justiça equânime, são eles: fator econômico (notadamente os altos custos do processo) e falta de informação. A partir disso, se investigará a instituição da defensoria pública como política pública e forma de democratização, bem como outros mecanismos neste sentido.

2 Essa distinção é essencial para a compreensão do objeto de estudo deste artigo, na medida em que não se tratará do acesso à justiça enquanto conceito abstrato que viabiliza ao cidadão uma solução justa, mas sim de seu acesso ao Poder Judiciário, sob uma perspectiva centrada na igualdade.

3 Utilizar-se-á neste estudo o ideal de igualdade concebido por Ronald Dworkin na obra "A Virtude Soberana", que possui dois desdobramentos: (i) princípio da igual importância, que consiste no dever de buscar o sucesso na vida de todas as pessoas, sem distinções; (ii) princípio da responsabilidade especial, onde os indivíduos devem assumir as consequências das escolhas que fazem no decorrer de suas vidas. DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. XV-XVIII.

4 DWORKIN, Ronald. *Liberalismo, Constitución y Democracia*. Trad. Julio Montero y Alfredo Stolarz. Buenos Aires: La isla de la luna, 2003. p. 26.

5 A igualdade formal é assegurada pela Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, *caput*.

## 2. Justiça, igualdade e Poder Judiciário

O direito de acesso à justiça, como direito fundamental, é um dos componentes do núcleo da dignidade humana<sup>6</sup> e o instrumento pelo qual são garantidos os demais direitos, quando estes não forem observados pelo Estado ou por outro ator social, logo, todas as pessoas devem ter acesso ao Poder Judiciário, para que consigam respostas justas aos conflitos. Tanto para o acesso ao Poder Judiciário quanto na resolução do conflito, todos os indivíduos devem ser tratados da mesma maneira, e a decisão justa deve estar voltada à promoção da igualdade social. Afinal, considera-se a igualdade como a maior qualidade que os Estados podem exibir, o valor supremo a ser perseguido pelo poder público e pela sociedade civil, não obstante, a verdadeira igualdade só existirá em um ambiente democrático e em que as liberdades individuais sejam minimamente restritas.<sup>7</sup>

Ronald Dworkin afirma que é por meio da concepção de igualdade que é possível verificar se uma sociedade é democrática, afinal, a “democracia é, em essência, uma questão de distribuição igualitária de poder sobre as decisões políticas”.<sup>8</sup> Ainda, o autor afirma que existem diferentes conformações democráticas, que são distintas entre si, o que reflete as heterogêneas concepções acerca da igualdade, uma vez que esta pode ser abstrata, genérica ou mesmo concreta. É a partir da concepção de igualdade que as instituições do Estado irão se organizar, dentre elas o Poder Judiciário, o qual se destina ao controle das relações sociais. Justamente como forma de se afastar a vingança e a execução da justiça social com as próprias mãos, uma vez que este sentimento de vingança destrói os laços sociais e pode gerar o caos, o Poder Judiciário exerce a função distributiva, no sentido de que cabe a ele recompor os “vínculos de civilidade”.<sup>9</sup>

Logo, é o Judiciário quem irá manter a estrutura social e impedir que a barbárie se instale, afinal, “uma sociedade é bem-ordenada não apenas quando está planejada para promover o bem de seus membros mas quando é efetivamente regulada por uma concepção pública de justiça”. Em que pese serem distintos, a concepção de justiça é quem estabelecerá a formação do Poder Judiciário. De todo modo, para a formação deste conceito – sendo “a política o árbitro final” –,<sup>10</sup> é um processo constante de disputa,<sup>11</sup> e a que estará em vigor – a partir da idealização de participação social – será aquela compartilhada por todos os membros da sociedade,<sup>12</sup> possível que sua conceituação esteja inserida na “carta fundamental”

6 BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2002. p. 341.

7 Ronald Dworkin, em toda a primeira parte de sua obra “A virtude soberana”, busca convencer o leitor deste argumento. Para ele, “nenhum governo é legítimo a menos que demonstre igual consideração pelo destino de todos os cidadãos sobre os quais afirma seu domínio e aos quais reivindique fidelidade. A consideração igualitária é a virtude soberana da comunidade política – sem ela o governo não passa de tirania”. DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. IX.

8 DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 253 e 256.

9 RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 7.

10 DWORKIN, Ronald. *Justiça para ouriços*. Coimbra: Almedina, 2016. p. 360.

11 RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 5.

12 RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 59.

desta sociedade. Por ser fruto social a concepção de justiça pode ter aspectos bem distintos, afinal, cada sociedade e época trará nas suas raízes seus conceitos. Não se pode falar que a justiça para os comunitaristas será a mesma para os libertários,<sup>13</sup> porém é este entendimento acerca do justo e injusto que estabelecerá as conformações sociais.<sup>14</sup>

Por pertencerem ao sistema judiciário os mecanismos de controle social, é frequente a confusão entre justiça e Judiciário. A ideia de justiça é muito mais ampla, sendo o Judiciário apenas a parte distributiva daquela. John Rawls afirma que a justiça é o substituto do contrato social, cujo objetivo precípua é fundamentar “a estrutura básica da sociedade, ou mais exatamente, a maneira pela qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais”.<sup>15</sup> Em um cenário de justiça, a igualdade (democrática) é alcançada quando se combinam os princípios da “igualdade equitativa de oportunidades com o princípio da diferença”.<sup>16</sup> Ronald Dworkin afirma existem diversas teorias de êxito, como forma de se ponderar quão igualitária é uma sociedade, algumas mais subjetivas – igualdade de satisfação – e outras mais objetivas – distribuição de recursos.<sup>17</sup> Em que pese a análise objetiva parecer a mais eficiente, é necessário verificar que independentemente das formas que se dividam os recursos, contará também a satisfação do indivíduo.

John Rawls afirma existem dois princípios básicos da justiça: (a) acesso igualitário ao sistema de liberdades básicas; e (b) mediação das desigualdades sociais, de modo a garantir as mesmas oportunidades e vantagens a todos.<sup>18</sup> Assim, justiça e igualdade são princípios entrelaçando e dependentes um do outro. Nas palavras de Ronald Dworkin, a consideração igualitária transmuta-se em uma virtude soberana da comunidade política.<sup>19</sup> Inobstante, a concepção de igualdade terá formas distintas, a depender de como a comunidade se organiza. Logo, irá depender da concepção de igualdade – “*ex post*” ou “*ex ante*” – a forma como a justiça – entendida na sua concepção distributiva – irá se desenvolver na sociedade.<sup>20</sup> Quando o objetivo é a igualdade “*ex ante*” a justiça será realizada desde que os indivíduos tenham todos as mesmas condições iniciais, independentemente dos acontecimentos futuros, seria como distribuir a cada pessoa ao nascer os mesmos recursos. Por seu turno, a concepção “*ex post*” irá se preocupar com manter a igualdade no momento presente. Não há como separar igualdade e justiça – a partir da sua conceituação mais ampla – pois em uma sociedade injusta não é possível existir a igualdade.

Garth Bryan e Mauro Capelletti afirmam que a expressão “acesso à justiça” é de difícil definição, porém, existem duas finalidades para o sistema jurídico: mecanismo pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e resolução destes conflitos pelo Estado. É

13 SANDEL, Michael. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

14 RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 10.

15 RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 7.

16 RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 79.

17 DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 18-79.

18 RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 64.

19 DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 1.

20 DWORKIN, Ronald. *Justiça para ouriços*. Coimbra: Almedina, 2016. p. 366.

indispensável que este sistema seja igualmente acessível a todos, para que esteja apto a produzir resultados individual e socialmente justos.<sup>21</sup> Elton Venturi afirma que no Estado Social Democrático de Direito o acesso à justiça (ao Poder Judiciário) deixa de ser um dispositivo meramente pragmático “para representar a efetividade do sistema processual na busca da plena realização da ordem social, econômica e política”.<sup>22</sup>

As definições de justiça e Poder Judiciário não se confundem, porém este está a serviço daquela, e um Judiciário que não está a serviço da igualdade conseqüentemente estará auxiliando a existência de uma sociedade injusta. Boaventura de Sousa Santos aponta que existem dois campos do Judiciário, um voltado a atender os interesses dos grupos hegemônicos e outro que está a serviço dos direitos constitucionais e é um instrumento de combate ao sistema de desigualdade.<sup>23</sup> Por isso, a partir da concepção de que o Judiciário é uma parte do Estado e que é função do governo “garantir que quaisquer diferenças no grau em que as pessoas não sejam igualmente capazes de alcançar a felicidade” sejam decorrência de suas escolhas e não da falta de recursos,<sup>24</sup> cabe à instituição que regula as relações sociais promover esta máxima igualdade de oportunidades. A atuação do Judiciário deve se pautar nos princípios fundantes da sociedade, porém, o Poder Judiciário está a serviço de dar uma resposta justa. Somados aos aspectos subjetivos, as dificuldades e desafios concretos determinam como o Poder Judiciário se estabelece.

### 3. O fator econômico como óbice a um acesso igualitário ao Judiciário

Estudos trazidos por Boaventura de Sousa Santos sustentam ser inversamente proporcionais a distância dos cidadãos em relação à administração da Justiça e a camada social a que pertencem. Esse espaço tem como causas próximas não somente os fatores econômicos, mas também os sociais e culturais. Primeiramente, os cidadãos com menos recursos tendem a desconhecer seus direitos. Mesmo assim, caso reconheçam uma violação destes, é necessário interpor uma ação. Os dados apresentados pelo autor mostram que os indivíduos da classe baixa hesitam mais que os da alta em recorrer aos tribunais.<sup>25</sup>

A efetividade do acesso ao Poder Judiciário está relacionada, além da igualdade de armas e das possibilidades das partes, com os custos processuais.<sup>26</sup> Essa questão assu-

21 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Ellen Gracie Northfleet (trad). Porto Alegre: Antonio Fabris, 1988. p. 8.

22 VENTURI, Elton. Apontamentos Sobre o Processo Coletivo, o Acesso à Justiça e o Devido Processo Social. *Gênesis*. Revista de Direito Processual Civil, v. 4, p. 13-39, 1997. p. 14.

23 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da Justiça*. Coimbra: Almedina, 2014. p. 20-25.

24 DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 426.

25 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995. p. 169.

26 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Ellen Gracie Northfleet (trad). Porto Alegre: Antonio Fabris, 1988, p. 15. Ana Paula de Barcellos, ao sistematizar as questões relativas à eficácia jurídica do direito de acesso à justiça, coloca o custo e a desinformação como obstáculos físicos deste direito. BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2002. p. 342.

me altíssima relevância na realidade brasileira, onde há 7,3% da população considerada extremamente pobre.<sup>27</sup> Trata-se da hipossuficiência econômica, que revela obstáculo, por vezes intransponível, ao acesso ao sistema de justiça.

Para Horácio Wanderlei Rodrigues, a desigualdade sócio-econômica que impera no Brasil gera, no âmbito do acesso à justiça dois problemas: (i) considerando-se a falta de condições materiais de grande parte da população para arcar com os custos de uma demanda judicial, há dificuldade de acesso tanto ao Direito quanto ao Judiciário; e (ii) mesmo no caso de haver esse acesso, a desigualdade material, em oposição à igualdade formal prevista no ordenamento jurídico, deixa o mais pobre em desvantagem dentro do processo.<sup>28</sup>

Amartya Sen afirma que a pobreza, em vez de ser vista como baixo nível de renda (critério tradicional de identificação), deve ser vista como privação de capacidades básicas, com base nos seguintes argumentos: (i) a baixa renda é mero instrumento, que resulta em privações essencialmente importantes; (ii) além do baixo nível de renda, há outras influências sobre a privação de capacidades, ou seja, sobre a pobreza real; (iii) o impacto da renda sobre as capacidades é variável entre as comunidades e até mesmo famílias e indivíduos.<sup>29</sup> Por outra forma, há uma relatividade da riqueza em relação à pobreza. Para ele, toda forma de privação de capacidade é considerada como uma perda da amplitude da liberdade pessoal, de modo que os impedimentos de acesso ao Judiciário podem acarretar diminuição neste espaço.

A resolução formal de litígios nos tribunais é muito dispendiosa.<sup>30</sup> Ao pleitear em juízo seus direitos, o cidadão se depara com a necessidade de arcar com as custas desse processo, que passa por várias etapas: acesso físico ao Fórum, honorários advocatícios, custas periciais, ônus sucumbenciais e custas em grau de recursos são alguns exemplos.

A título exemplificativo, para o ajuizamento de uma demanda ordinária no âmbito da justiça estadual do Paraná cujo valor da causa seja igual ou superior a R\$ 24.191,60 (vinte e quatro mil cento e noventa e um reais e sessenta centavos), as custas de distribuição, envolvendo a taxa judiciária, somadas às custas de autuação (demais ações, por exemplo), ultrapassam a monta de R\$ 1.000,00 (mil reais). No estado de São Paulo o ajuizamento de petições iniciais no âmbito da justiça comum exige o pagamento antes da distribuição do correspondente a 1% sobre o valor da causa.

27 Em relação a 2004, esse valor sofreu uma queda de aproximadamente 70%, mas ainda é considerável. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/11/um-pais-menos-desigual-pobreza-extremamente-cai-a-2-8-da-populacao>>. Acesso em: 06 jan. 2017.

28 RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Acesso à justiça no direito processual brasileiro*. São Paulo: Acadêmica, 1994. p. 35.

29 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 109-110.

30 O Centro de Pesquisas sobre o Sistema de Justiça brasileiro (CPJus) do Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP) realizou pesquisa para verificar quanto custa para o contribuinte brasileiro o julgamento de um processo judicial. Em 2013, o custo médio do processo era de R\$ 2.369,73. A Justiça Estadual mostrou possuir o menor custo: R\$ 1.795,71. Na Justiça Federal, os gastos por processo foram de R\$ 2.063,39. A Justiça do Trabalho, apresentou o valor mais elevado: R\$ 3.250,08. No Paraná, o custo de um processo judicial no Tribunal de Justiça em 2013 era de R\$ 1.185,10. Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/que-tribunal-gasta-mais-dinheiro-para-julgar-um-processo>>. Acesso em: 06 jan. 2017.

Não bastasse, devido à ampla divergência jurisprudencial havida nos Tribunais brasileiros, muitas vezes se faz necessário ingressar na via recursal para que se possa obter o resultado pretendido, o que além de prolongar o processo, o torna mais custoso.

Constata-se que pessoas ou organizações financeiras que possuam maiores recursos financeiros encontram-se em condição de vantagem ao propor ou defender demandas, pois, além de poderem pagar para litigar, podem suportar as delongas do litígio.<sup>31</sup> Sendo assim, a parte que tiver condições de arcar com os maiores gastos pode apresentar seus argumentos de maneira mais eficiente.

Abordando a questão das custas judiciais, Bryan Garth e Mauro Cappelletti apontam algumas questões interessantes: (i) os advogados e seus serviços são muito caros; (ii) nas pequenas causas, ou os custos processuais excedem o montante da controvérsia ou consomem o próprio conteúdo do pedido a ponto de tornar a demanda inócua; (iii) a relação jurídico-processual é morosa e, somada aos efeitos devastadores da inflação, acaba pressionando aqueles que são economicamente frágeis no sentido de abandonar as causas ou a aceitar acordos que não lhes favorecem - valores muito inferiores àqueles a que teriam direito.<sup>32</sup>

Os honorários advocatícios representam a mais importante despesa individual para os litigantes. Em análise feita aos honorários mínimos estabelecidos pela Ordem dos Advogados do Brasil de cada estado brasileiro, depreende-se que, no ano de 2016, o estado de Sergipe apresenta o menor valor por uma consulta verbal em horário comercial, das 8h às 18h, enquanto o estado do Piauí possui o maior valor pago pelo serviço (o profissional deve receber, pelo menos, R\$ 1.200,00 em consultas verbais). Infere-se, também, que há considerável assimetria entre os valores cobrados pelos entes federados, inexistindo critérios científicos a justificar referida disparidade.

Boaventura de Sousa Santos declara que, apesar de ser regionalmente diversificado, há muita irracionalidade em matéria de custas no Brasil.<sup>33</sup> Referente a esta demanda, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 12 de abril de 2016, unanimemente, decidiu converter o julgamento do anteprojeto de lei que trata do estabelecimento de parâmetros na cobrança de custas e despesas processuais em uma diligência para que o assunto seja novamente debatido pelos membros da Comissão de Eficiência Operacional do CNJ.<sup>34</sup>

31 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Ellen Gracie Northfleet (trad). Porto Alegre: Antonio Fabris, 1988. p. 21.

32 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Ellen Gracie Northfleet (trad). Porto Alegre: Antonio Fabris, 1988. p. 15 - 21.

33 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da Justiça*. 3. ed. rev e ampl. São Paulo: Cortez, 2011. p. 36. Ainda, o autor atesta que não é possível estabelecer comparação dos custos do acesso ao Judiciário no Brasil já que não existe padronização dos critérios de fixação das custas nos diferentes estados. Isso ocorre pois, por ser uma república federativa, nosso país dá a cada estado membro competência e autonomia para regular o seu sistema judicial. Na Justiça Federal, o valor das custas está padronizado pela Lei nº 9.289/96. Já a Justiça do Trabalho exige que as custas sejam pagas apenas ao final do processo.

34 Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/82022-cobrancas-de-custas-processuais-voltam-a-ser-analisadas-pelo-cnj>>. Acesso em: 06 jan. 2017. Neste ponto, vale mencionar o instituto da "Justiça gratuita", incorporado no nosso ordenamento jurídico com a lei nº 1.060/50 e pelo preceito constitucional contido no art. 5º, LXXIV, determinando ao Estado prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. Com o advento da lei nº 13.105/2015, este tema ganhou seção específica.

Ao se conceber as custas processuais como uma etapa importante para o acesso ao sistema de justiça, há a necessidade de se adotar uma análise econômica de sua cobrança pelo legislador, uma vez que o atual sistema de fixação do pagamento da prestação jurisdicional não se relaciona com seu fundamento conceitual, qual seja, taxa de natureza judiciária, já que não há qualquer relação direta entre o valor atribuído à causa e a atividade estatal desenvolvida por meio do Poder Judiciário.<sup>35</sup>

Relativamente às pequenas causas,<sup>36</sup> sabe-se que a criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, pela lei nº 9.099/95, foi um importante instrumento para o acesso ao sistema de justiça,<sup>37</sup> permitindo que pessoas de menor poder aquisitivo possam buscar solucionar seus conflitos.<sup>38</sup> Contudo, é de se refletir, sob o prisma da igualdade, se as partes estão no mesmo patamar, visto que uma está assistida por um advogado e a outra não. Questiona-se, portanto, se há real direito ao acesso à justiça (aqui no sentido material) ante a ausência do patrocínio advocatício. Concorde-se com Boaventura de Sousa Santos quando afirma que “se é verdade que os juizados especiais têm um papel fundamental na construção de uma justiça de proximidade, também deve ser dito que o seu desempenho deve ser melhorado”.<sup>39</sup>

Questão relevante que merece destaque refere-se aos chamados litigantes eventuais e habituais, os quais se baseiam na frequência de encontros com o sistema judicial. Os litigantes eventuais nunca ou poucas vezes estiveram perante um juiz, enquanto o litigante habitual está acostumado com as lides forenses. As vantagens dos litigantes habituais seriam: i) maior experiência com o Direito possibilita-lhes melhor planejamento do litígio; ii) o litigante habitual tem economia de escala, porque tem mais casos; iii) o litigante habitual tem oportunidade de desenvolver relações informais com os membros da instância decisória; iv) ele pode diluir os riscos da demanda por maior número de casos; e v) pode testar estratégias

35 RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; GALESKI JR, Irineu. Acesso à justiça: uma abordagem sobre a assistência judiciária gratuita. *Anima: Revista Eletrônica do Curso de Direito da Opet*, v. 5, p. 247-265, 2011. p. 264.

36 Considera-se pequena causa aquela demanda cujo valor não ultrapasse vinte salários mínimos, que corresponde atualmente, de acordo com o Decreto nº 8.948/2016 (em vigor a partir de 1º de janeiro de 2017), a R\$ 18.740,00, sendo a assistência de um advogado facultativa; e quarenta salários mínimos, que correspondem a R\$ 37.480,00, e a assistência de um advogado obrigatória.

37 Os processos nos Juizados Especiais devem ser orientados pelos critérios de oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando sempre promover a conciliação ou a transação penal.

38 No Brasil, a primeira lei a tratar do assunto foi a lei nº 7.244/84, que criou os Juizados Especiais de pequenas causas cíveis, inspirado nos *Small Claims Courts* de origem estadunidense. Tratava de soluções judiciais, considerando, à época, vinte salários mínimos vigentes como valor limite; e de soluções extrajudiciais, por meio da conciliação e da arbitragem. Tal lei baseava-se na facultatividade do procedimento pelo autor da ação; na simplicidade, com a adoção dos critérios da oralidade e da informalidade; na celeridade; e, também, na economia, com dispensa de advogado e gratuidade do processo, pelo menos em primeiro grau, já que em grau recursal se exigia custas processuais. A lei permitiu que o cidadão tivesse acesso ao Judiciário sem precisar contratar um advogado, valendo-se do requisito do *ius postulandi*. Com o advento da Constituição de 1988, esta previu, em seu art. 24, a competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre: “X – criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas”. Também, o art. 98, dispõe que “a União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I – juizados especiais, providos por juizes togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumariíssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, por turmas de juizes de primeiro grau”. Para atender tal comando, foi criada a lei nº 9.099/95, que extinguiu os Juizados de Pequenas Causas e criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

39 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da Justiça*. 3. ed. rev e ampl. São Paulo: Cortez, 2011. p. 51.

com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros.<sup>40</sup>

Com relação ao fator econômico como barreira à promoção da igualdade de acesso ao Poder Judiciário ainda há um outro ponto. As empresas possuem muito mais facilidade para litigarem em juízo que um cidadão comum, visto possuírem advogados bem preparados que são contratados independentemente do número de ações que serão propostas ou defendidas em nome da empresa, e quanto mais habitualidade tiver sua litigância, mais ela pode atenuar os riscos e custos. As despesas da empresa com demandas judiciais já estão contabilizadas nos seus custos e fazem parte na formação do preço de venda de seus produtos ou serviços, que são transferidos aos clientes, enquanto o cidadão comum tem que assumir os riscos e suportar sozinho o encargo de uma derrota judicial.<sup>41</sup>

Em suma, os altos custos do sistema jurídico brasileiro inviabilizam uma promoção igualitária da prestação jurisdicional, visto que a realidade brasileira é pautada pela desigualdade social, e, desse modo, as classes mais favorecidas possuem mais condições de acessar o sistema de justiça em detrimento das menos favorecidas. Embora tenham sido criados os Juizados Especiais, os que deles se beneficiam,<sup>42</sup> não litigam em igualdade, além de não estarem isentos de todos os custos do processo.<sup>43</sup> Da mesma forma, a estrutura dos juizados possibilita uma facilidade de acesso, mas não uma igualdade no decorrer do processo judicial, uma vez que a parte adversa pode estar assistida por profissionais e conhecer os meandros jurisdicionais.

Neste momento vale expor o modelo proposto por Julio Cesar Marcellino Junior, de maximização do acesso ao sistema de justiça, onde se levaria em consideração o estabelecimento de variáveis adequadas, as quais seriam capazes de efetivar o acesso ao Judiciário com eficiência e, ao mesmo tempo, reduzir externalidades. O critério custo-benefício seria a condicionante para o acolhimento de ações pelos juízes, nos casos de demandas frívolas e habituais. Em outras palavras, o magistrado, fundamentado nos princípios que norteiam a economicidade, a eficiência administrativa e o pleno acesso à justiça, reconheceria o abuso do direito de ação caso verificasse uma demanda com baixíssima probabilidade de êxito e/ou com custo maior do que o benefício que possa alcançar com a sentença. Para o autor, “o Poder Judiciário, sob a perspectiva de uma possível ampliação estrutural, não pode ser

---

40 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris, 1988, p. 25.

41 MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do processo civil: o acesso à justiça e os institutos fundamentais do direito processual*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993, p. 38.

42 Crítica se faz a ausência de critérios objetivos para o deferimento da gratuidade de justiça, ficando totalmente a cargo do magistrado decidir no caso concreto. Pode-se citar como exemplo fato que ocorreu no ano de 2015, onde jogador de futebol mais bem pago do clube alegou não ter condições de arcar com as custas do processo que moveu contra sua equipe para rescisão de contrato. Apesar de ter seu pedido indeferido, caso existissem critérios objetivos, tal pedido não poderia nem ser formulado. Disponível em: <<http://globoesporte.globo.com/sp/santos-e-regiao/futebol/times/santos/noticia/2015/01/maior-salario-do-santos-damiao-se-declara-pobre-para-convencer-juiz.html>>. Acesso: em 06 jan. 2017.

43 O art. 85, § 1º do Código de Processo Civil dispõe que, “são devidos honorários advocatícios na reconvenção, no cumprimento de sentença, provisório ou definitivo, na execução, resistida ou não, e nos recursos interpostos, cumulativamente” [grifo nosso].

considerado mero receptor de demandas judiciais (...). A preocupação aqui se encontra na busca de alternativas para sustentar um espaço democrático de comunicação entre Judiciário e jurisdicionados”.<sup>44</sup>

Ainda, José Cichocki Neto reforça que a falta de recursos como elemento preponderante na obstrução ao acesso formal à justiça não se refere apenas ao usuário do sistema, mas também ao próprio Poder Judiciário brasileiro, que depende politicamente dos demais poderes, embora possua autonomia financeira. Nos termos do art. 99, §1º da Constituição Federal de 1988, as propostas orçamentárias do Judiciário serão elaboradas com os demais Poderes, na lei de diretrizes orçamentárias. Destarte, a repartição orçamentária, estabelecida nas Constituições Estaduais, geralmente prevê um percentual insuficiente para a realização de investimentos estruturais que o beneficiassem com recursos, pessoal e materiais necessários.<sup>45</sup> Essa sujeição reflete negativamente no desempenho de sua atividade administrativa e jurisdicional, comprometendo a eficiência.<sup>46</sup>

A partir do exposto, sintetiza-se que o fator econômico configura-se um óbice ao Judiciário como agente promotor da igualdade social, justamente porque a seleção de quem o acessa antecede sua ação e restringe as questões submetidas a sua jurisdição.

#### **4. A falta de informação como fator propulsor da desigualdade de acesso ao Poder Judiciário**

A Constituição de 1988 prevê o direito de acesso à informação e impõe ao Poder Público em geral os deveres de publicidade e prestação de contas.<sup>47</sup> Contudo, sabe-se que o Brasil enfrenta dificuldades em dar transparência aos atos governamentais. A Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação- LAI) e sua regulamentação legal (Decreto nº 7.724/2012) vieram para modificar “uma sociedade cujas práticas nunca foram totalmente republicanas e transparentes”,<sup>48</sup> embora na prática apresentem baixa efetividade.

44 MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. *O direito de acesso à justiça e a análise econômica da litigância: a maximização do acesso na busca pela efetividade*. Florianópolis, 2014. 300 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, SC. p. 265-276.

45 CICHOCKI NETO, José. *Limitações ao acesso à justiça*. Curitiba: Juruá, 1999. p. 112-113.

46 Lara Bonemer Azevedo da Rocha defende que se justifica a preocupação com o funcionamento eficiente do Poder Judiciário, como coeficiente necessário ao desenvolvimento econômico. ROCHA, Lara Bonemer Azevedo da. *Eficiência do acesso à justiça como fator de desenvolvimento econômico*. Curitiba, 2014. 174 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito Econômico e Sócio Ambiental, Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Estado do Paraná, PR. p. 66.

47 A Constituição prevê o acesso a informações em diversos dispositivos, especialmente dentre os direitos fundamentais: art. 5º, XIV - “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; LXXII - conceder-se-á habeas data: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se preferir fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo”.

48 SALGADO, Eneida Desiree. *Lei de acesso à informação (LAI): comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 1.

Relativamente ao acesso à informação há duas questões fundamentais: (i) o acesso às informações que dizem respeito aos direitos dos indivíduos, e (ii) o acesso às informações acerca do funcionamento e estruturação do Poder Judiciário.

Em um primeiro momento, faz-se necessário à camada da população menos instruída, conhecer seus direitos. Para tanto, é de suma importância ações de iniciativa do Poder Público que visem levar à população informações acerca de seus direitos, como uma espécie de educação para cidadania. Salienta-se que mesmo as pessoas com maiores condições econômicas têm dificuldades em compreender o ordenamento jurídico, porquanto sua complexidade e capacidade multiplicativa das leis, fazendo com que as normas fiquem distantes da realidade social.<sup>49</sup>

Kazuo Watanabe reforça que “a efetiva igualdade supõe, antes de mais nada, um nivelamento cultural, através da informação e orientação, que permita o pleno conhecimento da existência de um direito”.<sup>50</sup> Nesse sentido, Luiz Guilherme Marinoni também destaca que “a democratização da justiça na verdade, deve passar pela democratização do ensino e da cultura, e mesmo pela democratização da própria linguagem, como instrumento de intercâmbio de ideias e informações”.<sup>51</sup>

A partir disso, em um segundo momento, o acesso às informações de como aceder ao sistema de justiça são mecanismos de promoção da igualdade ao acesso Poder Judiciário, pois conhecer seus direitos de nada vale se não se consegue pleiteá-los em juízo. Também faz parte deste direito fundamental o acesso às informações relativas à estruturação e ao funcionamento do Poder Judiciário. Nesse âmbito, o Conselho Nacional de Justiça cumpre relevante papel ao divulgar anualmente o Relatório Justiça em Números. Este instrumento é fonte de propagação das estatísticas judiciárias oficiais, em cumprimento ao princípio constitucional da publicidade, conferindo-se transparência e segurança dos dados relativos à atuação do Poder Judiciário para amplo conhecimento dos cidadãos. Neste relatório anual demonstra-se como atuam os órgãos do Poder Judiciário, suas despesas e receitas, as estruturas orgânicas e como se formam e se decidem os litígios conduzidas ao Estado-juiz, sendo uma forma de aproximar a instituição do Judiciário das pessoas que não são da área jurídica.

Frise-se que esse relatório trata-se de material público, de fácil acesso pela internet, e embora ainda não haja uma democratização integral deste veículo de informação, muitas vezes, o que falta mesmo é o espírito cívico de buscar as informações.<sup>52</sup>

---

49 MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do processo civil: o acesso à justiça e os institutos fundamentais do direito processual*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993, p. 36.

50 WATANABE, Kazuo (coord). *Juizado especial de pequenas causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 163.

51 MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas Linhas de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 48.

52 Realça Philip Pettit que o republicanismo pressupõe a virtude pública, com cidadãos vigilantes. Para que haja liberdade é necessária uma virtude cívica, que exige disposição para a participação no governo e determinação para o exercício de uma eterna vigilância em relação aos governantes. PETTIT, Philip. *Republican Theory and Political Trust*. In: BRAITHWAITE, Valerie; LEVI, Margaret (Ed.). *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation, 1998. p. 295-314.

Com isso, o direito de acesso à informação engloba não só a necessidade de o Poder Público por meio da transparência ativa, julgar dados, mas também de promover por meio de programas a conscientização do cidadão acerca de seus direitos. Mas não só isso. Similarmente, abrange, por exemplo, o conhecimento a respeito de quanto os juízes ganham. A LAI enuncia que deve haver divulgação de informações de interesse público, independente de solicitações.<sup>53</sup> Ana Paula de Barcellos adverte que há várias formas de prestação de informações, que se adequam ao tipo de interesse público que se refere. A autora considera dois grandes interesses públicos: o interesse relacionado com o controle social e o interesse vinculado ao cidadão usuário dos serviços prestados pelo Poder Público.<sup>54</sup>

Com relação a este último, tendo em vista que é dever do Estado a prestação jurisdicional e de assistência jurídica aos necessitados<sup>55</sup>, os usuários dos serviços se interessam por informações que possibilitem sua utilização, como por exemplo, dados sobre quais deles estão disponíveis, compondo o núcleo da informação, o local, a época de utilização, o prazo para obtenção e a documentação necessária para utilizá-los. Ressalta-se a importância de os dados ser em apresentados de forma regionalizada, preferencialmente por bairros,<sup>56</sup> afinal, quanto mais próximo da realidade mais fácil a assimilação dos dados.

Relevante a preocupação que envolve os meios de comunicação que veicularão as informações, tendo em vista as peculiaridades do público a que se destinam. Para Vera Lucia Spacil Raddatz, tecnologias representam uma maneira de acesso à informação e ao conhecimento, ampliando também as formas de inserção do cidadão na sociedade.<sup>57</sup> Vale salientar que publicidade não é sinônimo de dado não sigiloso, mas sim de notícias veiculadas de modo que, ao menos presumidamente, o público tenha delas conhecimento.<sup>58</sup>

Em pesquisa realizada nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, mapeou-se como os meios de comunicação podem e têm ajudado os cidadãos no acesso ao sistema de justiça e na busca de seus direitos. Concluiu-se que a imprensa escrita exclui a parte da população marginalizada pelo analfabetismo, atingindo apenas um público com certo nível de instrução educacional. Já as emissoras de rádio são mais abrangentes e participativas, utilizando a forma oral como meio de comunicação, inclusive com programas especializados no aten-

53 Trata-se da segunda diretriz da LAI (art. 3º, II).

54 BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à informação: os princípios da Lei nº 12.527/2011. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, vol. 08, nº 03, p. 1741-1759, 2015, p. 1751.

55 Ada Pellegrini Grinover sustenta que a assistência judiciária aos necessitados é apenas o primeiro aspecto deste instituto, mas não o único. Há ainda: (i) a assistência jurídica pré-processual, onde o Estado orienta e intervém como mediador na solução pacífica de conflitos, oferecendo alternativas ao processo; (ii) a defesa criminal, que abrange a garantia de ampla defesa e contraditório nos processos criminais a todos, independentemente de serem economicamente necessitados ou não; e (iii) os novos canais de acesso à justiça, onde o Estado há de responder aos conflitos emergentes e de sociedade de massa com novos modelos, e também para estes deve ele viabilizar a tutela jurídica. GRINOVER, Ada Pellegrini. *Novas tendências do direito processual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990. p. 245-246.

56 BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à informação: os princípios da Lei nº 12.527/2011. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, vol. 08, nº 03, p. 1741-1759, 2015, p. 1751-1754.

57 RADDATZ, Vera Lucia Spacil. Rádio e internet: mais visibilidade para os direitos humanos. *Rádio-Leituras*, v. 2, p. 70-88, 2013. p.85.

58 BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à informação: os princípios da Lei nº 12.527/2011. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, vol. 08, nº 03, p. 1741-1759, 2015, p. 1754.

dimento de questões individuais relativas ao consumo.<sup>59</sup> Percebeu-se também que alguns comunicadores se esforçam em elucidar e transformar o quadro atual em um compromisso voltado ao cidadão, para as causas coletivas. No entanto, faltam esclarecimentos à população sobre seu papel como cidadão, posto que “uma educação orientada pelos princípios da cidadania estabelece padrões nos quais os direitos do consumidor constituem-se uma face do conjunto de direitos e deveres que formam um cidadão”.<sup>60</sup>

Ordenada com a tendência mundial, a LAI indicou como meios técnicos para viabilização do acesso à informação e da publicidade, a utilização de veículos de comunicação oportunizados pela tecnologia da informação. Pode-se dizer que tal escolha foi feliz, visto que diante do avanço científico que nos cerca, a internet se mostra eficaz ao permitir que um número indeterminado de pessoas possa ter acesso a dados simultaneamente, a pretexto de seus interesses, encolhendo o custo com transporte e tempo. Contudo, o Brasil apresenta desafios que requerem atenção.<sup>61</sup>

O primeiro desafio a ser vencido pelo Estado diz respeito ao acesso físico dos cidadãos. Apesar do notável crescimento do número de cidadãos que têm acesso à internet, tendo em vista os meios alternativos criados (acesso por dispositivos móveis, *tablets*, entre outros), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base nos dados do Suplemento de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), apontou que no ano de 2014, pouco mais da metade da população (54,4%) teve acesso à internet pelo menos uma vez em um período de três meses.<sup>62</sup> Quando se fala em universalização do acesso à internet, percebe-se que há ainda muito a ser trilhado.<sup>63</sup> Esse desafio também engloba a educação digital<sup>64</sup>, porquanto o Brasil possui altos índices de analfabetismo<sup>65</sup> e uma população idosa em crescimento.<sup>66</sup>

59 GRISSANTI, Suely M. Os meios de comunicação e o acesso dos cidadãos à Justiça. In: SADEK, Maria Tereza. *Acesso à Justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 37-38.

60 GRISSANTI, Suely M. Os meios de comunicação e o acesso dos cidadãos à Justiça. In: SADEK, Maria Tereza. *Acesso à Justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 39.

61 BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à informação: os princípios da Lei nº 12.527/2011. *Quaestio Juris*, Rio de Janeiro, vol. 08, nº 03, p. 1741-1759, 2015, p.1755.

62 Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4513070/mais-da-metade-da-populacao-brasileira-acessa-internet-aponta-ibge>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

63 Ana Paula de Barcellos sustenta que a universalização do acesso à internet envolve, além de garantir uma qualidade de transmissão que permita utilizar os recursos existentes nos sites, a promoção de modelos coletivos públicos ou privados (como *lanhouses*) que sejam capazes de proporcionar o acesso àqueles que não possuem computador em casa. BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à informação: os princípios da Lei nº 12.527/2011. *Quaestio Juris*, Rio de Janeiro, vol. 08, nº 03, p. 1741-1759, 2015, p.1755.

64 O art. 205 da Constituição Federal prevê que a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Nessa toada, a educação digital se mostra importantíssima.

65 Em 2013, a taxa de analfabetismo no Brasil, das pessoas de 15 anos ou mais, era de 8,5%, representando aproximadamente 17 milhões de brasileiros. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91983.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2017

66 Em 2013, o Brasil possuía cerca de 26 milhões de idosos, cerca de 13,0% da população total. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91983.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

Eneida Desiree Salgado evidencia a importância da democratização de instrumentos para que se promova a inserção crítica dos indivíduos na cidadania, ou sua “republicanização”, de sorte que a universalização dos meios tecnológicos e a inclusão digital é uma exigência dos tempos atuais. O espaço virtual se mostra capaz de ensejar o pluralismo e a interação em um processo comunicativo livre e vigoroso. Sendo assim, não deve ser excluído.<sup>67</sup>

O segundo desafio é concernente à qualidade dos sistemas eletrônicos que armazenam as informações públicas. Em primeiro lugar, a aptidão deles depende do acervo de dados disponíveis e de sua atualidade. Além disso, as referências existentes precisam estar disponíveis de maneira desagregada por localidades e por temas, que permitam ao indivíduo consultar informações que façam sentido na sua realidade e contexto social e que o interesse de forma específica.<sup>68</sup>

Bryan Garth e Mauro Cappelletti se referem à “capacidade jurídica pessoal” como um conceito relevante na determinação da acessibilidade ao sistema de justiça. Essa capacidade deve se relacionar com as vantagens de recursos financeiros e com as diferenças de educação, meio e *status* social. Os autores enfocam inúmeras barreiras que precisam ser pessoalmente superadas antes da reivindicação de um direito através do judiciário: num primeiro nível está a capacidade em se reconhecer um direito juridicamente exigível; num segundo, o conhecimento acerca do ajuizamento da demanda; e por fim, a disposição psicológica das pessoas para recorrer a processos judiciais. Os autores citam estudo que definiu que “a necessidade de informação é primordial e prioritária”. Além desses, há alguns outros motivos secundários pelos quais os litígios formais são considerados tão pouco atraentes: desconfiança nos advogados, procedimentos complicados, formalismo e ambientes intimidadores são alguns deles.<sup>69</sup>

Anthony Downs, em sua teoria econômica da democracia, afirma que “um cidadão racional se mantém bem-informado expondo-se sistematicamente a um conjunto específico de fontes de informação que escolheu com esse fim”. Afirma, ainda, que para tomar decisões racionais, um homem deve saber: (i) quais são suas metas; (ii) que maneiras alternativas de alcançar suas metas estão abertas para ele; e (iii) as consequências prováveis da escolha de cada alternativa.<sup>70</sup>

67 SALGADO, Eneida Desiree. Inclusão tecnológica e desenvolvimento democrático. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental: Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 259-269. Para Habermas, um espaço público excluyente não é apenas incompleto: nem sequer é espaço público. HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984 [1961]. p. 105.

68 BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à informação: os princípios da Lei nº 12.527/2011. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, vol. 08, nº 03, p. 1741-1759, 2015, p. 1756.

69 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Ellen Gracie Northfleet (trad). Porto Alegre: Antonio Fabris, 1988, p. 22-24.

70 DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos (trad). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013. p. 228.

A partir disso, percebe-se que o acesso à informação está intrinsecamente ligado ao acesso ao Judiciário, na medida em que se configura como um importante instrumento para o alcance de tal direito. A sociedade e as instituições ligadas ao Poder Judiciário desempenham vultoso papel ao informar a população, discutir problemas, propor e exigir soluções, atuando como intermediário entre os indivíduos e entre estes e o Poder Público.<sup>71</sup> Consta-se que o acesso à informação de uns cidadãos em detrimento ao desconhecimento por outros, intervém diretamente no aspecto da igualdade, visto que aquela parcela “privilegiada” obtém vantagens da utilização do Judiciário, enquanto a outra parte desconhece por completo sua existência. Inclusive, há estudos que fazem uma correlação direta entre litigiosidade e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nos estados: quanto maior o IDH, como nos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul, maior o número de processos novos.<sup>72</sup> À vista disso, observa-se que quanto mais instruída for a pessoa, mais chances ela terá de recorrer ao Judiciário.

## 5. Defensoria pública e sua estruturação na promoção da igualdade

Boaventura de Sousa Santos afirma existirem três diferentes obstáculos para o acesso à justiça: econômico, social e cultural.<sup>73</sup> O fator econômico é o mais evidente, afinal, para movimentar a tutela jurisdicional, é necessário (na maioria dos casos) que um advogado acompanhe a situação. Conforme foi abordado, a manutenção de um processo é muito onerosa. Logo, grande parcela da sociedade tem dificuldade para que suas demandas sejam judicializadas. Em relação ao quesito social, incide a questão do desconhecimento acerca dos direitos, fato que conseqüentemente impede que os indivíduos identifiquem qualquer violação. Por sua vez, as questões culturais estão relacionadas ao medo de represálias na hipótese de busca pela justiça.

Como forma de tentar driblar tais obstáculos, existem algumas medidas, como por exemplo, a possibilidade de se postular direito sem o acompanhamento de advogado – é o caso dos juizados especiais e de questões de direito do consumidor – que é um avanço em direção à democratização do Poder Judiciário. Nesse sentido, outra forma para que o acesso ao sistema de justiça não seja definido de acordo com a classe econômica, instituições como as defensorias públicas foram instituídas pelos estados – apenas Santa Catarina não tem este órgão. Para conflitos que precisam ser ajuizados nos tribunais federais existe a Defensoria

---

71 “Cabe a toda a sociedade e às instituições diretamente envolvidas (...) promoverem a informação acerca de suas atividades em especial, e da estrutura do acesso à Justiça em geral, em um esforço de esclarecimento da população, especialmente a de mais baixa renda e escolaridade. (...) o direito não é capaz de ocupar todas as áreas. Neste ponto, campanhas de divulgação implementadas voluntariamente pelas instituições referidas serão muito mais eficientes na construção desse aspecto da dignidade humana, que é a consciência cívica e a informação a respeito da própria cidadania”. BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2002. p. 348.

72 Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/79579-justica-em-numeros-permite-gestao-estrategica-da-justica-ha-10-anos>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

73 SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. *Revista de Processo*, São Paulo, n.37, jan-mar, 1985.

Pública da União, com competência para atuar perante tais órgãos, instituída por lei em 1994, a qual recomenda a instituição de órgãos semelhantes nos estados e territórios. Contudo, a estrutura delas ainda é muito aquém da demanda, limitando o exercício pleno. Outra tentativa de efetivar a assistência jurídica gratuita é a advocacia *pro bono*, prevista no estatuto de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil, em vigência desde novembro de 2015.

Em que pese as defensorias públicas terem previsão constitucional, existiu – e ainda perdura em Santa Catarina – uma demora excessiva para a instalação institucional destas estruturas. A alegação de escassez de recursos é apenas uma falsa desculpa, uma vez que os gastos com a advocacia dativa são bastante elevados ao Estado, sendo esta escolha política.<sup>74</sup> Quando de esfera estadual, cada instituição da defensoria pública tem autonomia para se auto-organizar, estabelecendo as remunerações e os planos de carreira, por isso as situações de cada uma das defensorias são bastante distintas a depender da região em que está.

Apesar da importância da função social do advogado que se coloca à disposição, as defensorias públicas são por excelência instituições estatais que visam assegurar o acesso democrático ao Poder Judiciário. Principalmente pela questão de que sua função é atender às vulnerabilidades, seja a econômica – quando o atendimento é individual – ou a social – quando a atuação é em defesa de direitos coletivos.<sup>75</sup> O direito ao acesso à justiça carece de uma prestação do Estado, para se efetivar o “acesso formal ao Poder Judiciário, é necessária uma real busca da igualdade material entre os indivíduos, através do fornecimento gratuito de um serviço capaz de representar judicial e extrajudicialmente seus interesses, dando-lhes a paridade necessária de armas para compreender e pleitear seus interesses”.<sup>76</sup>

A estruturação das defensorias públicas é para além de uma nova forma de atendimento aos hipossuficientes, uma política pública de acesso à justiça, que, de maneira reflexa e como consequência, desenvolve os direitos humanos e fundamentais da coletividade.<sup>77</sup> “É de importância destacar as diferenças das expressões ‘acesso à justiça’ (assistência jurídica) e ‘acesso ao Judiciário’ (assistência judiciária), para que se compreenda a real missão constitucional da Defensoria Pública do Estado”.<sup>78</sup> Boaventura de Sousa Santos aponta como

74 NOGUEIRA, Vânia Márcia Damasceno. A nova defensoria pública e o direito fundamental de acesso à justiça em uma Neo-Hermenêutica da Hipossuficiência. *Revista Síntese Direito Civil e Processual Civil*, São Paulo, v.12, n.70 , p. 25-44, mar. 2011. p. 35-36.

75 NOGUEIRA, Vânia Márcia Damasceno. A nova defensoria pública e o direito fundamental de acesso à justiça em uma Neo-Hermenêutica da Hipossuficiência. *Revista Síntese Direito Civil e Processual Civil*, São Paulo, v.12, n.70 , p. 25-44, mar. 2011. p. 36-37.

76 MORAES, Ana Luisa Zago de; OLIVEIRA, Beatriz Lancia Noronha de. Defensoria Pública da União e movimentos sociais: ações inter-relações para o acesso à justiça. In: ROCHA, Amélia; CARNEIRO, Ana; ZAFFALON, Luciana; JOCA, Priscilla; MEDEIROS, Rodrigo de; FURTADO, Talita. (org.). *Defensoria Pública, Assessoria Jurídica Popular e Movimentos Sociais e Populares: novos caminhos traçados na concretização do direito de acesso à justiça*. Fortaleza: Dedo de Moças Editora e Comunicação Ltda.: 2013. p. 57-86. p. 62.

77 DIONISIO, Paula Fabiana. A defensoria pública como instrumento viabilizador ao acesso à justiça. In: ROCHA, Amélia; CARNEIRO, Ana; ZAFFALON, Luciana; JOCA, Priscilla; MEDEIROS, Rodrigo de; FURTADO, Talita. (org.). *Defensoria Pública, Assessoria Jurídica Popular e Populares: novos caminhos traçados na concretização do direito de acesso à justiça*. Fortaleza: Dedo de Moças Editora e Comunicação Ltda., 2013. p. 313-362. p. 315.

78 DIONISIO, Paula Fabiana. A defensoria pública como instrumento viabilizador ao acesso à justiça. In: ROCHA, Amélia; CARNEIRO, Ana; ZAFFALON, Luciana; JOCA, Priscilla; MEDEIROS, Rodrigo de; FURTADO, Talita. (org.).

qualidades da forma como as defensorias públicas estão estruturadas no Brasil: “universalização do acesso através da assistência prestada por profissionais formados e recrutados especialmente para este fim; assistência jurídica especializada para a defesa de interesses coletivos e difusos; diversificação de atendimento e da consulta jurídica para além da resolução judicial dos litígios, através da conciliação e da resolução extrajudicial de conflitos e, ainda, atuação na educação para os direitos”.<sup>79</sup>

No estado do Paraná a defensoria pública foi prevista legalmente na constituição estadual e por meio da lei complementar nº 55, de 1991, estando vinculada a uma secretaria de estado. Ocorre que a lei orgânica nacional apenas foi promulgada em 1994, de forma que a lei paranaense estava desatualizada, necessitando de adequação ao texto nacional, principalmente em relação à independência funcional. Porém, até 2011 a defensoria pública do estado do Paraná existiu de forma completamente precária, de um lado existia a previsão legal, mas não existia um corpo próprio de servidores, nem tampouco a necessária independência funcional, somente foi regulamentada por meio da Lei Complementar estadual nº 136/2011.<sup>80</sup> Porém, até que a estrutura da defensoria pública fosse regulamentada, a sociedade teve que se organizar no movimento intitulado “Defensoria Já”. O movimento atual é para que a estrutura não seja precarizada, uma vez que o quadro mínimo de servidores ainda não foi preenchido, de forma que há uma enorme demanda a se atender, porém sem agentes em número suficiente. Apenas os atendimentos individuais já somam grande número, o que impossibilita que a defensoria possa avançar em relação ao atendimento de balcão e possa de fato atuar de maneira mais ampla com ações e atuações coletivas. Pela lei que regulamenta a defensoria pública paranaense, e na linha de estruturação da maioria das demais defensorias estaduais, existe a ouvidoria externa, cujo ouvidor é escolhido pelos próprios membros dos quadros funcionais da defensoria. Considera-se que esta ouvidoria externa é a concretização da participação nesta instituição, ademais, este membro externo é quem irá ser o elo entre a sociedade e a defensoria pública, de modo a levar para a pauta institucional as demandas coletivas, atuando para além do Judiciário.

De todo modo, passados alguns anos desde a implementação das defensorias públicas e com novas estratégias sendo incluídas no aparato jurídico para possibilitar o acesso à justiça, o Poder Judiciário ainda se apresenta inacessível a grande parcela da população, principalmente aos mais empobrecidos. Percebe-se que a ausência de informação acerca dos direitos ou dos meios pelos quais se pode requerê-los é ainda um dos principais entraves. A prestação do Estado ainda é precária, as defensorias públicas não conseguem suprir toda a demanda, e a morosidade até que os conflitos sejam resolvidos implica no sentimento

---

*Defensoria Pública, Assessoria Jurídica Popular e Movimentos Sociais e Populares: novos caminhos traçados na concretização do direito de acesso à justiça.* Fortaleza: Dedo de Moças Editora e Comunicação Ltda., 2013. p. 313-362. p. 329.

79 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da Justiça.* Coimbra: Almedina, 2014. p. 32.

80 CARON, Marinna Lautert; SANTOS, André Filipe Pereira Reid dos. ZAGANELLI, Juliana Costa. A defensoria pública como instrumento de concretização do direito fundamental de acesso a justiça: uma análise da defensoria pública do Paraná. *Panóptica*, Vitória, vol. 8, n. 2 (n. 26), p. 123-142, jul./dez. 2013.

de injustiça, e por vezes de que a justiça é para poucos. Uma alternativa que as defensorias têm tentado utilizar como forma de ampliar sua atuação é por meio da criação de núcleos divididos por temas, com o objetivo de atuar em demandas coletivas e cumulativamente de maneira preventiva, para que a interferência seja já na formulação das políticas públicas, com o objetivo de se evitar as demandas individuais.

Neste cenário de falta de recursos, a regulamentação e previsão estatutária sobre a advocacia *pro bono* é uma alternativa não estatal para superar este déficit. Esta forma de atuação advocatícia é caracterizada por práticas solidárias e de interesse público.<sup>81</sup> No Estado democrático de Direito o advogado tem este papel fundamental de atuar como interlocutor dos cidadãos na defesa de seus direitos, todavia, antes da regulamentação a atuação deste profissional do direito sem exigir remuneração era uma militância não reconhecida legalmente, o Código de Ética e Disciplina passou a definir esta modalidade de atuação como “prestação gratuita, eventual e voluntária de serviços jurídicos em favor de instituições sociais sem fins econômicos e aos seus assistidos, sempre que os beneficiários não dispuserem de recursos para a contratação de profissional.”<sup>82</sup> No regramento estatutário determina-se expressamente a vedação da utilização desta atuação para fins políticos-partidários.

A advocacia *pro bono* se diferencia da advocacia dativa. Esta se caracteriza pelo reconhecimento do Estado de que seus equipamentos de acesso a justiça ainda são deficitários e que não existem profissionais das defensorias públicas em quantidade que consiga atender todos os casos nos quais os cidadãos não conseguem arcar com os custos de um advogado. Sendo que nesta hipótese o profissional é remunerado pelo próprio Estado e não atua em casos coletivos. Por seu turno, a atuação *pro bono* decorre das crenças pessoais do advogado e pode ser tanto em casos individuais quanto coletivo, não existindo qualquer forma de remuneração pelos serviços prestados.

Em face destas novas possibilidades de assistência jurídica gratuita, há quem defenda que apenas a defensoria pública tem legitimidade para tanto, questionando-se principalmente a advocacia dativa, apontando que apenas as defensorias são capazes de cumprir na integralidade o dispositivo constitucional de acesso gratuito à assistência jurídica, uma vez que seus profissionais são exclusivamente para atuação nestes processos, a possibilidade de atuação em defesa de direitos coletivos e a atuação visando a resolução extrajudicial de conflitos.<sup>83</sup>

Paralelamente à atuação da defensoria pública na defesa de direitos coletivos, também o Ministério Público possui referida função. Quando atua na condição de *custus legi* o *parquet* age em nome da coletividade. Ainda, a atuação da entidade ministerial para solucionar conflitos que envolvam direitos coletivos de forma extrajudicial – por exemplo por meio dos

81 ALVES, Ana Jessica Pereira; MELO, Francisco Camilo de Amorim; FERNANDES, Nathália Nayara Soares; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. A imprescindibilidade do advogado exaltada na Constituição de 1988. *Direito e Democracia*, v. 14, n. 2, p. 113-122, jul./dez.2013

82 BRASIL. Resolução n. 02/2015, Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, 19.10.2015. Aprova o Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. DOU 04.11.2015.

83 OLIVEIRA, Patrícia Elias Cozzolino de. *A legitimidade exclusiva da defensoria pública na prestação de assistência jurídica gratuita*. São Paulo, 2016. 235 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. p. 190-191.

termos de ajuste de conduta – são formas de efetivar os direitos sem que todas as demandas sejam judicializadas.

Todavia, apesar do argumento de que para efetivamente concretizar o direito fundamental de acesso ao sistema judiciário apenas a defensoria pública acumularia as competências e tem a legitimidade para tanto, todavia, a realidade de escassez de recursos e a ineficiência da prestação estatal em relação à esta necessidade torna os novos institutos de apoio fundamental. Medidas de coletivização também são estratégias que devem ser prestigiadas, pois são instrumentos que reduzem o número total de demandas sem que com isso os direitos fundamentais sejam sacrificados.

## 6. A estruturação do Judiciário em face da promoção da igualdade

No ordenamento jurídico, dentre o rol de direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal, em seu art. 5º, XXXV, está a apreciação pelo Poder Judiciário de lesão ou ameaça a direito, prevendo no inciso LXXIV do mesmo artigo, que o Estado prestará assistência jurídica integral e para os que comprovarem insuficiência de recursos. Assim, qualquer cidadão ou cidadã que se sentir lesado ou lesada tem o direito de recorrer ao Judiciário com o intuito de defesa de seus direitos. Todavia, o acesso à instituição judicial tem se desenvolvido de forma burocrática e custosa para boa parte da sociedade que vive à margem de todo este aparato. Ademais, o direito à justiça vai além da capacidade postulatória perante os tribunais, sendo que o acesso à instituição é “o direito de alcançar, através de um processo munido das garantias do devido processo legal, a efetiva tutela dos direitos violados ou ameaçados”.<sup>84</sup> Este acesso institucional não se confunde com o valor justiça, afinal, no curso do processo podem ocorrer interferências que resultem em uma resposta não justa.

O acesso à justiça não se restringe à possibilidade de defender ou requerer direitos diante de tribunais ou de cartórios. A esfera subjetiva é transcendental às questões burocráticas. Porém, “o acesso efetivo à decisão judicial constitui importante questão política”, sendo impossível concretizar o Estado Democrático de Direito sem que os indivíduos possam postular a tutela jurisdicional de seus direitos.<sup>85</sup> A universalização do acesso à justiça torna-se necessária para que não se torne um privilégio de poucos cidadãos.<sup>86</sup> Assim, além da formalização do acesso à justiça como um direito, para a concretização deste é necessária a adoção de medidas sociais para que de fato – independentemente da condição econômica – todos possam gozar desta premissa. Neste sentido, a principal preocupação do Estado, e conse-

84 MOURA, Camila Vieira Nunes. A importância da atuação em rede da defensoria pública, assistência jurídica, popular e movimentos sociais e populares para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça. In: ROCHA, Amélia; CARNEIRO, Ana; ZAFFALON, Luciana; JOCA, Priscilla; MEDEIROS, Rodrigo de; FURTADO, Talita. (org.). *Defensoria Pública, Assessoria Jurídica Popular e Movimentos Sociais e Populares: novos caminhos traçados na concretização do direito de acesso à justiça*. Fortaleza: Dedo de Moças Editora e Comunicação Ltda.: 2013. p. 89-116. p. 90.

85 CLEVE, Clèmerson Merlin. *Temas de direito constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 187.

86 MÉNDEZ, Juan; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p.248.

quentemente do Judiciário, deve ser com a justiça social, por meio da busca de mecanismos que protejam os direitos de todos,<sup>87</sup> de modo a promover a igualdade entre os cidadãos.

Marcia Carla Pereira Ribeiro e Rogério Rudiniki Neto afirmam que para além da adequada tratativa das lides, é necessário que o processo observe um tempo razoável, uma vez que “a jurisdição deixa de ser tida tão somente como uma função do Estado vocacionada à aplicação do direito ao caso concreto, para transmutar-se em “um serviço público destinado à composição das controvérsias segundo a Justiça”.<sup>88</sup> Nesta mesma linha, Ivo Teixeira Gico Junior afirma ser a morosidade judicial desincentivadora dos “detentores de direitos a litigar e incentiva agentes interessados em postergar suas obrigações a utilizar o Judiciário, o que é um problema de seleção adversa, ainda mais trágico que a simples morosidade”<sup>89</sup> Marcia carla e Regério atribuem a morosidade institucional ao fato de as leis processuais não serem elaboradas com base em dados concretos e reais, o que apenas reforça a burocracia, ademais, em que pese a edição de um novo Código de Processo Civil, por meio da lei nº 13.105, de março de 2015, está distante de ser uma forma de resolver o problema, já que sua formulação fora realizada com métodos antigos.<sup>90</sup>

Elementos diversos promovem o distanciamento do Poder Judiciário de uma promoção da igualdade. O custo do processo para o cidadão é um deles, o qual vai desde a necessidade de ser assistido por um advogado até o valor do ajuizamento de uma demanda jurídica. Assim, como forma de tentar superar este obstáculo e de promover o acesso igual a todos os cidadãos, a assistência judiciária gratuita é uma forma de que quem tem menos recursos financeiros possa ingressar no sistema do Poder Judiciário. Com previsão constitucional, este direito prescinde de uma consciência responsável, que deve começar pelo advogado, no momento de apenas provocar o Judiciário quando de fato exista uma violação de direito ou uma situação que necessite da tutela jurisdicional, afinal, movimentar todo o Poder Judiciário demanda muitos recursos públicos, e “tanto a conduta do advogado, ao eventualmente estimular uma pretensão insustentável, como a pouca resistência da população brasileira em geral em valer-se de prerrogativas associadas à gratuidade e programas assistenciais, juntam-se para um quadro de abusividade no exercício do direito de acesso à justiça pela via da gratuidade”<sup>91</sup>

Para que o processo judicial supere o caráter técnico, todo o sistema processual precisa ir além do conflito entre as partes e conseguir ser eficaz quando utilizado em prol de interesses coletivos, considerando que este processo está suscetível as ideologias

87 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. Acesso à Justiça. Ellen Gracie Northfleet (trad). Porto Alegre: Antonio Fabris, 1988. p. 93.

88 RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; RUDINIKI NETO, Rogério. Uma análise da eficiência do Poder Judiciário com base no pensamento de Douglas North. *Quaestio Iuris*, v. 9, n. 4, p. 2025-2040, 2016. p. 2026.

89 GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. *A Tragédia do Judiciário: subinvestimento em capital jurídico e sobre utilização do Judiciário*. Brasília, 2013. 136 f. Tese (Doutorado em Economia) – Departamento de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília. p. 3.

90 RIBEIRO, Marcia Carla. Pereira; RUDINIKI NETO, Rogério. Uma análise da eficiência do Poder Judiciário com base no pensamento de Douglas North. *Quaestio Iuris*, v. 9, n.4, p. 2025-2040, 2016. p. 2036.

91 RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; GALESKI JR, Irineu. Acesso à justiça: uma abordagem sobre a assistência judiciária gratuita. *Anima: Revista Eletrônica do Curso de Direito da Opet*, v. 5, p. 247-265, 2011. p. 250-251.

existentes.<sup>92</sup> Lara Bonemer Azevedo da Rocha, em sua pesquisa de dissertação, realizou o levantamento de decisões judiciais do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, de forma a demonstrar que as concepções políticas dos magistrados interferem diretamente nas decisões judiciais.<sup>93</sup> Apesar de se impor aos magistrados imparcialidade, eles são indivíduos que trazem sua história e esta bagagem interfere no modo das decisões, por se tratar de um grupo da aristocracia o ingresso é dificultado e se tem um padrão econômico social de seus membros; em que pese esta crítica, e esta constatação seja consenso, não há alternativas para este problema, uma vez que o problema é estrutural e não casuístico.<sup>94</sup>

Maurício Correa de Moura Resende aponta todas as “sacralidades” – não compreendidas do ponto de vista eclesiástico – distanciam os membros do judiciário da população, apontando elementos que integram o rito de julgar uma demanda e que tornam os juízes como seres humanos diferentes dos demais.<sup>95</sup> O autor ainda aponta determinados vícios do poder judiciário que tornam difícil a democratização do poder judiciário. Um dos primeiros entraves é a falsa ideia de hierarquização dos magistrados, de forma que impede a modernização e atualização das decisões judiciais, “dificultando a oxigenação da jurisprudência.” Esta questão gera por consequência uma diferença de tratamento entre os magistrados do “topo” – geralmente os de segunda e terceira instância – e os demais, refletindo em questões estruturais e orçamentárias.<sup>96</sup>

Vania Marcia Damasceno Nogueira afirma que o acesso à justiça é muito mais que o direito de peticionar, ele “compreende uma gama de princípios paralelos a serem cumpridos: celeridade, contraditório, ampla defesa, decisões justas, ações afirmativas que possam, no caso em concreto, transformar a realidade, buscar a redução das desigualdades e a erradicação da pobreza, que é origem de todas as mazelas sociais adjacentes à violência urbana”.<sup>97</sup> Boaventura de Sousa Santos afirma que democratização da justiça necessita de celeridade (“quantidade de justiça”) e responsabilidade (“qualidade da justiça”), a rapidez da resposta justa integra a qualidade da atuação do Poder Judiciário, mas qualquer revolução democrática prescinde de uma “justiça cidadã”.<sup>98</sup>

92 VENTURI, Elton. Apontamentos Sobre o Processo Coletivo, o Acesso à Justiça e o Devido Processo Social. *Gênesis*. Revista de Direito Processual Civil, v. 4, p. 13-39, 1997. p. 17.

93 ROCHA, Lara Bonemer Azevedo da. *Eficiência do acesso à justiça como fator de desenvolvimento econômico*. Curitiba, 2014. 174 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito Econômico e Sócio Ambiental, Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Estado do Paraná, PR. p. 90-96.

94 REZENDE, Maurício Correa de Moura. *A administração da justiça para uma magistratura democrática*. Curitiba, 2015. 282 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. p. 138.

95 REZENDE, Maurício Correa de Moura. *A administração da justiça para uma magistratura democrática*. Curitiba, 2015. 282 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. p. 240-242.

96 REZENDE, Maurício Correa de Moura. *A administração da justiça para uma magistratura democrática*. Curitiba, 2015. 282 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. p. 245-246.

97 NOGUEIRA, Vânia Márcia Damasceno. A nova defensoria pública e o direito fundamental de acesso à justiça em uma Neo-Hermenêutica da Hipossuficiência. *Revista Síntese Direito Civil e Processual Civil*, São Paulo, v.12, n.70, p. 25-44, mar. 2011. p. 31.

98 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da Justiça*. Coimbra: Almedina, 2014. p. 27.

O processo de democratização do Poder Judiciário passa pela desjudicialização, pois apenas a partir do momento que o cidadão compreende e passa a interagir com a estrutura é que realmente se efetiva o acesso à justiça, situação alcançada a partir da conscientização acerca dos direitos, pois a ciência acerca da existência do direito antecede a busca por sua efetivação.<sup>99</sup> Ainda, o Poder Judiciário é essencial ao desenvolvimento econômico, porém, para que esta função seja concretizada a segurança jurídica acerca das decisões por ele tomadas é elemento fundamental, pois a incerteza gera instabilidade, uma vez que casos semelhantes podem ter soluções jurídicas bem distintas.<sup>100</sup> Não obstante, um “Poder Judicial efetivamente democrático, além de ver-se como igual aos demais cidadãos, também trabalha entre iguais, sem nenhum tipo de hierarquia, institucional ou simbólica”, logo, tanto a forma como ele se apresenta deve ser repensada, bem como a sua estruturação interna, de forma a ter tratamento igualitário todos os seus membros.<sup>101</sup>

A paripasso com a democratização do Poder Judiciário verifica-se um maior ativismo judicial, acompanhado da judicialização da política. Neste sentido, percebe-se que decisões sobre as políticas públicas são substituídas por decisões judiciais (veja-se a questão do fornecimento de medicamentos; situações nas quais independentemente do planejamento orçamentário o judiciário impõe ao executivo uma conduta), bem como as próprias decisões democráticas estão sujeitas ao crivo do Judiciário. Entende-se que por outro lado a atuação do Poder Judiciário, por vezes no lugar do Poder Legislativo, decorre de uma inércia deste, e frente às situações concretas a sociedade prescinde de uma resposta. Exemplos mais recentes são o reconhecimento de união homoafetiva<sup>102</sup> e a descriminalização de abortos

99 NOGUEIRA, Vânia Márcia Damasceno. A nova defensoria pública e o direito fundamental de acesso à justiça em uma Neo-Hermenêutica da Hipossuficiência. *Revista Síntese Direito Civil e Processual Civil*, São Paulo, v.12, n.70, p. 25-44, mar. 2011. p. 31-32.

100 ROCHA, Lara Bonemer Azevedo da. *Eficiência do acesso à justiça como fator de desenvolvimento econômico*. Curitiba, 2014. 174 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito Econômico e Sócio Ambiental, Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Estado do Paraná, PR. p. 73.

101 REZENDE, Maurício Correa de Moura. *A administração da justiça para uma magistratura democrática*. Curitiba, 2015. 282 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. p. 253.

102 1. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). PERDA PARCIAL DE OBJETO. RECEBIMENTO, NA PARTE REMANESCENTE, COMO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNIÃO HOMOAFETIVA E SEU RECONHECIMENTO COMO INSTITUTO JURÍDICO. CONVERGÊNCIA DE OBJETOS ENTRE AÇÕES DE NATUREZA ABSTRATA. JULGAMENTO CONJUNTO. Encampação dos fundamentos da ADPF nº 132-RJ pela ADI nº 4.277-DF, com a finalidade de conferir “interpretação conforme à Constituição” ao art. 1.723 do Código Civil. Atendimento das condições da ação. 2. PROIBIÇÃO DE DISCRIMINAÇÃO DAS PESSOAS EM RAZÃO DO SEXO, SEJA NO PLANO DA DICOTOMIA HOMEM/MULHER (GÊNERO), SEJA NO PLANO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL DE CADA QUAL DELES. A PROIBIÇÃO DO PRECONCEITO COMO CAPÍTULO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL. HOMENAGEM AO PLURALISMO COMO VALOR SÓCIO-POLÍTICO-CULTURAL. LIBERDADE PARA DISPOR DA PRÓPRIA SEXUALIDADE, INSERIDA NA CATEGORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DO INDIVÍDUO, EXPRESSÃO QUE É DA AUTONOMIA DE VONTADE. DIREITO À INTIMIDADE E À VIDA PRIVADA. CLÁUSULA PÉTREA. O sexo das pessoas, salvo disposição constitucional expressa ou implícita em sentido contrário, não se presta como fator de desigualação jurídica. Proibição de preconceito, à luz do inciso IV do art. 3º da Constituição Federal, por colidir frontalmente com o objetivo constitucional de “promover o bem de todos”. Silêncio normativo da Carta Magna a respeito do concreto uso do sexo dos indivíduos como saque da kelseniana “norma geral negativa”, segundo a qual “o que não estiver juridicamente proibido, ou obrigado, está juridicamente permitido”. Reconhecimento do direito à preferência sexual como direta emanção do princípio da “dignidade da pessoa humana”: direito a auto-estima no mais elevado ponto da consciência do indivíduo. Direito à busca da felicidade

de fetos anencéfalos<sup>103</sup>. Referidas decisões concretas visam promover a igualdade entre as

de. Salto normativo da proibição do preconceito para a proclamação do direito à liberdade sexual. O concreto uso da sexualidade faz parte da autonomia da vontade das pessoas naturais. Empírico uso da sexualidade nos planos da intimidade e da privacidade constitucionalmente tuteladas. Autonomia da vontade. Cláusula pétra. 3. TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DA INSTITUIÇÃO DA FAMÍLIA. RECONHECIMENTO DE QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL NÃO EMPRESTA AO SUBSTANTIVO “FAMÍLIA” NENHUM SIGNIFICADO ORTODOXO OU DA PRÓPRIA TÉCNICA JURÍDICA. A FAMÍLIA COMO CATEGORIA SÓCIO-CULTURAL E PRINCÍPIO ESPIRITUAL. DIREITO SUBJETIVO DE CONSTITUIR FAMÍLIA. INTERPRETAÇÃO NÃO-REDUCIONISTA. O caput do art. 226 confere à família, base da sociedade, especial proteção do Estado. Ênfase constitucional à instituição da família. Família em seu coloquial ou proverbial significado de núcleo doméstico, pouco importando se formal ou informalmente constituída, ou se integrada por casais heteroafetivos ou por pares homoafetivos. A Constituição de 1988, ao utilizar-se da expressão “família”, não limita sua formação a casais heteroafetivos nem a formalidade cartorária, celebração civil ou liturgia religiosa. Família como instituição privada que, voluntariamente constituída entre pessoas adultas, mantém com o Estado e a sociedade civil uma necessária relação tricotômica. Núcleo familiar que é o principal lócus institucional de concreção dos direitos fundamentais que a própria Constituição designa por “intimidade e vida privada” (inciso X do art. 5º). Isonomia entre casais heteroafetivos e pares homoafetivos que somente ganha plenitude de sentido se desembocar no igual direito subjetivo à formação de uma autônoma família. Família como figura central ou continente, de que tudo o mais é conteúdo. Imperiosidade da interpretação não-reducionista do conceito de família como instituição que também se forma por vias distintas do casamento civil. Avanço da Constituição Federal de 1988 no plano dos costumes. Caminhada na direção do pluralismo como categoria sócio-político-cultural. Competência do Supremo Tribunal Federal para manter, interpretativamente, o Texto Magno na posse do seu fundamental atributo da coerência, o que passa pela eliminação de preconceito quanto à orientação sexual das pessoas. 4. UNIÃO ESTÁVEL. NORMAÇÃO CONSTITUCIONAL REFERIDA A HOMEM E MULHER, MAS APENAS PARA ESPECIAL PROTEÇÃO DESTA ÚLTIMA. FOCADO PROPÓSITO CONSTITUCIONAL DE ESTABELECEER RELAÇÕES JURÍDICAS HORIZONTAIS OU SEM HIERARQUIA ENTRE AS DUAS TIPOLOGIAS DO GÊNERO HUMANO. IDENTIDADE CONSTITUCIONAL DOS CONCEITOS DE “ENTIDADE FAMILIAR” E “FAMÍLIA”. A referência constitucional à dualidade básica homem/mulher, no §3º do seu art. 226, deve-se ao centrado intuito de não se perder a menor oportunidade para favorecer relações jurídicas horizontais ou sem hierarquia no âmbito das sociedades domésticas. Reforço normativo a um mais eficiente combate à renitência patriarcal dos costumes brasileiros. Impossibilidade de uso da letra da Constituição para ressuscitar o art. 175 da Carta de 1967/1969. Não há como fazer rolar a cabeça do art. 226 no patíbulo do seu parágrafo terceiro. Dispositivo que, ao utilizar da terminologia “entidade familiar”, não pretendeu diferenciá-la da “família”. Inexistência de hierarquia ou diferença de qualidade jurídica entre as duas formas de constituição de um novo e autonomizado núcleo doméstico. Emprego do fraseado “entidade familiar” como sinônimo perfeito de família. A Constituição não interdita a formação de família por pessoas do mesmo sexo. Consagração do juízo de que não se proíbe nada a ninguém senão em face de um direito ou de proteção de um legítimo interesse de outrem, ou de toda a sociedade, o que não se dá na hipótese sub judice. Inexistência do direito dos indivíduos heteroafetivos à sua não-equivalência jurídica com os indivíduos homoafetivos. Aplicabilidade do §2º do art. 5º da Constituição Federal, a evidenciar que outros direitos e garantias, não expressamente listados na Constituição, emergem “do regime e dos princípios por ela adotados”, verbis: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. 5. DIVERGÊNCIAS LATERAIS QUANTO À FUNDAMENTAÇÃO DO ACÓRDÃO. Anotação de que os Ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Cezar Peluso convergiram no particular entendimento da impossibilidade de ortodoxo enquadramento da união homoafetiva nas espécies de família constitucionalmente estabelecidas. Sem embargo, reconheceram a união entre parceiros do mesmo sexo como uma nova forma de entidade familiar. Matéria aberta à conformação legislativa, sem prejuízo do reconhecimento da imediata auto-aplicabilidade da Constituição. 6. INTERPRETAÇÃO DO ART. 1.723 DO CÓDIGO CIVIL EM CONFORMIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL (TÉCNICA DA “INTERPRETAÇÃO CONFORME”). RECONHECIMENTO DA UNIÃO HOMOAFETIVA COMO FAMÍLIA. PROCEDÊNCIA DAS AÇÕES. Ante a possibilidade de interpretação em sentido preconceituoso ou discriminatório do art. 1.723 do Código Civil, não resolúvel à luz dele próprio, faz-se necessária a utilização da técnica de “interpretação conforme à Constituição”. Isso para excluir do dispositivo em causa qualquer significado que impeça o reconhecimento da união contínua, pública e duradoura entre pessoas do mesmo sexo como família. Reconhecimento que é de ser feito segundo as mesmas regras e com as mesmas consequências da união estável heteroafetiva. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reconhecimento de união homoafetiva. ADI 4277. Requerente Procuradoria Geral da República. Relator: Ministro Ayres Brito. 05.05.2011. DJe 198, divulgação em 13.10.2011, publicação em 14.10.2011.

103 ESTADO – LAICIDADE. O Brasil é uma república laica, surgindo absolutamente neutro quanto às religiões. Considerações. FETO ANENCÉFALO – INTERRUPTÃO DA GRAVIDEZ – MULHER – LIBERDADE SEXUAL E REPRODU-

pessoas, sendo forma de reparar desigualdades.

Por seu turno, especificamente sobre a interferência de decisões judiciais nas escolhas democráticas, impera um “sentimento de que uma eleição só está decidida depois que a justiça eleitoral diz a última palavra sobre sua validade (como se homologasse) ou quando expiram todos os prazos para sua contestação na seara judicial”.<sup>104</sup> Afinal, são inúmeros os casos nos quais resultados das urnas são desconsiderados em virtude de uma decisão judicial. Na seara da justiça eleitoral o eleitor – mero cidadão – não tem legitimidade para ajuizar qualquer ação, cabendo sobre este ponto um questionamento acerca da falta de democratização deste ramo especializado do Poder Judiciário, o eleitor, considerado ator central de todo o processo de escolha dos representantes políticos, não tem legitimidade para buscar medidas jurídicas, estando dependente do Ministério Público.<sup>105</sup> Esta justiça especializada tem uma competência única, ausente nos demais ramos, o poder normativo, de forma que ela pode emitir resoluções que interferem e estabelecem regras no processo eleitoral. A justificativa para tanto é a necessidade de uma resposta rápida às situações, medidas que seriam morosas caso o regramento fosse estabelecido pelo legislativo. Contudo, por vezes esta competência é extrapolada, de modo que direitos fundamentais são restringidos, utilizando de argumentos moralistas, o que “não parece harmonizar-se com as exigências de uma sociedade verdadeiramente democrática e garantista”.<sup>106</sup> Não obstante o poder normativo da Justiça Eleitoral, os casos de questionamento da decisão democrática – escolha dos representantes – são submetidas a seu julgamento, de forma que por vezes, mesmo com poucas provas os magistrados decidem por deslegitimar a escolha popular e declarar que o pleito está eivado de vícios.<sup>107</sup> É um poder demasiado para uma corte cuja composição não é democrática e profere decisões que interferem diretamente na escolha democrática de toda a população.

Para além da institucionalização de todas as situações de conflitos, existem projetos que se desenvolvem para tornar o Direito mais popular, mais próximo dos cidadãos. Dentre estes projetos, destacam-se as Promotoras Legais Populares, um curso de extensão cujo objetivo é preparar lideranças de mulheres (principalmente) para que sejam multiplicadoras dos saberes. Tais projetos que são formados por profissionais do Direito e por estudantes

---

TIVA – SAÚDE – DIGNIDADE – AUTODETERMINAÇÃO – DIREITOS FUNDAMENTAIS – CRIME – INEXISTÊNCIA. Mostra-se inconstitucional interpretação de a interrupção da gravidez de feto anencéfalo ser conduta tipificada nos artigos 124, 126 e 128, incisos I e II, do Código Penal. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito constitucional n. 54. Confederação Nacional dos Trabalhadores da Saúde – CNTS. Revisor: Ministro Marco Aurélio de Mello. 12.04.2013. DJe 80, divulgação 29.04.2013, publicação em 30.04.2013.

104 COELHO, Margarete de Castro. *A democracia na encruzilhada: reflexões acerca da legitimidade democrática da Justiça Eleitoral brasileira para a cassação de mandatos eletivos*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 106.

105 COSTA, Tailaine Cristina. Ação de impugnação de mandato eletivo: o necessário reconhecimento da legitimidade do eleitor. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*, v. 5, n. 8, p. 181-196. jan./jun. 2013

106 SALGADO, Eneida Desiree; SOBREIRA, Renan Guedes. A democracia no “tapetão”: a Justiça Eleitoral contra a soberania popular. In: MORAES, Filomeno; SALGADO, Eneida Desiree; AIETA, Vânia Siciliano. (Org.). *Justiça Eleitoral, Controle das Eleições e Soberania Popular*. Curitiba: Íthala, 2016. p. 115-153. p. 133-134 e 135.

107 Neste caso, recomenda-se a leitura do capítulo “Análise de caso: a cassação do diploma e do mandato do Governador Jackson Lago” do artigo SALGADO, Eneida Desiree; SOBREIRA, Renan Guedes. A democracia no “tapetão”: a Justiça Eleitoral contra a soberania popular. In: MORAES, Filomeno; SALGADO, Eneida Desiree; AIETA, Vânia Siciliano. (Org.). *Justiça Eleitoral, Controle das Eleições e Soberania Popular*. Curitiba: Íthala, 2016. p. 115-153.

são formas de mudar a estrutura do Judiciário, pois proporciona aos atores o contato direto com os sujeitos mais marginalizados do sistema, na tentativa de que haja empatia e o sistema possa ser alterado para realmente estar a serviço da igualdade.<sup>108</sup>

Boaventura de Sousa Santos afirma que por muito tempo os movimentos sociais e populares viram no Judiciário apenas mais uma estrutura de promoção de desigualdades, todavia, a partir do momento que começaram a ingressar com medidas judiciais para assegurar os direitos constitucionais, passaram a ver neste mecanismo estatal mais uma arma em prol da luta pela igualdade.<sup>109</sup> Ainda, para que o Poder Judiciário seja mais democrático – a partir da concepção de democracia como divisão igual de poderes – o cidadão precisa conhecer seus direitos e os meios pelo qual pode assegurar sua efetividade, por meio de uma linguagem acessível e compreensível para os não profissionais.<sup>110</sup> O acesso ao Poder Judiciário não é igual e por vezes reforça as desigualdades sociais, justamente por ser um sistema formado e vocacionado a manter o *status quo*, porém, por meio da maior popularização dos conhecimentos, das facilidades de acesso e principalmente pela mudança da ideologia interna verifica-se que o Judiciário é um instrumento que deve ser utilizado para promover a igualdade social.

## 7. Conclusão

O direito fundamental de acesso à justiça, em sentido amplo, engloba o acesso formal e o acesso material à justiça. O primeiro diz respeito ao acesso do cidadão aos órgãos Poder Judiciário, enquanto o segundo se vincula a concepções de justiça. Tanto no acesso ao Judiciário quanto na resolução por este dos conflitos, todos os indivíduos devem receber igual tratamento. Ademais, a decisão justa deve estar voltada à promoção da igualdade social. Justiça e igualdade são, portanto, princípios entrelaçados.

Considerando-se a igualdade como valor supremo a ser buscado pelo Estado, o acesso ao Poder Judiciário encontra obstáculos capazes de impedir um ingresso isonômico. Dentre estes entraves encontram-se os custos processuais e a falta de informação da população em geral.

Com relação ao primeiro, sabe-se que o custo para acessar o sistema de justiça é alto, considerando a realidade brasileira. Sendo assim, parcela significativa da população não possui condições financeiras para tanto. No que concerne à falta de informação, muitos deixam de acessar o Poder Judiciário por simplesmente desconhecerem seus direitos. Além disso, desconhecem também a estrutura e o funcionamento deste poder. Com isso, a parcela da população mais instruída e informada é “privilegiada” ao pleitear seus direitos em juízo, enquanto muitos nem sequer acessam o sistema de justiça. Cabe então ao Poder Público

---

108 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da Justiça*. Coimbra: Almedina, 2014. p. 38-40.

109 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da Justiça*. Coimbra: Almedina, 2014. p. 1-5.

110 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da Justiça*. Coimbra: Almedina, 2014. p. 46.

promover projetos sociais voltados a uma educação para a cidadania, de maneira todos os cidadãos possam ter acesso, equanimemente, às mesmas informações.

Para se contornarem tais barreiras, foram criados alguns “mecanismos”, como os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, onde não há a necessidade de um advogado para postular em juízo e as Defensorias Públicas, que dão assistência jurídica gratuita ao cidadão aos sociais e economicamente vulneráveis. Contudo, sua estrutura ainda é muito aquém da demanda, limitando seu exercício pleno. A advocacia *pro bono* também foi uma tentativa de efetivar a assistência jurídica gratuita.

Por fim, o Poder Judiciário, como instrumento apto a promover a igualdade, deve ser democratizado, a fim de abranger a todos indistintamente. Esse processo deve passar pela desjudicialização, visto que somente a partir do momento que o cidadão integrar – no sentido de sentir-se parte – tal estrutura é que realmente se efetivará o acesso à justiça. O poder judiciário é um símbolo da aristocracia, seus ritos reafirmam esta posição diferenciada, enquanto o modo de ingresso de seus membros – principalmente magistrados – apenas reforça a manutenção de uma classe neste espaço. Assim, para que de fato a igualdade seja alcançada por meio do poder judiciário a estrutura precisa ser revista, sendo que esta reformulação deve ser realizada de forma democrática.

## 8. Referências

ALVES, Ana Jessica Pereira; MELO, Francisco Camilo de Amorim; FERNANDES, Nathália Nayara Soares; CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de. A imprescindibilidade do advogado exaltada na Constituição de 1988. *Direito e Democracia*, v. 14, n. 2, p. 113-122, jul./dez.2013

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

BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à informação: os princípios da Lei nº 12.527/2011. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, vol. 08, nº 03, p. 1741-1759, 2015.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Ellen Gracie Northfleet (trad). Porto Alegre: Antonio Fabris, 1988.

CARON, Marinna Lautert; SANTOS, André Filipe Pereira Reid dos. ZAGANELLI, Juliana Costa. A defensoria pública como instrumento de concretização do direito fundamental de acesso a justiça: uma análise da defensoria pública do Paraná. *Panóptica*, Vitória, vol. 8, n. 2 (n. 26), p. 123-142, jul./dez. 2013.

CICHOCKI NETO, José. *Limitações ao acesso à justiça*. Curitiba: Juruá, 1999.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Temas de direito constitucional*. 2ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

COELHO, Margarete de Castro. *A democracia na encruzilhada: reflexões acerca da legitimidade democrática da Justiça Eleitoral brasileira para a cassação de mandatos eletivos*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

COSTA, Tailaine Cristina Costa. Ação de impugnação de mandato eletivo: o necessário reconhecimento da legitimidade do eleitor. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*, v. 5, n. 8, p. 181-196. jan./jun. 2013.

DIONISIO, Paula Fabiana. A defensoria pública como instrumento viabilizador ao acesso à justiça. In: ROCHA, Amélia; CARNEIRO, Ana; ZAFFALON, Luciana; JOCA, Priscilla; MEDEIROS, Rodrigo de; FURTADO, Talita. (org.). *Defensoria Pública, Assessoria Jurídica Popular e Movimentos Sociais e Populares: novos caminhos traçados na concretização do direito de acesso à justiça*. Fortaleza: Dedo de Moças Editora e Comunicação Ltda., 2013.

DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos (trad). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DWORKIN, Ronald. *Justiça para ouriços*. Coimbra: Almedina, 2016.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. *A Tragédia do Judiciário: subinvestimento em capital jurídico e sobre utilização do Judiciário*. Brasília, 2013. 136 f. Tese (Doutorado em Economia) – Departamento de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Novas tendências do direito processual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

GRISSANTI, Suely M. Os meios de comunicação e o acesso dos cidadãos à Justiça. In: SADEK, Maria Tereza. *Acesso à Justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

OLIVEIRA, Patrícia Elias Cozzolino de. *A legitimidade exclusiva da defensoria pública na prestação de assistência jurídica gratuita*. São Paulo, 2016. 235 f. Dissertação (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. *O direito de acesso à justiça e a análise econômica da litigância: a maximização do acesso na busca pela efetividade*. Florianópolis, 2014. 300 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, SC.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do processo civil: o acesso à justiça e os institutos fundamentais do direito processual*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

MÉNDEZ, Juan; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MORAES, Ana Luisa Zago de; OLIVEIRA, Beatriz Lancia Noronha de. Defensoria Pública da União e movimentos sociais: ações inter-relações para o acesso à justiça. In: ROCHA, Amélia; CARNEIRO, Ana; ZAFFALON, Luciana; JOCA, Priscilla; MEDEIROS, Rodrigo de; FURTADO, Talita. (org.). *Defensoria Pública, Assessoria Jurídica Popular e Movimentos Sociais e Populares: novos caminhos traçados na concretização do direito de acesso à justiça*. Fortaleza: Dedo de Moças Editora e Comunicação Ltda., 2013.

MOURA, Camila Vieira Nunes. A importância da atuação em rede da defensoria pública, assistência jurídica, popular e movimentos sociais e populares para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça. In: ROCHA, Amélia; CARNEIRO, Ana; ZAFFALON, Luciana; JOCA, Priscilla; MEDEIROS, Rodrigo de; FURTADO, Talita. (org.). *Defensoria Pública, Assessoria Jurídica Popular e Movimentos Sociais e*

*Populares: novos caminhos traçados na concretização do direito de acesso à justiça*. Fortaleza: Dedo de Moças Editora e Comunicação Ltda., 2013.

NOGUEIRA, Vânia Márcia Damasceno. A nova defensoria pública e o direito fundamental de acesso à justiça em uma Neo-Hermenêutica da Hipossuficiência. *Revista Síntese Direito Civil e Processual Civil*, São Paulo, v.12, n.70, p. 25-44, mar. 2011.

RADDATZ, Vera Lucia Spacil. Rádio e internet: mais visibilidade para os direitos humanos. *Rádio-Leituras*, v. 2, p. 70-88, 2013.

PETTIT, Philip. Republican Theory and Political Trust. In: BRAITHWAITE, Valerie; LEVI, Margaret (Ed.). *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REZENDE, Mauricio Correa de Moura. *A administração da justiça para uma magistratura democrática*. Curitiba, 2015. 282 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; GALESKI JR, Irineu. Acesso à justiça: uma abordagem sobre a assistência judiciária gratuita. *Anima: Revista Eletrônica do Curso de Direito da Opet*, v. 5, p. 247-265, 2011.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; RUDINIKI NETO, Rogério. Uma análise da eficiência do Poder Judiciário com base no pensamento de Douglas North. *Quaestio Iuris*, v. 9n4, p. 2025-2040, 2016.

ROCHA, Lara Bonemer Azevedo da. *Eficiência do acesso à justiça como fator de desenvolvimento econômico*. Curitiba, 2014. 174 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito Econômico e Sócio Ambiental, Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Estado do Paraná, PR.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Acesso à justiça no direito processual brasileiro*. São Paulo: Acadêmica, 1994.

SALGADO, Eneida Desiree. *Lei de acesso à informação (LAI): comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012*. São Paulo: Atlas, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree. Inclusão tecnológica e desenvolvimento democrático. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental: Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SALGADO, Eneida Desiree; SOBREIRA, Renan Guedes. A democracia no “tapetão”: a Justiça Eleitoral contra a soberania popular. In: MORAES, Filomeno; SALGADO, Eneida Desiree; AIETA, Vânia Siciliano. (Org.). *Justiça Eleitoral, Controle das Eleições e Soberania Popular*. Curitiba: Íthala, 2016. p. 115-153. p. 133-134 e 135.

SANDEL, Michael. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da Justiça*. Coimbra: Almedina, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. *Revista de Processo*, São Paulo, n.37, jan-mar, 1985.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VENTURI, Elton. Apontamentos Sobre o Processo Coletivo, o Acesso à Justiça e o Devido Processo Social. Gênese. *Revista de Direito Processual Civil*, v. 4, p. 13-39, 1997.

WATANABE, Kazuo (coord). *Juizado especial de pequenas causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.



# Cotas eleitorais e a desigualdade na representação política da mulher

**BRUNNA HELOUISE MARIN**

Pós-graduada em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Felipe Romeu Bacelar  
Superintendente de Negócios Jurídicos do Município de Paranaguá

**RENE SAMPAR**

Mestre em Filosofia Política pela Universidade Estadual de Londrina  
Especialista em Direito Constitucional Contemporâneo pelo IDCC  
Especialista em Filosofia Política e Jurídica pela Universidade Estadual de Londrina Advogado

**Sumário:** 1. Introdução; 2. O lugar dos homens e das mulheres; 3. O avanço da legislação eleitoral brasileira e as cotas de gênero; 4. A busca pela igualdade e a efetiva participação política das mulheres; 5. Democracia e representação política: por uma reforma político-eleitoral; 6. Considerações finais; 7. Referências.

## 1. Introdução

A igualdade de gênero é um tema de grande relevância, que tem acompanhado historicamente a estruturação da comunidade política. Em igual medida, a defesa da isonomia jurídica é o ponto central de diversos movimentos de reivindicação, contestação social e política contra a discriminação e a exclusão.

Referidos questionamentos – de ordem social e política excludente – ganham força no cenário de globalização atual, sobretudo, em meio aos projetos de reforma política do sistema eleitoral brasileiro. Frise-se que o contingente populacional brasileiro é formado, em sua maioria, por mulheres, superioridade numérica que não é suficiente para igualar a quantidade de mulheres eleitas para os cargos do Poder Legislativo e Executivo.

Ao analisar as questões relativas ao gênero, não se pode ignorar a existência de um passivo cultural que gera uma desigualdade entre homens e mulheres. Em outras palavras, não se trata de uma questão numérica: a sub-representação feminina tem origem em diversos fatores, como a disseminada cultura patriarcal, a dificuldade em se conseguir financiamento

na estrutura partidária, entre outros aspectos que limitam o sucesso das brasileiras em se sagrar vitoriosas em pleitos eleitorais.

Neste viés, órgãos governamentais e organizações internacionais passaram a trabalhar o tema através de políticas públicas, leis, compromissos e objetivos. A Organização das Nações Unidas<sup>1</sup> reconheceu a igualdade de gênero como um direito humano, mas ainda sim existem desafios e problemas para avançar na diminuição dos níveis de desigualdade.

Desse modo, necessário o estudo inicial da participação da mulher na política através da valoração ontológica do “ser feminino”, bem como os avanços da legislação eleitoral brasileira em relação a inserção das mulheres nos Poderes Executivo e Legislativo e ações afirmativas.

No Brasil observa-se uma evolução no sentido da construção de uma institucionalidade voltada à promoção dos direitos das mulheres e à igualdade de gênero, assim como da visibilidade do tema na agenda das políticas públicas, destacando-se a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República no ano de 2013. Porém, são muitos desafios e questões a serem superadas quanto à representatividade feminina na seara eleitoral, ainda que 46,1% (quarenta e seis vírgula um por cento) da população economicamente ativa é feminina, segundo dados do IBGE de 2012.<sup>2</sup>

Também, traduz-se a necessidade de analisar se os mecanismos de igualdade tornam efetiva a participação política da mulher, pois embora existam ações afirmativas as mesmas ainda não demonstram equilíbrio real entre os homens e mulheres no poder. Assim, o propósito deste artigo é analisar as causas da sub-representação feminina e diagnosticar a viabilidade dos mecanismos da legislação adotados nos últimos anos, de modo a se demonstrar a real necessidade de uma reforma política-eleitoral como um meio de efetivar a participação das mulheres, sem o qual continuarão sendo menores as chances de uma mulher se sagrar vitoriosa em processos eleitorais, em especial nas eleições para cargos do Executivo.

Desta forma, demanda-se o estudo de ações eficazes que buscam a igualdade de gênero, bem como a legislação eleitoral que prevê porcentagem mínima de mulheres a serem lançadas como candidatas pelos Partidos Políticos (o que, infelizmente, não é refletivo após o pleito), em conjunto com a proposta do filósofo Ronald Dworkin quanto à igualdade como um princípio, considerando-a intrínseca com a liberdade e o regime democrático.

## 2. O lugar dos homens e das mulheres

A análise da participação da mulher brasileira na política conduz à necessidade premente de se valorar, ontologicamente, o “ser feminino” a partir de perspectivas biológicas, sociais e culturais. Desde o século XIX, com o apogeu de doutrinas sociais críticas ao modelo

1 ONU - Organização das Nações Unidas. *Planeta 50-50 em 2030*. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/planeta5050/>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

2 BRASIL. Instituto Brasileira de Geografia e Estatística. *População Economicamente ativa*. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme\\_nova/defaulttab\\_hist.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/defaulttab_hist.shtm)>. Acesso em: 10 fev. 2017.

liberal gestado no centenário anterior, a predominância do masculino como categoria de medição passou a ser objeto de questionamentos, tendo seu apogeu a partir da década de 1960.

É oportuno mencionar que não há consenso sobre o limiar do processo de quebra da igualdade entre os gêneros em relação ao lugar que cada um assume na sociedade. Tem-se a impressão que as diferenças de tratamento dispensadas a homens e mulheres sempre foram perceptíveis ao longo da história. É inadmissível utilizar uma abordagem organicista em âmbito político, sob pena de se cristalizar os espaços de atuação de cada qual na sociedade. Nesta toada, Heleieth Saffioti lembra que os seres nascem machos ou fêmeas, mas suas identidades sociais de homens e mulheres podem ser socialmente construídas. Deste modo, afirmar que as mulheres sempre se ocuparam do espaço doméstico resulta na eliminação de diferenciações históricas.<sup>3</sup>

Assim, o pensamento de que a mulher é destinada a família, sendo que o homem que colocaria as regras, justificaria a existência da mesma como incapaz de qualquer deliberação, consoante definiu Simone Beauvoir “de maneira pouco diferente, Auguste Comte reclama também a hierarquia dos sexos. Há entre eles, diferenças radicais, concomitantemente físicas e morais, que em todas as espécies de animais e principalmente a humana, os separam profundamente um do outro”.<sup>4</sup>

Tal ilustração tem o condão de ilustrar que a desigualdade entre os papéis sociais masculino e feminino estão na base do pensamento ocidental que fundamentou o mundo cristão e serviu de alicerce ao Estado moderno. A vitória dos burgueses nas revoluções que elevaram o liberalismo à ideologia estatal fundante marca a virada rumo a ampliação de direitos de liberdade e igualdade, embora não se olvide que tais direitos existiam apenas no plano formal. Em outras palavras, apesar do texto da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, proclamar que “os homens nascem e são livres e iguais em direitos”, foram necessários mais de cento e cinquenta anos para que as francesas conquistassem o direito de voto, em abril de 1945.

Miriam Pillar Grossi considera que somente em 1949, com a publicação de *Le Deuxième Sexe* (O Segundo Sexo) escrito por Simone de Beauvoir, o tema da dominação feminina em nível material e simbólico passa a ter um caráter político no Brasil.<sup>5</sup> Neste livro, Beauvoir toca muito claramente no ponto que se tornou a principal bandeira do movimento feminista: a construção do sujeito mulher. A mulher é o Outro, a segunda opção, inventada.<sup>6</sup> Nas palavras da autora, “a humanidade é masculina e o homem define a mulher não em si mas relativamente a ele; ela não é considerada um ser autônomo”.<sup>7</sup> A partir da alteridade como categoria de pensamento, o homem se tornou o sujeito e a mulher o oposto, o Outro.<sup>8</sup>

3 SAFFIOTI, Heleieth I. B. *O Poder do Macho*. São Paulo: Moderna, 1987, p. 10-11.

4 BEAUVOIR, Simone. *O Segundo Sexo*. 4. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970, p. 144.

5 GROSSI, Miriam Pillar. A Revista Estudos Feministas faz 10 Anos: Uma Breve História do Feminismo no Brasil. *Estudos Feministas*. Florianópolis, 12: 264, set/dez 2004, p. 213.

6 Arremata Nietzsche ao dizer que “o homem criou a mulher – mas de onde? Da costela de seu Deus, - de seu ideal”. NIETZSCHE, Friedrich. *O Crepúsculo dos Idolos*. Petrópolis: Vozes, 2014, p. 10.

7 BEAUVOIR, Simone. *O Segundo Sexo*. 4. ed. São Paulo: Difusão Européia, 1970, p. 10.

8 Segundo Beauvoir, “eis, portanto, porque a mulher tem um duplo e decepcionante aspecto: ela é tudo a que o homem aspira e tudo o que não alcança. Ela é a sábia mediadora entre a Natureza propícia e o homem: é a

Se é um ser inventado, foi inventado por quem e como ainda se mantém nesta condição? Beauvoir, ao longo de seus escritos, descobriu os argumentos de ordem biológica e psíquica no afã de se demonstrar que tal invenção tem natureza cultural. A diferença entre os sexos não tem causa natural, mas foi construída, inventada, gestada sob distintas vertentes (filosófica, antropológica, teológica, entre outras) no transcorrer histórico da convivência humana. E, reconhecendo tal condição, a mulher não se emanciparia em virtude de “não possuir os meios concretos para tanto, porque sente o laço necessário que a prende ao homem sem reclamar a reciprocidade dele, e porque, muitas vezes, se compraz no seu papel de *Outro*”.<sup>9</sup> Desprovida de instrumentos, mantiveram-se nesta condição, tentando lhe reverter especialmente a partir do século XX.

Tal discriminação, portanto, tem origem social e não biológica, o que conduz a uma diferenciação entre sexo e gênero. Segundo a Organização Mundial da Saúde, a partir de seu programa “Gênero, equidade e direitos humanos”, o termo sexo é utilizado para delimitar a diferença biológica e genética entre homens e mulheres, de acordo com suas capacidades ou potencialidades reprodutivas. Embora tal conceito seja historicamente mais aceito, há pensadores, como Judith Butler, que o problematizam e não o legitimem, em razão de se existirem inúmeras vertentes sexuais que não foram contempladas por esta bipolaridade conceitual. Por sua vez, a palavra gênero diferencia homens e mulheres a partir de uma construção cultural, variando segundo cada sociedade. Logo, para a OMS, é uma definição menos estanque que a de sexo, haja vista que a maioria das pessoas nascem com aparelhos reprodutivos masculinos e femininos, mas suas interações sociais variam em múltiplas formas.<sup>10</sup>

Assim como Simone de Beauvoir escreve: “Nenhum destino biológico, psíquico, econômico define a forma que a fêmea humana assume no seio da sociedade; é o conjunto da civilização que elabora esse produto intermediário entre o macho e o castrado que qualificam de feminino”.<sup>11</sup> Dessa forma, a sociedade define o gênero de cada ser humano e isso não pode ser tomado como algo natural, biológico, mas sim definido socialmente. A filósofa tenta desconstruir essa ideia de natural e busca a igualdade entre os gêneros, demonstrando que mulheres e homens devem ter os mesmos direitos.

A filósofa não busca colocar a liberdade das mulheres no plano ontológico, mas colocar a liberdade como algo circunstancial, ou seja, as escolhas derivam de circunstâncias em que o indivíduo está inserido, não há uma verdade universal correspondente para todas as épocas ou sociedades. Beauvoir não dispunha do termo gênero, mas ela conceituou gênero, ela mostrou que ninguém nasce mulher, mas se torna mulher e, por conseguinte, ninguém nasce homem, mas se torna homem, ou seja: ela mostrou que ser homem ou ser mulher consiste numa aprendizagem. As pessoas aprendem a se conduzir como homem ou como

---

tentação da Natureza indomada contra toda sabedoria.”. BEAUVOIR, Simone. *O Segundo Sexo*. 4. ed. São Paulo: Difusão Européia, 1970, p. 242

9 BEAUVOIR, Simone. *O Segundo Sexo*. 4. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970, p. 15.

10 UN World Health Organization. *Gender, equity and human rights*. Disponível em: <<http://www.who.int/gender-equity-rights/understanding/gender-definition/en/>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

11 BEAUVOIR, Simone. *O Segundo Sexo*. 4. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970, p. 99.

mulher, de acordo com a socialização que receberam, não necessariamente de acordo com o seu sexo.<sup>12</sup>

No que tange ao Brasil, é oportuno considerar que as forças que historicamente fundamentaram o desenvolvimento nacional não foram refratárias ao patriarcalismo como alicerce social. Em nível local, a luta feminista teve início apenas na década de 1970.<sup>13</sup> Embora o voto tenha sido estendido a todas as mulheres no Brasil em 1934, ainda hoje são claras as demonstrações desta discriminação, como salário inferior desempenhando a mesma função e humilhações, demissões em virtude de gravidez e a desigualdade nas oportunidades para mulheres concorrerem a cargos eletivos.

Saffioti comenta, em seu clássico livro *O poder do macho*, publicado em 1987 mas ainda extraordinariamente atual, que a supremacia masculina atinge todas as classes e se torna ainda mais aguda quando ocorre discriminação racial, uma questão cotidiana no Brasil a despeito de ter sua importância relegada.<sup>14</sup> Em uma tábula de aferição desta supremacia, a discriminação feminina seria menos perceptível no caso dos ricos e brancos, porém muito clara no caso de negros e pobres. A situação mais discriminatória é sentida por mulheres negras e pobres, que amargam o peso do preconceito manifesto e da violência não combatida há séculos.<sup>15</sup>

Machado de Assis, com sua habitual ironia e aguçado foco narrativo denunciativo, em diversos textos expôs a frágil situação das mulheres. No famoso *O Caso da Vara*, Machado explora o contexto social brasileiro do século XIX, portanto ainda em meio ao período escravocrata. A história se passa “antes de 1850” e se desenvolve, a princípio, em torno de Damião, um rapaz que fugira do seminário contra a vontade de seu pai e que, por este motivo, não poderia retornar à sua casa. Damião, após explicar as razões de sua fuga do sacerdócio, consegue refúgio na casa de Sinhá Rita, uma viúva que ganhava a vida ensinando a técnica do bordado a muitas meninas que moravam em sua casa.

Após esta apresentação geral do texto, Machado desloca o foco narrativo da questão do seminário para Lucrecia, uma escrava negra de onze anos que trabalhava na casa de Sinhá Rita e que chamara a atenção de Damião, em especial pelas marcas que apresentava em seu rosto, sinal de agressões já sofridas. Como ela não conseguira cumprir sua meta diária de trabalho, Sinhá Rita, que fora tão caridosa com o rapaz, repreende-a ferozmente. Mas Damião é colocado numa escolha difícil: para poder castigar a menina, Sinhá Rita exigia que ele lhe desse uma vara que estava sobre uma marquesa. Embora tenha simpatizado inicialmente

12 MOTTÁ, Alda Britto da; SARDENBERG, Cecília; GOMES, Márcia (orgs). *Um diálogo com Simone de Beauvoir e outras falas*. Salvador: NEIM/UFBA, 2000. p. 23.

13 GROSSI, Miriam Pillar. A Revista Estudos Feministas faz 10 Anos: Uma Breve História do Feminismo no Brasil. *Estudos Feministas*. Florianópolis, 12: 264, set/dez 2004, p. 213.

14 Dados do *Atlas da Violência 2016*, publicado pelo IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, revelam que um jovem negro de 21 anos possui 147% de chances a mais de ser vitimado por homicídio se comparado a jovens brancos da mesma faixa etária. Oportuno lembrar ainda que o Brasil é o país com a maior taxa de homicídios do planeta, respondendo sozinho por 11% destas mortes no mundo. Por serem em sua maioria pessoas pobres e periféricas, não se dá atenção a este problema tão grave.

15 SAFFIOTI, Heleith I. B. *O Poder do Macho*. São Paulo: Moderna, 1987, p. 16-17.

com a menina, o rapaz precisava sair do seminário e Sinhá Rita era peça fundamental neste processo. Por esta razão, entrega a vara à dona da casa e compactua com o açoite da menina.

A narrativa machadiana apresenta inúmeras vertentes de análise. Mas, em relação ao objeto da discussão neste artigo que é a representação feminina, mostra-se mais evidente o grande contrassenso social em que se insere a questão feminina. O texto mostra as perversas relações de dominação entre aqueles que são subjugados pelo mesmo sistema político autoritário que, no fim, é legitimado pelas próprias atitudes das personagens. Mais de um século depois da publicação de *O Caso da Vara*, percebe-se que o predomínio do patriarcalismo, que as relações sociais ainda são marcadas pelo machismo e que o Brasil ainda deve ser republicano na prática e não somente na legislação escrita. De sorte, vivemos atualmente em um país bastante distinto daquele em que viveu Machado de Assis, mas é forçoso reconhecer que ainda há muito que ser feito para construir a república brasileira que se projeta na Constituição de 1988.

### 3. O avanço da legislação eleitoral brasileira e as cotas de gênero

O debate sobre os direitos políticos das mulheres no Brasil, em particular o direito de voto, ganhou maior relevância e destaque no período republicano, no início da década de 1890. No anos 1920, porém, a defesa do sufrágio das mulheres passou a ganhar força, por conta da atuação dos grupos femininos e pela própria contestação ao modelo aristocrático e pouco inclusivo de espaço político, conforme delimitado na Constituição republicana de 1891.<sup>16</sup>

É oportuno lembrar neste momento que a república é uma forma de governo cujo poder pertence ao povo e seus representantes são eleitos com mandato por tempo determinado. Na base deste sistema se encontra a igualdade de todos os cidadãos “diante da lei, diante dos atos infralegais, diante de todas as manifestações do poder, quer traduzidas em normas, quer expressas em atos concretos”, nas palavras de Geraldo Ataliba<sup>17</sup>. São requisitos indispensáveis para que se possa falar na existência de um regime republicano: a) governantes que representam o povo; b) mandato concedido pelo voto popular; c) exercício do mandato por tempo determinado; d) igualdade entre as pessoas; e) responsabilidade dos governantes pelos atos praticados em razão do cargo.

Neste sentido, a proclamação da república tem o condão de, em tese, ampliar o direito de voto e facilitar a elegibilidade aos cidadãos. Todavia, a transição do império à república brasileira marca o reverso desta lógica institucional. Em outras palavras, a alteração da forma de governo não modificou a sociedade brasileira, pois a maioria dela estava à margem da política. Não houve um sentimento nacional em favor do Brasil, mas se identificavam sentimentos de identidade nacional. A Constituição de 1891, neste sentido, não foi obra do poder

16 RIBEIRO, Antônio Sérgio. *A mulher e o voto*. s.d. Disponível em: <[http://www.al.sp.gov.br/repositorio/biblioteca-Digital/277\\_arquivo.pdf](http://www.al.sp.gov.br/repositorio/biblioteca-Digital/277_arquivo.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2016.

17 ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 158.

constituente originário marcadamente popular, mas se manteve restrito às elites intelectuais e políticas.

Prova disto foi a restrição à participação popular nas eleições. A aprovação, em 1881, do Decreto 3.029 conhecido como Lei Saraiva,<sup>18</sup> impediu os analfabetos de votarem, limitação que não constava da Constituição de 1824. Embora do ponto de vista hierárquico o Decreto jamais pudesse estabelecer alterações na Constituição, foi considerado válido e vigente, mantendo-se como matriz quando da elaboração da Constituição de 1891, que em encampou esta regra em seu artigo 70.<sup>19</sup> Assim, na contramão da tendência democrática histórica, optou-se pela restrição: mais de um milhão de eleitores votaram nas eleições parlamentares de 1872, o que representava 13% do eleitorado; em 1886, já na vigência da Lei Saraiva, a participação foi reduzida a menos de um décimo daquele valor, ou 0,8% da população total.<sup>20</sup> Segundo Felipe Azevedo e Souza, tratava-se de uma medida para qualificar o eleitorado, composto em sua maioria por uma população “sem independência e sem civilização, que acabava por comprometer a eficácia do sistema eleitoral”.<sup>21</sup>

O Decreto nº. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, instituiu o Código Eleitoral Brasileiro. O artigo 2º disciplinava que era eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma do código, ao mesmo tempo em que as disposições transitórias, no artigo 121, dispunham que os homens com mais de 60 anos e as mulheres em qualquer idade podiam isentar-se de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral. Logo, o voto feminino não era obrigatório.

A igualdade formal entre homens e mulheres no direito ao voto e na elegibilidade ganhou impulso a partir de 1934. No quadro geral dos direitos políticos consagrados na Constituição, através do artigo 109, “o alistamento e o voto são obrigatórios para os homens e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções que a lei determinar”. O qual, porém, condicionou o voto feminino ao exercício de função pública remunerada.

18 O condão desta lei era limitar o acesso ao direito de voto. Curiosamente seu idealizador, Antonio Saraiva, pertencia ao partido liberal. É sempre oportuno lembrar que o liberalismo no Brasil, ao contrário do pensamento europeu que lutava contra o absolutismo, era constituído por grandes latifundiários e proprietários de escravos que lutavam pela manutenção das estruturas tradicionais deixadas pela Metrópole. Nas palavras de Emília Viotti Costa, “as estruturas sociais e econômicas que as elites brasileiras desejavam conservar significavam a sobrevivência de um sistema de clientela e patronagem e de valores que representavam a essência do que os liberais europeus pretendiam destruir”. Cf: COSTA, Emília Viotti da. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 7. ed. São Paulo: UNESP, 1999, p. 132-134.

19 Para Michele de Leão, “A elaboração do texto [Decreto 3.029] possibilita compreender o quanto os políticos liberais brasileiros valeram-se da identificação dos analfabetos como “incapazes”, “dependentes”, “ignorantes” e até “marginais” e “perigosos”, como um meio de salvaguardar os privilégios econômicos, políticos e educacionais de uma diminuta parcela da população e, ao mesmo tempo, conter os avanços populares, relegando a maioria da população brasileira ao silêncio eleitoral e político. Assim, construiu-se e legitimou-se o discurso da incapacidade eleitoral dos analfabetos no Brasil”. LEÃO, Michele de. *Lei Saraiva (1881): Se o Analfabetismo é um Problema, Exclui-se o Problema*. *Aedos*. Porto Alegre, vol. 4, n. 11, p. 602-615, set. 2012.

20 CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. 3. ed., 13 imp. São Paulo: Companhia das Letras, 1987, p. 39.

21 SOUZA, Felipe Azevedo e. A Lei Saraiva e o Novo Perfil do Eleitorado no Império. *Clio Revista de Pesquisa Histórica* n. 29, vol. 1, 2011. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/revistacio/index.php/revista/articulo/view/171>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

Mas a afirmação dos direitos políticos para mulheres não se encerrou com a pequena ampliação do direito de voto. Assim como ocorreu com os direitos humanos em geral, a afirmação de direitos civis e políticos para mulheres não pode ser dissociada das desigualdades sociais e de gênero presentes na estrutura da sociedade brasileira, o que traz à questão da participação política feminina.<sup>22</sup>

Com a fundação da Organização das Nações Unidas em 24 de outubro de 1945, a luta pela igualdade de gênero ganhou força, pois se firmou o compromisso de “realizar a cooperação internacional para resolver os problemas mundiais de caráter econômico, social, cultural e humanitário, promovendo o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais”.<sup>23</sup>

Desde o seu estabelecimento, a igualdade de gênero foi reconhecida como um direito humano, consoante o artigo primeiro da Declaração Universal dos Direitos Humanos, “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”,<sup>24</sup> havendo promoção das diferenças jurídicas entre pessoas que compõem os grupos na sociedade. Conforme lembra Jussara Reis Prá,<sup>25</sup> os debates sobre déficit da cidadania feminina também ganham acentuado destaque internacional a partir dos anos 1970. Além da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal, destaca-se ainda a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (em inglês, *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women - CEDAW*),<sup>26</sup> de 1979.

O objetivo da CEDAW foi colocar a questão da participação política e representação feminina na agenda dos países. Esta Convenção teve êxito em virtude de ter fomentado vários compromissos estabelecidos entre os países, tais como as Estratégias de Nairóbi, de 1985, e Plataforma de Ação de Beijing, de 1995, ambos oriundos de conferências mundiais; e ainda os compromissos regionais, como Declaração de Atenas, de 1992, e Consensos de Quito (2007), Brasília (2010) e Santo Domingo (2016) em nível latino-americano.

Ainda no que tange aos documentos internacionais, em nível regional, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecido como Pacto de San José da Costa Rica, proclama uma série de diretrizes que devem ser observadas pelos Estados signatários de modo a adequarem às suas legislações e políticas públicas nacionais. O documento enuncia diversos direitos e garantias que devem ser estendidos à todos os cidadãos nacionais e observados pelos Estados, tais como o direito à vida, liberdade pessoal, garantias judiciais,

22 RIBEIRO, Antônio Sérgio. *A mulher e o voto*. s.d. Disponível em: <[http://www.al.sp.gov.br/repositorio/biblioteca-Digital/277\\_arquivo.pdf](http://www.al.sp.gov.br/repositorio/biblioteca-Digital/277_arquivo.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2016.

23 XAVIER, Ana Isabel. *A Organização das Nações Unidas*. Coimbra: Editora Humana Global, 2007.

24 Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

25 PRÁ, Jussara Reis. Mulheres, direitos políticos, gênero e feminismo. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 43, p. 169-196, jul./dez. 2014. p. 171-173.

26 Discriminação contra a mulher, segundo o artigo 1º da Convenção, significa “toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.”

indenização, proteção à honra e dignidade, liberdade de consciência e religião, pensamento e expressão, direito de resposta, de reunião e associação, direito a propriedade privada, entre outros. O artigo 23 da Convenção se dedica aos direitos políticos, exprimindo que todos os cidadãos devem dispor do direito: a) de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

De acordo com dados do IBGE do ano de 2013, as mulheres representavam 51,3% (cinquenta e um por cento) da população brasileira. Porém, a participação feminina na política é mínima, não correspondendo à proporção feminina no país. A título exemplificativo, na Câmara dos Deputados, do total de 513 cadeiras, apenas 47 são ocupadas por mulheres, e no Senado, há somente 10 senadoras no total de 81 vagas, totalizando a representação feminina de 9,5% (nove vírgula cinco por cento) no Congresso Nacional.

Na tentativa de alterar o quadro de sub-representação feminina no sistema político brasileiro, criou-se a Lei Federal nº 9.100/1995 que estipulava cota mínima de 20% para candidatura de mulheres nas eleições municipais em seu artigo 11, parágrafo 3º, das vagas de cada partido ou coligação, adotando assim o modelo de cotas para candidatos ou candidaturas.

Posteriormente, em 1997 foi promulgada a Lei das Eleições (Lei Federal nº 9.504/97) que estendeu as cotas para as eleições estaduais e federal, aumentando-a para o mínimo de 30% e máximo de 70% para cada sexo na lista dos partidos políticos que lançassem candidatos. Contudo, o comando normativo não obrigava os partidos a cumprirem tais percentuais.

Como regra de transição entre o regime da Lei Federal nº 9.100/95, que estava circunscrito apenas às eleições municipais, e a nova regulamentação, a própria lei de 1997 estabeleceu em seu artigo 80 que nas eleições nacionais e estaduais de 1998 cada partido ou coligação deveria reservar para candidatos de cada sexo, no mínimo, vinte e cinco por cento e, no máximo, setenta e cinco por cento do número de candidaturas que pudesse registrar.

Referido equívoco do legislador foi suprido através da Lei Federal nº 12.034/09 que alterou a Lei dos Partidos Políticos, o Código Eleitoral e a Lei das Eleições, que tornou obrigatório que as agremiações partidárias cumprissem com os aludidos percentuais para candidaturas de cada sexo. Por meio dela, os partidos passaram a ser obrigados a preencher o mínimo de 30% e o máximo de 70%.

Aludida legislação, foi editada diante da busca pelo aperfeiçoamento da política de cotas, grupos que defendiam uma maior equidade de gênero na sociedade se mobilizaram para promover alterações na legislação eleitoral aplicável às eleições de 2010. Depois de ampla negociação e da participação decisiva da bancada de deputadas federais, da Comissão

Tripartite instituída pela Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), de acadêmicos e da sociedade civil foi aprovada a nova redação da Lei 12.034/2009.<sup>27</sup>

A Resolução 23.455/2015 do Tribunal Superior Eleitoral, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos nas eleições de 2016, dispõe que após o encerramento do prazo de impugnação ou contestação do registro de candidatura, determina que o Cartório Eleitoral informe o Juiz Eleitoral sobre a observância dos percentuais a que se refere o § 5º do art. 20, que fala sobre os percentuais mínimos de candidatura para mulheres.

Além disso, a Lei Federal nº 12.034/2009 normatizou a aplicação dos recursos do fundo partidário incentivando a promoção da mulher na política, determinando a “criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total”.

Desta forma, demonstra-se a tentativa de aumentar a participação política da mulher, porém, os referidos percentuais dizem respeito apenas a candidatura, não se refletindo necessariamente nos mandatários eleitos. Herança de séculos de história, conforme tratado anteriormente, a discriminação de gênero é traço marcante da cultura patriarcal brasileira. O ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Joaquim Barbosa expõe que “o status de inferioridade da mulher em relação ao homem foi por muito tempo considerado como algo decorrente da própria “natureza das coisas”. A tal ponto que essa inferioridade era materializada expressamente na nossa legislação civil”.<sup>28</sup>

Delineada a evolução do tratamento legislativo quanto às políticas afirmativas de igualdade de gênero nos direitos políticos no Brasil a etapa seguinte consiste em averiguar qual a eficácia das medidas e a busca pela igualdade entre homens e mulheres na política.

#### **4. A busca pela igualdade e a efetiva participação política das mulheres**

Muito embora seja imperioso que pelo menos 30% das candidaturas lançadas pelos partidos políticos sejam de mulheres, após as eleições não significa que haverá a mesma representação, e conforme os dados trazidos inicialmente, a representação feminina na política, através de cargos no Poder Legislativo e Executivo, é ínfima, sobretudo em comparação com a população total feminina no Brasil.

A desigualdade entre homens e mulheres representa grande entrave à participação igualitária em diversos campos da vida social. Na esfera política as mulheres, embora sejam mais da metade da população economicamente ativa, não detêm a maioria dos cargos de comando político institucional nos Estados.<sup>29</sup>

27 ALVES, José Eustáquio Diniz. *A Lei de Cotas e as Mulheres na Política em 2010*. [S.l.: s.n.], 2010. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/35007057/A-Lei-de-Cotas-e-as-Mulheresna-Politica-em-2010>>. Acesso em: 26 set. 2016.

28 GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. *A Recepção do Instituto da Ação Afirmativa pelo Direito Constitucional Brasileiro*. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/705>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

29 ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Ação Afirmativa*. O conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/176462>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

A elevação do direito fundamental à igualdade pressupõe não somente a não discriminação, mas a sua utilização como mecanismo de efetivo acesso a oportunidades por grupos sociais menosprezados. Mesmo considerando o percentual mínimo de 30% de candidaturas, a participação política feminina nos pleitos eleitorais não se reflete no resultado das eleições, devendo considerar as cotas de gênero como mecanismo fim e único, mas como o início de uma correção da sub-representação feminina nos Poderes Executivo e Legislativo, devendo ser analisado outros meios de correção e promoção da mulher na política.<sup>30</sup>

Nesta seara, o pensamento de Ronald Dworkin a respeito da igualdade estabelece uma perspectiva que pode ser útil na compreensão da desigualdade entre os gêneros no que toca a participação eleitoral. No livro “Levando os Diretos a Sério”, ele traduz a igualdade como sendo “o direito à igual consideração e ao igual respeito”<sup>31</sup>. Por sua vez, no livro “A Virtude Soberana”, Dworkin aprofunda esta discussão, ao alçar a igualdade, traduzida como “igual consideração pelo destino de todos cidadãos”, como o elemento que define a legitimidade de um governo e a virtude soberana da comunidade política. Em suas palavras: “nenhum governo é legítimo a menos que demonstre igual consideração pelo destino de todos os cidadãos sobre os quais afirme seu domínio e aos quais reivindique fidelidade”<sup>32</sup>.

O respaldo ao seu ponto de vista é conferido por dois princípios do individualismo ético. O primeiro é o da igual importância, que reconhece o valor intrínseco a cada vida humana, independente de atributos pessoais. Por este princípio, Dworkin consigna que todos devem ser tratados de modo igualitário, seja pelas instituições públicas, seja pela legislação ou ainda pelos governantes. O segundo é o da responsabilidade especial, princípio este que quebranta a imposição de modelos de vida aos cidadãos. Em outras palavras, cada pessoa deve ser absolutamente livre para direcionar suas próprias escolhas.

Firme nestes propósitos, o autor estabelece como base de sua teoria a igualdade de recursos, em oposição à igualdade de bem-estar, uma categoria que, segundo Dworkin, é muito subjetiva para se configurar em uma teoria geral sobre a igualdade. A igualdade de recursos se materializa pela distribuição de bens e oportunidades, valorizando a liberdade de escolha dos indivíduos. Em outras palavras, parte-se da ideia de que todos devem dispor de uma parcela isonômica de bens e oportunidades fundamentais no transcorrer de suas existências para que possam fazer suas escolhas, determinando livremente a vida que pretendem possuir.

No que tange à política, partindo da premissa de que a democracia é o regime que melhor atende ao clamor igualitário, Dworkin estabelece que “o processo político equânime deve ser um processo que distribua o poder político com igualdade”<sup>33</sup>. Para ele, a análise sobre a distribuição igualitária (ou não) do poder político se dá a partir das dimensões horizontal

30 FRASER, Nancy. Redistribuição, reconhecimento e participação: por uma concepção integrada de justiça. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

31 DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 279.

32 DWORKIN, Ronald. *A Virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011. p. IX.

33 DWORKIN, Ronald. *A Virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011. p. 266.

(comparação do poder do cidadão associado a outros ou individualmente) e vertical (poder individual do cidadão comparado ao de autoridades), bem como a partir de dois fatores distintos, quais sejam, o impacto (que remete àquilo que os cidadãos podem fazer sozinhos, como o ato de votar) e a influência (trata-se do que se pode fazer coletivamente, como induzir outras pessoas a votarem em um candidato).

A partir deste referencial, Dworkin passa a analisar a relação destes quatro eixos: verticalidade e horizontalidade do poder político de impacto e de influência. Oportuno mencionar que o enfoque do autor está no poder de influência e não na busca pela igualdade de impacto, já que não se trata de um ideal político suficiente. Dito de outra forma, a análise acerca do poder de impacto de cada cidadão é indiferente haja vista se restringir ao voto, cujo valor é o mesmo para cada pessoa. O desejável para o processo democrático é analisar o poder de influência, já que toca na relação do indivíduo com a sociedade. Nesta seara, é necessário revelar ser corriqueira alguma desigualdade de influência, já que os indivíduos são diferentes e alguns demonstram capacidades pessoais mais aprimoradas em exercer influência sobre os demais.

Neste sentido, Dworkin reconhece não ser interessante a busca pela igualdade de influência na dimensão vertical (entre cidadãos e autoridades), pois se estaria legitimando o mandato imperativo, aspecto que desnatura o regime representativo. Por outro lado, e aqui repousa o objeto da discussão deste artigo, parece injusto que alguns cidadãos exerçam influência social demasiada em virtude de alguns atributos, como a riqueza ou a fama. A questão das cotas eleitorais se enquadram nesta seara: ao verificar a imensa disparidade entre as mulheres e os homens no êxito a cargos políticos, adotou-se um instrumento que busca tornar mais equânime a igualdade horizontal de influência, permitindo que as mulheres tenham maior acesso aos próprios partidos políticos. Isto se justifica na medida em que um grupo pode ser considerado marginalizado social e politicamente, como ocorre em relação às mulheres diante de toda história, faltando-lhe meios para chamar a atenção da sociedade.<sup>34</sup>

É importante ressaltar que Dworkin não avaliza nenhum caminho infalível para que seja alcançada a igualdade no processo político ou divisão simétrica do poder, mas indica ser necessário repensar o poder de influência social. É razoável em uma sociedade democrática que propugna a igualdade que as mulheres estejam tão aquém de condições para assumirem cargos políticos? Mesmo com consideráveis alterações socioeconômicas na redistribuição do poder, necessária a adoção de políticas para promoção igualitária entre homens e mulheres e algumas medidas foram propostas com o objetivo de forçar o incremento da proporção de mulheres na política formal.<sup>35</sup> Assim, surgem as ações afirmativas como políticas realizadas pelo Estado, com o objetivo de reparar um histórico de discriminação, destacando-se

34 DWORKIN, Ronald. *A Virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011. p. 656

35 COSTA, Thiago Cortez; BELTRÃO, Kaizô Iwakami. *Cotas e Mulher na Política: avaliando o impacto de variáveis institucionais e socioeconômicas sobre a elegibilidade feminina*. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008\\_991.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_991.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2016.

as políticas de cotas de participação de mulheres em parlamentos, candidaturas ou partidos políticos.<sup>36</sup>

As ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais.<sup>37</sup>

As cotas eleitorais são regras que estabelecem que mulheres devem ocupar um certo número ou porcentagem de vagas ou cargos existentes em um determinado organismo.<sup>38</sup> Os dois tipos mais comuns de cotas de participação por sexo são cotas para candidatos e reserva de assentos no Parlamento: o primeiro tipo estabelece que um percentual mínimo dos candidatos a cargos eletivos nas listas dos partidos políticos devem ser mulheres, podendo ter fundamento normativo na Constituição, na legislação eleitoral ou em disposições internas de cada partido político.<sup>39</sup>

A verdadeira mudança ocorrerá quando se passar da ideia do impacto igualitário para que se chegue à influência igualitária.<sup>40</sup> Especificamente quanto às mulheres e representação política, Dworkin leciona que diante da queixa que as mulheres têm pouquíssimo poder na sociedade, poder-se-ia questionar se a organização social é falha, “não que os homens e as mulheres devam, por direito, ter em média a mesma influência, mas que a menor influência que as mulheres têm hoje é o resultado da combinação de injustiça econômica, estereótipos e outras formas de opressão e preconceito”.<sup>41</sup>

A narrativa de afirmação dos direitos políticos das mulheres e sua progressiva universalização traz o desafio de enfrentamento das limitações da igualdade formal, em um processo que ora pende para uma redistribuição de poder nas relações entre homens e mulheres, ora traz em si os desafios do reconhecimento da mulher no espaço público.

A democracia é um processo dinâmico inerente a uma sociedade aberta e ativa, oferecendo aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral, liberdade de participação política crítica no processo político, condições de igualdade econômica, política e social.<sup>42</sup> Não se trata apenas mais uma opção de regime dentre tantas outras igualmente disponíveis em todos

36 GOMES, Joaquim B. Barbosa. *Ação Afirmativa e Princípio Constitucional da Igualdade: o Direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 39.

37 GOMES, Joaquim B. Barbosa. *Ação Afirmativa e Princípio Constitucional da Igualdade: o Direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 40.

38 COSTA, Thiago Cortez; BELTRÃO, Kaizô Iwakami. *Cotas e Mulher na Política: avaliando o impacto de variáveis institucionais e socioeconômicas sobre a elegibilidade feminina*. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008\\_991.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_991.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2016.

39 COSTA, Thiago Cortez; BELTRÃO, Kaizô Iwakami. *Cotas e Mulher na Política: avaliando o impacto de variáveis institucionais e socioeconômicas sobre a elegibilidade feminina*. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008\\_991.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_991.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2016.

40 DWORKIN, Ronald. *A Virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011. p. 270.

41 DWORKIN, Ronald. *A Virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011. p. 273.

42 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999. p. 128

os momentos e lugares, mas mais propriamente constitui uma resposta a desafios e a aspirações históricas, o que transforma o autogoverno popular em uma narrativa,<sup>43</sup> que necessita por sua vez da participação dos indivíduos e dos grupos para ser tecida e construída.

A liberdade de participação política do cidadão, como possibilidade de intervenção no processo decisório e, em decorrência, do exercício de efetivas contribuições inerentes à soberania, como o direito a voto, igual acesso aos cargos públicos, constitui a toda evidência, complemento indispensável das demais liberdades.<sup>44</sup>

Superadas as barreiras legais ao voto e à candidatura política, os avanços sociais e econômicos deveriam possibilitar que as mulheres acessem aos cargos de comando político. Mas, apesar dos avanços educacionais e ocupacionais ocorridos no mundo e no Brasil, a composição dos quadros políticos se alterou pouquíssimo, e a presença feminina na política formal ainda permanece desigual.<sup>45</sup>

A participação feminina na política direta tem permanecido inversamente proporcional ao seu número populacional geral. A despeito de seus avanços socioeconômicos, passou-se a duvidar da capacidade do aumento dos níveis educacionais como forma de possibilitar o empoderamento político feminino.<sup>46</sup> As mulheres têm o direito, enquanto cidadãs, de ter igual representação.

Uma das principais características relacionadas à injustiça de gênero é o androcentrismo, ou seja, um padrão de valor cultural institucionalizado que privilegia traços associados à masculinidade, enquanto implica numa depreciação do feminino, o que gera a interpretação das mulheres e meninas como subordinadas e deficientes, que não podem participar como iguais da vida social, gerando formas de subordinação de status específicas do gênero, dentre às quais a marginalização da sociedade civil e da vida política.<sup>47</sup>

Assim, deve-se garantir uma distribuição de recursos que garanta independência e voz aos participantes e, também, que os padrões institucionalizados de valor cultural expressem igual respeito por todos os participantes e assegurem igual oportunidade para a conquista da estima social<sup>48</sup>. Teresa Sacchet e Bruno Speck apontam que o baixo desempenho das mulheres no campo das disputas eleitorais ocorre, em grande medida, em virtude do

43 DALLMAYR, Fred. Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas. In: SOUZA, Jessé (Org.). *Democracia hoje: novos desafios da teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

44 SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

45 COSTA, Thiago Cortez; BELTRÃO, Kaizô Iwakami. *Cotas e Mulher na Política: avaliando o impacto de variáveis institucionais e socioeconômicas sobre a elegibilidade feminina*. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008\\_991.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_991.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2016.

46 COSTA, Thiago Cortez; BELTRÃO, Kaizô Iwakami. *Cotas e mulher na política: avaliando o impacto de variáveis institucionais e socioeconômicas sobre a elegibilidade feminina*. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008\\_991.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_991.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2016.

47 FRASER, Nancy. Redistribuição, reconhecimento e participação: por uma concepção integrada de justiça. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

48 FRASER, Nancy. Redistribuição, reconhecimento e participação: por uma concepção integrada de justiça. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

financiamento de campanhas, tanto em relação a apoio financeiro externo como acesso ao fundo partidário dentro dos próprios partidos. E a questão do financiamento é fundamental, por exemplo, em sistemas eleitorais de representação proporcional com lista aberta, como adotado no Brasil, pois na prática a campanha fica a cargo do candidato.<sup>49</sup>

A conjugação da noção de justiça como participação paritária com as concepções de democracia constitucional, evidenciando-a um regime político inclusivo e plural, produz o fundamento moral e jurídico para a defesa da legitimidade das ações afirmativas de gênero no âmbito dos direitos de participação política, na medida em que existência destes instrumentos cumpriria um papel de melhor distribuição dos recursos políticos, garantindo independência e voz às mulheres para defenderem as causas e temas que lhe são próprios e tornando-as detentoras de igual respeito e igual oportunidade para a conquista da estima social frente aos homens.<sup>50</sup>

No que diz respeito à própria dinâmica da relação entre igualdade e diferença como base constitutiva das interações entre maioria e minoria nas democracias constitucionais, para Jean L. Cohen, o objetivo parece ser o de assegurar “igual oportunidade a todos os participantes destes processos em iguais termos”, o que levaria a “política da identidade” a manter um “impulso universalista, impondo um desafio democrático e igualitário à pseudoneutralidade”.<sup>51</sup>

Dentro da ideia de um Estado Constitucional no qual o congresso nacional tornou-se o centro de disputa de interesses variados e de um acentuado pluralismo de classes e grupos sociais, o objetivo das políticas afirmativas em sede de direitos políticos consistiria em permitir que os assentos parlamentares refletissem a divisão ou diferenciação social, aproximando a participação real de um grupo em uma sociedade do poder político deste grupo, como argumento de cotas para mulheres nos parlamentos, partidos e candidaturas como uma ação de justiça distributiva.<sup>52</sup>

Por outro lado, argumenta-se que no caso do gênero a desigualdade seria um fator cultural, e que as políticas afirmativas de gênero quanto à participação política feminina seriam uma forma de corrigir injustiças pelo não reconhecimento, o que faria que temas ausentes do debate público e que representam a defesa da singularidade e da identidade das mulheres passassem a ser considerados, sendo a política afirmativa aparece com sentido de justiça como reconhecimento.<sup>53</sup>

49 SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, n. 1, jun 2012, p. 179.

50 FRASER, Nancy. Redistribuição, reconhecimento e participação: por uma concepção integrada de justiça. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

51 COHEN, Jean L. Democracy, difference and the right of privacy. In: BENHABIB, Seyla (Org.). *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Nova Jérsei: Princeton University Press, 1996. p. 187.

52 BRAGA, Maria Lúcia de Santana. *Eleições 2010: perspectivas da bancada feminina*. 15 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/noticias/artigos/14024-eleicoes-de-2010-perspectivas-de-evolucao-da-bancada-feminina>>. Acesso em: 12 set. 2016.

53 FERREIRA, Mary. Mulher e Política: do Voto Feminino à Lei de Cotas: a difícil inserção das mulheres nas democracias representativas. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 37, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/037/37cferreira.htm>>. Acesso em: 12 set. 2016.

A mulher experimenta a degradação da liberdade, pois se o sujeito se afirma concretamente por meio de projetos de transcendência, sua situação é que sendo “como todo ser humano, uma liberdade autônoma, descobre-se e escolhe-se num mundo em que os homens lhe impõem a condição de outro”.<sup>54</sup>

Deve-se perceber as mulheres como um grupo heterogêneo e plural, o que enseja uma compreensão das políticas afirmativas de gênero no espaço das instituições políticas não como um instrumento de favorecimento ou benefício para um grupo, ou como oposição binário masculino/feminino como uma transposição do código amigo/inimigo, mas devem ser principalmente políticas de inclusão de um grupo, com toda sua dimensão heterogênea, e também um benefício para a sociedade, na busca pela efetiva igualdade política entre homens e mulheres.

## 5. Democracia e representação política: por uma reforma político-eleitoral

É possível analisar a inserção feminina a partir de diferentes pontos teóricos. Conforme pontuado, a história do Brasil coloca um enorme peso na figura masculina e paternal, de modo que a mulher não encontra o seu devido espaço na cena política. Apesar de o Brasil ser uma república e as mulheres constituírem mais de 50% da população nacional, a representação feminina é bem inferior à masculina em virtude de fatores históricos e culturais. Assim, se o sistema político favorece esta distorção, é necessária uma revisão de suas bases para que coadune com a Constituição de 1988.

As condições estruturais do Brasil, como baixo desenvolvimento econômico, baixo nível educacional ou deficiente distribuição de renda poderiam explicar o não envolvimento das mulheres na política.<sup>55</sup> As teorias feministas apontam para a estrutura social extremamente ligada ao masculino, bem como a reprodução do ambiente social e familiar nas instâncias políticas. Por fim, os cientistas políticos dedicados ao estudo da formação de elites políticas remetem ao problema prático da condição da mulher no meio familiar e na jornada de trabalho, cabendo ao homem o espaço privilegiado da política.<sup>56</sup>

A razão para se trazer o debate sobre a discriminação feminina em nível eleitoral é muito simples: é sua missão precípua legitimar a democracia. Conforme nos lembra Clèmerson Merlin Cleve,<sup>57</sup> “falhando o direito eleitoral, falha o procedimento legitimador” da democracia representativa. Nesta medida, a legislação eleitoral emana dos princípios constitucionais republicano e democrático, e se pauta por princípios específicos que derivam, naturalmente, da Constituição. Eneida Desiree Salgado identifica cinco princípios

54 BEAUVOIR, Simone. *O Segundo Sexo*. 4. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970. P. 23.

55 FERREIRA, Mary. Mulher e política: do voto feminino à Lei de Cotas: a difícil inserção das mulheres nas democracias representativas. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 37, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/037/37cferreira.htm>>. Acesso em: 12 set. 2016.

56 NORRIS, P. *Passages to Power: Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge (UK): Cambridge University, 1997.

57 CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Temas de Direito Constitucional (E de Teoria do Direito)*. São Paulo: Acadêmica, 1993, p. 85.

estruturantes deste ramo do Direito, dentre os quais o da máxima igualdade na disputa eleitoral. Segundo a autora, trata-se do princípio “mais ofendido na prática política brasileira”.<sup>58</sup> A máxima igualdade preceitua que os alicerces da disputa eleitoral devem estar firmes na igualdade e liberdade, de modo a se evitar abusos e desvios. Por esta razão, estabelece a Constituição as incompatibilidades e inelegibilidades inatas, além do abuso de poder econômico, seja nas doações seja na divisão do fundo partidário.

O princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral é de especial importância pela sua conexão direta ao tema em questão. Óscar Sánchez Muñoz leciona que a igualdade entre os candidatos pode ser vista sob uma ótica liberal (não discriminação) e outra intervencionista (em que o Estado intervém no processo para manter o equilíbrio). A igualdade de oportunidades também pode ser lida em uma dimensão positiva (acesso à competição eleitoral) e outra negativa (quando o legislador deve identificar as fontes que podem causar desequilíbrio entre os candidatos, cuja natureza pode ser política, econômica ou midiática)<sup>59</sup>. Nesta dinâmica, os países perfilham padrões distintos para proporcionar a igualdade de participação.

Delineada a evolução do tratamento legislativo quanto às políticas afirmativas de igualdade de gênero nos direitos políticos no Brasil a etapa seguinte consiste em averiguar qual a eficácia das medidas adotadas e que resultados foram alcançados. Por um lado, houve um crescimento das candidaturas e das mulheres eleitas quando se consideram os resultados das eleições gerais e proporcionais. No entanto, acredita-se que o sistema de lista aberta não favoreça ao fortalecimento das cotas eleitorais, uma vez que os partidos não a respeitam.

A respeito do aprimoramento de candidaturas em virtude da adoção das cotas de gênero, é imperioso mencionar que isto ocorreu nas eleições para o Legislativo (tabelas 1 e 2), que possui mais cadeiras em disputa. No caso do Executivo (tabela 3), há clara predominância de homens na escolha realizadas pelos partidos, conforme se observa das três tabelas a seguir:<sup>60</sup>

---

58 SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

59 MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 12-14.

60 Fonte: BRASIL. Secretaria de Política para Mulheres. *As Mulheres nas Eleições de 2014*. Brasília: 2014, p. 06 a 08.

**Tabela 1: candidatas(os) à Câmara dos Deputados em 2006, 2010 e 2014.**

	Mulheres	%	Homens	%	Total
2006	628	12,7	4.328	87,3	4.956
2010	935	19,1	3.954	80,9	4.887
2014	1755	29,15	4.265	70,85	6.020

**Tabela 2: candidatas(os) ao Senado Federal em 2006, 2010 e 2014.**

	Mulheres	%	Homens	%	Total
2006	32	15,8	170	84,2	202
2010	29	13,0	193	86,9	222
2014	33	20,6	127	79,3	160

**Tabela 3: candidatas(os) ao Governo dos Estados em 2006, 2010 e 2014.**

	Mulheres	%	Homens	%	Total
2006	26	12,8	171	87,2	196
2010	16	10,7	133	89,3	149
2014	20	12,12	145	87,88	165

Embora muito tímida, houve uma ínfima melhora no número das candidatas vitoriosas entre as duas últimas legislaturas. Na Câmara dos Deputados, foram eleitas 45 deputadas em 2010 contra 51 para a legislatura de 2014. No Senado, houve acréscimo de 10 para 11 senadoras entre 2010 e 2014. Ou seja, ambas as Casas possuem, atualmente, menos de 15% de mulheres em sua composição.

Neste sentido, mostra-se interessante a posição de Teresa Sacchet e Bruno Speck sobre o tema. Os autores comentam que o sistema eleitoral de representação proporcional normalmente é o que melhor favorece a promoção política de mulheres e grupos minoritários. Porém, a experiência da Argentina e da Costa Rica, países que se destacam no cenário latino-americano e mundial com grande representação feminina (em torno de 35%), mostram que talvez seja interessante ao Brasil adotar o sistema proporcional de lista fechada pré-ordenada.

A diferença para o atual modelo é que há mandato de posição, ou seja, a proporção de cotas “é observada na ordem em que os candidatos são alocados nas listas”, restando em maior possibilidade de sucesso eleitoral feminino. A conclusão dos autores é que o sistema de listas fez a diferença nos países indicados e pode proporcionar um ganho à representação feminina nacional. Em suas palavras: “Assim sendo, na medida em que não há um pré-ordenamento dos candidatos na lista que determine as suas oportunidades eleitorais, cada um deles compete individualmente pelos votos do eleitor”. E arrematam: “este modelo dificulta o acesso

político e o bom desempenho eleitoral daqueles candidatos com menores recursos políticos e financeiros”<sup>61</sup>.

É oportuno mencionar, igualmente, a necessidade de que os princípios democráticos façam parte da dinâmica partidária brasileira. Não se contesta a importância dos partidos para a realização da democracia representativa. Neste sentido, Hans Kelsen afirma que “só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seja possível sem partidos políticos”<sup>62</sup>. Ainda que reconheça as debilidades do sistema partidário – em especial pela sua representação se atrelar a interesses localizados –, Kelsen não se dizia capaz de conceber uma via alternativa para a formação de uma vontade geral, reforçando a imprescindibilidade dos partidos à democracia.

Embora parte da crise de representatividade atual seja atribuída a eles, expressada na progressiva perda de filiados, os partidos continuam sendo indispensáveis à realização da política e preparo de candidatos para concorrer aos cargos eletivos, destinando-se a assegurar a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais expressos na Constituição (art. 1º da Lei 9.096/95). A arquitetura constitucional brasileira reserva aos partidos políticos o monopólio para apresentação de candidatos, consoante regra insculpida no art. 14, § 3º, V da Constituição.

É preciso lembrar que os partidos políticos possuem natureza de pessoas jurídicas de direito privado, logo: i) dispõem de objetivos, isto é, eleger seus membros para cargos eletivos e ampliar sua influência; ii) valem-se das estratégias disponíveis para alcançar seus objetivos; iii) para tanto, possuem receita (receitas próprias, fundo partidário e doações); iv) estruturam-se internamente de modo hierárquico. Para tanto, exige-se que sua dinâmica interna propicie a participação democrática, sob pena de não se adequarem ao padrão constitucional evocado na legislação brasileira.

Outra proposta em discussão para aprimorar as candidaturas femininas se relaciona ao financiamento das campanhas. O Brasil possui um vasto território com circunscrições grandes e muitos partidos, o que torna as campanhas dispendiosas. O financiamento público poderia ser uma solução para o fim do círculo vicioso em que estamos atualmente, no qual os candidatos homens arrecadam mais e se cristalizaram na estrutura dos partidos, conseguindo também por esta via mais recursos.

A discussão sobre o financiamento da política é um constante objeto de análise do IDEA - *Institute for Democracy and Electoral Assistance*.<sup>63</sup> Em janeiro de 2015, o instituto apresentou algumas propostas sobre a questão do dinheiro na política (*Money in Politics*). São elas: diminuir a influência do dinheiro, limitando os gastos de campanha e reduzindo o poder dos grandes doadores; balancear doações públicas e privadas; contornar os gap's que impedem que alguns candidatos não tenham acesso aos fundos públicos – como ocorre com

61 SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, n. 1, jun 2012, p. 179-182.

62 KELSEN, Hans. *A Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 40-41.

63 IDEA. *Money in Politics*. Disponível em: <<http://www.idea.int/resources/analysis/money-in-politics.cfm>>. Acesso em: 12 maio 2016.

as mulheres; possibilitar que todas as partes interessadas – em especial governo e oposição – participem da construção das regras eleitorais; ampliar a transparência nas doações; potencializar o cumprimento da legislação; promover boas práticas entre os partidos, como garantia uma contabilidade adequada.

Embora tenha ocorrido a restrição da doação de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais (Lei 13.165 e ADI 4650), tal restrição pode gerar como efeito: i) somente os candidatos ricos concorrerão aos pleitos, pois poderão bancar suas próprias campanhas; ii) ou os partidos deverão tentar utilizar o fundo partidário para este fim; iii) ou os candidatos buscarão de outras fontes não lícitas. Em todos estes casos, a mera restrição, a princípio, não gera o efeito de se diminuir a corrupção e não se toca o problema da sub-representação feminina.

## 6. Considerações Finais

A sociedade brasileira e seu eleitorado são compostos por uma maioria de mulheres, sendo que sua representatividade no parlamento é apenas de 10% demonstra a desigualdade na representação política da mulher. A sub-representação feminina no Congresso afeta direitos sociais da mulher, certamente uma maior presença feminina na política impactaria muito na formulação de políticas públicas.

Existem limitações na democracia representativa que impedem a inclusão de identidades coletivas levaram a busca por meios de inserção dos indivíduos excluídos, em especial, as mulheres. As ações afirmativas, como as cotas eleitorais de gênero, traduzem uma espécie de desencanto com a representação política, pois as mesmas são tidas como uma forma de acelerar o ritmo de acesso das mulheres à representação política.

A lógica histórico-cultural e de estrutura política influenciam diretamente na representação feminina no eleitoral, sendo que a cultura política é o principal fator para se entender a discrepância na representação das mulheres no Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores.

Embora o Brasil tenha incorporado à sua legislação eleitoral o sistema de cotas, verifica-se a frustrante realidade da permanência de sub-representação feminina na política. Dada tal realidade, reforçada pelos dados das últimas eleições ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e aos Governos dos Estados, é preciso concluir que a estrutura político-eleitoral brasileira não é capaz de caminhar, por si, da própria democratização do sistema de representação. No Brasil, as mulheres não têm condições de competir com igualdade aos cargos do Executivo e Legislativo. A legislação brasileira não prevê nenhum tipo de sanção em caso de descumprimento dos 30% de cotas de gênero conforme consta na Lei Federal nº 9.504/97.

A mulher participa de diferentes setores da sociedade, mas qualitativa e quantitativamente, porém sua representatividade ainda é insuficiente. Contudo, cabe mencionar que a democracia tem contribuído para o aumento da participação da mulher nos cargos políticos, bem como em processos de tomada de decisão.

A baixa representatividade das mulheres no eleitoral por ser explicada, dentre outros diversos fatores, através da cultura patriarcal brasileira existente, ligada, sobretudo, a cultura política, que reafirma a desigualdade de gênero, não sendo a mulher vista como um agente político capaz. E, muito embora vários países latino-americanos apresentem histórico cultural semelhante, demonstram quadros favoráveis a participação feminina na política devido às políticas de cotas.

Tem-se que a representação política das mulheres é influenciada pelo financiamento de campanhas, pelo sistema eleitoral e pelos partidos políticos, sendo que quanto a estes, diante da sua estrutura organizacional, ideologias, os impactos são mais relevantes ainda nas candidaturas femininas.

A adoção da política de cotas é uma medida extrema, que demonstrou-se com eficácia reduzida por conta do sistema como um todo. Os partidos políticos, que detêm o monopólio para apresentação de candidatos, reproduzem a desigualdade existente na sociedade, não contribuindo para o incremento de candidaturas femininas e reforçando sua sub-representação. Sem o apoio partidário e sem financiamento, reduzidas são as chances de se alcançar vitória no pleito eleitoral. No caso brasileiro, a maior quantidade de candidatas não se converteu em um aumento de mulheres eleitas, o que demonstra que a adoção de cotas é importante, mas não suficiente para uma maior representação feminina, pois faz-se necessário também que isso se traduza em resultados eleitorais.

É urgente, portanto, que se busque alternativas nestes dois flancos. O financiamento de campanhas foi objeto de recente reforma, especialmente ao se coibir a doação de pessoas jurídicas. No entanto, aproximou-se mais o sistema de uma plutocracia, ao melhorar as condições dos abastados com possibilidade de autofinanciamento, do que de uma democracia. Por outro lado, a estrutura partidária segue pouco alterada, com os partidos deliberando livremente sobre o uso do fundo partidário e listas dos que concorrerão às eleições. Em suma: ao invés de serem utilizados como instrumentos democráticos conforme previsto na Constituição, mostram-se como extensão dos interesses particulares de seus comandantes.

Como medida de alteração desta sistemática, aponta-se, como possibilidade, o sistema de listas fechadas, que se mostra efetivo em países da América Latina como a Argentina e a Costa Rica. No mesmo sentido, repensar o sistema de financiamento é algo urgente para que a igualdade seja pensada como um princípio.

No Brasil as cotas de gênero eleitoral encontram empecilhos para sua efetividade, dentre os quais, o maior é a própria estrutura da política de cotas, seguida pelo sistema eleitoral em lista aberta, que não traduz efetivamente os percentuais de candidatura aos resultados eleitorais, esvaziando o objetivo da ação afirmativa, cuja intenção é aumentar a representatividade eleitoral feminina.

Necessário o aperfeiçoamento da legislação eleitoral para que ocorra realmente modificação substancial na representatividade das mulheres na política. Porém, ainda que numericamente haja importância nos resultados quantitativos das ações afirmativas, cria-se

um equilíbrio artificial entre os gêneros, sendo que a base da transformação englobaria o histórico cultural e social.

## 7. Referências

ALVES, José Eustáquio Diniz. *A Lei de Cotas e as Mulheres na Política em 2010*. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/35007057/A-Lei-de-Cotas-e-as-Mulheresna-Politica-em-2010>>. Acesso em: 30 set. 201.

ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Nova Cultural, 2000 (Os Pensadores).

ASSIS, Machado de. *O Caso da Vara*. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bv000219.pdf>>. Acesso em: 23/09/2016.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 158.

AVELAR, L. 2001. *Mulheres na Elite Política Brasileira*. São Paulo: UNESP.

BRAGA, Maria Lúcia de Santana. *Eleições 2010: perspectivas da bancada feminina*. 15 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/noticias/artigos/14024-eleicoes-de-2010-perspectivas-de-evolucao-da-bancada-feminina>>. Acesso em: 12 set. 2016.

BRASIL. *Atlas da Violência 2016*. Brasília: IPEA e FBSP, 2016.

BRASIL. Instituto Brasileira de Geografia e Estatística. *População Economicamente ativa*. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/prme\\_nova/defaulttab\\_hist.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/prme_nova/defaulttab_hist.shtm)>. Acesso em: 10/02/2017.

BRASIL. Secretaria de Política para Mulheres. *As Mulheres nas Eleições de 2014*. Brasília: 2014.

BEAUVOIR, Simone. *O Segundo Sexo*. 4 ed. São Paulo: Difusão Europeia, 1970.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. 3 ed., 13 imp. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Temas de Direito Constitucional (É de Teoria do Direito)*. São Paulo: Acadêmica, 1993.

COHEN, Jean L. Democracy, difference and the right of privacy. In: BENHABIB, Seyla (Org.). *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Nova Jérsei: Princeton University Press, 1996.

COSTA, Emília Viotti da. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 7 ed. São Paulo: UNESP, 1999.

COSTA, Thiago Cortez; BELTRÃO, Kaizô Iwakami. *Cotas e Mulher na Política: Avaliando o Impacto de Variáveis Institucionais e Socioeconômicas Sobre a Elegibilidade Feminina*. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008\\_991.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_991.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2016.

DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Ed. da UnB, 2001.

DALLMAYR, Fred. Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas. In: SOUZA, Jessé (Org.). *Democracia Hoje: Novos Desafios da Teoria Democrática Contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DURANT, Will. *A História da Filosofia*. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

DWORKIN, Ronald. *A Virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERREIRA, Mary. Mulher e política: do voto feminino à Lei de Cotas: a difícil inserção das mulheres nas democracias representativas. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 37, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/037/37cferreira.htm>>. Acesso em: 12 set. 2016.

FRASER, Nancy. Redistribuição, reconhecimento e participação: por uma concepção integrada de justiça. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GARGARELLA, Roberto. The majoritarian reading of the rule of law. In: MARAVALL, José María; PRZE- WORSKI, Adam (Org.). *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. *Ação Afirmativa e Princípio Constitucional da Igualdade: o Direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. *A Recepção do Instituto da Ação Afirmativa pelo Direito Constitucional Brasileiro*. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/705>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

GROSSI, Miriam Pillar. A Revista Estudos Feministas faz 10 Anos: Uma Breve História do Feminismo no Brasil. *Estudos Feministas*. Florianópolis, 12: 264, set/dez 2004.

KELSEN, Hans. *A Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEÃO, Michele de. Lei Saraiva (1881): Se o Analfabetismo é um Problema, Exclui-se o Problema. *Aedos* n. 11 vol. 4, p. 602-615, set. 2012.

MIGUEL, Luis Felipe. 2008. Political Representation and Gender in Brazil: Quotas for Women and their Impact. *Bulletin of Latin American Research*, Oxford, v. 27, n. 2, p. 197-214, 2008.

MOTTA, Alda Britto da; SARDENBERG, Cecília; GOMES, Márcia (orgs). *Um diálogo com Simone de Beauvoir e outras falas*. Salvador: NEIM/UFBA, 2000.

MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

NIETZSCHE, Friedrich. *O Crepúsculo dos Ídolos*. Petrópolis: Vozes, 2014.

PRÁ, Jussara Reis. Mulheres, direitos políticos, gênero e feminismo. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 43, p. 169-196, jul./dez. 2014.

RIBEIRO, Antônio Sérgio. *A Mulher e o Voto*. s.d. Disponível em: <[http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/277\\_arquivo.pdf](http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/277_arquivo.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2016.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Ação afirmativa. *O conteúdo Democrático do Princípio da Igualdade Jurídica*. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/176462>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, n. 1, p. 177-197, jun 2012.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. *O Poder do Macho*. São Paulo: Moderna, 1987.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SOUZA, Felipe Azevedo e. A Lei Saraiva e o Novo Perfil do Eleitorado no Império. *Clio Revista de Pesquisa Histórica* n. 29, vol. 1, 2011. Disponível em: <<http://www.revista.uf.pe.br/revistaclio/index.php/revista/article/view/171>>. Acesso em: 20 mar. 2017

UN World Health Organization. *Gender, Equity and Human Rights*. Disponível em: <<http://www.who.int/gender-equity-rights/understanding/gender-definition/en/>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

WALZER, Michael. *Esferas de Justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

XAVIER, Ana Isabel. *A Organização das Nações Unidas*. Coimbra: Editora Humana Global, 2007.

# A gratuidade no ensino superior público à luz da igualdade material

**LUZARDO FARIA**

Mestre em Direito do Estado na Universidade Federal do Paraná  
Professor do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar  
Advogado

**MATHEUS VASCONCELOS**

Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar  
Assessor Jurídico na Assessoria Técnica do Gabinete do Procurador-Geral do Estado do Paraná  
Advogado

**Sumário:** 1. Introdução; 2. O Estado Social de Direito e a Administração Pública inclusiva: o dever constitucional de buscar a redução das desigualdades sociais; 3. Os princípios da universalidade e da gratuidade da prestação dos serviços públicos e a possibilidade de sua restrição em atendimento ao princípio da igualdade material; 4. A dificuldade de acesso às universidades públicas pelas classes mais baixas da população e as mudanças no perfil do estudante universitário; 5. Propostas legislativas e fundamentos jurídicos para a cobrança de mensalidade nas universidades públicas; 6. Os benefícios e os malefícios que podem ser causados a partir da cobrança de mensalidade nas universidades públicas; 7. Conclusões; 8. Referências.

## 1. Introdução

O princípio da universalidade é um dos principais alicerces do Direito dos Serviços Públicos, podendo ser identificado como uma decorrência direta do princípio constitucional da igualdade. Com efeito, uma leitura inicial da noção de isonomia de fato parece demandar que o Estado, ao se encarregar da prestação de determinado serviço público, o faça de modo igual para todos os usuários. Por essa linha, o objetivo maior do princípio da universalidade possui um tom altruísta, no sentido de obrigar o Estado a prestar serviços públicos até mesmo nas áreas mais difíceis, para que assim os cidadãos mais carentes não sejam prejudicados.

No entanto, quando se observa o princípio da igualdade pela sua faceta material, o dogma da universalidade dos serviços públicos pode passar a ser questionado. Assim, uma

vez reconhecidas – inclusive pela Constituição Federal – as desigualdades sociais existentes no Brasil, até que ponto proibir, com base em um ideal formal de igualdade, que a Administração Pública preste alguns serviços públicos de maneira especial para parcelas restritas da população é uma opção política indiscutivelmente legítima?

A questão posta em discussão não se reveste apenas de características teóricas. Recentemente, tem-se aumentado debates (inclusive no Parlamento) acerca da instituição de cobrança de mensalidade em universidades públicas. Com isso, estar-se-ia restringindo o benefício da gratuidade (hoje universal) para apenas algumas parcelas de estudantes.

A Administração Pública brasileira, inserida no paradigma do Estado Social de Direito pela Constituição Federal de 1988, possui um forte caráter inclusivo. Em atendimento aos objetivos fundamentais da República, está vinculado ao dever de buscar, como uma de suas principais finalidades, a redução das desigualdades sociais.

Aliás, é exatamente por esse motivo que a Constituição de 1988 elevou os direitos sociais à categoria de direitos fundamentais. O direito à educação, nesse sentido, estando previsto no art. 6º da Lei Maior,<sup>1</sup> goza de aplicabilidade imediata. Mais a frente, no art. 205,<sup>2</sup> ao dispor que “a educação é direito de todos e dever do Estado”, a Constituição deixa claro que o Poder Público deve manejar todas as ferramentas jurídicas de que dispõe para satisfazer as necessidades sociais relativas à educação, as quais, em última análise, dizem respeito à emancipação política dos cidadãos e ao desenvolvimento econômico e social da nação.

É sabido que o instrumento administrativo mais efetivo para a concretização de um direito fundamental social como a educação é o serviço público. É lógico, portanto, afirmar que a prestação dos serviços públicos deve buscar não apenas o oferecimento de utilidades materiais para a satisfação da população, mas também a concretização daqueles deveres consagrados no art. 3º da Lei Maior.

Em razão disso, os princípios da universalidade e da gratuidade dos serviços públicos devem ser analisados, sempre, com as lentes voltadas para a promoção dos objetivos fundamentais da República – mais especificamente, para os fins do presente trabalho, para a realização de justiça social. Nesse sentido, é de causar estranheza o fato que, historicamente, as universidades públicas foram formadas majoritariamente por pessoas das classes economicamente mais altas da população – já que, diante dos processos seletivos disputadíssimos, muitos dos aprovados são provenientes do ensino fundamental e médio da rede privada –, ao mesmo tempo em que o custeio dessas instituições de ensino sempre foi dividido igualmente por toda a população.

Todo esse cenário parece não se adequar à lógica da Administração Pública inclusiva imposta pela Constituição Federal de 1988. Os serviços públicos devem buscar aumentar a qualidade de vida dos cidadãos menos abastados, que necessitam do Estado para poderem

1 *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

2 *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

ter acesso à educação. Com a universalidade irrestrita da gratuidade dos serviços públicos de ensino superior, isso parece não ocorrer.

Assim, o presente trabalho objetiva, em um primeiro momento, analisar, do ponto de vista teórico-jurídico, a possibilidade de restrição da universalidade da gratuidade das universidades públicas à luz da igualdade material. E, em um segundo momento, atendo-se à dados empíricos referentes às condições financeiras dos estudantes de universidades públicas, investigar qual seria a necessidade de se instituir essa cobrança de mensalidade, principalmente em um cenário no qual políticas afirmativas já vem facilitando o acesso de estudantes de baixa renda ao ensino superior público. Por fim, pretende-se identificar quais seriam os benefícios e os prejuízos práticos advindos da instituição desta cobrança.

## **2. O Estado Social de Direito e a Administração Pública inclusiva: o dever constitucional de redução das desigualdades sociais**

No início do século XX, após as grandes guerras mundiais e a crise financeira de 1929, tornou-se evidente a necessidade de conferir ao Estado competências de ordem econômica e social, uma vez que, nesse turbulento contexto, a iniciativa privada não estava em condições de assumir a tarefa de ser a locomotora do desenvolvimento econômico.<sup>3</sup>

O Estado Social surge, então, com o premeditado objetivo de, intervindo na ordem econômica, reduzir as desigualdades sociais causadas pelo liberalismo do *laissez-faire*, que regeu a lógica pela se encarava o Direito Público por muito tempo. Nesse contexto, “de mero garantidor da autonomia e da liberdade individuais, o Estado se transforma, então, em ator central responsável por guiar e implementar políticas públicas capazes de promover um desenvolvimento social mais justo e solidário, garantindo, além da mera igualdade formal, uma igualdade concreta e material”.<sup>4</sup> Nas precisas palavras de Emerson Gabardo, “o surgimento do Estado social correspondeu a um período ímpar na história da humanidade, caracterizado por guerras sem precedentes, por uma forte concorrência ideológica entre capitalismo e socialismo e pelo fracasso do liberalismo clássico na preservação do sistema vigente”.<sup>5</sup>

No Estado Liberal, direitos públicos (oponíveis ao Estado) exigiam, em regra, uma abstenção do Poder Público (um não fazer), para que assim se resguardasse a esfera de liberdade da cada indivíduo. No Estado Social, porém, passa-se a se requerer atuações positivas do Estado, principalmente direcionadas àqueles cidadãos para os quais a abstenção estatal nada faz senão perpetuar e reforçar as desigualdades materiais.

Desse modo, principalmente a partir da década de 1960, a legitimidade do Estado Social é analisada através do cumprimento, por parte do Poder Público, da tarefa de atendi-

3 RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, n. 2, p. 31-62, maio/ago. 2015. p. 35.

4 GUIMARÃES, Guilherme Cintra. O direito administrativo e a reforma do aparelho do Estado: uma visão auto-poietica. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). *O novo direito administrativo brasileiro: o Estado, as agências e o terceiro setor*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 62.

5 GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 156.

mento das necessidades sociais dos grupos mais vulneráveis, uma vez que “de forma inédita na história da humanidade, é conferido ao Estado uma efetiva função substantiva e finalística, democratizando a própria economia mediante a melhor alocação de recursos, a distribuição mais justa da riqueza e a proteção dos socialmente necessitados”.<sup>6</sup>

Assim, em que pese não estarem expressamente positivados no ordenamento jurídico-constitucional pátrio, os ditames do Estado Social de Direito estão consagrados na essência da Constituição Federal de 1988, que é caracterizada pela “consciência política geral” da comunidade e identificada a partir de “uma determinada ordem de valores e de princípios morais que o ‘espírito do tempo’ consagra”.<sup>7</sup>

Essa é a única conclusão a que se pode chegar quando se realiza uma “*leitura moral*” da Constituição brasileira. Esse método, desenvolvido e defendido por Ronald Dworkin, visa aproximar a democracia constitucional dos anseios populares, notadamente através de uma proteção mais intensa dos direitos das minorias (com intensidade maior do que um apego apático à regra da maioria). Nessa linha, as normas da Constituição – muitas vezes amplas e abstratas, sem um sentido concreto facilmente extraível – devem ser lidas e interpretadas a partir dos princípios morais e filosóficos – de política e de justiça, por exemplo – da sociedade na qual o dispositivo será aplicado.<sup>8</sup> Ao se verificar o fato de que a Constituição de 1988 reconhece as desigualdades sociais existentes na comunidade e impõe, como deveres da República, (i) a construção de uma sociedade mais justa, livre e solidária; (ii) a garantia do desenvolvimento nacional; (iii) a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; (iv) a promoção do bem de todos, sem qualquer tipo de preconceito ou distinção; é evidente a sua opção por um modelo de Estado Social.

Lembrando-se que a feição estrutural dos sub-ramos do Direito Público estão sempre essencialmente relacionados com o paradigma político-ideológico adotado como base para a sustentação do Estado em uma determinada ordem jurídica,<sup>9</sup> deve-se buscar compreender as alterações proporcionadas, pela implementação do modelo de Estado Social, ao Direito Administrativo.

Nessa linha, cumpre recordar que o Estado de Direito – e, com ele, o desenvolvimento da disciplina do Direito Administrativo – surge nos séculos XVIII e XIX, com o objetivo de limitar os arbítrios do poder estatal. Com o tempo, todavia, as experiências fáticas demonstraram que a simples limitação do Poder Público não era suficiente para garantir o adequado

6 GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade*: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 163.

7 GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade*: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 167.

8 DWORKIN, Ronald. *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

9 Nas palavras de Daniel Wunder Hachem, “os contornos do Direito Público estão intrinsecamente ligados ao modelo de Estado no qual cada sistema normativo se encontra inserido, de modo que as tendências dos ordenamentos jurídico-administrativos costumam acompanhar as feições assumidas pelos Estados nos quais são forjados”. HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013. p. 134.

desenvolvimento da sociedade. Desse modo, constatou-se que “é necessário limitar o poder estatal, mas também é indispensável que o Estado seja um instrumento de promoção do desenvolvimento econômico e social”, motivo pelo o qual, nesse novo contexto, se impõe “a existência de um Estado intervencionista, cuja atuação seja voltada a obter a concretização dos direitos fundamentais.”<sup>10</sup>

Na visão de Marçal Justen Filho, as principais influências desse fenômeno no campo do Direito Administrativo são sentidas através do que ele denomina “*princípio da solidariedade*”, esculpido no art. 3º, I, da Constituição Federal<sup>11</sup> e que se trata de um complemento da dignidade humana e da isonomia. É exatamente em razão da tarefa de se instituir uma sociedade não apenas livre, mas também justa e solidária que “a aplicação dos recursos estatais e o exercício das competências estatais deverão assegurar a todos a obtenção de vantagens equivalentes e o respeito a seus direitos fundamentais”. Sendo inegável que a sociedade brasileira ainda é fortemente marcada por sensíveis desigualdades, faz-se necessário, em uma Administração Pública que se pretende inclusiva, reconhecer essas diferenças e, na busca de reduzi-las, “produzir soluções diferenciadas para atender aos excluídos e destituídos de recursos ou potenciais”.<sup>12</sup>

Assim, o Direito Administrativo, no marco do Estado Social, não apenas se destina a restringir o âmbito de atuação estatal ou a reparar os danos que eventualmente venha a causar, mas também a redistribuir as riquezas produzidas na sociedade. Em outras palavras, pode-se dizer que a Administração Pública inclusiva deve se voltar à criação de condições mais igualitárias entre os cidadãos, principalmente em países como o Brasil, onde diversos grupos e classes sociais são diariamente excluídos e marginalizados.<sup>13</sup> Essas são as principais bases jurídico-ideológicas para que o doutrina contemporânea vem chamando de “*Administração Pública inclusiva*”.<sup>14</sup>

Na década de 1990, seguindo uma tendência mundial,<sup>15</sup> o Direito Administrativo brasileiro foi marcado por uma série de alterações legislativas que buscavam operar uma reforma

10 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 99.

11 *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária.

12 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 218.

13 BALBÍN, Carlos F. Un Derecho Administrativo para la inclusión social. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 58, p. 33-59, out./dez. 2014. p. 58.

14 É o caso, no Brasil, de Daniel Wunder Hachem e, na doutrina estrangeira, do argentino Carlos Balbín. Cf. HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013; BALBÍN, Carlos F. Un Derecho Administrativo para la inclusión social. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 58, p. 33-59, out./dez. 2014.

15 Essa corrente é chamada por Daniel Wunder Hachem de “*Direito Administrativo neoliberal*”. Segundo ele, “propondo um papel subsidiário ao Estado, com o repasse de grande parte de suas incumbências na área social para a iniciativa privada, essa corrente defendia o enxugamento da estrutura e do aparelhamento estatal, com a redução de suas funções. A prestação de serviços públicos e demais atividades de caráter assistencial deveria ser prioritariamente desenvolvida pela sociedade civil organizada, competindo ao Poder Público apenas a função de fomentá-las e regulá-las”. HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013. p. 148.

no Estado e, assim, diminuir o tamanho do aparelho estatal.<sup>16</sup> Nesse contexto, passou-se a se defender que o Estado como agente secundário em questões econômicas e sociais, com base no chamado princípio da subsidiariedade.<sup>17</sup>

A partir dos anos 2000, porém, em razão de alterações nos cenários político e econômico, o Estado brasileiro passou a se voltar com mais intensidade para a realização dos objetivos fundamentais da República, notadamente para a prestação de serviços públicos e de assistência social destinados a reduzir as desigualdades sociais, através de uma atuação mais direta e positiva do Poder Público.

Assim, começa-se a se sentir a formação de uma nova corrente hermenêutica no Direito Administrativo brasileiro, a qual, “pautada na *promoção da igualdade material pelo Estado* e na ideia de redistribuição por meio da intervenção”, pode-se classificar como a linha do “*Direito Administrativo social*”. Para Daniel Wunder Hachem, essa nova forma de encarar as funções do Estado faz com que se institua uma “Administração Pública inclusiva, voltada à inserção social dos cidadãos e à redução das injustiças e desigualdades existentes na sociedade brasileira.”<sup>18</sup>

Regida pela lógica da inclusão social, a Administração Pública deve, mediante prestações positivas, fazer com que as pessoas possam decidir livremente e sem condicionamentos sobre seu próprio projeto existencial, independentemente de circunstâncias materiais externas.<sup>19</sup> O Estado, então, quando observado pelas lentes do Direito Administrativo social, não é mais apenas um ente prestador de serviços públicos, mas é, “sobre tudo e antes de tudo, garantidor de direitos e liberdades cidadãs”, tarefa que cumpre através da concretização dos direitos fundamentais.<sup>20</sup>

### **3. Os princípios da universalidade e da gratuidade da prestação dos serviços públicos e a possibilidade de sua restrição em atendimento ao princípio da igualdade material**

Além dos princípios gerais do regime jurídico administrativo (supremacia e indisponibilidade do interesse público, legalidade, impessoalidade, eficiência, etc.), o Direito dos Serviços Públicos possui algumas normas principiológicas próprias (as quais não deixam de ser uma decorrência das bases estruturantes do Direito Administrativo, é claro).

16 Deve-se frisar que a doutrina administrativa sempre divergiu quanto à conveniência dessas alterações, como bem analisa Irene Patrícia Nohara em: NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma Administrativa e Burocracia*: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012.

17 Ressalte-se, porém, que até mesmo a existência do princípio da subsidiariedade não era tema pacífico entre os estudiosos, como demonstra a análise crítica de Emerson Gabardo: GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade*: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 203-250.

18 HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013. p. 136.

19 BALBÍN, Carlos F. Un Derecho Administrativo para la inclusión social. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 58, p. 33-59, out./dez. 2014. p. 55.

20 RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Direito fundamental à boa Administração Pública*. Trad. Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 149.

Um dos mais relevantes princípios aplicáveis a esse específico ramo do Direito Administrativo é o da *universalidade*. Em uma visão geral, não há qualquer mistério ou mesmo discussão doutrinária a respeito do conteúdo desta norma. Na definição de Celso Antônio Bandeira de Mello, é o princípio “por força do qual o serviço é indistintamente aberto à generalidade do público”;<sup>21</sup> para Marçal Justen Filho, “significa que o serviço público deve ser prestado em benefício de todos os sujeitos que se encontrem em situação equivalente, de modo indeterminado”.<sup>22</sup> Ou seja, é, simplesmente, o princípio que determina que o Estado, quando agir na função (direta ou indiretamente) de prestador de serviços públicos, deve cumpri-la para que todos os cidadãos possam usufruir do serviço, independentemente de quaisquer de suas características pessoais (salvo algumas hipóteses excepcionais, admitidas pela Constituição, conforme será demonstrado na sequência).

Por mais que a delimitação do significado dos serviços públicos seja uma opção política,<sup>23</sup> o legislador (seja o ordinário ou o constituinte reformador) pouco espaço possui para configurá-lo. Afinal, a identificação legal de determinada atividade como serviço público só será válida se atender a certos pressupostos. A essencialidade à coletividade é considerada um desses pressupostos, motivo pelo qual os serviços, para serem considerados públicos, além de serem prestados pelo Estado (aspecto orgânico) sob o regime de direito público (aspecto formal), devem possuir como objetivo último a satisfação das necessidades dos cidadãos (aspecto material).<sup>24</sup>

O elemento material, inclusive, pode ser entendido como o principal dos três componentes dos serviços públicos - até porque os dois outros dele decorrem - sendo o principal parâmetro de diferenciação destes para as atividades econômicas *strictu sensu*.<sup>25</sup> É exatamente porque os serviços públicos envolvem, em sua essência, “a prestação de utilidades e comodidades materiais voltadas à satisfação de relevantes necessidades

21 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014. p. 696.

22 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 746.

23 Como lembra Daniel Wunder Hachem, “o serviço público consiste em um dos capítulos mais clássicos, mais controvertidos e mais cambiantes do Direito Administrativo. Seu conceito tem se transformado ao longo dos anos, adquirindo sentidos diferentes em cada momento histórico e em cada ordenamento jurídico.” Cf. HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014. p. 123. No mesmo sentido, Dinorá Musetti Grotti adverte que “não há um serviço público por natureza ou por essência. Só o serão as atividades que estiverem definidas na Constituição Federal - ou na própria lei ordinária, desde que editada em consonância com as diretrizes ali estabelecidas -, decorrendo, portanto de uma decisão política”. Cf. GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O serviço público e a Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p. 88.

24 VALLE, Vivian Lima López. Serviço público, desenvolvimento econômico e a nova contratualização da Administração Pública: o desafio na satisfação dos direitos fundamentais. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel (Coords.). *Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental: Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 277.;

25 Segundo a doutrina de Eros Roberto Grau, atividade econômica (*lato sensu*) é gênero do qual decorrem duas espécies: atividade econômica *strictu sensu* (art. 173, CF) e serviços públicos (art. 175). As atividades econômicas em sentido estrito, desse modo, são consideradas aquelas que estão à livre Cf. GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica da Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 101 e ss.

humanas”<sup>26</sup> que o seu regime é formado por normas de Direito Público, voltadas ao atendimento do interesse público, e que a Administração Pública é obrigada a garantir a permanência de seu funcionamento a todos os cidadãos.

Pode-se dizer, portanto, que o princípio da universalidade decorre desse elemento material dos serviços públicos. Lembre-se que, em princípio, todas as atividades que exploram bens ou serviços com valor econômico (úteis e escassos) poderiam ser consideradas atividades econômicas. Os serviços públicos, então, *a priori*, são atividades econômicas como quaisquer outras, que inclusive poderiam estar à livre disposição da iniciativa privada para exploração. O Estado, no entanto, por reputar aquela atividade como essencial para a comunidade, assume para si o monopólio de sua titularidade,<sup>27</sup> com o intuito de mantê-la sempre acessível a todos que dela quiserem fruir.<sup>28</sup> É o ordenamento jurídico, portanto, que atribui à Administração Pública o dever de prestar esses serviços, trazendo-os, assim, para o âmbito de incidência das normas do regime jurídico-administrativo.<sup>29</sup>

No momento que o Estado toma para si a titularidade da prestação de determinado serviço, parece lógico deduzir que dele se espera uma prestação universal, uma vez que a própria Administração Pública é regida por princípios como o da impessoalidade e o da igualdade. Por esses motivos, não se poderia cogitar – ao menos inicialmente – que o ordenamento jurídico permitisse que o Estado prestasse um serviço público para algumas pessoas e para outras não.

No específico caso do serviço de ensino superior, que é o objeto principal deste trabalho, deve-se ressaltar que não há um monopólio da titularidade da prestação pelo Estado. Assim como nos casos de saúde (art. 199)<sup>30</sup> e de previdência social (art. 202)<sup>31</sup>, por exemplo, a Constituição, em seu art. 209,<sup>32</sup> abre a exploração do serviço de educação à iniciativa

26 HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014. p. 128.

27 O monopólio estatal da titularidade dos serviços públicos é identificado, pela maior parte da doutrina, a partir do disposto no art. 175 da Constituição Federal. Por esse não ser um tema central do presente trabalho, adota-se, sem maiores aprofundamentos, a corrente majoritária. No entanto, não se pode deixar de ressaltar que existem autores que defendem posição diversa, segundo a qual os serviços públicos não seriam de titularidade exclusiva do Estado, podendo também ser prestados pela iniciativa privada, mesmo sem delegação. Nesse sentido, Cf. SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social*. Curitiba: Íthala, 2016. p. 91-110; SCHIRATO, Vitor Rhein. *Livre iniciativa nos serviços públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. *passim*.

28 HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014. p. 126.

29 Sobre o tema, Cf. FARIA, Luzardo. A suspensão do fornecimento de serviço público essencial por inadimplemento do usuário: o interesse público entre eficiência e dignidade. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Cláudia (Coords.). *Eficiência e Ética na Administração Pública*. Curitiba: Editora Íthala, 2015. p. 120-121.

30 *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

31 *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

32 *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

privada – desde que preenchidos uma série de requisitos, evidentemente. Em razão disso, há inclusive quem prefira chamar essas atividades de *serviços sociais* – e não *públicos*, já que, em uma exceção constitucional, o Estado não goza do monopólio de sua titularidade.<sup>33</sup>

Apesar disso, quando prestado pelo Estado, o serviço de educação se submete integralmente às normas do regime jurídico-administrativo, o que faz com que as justificativas – acima expostas – que legitimam a existência do princípio da universalidade lhe sejam plenamente aplicáveis.

Ademais, já que se adentrou nesse tema em específico, cumpre ressaltar que, diferentemente da maioria dos serviços públicos, o de educação é, por determinação constitucional, regido, também, pelo princípio da gratuidade. O art. 206, IV, da Constituição prevê expressamente que “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] *gratuidade do ensino público* em estabelecimentos oficiais”.

Como se viu, em uma primeira leitura o princípio da universalidade define que os serviços públicos devam ser prestados pelo Estado a todo o universo de pessoas que deles desejem/necessitem ser usuários, vedando-lhe qualquer forma de discriminação, independentemente dos critérios adotados. No caso específico do serviço de educação, não basta que o serviço seja prestado a todos, ele deve ser prestado *gratuitamente*. Assim, seria possível defender a existência de um *princípio da universalidade da gratuidade do ensino público*. Isto é, que a educação deve ser prestada gratuitamente pelo Estado a todos os cidadãos que desejarem usufruir dos estabelecimentos oficiais.

Essa interpretação, no entanto, não se coaduna com as principais diretrizes da Constituição Federal de 1988, nem com as cláusulas do Estado Social de Direito e da Administração Pública inclusiva.

O principal fundamento para o princípio da universalidade dos serviços públicos, como explicado acima, é o valor da igualdade (e, como decorrência deste, o princípio da impessoalidade administrativa). A lógica é simples: como deve tratar todos os cidadãos de maneira igual, a Administração Pública não pode deixar deliberadamente de prestar determinado serviço público a uma parcela específica da população.

Deve-se lembrar, no entanto, que o princípio da igualdade possui duas facetas: uma formal e outra, material. Seu aspecto formal está positivado logo no *caput* do art. 5º da Constituição, quando se prescreve que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Trata-se de uma herança do paradigma liberal que regeu hegemonicamente o Direito até, pelo menos, meados do século XX. Por essa visão, como o Estado existia apenas para garantir as liberdades individuais dos cidadãos, não faria sentido permitir que o Poder Público pudesse, pelo motivo que fosse, tratar duas pessoas desigualmente. É inclusive uma questão de segurança jurídica, voltada – evidentemente – à proteção dos bens jurídicos protegidos por aquele sistema.

---

33 O principal difusor dessa corrente é Carlos Ari Sundfeld, como se pode verificar em: SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 5. ed. 6. tir. São Paulo: Malheiros, 2010.

Todavia, como explicado no tópico anterior, o Estado Social de Direito rompeu com esta lógica. A Constituição Federal de 1988, seguindo este novo modelo, reconhece expressamente que *a sociedade é desigual*. E faz isso com o objetivo de tentar buscar soluções para reduzir essas desigualdades. Desse modo, quando analisado através das cláusulas do Estado Social, o princípio da igualdade “se afasta da abordagem liberal do século precedente, que pretendia conceder idênticas posições jurídico-subjetivas a todas as pessoas e ignorava as condições socioeconômicas de cada indivíduo ou grupo social para fins de concessão de direitos e vantagens.” Desenvolve-se, com isso, a faceta *material* do princípio da igualdade, a qual, pressupondo a existência de desigualdades materiais na sociedade e buscando direcionar a atividade administrativa para reduzi-las, “dá ensejo a uma perspectiva pautada na transformação da sociedade, com vistas à proteção real dos segmentos mais desfavorecidos, o que implica admitir pontualmente medidas que destoem da igualdade formal para promover a igualdade substancial.”<sup>34</sup>

Diante dessa nova forma de encarar o princípio da igualdade, a universalidade dos serviços públicos pode passar a ser objeto de análises mais críticas. Se a determinação de se prestar, *de modo indistinto*, os serviços públicos a toda a população parece se corresponder perfeitamente à igualdade formal, o mesmo não pode ser dito quanto à igualdade material. Afinal, se a igualdade material parte do reconhecimento da existência de desigualdades na sociedade, por que o Estado, com seus recursos escassos, deve gastar dinheiro não apenas com a parcela da população que de fato necessita desse amparo, mas também com aqueles que poderiam buscar a mesma satisfação na iniciativa privada? E, por outro lado, se não deve, seria possível que restringisse a universalidade e/ou a gratuidade de um determinado serviço público, com base em critérios sociais?

Para se responder a essas perguntas deve-se relembrar, inicialmente, as clássicas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello a respeito da possibilidade de o princípio da isonomia poder ser utilizado como fundamento para legitimar uma atuação discriminante do Estado. Na análise do administrativista, para que isto seja possível devem ser respeitados três requisitos: (i) o critério de diferenciação não pode se basear em fator “que singularize *no presente e definitivamente*, de modo absoluto, um sujeito a ser acolhido pelo regime peculiar”, nem deve adotar, como justificativa para sujeitar alguém a um regime diferenciado, elementos que não sejam estritamente relacionados à pessoa, à coisa ou à situação a ser discriminada; (ii) deve haver uma “correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de discriminação e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado”, a fim de que o resultado obtido com a discriminação possa justificar a restrição realizada à igualdade em sentido formal; (iii) por fim, esta correlação lógica deve estar em consonância “com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados”, de modo que a discriminação seja permitida pela ordem jurídica.<sup>35</sup>

34 HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014. p. 141-142.

35 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. 22. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 21-22. Para uma análise mais específica de cada um desses requisitos, ver p. 23-44.

Assim, é possível afirmar que o ordenamento jurídico brasileiro permite, em nome de um atendimento adequado do princípio da igualdade material, a restrição da universalidade ou da gratuidade de um serviço público, desde que preenchidos os critérios acima.

Ainda que a maioria da doutrina administrativista se restrinja a analisar o princípio da universalidade apenas através das lentes clássicas da igualdade formal, sem operar uma leitura crítica do assunto, alguns autores já se dedicaram a estudar a questão da restrição da universalidade do acesso aos serviços públicos em prol da igualdade material, concluindo pela possibilidade jurídica dessa operação. Dinorá Musetti Grotti defende, nesse sentido, que “a prestação do serviço deve ser igual para aqueles que se encontrem em situações comparáveis, respeitadas as distinções de suas condições, que conduzam a eventuais diferenças de cuidados. Qualquer discriminação deve ser justificada em função da condição ou situação em que objetivamente cada usuário se encontra”.<sup>36</sup> Marçal Justen Filho segue linha semelhante ao defender que “não se pode restringir o acesso aos benefícios do serviço público para os sujeitos que se encontrem em igualdade de condições.”<sup>37</sup> Assim, quando não se estiver tratando de indivíduos com as mesmas condições financeiras, “admite-se, como é da essência da isonomia, a discriminação fundamentada em critérios adequados”.<sup>38</sup>

Apesar deste consistente apoio doutrinário a favor da possibilidade de restrição da universalidade dos serviços públicos à luz da igualdade material, Daniel Wunder Hachem demonstra que muitas pessoas ainda resistem a essa operação, baseando-se, principalmente, em dois argumentos: (i) que por todas as pessoas pagarem impostos, todas deveriam ter igual direito de acesso aos serviços públicos; e (ii) que existem disposições constitucionais expressas dispondo que determinados serviços – como é o de educação, por exemplo – devem atender ao princípio da universalidade.<sup>39</sup>

No entanto, nenhum dos argumentos prospera. Quanto ao primeiro, deve-se lembrar que os impostos, diferentemente das taxas, são tributos cuja cobrança não é vinculada a uma atuação estatal. Nas palavras de Geraldo Ataliba, a hipótese de incidência dos impostos consiste em “um fato da esfera jurídica do contribuinte”, ou seja, “dum fato qualquer que não se constitua numa atuação estatal”.<sup>40</sup> A cobrança de impostos, nesse sentido, pode resultar em uma forma de instrumentalizar a distribuição de renda.<sup>41</sup> Afinal, o Estado cobra os impostos de toda a população, arrecadando recursos, para, assim, destinar sua atividade para os cidadãos mais carentes, visando à redução das desigualdades sociais. Desse modo, não haveria nenhuma incoerência em fazer com que um serviço público como o de educação

36 GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O serviço público e a Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p. 300.

37 JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003. p. 31.

38 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 746.

39 HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014. p. 128. p. 145.

40 ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. 14. tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 137.

41 HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014. p. 128. p. 145.

puddesse ter a universalidade de sua gratuidade restringida para os cidadãos que, de fato, dela necessitam, simplesmente porque toda a população contribui, através de impostos, para o custeio desta atividade.

O segundo argumento é ainda mais facilmente refutável. A justificativa para isso se embasa nos motivos, já explicados acima, da incidência do princípio da igualdade material na interpretação da extensão do princípio da universalidade. Some-se a isso o fato de que a Constituição Federal determina que o Estado brasileiro deve buscar, dentre os seus maiores objetivos, a redução das desigualdades sociais e a inclusão dos cidadãos marginalizados. Desse modo, restringir a gratuidade do ensino superior público, longe de violar o princípio da universalidade, na prática o efetiva com ainda maior intensidade e respeito às demais diretrizes constitucionais.

Há um problema, entretanto, quanto à possibilidade jurídica desta restrição, uma vez que o art. 206, IV, da Constituição estabelece que o ensino, em todos os estabelecimentos públicos oficiais deverão ser públicos. Tal ponto, no entanto, será melhor tratado adiante, inclusive com análise das propostas de alteração legislativa sobre este tema. Por ora, vale a conclusão de que, em uma análise abstrata, é política e juridicamente possível, por se coadunar com os principais valores da Constituição Federal, a restrição da universalidade e/ou da gratuidade de um serviço público para determinadas classes da população, sempre com vistas a um atendimento mais satisfatório do princípio da igualdade material.

#### **4. A dificuldade de acesso às universidades públicas pelas classes mais baixas da população e as mudanças no perfil do estudante universitário**

O ensino superior brasileiro, como mencionado, é composto por instituições públicas e privadas. Segundo o último Censo da Educação Superior, produzido e divulgado pelo INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação,<sup>42</sup> em 2015 2.364 instituições participaram do recenseamento, havendo larga predominância da categoria privada, que representa 87,52% do total de Instituições de Ensino Superior (IES), de modo que o restante, aproximadamente 12,48%, refere-se às instituições públicas. Em relação às IES públicas, que somam 295 instituições, boa parte é vinculada à União, seja pela atual orientação constitucional,<sup>43</sup>

42 INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da Educação Superior - 2015*. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/apresentacao/2015/Apresentacao\\_Censo\\_Superior\\_2015.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/apresentacao/2015/Apresentacao_Censo_Superior_2015.pdf)>. Acesso em 07 out. 2016. p. 13.

43 *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

seja pelo papel historicamente incumbido ao ente federal para o implemento da educação superior.<sup>44</sup>

Os vestibulares, atualmente, perduram no âmbito das instituições privadas como principal meio de ingresso no ensino superior, de modo que cada uma delas é competente para organizar o próprio processo de seleção para ingresso. O ingresso nas IES públicas, embora também tenha sido por muito tempo similar ao das instituições particulares, com vestibular organizado pela própria instituição, tem mudado desde 2009, ano em que o ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio, passou a ser utilizado também como mecanismo de seleção em instituições públicas federais e estaduais.

Neste ponto, destaque-se que após a entrada em vigor da Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas), 50% das vagas nas instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação são reservadas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (art. 1º). Deste percentual, metade é reservada aos estudantes oriundos de família com renda igual ou inferior a 1,5 salários-mínimos *per capita*; a outra metade será preenchida, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, “em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)”.<sup>45</sup>

A Lei de Cotas conferiu grande impacto no perfil do estudante do ensino superior público,<sup>46</sup> abrindo espaço para o estudante de escola pública e para o autodeclarado negro e indígena. Com isso, as instituições federais, historicamente elitistas, passam e passarão a ter mais cara de Brasil.<sup>47</sup> Ainda há, no entanto, uma fenda entre os concludentes do ensino médio

44 O interesse de se criar, no Brasil, cursos hoje enquadrados dentro do que se denomina “ensino superior” somente ocorreu com a vinda da família Real para o país em 1808, quando foram criadas escolas médicas na Bahia e no Rio de Janeiro. Em 1810, Dom João assina a carta de Lei de 4 de dezembro, criando a Academia Real Militar da Corte, anos depois convertida na Escola Politécnica; após foram assinados o Decreto de 23 de fevereiro de 1808, que instituiu uma cadeira de Ciência Econômica, o Decreto de 12 de dezembro de 1820 que organizou a Real Academia de Desenho, Pintura, Escultura e Arquitetura Civil, posteriormente convertida em Academia das Artes. Embora houvesse esforços e intenções de criarem-se Universidades ainda no regime imperial, como um projeto de 1843 que visava criar a Universidade de Pedro II e o de 1847 para a criação de Universidade pelo Visconde de Goiânia, nenhum saiu do papel. A Constituição de 1891 incumbiu, no art. 35, ao Congresso “3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados”, o que também não reverberou na prática já que apenas em 1912 veio a ser criada, por forças locais, a Universidade do Paraná, que durou apenas 03 (três) anos, sendo extinta pelo Decreto n.º 11.530 de 18 de março de 1915, na reforma de Carlos Maximiliano.

45 BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 169, 30 ago. 2012. Seção I, p. 01.

46 De acordo com pesquisa recém-publicada, em geral “a renda familiar mensal *per capita* média dos graduandos que ingressaram em ‘2009 ou menos’ (R\$ 1.208,6) é maior do que a dos que ingressaram nos anos subsequentes. Além disso, os que ingressaram na universidade mais recentemente e pertencem à faixa ‘mais de 2013 a 2015’ apresentam menor renda familiar *per capita* média do que aqueles que ingressaram até 2013. Aparentemente, portanto, as políticas de democratização do acesso às vagas das IFES vêm surtindo efeito no sentido de incorporarem crescentemente estudantes pertencentes a famílias com renda mensal *per capita* média mais baixa”. ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior; FONAPRACE - Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. *IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior brasileiras – 2014*. Uberlândia, 2016. p. 15.

47 RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, v. 19, n. 3, 2014. p. 743.

na rede pública e o ensino superior público, de modo que a procedência no ensino superior privado continua predominantemente de alunos do ensino médio público. Em 2013, 69,7% dos alunos ingressantes no ensino superior privado eram egressos do ensino médio da rede pública, e apenas 30,3% do ensino médio particular.<sup>48</sup> Esta discrepância ilustra, ademais, a diferença com que são preparados os alunos até o final do ensino médio pelas escolas pública e privada.

Segundo os dados no INEP, de 1991 a 2012 as matrículas no ensino superior público e privado cresceram de pouco mais de 1,5 milhão para mais de sete milhões, o que representa um crescimento de 350%. Este crescimento ocorreu em grande medida devido à expansão do ensino superior particular, especialmente no período de 1999 a 2003, quando as matrículas cresceram 66%, quatro vezes mais que nos quatro anos seguintes.<sup>49</sup> Segundo os dados do último Censo da Educação Superior, em 2015 as matrículas nos cursos de graduação da rede privada totalizaram o número de 6.075.152, perfazendo 76% do total. Ou seja, de cada quatro estudantes de graduação, três estudam em instituições privadas.<sup>50</sup>

A expansão do ensino superior é, sem dúvidas, dado fundamental para a emancipação pessoal e social no Brasil: em 2001, 10% da população brasileira vivia na extrema pobreza; em 2013, esse número já reduziu para 4%.<sup>51</sup> De 1990 a 2009, cerca de 60% dos brasileiros passaram a um nível de renda maior. Esta dilatação no número de matrículas no ensino superior particular, destaque-se, ocorreu em virtude de programas de financiamento estudantil implantados, em larga medida, pelo governo federal, tais como o PROUNI – Programa Universidade para Todos<sup>52</sup> e o FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior.<sup>53</sup> Embora os números de redução da pobreza extrema sejam expressivos, esta camada

48 SEMESP – Sindicato das mantenedoras de ensino superior. *Mapa do Ensino Superior no Brasil – 2015*. Disponível em <<http://convergenciacom.net/pdf/mapa-ensino-superior-brasil-2015.pdf>>. Acesso em 01. out. 2016.

49 RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro..., p. 725.

50 INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da Educação Superior - 2015*. Brasília, 2015. p. 55-57.

51 CORD, Louise; GENONI, Maria Eugenia; RODRIGUEZ CASTELLAN, Carlos. *Shared Prosperity and Poverty Eradication in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank, 2015. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21751>>. Acesso em 01. out. 2016. Vide também o último Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em especial os gráficos que comparam a taxa de empregabilidade e educação superior, taxa de emprego, escolaridade e gênero e desemprego e escolaridade. VALLE, Rodrigo Castaneda; NORMANDEAU, Simon; GONZALEZ, Gara Rojas. *Education at a glance interim report: update of employment and educational attainment indicators*. Paris: OCDE, Jan, 2015. Disponível em: <<https://www.oecd.org/edu/EAG-Interim-report.pdf>>. Acesso em 07 out. 2016.

52 O Programa Universidade Para Todos (PROUNI) foi criado pela Lei nº 11.096/2005, oferecendo bolsas para estudantes de baixa renda familiar (até 1,5 salário mínimo para bolsa integral e até 3 salários mínimos para bolsa parcial). A vantagem para a IES que adota o programa é a isenção de 4 (quatro) tributos. Em dez anos de funcionamento, mais de 400.000 estudantes se graduaram e a renúncia fiscal para 2012 foi estimada em R\$ 680.000.000,00 (seiscentos e oitenta milhões de reais).

53 O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior foi estabelecido pela Lei nº 10.260/2001 e substancialmente alterado pelas Lei 12.202/2012 e em seguida pela Lei 12.513/2011. O programa oferece financiamento para estudantes matriculados em cursos superiores, de graduação, mestrado ou doutorado, ou de educação profissional e tecnológica, desde que sejam avaliados positivamente pelo Ministério da Educação e exista disponibilidade de recursos. A avaliação positiva consiste na obtenção pelos cursos de graduação de conceito maior ou igual a 03 (três) no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

da população caiu, em regra, na faixa de pobreza relativa, não havendo uma correspondência necessária entre ascensão social e gasto com educação<sup>54</sup>:

**Figura 3.23** – Brasil: distribuição dos gastos com educação por classes de rendimento em relação ao total das despesas correntes monetárias e não monetárias médias mensais das famílias

Itens	Despesas das famílias em %			Variação	
	1987	1996	2009	1987-1996	1996-2009
Até 2 s. m.	1,4	1,4	0,9	0,0	-35,7
De 2 a 3 s.m.	1,7	1,5	1,2	-11,8	-20,0
De 3 a 6 s.m.	7,9	2,0	1,6	-74,7	-20,0
De 6 a 10 s.m.	2,3	2,2	2,4	-4,3	9,1
De 10 a 15 s.m.	2,5	3,2	3,0	28,0	-6,2
De 15 a 25 s.m.	3,1	4,4	4,0	41,9	-9,1
Mais de 25 s.m.	3,0	4,1	2,9	36,7	-29,3
Média geral	2,3	2,7	2,5	17,4	-7,4

A “Figura 3.23 – Brasil: distribuição dos gastos com educação por classes de rendimento em relação ao total das despesas correntes monetárias e não monetárias médias mensais das famílias”, demonstra que embora a redução da pobreza absoluta tenha gerado uma ascensão social para a classe imediatamente superior, tal crescimento não foi acompanhado pelo valor gasto pelas famílias com educação. Ao invés disso, a análise comparativa dos dados ilustra ter havido um decréscimo significativo na despesa com educação de famílias que vivem com até seis salários-mínimos. No período de 1996 a 2009, as famílias cujo teto de rendimentos esbarra em dois salários-mínimos reduziram em 35,7% o gasto com educação. Entre as famílias que os proventos vão de dois a três salários-mínimos, e de três a seis salários-mínimos, este percentual de queda foi de 20%. Tal fato, associado ao número de matrículas no ensino superior privado, maciçamente composto por estudantes concludentes

54 Segundo Marcio Pochmann, “em relação às despesas com educação, registra-se que o período de estabilidade monetária terminou por interromper o padrão esperado de simultaneidade na ampliação da renda e dos gastos relativos. Todavia, isso não ocorreu no Brasil. Na fase de alta inflação somente as famílias com renda acima de 10 salários mínimos elevaram os gastos relativos a educação. Nos estratos inferiores de rendimento familiar, houve uma queda nas despesas com educação, salvo a estagnação das despesas que ocorreu nas famílias de até 2 salários mínimos mensais. (Ver figura 3.23). [...] No período de estabilidade monetária, os gastos com educação caíram para todos os estratos de renda familiar, salvo para o segmento de 6 a 10 salários mínimos. Esse diferencial se deve ao peso que os cursos privados tiveram nos distintos estratos de renda. Em função disso, percebe-se o grau de desigualdade nas despesas relacionadas à educação entre as famílias de maior e de menor renda. Em 2009, por exemplo, as famílias com uma renda mensal acima de 25 salários mínimos comprometiam 3,2 vezes mais do orçamento com educação que as famílias com renda de até 2 salários mínimos, ante um valor de 2,9 vezes em 1996”. POCHMANN, Marcio. *O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social*. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 111-113.

do ensino médio público evidencia também que o poder de compra real não acompanhou o valor absoluto do salário mínimo.<sup>55</sup>

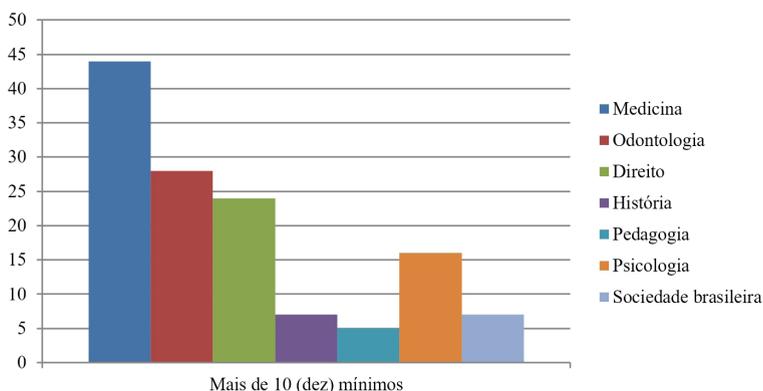
Verifica-se, portanto, que o acréscimo significativo no número de matrículas no ensino superior privado foi viabilizado através da implantação de programas de acesso e financiamento (PROUNI e FIES), acima aludidos, que possibilitaram com que estudantes de baixa renda chegassem com mais facilidade ao ensino superior particular. Os dados fornecidos pelo último Censo da Educação Superior (2015)<sup>56</sup> demonstram que em 2014, 46,1% das matrículas na ensino superior privado dependiam de algum tipo de financiamento ou bolsa, dos quais 48,1% correspondia ao FIES e 16,2 ao PROUNI. Em 2015, o número de matrículas na rede privada de ensino superior sustentado por algum tipo de financiamento ou bolsa foi de 44,4%, dos quais 49,4% são mantidos pelo FIES e 17,9% pelo PROUNI.

De acordo com Dilvo Ristoff, o aumento no número de estudantes no ensino superior em virtude das políticas públicas mencionadas, ainda não descaracteriza o ensino superior brasileiro, grosso modo, como de elite, embora seja possível constatar uma mudança no perfil do novo universitário.<sup>57</sup> Vide, a seguir, os dados referentes à renda familiar dos estudantes de graduação das instituições de ensino superior públicas, divididos por curso, até o ano de 2012, quando a Lei de Cotas ainda não havia sido implantada. O gráfico revela, ainda, o tamanho da desigualdade no acesso aos cursos mais disputados.

55 Nesse sentido, veja-se, a tabela comparativa do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) com base nos dados do Balanço Preliminar das Economias da América Latina e do Caribe da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), entre o aumento real no poder de compra e o valor absoluto do salário. Disponível em: < [http://www.dieese.org.br/anuario/AnuTrab2010/Arquivos/indicadores\\_mercadotrabalho\\_trabalhomundo\\_t106.html#](http://www.dieese.org.br/anuario/AnuTrab2010/Arquivos/indicadores_mercadotrabalho_trabalhomundo_t106.html#)>. Acesso em 01. out. 2016.

56 INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior - 2015. Brasília, 2015. Disponível em: < [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/apresentacao/2015/Apresentacao\\_Censo\\_Superior\\_2015.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/apresentacao/2015/Apresentacao_Censo_Superior_2015.pdf)>. Acesso em 07 out. 2016. p. 57.

57 Segundo aferiu o autor, "Esta expansão da educação superior observada nas últimas décadas pode sugerir à primeira vista que o Brasil já tenha atingido um sistema de educação superior de massas, nos termos preconizados por Martin Trow, ex-professor da Universidade de Berkeley. Segundo a classificação de Trow, no entanto, o Brasil continua tendo um sistema de acesso basicamente de elite. [...] Embora a expansão possa ser tida como comum às políticas para a educação superior das duas últimas décadas, fica evidente que enfáticas políticas mais recentes de inclusão dos grupos historicamente excluídos deste nível educacional começam a alterar significativamente o perfil do estudante de graduação. Observa-se na última década que um agressivo processo de democratização do campus brasileiro está em curso". RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, v. 19, n. 3, 2014. p. 726.



Fonte: INEP/MEC. Sinopses Estatísticas da Educação Superior. Brasília: INEP, 1991-2012.

Em pesquisa mais recente sobre o perfil socioeconômico dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras (IFES), a IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior,<sup>58</sup> que comparou dados estatísticos compreendidos entre os anos de 1996 e 2014, mostra exatamente esta mudança. Vide a seguir tabela de renda familiar mensal média por pessoa, em reais, segundo a área de conhecimento do curso em que se está graduando:

Área de conhecimento do curso de graduação	Número de graduandos	%	Estimativa de renda familiar per capita (Intervalo de confiança de 95%)		
			Média	Lim. Inferior	Lim. Superior
Ciências Biológicas	39.490	4,2	641,3	624,47	658,13
Ciências Agrárias	65.512	6,97	705,3**	689,88	720,72
Linguística, Letras e Artes	72.539	7,72	815,8**	795,26	836,34
Ciências Humanas	144.592	15,39	817,4	802,96	831,84
Ciências Exatas e da Terra	131.431	13,95	867,1**	850,45	883,75
Ciências da Saúde	130.431	13,88	870,1	857,69	882,51
Ciências Sociais Aplicadas	208.840	22,23	1.080,7**	1.066,50	1.094,90
Engenharias	147.133	15,66	1.085,50	1.071,18	1.099,82
Total	939.604	100	916,8**	911,34	922,26

Fonte: CEPES/IEUFU. IV Pesquisa do Perfil do Graduando das IFES – 2014.

\*\*Teste de diferença de médias, com relação à renda de classe imediatamente anterior dentro da mesma coluna, estatisticamente significativa a 5% de nível de significância.

58 ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior; FONAPRACE - Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. *IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior brasileiras – 2014*. Uberlândia, 2016. p. 16.

Já se nota, portanto, uma redução significativa, com a inserção dos dados estatísticos após a entrada em vigor da Lei de Cotas, embora o problema no acesso ao ensino superior persista, levando-se em conta a porcentagem da população de 18 a 24 anos que se encontra no ensino superior. Esta questão foi reconhecida também pelo PNE – Plano Nacional de Educação, aprovado e instituído pela Lei nº 13.005/2014. O PNE estabelece 20 metas e 254 estratégias que devem orientar a política educacional brasileira, abrangendo todos os níveis e modalidades de ensino, até 2024. Em relação à educação superior, a meta 12 prevê que se eleve a “taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público”. Indo além, a estratégia 12.9 estipula que seja ampliada a “participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei”.<sup>59</sup> Martin Trow, como mencionado brevemente alhures, considera de elite o sistema de educação superior com acesso para até 15% dos jovens de idade apropriada.<sup>60</sup> O sistema de massas, segundo a classificação do autor, seria o que permite acesso para entre 16% e 50% dos jovens de idade apropriada, podendo-se reputá-lo consolidado ao atingir-se 30%. A partir de 50%, Trow considera o sistema de acesso como universal. Os sete milhões de estudantes da graduação brasileira, embora superior à população de muitos países, representam 15,1% de taxa de escolarização líquida e 28,7% de taxa bruta. O Brasil, portanto, começa apenas a querer sair de um sistema de acesso de elite e ainda assim fortemente auxiliado pela redução da população de 18 a 24 anos no país. Para consolidar um sistema de massas o Brasil precisa pelo menos atingir a meta de 33% recentemente aprovada, no novo PNE, para o ano 2024.<sup>61</sup>

A preocupação com os índices de acesso à educação superior para as classes menos favorecidas, mesmo com a expansão de vagas e a subvenção destas através de políticas de inclusão, também é preocupante na literatura especializada. A expansão do ensino superior faria supor que o acesso a este nível de ensino aumentasse proporcionalmente para todos os grupos socioeconômicos. No entanto, tal hipótese não é necessariamente verdadeira. Apesar de a dilatação do número de vagas permita que os mais pobres e os mais ricos ampliem o seu acesso, o ingresso dos mais ricos pode crescer proporcionalmente mais do que o acesso dos mais pobres. Neste caso, a desigualdade cresce com a expansão.<sup>62</sup>

59 BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 120, 26 jun. 2012. Seção I, p. 01.

60 TROW, M. Problems in the transition from elite to mass higher education. Berkeley: Carnegie Commission on Higher Education, 1973. TROW, M. Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII. Berkeley: University of California, 2005. Disponível em: <hp://repositories.cdlib.org/WP2005-4>. Acesso em 11 out. 2016.

61 RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, v. 19, n. 3, 2014. p. 728.

62 CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf. *Desigualdade de acesso à educação superior no Brasil e o Plano Nacional de Educação*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016. p. 17. Conforme esclarece o autor, “Uma vez que a população que conclui o ensino médio e é elegível a ingressar na graduação continua a se tornar cada vez mais heterogênea (Ribeiro; Cenevita; Brito, 2015), e que o acesso à graduação no Brasil ainda encontra-se distante de atingir um nível de saturação, mesmo entre os estratos socioeconômicos mais elevados (Brito, 2014), a literatura sobre transições escolares e a hipótese da MMI conduz à expectativa

Com base no desenvolvido pelo trabalho até este ponto, é possível aferir as seguintes conclusões: (i) o Estado brasileiro, através da Constituição Federal de 1988, se incumbiu da prestação do direito à educação, embora possibilite com que tal serviço seja prestado também pela iniciativa particular; (ii) o acesso ao ensino superior tem aumentado significativamente nos últimos anos, sendo as instituições privadas as responsáveis pela maior parte da expansão do número de matrículas, das quais a maioria é subvencionada por políticas públicas do governo federal através de financiamento ou bolsa; (iii) já é notável o impacto da Lei de Cotas em relação ao perfil socioeconômico do estudante nas IES federais, embora o Brasil ainda esteja na metade do caminho para atingir as metas estipuladas pelo PNE em relação à educação superior.

## 5. Propostas legislativas e fundamentos jurídicos para a cobrança de mensalidade nas universidades públicas

Atualmente tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado nº 782/2015, de autoria do Senador Marcelo Crivella, que é a principal proposição legislativa a respeito da cobrança de mensalidade em universidades públicas. A proposta é de que os estudantes de instituições de ensino superior cuja renda familiar seja superior a 30 salários mínimos paguem anuidades correspondentes à média do custo per capita dos alunos matriculados no mesmo curso.

A ideia do Senador Marcelo Crivella (PRB-RJ), segundo informa a justificativa que acompanha o PLS 782/2015, é que, com base no princípio da igualdade material e no objetivo fundamental da República de erradicação das desigualdades sociais, deve-se cobrar anuidade do estudante de ensino superior de IES pública, desde que sua renda familiar seja, comprovadamente, superior a trinta salários mínimos (R\$ 28.110,00, na vigência da Lei nº 13.152/2015). Segundo o Senador, a medida se coaduna com o princípio constitucional de garantia de acesso e permanência na escola, visando minimizar o que ele denomina de “privilégios de origem”. De acordo com a justificativa, em 2004 20% dos estudantes do ensino superior da rede pública pertenciam à parcela mais rica da população, sendo que, passados 10 anos, a porcentagem do grupo subiu para 36,4%. Doutro lado, a proporção de estudantes pertencentes ao quinto mais pobre da população matriculados em IES públicas, com renda

---

de que ainda não tenha ocorrido, mesmo num período mais recente, uma redução das desigualdades no acesso à educação superior brasileira. Mesmo quando consideramos os dados mais atualizados disponíveis, relativos à Pnad de 2014, constata-se que o acesso à graduação continua ainda longe da universalização para qualquer estrato populacional considerado” (p. 17-18). A hipótese da desigualdade maximamente mantida (MMI) foi elaborada por Raftery e Hout, após pesquisa sobre ampliação dos sistemas de ensino e o efeito na redução das desigualdades realizada por Shavit e Blossfeld. Segundo estes autores, após a coleta de dados de treze países, mesmo com a expansão do número de vagas, em onze deles a desigualdade socioeconômica manteve-se constante ou ampliou-se. RAFTERY, A.; HOUT, M. Maximally maintained inequality: expansion, reform, and opportunity in Irish education, 1921-75. *Sociology of Education*. Albany, v. 66, n. 1, p. 41-62, 1993; SHAVIT, Yossi; BLOSSFELD, Hans-Peter. *Persistent inequalities: A comparative study of educational attainment in thirteen countries*. Boulder. CO: Westview, 1993.

per capita média de R\$ 192, nos termos da justificativa, era de 1,2% em 2004, chegando aos 7,6% em 2014.

A justificativa do PLS nº 782/2015 argumenta, também, que os recursos obtidos pela taxação pretendida possam estancar a redução de recursos por que vem passando as universidades e institutos federais. Para atender ao inciso I do art. 206 da Constituição Federal (igualdade de condições para o acesso e permanência na escola) e aos princípios contidos no art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996), seria necessário existir igualdade de oportunidades para acesso ao ensino superior público para todos os estudantes, de modo que a desigualdade financeira é a razão básica da exclusão dos mais pobres ao ensino universitário.

Existe, entretanto, uma barreira jurídica intransponível, ao menos por enquanto, no que diz respeito à possibilidade de cobrança de mensalidades em universidades públicas. O inciso IV do artigo 206 da Constituição Federal prescreve que a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” é um dos princípios através dos quais deve ser prestado o serviço público de educação no Brasil. Assim, ainda que o PLS nº 782/2015 possa servir para conferir maior efetividade ao princípio da igualdade material, é inegável que tal alteração legislativa está absolutamente vedada pela Constituição por enquanto.

Por outro lado, também existem propostas para flexibilizar a gratuidade no ensino superior público que alteram diretamente o texto constitucional. Em 2016 a Câmara dos Deputados aprovou em primeiro turno Proposta de Emenda à Constituição para, reformando o texto do art. 206, possibilitar que as instituições públicas de ensino superior possam cobrar mensalidades em pós-graduações lato sensu. A PEC nº 395/2014, de autoria do Deputado Alex Canziani (PTB/PR), alterava justamente o inciso IV do art. 206, que, caso promulgada, terá a seguinte redação: “[...] gratuidade no ensino público nos estabelecimentos oficiais de educação básica e, na educação superior, para os cursos regulares de graduação, mestrado e doutorado”.

Neste caso, a justificativa da PEC objetivou excluir a gratuidade em estabelecimentos oficiais para as atividades de extensão caracterizadas como cursos de treinamento e aperfeiçoamento, e os cursos de especialização. Segundo o Deputado Alex Canziani, tais modalidades de ensino geralmente se dirigem a públicos restritos, preponderantemente profissionais, sendo certo que sua cobrança constituiria importante fonte de receita própria para as instituições oficiais.

A PEC nº 395/2014, todavia, foi rejeitada em segundo turno na Câmara dos Deputados em março de 2017. Ainda que tenha havido ampla maioria favorável (304 votos a favor da cobrança e 139 contrários), a Proposta não foi aprovada porque o art. 60, §2º da Constituição Federal determina que as propostas de emendas devem ser aprovadas por três quintos dos membros de cada casa legislativa – o que, no caso da Câmara, significa 308 deputados.<sup>63</sup> Assim, muito embora essa PEC tenha sido rejeitada, a estreita margem faltante

---

63 *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Art. 60. § 2º. A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

para a aprovação apenas aumenta o debate acerca da instituição de cobrança de mensalidade em universidades públicas.

Lembre-se, nesse ponto, que um dos principais objetivos do serviço público de ensino superior<sup>64</sup> é o de possibilitar o acesso a universidades a membros das classes mais baixas da população, que não possuem condições financeiras de custear cursos nas universidades particulares. Ainda que, no atual cenário econômico e financeiro, não seja possível ofertar gratuitamente esse serviço a *todos* os cidadãos, é louvável a tarefa do Estado de buscar estendê-lo ao maior número de usuários possível. Todavia, diferentemente do que em regra ocorre no ensino fundamental e médio, as universidades públicas não são objeto de interesse apenas daquelas pessoas que não possuem renda suficiente para pagar o ensino na rede privada. Pelo contrário: em razão da histórica excelência dessas instituições, seus processos seletivos são disputadíssimos – e por pessoas de todas as classes sociais. Nessa disputa, é natural que acabe sendo vencedor os concorrentes que possuíram a melhor preparação escolar durante a infância e a juventude. Ou seja: de modo geral, os mais aptos a acessar a universidade pública no método tradicional de ingresso são aqueles que tiveram seu histórico escolar construído em boas (e custosas) escolas particulares.

É bem verdade que o sistema de políticas afirmativas de cotas para alunos de escolas públicas visa a diminuir essa discrepância. No entanto, este é apenas um remédio pontual para uma patologia profundamente enraizada na sociedade brasileira. Como demonstram os dados analisados acima, ainda que o sistema de cotas esteja ajudando a alterar o perfil do estudante universitário brasileiro, reformas estruturais devem ser empreendidas. E ademais apenas 50% das vagas nas universidades federais são destinadas ao sistema de cotas. Ou seja, metade dos universitários continuam ingressando no ensino superior público pelo método tradicional (e mais excludente).

Nesse sentido, o problema ao qual aqui se está aludindo – a falta de *justiça social* no sistema de gratuidade absoluta nas universidades públicas – é mais facilmente percebido através de dados concretos.

No ano de 2016, no vestibular para a Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo – o mais concorrido do país –, 42% dos aprovados pertenciam a camada dos 20% mais ricos da população brasileira,<sup>65</sup> sendo que 22,7% declararam ter renda mensal familiar acima de 20 salários mínimos.<sup>66</sup> Em 2014, a disparidade era ainda maior: pertenciam aos

64 Diz-se, nesse caso, que este é *um dos principais objetivos*, pois, evidentemente, não é o único. Também parece existir um interesse público de que o Estado forneça esse serviço de modo adequado para que haja no país profissionais e pesquisadores de qualidade, que contribuem, dentro da academia e do universo da pesquisa, para o desenvolvimento social, econômico, político e cultural da nação. Pode-se citar, ainda, como mais um exemplo do interesse público na manutenção de universidades pelo Estado, o relevante papel de inserção social realizados pelos acadêmicos em projetos extensionistas, que colocam o seu conhecimento técnico e especializado à serviço da população necessitada.

65 Cf. “*Medicina da USP tem 42% de novatos com renda familiar acima de R\$ 10 mil*”. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/06/medicina-da-usp-tem-42-de-novatos-com-renda-familiar-acima-de-r-10-mil.html>>. Acesso em 26 de fevereiro de 2016.

66 Cf. “*Projeto prevê que mais ricos paguem para frequentar universidade pública*”. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/vida-e-estilo/educacao/noticia/2016/02/projeto-preve-que-mais-ricos-paguem-para-frequentar-universidade-publica-4966327.html>>. Acesso em 26 de fevereiro de 2016.

20% mais ricos do Brasil cerca de 50% dos aprovados em toda a USP.<sup>67</sup> Na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 31,35% dos aprovados no vestibular de 2014 declararam possuir renda mensal superior a 10 salários, sendo que, no país, apenas 9,6% da população ostenta essa posição.<sup>68</sup> Esses são apenas alguns exemplos ilustrativos do cenário de disparidade (em matéria econômica) que caracteriza a relação entre os estudantes de universidades públicas e a população brasileira em geral.

Por óbvio nenhuma proposta legislativa pretende que as universidades públicas barrem por completo o acesso das pessoas com boas condições financeiras. O que espanta e preocupa, porém, é a diferença caracterizada entre a realidade econômica encontrável dentro das universidades e a vivenciada na sociedade civil brasileira. Assim, mais do que se preocupar com o meio de acesso às universidades públicas (que fique claro: tema relevantíssimo, que merece estudos aprofundados e específicos, mas que apenas não é o objeto central deste trabalho), esta pesquisa tem o condão de identificar as injustiças perpetradas em um sistema que estende a gratuidade a todos os estudantes, independentemente de suas condições socioeconômicas.

Afinal, a “gratuidade” das universidades públicas é custeada com impostos cobrados de toda a população nacional. E os valores despendidos para o custeio dessas instituições de ensino são bastante vultosos. Tome-se como exemplo o caso da Universidade Federal do Paraná. No Orçamento Anual de 2016, a União Federal destinou R\$1.276.873.031,00 (um bilhão, duzentos e setenta e seis milhões, oitocentos e setenta e três mil e trinta e um reais) para a UFPR.<sup>69</sup> É um pouco menos do que todo o orçamento destinado à educação na cidade de Curitiba para o mesmo ano (cerca de R\$1,4 bilhão).<sup>70</sup> Dividindo aquele valor pelo número total de alunos da UFPR (27.404 em 2015)<sup>71</sup>, tem-se que, na média, cada aluno custa o equivalente a R\$3.882,86 por mês.

Para um sistema de serviço público que se pretende socialmente inclusivo, esse cenário é bastante contraditório. Com efeito, a maior parte da população brasileira, que não tem condições financeiras para acessar o ensino superior privado ou para garantir para seus filhos uma formação educacional com qualidade correspondente a da rede de ensino particular, financia a gratuidade de um sistema educacional que, em sua grande maioria, beneficia uma camada da população que não necessitaria dessa regalia, operando uma *distribuição de renda inversa*: tira-se de quem tem menos, para se dar a quem tem mais.

67 Cf. “Metade dos calouros da USP está entre os 20% mais ricos do Brasil”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2014/11/1545237-metade-dos-calouros-da-usp-esta-entre-os-20-mais-ricos-do-brasil.shtml>>. Acesso em 26 de fevereiro de 2016.

68 Cf. “Projeto prevê que mais ricos paguem para frequentar universidade pública”. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/vida-e-estilo/educacao/noticia/2016/02/projeto-preve-que-mais-ricos-paguem-para-frequentar-universidade-publica-4966327.html>>. Acesso em 26 de fevereiro de 2016.

69 Cf. <<http://www.congressonacional.leg.br/portal/docs/PLOA-2016-volumesconsolidados.pdf>>. p. 2321. Acesso em 26 de fevereiro de 2016.

70 Cf. “Prefeitura de Curitiba conta com orçamento de 8,3 bi em 2016”. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/prefeitura-de-curitiba-counta-com-orcamento-de-83-bi-em-2016-8uq43j7erbk2mhubr-tkxepcsc>>. Acesso em 26 de fevereiro de 2016.

71 Cf. <<http://ruf.folha.uol.com.br/2015/perfil/universidade-federal-do-parana-ufpr-571.shtml>>. Acesso em 26 de fevereiro de 2016.

Nesse ponto se percebe que as contribuições trazidas pelo regime de cotas pouco influenciam nesse aspecto da discussão ora apresentada. O fundamento apresentado pelos parlamentares para instituir a cobrança de mensalidade nas universidades públicas não reside especialmente na dificuldade de acesso das pessoas de baixa renda. Essa é apenas uma das causas do problema que se pretende combater: a incoerência jurídica de uma Administração Pública que, embora inserida na lógica do Estado Social de Direito, direciona recursos financeiros cobrados de uma população majoritariamente carente para o custeio de um serviço público prestado (não apenas, mas predominantemente) para pessoas com boas condições financeiras.

## **6. Os benefícios e os malefícios que podem ser causados a partir da cobrança de mensalidade nas universidades públicas**

Como visto no tópico 3, os postulados do Estado Social de Direito permitem que a Administração Pública, em uma exceção ao princípio da universalidade, restrinja a prestação de determinados serviços públicos para apenas algumas faixas da população, quando se objetivar atender, assim, o princípio da igualdade material. Essa seria, pois, a justificativa jurídica apta a permitir a cobrança de mensalidades em universidades públicas para algumas parcelas dos estudantes (no caso, estar-se-ia restringindo a universalidade da gratuidade, como explicado acima).

No tópico 4, no entanto, demonstrou-se que, com as políticas de inclusão social promovidas pelo governo federal nos últimos anos, o número de estudos de baixa renda em universidades pública tem aumentado cada vez mais, o que faria com que a cobrança de mensalidade talvez pudesse se tornar desnecessária.

Como se vê, ainda que juridicamente possível – no plano abstrato, uma vez que, na prática, isso requeria uma alteração constitucional – não se pode afirmar que a cobrança de mensalidade em universidades públicas acarretará apenas efeitos positivos ou apenas efeitos negativos. Assim, insta-se, agora, analisar, ainda que brevemente, quais as prováveis consequências (benéficas e pejorativas) que poderiam advir da instituição de cobrança de mensalidades em universidades públicas.

Do ponto de vista teórico e jurídico, a cobrança de mensalidades em universidades pública parece ser positiva por atender aos preceitos fundamentais de um Estado Social de Direito. Isto é, não permitir que a totalidade da população (no caso Brasil, majoritariamente formada por pessoas de baixa renda) custeie o ensino superior de estudantes com renda mensal familiar alta. Com isso, estaria sendo combatida a “distribuição de renda inversa” aludida anteriormente.

Ademais, ainda que a cobrança de mensalidade não seja suficiente para, por si só, arrecadar verba para garantir a manutenção da universidade, poderia se caracterizar como um interessante meio de aumentar a receita das universidades públicas, sobretudo em tempos de austeridade fiscal.

Existem, por outro lado, objeções no sentido de demonstrar os possíveis malefícios que seriam causados a partir da cobrança de mensalidades em universidades públicas.

O primeiro argumento assenta-se na mudança no perfil do estudante do ensino superior após a entrada em vigor da Lei de Cotas em 2012, como abordado mais detalhadamente no tópico 4. Agora, com a reserva de 50% das vagas das IES federais a alunos oriundos de escola pública, das quais metade fica reservada para estudantes oriundos de família com renda igual ou inferior a 1,5 salários-mínimos per capita; sendo a outra metade preenchida, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE. Desse modo, embora a outra metade das vagas nas IFES se destine ao sistema universal de acesso, preenchido desigualmente por todas as camadas sociais, verificou-se que o número de estudantes de baixa renda tem aumentado significativamente nos últimos anos. Vê-se, assim, que houve uma consequente diminuição no número de estudantes de classe alta, antes muito mais expressivo.

Outra questão que se impõem para verificar a viabilidade dessas propostas é a de precisar qual faixa de renda familiar seria alvo da tributação pretendida. O Projeto de Lei do então Senador Marcelo Crivella, estipula que seja cobrada anuidade do estudante cuja renda familiar mensal supere 30 salários mínimos, um total de R\$ 28.110,00. A justificativa do PLS nº 782/2015 não fundamenta a escolha deste valor, no entanto. Segundo o critério de classificação das classes sociais no Brasil por faixas de salário-mínimo, estipulada pelo IBGE, considera-se de classe A as famílias cuja renda mensal supere os 20 salários-mínimos (R\$ 18.740,00).

Por esse motivo, a escolha do critério a ser adotado para a cobrança parece ainda demandar um estudo mais profundo sobre a própria composição em geral da renda familiar dos estudantes, de modo que, caso venha a ocorrer, dê-se de maneira efetiva. Afinal, caso a cifra arbitrada venha a alcançar estudantes de classe média, é provável que estes não tenham condições de pagar a anuidade nos moldes estipulados (o valor da anuidade previsto no PLS seria da média do custo *per capita* dos alunos matriculados no mesmo curso), emigrando para o ensino superior privado ou até mesmo abandonando o estudo universitário. Neste último cenário, os ricos continuariam a frequentar o ensino superior público, sendo provável a ocorrência de um êxodo dos estudantes de classe média para as instituições particulares.

Há que se analisar, também, as possíveis situações que a cobrança de mensalidade ou anuidade gerará dentro da universidade, em especial as entre os estudantes, os servidores e os professores. Nesse sentido, pode-se suspeitar que os estudantes pagantes reivindicariam mais benesses e atenções, seja no âmbito administrativo de sua faculdade ou departamento, seja no aspecto metodológico-dogmático, como ocorre nas instituições particulares. O servidor público da área administrativa da IES trataria ambas as novas categorias de universitário (pagante e não pagante) da mesma forma? As solicitações de ambos seriam atendidas com a mesma atenção e no mesmo lapso de tempo?

Além disso, professores teriam de atender às demandas dos alunos mensalistas, ainda que viessem a alterar a metodologia adotada? Neste aspecto, vê-se que há um cenário

que, por vezes, já ocorre no ensino superior público gratuito por parte dos egressos de colégios particulares e que tende a se ampliar na hipótese de instituição da cobrança, que reforçará a ânsia pelo retorno do serviço, vez que pago. Tais reivindicações viriam a ir de encontro à autonomia didático-científica resguardada pela Constituição Federal no *caput* do artigo 207.

E poderia se questionar ainda: a tríade “ensino, pesquisa e extensão”, igualmente prevista no *caput* do artigo 207 da Constituição Federal seria afetada pelo sistema misto de alunos pagantes e não pagantes em alguma medida? Os alunos pagantes seriam atraídos para as atividades de extensão universitária, processo educativo, cultural e científico que articula o ensino e a pesquisa para viabilizar a relação transformadora entre universidade e sociedade? Estas questões afetam diretamente o modelo de universidade traçado pela Constituição Federal e a sociedade como um todo, que, nesta conjectura, seria afetada por um eventual desinteresse de estudantes de classe alta em participar e promover atividades num seio social que lhe é, em larga medida, estranho. Estas consequências antevistas afetariam outras características que marcam o espaço universitário, como o espírito público, a participação acadêmica na comunidade, os eventos e debates promovidos em parceria com entidades populares e movimentos sociais.

Evidentemente, todas essas perguntas são difíceis – senão impossíveis – de serem respondidas no plano teórico, mas o desenvolvimento de um espírito consumerista nos estudantes universitários (que deixariam de ser *usuários de serviços públicos* para se tornarem *clientes do Estado*)<sup>72</sup> poderia prejudicar o papel emancipador das Universidades Públicas, as quais, atualmente, são imbuídas de um caráter solidário para com a população que as sustenta, sendo consideradas centros de promoção do desenvolvimento social da nação.

Estas conjecturas negativas não são previstas pelos defensores da instituição da cobrança de mensalidade e nem queridas pelos contrários. De todo modo, este amplo espectro de possibilidades, positivas e negativas, há de ser analisado de forma prudente pois está se tratando não somente do ensino superior público, mas da releitura da gratuidade de determinado serviço público, tema afeto a todos os cidadãos.

## 7. Conclusão

A cobrança – ou o aumento dela – pela prestação de determinados serviços públicos é tema que corriqueiramente pode ser visto como pauta em noticiários, fazendo com que debates sobre o assunto agitem a sociedade e o Congresso Nacional. Nos dias que correm, o assunto toma especial importância dada à discussão sobre reforma tributária, austeridade fiscal e a busca por fontes alternativas de receita de modo a estancar o déficit público. No caso específico do direito à educação, muito embora o acesso não seja monopolizado pelo Estado,

72 Sobre as implicações das distinções entre usuário-cidadão e consumidor-cliente de serviços públicos, Cf. HACHEM, Daniel Wunder; FARIA, Luzardo. A proteção jurídica do usuário de serviço público entre o Direito Administrativo e o Código de Defesa do Consumidor: a necessidade de uma filtragem constitucional. *Revista de Direito Brasileira*, São Paulo, v. 15, n. 6, p. 311-336, set./dez. 2016. p. 317-320.

coexistindo instituições públicas e privadas, viu-se que há um óbice constitucional para que se implante a cobrança pelo serviço prestado em estabelecimentos oficiais de ensino.

A possibilidade de instituir mensalidades ou anuidades no ensino superior público, como expendido na primeira parte deste trabalho, almeja dar efetividade à igualdade em seu aspecto material, propondo uma releitura dos princípios da universalidade e da gratuidade, que regem os serviços públicos. Nesse sentido, a universalidade e a gratuidade poderiam ser revistas desde que constatado que a prestação do serviço de modo indistinto não estaria albergando todo o coletivo, mas em grande medida os mais abastados, como é o caso do ensino superior público brasileiro. Com isso, viu-se que, ao contrário do que imagina a maior parte dos defensores das cláusulas do Estado Social de Direito, a gratuidade de um serviço público não significa automaticamente a promoção do desenvolvimento social sustentável, motivo pelo qual defender sua restrição em determinados casos não é necessariamente uma pauta liberal, de quem apenas está advogando pela redução do aparelho estatal.

Viu-se também, porém, que após a entrada em vigor da Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas), 50% das vagas nas instituições federais de educação superior foram reservadas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, o que já vem mudando significativamente o perfil do estudante de graduação das IES públicas federais, muito embora o problema na universalização do acesso ainda esteja pendente. Os dados estatísticos do perfil do estudante de graduação, neste particular, tem um importante papel para que se verifique a real situação do graduando de IES pública e se construa uma política pública de acesso ao ambiente universitário mais inclusiva, republicana e democrática.

A barreira jurídica para a instituição da cobrança é transponível através de emenda à Constituição, fato que, aliado às exposições iniciais sobre o princípio da igualdade material, faz com que a cobrança de mensalidade seja, nesse aspecto, juridicamente compatível com os ditames do ordenamento jurídico brasileiro. Para além disso, entretanto, a decisão sobre a instituição ou não da cobrança de mensalidade em universidades públicas possui natureza essencialmente política, sendo necessário, para tanto, realizar uma análise (subjéctiva) das vantagens e desvantagens advindas dessa medida, de modo que não se desfigure o desenho e o papel das universidades públicas, previsto no texto constitucional, nem se construa um espaço para uma minoria favorecida materialmente.

## 8. Referências

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior; FONAPRACE - Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. *IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior brasileiras – 2014*. Uberlândia, 2016.

ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. 14. tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

BALBÍN, Carlos F. Un Derecho Administrativo para la inclusión social. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 58, p. 33-59, out./dez. 2014.

CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf. *Desigualdade de acesso à educação superior no Brasil e o Plano Nacional de Educação*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

CORD, Louise; GENONI, Maria Eugenia; RODRIGUEZ CASTELLAN, Carlos. *Shared Prosperity and Poverty Eradication in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank, 2015.

DWORKIN, Ronald. *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

FARIA, Luzardo. A suspensão do fornecimento de serviço público essencial por inadimplemento do usuário: o interesse público entre eficiência e dignidade. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Cláudia (Coords.). *Eficiência e Ética na Administração Pública*. Curitiba: Editora Íthala, 2015.

GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica da Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O serviço público e a Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

GUIMARÃES, Guilherme Cintra. O direito administrativo e a reforma do aparelho do Estado: uma visão autopoietica. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). *O novo direito administrativo brasileiro: o Estado, as agências e o terceiro setor*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder; FARIA, Luzardo. A proteção jurídica do usuário de serviço público entre o Direito Administrativo e o Código de Defesa do Consumidor: a necessidade de uma filtragem constitucional. *Revista de Direito Brasileira*, São Paulo, v. 15, n. 6, p. 311-336, set./dez. 2016.

HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da Educação Superior - 2015*. Brasília, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. 22. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2013.

POCHMANN, Marcio. *O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social*. São Paulo: Boitempo, 2014.

RAFTERY, A.; HOUT, M. Maximally maintained inequality: expansion, reform, and opportunity in Irish education, 1921-75. *Sociology of Education*, Albany, v. 66, n. 1, p. 41-62, 1993.

RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, v. 19, n. 3, 2014.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, n. 2, p. 31-62, maio/ago. 2015.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social*. Curitiba: Íthala, 2016.

SCHIRATO, Vitor Rhein. *Livre iniciativa nos serviços públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SEMESP – Sindicato das mantenedoras de ensino superior. *Mapa do Ensino Superior no Brasil – 2015*.

SHAVIT, Yossi; BLOSSFELD, Hans-Peter. *Persistent inequalities: A comparative study of educational attainment in thirteen countries*. Boulder. CO: Westview, 1993.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 5. ed. 6. tir. São Paulo: Malheiros, 2010.

TROW, M. *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Berkeley: Carnegie Commission on Higher Education, 1973.

TROW, M. *Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII*. Berkeley: University of California, 2005.

VALLE, Rodrigo Castaneda; NORMANDEAU, Simon; GONZALEZ, Gara Rojas. *Education at a glance interim report: update of employment and educational attainment indicators*. Paris: OCDE, 2015.

VALLE, Vivian Lima López. Serviço público, desenvolvimento econômico e a nova contratualização da Administração Pública: o desafio na satisfação dos direitos fundamentais. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel (Coords.). *Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental: Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

# Programas de assistência social prestados pelo Estado: promoção da igualdade ou estímulo à dependência?

**ANA CRISTINA AGUILAR VIANA**

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná.  
Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.  
Especialista em Sociologia Política pela Universidade Federal do Paraná.  
Advogada

**RENNAN GUSTAVO ZIEMER DA COSTA**

Mestre em Direito do Estado na Universidade Federal do Paraná.  
Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.  
Servidor do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Considerações históricas acerca do Estado Social e da Assistência Social no Brasil; 3. Assistência social no centro do debate: contextualização e definição; 4. A assistência social entre a igualdade e dependência; 5. Programas de assistência social no Brasil; 6. Conclusões; 7. Referências.

## 1. Introdução

A virtude soberana de uma sociedade política está atrelada ao seu caráter igualitário.<sup>1</sup> Com essas palavras, Ronald Dworkin expressa seu posicionamento sobre a igualdade. Jean-Jacques Rousseau, ao seu turno, em seu *Discurso sobre a origem da desigualdade*, pronunciou ser manifestamente contra a lei da natureza que um punhado de pessoas nade no supérfluo, enquanto à multidão esfomeada falte o necessário.<sup>2</sup> Com efeito, o princípio da igualdade se apresenta como um relevante instrumento na interpretação das escolhas políticas e do ordenamento jurídico vigente.

---

1 DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. IX.  
2 ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem da desigualdade*. Tradução: Maria Lacerda de Moura. Ed: Ridiendo Castigat Moraes. Versão para eBook. Disponível em: <<http://ww1.ebooksbrasil.com>>. Acesso em: 23 fev. 2017. p. 41.

Uma das maneiras notoriamente conhecidas na busca da diminuição da desigualdade é mediante a intervenção estatal, incluindo-se aí os programas de assistência social. Todavia, enquanto uns defendem a indução de programas não contributivos pelo Estado, outros tecem duras críticas, pois partem da perspectiva que eles induzem à acomodação daqueles que recebem o benefício. Embora não se possa trazer uma solução para esse impasse, é perceptível que ele tem como pano de fundo diferenças ideológicas que alicerçam os posicionamentos sobre o tema. O cerne do debate transpassa pela questão Estado Mínimo *versus* Estado Social, bem como liberdade *versus* igualdade. Entende-se que a evolução histórica sobre o tema tem o condão de auxiliar na compreensão da inserção da assistência social enquanto direito, assim como revelar o porquê da sua existência. Por outro lado, a pertinência ou não dos programas de assistência social pode ser examinada mediante sua inserção em modelos teóricos que tratam da igualdade e liberdade e o encaixe desses no ordenamento jurídico.

Assim, pretende-se expor os fundamentos teóricos daqueles que, com base na igualdade, são contrários à promoção de programas assistenciais, bem como daqueles que, com mesmo alicerce, são favoráveis. A partir daí, analisam-se alguns programas de assistência social brasileiros: o Programa Bolsa Família (PBF), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

## 2. Considerações históricas acerca do Estado Social e da Assistência Social no Brasil

A emergência do Estado de Direito foi caracterizada pela garantia dos direitos de liberdade ou defesa,<sup>3</sup> sem que houvesse preocupações com questões sociais. O Estado Liberal foi marcado pela figura do Estado Mínimo, segundo o qual a atuação estatal se faria presente somente em momentos de necessidade, para garantia da paz e segurança.<sup>4</sup> Nesse ambiente, não havia espaço para a proteção a direitos sociais. Ao contrário, a meritocracia instituída pela doutrina utilitarista-economicista norte-americana pugnava pela não intervenção estatal.<sup>5</sup> Os serviços públicos, por sua vez, resumiam-se em atividades que não eram potencialmente lucrativas, como o saneamento básico e a iluminação pública.<sup>6</sup>

A partir do final do século XIX, surgiu na Europa e nos Estados Unidos a “Charity Organization Society”, fundada na lógica liberal de que o mercado seria o principal agente de combate à pobreza e não o Estado. Para tanto, pregava que o trabalho assalariado era a única forma de “reabilitação” para os pobres, vez que eles seriam os causadores da própria misé-

3 SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 395.

4 CLÈVE, Clèmerson Merlin. Para uma dogmática constitucional emancipatória. In: \_\_\_\_\_. *Para uma dogmática constitucional emancipatória*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 33-34.

5 GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 25.

6 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Regime jurídico do serviço público: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social*. Curitiba, 2009. 214 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp143672.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2016. p. 3-4.

ria.<sup>7</sup> Posteriormente, nas primeiras décadas do século XX, observa-se a transição do Estado Liberal para o Estado Social, que introduz o atributo interventor estatal à sociedade. Neste contexto, o Estado passa gradativamente a assumir tarefas como a prestação de novos serviços públicos, caracterizando o denominado *Welfare State*. Em troca de padrões mínimos de vida, os trabalhadores, que estavam insatisfeitos com sua situação econômica, tacitamente aceitaram este “acordo”, passando a tolerar a lógica dos lucros do mercado. Assim, grupos de tendência socialista passaram a conviver com o capitalismo como modo de produção. O embate se deslocou para a questão da redistribuição da riqueza com a intervenção do Estado quando necessária para se atingir o pleno emprego. Esta lógica, inspirada no keynesianismo, buscava conciliar interesses do proletariado e dos capitalistas.<sup>8</sup>

Fator relevante na emergência do *Welfare State* foi a Crise de 1929 desencadeada nos Estados Unidos. Dentre as diversas causas da Grande Depressão estão a recuperação da economia da Inglaterra e França no pós-Primeira Guerra Mundial, a existência de grandes estoques acumulados de cereais sem a respectiva demanda de consumo, um mercado interno fraco em decorrência dos baixos salários dos trabalhadores e uma especulação desenfreada nos mercados de ações. O Produto Nacional Bruto dos Estados Unidos caiu 46% entre 1929 e 1933, a produção industrial 50%, enquanto a de equipamentos ficou 75% menor. O desemprego atingiu 25% da força de trabalho, os rendimentos totais pelo trabalho caíram de 53 para 31,5 bilhões de dólares por ano.<sup>9</sup>

A pressão exercida pela população desempregada e empresários falidos possibilitou a superação da política econômica extremamente liberal vigente, com a implantação do *New Deal* pelo presidente Franklin Delano Roosevelt. Este programa de governo era baseado na intervenção estatal no processo produtivo, realização de grandes obras públicas, implementação de imposto progressivo sobre grandes rendas, limitação da jornada de trabalho, instituição do salário mínimo, criação do seguro desemprego e programas sociais, incentivo às exportações, entre outros. Esta política possibilitou a geração de empregos e retomada da produção e do consumo. Por outro lado, gerou inflação e extremo endividamento público, que apenas começou a se reverter no pós-Segunda Guerra com a obtenção dos primeiros superávits fiscais após a crise. O *New Deal* permitiu, portanto, a criação de vários programas sociais, superando o liberalismo até então imperante.<sup>10</sup>

No campo das ciências sociais, Marta Arretche esclarece que a origem e o desenvolvimento do Estado de Bem-estar Social são vistos de formas diferentes a depender do

7 PEREIRA, Potyara A. P. Serviço social: um *enfant terrible* na institucionalidade burguesa? *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 127, p. 413-429, set./dez. 2016. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.078>>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 415.

8 OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Trad.: Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 372-376.

9 MADUREIRA, Eduardo Miguel Prata. Da Grande Depressão ao *Welfare State*: mudanças no conceito de desenvolvimento econômico. *Thêma et Scientia*, Cascavel v. 1, 2011. Disponível em: <<http://www.themaetscientia.com/edicao/1>>. Acesso em: 11 fev. 2017. p. 5-8.

10 MADUREIRA, Eduardo Miguel Prata. Da Grande Depressão ao *Welfare State*: mudanças no conceito de desenvolvimento econômico. *Thêma et Scientia*, Cascavel v. 1, 2011. Disponível em: <<http://www.themaetscientia.com/edicao/1>>. Acesso em: 11 fev. 2017. p. 8-10.

autor que os examina, o que, segundo sua advertência, causa impacto na identificação de hipóteses de trabalho sobre a proteção social. De forma geral, enquanto alguns conferem à natureza econômica a importância da emergência da proteção social, relacionando, assim à modernização e industrialização, outros acreditam que a proteção social é resultado de conflitos e decisões políticas.<sup>11</sup>

Aqueles que se enquadram na primeira, sustentam que o *welfare state* se apresenta como o resultado das vicissitudes operadas no século XIX, tanto no que tange à industrialização, quanto ao modo capitalista de produção. Para Richard Titmuss, o Estado de Bem-estar decorre da complexidade da divisão social do trabalho resultante do processo de industrialização. Ele diz que o processo histórico e dominante que acarretou nos programas sociais tem relação intrínseca com as demandas criadas pelas sociedades, como a aposentadoria e habitação.<sup>12</sup> Já Thomas H. Marshall destaca que tanto a origem, quanto o desenvolvimento do Estado de Bem-estar são decorrentes da evolução natural da ordem social, tendo nascido em um mundo de austeridade, cujas restrições ao mercado ofereciam uma base para uma sociedade comprometida com uma participação justa e distribuição de renda.<sup>13</sup>

Por outro lado, os teóricos tratados por Arretche, da segunda corrente, partem da premissa que o Estado de Bem-estar social é, na verdade, uma resposta às necessidades do sistema capitalista. Segundo a leitura da autora, para James O'Connor as despesas do sistema servem para garantir a acumulação, bem como corrigir os efeitos dela, o que se dá por meio das questões sociais.<sup>14</sup> Quer dizer, a despesa social é condição da acumulação de capital, sendo indispensável para o consumo e desenvolvimento privados. A atividade privada acarreta em despesa estatal em decorrência do suprimento das demandas sociais, razão pela qual ele diz que as despesas estatais servem, em verdade, para legitimação do capital, pois trazem o aumento da produtividade.

Ao seu turno, Claus Offe relaciona o processo de acumulação do capital com as funções estatais. Para Offe, o Estado de Bem-estar corresponde em uma mudança funcional da evolução da sociedade capitalista, decorrente do seu próprio desenvolvimento, constituindo-se como formas de compensação das desigualdades.<sup>15</sup> Logo, para Offe os “padrões ideológicos não são apenas ausentes, mas eles seriam inaplicáveis mesmo se existissem, porque a margem para políticas alternativas ‘viáveis’ é muito pequena para permitir escolhas baseadas em princípios”.<sup>16</sup>

Trata-se de recorte relevante para evidenciar que a incorporação de programas sociais é vista, em grande medida, como algo inevitável ao próprio sistema capitalista, indepen-

11 ARRETCHÉ, Marta T. S. *Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas*. Disponível em: <xa.yimg.com/kq/groups/25228238/608444617/name/arretche\_1996\_BIB.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.

12 TITMUSS, Richard. M. *The Role of Redistribution in Social Policy*. Disponível em: <http://137.200.4.10/policy/docs/ssb/v28n6/v28n6p14.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.

13 MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967, p. 200.

14 ARRETCHÉ, Marta T. S. *Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas*. Disponível em: <xa.yimg.com/kq/groups/25228238/608444617/name/arretche\_1996\_BIB.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.

15 OFFE, Claus. *Advanced Capitalism and the Welfare State. Politics and Society*, 1972, vol. 4, p. 483.

16 OFFE, Claus. *Advanced Capitalism and the Welfare State. Politics and Society*, 1972, vol. 4, p. 484.

dente de premissas ideológicas. Nada obstante, a partir de meados dos anos 70, emergiu a crise da produção/exploração, que marcou o declínio do *welfare state* com a mudança da política econômica adotada por Reagan nos Estados Unidos e Thatcher no Reino Unido.<sup>17</sup> Nas palavras de Emerson Gabardo, “Nada mais típico do capitalismo liberal do que se apropriar dos benefícios [na bonança] e distribuir os prejuízos [na recessão]”.<sup>18</sup> Neste mesmo período, Potyara A. P. Pereira aponta significativa mudança ocorrida na Igreja Católica sob a liderança do papa João XXIII, com a convocação do Concílio Vaticano II de 1964, pelo qual se defendia uma “ordem mundial socialmente mais justa”.<sup>19</sup>

No Brasil, pouco após a vigência da Constituição, a ideologia neoliberal foi importada, ganhando força a participação do terceiro setor na execução da política assistencial em detrimento da atuação estatal.<sup>20</sup> Posteriormente, emergiu o “social-liberalismo”, que buscou conciliar liberalização dos mercados e políticas sociais mantidas pelo Estado. O neodesenvolvimentismo, rótulo dado ao modelo de governo adotado a partir do segundo mandato do presidente Lula, período no qual o PBF se consolidou, propôs um Estado forte que almejou simultaneamente crescimento econômico e inclusão social.<sup>21</sup>

Antes de 1930, predominavam no Brasil as instituições de apartação e asilos, cujo objetivo era isolar e punir os pobres para não “contaminar” o restante da população. Os necessitados ficavam à mercê da sorte e da caridade alheia.<sup>22</sup> A Constituição de 1934 previu de forma residual auxílio aos necessitados,<sup>23</sup> sendo que a Constituição de 1946 foi a primeira a prever a assistência aos desamparados como direito social em seu art. 157, XV.<sup>24</sup> Durante o Estado novo, a cidadania foi assegurada apenas aos trabalhadores urbanos com a criação da CLT e da previdência. Para os demais, restaram as políticas não contributivas, ganhando destaque a Legião Brasileira de Assistência (LBA).<sup>25</sup>

17 OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Trad.: Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 372-376.

18 GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 157.

19 PEREIRA, Potyara A. P. Serviço social: um *enfant terrible* na institucionalidade burguesa? *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 127, p. 413-429, set./dez. 2016. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.078>>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 424.

20 FIUZA, Solange C. R.; COSTA, Lucia Cortes da. O direito à assistência social: o desafio de superar as práticas clientelistas. *Serviço Social em Revista*. Londrina, v. 17, n. 2, p. 64-90, jan./jun. 2015. Disponível em <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/19220>>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 81.

21 SILVA, Sheyla Suely de Souza. Contradições da Assistência social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 113, p. 86-105, Jan./mar. 2013. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282013000100004>>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 91-92.

22 ANUNCIACÃO, Daniela Andrade da. *Especificidade da Assistência Social como política social pública: algumas tendências e teses em debate na produção bibliográfica*. Porto Alegre, 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em: <[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=149892](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=149892)>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 21-22.

23 FIUZA, Solange C. R.; COSTA, Lucia Cortes da. O direito à assistência social: o desafio de superar as práticas clientelistas. *Serviço Social em Revista*. Londrina, v. 17, n. 2, p. 64-90, jan./jun. 2015. Disponível em <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/19220>>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 78.

24 MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. A seguridade social. *Revista de informação legislativa*. Brasília, a. 30, n. 119, p. 283-306, jul./set. 1993, p. 292.

25 FIUZA, Solange C. R.; COSTA, Lucia Cortes da. O direito à assistência social: o desafio de superar as práticas

Esta organização atuava mediante ação de voluntários e primeiras-damas, buscando agregar organizações, contudo, sem garantir direito de cidadania aos beneficiados. As atividades eram voltadas exclusivamente para a pobreza absoluta, de maneira completamente amadora e sem respaldo científico.<sup>26</sup> Berenice Rojas Couto explica que por décadas a assistência social foi prestada sob o rótulo do favor, do clientelismo, do apadrinhamento, sem constituir verdadeira política pública. Neste contexto se desenvolveu o preconceito contra a assistência social, em razão da confusão com o assistencialismo predominante.<sup>27</sup> Os estudos pioneiros acerca da assistência social como direito do cidadão no Brasil se deram a partir de meados dos anos 80, ideal consolidado pela Constituição de 1988, que foi inovadora ao garantir o direito ao amparo estatal,<sup>28</sup> estabelecendo as bases deste serviço público. Foi de grande importância o movimento jurídico em prol da eficácia imediata dos direitos fundamentais, visto que anteriormente os direitos sociais eram considerados mera norma programática.<sup>29</sup>

A crítica acadêmica do Serviço Social ao paternalismo e ao assistencialismo e o reconhecimento constitucional da assistência social como direito do cidadão foram fundamentais no desenvolvimento da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).<sup>30</sup> Apesar da previsão positiva de direitos sociais, que em tese são assegurados a todos em igualdade, Fiuza ressalta que ainda hoje as práticas patrimonialistas prevalecem.<sup>31</sup>

A assistência social no Brasil ainda é “uma política pública em consolidação a partir da contraposição ao legado histórico marcado por filantropia, caridade, assistencialismo e primeiro-damismo” e forte atuação religiosa, sofrendo recorrentemente com a ineficiência na prestação de seus serviços.<sup>32</sup> A Constituição (1988), a LOAS (1993) e mais recentemente o

---

clientelistas. *Serviço Social em Revista*. Londrina, v. 17, n. 2, p. 64-90, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/19220>>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 73-79.

- 26 ANUNCIACÃO, Daniela Andrade da. *Especificidade da Assistência Social como política social pública*: algumas tendências e teses em debate na produção bibliográfica. Porto Alegre, 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em: <[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=149892](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=149892)>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 21-23.
- 27 COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito social ou bem-estar? *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.045>>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 666.
- 28 ANUNCIACÃO, Daniela Andrade da. *Especificidade da Assistência Social como política social pública*: algumas tendências e teses em debate na produção bibliográfica. Porto Alegre, 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em: <[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=149892](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=149892)>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 19.
- 29 BARROSO, Luís Roberto. *O novo Direito Constitucional brasileiro*: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 59-63.
- 30 ANUNCIACÃO, Daniela Andrade da. *Especificidade da Assistência Social como política social pública*: algumas tendências e teses em debate na produção bibliográfica. Porto Alegre, 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em: <[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=149892](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=149892)>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 28.
- 31 FIUZA, Solange C. R.; COSTA, Lucia Cortes da. O direito à assistência social: o desafio de superar as práticas clientelistas. *Serviço Social em Revista*. Londrina, v. 17, n. 2, p. 64-90, jan./jun. 2015. Disponível em <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/19220>>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 72.
- 32 BICHIR, Renata. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Revista Novos Estudos*. São Paulo, ed. 104, p. 110-137, mar. 2016. Disponível

SUAS (2011) indicam esforços para a implantação efetiva da assistência social como política pública e direito do cidadão.<sup>33</sup>

### 3. Assistência social no centro do debate: contextualização e definição

Há quem sustente que a proteção social tem seu nascedouro com a família, na sua concepção à época do feudalismo, no qual os indivíduos viviam em aglomerados familiares.<sup>34</sup> Embora os idosos e incapazes obtivessem cuidados dos mais jovens, não eram todos que detinham tal proteção. Assim, era exigido um auxílio externo, o que foi feito de modo tardio pela Igreja, alicerçada às condutas morais de amor ao próximo.<sup>35</sup> Segundo Carlos Montano, com a Revolução Francesa e a separação da questão econômica da social, este passou a ser visto como um fenômeno autônomo não decorrente da exploração econômica. Consequentemente, a pobreza era vista sob três perspectivas: vinculada a um déficit de educação, a que a relaciona com falta de planejamento, ou como um problema de ordem moral. Consequentemente o tratamento da pobreza era feito mediante ações filantrópicas, contexto no qual surge a Lei dos Pobres na Inglaterra, em 1601, como mais uma expressão desse caráter.<sup>36</sup>

O benefício social enquanto direito subjetivo surge apenas no século XIX, sendo que até então a assistência não se relacionava à justiça, mas à mera caridade. O pobre deveria arcar com sua condição, cuja situação era de sua própria responsabilidade. Tal como Oliver Twist, célebre personagem de Charles Dickens, confundia-se o pobre com o infrator. Não por acaso, embora caridade e assistência social detenham naturezas distintas, não é incomum a confusão entre elas. Como bem observado por Gabardo, “A caridade estimulada pela subsidiariedade e pela doutrina social da Igreja não é fundada na cidadania, mas na ‘boa-ação cristã’. Em razão da voluntariedade da conduta, isto implica na ausência de direito à prestação por parte de quem a recebe”.<sup>37</sup>

- 
- em <<http://novosestudios.uol.com.br/v1/contents/view/1625>>. Acesso em: 12 nov. 2016. p. 119. No mesmo sentido: FIUZA, Solange C. R.; COSTA, Lucia Cortes da. O direito à assistência social: o desafio de superar as práticas clientelistas. *Serviço Social em Revista*. Londrina, v. 17, n. 2, p. 64-90, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/19220>>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 77.
- 33 FIUZA, Solange C. R.; COSTA, Lucia Cortes da. O direito à assistência social: o desafio de superar as práticas clientelistas. *Serviço Social em Revista*. Londrina, v. 17, n. 2, p. 64-90, jan./jun. 2015. Disponível em <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/19220>>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 65.
- 34 ESCORSIM, Silvana Maria. A filantropia no Brasil: entre a caridade e a política de assistência social. *Revista Espaço Acadêmico* n.º 86, julho de 2008. Disponível em: <[https://www.espacoacademico.com.br/086/86escorsim.htm#\\_ftn1](https://www.espacoacademico.com.br/086/86escorsim.htm#_ftn1)>. Acesso em: 11 jan. 2017.
- 35 SPICKER, Paul. *Stigma and Social welfare*. London Helm 1984, Tokyo: Seishinshobo. Disponível em: <<https://openair.rgu.ac.uk/bitstream/handle/10059/882/Spicker%20Stigma%20and%20social%20welfare.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 11 jan. 2017.
- 36 MONTANO, Carlos. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000200004>>. Acesso em: 15 jan. 2016.
- 37 GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 129.

Antes da Constituição, a assistência era disponibilizada pelo Estado apenas em casos emergenciais e extremos, por instituições de saúde, educação e outras áreas,<sup>38</sup> sem maiores preocupações com o planejamento. Ocorre que a assistência social deve ser prestada por profissionais qualificados, não bastando a mera boa vontade ou a simples caridade.<sup>39</sup> Não cabe aqui a crítica à benevolência, mas o reconhecimento de que a atuação privada não supre o cumprimento dos deveres estatais.<sup>40</sup> A assistência social pode ser prestada livremente pelos particulares, desde que se compreenda seu caráter meramente complementar à ação estatal, sem pretender substituí-la.<sup>41</sup>

A “assistência social deve ser um instrumento de transformação social e econômica do país, visando à integração daqueles que estão à margem da sociedade”.<sup>42</sup> A realização da democracia exige a garantia dos direitos sociais, pois os indivíduos são cidadãos com direitos e não simples pedintes a aguardar favores estatais.<sup>43</sup> Na Europa e nos Estados Unidos, em razão do Estado Social consolidado, a maior parte da população já tinha assegurados seus direitos básicos, justificando a diminuição do papel intervencionista do Estado. No Brasil, esta premissa neoliberal defensora da subsidiariedade não é presente,<sup>44</sup> não sendo adequada a mera importação da doutrina estrangeira e a delegação das políticas sociais ao terceiro setor.

Para se compreender até que ponto se pode exigir a atuação estatal, a doutrina classifica a pobreza em dois estágios: relativa ou simplesmente pobreza e absoluta ou miséria, esta intimamente ligada ao mínimo existencial.<sup>45</sup> Com respaldo em Dworkin, por força da Constituição, a erradicação da miséria é questão insensível à escolha, assim não se submete à deliberação majoritária. Ressalvada a zona de certeza absoluta, a definição de pobreza e da

- 
- 38 ANUNCIACÃO, Daniela Andrade da. *Especificidade da Assistência Social como política social pública*: algumas tendências e teses em debate na produção bibliográfica. Porto Alegre, 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em: <[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=149892](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=149892)>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 21-22.
- 39 ANUNCIACÃO, Daniela Andrade da. *Especificidade da Assistência Social como política social pública*: algumas tendências e teses em debate na produção bibliográfica. Porto Alegre, 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em: <[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=149892](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=149892)>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 46-47.
- 40 GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade*: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 129.
- 41 HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais*: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 613 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. p. 126.
- 42 ZOCKUN, Carolina Zancaner. *Da intervenção do Estado no domínio social*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 113.
- 43 SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e democracia, tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico*: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 245.
- 44 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Regime jurídico do serviço público*: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social. Curitiba, 2009. 214 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp143672.pdf>>. Acesso: em 15 maio 2016. p. 75.
- 45 HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais*: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 613 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. p. 99.

marginalização e o alcance da redução das desigualdades são questões sensíveis à escolha, ou seja, podem ser alteradas por decisão da maioria.<sup>46</sup>

O Decreto nº 5.209/2004, que regulamenta a Lei do Bolsa Família, em seu art. 18, define a situação de pobreza como a caracterizada por renda familiar *per capita* inferior a R\$ 170,00 e a extrema pobreza inferior a R\$ 85,00, conforme redação conferida pelo Decreto nº 8.794/2016. Ou seja, para fins legais há um piso a ser observado, embora se possa questionar se o patamar fixado decorre de questões orçamentárias e não exclusivamente social e das necessidades individuais.

Segundo estudo do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), o salário mínimo de R\$ 880,00 vigente em 2016, deveria ser de R\$ 3.940,41 no mês de novembro daquele ano para atender as necessidades vitais básicas de uma família de dois adultos e duas crianças,<sup>47</sup> referentes a moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, nos termos do art. 7º, IV, da CF, que inequivocamente corresponde a um padrão médio de vida, ou seja, superação da pobreza, objetivo do Estado brasileiro.

O Estado deve almejar o interesse público e por tal motivo tem o dever de garantir a felicidade de sua população e garantir a participação democrática da sociedade civil.<sup>48</sup> Para tanto, a assistência social deve ser instrumento de superação da triste realidade brasileira, na qual existe "...uma enorme massa de pessoas carentes, marginalizadas, vivendo na informalidade, com educação insuficiente e total despreparo profissional, bem como sem alimentação ou saúde adequadas".<sup>49</sup>

Carolina Zancaner Zockun rejeita a concepção de assistência social meramente assistencialista, pois este serviço público deve ser fator de integração e transformação, promovendo a inclusão da população marginalizada e garantindo a dignidade dos beneficiários.<sup>50</sup> A confusão entre assistência social e assistencialismo tem levado ao equívoco de se compreender determinadas práticas como referência à política social, quando não são.<sup>51</sup> Fiuzza e Costa ressaltam que ainda é muito frequente a entrega de um benefício ao cidadão ser precedida de um "aperto de mão" por parte de governadores, prefeitos e suas esposas.<sup>52</sup>

46 DWORCKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 282.

47 DIEESE. *Metodologia da Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos*. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/metodologia/metodologiaCestaBasica2016.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

48 GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 120.

49 ZOCKUN, Carolina Zancaner. *Da intervenção do Estado no domínio social*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 113.

50 ZOCKUN, Carolina Zancaner. *Da intervenção do Estado no domínio social*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 102.

51 ANUNCIACÃO, Daniela Andrade da. *Especificidade da Assistência Social como política social pública: algumas tendências e teses em debate na produção bibliográfica*. Porto Alegre, 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em: <[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=149892](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=149892)>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 45.

52 FIUZA, Solange C. R.; COSTA, Lucia Cortes da. O direito à assistência social: o desafio de superar as práticas clientelistas. *Serviço Social em Revista*. Londrina, v. 17, n. 2, p. 64-90, jan./jun. 2015. Disponível em <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/19220>>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 84.

A realidade brasileira não permite a defesa do Estado Regulador difundido pelo neoliberalismo, pois grande parcela da população apenas tem acesso a bens essenciais, como água, saúde, educação, energia elétrica, em razão da atuação estatal.<sup>53</sup> A Constituição impõe o planejamento das políticas públicas em médio e longo prazo como forma de universalização de acesso aos serviços públicos. Os serviços garantidos pela Constituição devem ser disponibilizados para toda a população e não apenas para quem pode pagar. Apesar dos direitos a prestações serem de satisfação progressiva à medida do enriquecimento da sociedade,<sup>54</sup> o argumento da reserva do possível deve ser visto com ressalvas, em especial no que se refere ao mínimo existencial, pois a insuficiência de verbas para sua garantia caracteriza “eleição equivocada na ordem de prioridades de emprego dos recursos públicos”.<sup>55</sup>

A extrema pobreza não deve ser apenas reduzida, mas erradicada, pois a permanência de pessoas na miséria importa em descumprimento aos direitos humanos.<sup>56</sup> Assim, é de suma importância a assistência social como instrumento mediante o qual o Estado assume uma postura interventiva com fins de redistribuição de riquezas.<sup>57</sup> Não se deve aguardar o crescimento econômico para se redistribuir as riquezas, pois o próprio desenvolvimento econômico pode ser limitado pela pobreza. É certo que a retirada da miséria de bilhões de pessoas no mundo implicaria grande aumento na demanda de consumo e, conseqüentemente, do crescimento econômico.<sup>58</sup>

Explicada a importância da atuação estatal, é necessário compreender as maneiras como é realizada. Os benefícios assistenciais mais comuns são a prestação pecuniária, a distribuição de vales e a disponibilização de bens, como alimentação e vestuário.<sup>59</sup> Contudo, não se deve resumir a assistência social simplesmente a prestações materiais. Anúnciação concluiu em sua pesquisa que há consensos acerca da *ausência de especificidade* da assistência social nos diplomas legais e diversos dilemas conceituais e políticos. Explica que há corrente para a qual o estabelecimento da especificidade da assistência social é

53 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Regime jurídico do serviço público: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social*. Curitiba, 2009. 214 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp143672.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2016. p. 119.

54 CLÉVE, Clémerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. In: \_\_\_\_\_. *Para uma dogmática constitucional emancipatória*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 23-24.

55 HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Curitiba, 2014. 613 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. p. 102.

56 ALEGRE, Marcelo. Pobreza, igualdad y Derechos Humanos. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*. Buenos Aires, a. 6, n. 1, p. 175-198, out. 2005. Disponível em: <[http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/revista\\_juridica/ediciones.html](http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/revista_juridica/ediciones.html)>. Acesso em: 12 nov. 2016. p. 182.

57 HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Curitiba, 2014. 613 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. p. 125.

58 ALEGRE, Marcelo. Pobreza, igualdad y Derechos Humanos. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*. Buenos Aires, a. 6, n. 1, p. 175-198, out. 2005. Disponível em: <[http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/revista\\_juridica/ediciones.html](http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/revista_juridica/ediciones.html)>. Acesso em: 12 nov. 2016. p. 178.

59 HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Curitiba, 2014. 613 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. p. 98.

essencial e há outra para a qual a inespecificidade é inerente em razão do seu caráter interdisciplinar.<sup>60</sup>

A assistência social não deve ser meramente indenizatória, como foi tratada por muito tempo, mas um modelo complexo que garanta o direito à inserção social.<sup>61</sup> A histórica vinculação à pobreza absoluta é uma característica perversa da assistência social, que a distancia do seu potencial emancipador. Esta concepção tende a estigmatizar os beneficiários e os enclausura na própria pobreza.<sup>62</sup> Anúnciação explica que a imprecisão conceitual da assistência social é uma das principais dificuldades enfrentadas por esta política pública. Os beneficiários frequentemente necessitam de mais de uma política pública para superarem a situação de vulnerabilidade.<sup>63</sup>

Embora seja uma tarefa árdua, ainda que provisória, é necessário tentar conceituar esta atividade, ao menos sob a perspectiva jurídica. A assistência social é um serviço público gratuito, direito dos desamparados em qualquer fase da vida, prestado pelo Estado ou por particulares integrantes do SUAS, mediante garantia de renda mínima e outras comodidades materiais, reinserção na vida em família e em sociedade, atendimento individualizado, apoio e orientação para todas as situações causadoras de vulnerabilidade social que não sejam atendidas pelos demais serviços públicos.

A pobreza não deve ser compreendida apenas pela perspectiva da insuficiência de renda, mas também por diversas vulnerabilidades, que “demandam abordagem integral e políticas inter-setoriais”.<sup>64</sup> A verdadeira política de assistência social é prestada principalmente por profissionais do serviço social e deve romper com o pensamento conservador que buscava a “reforma moral” da população. A assistência social deve ser um instrumento de transformação social, através de serviços sociais básicos, que supere a mera redução da pobreza.<sup>65</sup> Deve ter por público alvo não apenas os desempregados, mas também os

60 ANUNCIÇÃO, Daniela Andrade da. *Especificidade da Assistência Social como política social pública*: algumas tendências e teses em debate na produção bibliográfica. Porto Alegre, 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em: <[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=149892](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=149892)>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 37.

61 PECCININ, Luiz Eduardo; BERNARDELLI, Paula. O condicionamento do direito à renda mínima versus suborno estatal: programas sociais contra a lógica do mercado. In: SALGADO, Eneida Desiree; GABARDO, Emerson (coords.). *Direito, Mercantilização e Justiça*. Curitiba: UFPR, 2016, p. 216.

62 ANUNCIÇÃO, Daniela Andrade da. *Especificidade da Assistência Social como política social pública*: algumas tendências e teses em debate na produção bibliográfica. Porto Alegre, 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em: <[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=149892](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=149892)>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 40.

63 ANUNCIÇÃO, Daniela Andrade da. *Especificidade da Assistência Social como política social pública*: algumas tendências e teses em debate na produção bibliográfica. Porto Alegre, 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em: <[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=149892](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=149892)>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 52-53.

64 BICHIR, Renata. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Revista Novos Estudos*. São Paulo, ed. 104, p. 110-137, mar. 2016. Disponível em <<http://novosestudos.uol.com.br/v1/contents/view/1625>>. Acesso em: 12 nov. 2016. p. 114.

65 COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito social ou bemestar? *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.045>>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 667.

empregados informais e formais que recebem baixos salários. É comum o preconceito à dependência decorrente de benefícios, associada às ideias de “vagabundagem, displicência e falta de empenho”. Esta concepção é fruto de décadas de clientelismo, assistencialismo e filantropia.<sup>66</sup>

Berenice Rojas Couto defende que a família deve ser figura central na superação da pobreza. Para tanto, a assistência social deve promover atividades para a solução de problemas internos que dependem de ajuda profissional. Assim, a família se torna a principal responsável pela proteção dos seus membros.<sup>67</sup> Apenas em casos extremos, como abandono de incapazes e violência doméstica, a separação do núcleo familiar se justifica. A proposta de Aldaiza Sposati busca esclarecer a especificidade da assistência social como política de proteção social, rede de proteção social e provedora de seguranças sociais. Já para Potyara Amazoneida Pereira Pereira, a assistência social é marcada pela inespecificidade, intersectorialidade e interdisciplinariedade.<sup>68</sup>

A assistência social também pode ser definida negativamente, como o campo no qual não há incidência de outra política social.<sup>69</sup> Ou seja, direitos oferecidos mediante prestação de outros serviços públicos não devem constar da sua definição. Isto porque os serviços públicos como um todo e não isoladamente devem ser entendidos como instrumento adequado para se alcançar níveis de desenvolvimento superiores à simples diminuição da pobreza.<sup>70</sup> Para a corrente da especificidade, como *política de proteção social*, a assistência deve ser prestada mediante “serviços, benefícios, programas, projetos, monitoramento e trabalho social”. Como *rede proteção social*, deve tutelar todo o ciclo da vida, desde o nascimento até a morte, assegurando a dignidade dos beneficiários e superando as fragilidades familiares. Como *provedora de seguranças sociais*, deve-se promover a proteção a riscos e vulnerabilidades sociais, violação da dignidade e falta de condições para o sustento.<sup>71</sup>

66 COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito social ou bem-estar? *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.045>>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 668-669.

67 COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito social ou bem-estar? *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.045>>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 671.

68 ANUNCIACÃO, Daniela Andrade da. *Especificidade da Assistência Social como política social pública*: algumas tendências e teses em debate na produção bibliográfica. Porto Alegre, 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em: <[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=149892](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=149892)>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 38.

69 ANUNCIACÃO, Daniela Andrade da. *Especificidade da Assistência Social como política social pública*: algumas tendências e teses em debate na produção bibliográfica. Porto Alegre, 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em: <[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=149892](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=149892)>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 57.

70 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Regime jurídico do serviço público*: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social. Curitiba, 2009. 214 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp143672.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2016. p. 116.

71 ANUNCIACÃO, Daniela Andrade da. *Especificidade da Assistência Social como política social pública*: algumas tendências e teses em debate na produção bibliográfica. Porto Alegre, 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Isto se dá mediante *segurança de acolhida*, ao se garantir espaços para habitação temporária ou permanente para qualquer pessoa em situação de vulnerabilidade, em diferentes circunstâncias, como separação da família em razão de violência familiar, alcoolismo, desemprego, etc. A *segurança de convívio* mediante criação de centros de convivência para fortalecimento de vínculos afetivos. *Segurança de rendimento*, mediante transferência de renda. *Segurança de equidade*, como programas de discriminação positiva e serviços para situações específicas. Por fim, a *segurança de travessia*, com o objetivo de capacitar o cidadão para obter autonomia para enfrentar situações corriqueiras da vida.<sup>72</sup>

Por tais razões, deve ser reconhecida a importância da prestação da assistência social por profissionais qualificados, em especial do Serviço Social, superando a mera filantropia eventual. Atividades improvisadas apenas reforçam a culpabilização dos indivíduos, sustentando práticas invasivas e moralistas decorrentes da noção de que “algo está ‘errado’ com estas famílias”. Couto explica que a tentativa de realização de uma “reforma moral da classe trabalhadora” inviabiliza o aprendizado pelos beneficiários do reconhecimento de que são sujeitos de direitos e não meros objetos de intervenção estatal.<sup>73</sup>

#### 4. A assistência social entre a igualdade e dependência

É manifesto que a interferência do Estado na vida particular, ainda que seja com o propósito de redução de mazelas socioeconômicas, não é vista com bons olhos por parcela da literatura política, econômica, jurídica e filosófica. Autores liberais-econômicos defendem que a inserção de programas de prestações positivas pelo Estado não resulta na diminuição de desigualdade social, tampouco traz a igualdade desejada. O resultado, para essa corrente, é o exato oposto. Milton Friedman, ceticamente, pontua que “A vida não é justa”, bem como que “é tentador acreditar que o governo possa corrigir o que a natureza gerou”.<sup>74</sup> Defensor da liberdade econômica enquanto condição *sine qua non* para a conquista da liberdade política, o autor, embora acredite que liberdade e igualdade sejam as duas faces da mesma moeda, sustenta que a sociedade que coloca a igualdade na frente da liberdade fica sem as duas.<sup>75</sup> Para ele, a sociedade livre permite que as pessoas desenvolvam suas capacidades e persigam seus próprios objetivos, além de impedir que sujeitos, arbitrariamente, oprimam outros. Como consequência, essas situações reduzem o poder político.<sup>76</sup>

---

de do Sul. Disponível em: <[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=149892](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=149892)>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 60-62.

72 ANUNCIACÃO, Daniela Andrade da. *Especificidade da Assistência Social como política social pública: algumas tendências e teses em debate na produção bibliográfica*. Porto Alegre, 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em: <[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=149892](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=149892)>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 63-64.

73 COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito social ou bemestar? *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.045>>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 674-675.

74 FRIEDMAN, Milton. *Livre para escolher*. São Paulo: Record, 2016. p. 206.

75 FRIEDMAN, Milton. *Livre para escolher*. São Paulo: Record, 2016. p. 221.

76 FRIEDMAN, Milton. *Livre para escolher*. São Paulo: Record, 2016. p. 222.

Logo, segundo essa perspectiva, uma atuação estatal, além de substituir a cooperação voluntária pela coerção, também possibilita que um governo limite a liberdade dos sujeitos.<sup>77</sup> A cooperação voluntária, na definição de Adam Smith<sup>78</sup>, é definida como uma transação em que ambas as partes se beneficiem. Para Friedman, a ordem econômica surge como consequência não voluntária das ações das pessoas, cada qual buscando atingir seus interesses.<sup>79</sup> Friedrich Hayek também parte da mesma perspectiva, observando o sistema político e econômico como mercado onde os resultados são determinados pela interação de pessoas que visam atingir seus próprios interesses.<sup>80</sup>

Com efeito, a doutrina liberal se alicerça em uma visão individualista, a qual, segundo Hayek, prega o respeito pelo homem enquanto ser humano, com a supremacia de suas preferências e opiniões na esfera individual.<sup>81</sup> Ela parte da constatação que só existem escalas parciais de valores, as quais não só são distintas em cada indivíduo, como também são conflitantes. Por essa razão os sujeitos devem buscar seus objetivos sem estarem sujeitos aos ditames alheios.<sup>82</sup> O interesse próprio não remete a um egoísmo, mas à perseguição de seus próprios objetivos.<sup>83</sup> Trata-se de visão que se enquadra na corrente política racionalista. O expoente dessa doutrina, o estadunidense Anthony Downs, parte do pressuposto de que o homem se move em direção a cumprir suas metas de modo a usar o mínimo de insumo possível de recursos escassos por unidade de produto valorizado. Ele se abraça, portanto, a uma teoria utilitarista para encontrar a regra de comportamento para o governo democrático.<sup>84</sup> É, como efeito, um recorte específico, o que significa uma representação primária de determinada particularidade do real.<sup>85</sup>

Nada obstante, é com base nesse raciocínio que Friedman vai explicar que a quantidade de recursos que cada um detém é devida em parte à sorte e outra às escolhas de cada um. Enquanto a sorte determina os genes e afeta a capacidade, a escolha tem papel relevante, pois ela determina se os recursos se dissipam ou se incrementam.<sup>86</sup> Daí porque ele deflui que o sujeito que não tem nada a ganhar com o seu esforço se acomoda.<sup>87</sup>

Ronald Dworkin também constata que existem escolhas na vida do sujeito e defende que o mesmo deve assumir a responsabilidades por elas e que a distribuição de bens na

77 FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. Disponível em: <<http://www.portalconservador.com/livros/Milton-Friedman-Capitalismo-e-Liberdade.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2016.

78 SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 110.

79 FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. Disponível em: <<http://www.portalconservador.com/livros/Milton-Friedman-Capitalismo-e-Liberdade.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2016

80 HAYEK, *O caminho da servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010, p. 14.

81 HAYEK, *O caminho da servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010, p. 40.

82 HAYEK, *O caminho da servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010, p. 40, 77-78.

83 FRIEDMAN, Milton. *Livre para escolher*. São Paulo: Record, 2016, p. 206, 55.

84 DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Ed. Da Universidade de São Paulo, 1999, p. 98.

85 DYE, Thomas D. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDERMAN, Francisco G. e SALM, José Francisco. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UnB, 2009 p. 99.

86 FRIEDMAN, Milton. *Livre para escolher*. São Paulo: Record, 2016, p. 48.

87 FRIEDMAN, Milton. *Livre para escolher*. São Paulo: Record, 2016, p. 206, 50.

sociedade deve refletir as escolhas dos envolvidos, o que traz uma aproximação entre a igualdade e liberdade na distribuição de riquezas.<sup>88</sup> Contudo, ele se distancia da visão liberal, pois observa que a escolha não é suficiente para distribuição de bens, já que existem circunstâncias que afetam a vida das pessoas, as quais independem de suas vontades. Seguindo semelhante raciocínio, Amartya Sen elucida que “existe uma acentuada complementariedade entre a condição de agente individual e as disposições sociais; é importante o reconhecimento simultâneo da centralidade da liberdade individual e da força das influências sociais sobre o grau e o alcance da liberdade individual”.<sup>89</sup> Ou seja, esses autores não ignoram a relevância da escolha do sujeito nas suas ações, mas também observam circunstâncias ou o entorno social em que as pessoas vivem.

Alicerçados nesses pressupostos, os autores desenvolvem suas perspectivas acerca da igualdade. Milton Friedman distingue dois tipos de igualdade, a de oportunidades e a de resultados. A primeira, para ele, é uma carreira aberta a talentos, uma vez que nenhum obstáculo arbitrário pode impedir que as pessoas alcancem os postos que buscam e se preparam. O que pode limitar as oportunidades que abrem para as pessoas é somente a sua própria capacidade. Mas ele ressalva que se é negado a alguém o direito a determinados postos, isso interfere no seu direito a vida, liberdade e busca pela felicidade.<sup>90</sup> Na igualdade de resultados, por sua vez, todos ganham tudo e todos têm que ter prêmios. Busca-se a justiça, mas não há como definir o que ela é, já que ela é subjetiva e impossível de ser alcançada.<sup>91</sup>

Friedman, portanto, defende a igualdade de oportunidades. Mas, pelo descrédito em porções justas, ele questiona a efetividade dos programas assistencialistas implementados nos Estados Unidos. Sustenta não haver incompatibilidade entre um sistema de economia de mercado e busca de amplos objetivos sociais, contanto que seja uma expressão do desejo de ajudar pessoas. Friedman, portanto, não é totalmente contrário a um programa social, tanto que desenvolve sua teoria de imposto de renda negativo.<sup>92</sup> Ele é contrário a diversos programas de bem-estar, pois na sua percepção, a despeito de eles possuírem nobres objetivos, implicam em resultados desapontadores. Traz, para tanto, exemplos de programas malsucedidos.<sup>93</sup> A sua conclusão é que os programas paternalistas são um desperdício, bem como

88 OLIVEIRA, Fabio Alves Gomes de. *Justiça e Igualdade em Ronald Dworkin*. Disponível em: <[http://www.gtpragmatismo.com.br/redescricoes/redescricoes/ano2\\_04/1\\_Oliveira.pdf](http://www.gtpragmatismo.com.br/redescricoes/redescricoes/ano2_04/1_Oliveira.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2016.

89 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 10.

90 FRIEDMAN, Milton. *Livre para escolher*. São Paulo: Record, 2016, p. 200-201.

91 FRIEDMAN, Milton. *Livre para escolher*. São Paulo: Record, 2016, p. 205.

92 Friedman sugere a criação de um imposto negativo de renda, que reformaria o sistema de seguridade por um único programa de renda complementar. Nele, permite-se receber uma quantia sem pagar imposto, dependente de critérios concretos. Se a renda excede as deduções, paga-se um imposto sobre o excedente em alíquotas progressivas. Se a renda se equiparar as deduções não se paga imposto por dois anos. Se sua renda ficar abaixo das deduções, recebe um subsídio. Tal modelo implicaria na extinção de programas de benefício de saúde, habitação, etc. Sobre: FRIEDMAN, Milton. *Livre para escolher*. São Paulo: Record, 2016, p. 182-183.

93 Narra o autor que desde o fim da 2ª Guerra Mundial na Grã-Bretanha se adotou a igualdade de resultados: tirar dos ricos para dar aos pobres. Houve redistribuição de riqueza, mas não com equidade. Já com relação aos Estados Unidos, ele menciona que na década de 80 havia mais de 100 programas de assistência social. Entre os programas estadunidenses por ele criticados, estão o recebimento de vale alimentação por alunos universitários, bem como os programas de habitação, cujos recursos acabam nas mãos de donos de propriedades privadas. Sobre: FRIEDMAN, Milton. *Livre para escolher*. São Paulo: Record, 2016, p. 165-172.

enfraquecem a família, reduzem o incentivo ao trabalho, o acúmulo do capital e cerceiam a liberdade dos cidadãos.<sup>94</sup> Eles ainda promovem a corrupção, o desvio de dinheiro e geram burocracia. São essas as razões que fazem com que os programas assistenciais, segundo a perspectiva liberal, resultam em dependência, pois “uma vez que alguém entre para o programa de auxílio, dificilmente sairá”.<sup>95</sup>

De todo modo, importante pontuar que a visão de Friedman não é extremista a ponto de defender a inexistência completa de medidas assistenciais, posição que pode ser observada no libertarianista Robert Nozick. Para o autor, a justiça decorre do direito de propriedade, a qual, por sua vez, tem sua origem no direito à liberdade, de modo que a atuação estatal fere a liberdade das pessoas. De acordo com essa perspectiva, não existe possibilidade de atuação estatal para que se traga igualdade, sendo que justiça distributiva implica num suprimento de coisas.<sup>96</sup>

Ao contrário dos liberais, os igualitaristas defendem maior interferência estatal no mercado. Embora não formem uma corrente uniforme,<sup>97</sup> o papel do Estado é visto como necessário. E, a despeito da sua abordagem deontológica, ela não se distancia dos problemas existentes na realidade, como por exemplo, a dificuldade em se promover políticas públicas e o impacto dessas na sociedade. Para Dworkin a justiça se relaciona com recursos iguais. A moeda da igualdade são os recursos e não o bem-estar alcançado com eles, como tratam as teorias de bem-estar. Dworkin propõe seu modelo ideal a partir de dois *fronts*. Um leilão hipotético, realizado em uma ilha deserta, com uma variedade de recursos disponíveis de maneira plena aos indivíduos. No leilão, as pessoas colocam os seus recursos, os quais são divididos em dois grupos: os recursos pessoais e impessoais. Os recursos impessoais podem ser adquiridos pela moeda de troca, e, ao fim da divisão, para que ela seja igualitária, os integrantes não podem preferir o bem adquirido por outro.<sup>98</sup>

Para ele, esse leilão constitui o mercado e a divisão de recursos. Em condições ideais, na qual todos estariam em igualdade de condições, a distribuição social com base na troca voluntária poderia ser aceita. Contudo, não se pode levar em conta apenas o mercado quando se pensa em igualdade social, uma vez que ele ignora as condições dos participantes para aquisições dos bens. Logo, o mercado tem duas propriedades, ser uma ferramenta de correção das desigualdades de recursos gerados por meio das escolhas de cada um e revelar que a diferença entre as riquezas das pessoas não está nos talentos naturais, mas nas circuns-

94 FRIEDMAN, Milton. *Livre para escolher*. São Paulo: Record, 2016. p. 193

95 FRIEDMAN, Milton. *Livre para escolher*. São Paulo: Record, 2016. p. 165.

96 NOZICK, R. *Anarquia, Estado e Utopia*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. p. 170.

97 Na obra “Teoria da Justiça”, Rawls aponta para dois princípios de justiça. (i) a interpretação da situação inicial e a formulação de princípios disponíveis para escolha, e (ii) o argumento de demonstração do princípio mais adequado à realidade. O primeiro conhecido como o da liberdade, o segundo se compõe da igualdade de oportunidades e da diferença. Para o autor não é possível restringir liberdades mediante desvantagens econômicas. Ele admite desigualdades, contanto que sejam vantajosas àqueles que se encontram em disposições desfavoráveis. Para Rawls a igualdade deve ser alcançada por meio da distribuição de bens básicos, quais sejam, liberdades, oportunidades, renda, riqueza e as bases sociais de auto respeito. Sobre: RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Lisboa: Presença, 1993, p. 60.

98 DWORCKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 80-84.

tâncias. Assim, explica ele que o leilão só traria resultados positivos se todos possuíssem a mesma quantidade de moedas no início.<sup>99</sup>

Tendo em vista que na vida não existe igualdade de condições, Dworkin entende que o reparo de tal situação pode ser promovido por meio de medidas redistributivas. A divisão de bens por meio do leilão em uma sociedade desigual é realizada por meio do seguro hipotético. Com o seguro, os indivíduos efetuam uma compra de modo a se prevenir de futuros danos. As pessoas ficam responsáveis tanto pelos bens que obtiveram, quanto pelo seguro adquirido. Ainda que seja impossível equalizar as desigualdades materiais resultantes das circunstâncias, pode-se equalizar as oportunidades para que os indivíduos possam estar protegidos do risco de deter menos riquezas por situações randômicas.<sup>100</sup> Trata-se de uma igualdade *ex ante* aos fatos indesejáveis, de modo que as desigualdades posteriores advêm das escolhas e não das circunstâncias. Quem não optou pelo seguro, deixou de valorizar um bem que o colocaria em proteção, o que recai em sua própria responsabilidade em arcar com os infortúnios que tal medida pode implicar. Mais uma vez, as pessoas devem ter acesso ao mercado de seguros em igualdade de condições, o que implica também no desconhecimento dos indivíduos quanto aos riscos individuais. É a condição para que se realize uma decisão imparcial.<sup>101</sup>

A quantidade a se gastar para proporcionar os serviços é a média que a comunidade teria contratado em um mercado em igualdade de condições. O alcance da justiça, para o autor, se dá quando todos os indivíduos alcançarem uma forma organizacional que permita a mesma capacidade de aquisição de todos os participantes do contrato. A distribuição de recursos deve ser sensível também àqueles que não conseguem atingir a renda desejada, mediante transferência de recursos daqueles que produzem mais, cuja tributação é feita pela renda. A fim de evitar fraudes, Dworkin defende que o preço do seguro deve ser fixado sobre percentual efetivo de renda. A recomendação de Dworkin para a prática é que os governos realizem um sistema de impostos estruturado no mercado hipotético de seguros, sendo que o prêmio é o valor da medida do que deve ser arrecado por impostos e a cobertura o limite do que deve ser gasto com redistribuição em forma de benefícios.<sup>102</sup> A teoria enfatiza naquilo que poderia proporcionar condições melhores de vida para as pessoas.

Amartya Sen, pontua, ao seu turno, que em razão de se estar em uma sociedade profundamente desigual, os recursos possuem significados distintos para cada um.<sup>103</sup> Os sujeitos utilizam os recursos cada qual a sua maneira, razão pela qual é melhor tratar de igualdade de capacidades, para que cada pessoa possa promover suas ações de acordo

99 DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 84-87.

100 RODRIGUES, Marcella Regina Gruppi. *Igualdade: um debate entre Dworkin e Amartya Sen*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0631ba089fcd29d7>>. Acesso em: 04 jan. 2017.

101 DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 90-94.

102 DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 129-131.

103 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p.17.

com os fins perseguidos. Ele pondera que o que as pessoas conseguem alcançar depende efetivamente das oportunidades econômicas, políticas e sociais, bem como de condições de aperfeiçoamento e iniciativas.<sup>104</sup> O desenvolvimento é tratado como um procedimento de expansão das liberdades dos indivíduos, requerendo que se removam as principais fontes privação de liberdade, isto é, a pobreza, tirania, carências econômicas, destituição social, negligência aos serviços públicos e interferência excessiva do Estado.<sup>105</sup>

A teoria de Sen, como se nota, é baseada no indivíduo concreto e busca a materialização das funcionalidades de cada sujeito o que evidencia o valor de cada vida. Essas funcionalidades se constituem desde os bens mais primários, como saúde, nutrição e alfabetização, bem como se sentir respeitado. Assim, ele pondera que por vezes a ausência de liberdade substantiva tem relação direta com a pobreza econômica que traz a fome as pessoas, acesso a água ou saneamento. Outras privações são a carência de serviços públicos e assistência social.<sup>106</sup> Logo, para o autor, a assistência social não é um meio, mas um próprio componente da liberdade, essencial para que se promova o desenvolvimento. Trata-se, com efeito, de uma visão de liberdade que incorpora elementos distintos daqueles que são unicamente econômicos-liberais.

Ademais disso, a teoria de igualdade de Sen não enfatiza apenas nos indivíduos, mas se ocupa também do entorno social, já que é neste espaço que os homens desfrutarão de suas liberdades e colocarão em prática os seus objetivos. A igualdade que deve existir, portanto, é a de capacidades, o que exige que se verifique, por exemplo, se as pessoas têm recursos necessários para desenvolver uma vida saudável como acesso a água potável, medicamentos, entre outros. É aqui que o autor se distancia sobremaneira de Dworkin, pois foca no entorno social e não apenas no indivíduo.

Distinguindo os entendimentos acerca da justiça social entre a igualdade de oportunidades e de posições, François Dubet, explica que essa concepção se centra nos lugares em que se organiza a estrutura social, isto é, no conjunto de posições ocupadas pelas pessoas. Tal perspectiva visa diminuir as desigualdades nas condições de vida, de acesso a serviço, da segurança, as quais se veem associadas a diferentes posições sociais que ocupam os indivíduos. A igualdade de posições busca, que as distintas posições estejam na estrutura social mais próximas umas das outras. Como ele bem esclarece, não se trata de prometer que os filhos dos pedreiros tenham as mesmas oportunidades de serem executivos como os filhos dos executivos, mas sim, de reduzir a distinção das condições de vida do trabalho entre pedreiros e executivos.<sup>107</sup> A igualdade de posições, em síntese, caracteriza-se por diminuir a distância entre os sujeitos, bem como estabelecer posições e assegurá-las.

Em síntese, percebe-se que a maioria dos autores, sejam liberais ou igualitaristas, são favoráveis a modelos assistenciais. Ressalva-se, todavia, que para os liberais a existência de

---

104 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p.18.

105 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p.16.

106 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 17.

107 DUBET, François. *Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011, p. 11.

programas de bem-estar gera a dependência, ao passo que para os igualitaristas não existe liberdade sem o acesso a determinadas necessidades, sendo a assistência social um modo de se adquirir a igualdade de oportunidades ou a própria liberdade. Trata-se de entendimento que se amolda aos preceitos inscritos na Constituição Federal de 1988, que instituiu um Estado Democrático de Direito, como acima se demonstrou.

## 5. Programas de assistência social no Brasil

No Brasil, pode-se dizer que os contornos fundamentais da assistência social foram inseridos na Constituição Federal de 1988, que instituiu um Estado Democrático de Direito e garantiu o bem-estar social. No art. 3º, III, são estatuidos como objetivos fundamentais da República, entre eles a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade social. Para se compreender a seguridade social, deve-se examiná-la em atenção ao valor do bem-estar social, que em última medida, busca a justiça,<sup>108</sup> conforme se observa da leitura da Constituição.

A seguridade social é definida como uma rede protetiva constituída pelo Estado e particulares, que visa promover ações para sustento de pessoas carentes, trabalhadores e seus dependentes, proporcionando-lhes um padrão mínimo de vida. Ela compreende o conjunto de ações estatais pautados no atendimento das necessidades básicas dos indivíduos nas áreas da Previdência Social, Assistência Social e Saúde.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) de 2007 revelou que existem 53,82 milhões de pessoas albergadas pela proteção social, com idade de 16 a 59 anos. No mesmo ano, foi contabilizado 82,47 milhões de habitantes declarados como ocupados na mesma faixa etária, significando uma cobertura de 65,3%.<sup>109</sup> Isto é, de cada dez trabalhadores, seis estão inseridos em programas de proteção especial, previdenciária ou assistencial. Os não contribuintes que recebem benefícios previdenciários e assistenciais representam cerca de 12,3% do número de benefícios concedidos. Daqueles que não contribuem e não recebem benefícios, 15,70 milhões possuem capacidade contributiva (renda mensal igual ou superior a um salário mínimo) e 12,51 milhões não possuem rendimentos suficientes para poderem contribuir. A proteção social aos idosos chega a 60%. Ainda, 56,9 milhões de pessoas se encontram em situação de pobreza (renda mensal inferior a meio salário mínimo). Desconsideradas as rendas advindas de benefícios previdenciários a quantidade seria 79,1 milhões.

Ou seja, os benefícios de seguridade retiraram da condição de pobreza cerca de 22,2 milhões de brasileiros. Esses números já indicam a relevância da seguridade social no Brasil, que efetivamente proporcionou a redução da pobreza no país.<sup>110</sup> Trata-se do seguro de Dworkin para que os mesmos possam concorrer a igualdade de recursos, bem como a eliminação de privações de liberdade que enseja a possibilidade do exercício das capacidades da teoria

108 BALERA, Wagner. *Noções preliminares de Direito Previdenciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2004, p. 39.

109 ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. Seguridade Social: Assistencialismo x Contributividade. *Revista da AGU*, Brasília, ano XII, n. 37, p. 161-194, jul./set. 2013, p. 163.

110 ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. Seguridade Social: Assistencialismo x Contributividade. *Revista da AGU*, Brasília, ano XII, n. 37, p. 161-194, jul./set. 2013, p. 165.

de Sen. Trata-se, ainda, da igualdade de oportunidades de Friedman, e não da igualdade de resultados por ele dita, pois tais prestações positivas permitem que os indivíduos tenham a oportunidade de conquistar a liberdade de escolha, o que antes lhe era tolhido devido a privações sociais e econômicas.

A assistência social vem disciplinada no art. 203 da Constituição e é prestada àqueles que a necessitarem, independentemente de contribuição. Ela é regida pela Lei nº 8.742/1993, que define a assistência social como uma política de seguridade social não contributiva, que prevê mínimos sociais, realizada por meio de um conjunto de ações de iniciativa pública e particular, visando atender às necessidades básicas das pessoas. O art. 2º do diploma dispõe que os objetivos da assistência social são a proteção social, que visa à garantia da vida, a proteção à família, o amparo às crianças e adolescentes carentes, habilitação de pessoas com deficiência, entre outros.

Segundo a Constituição, o custeio da assistência social provém de recursos do orçamento da seguridade social, promovidas com base na descentralização, tanto política quanto administrativa. Enquanto a coordenação e normas gerais são de competência da União, a execução pode ser realizada tanto pelas esferas estaduais e municipais, bem como entidades assistenciais.

Importante marco na política de assistência social que merece ser analisado com mais atenção foi a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que tem como um dos seus objetivos integrar as redes pública dos entes federativos e a privada,<sup>111</sup> mediante prestação de serviço planejado e contínuo.

O SUAS é uma política pública<sup>112</sup> criada com o propósito de operacionalizar as ações de assistência social, normatizada na LOAS. Trata-se de modelo único de gestão da Política assistencial em todos os âmbitos da federação. A Resolução nº 33/2012 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) estabelece que a política de assistência social tem a função de proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos. É organizado sob a modalidade de sistema não contributivo, descentralizado e participativo. Também dispõe que o SUAS visa prover a proteção da vida, a redução de danos e a prevenção de incidência de riscos sociais, cujo financiamento provém do orçamento da Seguridade Social e mediante financiamento compartilhado dos entes federativos.

O SUAS é um importante marco na política de assistência social. O sistema tem como um dos seus objetivos integrar as redes públicas dos entes federativos e a privada,<sup>113</sup> mediante

111 BICHR, Renata. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Revista Novos Estudos*. São Paulo, ed. 104, p. 110-137, mar. 2016. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/v1/contents/view/1625>>. Acesso em: 12 nov. 2016. p. 124.

112 Maria Paula Dallari Bucci define juridicamente política pública como “um programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados (...) visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas, reflexões sobre o conceito*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

113 BICHR, Renata. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Revista Novos Estudos*. São Paulo, ed. 104, p. 110-137, mar. 2016. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/v1/contents/view/1625>>. Acesso em: 12 nov. 2016. p. 124.

prestação de serviço planejado e contínuo, de forma descentralizada e organizada.<sup>114</sup> Apesar da grande variedade de programas, Silva ainda observa a prevalência da transferência de renda sobre os demais serviços socioassistenciais, o que na sua visão compromete a integração do SUAS e a eficiência de políticas voltados à população que superou a extrema pobreza.<sup>115</sup>

Bichir explica que no interior do atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário a política de redistribuição de renda do Bolsa Família e o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) geridos pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc) ainda não são plenamente integrados com a Secretaria Nacional de Assistência Social,<sup>116</sup> o que compromete em parte a eficiência na gestão pública.

O CNAS, ao aprovar o Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), definiu a priorização da família, estabelecendo critérios de territorialidade, de cooperação entre Estado e sociedade civil, de participação popular, entre outras questões.<sup>117</sup> As práticas clientelistas de políticos locais são recorrentes, permanecem vivas e cria obstáculos à implantação do SUAS,<sup>118</sup> mas já se pode vislumbrar boas perspectivas para a superação deste problema. O SUAS e o trabalho prestado nos CRAS promovem a valorização do servidor público, pois ofertam estrutura para o trabalho dos profissionais e contribuem para a redução das influências políticas indevidas. Também é de grande importância a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH), que estabelece o quadro mínimo de pessoal para trabalho nos estabelecimentos de assistência social conforme a demanda da região.<sup>119</sup>

Com objetivo de uniformizar e fixar parâmetros mínimos para a prestação de serviços, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) expediu a Resolução nº 109/2009 que estabelece a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais para orientar a atuação das organizações integrantes do SUAS. Devem ser prestados serviços em três níveis de complexidade: Serviços de Proteção Social Básica; Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade; e Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade.<sup>120</sup> Enquanto

114 FIUZA, Solange C. R.; COSTA, Lucia Cortes da. O direito à assistência social: o desafio de superar as práticas clientelistas. *Serviço Social em Revista*. Londrina, v. 17, n. 2, p. 64-90, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/19220>>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 86.

115 SILVA, Sheyla Suely de Souza. Contradições da Assistência social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 113, p. 86-105, Jan./mar. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282013000100004>>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 97.

116 BICHIR, Renata. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Revista Novos Estudos*. São Paulo, ed. 104, p. 110-137, mar. 2016. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/v1/contents/view/1625>>. Acesso em: 12 nov. 2016. p. 112.

117 LIMA, Aline Aparecida Silva. *CRAS – Centros de Referência de Assistência Social: expressão real da Política Nacional de Assistência Social de 2004*. São Paulo, 2012. 178 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17572>>. Acesso em: 06 jan. 2017. p. 17-18.

118 FIUZA, Solange C. R.; COSTA, Lucia Cortes da. O direito à assistência social: o desafio de superar as práticas clientelistas. *Serviço Social em Revista*. Londrina, v. 17, n. 2, p. 64-90, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/19220>>. Acesso em: 27 nov. 2016. p. 65-66.

119 LIMA, Aline Aparecida Silva. *CRAS – Centros de Referência de Assistência Social: expressão real da Política Nacional de Assistência Social de 2004*. São Paulo, 2012. 178 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17572>>. Acesso em: 06 jan. 2017. p. 70.

120 Os Serviços de Proteção Social Básica consistem em: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; e Serviço de Proteção Social Básica no domicílio

a proteção básica objetiva a prevenção, a proteção especial busca solucionar situações de risco familiar ou individual nas quais haja violação atual de direitos ou rompimento de laços familiares.

Outra norma de grande relevância é a Resolução nº 33/2012 CNAS, que aprovou a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) que estabelece diretrizes acerca da gestão compartilhada, cofinanciamento e cooperação técnica entre União, estados e municípios e a integração da rede pública com a privada, observada a primazia do Estado na condução desta política e o respeito à autonomia dos usuários. Acerca da integração das redes, importante marco legal consiste na Lei nº 13.019/2014 que dispõe sobre as parcerias com a sociedade civil, que ainda não foi regulamentada pelo CNAS.<sup>121</sup> Propõe-se que no momento da seleção da organização para prestação de serviços assistenciais observe-se a obrigatoriedade de prévia vinculação das instituições ao SUAS, cujo cadastro é de responsabilidade da União, e a conformidade da sua atuação com a PNAS como requisito para realização de parcerias.

Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) também despontam como relevante programa assistencial. A instituição dos CRAS visa a “construção de um novo capítulo dessa política pública”,<sup>122</sup> contribuindo para a superação o histórico de assistencialismo e clientelismo. Estas unidades devem ser estruturadas com corpo técnico próprio, constituído por assistentes sociais, psicólogos, técnicos administrativos, e separadas dos órgãos de gestão. A instituição, e não o gestor ou o político, deve se tornar a referência para a população, aí a importância da uniformidade da nomenclatura nacionalmente.

Enquanto aos CRAS incumbe a prestação dos Serviços de Proteção Social Básica, conforme Resolução nº 109/2009 do CNAS, os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) têm por atribuição os Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade. Contudo, como não há CREAS em todas as localidades e por os CRAS, por serem em maior número, estarem mais próximos à população, estes acabam prestando ambos os tipos de serviços, ou seja, amparam inclusive indivíduos em situação de risco.<sup>123</sup>

---

para pessoas com deficiência e idosos. Os Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade são classificados em: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias; e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Já os Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade são compostos por: Serviço de Acolhimento Institucional, nas modalidades de abrigo institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem e Residência Inclusiva; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; e Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

121 A matéria estava na pauta da 250ª reunião ordinária do CNAS, realizada em dezembro de 2016, conforme informação obtida no site: <<http://www.mds.gov.br/cnas/pautas-atas-e-apresentacoes/pautas>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

122 LIMA, Aline Aparecida Silva. *CRAS – Centros de Referência de Assistência Social: expressão real da Política Nacional de Assistência Social de 2004*. São Paulo, 2012. 178 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17572>>. Acesso em: 06 jan. 2017. p. 14.

123 LIMA, Aline Aparecida Silva. *CRAS – Centros de Referência de Assistência Social: expressão real da Política Nacional de Assistência Social de 2004*. São Paulo, 2012. 178 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social),

As atividades desenvolvidas nos CRAS variam conforme a faixa etária dos beneficiários, são atividades físicas, de arte e cultura, inclusão digital, segurança alimentar, oficinas sobre temas transversais (saúde, meio ambiente, cultura, esporte), oficinas sobre direitos e programas sociais, orientação sobre higiene e cuidados especiais, artesanato e atividades de qualificação profissional. Também é frequente (50% das unidades) a concessão de benefícios eventuais, como auxílios relacionados à segurança alimentar (cesta básica, leite em pó), auxílio funeral, passagens e auxílio-natalidade. Em geral, não há a devida regulamentação pelos municípios na concessão, possibilitando o uso político indevido destes benefícios.<sup>124</sup>

O CRAS é um instrumento de garantia dos direitos sociais de maneira descentralizada, garantindo a proximidade das famílias, com atuação intersetorial para a promoção da cidadania, devendo se tornar local de destaque na prestação de serviços socioassistenciais.<sup>125</sup> Paula Fonseca do Nascimento e Everaldo Santos Melazzo explicam que “No campo da proteção social, o foco orientado pela abordagem da vulnerabilidade e dos riscos está nas estratégias utilizadas pelas famílias que fazem com que algumas escapem da pobreza e outras se perpetuem nela”.<sup>126</sup> Por esta heterogeneidade do público alvo que o atendimento individualizado e familiar por profissionais qualificados é fundamental para a superação das vulnerabilidades e do ciclo vicioso da pobreza, garantindo a conquista da cidadania. É importante ressaltar novamente que programas de renda mínima não esgotam a assistência social, pois em vários casos apenas possibilitam a superação da pobreza financeira e não das diversas situações de vulnerabilidade.

Os serviços prestados pelo CRAS ganham importância pela redução da fragmentação das ações no âmbito da assistência social, pela descentralização dos serviços e pela busca da universalidade da cobertura. De acordo com a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS), que disciplina a organização da assistência social, o território é elemento essencial. Os serviços devem ser prestados próximos aos cidadãos necessitados, em regiões com maior vulnerabilidade social. Por tal motivo, a localização geográfica do CRAS é de grande importância, pois pode facilitar o acesso à população e antecipar as respostas às necessidades locais.<sup>127</sup>

A participação dos estados na implantação dos CRAS ainda é pequena, predominando a aplicação apenas de recursos municipais e federais. Na maioria dos municípios os CRAS ainda não possuem veículo próprio, o que dificulta o trabalho dos profissionais quando

---

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17572>>. Acesso em: 06 jan. 2017. p. 57.

124 LIMA, Aline Aparecida Silva. *CRAS – Centros de Referência de Assistência Social: expressão real da Política Nacional de Assistência Social* de 2004. São Paulo, 2012. 178 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17572>>. Acesso em: 06 jan. 2017. p. 59.

125 NASCIMENTO, Paula Fonseca do; MELAZZO, Everaldo Santos. Território: conceito estratégico na assistência social. *Serviço Social em Revista*. Londrina, v. 16, n. 1, p. 66-88, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/16148>>. Acesso em: 06 jan. 2017. p. 76.

126 NASCIMENTO, Paula Fonseca do; MELAZZO, Everaldo Santos. Território: conceito estratégico na assistência social. *Serviço Social em Revista*. Londrina, v. 16, n. 1, p. 66-88, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/16148>>. Acesso em: 06 jan. 2017. p. 72.

127 NASCIMENTO, Paula Fonseca do; MELAZZO, Everaldo Santos. Território: conceito estratégico na assistência social. *Serviço Social em Revista*. Londrina, v. 16, n. 1, p. 66-88, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/16148>>. Acesso em: 06 jan. 2017. p. 67-71.

é necessária a realização de visitas domiciliares. Além disso, o horário de atendimento deve ser ampliado ou modificado, pois para muitas pessoas, o atendimento apenas em horário comercial impede a fruição dos serviços ofertados, sendo de grande importância o atendimento noturno e aos finais de semana.<sup>128</sup>

Os CRAS foram planejados para a prestação dos Serviços de Proteção Social Básica. Contudo, pelo número reduzido de Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), acabam também prestando serviços de média complexidade. Em análise do Censo SUAS/CRAS 2010, Aline Aparecida Silva Lima aponta que os atendimentos realizados ocorrem em 50% dos casos mediante procura espontânea, em 21% por busca ativa e 29% por encaminhamentos. Levando em conta que as pessoas podem apresentar mais de uma forma de vulnerabilidade, os casos mais frequentes são os seguintes: descumprimento das condicionalidades do Bolsa Família, em 58,9% dos casos; insegurança alimentar, 46,5%; jovens em situação de vulnerabilidade e risco social, 43,7%; famílias não inseridas em programas sociais existentes, 43,3%; negligência em relação a crianças e adolescentes, 37,7%; falta de documentação civil, 36,6%; negligência com idosos, 27,9%; evasão escolar, 19,2%; demandas materiais por bens diversos de alimentos, 16,6%; uso de drogas, 14,5%; violência doméstica, 12,1%; outras situações de violência, 10,3%; trabalho infantil, 9,8%; exploração ou abuso sexual de crianças e adolescentes, 6,7%; negligência no cuidado a pessoas com deficiência, 5,6%; violência contra a mulher, 5,6%; e situação de rua, 1,4%.<sup>129</sup>

O atendimento nos CRAS deve ser voltado principalmente para as pessoas em situação de maior vulnerabilidade, "...na população que sofre com os reflexos mais graves da desigualdade: desemprego, emprego precário, falta de moradia, ou moradia precária, desinformação, adoecimento, violência, falta de acesso a outras políticas, entre outros"<sup>130</sup>. Este modelo tem por objetivo superar o atendimento improvisado, marcado pelo "personalismo, emergencialismo e amadorismo" recorrente no assistencialismo brasileiro. Simone Eliza do Carmo Lessa ainda não constatou a prestação de serviços de qualificação eficazes no âmbito dos CRAS, predominando aprendizagens no campo do artesanato, cuidados do cabelo, manicure e culinária, este último quando o espaço possui estrutura para tal. Em geral essas atividades não são respaldadas por uma instituição formal de ensino e possuem baixo potencial para futura geração de renda.<sup>131</sup>

128 LIMA, Aline Aparecida Silva. *CRAS – Centros de Referência de Assistência Social: expressão real da Política Nacional de Assistência Social de 2004*. São Paulo, 2012. 178 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17572>>. Acesso em: 06 jan. 2017. p. 49-53.

129 LIMA, Aline Aparecida Silva. *CRAS – Centros de Referência de Assistência Social: expressão real da Política Nacional de Assistência Social de 2004*. São Paulo, 2012. 178 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17572>>. Acesso em: 06 jan. 2017. p. 55-57.

130 LESSA, Simone Eliza do Carmo. A formação via PNQ e inserção produtiva dos CRAS: a reposição empobrecida e emergencial da qualificação de trabalhadores. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 106, p. 284-313, abr./jun. 2011. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n106/n106a06.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2017. p. 301.

131 LESSA, Simone Eliza do Carmo. A formação via PNQ e inserção produtiva dos CRAS: a reposição empobrecida e emergencial da qualificação de trabalhadores. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 106, p. 284-313, abr./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n106/n106a06.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2017. p. 302-303.

Assim como o trabalho, a educação é frequentemente mencionada como mecanismo de superação da pobreza, contudo esta conclusão deve ser analisada com ressalvas. Jessé de Souza critica a crença liberal conservadora de que a educação isoladamente seria a solução para o Brasil se tornar mais igualitário, pois para que esta premissa seja válida é necessário que as crianças ingressem em igualdade de condições na escola. Isto não acontece, pois geralmente as crianças mais pobres chegam à escola sem estímulo inicial da família, exemplos a serem seguidos e motivação em geral presentes na classe média. Segundo o autor, esta interpretação manipuladora e populista da educação apenas funciona como mecanismo de legitimação da desigualdade.<sup>132</sup>

A centralidade da educação na superação da pobreza é uma falácia, fundada na teoria do capital humano, segundo a qual a conquista da qualificação deve ser conquista exclusivamente individual. Assim, o desemprego seria justificado pela falta de formação do trabalhador. Contudo, observa-se que a necessidade de qualificação permanente está atingindo atualmente inclusive os ocupantes das funções mais básicas, que tradicionalmente aprendiam seu ofício na prática,<sup>133</sup> o que dificulta ainda mais a inserção de pessoas desqualificadas no mercado de trabalho.

Simone Eliza do Carmo Lessa constata que a infraestrutura para a formação de trabalhadores é insuficiente no âmbito do Plano Nacional de Qualificação, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, pois beneficia em sua maioria pessoas com ensino médio completo, que não podem ser consideradas as mais vulneráveis.<sup>134</sup> Tal situação é mais agravada no âmbito da assistência social e dos CRAS, que em geral não possuem estrutura adequada e pessoal preparado para a oferecer cursos profissionalizantes de qualidade. Apenas estes exemplos são suficientes para se perceber a importância fundamental da intersectorialidade de serviços no âmbito da assistência social.

Pode-se dizer que o Programa Bolsa Família (PBF) é o mais importante programa de transferência de renda brasileiro. Criado pela Medida Provisória nº 132/2003, convertido na Lei nº 10.836/2004, o PBF visa promover acesso a serviços de saúde, educação e assistência social a parcela carente da população, objetivando reduzir a pobreza por meio de transferência de renda e interromper o seu ciclo intergeracional, mediante condicionalidades de educação e saúde.<sup>135</sup> O programa deve ser compreendido como de complementação de renda, o que significa que pessoas que estão incluídas no mercado de trabalho podem ser be-

132 SOUZA, Jessé. *Ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: UFMG, 2009. Disponível em: <[http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/arq\\_interface/1a\\_aula/A\\_rale\\_brasileira.pdf](http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/arq_interface/1a_aula/A_rale_brasileira.pdf)>. Acesso em: 06 jan. 2017. p. 82-83.

133 LESSA, Simone Eliza do Carmo. A formação via PNQ e inserção produtiva dos CRAS: a reposição empobrecida e emergencial da qualificação de trabalhadores. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 106, p. 284-313, abr./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n106/n106a06.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2017. p. 286-288.

134 LESSA, Simone Eliza do Carmo. A formação via PNQ e inserção produtiva dos CRAS: a reposição empobrecida e emergencial da qualificação de trabalhadores. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 106, p. 284-313, abr./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n106/n106a06.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2017. p. 297-299.

135 KERSTENETZKY, Célia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009, p. 55.

neficiadas.<sup>136</sup> Ao contrário da “renda básica de cidadania”, instituída pela Lei nº 10.835/2004, ainda não implementado e com abrangência universal, o PBF é direcionado apenas para famílias e indivíduos em situação de pobreza.

Os benefícios financeiros do programa consistem no: básico (destinado a unidades familiares que se encontram em situação de extrema pobreza); variável (destinado a unidades familiares que se encontram em situação de pobreza e pobreza extrema e que tenham gestantes, crianças ou adolescentes de até 15 anos); variável (vinculado ao adolescente); e o benefício para superação da extrema pobreza. No mesmo diploma estão previstos quais são as contrapartidas que as famílias devem dispor para poder perceber o benefício, que correspondem, no que tange à educação, à obrigatoriedade das famílias manterem os filhos até os 17 anos na escola; quanto à saúde, realização de exames pré-natal, acompanhamento nutricional da saúde da mãe e da criança, manutenção das vacinas em dia. Tais condições estão relacionados a garantia de direitos básico que são concretizados em conjunto pelo Poder Público e pela família. O cancelamento do benefício não pode ocorrer, ainda que se descumpra as condicionantes, sem acompanhamento assistencial do poder público.<sup>137</sup>

Paula Bernadelli e Luiz Eduardo Piccinnin concluem que o PBF tem como propósito dar um pontapé inicial na concretização dos fins sociais inscritos na Constituição, ao garantir uma renda mínima necessária para que as famílias saiam da extrema pobreza e tenham acesso a serviços públicos essenciais. Ressalvam, contudo, que ele não é suficiente para o cumprimento pleno dos objetivos constitucionais,<sup>138</sup> posição que ora se perfilha. Analisando o programa em atenção aos critérios de igualdade expostos na seção retro, depreende-se que o PBF se constitui em uma forma de diminuir as limitações sociais e econômicas das pessoas em extrema pobreza. Trata-se, assim, de um modo de se permitir que as pessoas tenham acesso a assistência básica como saúde e educação, não se constituindo, todavia, em um meio que lhe assegure uma igualdade substancial, mas apenas um modo de garantir que essas pessoas não fiquem aquém das liberdades básicas, componentes constitutivos do desenvolvimento, nos termos da ideia de Amartya Sen. A conquista de tais liberdades é importante para o próprio progresso econômico da sociedade, bem como permite que as mesmas possam exercer suas capacidades.<sup>139</sup>

Outrossim, o acesso dessas pessoas a bens básicos não se insere na ideia de igualdade de resultados expostas por Friedman, mas na possibilidade de as pessoas terem acesso à sua concepção de igualdade de oportunidades, uma vez que ao se negar direito à liberda-

136 BICHR, Renata. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Revista Novos Estudos*. São Paulo, ed. 104, p. 110-137, mar. 2016. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/v1/contents/view/1625>>. Acesso em: 12 nov. 2016. p. 126.

137 BICHR, Renata. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Revista Novos Estudos*. São Paulo, ed. 104, p. 110-137, mar. 2016. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/v1/contents/view/1625>>. Acesso em: 12 nov. 2016. p. 130.

138 PECCININ, Luiz Eduardo; BERNARDELLI, Paula. O Condicionamento do direito à renda mínima versus suborno estatal: programas sociais contra a lógica do mercado. in: SALGADO, Eneida Desiree; GABARDO, Emerson. *Direito, Mercantilização e Justiça*. Curitiba: Editora UFPR, 2016, p. 199-222, 208.

139 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 19.

de, tolhe-se sua possibilidade de escolha.<sup>140</sup> Por oportuno, cabe pontuar que na sua obra Friedman abarcou todos os programas de bem-estar como similares, não os distinguindo entre assistenciais e previdenciários.<sup>141</sup> Assim, entende-se que os resultados expostos por ele expostos não se referem a programas equivalentes ao Bolsa Família, já que vários dos programas por ele apresentados extrapolam a assistência social, o que não impede, contudo, que se examine na prática os efeitos indesejados dos programas de bem-estar.

Estudo Etnográfico sobre o PBF entre povos indígenas, tendo por base dados de fevereiro de 2014, aponta que 44% das famílias indígenas do país eram atendidas, constituindo-se como mecanismo fundamental na redução da mortalidade infantil nas terras indígenas. Existe uma associação relevante dos valores repassados como sendo das crianças, destinados prioritariamente a elas e às mulheres. Utiliza-se a bolsa, precipuamente, com compras de materiais escolares, roupas, cujo direcionamento de recursos decorre de pressão que jaz sobre os pais acerca da exigência da inserção em ambiente escolar. Registrou-se, também, que a bolsa é utilizada para compra de alimentos, tornando-se essencial em locais no qual não existe terra para plantio ou cuja área já está devastada.<sup>142</sup>

Quanto às condicionantes do benefício, existem algumas dificuldades operacionais, a exemplo da frequência escolar, uma vez que não existe um sistema de registro e acompanhamento eficiente nas escolas, por falta de recursos para crianças frequentarem as aulas e terem aproveitamento satisfatório, como transporte, professores qualificados, entre outros. Há problemas também na quantidade de merenda escolar para suprir a demanda.<sup>143</sup> Muitos índios encontravam dificuldades para sacar o benefício por terem que sair de suas aldeias. Constatou-se, ademais, a existência de um “patrão” que intermedia o benefício, em geral comerciante local ou agente lotérico, que controla os cartões, retém parte dos benefícios ou orienta que os recursos sejam gastos em seus estabelecimentos, revelando fortes indícios de conluio entre estas pessoas.<sup>144</sup>

Esses resultados revelam que alguns dos efeitos apresentados por Friedman puderam ser observados no PBF, entre eles a questão da burocratização e da transferência de recursos para pessoas que não necessitam do benefício. Nada obstante, houve efetivo uso por parte dos indígenas da bolsa para inserção de crianças em escolas, bem como suprimento da falta de comida, o que auxilia na busca pela liberdade social e econômica dessas pessoas.

140 FRIEDMAN, Milton. *Livre para escolher*. São Paulo: Record, 2016, p. 87.

141 OLIVEIRA, Fabio Alves Gomes de. *Justiça e Igualdade em Ronald Dworkin*. Disponível em: <[http://www.gtrpgramatismo.com.br/redescricoes/redescricoes/ano2\\_04/1\\_Oliveira.pdf](http://www.gtrpgramatismo.com.br/redescricoes/redescricoes/ano2_04/1_Oliveira.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2016.

142 BRASIL. *Estudos Etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas*. Disponível em: <[http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/495313/RESPOSTA\\_PEDIDO\\_Sumario\\_Executivo\\_\\_\\_Estudos\\_Etnograficos\\_sobre\\_PBF\\_entre\\_Povos\\_Indigenas%20\(1\).pdf](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/495313/RESPOSTA_PEDIDO_Sumario_Executivo___Estudos_Etnograficos_sobre_PBF_entre_Povos_Indigenas%20(1).pdf)>. Acesso em: 16 dez. 2016.

143 BRASIL. *Estudos Etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas*. Disponível em: <[http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/495313/RESPOSTA\\_PEDIDO\\_Sumario\\_Executivo\\_\\_\\_Estudos\\_Etnograficos\\_sobre\\_PBF\\_entre\\_Povos\\_Indigenas%20\(1\).pdf](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/495313/RESPOSTA_PEDIDO_Sumario_Executivo___Estudos_Etnograficos_sobre_PBF_entre_Povos_Indigenas%20(1).pdf)>. Acesso em: 16 dez. 2016.

144 BRASIL. *Estudos Etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas*. Disponível em: <[http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/495313/RESPOSTA\\_PEDIDO\\_Sumario\\_Executivo\\_\\_\\_Estudos\\_Etnograficos\\_sobre\\_PBF\\_entre\\_Povos\\_Indigenas%20\(1\).pdf](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/495313/RESPOSTA_PEDIDO_Sumario_Executivo___Estudos_Etnograficos_sobre_PBF_entre_Povos_Indigenas%20(1).pdf)>. Acesso em: 16 dez. 2016.

Sob outro aspecto, dissertação que avaliou o PBF nos municípios de pequeno porte da região metropolitana de Belo Horizonte apontou para um forte aparato estrutural no âmbito da burocracia, evidenciando a existência de um esforço para melhoria da gestão da transparência.<sup>145</sup> Revelou, de outro modo, deficiência na forma pela qual se verifica a situação de renda familiar, obtida mediante autodeclaração, o que possibilita a concessão a quem não possui direito. De todo modo, o autor conclui que, embora haja brechas para corrupção, as falhas não afastam o caráter de qualificação cívica das pessoas que participam do programa.<sup>146</sup>

O PBF também foi examinado de forma positiva em artigo que analisou as mudanças nos padrões de consumo e melhoria nas condições de vida das famílias usuárias do programa em São Luís.<sup>147</sup> O estudo confirmou que, para a maioria dos entrevistados, o PBF trouxe melhorias nas condições de vida, aumentando o poder de consumo, suprimindo necessidades fundamentais e possibilitando melhoria em condições de habitação. Para os beneficiários, contudo, a melhoria de vida se relaciona com a autonomia proporcionada pelo dinheiro, mas não na superação da condição de pobreza.<sup>148</sup>

Conclusão distinta da de Celia Lessa Kerstenetzky, para quem o impacto do PBF está na redução da pobreza e principalmente na desigualdade. Ela explica que após décadas de um coeficiente de Gini de 0,602, a desigualdade na distribuição, alcançou em 2006 um Gini de 0,56, o que representa uma variação negativa de cerca de 6%.<sup>149</sup> Sustenta que as razões mais relevantes para queda da desigualdade são os programas sociais e os rendimentos do trabalho.

Percebe-se que o PBF tem efeitos, sobretudo para as crianças, pois possibilita um futuro com liberdades econômicas e sociais e igualdade de oportunidades para realizarem suas escolhas e por elas serem responsáveis. Vale ainda pontuar que a ausência de estímulos cognitivos quando da infância prejudica a escolarização e a convivência ao longo de toda a vida.<sup>150</sup> Logo, além dos resultados imediatos, o PBF gera benefícios futuros.

145 CARMO, Fabio Junior do. *Controle Burocrático e Participação: o caso do Programa Bolsa Família nos Municípios de Pequeno Porte da Região Metropolitana de Belo Horizonte* – MG. 2015. 143 p. Dissertação (Mestrado Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. p. 118.

146 CARMO, Fabio Junior do. *Controle Burocrático e Participação: o caso do Programa Bolsa Família nos Municípios de Pequeno Porte da Região Metropolitana de Belo Horizonte* – MG. 2015. 143 p. Dissertação (Mestrado Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. p. 118.

147 FRANÇA, Camila Raquel Amaral. *Programa Bolsa Família: análise das mudanças nos padrões de consumo e melhorias nas condições de vida das famílias usuárias em São Luís-MA*. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo4/programa-bolsa-familia-analise-das-mudancas-nos-padroes-de-consumo-e-melhorias-nas-condicoes-de-vida-das-familias-usuarias-em-sao-luis-ma.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

148 FRANÇA, Camila Raquel Amaral. *Programa Bolsa Família: análise das mudanças nos padrões de consumo e melhorias nas condições de vida das famílias usuárias em São Luís-MA*. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo4/programa-bolsa-familia-analise-das-mudancas-nos-padroes-de-consumo-e-melhorias-nas-condicoes-de-vida-das-familias-usuarias-em-sao-luis-ma.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

149 KERSTENETZKY, Célia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.

150 HECKMAN, James e CARNEIRO, Pedro. (2003), “Human Capital Policy”. Working Paper, no 9495. *National Bureau of Economic Research*. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w9495>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

## 6. Conclusões

O escopo do presente trabalho foi examinar alguns programas de assistência social e observar se eles promovem a igualdade ou estimulam a dependência. Para demonstrar que, pelo menos no Brasil, a crítica generalizada não é procedente, optou-se por analisar programas de abrangência nacional que possuem real potencial emancipador da população em estado de vulnerabilidade.

O SUAS é uma política em processo de consolidação que, mediante gestão descentralizada, estabelecimento de objetivos tangíveis e planejamento busca integrar a atuação da União, estados, municípios e iniciativa privada para o fim de garantir a emancipação econômica dos beneficiários e a conquista da cidadania. Para tanto, define diretrizes que contribuem para a superação do assistencialismo e a agregação de organizações sociais que aceitem prestar serviços para além da caridade e tentativa de reforma moral dos indivíduos.

A implantação dos CRAS contribui para a redução do imprevisto na prestação de serviços socioassistenciais, pois deve ser composto por corpo técnico qualificado para a orientação individual e familiar das pessoas em situação de vulnerabilidade, não se resumindo sua atuação à mera prestação de benefícios pecuniários ou materiais. A importância da existência de quadro próprio e da separação dos órgãos de gestão é a redução de interferências políticas indevidas e troca de favores que apenas prejudicam o cidadão.

No caso do PBF foram observados alguns dos efeitos apontados por Friedman relativos aos programas de bem-estar. Contudo, a diminuição da desigualdade e da pobreza observadas no Brasil justificam sua permanência e inclusive majoração do valor dos benefícios para garantir a erradicação da pobreza, conforme mandamento constitucional, pois até o momento apenas a miséria foi eliminada. Kerstenetzky alerta que não se deve importar as críticas às políticas de redistribuição de renda e expansão de oportunidades de inclusão social formuladas com fundamento na realidade de países desenvolvidos. Em países em desenvolvimento a pobreza se confunde com privação total de bens, como, por exemplo, a subnutrição infantil, cuja incidência foi significativamente reduzida após a implantação da política de transferência de renda, conforme constatado em pesquisa do IBGE.<sup>151</sup>,

Nesse sentido, merece destaque o lúcido entendimento de Jessé de Souza de que, por meio de uma ciência social que fundamenta a dominação material e efetiva, existem ideias dominantes que escondem o que não deve ser visto, com a finalidade de legitimar o privilégio de poucos. Para tanto, o pensamento dominante deve ser aceito por aqueles que foram excluídos dos privilégios, por meio de uma violência simbólica que sequestra “a inteligência brasileira”.<sup>152</sup>

151 KERSTENETZKY, Célia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.

152 SOUZA, Jessé. *A tolice da inteligência brasileira: Ou como o país se deixa manipular pela elite*. São Paulo: LeYa, 2015, p.9-12.

A pretensão de rebaixar os programas de assistência social a mecanismos de indução da dependência ou estagnação do povo, amolda-se perfeitamente à tese levantada por Souza. Embora seja notória a diminuição da desigualdade social nas últimas décadas no país, há uma parcela significativa de cientistas que insiste em depreciar esses programas. Os argumentos liberais devem ser examinados com a devida reserva, pois não podem se descolar da realidade brasileira e dos progressos obtidos em larga escala com a inserção de novos programas de assistência social. É claro que há possibilidade de aprimoramento das políticas e da sua execução, mas os resultados positivos dão conta que, ao contrário da tese da dependência, eles servem de trampolim para que as presentes e futuras gerações conquistem a liberdade almejada por Sen e a igualdade de Dworkin.

## 7. Referências

ALEGRE, Marcelo. Pobreza, igualdad y Derechos Humanos. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*. Buenos Aires, a. 6, n. 1, p. 175-198, out. 2005. Disponível em: <[http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/revista\\_juridica/ediciones.html](http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/revista_juridica/ediciones.html)>. Acesso em: 12 nov. 2016.

ANUNCIÇÃO, Daniela Andrade da. *Especificidade da Assistência Social como política social pública*: algumas tendências e teses em debate na produção bibliográfica. Porto Alegre, 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em: <[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=149892](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=149892)>. Acesso em: 27 nov. 2015.

ARRETICHE, Marta T. S. *Emergência e Desenvolvimento do Welfare State*: teorias explicativas. Disponível em: <[xa.yimg.com/kq/groups/25228238/608444617/name/arretiche\\_1996\\_BIB.pdf](http://xa.yimg.com/kq/groups/25228238/608444617/name/arretiche_1996_BIB.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BALERA, Wagner. *Noções preliminares de Direito Previdenciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. *O novo Direito Constitucional brasileiro*: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BICHIR, Renata. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Revista Novos Estudos*. São Paulo, ed. 104, p. 110-137, mar. 2016. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/v1/contents/view/1625>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

BRASIL. *Estudos Etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas*. Disponível em: <[http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/495313/RESPOSTA\\_PEDIDO\\_Sumario\\_Executivo\\_\\_Estudos\\_Etnograficos\\_sobre\\_PBF\\_entre\\_Povos\\_Indigenas%20\(1\).pdf](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/495313/RESPOSTA_PEDIDO_Sumario_Executivo__Estudos_Etnograficos_sobre_PBF_entre_Povos_Indigenas%20(1).pdf)>. Acesso em: 16 dez. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas, reflexões sobre o conceito*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARMO, Fabio Junior do. *Controle Burocrático e Participação*: o caso do Programa Bolsa Família nos Municípios de Pequeno Porte da Região Metropolitana de Belo Horizonte – MG. 2015. 143 p. Dissertação (Mestrado Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. p. 118.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Para uma dogmática constitucional emancipatória. In: \_\_\_\_\_. *Para uma dogmática constitucional emancipatória*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito social ou benesse? *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.045>>. Acesso em: 27 nov. 2016.

DIEESE. *Metodologia da Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos*. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/metodologia/metodologiaCestaBasica2016.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Ed. Da Universidade de São Paulo, 1999.

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DYE, Thomas D. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDERMAN, Francisco G. e SALM, José Francisco. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UnB, 2009.

DUBET, François. *Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011, p.11.

ESCORSIM, Silvana Maria. A filantropia no Brasil: entre a caridade e a política de assistência social. *Revista Espaço Acadêmico*. n.º 86, julho de 2008. Disponível em: <[https://www.espacoacademico.com.br/086/86escorsim.htm#\\_ftn1](https://www.espacoacademico.com.br/086/86escorsim.htm#_ftn1)>. Acesso em: 11 jan. 2017.

FIUZA, Solange C. R.; COSTA, Lucia Cortes da. O direito à assistência social: o desafio de superar as práticas clientelistas. *Serviço Social em Revista*. Londrina, v. 17, n. 2, p. 64-90, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/19220>>. Acesso em: 27 nov. 2016.

FRANÇA, Camila Raquel Amaral. *Programa Bolsa Família: análise das mudanças nos padrões de consumo e melhorias nas condições de vida das famílias usuárias em São Luís-MA*. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo4/programa-bolsa-familia-analise-das-mudancas-nos-padroes-de-consumo-e-melhorias-nas-condicoes-de-vida-das-familias-usuarias-em-sao-luis-ma.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. Disponível em: <<http://www.portalconservador.com/livros/Milton-Friedman-Capitalismo-e-Liberdade.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2016.

FRIEDMAN, Milton. *Livre para escolher*. São Paulo: Record, 2016.

GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Curitiba, 2014. 613 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

HAYEK, *O caminho da servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HECKMAN, James e CARNEIRO, Pedro. (2003), "Human Capital Policy". Working Paper, no 9495. *National Bureau of Economic Research*. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w9495>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.

LESSA, Simone Eliza do Carmo. A formação via PNQ e inserção produtiva dos CRAS: a reposição empobrecida e emergencial da qualificação de trabalhadores. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 106, p. 284-313, abr./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n106/n106a06.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2017.

LIMA, Aline Aparecida Silva. *CRAS – Centros de Referência de Assistência Social: expressão real da Política Nacional de Assistência Social de 2004*. São Paulo, 2012. 178 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17572>>. Acesso em: 06 jan. 2017.

MADUREIRA, Eduardo Miguel Prata. Da Grande Depressão ao *Welfare State*: mudanças no conceito de desenvolvimento econômico. *Thêma et Scientia*, Cascavel v. 1, 2011. Disponível em: <<http://www.themaetscientia.com/edicao/1>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. A seguridade social. *Revista de informação legislativa*. Brasília, a. 30, n. 119, p. 283-306, jul./set. 1993.

MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MONTANO, Carlos. Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000200004>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

NASCIMENTO, Paula Fonseca do; MELAZZO, Everaldo Santos. Território: conceito estratégico na assistência social. *Serviço Social em Revista*. Londrina, v. 16, n. 1, p. 66-88, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/16148>>. Acesso em: 06 jan. 2017.

NOZICK, R. *Anarquia, Estado e Utopia*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

OFFE, Claus. "Advanced Capitalism and the Welfare State". In: *Politics and Society*, 1972, vol. 4.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Trad.: Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Fabio Alves Gomes de. *Justiça e Igualdade em Ronald Dworkin*. Disponível em: <[http://www.gtpragmatismo.com.br/redescricoes/redescricoes/ano2\\_04/1\\_Oliveira.pdf](http://www.gtpragmatismo.com.br/redescricoes/redescricoes/ano2_04/1_Oliveira.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2016.

PECCININ, Luiz Eduardo; BERNARDELLI, Paula. O condicionamento do direito à renda mínima versus suborno estatal: programas sociais contra a lógica do mercado. In: SALGADO, Eneida Desiree; GABARDO, Emerson (coords.). *Direito, Mercantilização e Justiça*. Curitiba: UFPR, 2016.

PEREIRA, Potyara A. P. Serviço social: um *enfant terrible* na institucionalidade burguesa? *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 127, p. 413-429, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.078>>. Acesso em: 27 nov. 2016.

- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Lisboa: Presença, 1993.
- RODRIGUES, Marcella Regina Gruppi. *Igualdade: um debate entre Dworkin e Amartya Sen*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0631ba089fcd29d7>>. Acesso em: 04 jan. 2017.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem da desigualdade*. Tradução: Maria Lacerda de Moura. Ed: Ridiendo Castigat Moraes. Versão para eBook. Disponível em: <<http://ww1.ebooksbrasil.com>>. Acesso em: 23 fev. 2017.
- SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e democracia, tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Regime jurídico do serviço público: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social*. Curitiba, 2009. 214 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp143672.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2016.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SILVA, Sheyla Suely de Souza. Contradições da Assistência social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 113, p. 86-105, Jan./mar. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282013000100004>>. Acesso em: 27 nov. 2016.
- SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- SOUZA, Jessé. *A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*. São Paulo: LeYa, 2015.
- SOUZA, Jessé. *Ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: UFMG, 2009. Disponível em: <[http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/arq\\_interface/1a\\_aula/A\\_rale\\_brasileira.pdf](http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/arq_interface/1a_aula/A_rale_brasileira.pdf)>. Acesso em: 06 jan. 2017.
- SPICKER, Paul. *Stigma and Social welfare*. London Helm 1984, Tokyo: Seishinshobo. Disponível em: <<https://openair.rgu.ac.uk/bitstream/handle/10059/882/Spicker%20Stigma%20and%20social%20welfare.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 11 jan. 2017.
- TITMUSS, Richard. M. *The Role of Redistribution in Social Policy*. Disponível em: <<http://137.200.4.10/policy/docs/ssb/v28n6/v28n6p14.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2017.
- ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. Segurança Social: Assistencialismo x Contributividade. *Revista da AGU*, Brasília, ano XII, n. 37, p. 161-194, jul./set. 2013.
- ZOCKUN, Carolina Zancaner. *Da intervenção do Estado no domínio social*. São Paulo: Malheiros, 2009.



# Produtos fora do mercado: a busca da igualdade pela atividade de consumo e a tentativa de pertencimento

**DIEGO NOGUEIRA**

Doutorando em Políticas Públicas na Universidade Federal do Paraná  
Docente na Escola Superior de Segurança Pública

**TAÍS VELLA CRUZ**

Mestranda em Direito na Universidade Federal do Paraná  
Bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa

**Sumário:** 1. Introdução. 2. O consumo e as transformações na era da modernidade líquida. 3. A construção da igualdade pelo consumo: implicações morais. 4. O sistema criminal e a segregação: os muros oficiais da economia de mercado. 5. Em busca de um novo cenário: a necessidade de um câmbio de valores. 6. Conclusão. 7. Referências.



## 1. Introdução

Um alimento capaz de despertar o “tigre” que existe nas pessoas. Uma empresa de telefonia que convida a viver sem limites; a outra a ser o maior gigante de todos os tempos. Uma bebida que quer dar asas e um cigarro vender o sucesso em caixinhas. E como resistir ao par de chinelos que todo mundo usa ou recusar a doce alegria da vida? Afinal, viver desse jeito é gostoso e faz bem. A verdade é que a qualidade tem marca certa, mas como é que não teria se até o sorriso das pessoas já tem? Podem até existir coisas que o dinheiro não compra, mas não há razão para se preocupar, pois para todas as outras, existe um cartão de crédito à disposição e ainda um banco que se propõe a realizar tudo o que você deseja.<sup>1</sup>

Todos esses convites podem ser encontrados em anúncios e propagandas de grandes empresas e organizações, cujas áreas de atuação vão desde alimentação até produtos de higiene pessoal, e estar ileso a eles é certamente não viver o cotidiano da sociedade pós-moderna. Tantas propagandas, bonitas, instigantes, algumas até reflexivas, tem um objetivo comum: levar as pessoas a consumirem seus produtos. Ao aceitar o convite que lhes é feito, as pessoas passam a integrar um cobiçado e seletivo grupo, notoriamente reconhecido pelos demais e reforçado pelas propagandas como bom e provedor de felicidades. A cada novidade, os fiéis consumidores serão avisados novamente, quem sabe por meio de uma propaganda ainda mais bonita e confiante, mas fato é que o convite não lhes faltará.

Diversos padrões, formas e modelos já foram estabelecidos para ditar regras e comandos sociais em diferentes culturas e épocas, de modo que, a cada tempo, novas instituições se estabeleceram e se incumbiram de desenhar os valores que guiaram a sociedade até aqui. Mas na sociedade pós-moderna, esse modelo tem se revelado como algo novo e poderoso. O hábito de consumir, por vezes visto como natural, necessário para a vida e às interações humanas, aqui aparece como valor preponderante, a ação mais importante, capaz de integrar ou excluir, necessário para dignificar o ser e fazê-lo existir.

Com as transformações do mundo pós-guerra, a estabilização e integração de tecnologias, um novo tempo e uma nova lógica tomam conta do mundo. A pós-modernidade se estabelece como a era das liberdades, da velocidade e das transformações e aliada à potencialização do consumo faz do homem um ser que persegue sonhos insaciáveis e deseja coisas infinitamente, sempre com o objetivo de realizar-se e satisfazer-se. Mas com a velocidade com que sonhos lhe são propostos e produtos oferecidos, a realização não vem e a satisfação também não. O consumo passa então a ditar o tempo e as regras da vida.

Na sociedade de consumo não existe mais o limite entre as coisas a serem consumidas e aqueles que as consomem, tudo está no mesmo patamar e consumidores também se tornam mercadorias. As propagandas têm o propósito de alimentar o desejo de consumo, manter produtos atrativos e viáveis, funcionando como um convite tentador para os atentos

---

1 Informações sobre campanhas publicitárias realizadas no país. PUBLICINOVE. *70 slogan/frases de impacto criativas de marcas famosas*. Disponível em: <<http://publicinove.com.br/70-slogans-criativos-de-marcas-famosas-para-voce-se-inspirar/>> Acesso em: 10 dez. 2016.

consumidores, que querem mais que o produto. Aliás, no final, o que menos interessa é o produto. Buscam mesmo a felicidade e porque não a igualdade? Afinal, o consumo incessante da sociedade pós-moderna produz a organização das coisas de um modo diferente: rogando sempre pelo excesso, buscando a abundância de coisas e objetos e pregando que nada mais é raro e impossível, constrói-se a ilusão da igualdade pelo consumo. Todos podem ter.

Mas se de um lado o consumo se fantasia de igualdade, não esconde do outro que os bens de consumo passam a ser utilizados como signos de diferenciação. E se o indivíduo não possui o signo certo ele não pertence, não se integra, não é. A lógica de que é preciso *ter* para *ser* se intensifica e em nome da igualdade pelo consumo, desconsidera mazelas sociais e as impossibilidades de quem não pode consumir. Mas estes não aceitarão ficar de fora da lógica do mercado e descobrirão meios próprios para integrar esse sistema. Ocorre que podem ser alternativas inconvenientes para o resto da sociedade consumidora, pelo que serão punidos e segregados do grupo de bons consumidores. Sorte daqueles que conseguiram passar na seleção do mercado.

Se as pessoas são transformadas em mercadorias, é como se algumas delas estivessem fora do mercado e não pudessem se valer do consumo como instrumento para o alcance da igualdade prometida nas grandes campanhas publicitárias. É preciso compreender como o imperativo que leva as pessoas a buscar o pertencimento transforma-se no mesmo que as desiguala, quando as tentativas de consumo se mostram frustradas.

## 2. O consumo e as transformações na era da modernidade líquida

O Instituto Brasileiro de Direito do Consumidor e a *Market Analysis* apresentaram em outubro de 2013 relatório intitulado “*Ciclo de vida de eletroeletrônicos*”, com objetivo de analisar a satisfação das pessoas em relação ao desempenho e durabilidade dos objetos que possuíam, identificar o ciclo de vida e principais problemas de funcionamento, além de conhecer as expectativas dos usuários em relação à duração daqueles equipamentos.<sup>2</sup>

Dentre os resultados obtidos, podem-se destacar os aparelhos celulares que são os que apresentam o menor ciclo de vida, sendo que 54% dos entrevistados afirmaram realizar a troca de celular em menos de três anos. Quanto à satisfação com os produtos o relatório indica que consumidores jovens, de 18 a 24 anos, são os que apresentam maior insatisfação com a durabilidade dos seus equipamentos: mais de 04 em cada 10 jovens não estão satisfeitos com seus pertences.

A pesquisa segue tratando da importância que as pessoas atribuem à durabilidade no momento em que adquirem o objeto e nesse quesito verificou-se que a população de baixa renda se mostra menos preocupada com a questão do tempo de duração dos produtos do que aqueles de classe alta, efetuando sua compra, ainda que a duração não seja considera-

2 INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DO CONSUMIDOR. *Market Analysis*. Ciclo de vida de eletroeletrônicos. Relatório. São Paulo, 2013. p. 02. Disponível em: <[http://www.idec.org.br/uploads/testes\\_pesquisas/pdfs/market\\_analysis.pdf](http://www.idec.org.br/uploads/testes_pesquisas/pdfs/market_analysis.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2016.

velmente longa. De maneira geral, verifica-se que o ciclo de vida de aparelhos eletrônicos é curto e independentemente da sua durabilidade, tendem a serem trocados.

A tendência apontada no relatório se aplica a diversos outros seguimentos de produtos existentes no mercado e ilustram que o consumo passa a ser hábito cotidiano. A frequência com que se troca ou consome determinado objeto já não está ligada ao seu uso efetivo, mas à lógica de consumo estabelecida pela indústria atual para a produção de atrações e tentações, de modo que não se pode delinear um limite para o surgimento de novos desejos, muito menos para a sua satisfação.<sup>3</sup>

Nesse aspecto, o consumo pode ser interpretado de três formas: primeiro, sob um viés hedonista, pelo qual é tratado como algo essencial para a felicidade e a realização das pessoas; o segundo, sob perspectiva denunciatória e moralista, interpretando tal atividade como responsável pela existência de mazelas da sociedade, tais quais violência e desigualdades e por fim, a interpretação naturalista, que explica o consumo pelas necessidades físicas e psicológicas.<sup>4</sup> As três interpretações podem ser utilizadas para buscar entender essa espécie de fenômeno que ocorre diariamente, mas a visão hedonista é a difundida com maior facilidade nos tempos pós-modernos, quando verifica-se que, cada vez mais, o ato de consumir está atrelado à satisfação pessoal, inserção e realização do indivíduo.

A demasiada centralidade no indivíduo na pós-modernidade altera a forma de relacionamento com os outros. As relações sociais não são pautadas pelo dever com o próximo, mas sim com a finalidade da realização pessoal. Revelam-se, nessa sociedade consumista, de “satisfação instantânea”, características próprias no trato com os outros, como a precariedade, instabilidade e vulnerabilidade de laços.<sup>5</sup>

A difusão da atividade de consumo como algo que permite a satisfação e o bem estar evidencia que nem sempre os resultados serão os mais promissores. É possível que nas relações de consumo se verifique o fracasso, a dor e o sofrimento pela não realização das expectativas geradas.<sup>6</sup> Os atos de consumo geram sempre expectativa de satisfazer-se a partir daquilo que se adquire e se consome, mas quando essa expectativa não se realiza, ocorre a frustração, pelo que, para livrar-se dessa sensação, rapidamente o indivíduo busca um novo objeto para alocar suas expectativas, o que gera a movimentação constante do mercado e automaticamente impede a consolidação de padrões de consumo por longo período.

Parte desse desejo que se intensifica também se deve à observação do consumo como um sistema de rituais recíprocos, que envolve gastos e a partir das compras, serve

3 BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1999, p. 86.

4 SANTOS, Leandro José dos. Consumidores e cidadãos e a lógica do pertencimento. *Revista Espaço Acadêmico*, v. 10, n. 117, fev. 2011.

5 GUETTER, Cecília Leszczynski; CHAGAS, Carolina Alves das. Desconstruindo a modernidade e repensando a Justiça: as respostas da pós-modernidade. In: GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). *Direito, Felicidade e Justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 263.

6 SANTOS, Leandro José dos. Consumidores e cidadãos e a lógica do pertencimento. *Revista Espaço Acadêmico*, v. 10, n. 117, fev. 2011.

para marcação de ocasiões da vida social,<sup>7</sup> situações em que a compra ou o ato de consumo é imposto ao indivíduo, como parte de uma tradição histórica ou cultural, citando como exemplo o ato de promover uma festa ou participar de um casamento. Situações como essas, que também impulsionam a atividade, mas que se registram desde épocas mais remotas, permitem pontuar que o consumo também pode ser visto a partir de uma teoria da cultura e da vida social,<sup>8</sup> de modo que os bens de consumo possuem verdadeiros papéis sociais dentro das comunidades, responsáveis pela integração e identificação dos indivíduos.

Os rituais de consumo vêm sendo guardados dentro das instituições, conservados e transmitidos de geração em geração, como ocorre, por exemplo, nas famílias. Sob esse viés, cada bem é dotado de um significado e o consumo é visto como mecanismo de poder, inclusão ou exclusão do indivíduo de determinada comunidade.<sup>9</sup> Na pós-modernidade, entretanto, a estabilidade das instituições passa a ser questionada. O indivíduo contemporâneo despu-doradamente não mais titubeia em por a nu o caráter individualista de suas preferências, expressando o direito de viver só para si.<sup>10</sup>

A própria vivência em sociedade teria influência na realização das atividades de consumo, consolidando seus rituais e impulsionando a lógica do mercado. “A demanda do consumidor comanda a produção, e a produção provocada pela demanda comanda a tecnologia e a tecnologia tem efeitos nas vidas humanas”.<sup>11</sup> De fato, a tecnologia e a era globalizada têm produzido efeitos nas vidas humanas e intensificado todos os rituais de consumo, sendo que, paulatinamente, vão deixando de ser apenas marcadores da vida social para tornarem-se a lógica de todo um tempo.

Os desejos pelos bens de consumo surgem e se transformam à medida que novos produtos são lançados. Para garantir que a vontade de consumir seja uma constante também é preciso fazer que a oferta de novidades e produtos seja rotineira, relacionando-se de uma maneira tão íntima com o hábito de consumo, que se transforme no verdadeiro combustível que o alimenta. A garantia de que a vontade consumista não cairá no esquecimento ou será deixada de lado está na dita obsolescência programada, estratégia da indústria para diminuir o ciclo de vida dos produtos, para que sejam logo substituídos por novos, o que permite manter sempre acesa a chama da sociedade de consumo.<sup>12</sup>

Com essa estratégia o novo já nasce velho e até o mais esperado e atual equipamento eletrônico chega ao mercado com sua sentença de morte decretada, proferida pela própria “indústria mãe” que o produziu. Sua “descartabilidade” já é prevista, mais do que isso, é

7 DOUGLAS, Mary; ISHERWOOD, Baron. *O mundo dos bens: para uma antropologia do consumo*. Tradução: Plínio Dentzien. Editora UFRJ, 2006, p. 40.

8 DOUGLAS, Mary; ISHERWOOD, Baron. *O mundo dos bens: para uma antropologia do consumo*. Tradução: Plínio Dentzien. Editora UFRJ, 2006, p. 41.

9 OLIVEIRA, Daniel Coelho de. Para pensar o espaço do consumo. *Revista Emancipação*, Ponta Grossa, 13, n. especial, 159-162, 2013.

10 LIPOVETSKY, Gilles. *A sociedade pós-moralista: o crepúsculo do dever e a ética indolor dos novos tempos democráticos*. Tradução de Fátima Gaspar e Carlos Gaspar. Barueri: Manole, 2005, p. 28.

11 DOUGLAS, Mary; ISHERWOOD, Baron. *O mundo dos bens: para uma antropologia do consumo*. Tradução: Plínio Dentzien. Editora UFRJ, 2006, p. 41.

12 SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. Obsolescência programada e teoria do decrescimento versus direito ao desenvolvimento e ao consumo (sustentáveis). *Veredas do Direito*. Belo Horizonte, v.9, n.17, p.181-196, Janeiro/Junho de 2012.

programada e como outra eletrizante novidade já está sendo anunciada e prestes a surgir, a novidade, agora não tão nova assim, cumpriu seu papel da coisa que foi produzida para durar pouco.

A obsolescência programada não é novidade do século XXI, ao contrário disso é prática marcante na história da indústria no século XX, podendo ser citado o exemplo do Cartel de fabricantes de lâmpadas na década de 1920, o qual decidiu que a durabilidade do referido produto seria de 1000 horas, embora a tecnologia existente na época já permitisse a fabricação de lâmpadas mais duráveis e menos descartáveis.<sup>13</sup> Além da durabilidade e funcionalidade do produto, a obsolescência programada influencia, assim, na acentuação do desejo consumista, vez que a troca no mercado desperta no consumidor o desejo de adquirir o último modelo, a última novidade.

Embora a estratégia de mercado não seja das mais atuais, evidente sua relação com os novos modos que fazem do consumismo hábito próprio da pós-modernidade. Nessa era os valores são revistos e as grandes explicações sobre o mundo e seus fenômenos entram em crise, dando margem para a reconstrução e novo entendimento de instituições clássicas,<sup>14</sup> como o Estado e a família. Exemplo claro é a mudança na concepção de casamento, de unidade de coesão social para construção de realização da felicidade individual.

A ruptura com a modernidade se evidenciou pela valorização da renovação das formas e a inconstância da aparência: a lógica da moda. Essa lógica influenciou todo o corpo social, fazendo com que a sociedade inteira se rendesse às ideias da sedução, da renovação permanente e da diferenciação marginal. Estes três componentes constituem a base da sociedade pós-moderna, que se submete ao efêmero e se guia pela escolha e pela espetacularidade.<sup>15</sup>

Na pós-modernidade não ocorre mais a identificação dos indivíduos com as chamadas estruturas clássicas, de modo que, cada um torna-se responsável pela definição da finalidade de suas vidas. “Cada qual é entregue a si mesmo. E cada qual sabe que este si mesmo é muito pouco”.<sup>16</sup>

Mudanças econômicas e culturais provocam a reorganização de identidades entre os indivíduos, de forma que a concepção de cidadania se alarga com a inserção de novos direitos, como habitação, saúde, educação e a própria apropriação de diversos bens de con-

13 SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. Obsolescência programada e teoria do decrescimento versus direito ao desenvolvimento e ao consumo (sustentáveis). *Veredas do Direito*. Belo Horizonte, v.9, n.17, p.181-196, Janeiro/Junho de 2012.

14 Instituições são restrições humanamente concebidas que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais. Consistem em constrangimentos informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta), e regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade). Acabam por definir as escolhas; determinam os custos de transação e de produção e, portanto, a rentabilidade e a viabilidade de se envolver em uma atividade. As instituições evoluem, sempre ligando o passado ao presente e ao futuro; a história é, portanto, consequência da evolução institucional em que a desatenção das economias só pode ser entendida como uma parte de uma sequência histórica. In: NORTH, Douglas C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Tradução Agustín Bårçena. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 13-5.

15 LIPOVETSKY, Gilles. *Os tempos hipermodernos*. Tradução de Mário Vilela. São Paulo: Bascarolla, 2004, p. 19.

16 LYOTARD, Jean François. *O pós-moderno*. 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio Editora. 1979, p. 28.

sumo. O direito passa a ser maleável, pragmático, flexível, elaborado na relação estreita com os destinatários e continuamente revisado em função dos resultados obtidos.<sup>17</sup>

Na pós-modernidade, a atividade de consumo também passa a ser vista como responsável pela organização de sociabilidades, racionalidades, práticas políticas e interações psicológicas entre os indivíduos, permitindo, de fato, a reorganização das suas identidades.<sup>18</sup> A identidade passa a se constituir pelos bens consumidos, estabelecendo-se uma associação entre a identidade do indivíduo e aquilo que ele usa, consome. Os objetos de consumo que conduzem à satisfação pessoal permitem identificação ou a diferenciação do sujeito para com o grupo, pelo que consumir significa também fazer parte de alguma coisa.<sup>19</sup> Contudo, essa identificação não é estática e está atrelada ao desejo crescente de consumo e satisfação pessoal, lacunas que se expandem e alimentam as reiteradas relações de consumo.

Com isso, a sociedade pós-moderna se acentua e se destaca como uma sociedade de consumo. Embora o hábito de consumir não seja exclusivo desse estágio da modernidade, verifica-se que, neste momento, ocorre de maneira muito mais acentuada e por isso diferente de como se deu em outros tempos.<sup>20</sup> Enquanto no período industrial o indivíduo tinha o papel de *produtor e soldado*, em nome da constante necessidade de produção,<sup>21</sup> na sociedade pós-moderna ganha outro papel a ser desempenhado: o de consumidor.

À medida em que a atividade de consumo se acentua, verifica-se a necessidade de distinguir as concepções de “consumo” e “consumismo”, de modo que a primeira revele-se como elemento inseparável da condição humana, é trivial, atividade cotidiana ligada à própria sobrevivência, pois todo ser humano consome para manter-se vivo e suprir suas necessidades. Já o consumismo se destaca nos tempos pós-modernos, vai além da necessidade, é o extremo: associa a felicidade ao ato de consumo e este não está atrelado a simples satisfação das necessidades, mas também a um volume e intensidade de desejos cada vez mais crescentes e incessantes.<sup>22</sup>

A lógica cotidiana na sociedade pós-moderna é justamente a de que todos têm a função e plena capacidade para consumir e saciar seus desejos. O consumo é a atividade integral a ser desempenhada pelo indivíduo e torna-se um hábito motivado a todo tempo pela busca da satisfação instantânea daquele que consome.<sup>23</sup> Em decorrência disso, a imobilidade não faz parte da sociedade de consumo. A velocidade da troca de referências existentes na sociedade e a atenção que passa a ser dada ao efêmero dispensa a durabilidade dos produtos

17 CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 13.

18 SANTOS, Leandro José dos. Consumidores e cidadãos e a lógica do pertencimento. *Revista Espaço Acadêmico*, v. 10, n. 117, fev. 2011.

19 SANTOS, Leandro José dos. Consumidores e cidadãos e a lógica do pertencimento. *Revista Espaço Acadêmico*, v. 10, n. 117, fev. 2011.

20 BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1999, p. 86.

21 BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1999, p. 86.

22 BAUMAN, Zygmunt. *Vida para o consumo: a transformação das pessoas em mercadorias*. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008, p.37.

23 BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1999, p. 88.

e instaura um ciclo de descarte e consumo, impulsionando a obsolescência, fazendo da mobilidade e da mudança frequente traços característicos dessa sociedade. A satisfação nunca é permanente, mas sempre uma constante mutável, ao passo que o ato de consumir é o próprio objeto da relação de consumo e não mais o bem da vida, outrora procurado.

Cada vez mais o consumidor reduz o tempo que dedica ao desenvolvimento de habilidades e aprendizado sobre o produto que consome e tudo se torna rapidamente ultrapassado ou desinteressante. Isso evidencia que “a cultura da sociedade de consumo envolve sobretudo o esquecimento, não o aprendizado”.<sup>24</sup> O aprendizado leva tempo e na apressada pós-modernidade, afoita pela permanente chegada do novo, não há tempo para que essa façanha aconteça e o aprendizado se desenvolva.

Consumir torna-se a nova ordem do dia, afinal, na era pós-moderna tal atividade também serve para o aprimoramento das ditas competências pessoais de cada indivíduo, de modo que, para cada área que se deseja aprimorar, seja ela ligada à imagem pessoal, ao trabalho, ou aos relacionamentos humanos de modo geral, existe sempre uma compra ideal a ser realizada, um produto que permite alcançar a habilidade que se deseja, ao menos naquele instante.<sup>25</sup> O número de itens nessa lista torna-se praticamente infinito, mas deixar de consumir não é uma opção.

A dinâmica que se constrói na sociedade de consumo é de uma vida sem normas (minimalismo moral), orientada apenas pelo desejo incessante e volátil da busca por novas coisas. Todos se movem atrás de sensações prometidas pelas propagandas, confortando-se pela expectativa da sensação de segurança e então livrar-se de sentimentos como o medo, a negligência e a incompetência.<sup>26</sup> A ideia é que o consumo faz dos indivíduos da pós-modernidade sujeitos mais fortes e confiantes a partir daquilo que conseguem adquirir e também pertencer.

Tamanho é o impacto conferido às relações sociais a partir da intensificação do consumo que até mesmo é possível afirmar que a pós-modernidade foi superada pela *hipermodernidade*, de modo que não existem mais fronteiras e limites para as atividades humanas e tudo é impulsionado a evoluir. Instaura-se a obrigação do movimento, uma hiper mudança desprovida de visões utópicas e guiada pelo imperativo da eficiência e da necessidade da sobrevivência.<sup>27</sup>

Para adequar-se ao ritmo da evolução constante, os consumidores devem estar sempre em alerta, à espera da próxima novidade. Essa expectativa é tão frequente que não se percebe quando o mercado lhes seleciona como consumidores em potencial e lhes retira a capacidade de ignorar as propagandas que alimentam as expectativas do consumo. Com isso, o consumidor passa a integrar o mercado e está predestinado a seguir pelos insaciáveis caminhos do consumo.

A era do consumo atinge a todos, sem realizar distinções entre seus fiéis consumidores. Demonstra com isso uma de suas faces mais sombrias, vez que distribui o desejo

24 BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1999, p. 89.

25 BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2001. p. 87.

26 BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2001. p. 87.

27 LIPOVETSKY, Gilles. *Os tempos hipermodernos*. Tradução de Mário Vilela. São Paulo: Editora Bascarolla, 2004, p. 57.

incessante de consumo também entre aqueles que não podem consumir, pelo menos, não na intensidade que propaga o mercado. A lógica consumista é incorporada pelas pessoas e modifica seus valores, de modo que consumir passa a ser atividade tão essencial em suas vidas, que o não consumo implica em verdadeira frustração e segregação na comunidade.

A verdade é que todos podem ser lançados na moda do consumo e desejar ser um consumidor, mas nem todos podem, de fato, tornar-se um, nos padrões disseminados na pós-modernidade.<sup>28</sup> Há o desejo de consumir para tornar-se igual e pertencer a um grupo, mas inúmeros fatores impedem que essa inserção aconteça: apesar das opções oferecidas nas vitrines da sociedade de consumo, nem todos têm condições para ser optantes e fazer parte do mercado.

Dessa forma, com a intensificação de padrões e a construção de uma sociedade de consumo levada ao extremo, é inevitável a imposição de diferenças entre aqueles que consomem e aqueles que não têm essa possibilidade. A era do consumo revela suas mazelas e demonstra que não basta a existência de ofertas para todos se nem todos terão condições de alcançá-las. A partir disso é preciso analisar os efeitos que o imperativo do consumo produz nas relações de direito, sobretudo àquelas ligadas à noção de igualdade e ao acesso a garantias fundamentais por meio de tal atividade, vez que a exclusão das classes não consumidoras tem sido resultado inevitável e demonstrado reflexos cruéis na segregação de determinados grupos sociais.

### 3. A construção da igualdade pelo consumo: implicações morais

Nossas “opiniões morais são preparadas pelas instituições sociais”.<sup>29</sup> O indivíduo não escolhe uma postura moral ou seus julgamentos a partir de uma base unicamente racional individual, eles são preparadas em nossas próprias instituições sociais. Não temos como comparar valores, mas apenas podemos descrevê-los. Jamais podemos afirmar que a justiça, por exemplo, persegue determinada ordem preestabelecida. “Reduzimos todos os julgamentos morais a expressões das diferentes sociedades”<sup>30</sup> e realidades.

As virtudes são traços de caráter exemplares, adquiridos pela prática, e estão relacionados aos valores.<sup>31</sup> Os traços de caráter podem ser encarados como virtuosos ou indiferentes à virtude, a depender de estarem ou não ligadas a um valor.<sup>32</sup>

28 BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1999, p. 93.

29 DOUGLAS, Mary. *Como as instituições pensam*. Tradução de Carlos Eugênio Marcondes Moura. São Paulo: USP, 1998, p. 140.

30 DOUGLAS, Mary. *Como as instituições pensam*. Tradução de Carlos Eugênio Marcondes Moura. São Paulo: USP, 1998, p. 140, p. 140.

31 HELLER, Agnes; FEHÉR, Ferenc. *A condição política pós-moderna*. Tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 117.

32 HELLER, Agnes; FEHÉR, Ferenc. *A condição política pós-moderna*. Tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 118.

Uma pessoa que arrisca a vida por uma causa é corajosa. Em contraste, a audácia de um dublê não é uma virtude, mas uma espécie de excelência. Alguns traços de caráter podem ser considerados virtuosos por uma comunidade num determinado período histórico e vistos com indiferença, e até mesmo como vícios, em outro. Algumas outras virtudes são frequentemente reinterpretadas em conjunção com orientações de valores que mudam. Onde a hierarquia é um valor, humildade e obediência cega são virtudes. Onde a igualdade é um valor, não são mais virtudes, mas vícios. Algumas virtudes e vícios são constantes. Sua constância indica que estão relacionadas com certas formas constantes de relações e associações humanas sempre consideradas valiosas. A generosidade é em geral considerada um traço de caráter virtuoso, como a justiça. Inveja, vaidade, rancor e bajulação são em geral encarados como vícios.<sup>33</sup>

Na sociedade pós-moderna confere-se especial atenção ao consumo, sendo marcada pelas amplas possibilidades de escolhas e necessidade de satisfação rápida e efêmera dos desejos. O cotidiano da população é marcado pela proeminência dos valores de mercado. Esta percepção faz com que os indivíduos sejam encorajados a consumir para alcançarem a condição de sujeito de direitos, ou seja, para que alcancem cidadania devem estar “inseridos no mercado”.<sup>34</sup>

Até o mercantilismo, o Estado centralizava os métodos de regulamentação da economia, que variavam entre a força do costume e da tradição e o do ordenamento jurídico. Estas instituições eram avessas à ideia da comercialização do trabalho e da terra (precondição da economia de mercado).<sup>35</sup> Enquanto a transição para um sistema democrático e uma política representativa significou um avanço às tendências da época, a mudança de mercados regulamentados para autorreguláveis, ao final do século XVIII, representou uma transformação estrutural completa na sociedade e que teve implicações singulares.<sup>36</sup>

A economia de mercado passa a exigir uma sociedade de mercado, na qual o trabalho do homem e o meio natural em que vive têm significados institucionais revisitados e inteiramente subordinados ao dinheiro.<sup>37</sup> Neste caminho o trabalho e a terra passaram por processos de desregulamentação e privatização contínuas, profundas e irreversíveis.<sup>38</sup>

Ao separar o trabalho das demais atividades da vida, sujeitando-o às leis do mercado, acabou por se perfazer uma organização humana atomista e individualista. A Revolução Industrial foi o começo do novo credo totalmente materialista e que acreditava que todos

33 HELLER, Agnes; FEHÉR, Ferenc. *A condição política pós-moderna*. Tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 118.

34 CHAGAS, Caroline Alves das; Diego Nogueira. *As influências do Mercado no Sistema Criminal: o direito à Segurança Pública e sua Privatização* [no prelo].

35 POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Tradução Fanny Wrobel. 2. ed. São Paulo: Campus, 2000, p. 92.

36 POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Tradução Fanny Wrobel. 2. ed. São Paulo: Campus, 2000, p. 92.

37 POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Tradução Fanny Wrobel. 2. ed. São Paulo: Campus, 2000, p. 93.

38 BAUMAN, Zygmunt. *Vida para o consumo: a transformação das pessoas em mercadorias*. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008, p. 15.

os problemas humanos poderiam ser resolvidos com o dado de uma quantidade ilimitada de bens materiais. A desarticulação causada por ela desorganizou as relações humanas e ameaça de aniquilamento o seu habitat.<sup>39</sup>

Ao estar o ser humano limitado ao “indivíduo do mercado”, as consequências são fáceis de enunciar: dos seus desejos e necessidades apenas interessam aqueles que o dinheiro pode satisfazer pela compra das coisas que são oferecidas no mercado, ficando todos os demais sem reconhecimento social.<sup>40</sup> A cristalização das regras de mercado na sociedade faz com que o Estado tenha sua importância atrelada ao funcionamento do sistema posto, subordinado portanto ao sistema monetário.<sup>41</sup> A atuação do Estado somente se torna legítima nos campos em que se verifica a insuficiência ou a falha dos mecanismos de autorregulação social.<sup>42</sup>

Há valores que são afetados pelo mercado, a exemplo da liberdade e da vida, o da igualdade, e o da justiça, por exemplo. A invasão da vida social pelo mercado torna natural a desigualdade, descartando valores não vinculados à compra e venda.<sup>43</sup> A compra de um órgão humano, por exemplo. Esse tipo de mercado explora os mais pobres, os quais tomam a decisão de forma nem sempre inteiramente voluntária, buscando melhoria de qualidade de vida. O contexto de desigualdade gera condições injustas de barganha e promove uma visão degradante da vida humana, comprada em partes avulsas. Deve haver limites ao dinheiro, que não deve comprar tudo o que está no mundo social. Mas para isto ser possível (a existência de limites éticos) à sociedade deve ser estar imbuída de valores alheios ao mercado.

Outro exemplo chocante é opção de adolescentes pela prostituição e pelo crime. Levantamento recente do *thinkthank Urban Institute* revela que este caminho tem sido o escolhido por muitos jovens estadunidenses que se encontram em situação de insegurança alimentar. Há relatos na pesquisa de que a exploração frequentemente ganha a forma de “*transactional dating*”, encontros de transação nos quais as adolescentes fazem sexo com pessoas de mais idade em troca de refeições e bens materiais, não envolvendo necessariamente dinheiro. Entre os meninos a prática mais usual é o apelo aos furtos e roubos ou o envolvimento com o tráfico de drogas.<sup>44</sup>

Instabilidade, incerteza, egoísmo e crueldade são determinantes nestas relações sociais deturpadas. Uma ficção humana na qual inclusive os que dela se beneficiam não estão

39 POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Tradução Fanny Wrobel. 2. ed. São Paulo: Campus, 2000, p. 61.

40 POLANYI, Karl (1977) *apud* MACHADO, Nuno Miguel Cardoso. Karl Polanyi e o “Grande Debate” entre substancialistas e formalistas na antropologia econômica. *Economia e sociedade*, v. 21, n.1, Campinas, abril, 2012.

41 POLANYI, Karl (1977) *apud* MACHADO, Nuno Miguel Cardoso. Karl Polanyi e o “Grande Debate” entre substancialistas e formalistas na antropologia econômica. *Economia e sociedade*, v. 21, n.1, Campinas, abril, 2012.

42 GUETTER, Cecilia Leszczynski; CHAGAS, Carolina Alves das. Desconstruindo a modernidade e repensando a Justiça: as respostas da pós-modernidade. In: GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). *Direito, Felicidade e Justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 267.

43 SANDEL, Michael. *O que o dinheiro não compra*. Tradução Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

44 CAVALCANTI, Marco Antônio. 12.09.2016. Adolescentes nos EUA se prostituem para fugir da fome, diz estudo. Por comida, americanos nessa faixa etária também cometem assaltos e vendem drogas. *O Globo*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/sociedade/adolescentes-nos-eua-se-prostituem-para-fugir-da-fome-diz-estudo-20092589>>. Acesso em: 14 set. 2016.

dispensados de continuar lutando por ela, seja porque não conseguem enxergar alternativa para a sua existência, seja para tentar proteger o futuro dos seus descendentes, tem-se a certeza de que ela (a existência) faz sentido da forma como se apresenta.<sup>45</sup> De outro norte, muito menos hedonista, estão aqueles que lutam pela sobrevivência. A segregação do mercado e o alcance limitado de políticas públicas de proteção social encurtam a existência de parcela ampla dos seres humanos.<sup>46</sup>

#### 4. O sistema criminal e a segregação: os muros oficiais da economia de mercado

Os tempos modernos propagam o triunfo da igualdade.<sup>47</sup> No entanto, não se trata da pura igualdade real das condições de vida, nos aspectos materiais, mas da igualdade dos indivíduos, além das desigualdades sociais reais. Por esta razão observa-se que na modernidade as pessoas são cada vez mais consideradas iguais, de modo que as desigualdades não podem ser admitidas por simples razões de casta ou tradição histórica. Quando as castas e as ordens se enfraquecem são as classes, construídas nesse tempo, que se impõem como um critério de desigualdade, que em última instância, vêm ser concebidas como produto da competição dos próprios indivíduos iguais<sup>48</sup>.

As sociedades modernas são, nessa esteira, igualitárias já que estendem o direito à igualdade à todos, sobretudo a igualdade de oportunidades, ficando em segundo plano nessa empreitada as preocupações com a origem social ou ainda interferências de fatores biológicos.<sup>49</sup> Eventuais desigualdades seriam assim, plenamente justificáveis, vez que todos os indivíduos podem reclamar para si a igualdade e então buscar a solução para suas desigualdades reais.<sup>50</sup>

Aplicando tal lógica na sociedade de consumo, verifica-se que essa noção de tratamento igualitário entre as pessoas pode então ser utilizada para a caracterização do indivíduo consumidor. Se nenhum fator é capaz de prejudicar sua posição de igualdade em relação aos

45 SANTOS, Reginaldo Souza; et. al. Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista. *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. 5, Rio de Janeiro, set.-out., 2007, p. 824.

46 SANTOS, Reginaldo Souza; et. al. Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista. *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. 5, Rio de Janeiro, set.-out., 2007, p. 825.

47 DUBET, François. As desigualdades multiplicadas. Tradução: Maria do Carmo Duffles Teixeira. *Revista Brasileira de Educação*. n. 17. Maio/Jun/Jul/Ago. 2001.

48 DUBET, François. As desigualdades multiplicadas. Tradução: Maria do Carmo Duffles Teixeira. *Revista Brasileira de Educação*. n. 17. Maio/Jun/Jul/Ago. 2001.

49 François Dubet defende a existência contemporânea de duas grandes concepções de justiça social: a igualdade de posições e a igualdade de oportunidades. A igualdade de oportunidades pode ser promovida por meio da garantia de igualdade de acesso aos bens e serviços e por meio da compensação, com a propositura de políticas que garantam condições equitativas de competição. A ideia é eliminar as desigualdades no ponto de partida, equilibrando as posições entre os indivíduos e como consequência, considerar eventuais igualdades decorrentes desse processo justas, pois foram baseadas nas escolhas e livre arbítrio dos indivíduos igualmente tratados. Recomenda-se: HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jun. 2013. E ainda: DUBET, François. *Repensar la justiça social: contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Sigilo XXI Editores, 2011. p. 11-12.

50 DUBET, François. As desigualdades multiplicadas. Tradução: Maria do Carmo Duffles Teixeira. *Revista Brasileira de Educação*. n. 17. Maio/Jun/Jul/Ago. 2001.

outros, nada impedirá que seja então um consumidor e reafirme sua igualdade através do consumo. O consumo então é interpretado por aquele que o realiza como sinal de liberdade e possibilidade de realizar escolhas para sua própria vida.<sup>51</sup>

Se todos têm liberdade para consumir e realizar suas escolhas, consumir não parece de todo um mal. Não deve ser visto como antagonista, se com o alargamento do entendimento de cidadania na sociedade moderna fala-se de bens de consumo para dar acesso à direitos, como habitação, saúde e educação.<sup>52</sup> No entanto, é preciso analisar se as desigualdades que se propalam nesse caminho são mesmo justificáveis, vez que na maioria das vezes, o mero reconhecimento da igualdade entre os indivíduos não é suficiente para garantir seu sucesso.

Para a expansão da pretensa liberdade dos consumidores e seu poder de compra há que se lidar, pelo menor custo possível, com os não consumidores, tratados pelos liberais como um “sorvedouro dos fundos públicos” e do dinheiro dos contribuintes, quando o Estado pratica políticas sociais. Se a segregação e remoção destes incômodos é menos dispendiosa do que a reciclagem, deve ser-lhe dada prioridade.<sup>53</sup> Se é mais barato encarcerar os consumidores falhos, isso é preferível ao estabelecimento de uma política de emprego e previdência social.

A supressão ou encarceramento destes “jogadores insatisfatórios” constituem suplemento indispensável da “integração mediante sedução numa sociedade de consumidores guiada pelo mercado”.<sup>54</sup> Os consumidores incapazes ou indolentes devem ser mantidos fora do jogo. São o refugio do jogo, mas imprescindíveis para manutenção do sistema. A produção do refugio tem o objetivo de mostrar aos que permanecem na disputa as horripilantes cenas da outra única alternativa, inferindo que a melhor opção é estar apto e disposto a suportar as agruras e tensões geradas pela vida vivida como um jogo.<sup>55</sup> À semelhança do *homo sacer*, o não consumidor possui dois traços característicos e só aparentemente contraditórios: a impunidade de sua morte e o veto de ser sacrificado.<sup>56</sup>

O constante oferecimento de produtos e o apelo generalizado para o consumo produzem a falsa impressão de que o acesso a essa prática é irrestrita para todos, o que não acontece. A acumulação dos bens funciona como um marcador de classe, que contribui para a reprodução e perpetuação de ordens sociais estabelecidas e formas de poder, separando os consumidores de acordo com qualidades, estilos, marcas.<sup>57</sup> A alternativa, aquela que é

51 MANCEBO, Deise et al. Consumo e subjetividade: trajetórias teóricas. *Estudos de psicologia*, v. 7, n. 2, p. 325-332, 2002.

52 SANTOS, Leandro José dos. Consumidores e cidadãos e a lógica do pertencimento. *Revista Espaço Acadêmico*, v. 10, n. 117, fev. 2011.

53 BAUMAN, Zygmunt. *O mal-estar da pós-modernidade*. Tradução Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998, p.24.

54 BAUMAN, Zygmunt. *O mal-estar da pós-modernidade*. Tradução Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998, p. 56-7.

55 BAUMAN, Zygmunt. *O mal-estar da pós-modernidade*. Tradução Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998, p. 56-7.

56 FOWLER, Willian Warde. *O significado original da palavra Sacer*. Tradução Leandro Ayres França e Arthur Beltrão Telló. Porto Alegre: Café e Fúria, 2017.

57 MANCEBO, Deise et al. Consumo e subjetividade: trajetórias teóricas. *Estudos de psicologia*, v. 7, n. 2, p. 325-332, 2002.

dada aos consumidores indolentes, revela que para estes, o consumo não é direito vinculado ao exercício da cidadania, como perspectiva para alguma forma de desenvolvimento,<sup>58</sup> mas objeto de exclusão e deflagração de desigualdades, quando não se tem possibilidades para atender aos apelos do mercado.

Face à fraca atuação das já afetadas instituições do Estado de bem-estar social em decadência, no pós-modernismo, acompanhado do liberalismo econômico, as classes de criminosos, os estranhos, os impuros, são colocados nas jaulas, e embora construídos coletivamente, essa situação malograda é tratada como “crime individual” e se traduz na “indústria da prisão”.<sup>59</sup> Esta lógica se traduz na concepção de que ser pobre é ser criminoso, merecedor de ódio e condenação.

Mas há ainda uma face mais horrenda, o homicídio da classe segregada e sua invisibilidade pela sociedade. Segundo estudo realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2015,<sup>60</sup> a taxa de mortes para cada 100 mil habitantes foi de 28,8 no ano de 2014. A população carcerária do país ultrapassa os 600 mil detentos. Negros, jovens e pobres – este é o perfil dos dizimados ou segregados. A pesquisa revela ainda que o discurso de ódio representado pela máxima “bandido bom é bandido morto” é aceito pela sociedade. Ou seja, são valorizadas as políticas estatais de “combate” ao “inimigo”.<sup>61</sup>

A exposição de tais dados não implica dizer que todos os problemas relativos à criminalidade existentes no país são decorrentes da lógica da sociedade de consumo, no entanto, não se pode ignorar que muito da violência e das práticas criminosas vivenciadas na sociedade contemporânea guardam relação com frustrações desencadeadas e desigualdades potencializadas pela inversão de valores e imposição de padrões que compelem a consumir. O discurso consumista “[...] desconsidera os abismos sociais e faz um apelo generalizado a todos, o que pode se tornar para os “despossuídos” um convite ao delito”.<sup>62</sup>

A associação de marcas com a identidade e a busca da igualdade, por meio das tentativas de pertencimento, acentua que não é possível alcançar o sucesso oferecido nas propagandas se o indivíduo não desfrutar de condições sociais e financeiras suficientes para isso. As grandes campanhas de publicidade oferecem a felicidade, mas não se preocupam com os caminhos que as pessoas terão que percorrer para alcançá-la, tampouco com os sacrifícios que farão. “Este mundo, que oferece o banquete a todos e fecha a porta no nariz de tantos, é ao mesmo tempo igualador e desigual: igualdade nas ideias e nos costumes que impõe e desigual nas oportunidades que proporciona”.<sup>63</sup>

58 SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. Obsolescência programada e teoria do decrescimento versus direito ao desenvolvimento e ao consumo (sustentáveis). *Veredas do Direito*. Belo Horizonte, v.9, n.17, p.181-196, Janeiro/Junho de 2012.

59 BAUMAN, Zygmunt. *O mal-estar da pós-modernidade*. Tradução Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998, p.56-7.

60 FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015*. Ano 9. São Paulo. Disponível em: <[http://www.agenciapatriciagalvao.org.br/dossie/wp-content/uploads/2015/10/9-Anuario-Brasileiro-de-Seguranca-Publica-FSB\\_2015.pdf](http://www.agenciapatriciagalvao.org.br/dossie/wp-content/uploads/2015/10/9-Anuario-Brasileiro-de-Seguranca-Publica-FSB_2015.pdf)> Acesso em: 18 mar. 2017.

61 LIMA, Renato Sérgio; Bueno, Samira. *O eterno presente da segurança pública*. FBSP: São Paulo, 2015.

62 LIMA, Renato Sérgio; Bueno, Samira. *O eterno presente da segurança pública*. FBSP: São Paulo, 2015.

63 GALEANO, Eduardo. *De pernas pro ar: a escola do mundo do avesso*. 8. ed. Porto Alegre: L&PM, 2005, p. 25.

Os dados da segurança pública já não soam como novidade no país. Da mesma forma, a linha que se traça entre os ditames da sociedade de consumo, problemas sociais e criminalidade também vem demonstrando sinais há certo tempo. Em 1999 o cineasta João Moreira Salles e a produtora Kátia Lund lançavam o documentário “Notícias de uma guerra particular”.<sup>64</sup> O trabalho foi resultado de dois anos de entrevistas, período de 1997 a 1998, realizadas com pessoas diretamente ligadas ao tráfico de entorpecentes em uma comunidade da cidade do Rio de Janeiro. O cenário foi a favela de Santa Marta e os personagens policiais, traficantes e os moradores daquele local. O documentário não somente guarda íntima relação com a realidade experimentada nos dias atuais por Estado, segurança pública e sociedade, como também faz constatar que a lógica da sociedade pós-moderna vem vendendo sua marca e produzindo seus efeitos há certo tempo entre os maus consumidores, sobretudo os jovens, sendo que o desejo de consumo nesses lugares encontra na criminalidade verdadeiras oportunidades de sucesso e fontes de renda para serem realizados.

O tráfico de drogas é o grande tema enfrentado no documentário, por isso destaca que na época das filmagens a estimativa da Polícia Federal era que cerca de 100 mil pessoas trabalhavam para o tráfico na cidade do Rio de Janeiro. Desse número, nem todos moravam (e moram) nas favelas, no entanto é nesses lugares que a repressão policial estava (e ainda está) concentrada.

Policiais e traficantes admitem a existência de uma guerra que dura até hoje e moradores convivem com os transtornos e baixas desse incessante conflito. À polícia incumbe-se o papel de zelar pela manutenção da ordem social e controlar o indivíduo inserido no espaço público.<sup>65</sup> Porém, nos morros e nas favelas o controle tende a ser mais incisivo e violento. Historicamente, tem sido assim: a função da polícia é o controle da massa e como a prevenção à criminalidade é secundária, se fomenta o confronto armado contra os marginais e “mantém-se a população amedrontada, quer por parte da força policial, quer por parte dos bandidos, também armados”.<sup>66</sup>

O que se verifica é que, em nome da ordem pública e da segurança nacional as camadas sociais desprivilegiadas têm sofrido com a opressão e terminam nas estatísticas sobre a criminalidade e a violência. Poderia essa realidade ser interpretada como o refugo indispensável para a manutenção do sistema? A resposta pode estar na fala de um líder comunitário, participante do documentário, chamado Itamar Silva. Ao ser questionado sobre suas impressões quanto a relação dos jovens com o tráfico de drogas, relatou que o que observa no seu cotidiano é que o garoto da favela procura o crime em busca de respeito, de um reconhecimento que não lhe é conferido pelo resto da sociedade. Sem fazer parte do crime, ele não integra um grupo e não tem acesso a bens que o tornem uma “figura interessante”

64 NOTÍCIAS de uma guerra particular. Direção de João Moreira Salles e Kátia Lund. Video Filmes: Brasil, 1999. DVD (57 min), son., color.

65 PEDROSO, Célia Regina. *Estado autoritário e ideologia policial*. Associação Editorial Humanitas – Fapesp: São Paulo, 2005, p. 56.

66 PEDROSO, Célia Regina. *Estado autoritário e ideologia policial*. Associação Editorial Humanitas – Fapesp: São Paulo, 2005, p. 49.

aos olhos dos demais. O garoto sem armas, malvestido, também não chama a atenção das meninas, moradoras da comunidade. É preciso ter para ser notado, reconhecido. Se o tráfico é o caminho que lhe proporciona isso, ele então adentra e segue por ele.

Ao mesmo tempo em que busca a igualdade o jovem também descobre a diferenciação pelas vias do consumo. Mas dessa vez ele gosta dela. Quando aceita o crime como caminho se identifica como parte de um grupo, onde todos têm possibilidades de realizar seus anseios pessoais. Nesse meio passa a ter recursos que outros tantos na comunidade não têm e então é a sua vez de mostrar que pode consumir, que pode acompanhar todos os padrões que vierem.

Um adolescente de 14 anos também foi entrevistado e relatou sobre as experiências que o tráfico lhe proporcionou. Além dos inúmeros assaltos realizados, contabiliza também diversos pares de tênis e cita marcas, como *Company*, *Nike* e *Rebook*, marcas que mesmo não sabendo ler nem identificar de onde surgiram, sabe que são importantes e que o fazem ser visto de maneira diferente pelas outras pessoas. Problemas distintos e a princípio distantes, mas que se encontram nas fragilidades e desigualdades sociais não amparadas pelo Estado. Em situações como essa o convite para o consumo também faz sentido, mas os caminhos que serão percorridos para chegar até ele faz de pessoas estatísticas da criminalidade.

Se todos podem desejar ser um consumidor, mas nem todos podem, de fato, ser, é preciso descobrir uma forma de desviar desse obstáculo. É nessa tentativa que os indolentes se tornam ainda mais indesejáveis. Conforme o relatório “Panorama Nacional - A execução de medidas socioeducativas”, 52% dos atos infracionais cometidos por adolescentes no Brasil são contra o patrimônio.<sup>67</sup> Furtos e roubos são as espécies de ato infracional mais cometida por esses jovens. No meio adulto, o relatório do Departamento Penitenciário Nacional também apurou que os crimes contra o patrimônio são os que registram o maior número dentre as infrações cometidas no país. Dos mais de 600 mil detentos, 97.206 haviam cometido crimes contra o patrimônio, sendo mais comuns as figuras de roubo qualificado, roubo simples, furto simples e furto qualificado – 26% dessas pessoas foram condenadas a mais de quatro anos de prisão.<sup>68</sup>

A sedução por bens e produtos espalhada na sociedade de consumo tem sido cruel. “A publicidade lhes dá água na boca e a polícia os expulsa da mesa”.<sup>69</sup> Seja para suprir necessidades básicas, muitas vezes de difícil acesso para boa parte da população, seja para alcançar as últimas novidades vestidas nos *outdoors* e nas grandes campanhas publicitárias, é preciso consumir. É preciso comprar para estar satisfeito e tornar-se igual ainda que as desigualdades sejam latentes.

67 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Panorama Nacional. A execução das medidas socioeducativas – Programa Justiça ao Jovem*, 2012. Disponível em: <[http://www.tjpe.jus.br/documents/29010/35165/Panorama\\_Nacional.pdf/d5040dfc-08d3-4d31-ba28-61117b4f8b39](http://www.tjpe.jus.br/documents/29010/35165/Panorama_Nacional.pdf/d5040dfc-08d3-4d31-ba28-61117b4f8b39)>. Acesso em: 20 out. 2016.

68 BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*, 2014. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen\\_dez14.pdf](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf)> Acesso em: 20 out. 2016.

69 GALEANO, Eduardo. *De pernas pro ar: a escola do mundo do avesso*. 8. ed. Porto Alegre: L&PM, 2005, p. 260.

A propaganda da sociedade de consumo está em dizer que é preciso ter para ser, sem isso, sequer se existe.<sup>70</sup> Com essa mensagem o mercado vende seus padrões e modelos e promete a igualdade através do consumo. A falsa oferta de sociedade igualitária impede uma visão utópica da sociedade, desfaz o potencial crítico do indivíduo e impede a realização de verdadeiras mudanças no mundo.<sup>71</sup> Ainda obriga a todos a perseguirem o ideal da igualdade e do pertencimento, ignorando mazelas sociais e os problemas que podem surgir da busca pelo consumo a todo custo.

Com isso se tem visto que não há espaço no mercado para propagar a isonomia e respeitar as possibilidades daqueles que não consomem. A ausência de garantias e direitos sociais torna-se mais evidente e cruel na sociedade de consumo, à medida que as mazelas não são tratadas, mas somente afastadas e expurgadas para uma realidade a parte, vigiada e guardada pelo próprio Estado. Só resta descobrir como encaixar e garantir a proteção ao que é humano em meio aos atrozes valores propagados na pós-moderna sociedade de consumo.

## 5. Em busca de um novo cenário: a necessidade de um câmbio de valores

A imponente presença do mercado na sociedade contemporânea tem ignorado preceitos fundamentais devidos à pessoa humana e na medida em que a condição de indivíduo de mercado passa a ser incorporada e mais valorizada que a condição de sujeito de direito, assume-se riscos e compromete-se a coletividade e garantias já conquistadas.

Direitos outrora resguardados pelo Estado hoje tem sido mantidos sob a guarda do mercado, contudo, este não tem o compromisso de preservá-los ou tratar seus detentores de maneira igualitária, buscando diminuir disparidades ou respeitando possibilidades. O mercado não guarda com o indivíduo relação de legitimidade que justifique tratamento proporcional, enquanto que o Estado o deve fazê-lo como pressuposto de legitimação de atos e de condução de suas ações.<sup>72</sup>

A atuação do Estado não se mede ou direciona pela capacidade de consumo, ou ainda por qualidades pessoais, boas ou ruins. A questão está no fato de que toda vida possui importância e lhe deve ser dada a chance de produzir resultados.<sup>73</sup> “O governo tem a responsabilidade abstrata de tratar o destino de cada cidadão com a mesma importância”.<sup>74</sup>

Mas o Estado também é posto de lado na nova ordem consumista. Suas funções são esvaziadas e passam por profundas alterações na lógica de mobilidade da sociedade pós-moderna. “No cabaré da Globalização, o Estado passa por um *strip-tease* e no final do

70 GALEANO, Eduardo. *De pernas pro ar: a escola do mundo do avesso*. 8. ed. Porto Alegre: L&PM, 2005, p. 25.

71 MANCEBO, Deise et al. Consumo e subjetividade: trajetórias teóricas. *Estudos de psicologia*, v. 7, n. 2, p. 325-332, 2002.

72 DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. Tradução Jussara Simões. Martins Fontes: São Paulo, 2005, p. XVI.

73 DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. Tradução Jussara Simões. Martins Fontes: São Paulo, 2005, p. XV.

74 DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 356.

espetáculo é deixado apenas com as necessidades básicas: seu poder de repressão”.<sup>75</sup> O poder de punir ainda lhe pertence e é ele que interessa às grandes empresas, pois exerce a “segurança” desejável contra os eventuais dissabores dessa nova lógica.

O Estado segurança basta e não é mais necessária sua atuação na proteção ou efetivação de direitos. Passam a ser esquecidas as garantias sociais e todo tipo de ação coletiva que possa mobilizar ou impulsionar o despertar da força estatal que possa fazer alguma diferença. “Uma das consequências mais fundamentais da nova liberdade global de movimento é que está cada vez mais difícil, talvez até mesmo impossível, reunir questões sociais numa efetiva ação coletiva”.<sup>76</sup> É como se não existissem limites para a propagação do consumo e não houvesse espaço para estabelecer o consumo como algo bom, possível à todos enquanto ação consciente.

Há necessidade premente de resgatar valores cívicos, que não necessariamente devem ser propagados via Estado, mas é certo que o mercado não vai fomentá-los. O mercado é movido pela lógica da análise dos custos e benefícios das opções, escolhendo aquela que se acredita ser capaz de proporcionar maior bem-estar, em uma perspectiva individual.<sup>77</sup>

A sociedade civil engajada talvez possa ser o caminho para voltar a naturalizar os seres sociais. A vida em uma democracia moderna pressupõe que as pessoas tenham que compartilhar uma vida em comum e em igualdade. Esta, mesmo que não seja perfeita, deve ser maximizada.<sup>78</sup> O membro adulto em um Estado democrático é por definição um cidadão, que ao estar inserido na arena política constitui uma “ética” que deve buscar responder as seguintes perguntas: “Quais são os bens tidos como as condições para a vida boa de todos? Quais são os bens que tem um valor intrínseco para todos?”<sup>79</sup>

Embora não haja respostas definitivas aos questionamentos, parece que os valores da liberdade, da vida, da igualdade da racionalidade discursiva, são importantes para um *start*. A reestruturação das virtudes que informam a sociedade implica justamente uma mudança dos agentes responsáveis pela promoção daqueles valores. Se na modernidade o enxergar e auxiliar o próximo passa pela mediação estatal, na pós-modernidade a sociedade civil é quem parece ser a necessária protagonista.

Pelas virtudes da tolerância radical, da coragem, da solidariedade, da justiça, das virtudes intelectuais para a comunicação e da prudência pode-se promover uma guinada no curso da atual vivência social.<sup>80</sup>

75 BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1999, p. 71.

76 BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1999, p. 74.

77 SANDEL, Michael. *O que o dinheiro não compra*. Tradução Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012, p. 50.

78 SANDEL, Michael. *O que o dinheiro não compra*. Tradução Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012, p. 202.

79 HELLER, Agnes; FEHÉR, Ferenc. *A condição política pós-moderna*. Tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 124-5.

80 Para aprofundar sobre virtudes cívicas aconselha-se a leitura do autor consultado para elaboração deste artigo. HELLER, Agnes; FEHÉR, Ferenc. *A condição política pós-moderna*. Tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 122.

A tolerância radical é um valor contrário à violência e implica no reconhecimento do outro como cidadão livre e igual. Há uma relação proativa com o outro, não se limitando ao discurso, mas impondo uma atitude aos cidadãos de coexistência com todos diferentes modos de vida, inclusive os estranhos ao seu. Necessário uma mudança de perspectiva, devendo os envolvidos no espaço buscar uma realidade “igualmente boa para todos” e não “o melhor para nós”.<sup>81</sup> Menos segregação, mais acolhimento, portanto é o que busca esta virtude.

Já a virtude da coragem induz a correr riscos por uma convicção democrática, levantando voz por uma causa, pelas vítimas de injustiça que devem ter a possibilidade de vitória. Há os riscos de se perder uma posição segura e de se ter a opinião pública contra, mas se abre caminho para não utilização do uso da força, mediando-se conflitos. Traduzem-se nos movimentos de resistência passiva e desobediência civil.<sup>82</sup>

A solidariedade implica a disposição de traduzir o sentimento de irmandade e atos de apoio ao grupo, movimentos e outras coletividades dedicadas a reduzir o nível de violência e dominação nas diversas instituições. Esta virtude não inclui o apoio irrestrito ao grupo quando equivocado.

A justiça é a mais velha das virtudes. Antes de se defender alguém ou um ponto de vista, antes de solidarizar-se com causas ou pessoas, deve-se julgar, num misto de parcialidade e imparcialidade. Parcialidade pelos valores virtuosos e pelo autoconhecimento; imparcialidade pelas pessoas, grupos e instituições. Sentimentos pessoais, interesses, pré-julgamentos, preconceitos, ressentimentos devem ser suspensos, até que se ouça e se enxergue o outro. Fechando os atributos cívicos, a prudência (ou o bom julgamento da ação), é aprendida na prática. Após o processo de discussão, se as regras se revelam boas, certas, melhores, devem ser aplicadas, podendo, no entanto, ser sempre revisitadas pelo debate público. A sociedade e o Estado quando informados pelos valores da liberdade e da vida, da igualdade e da racionalidade comunicativa, buscando a garantia do mínimo existencial e o exercício das virtudes cívicas, hábitos contra majoritários na atual fase pós-moderna, certamente contribuirão para a boa vida de todos.<sup>83</sup>

Fato é que a sociedade de consumo não tece preocupações com a existência de condições prévias que permitam a realização razoável dessa atividade. O desejo por si só basta e as propagandas não se responsabilizam pela segregação dos “fracassados”. Excluem-se os que não consomem sem se importar se existiam condições para isso. Ser igual àqueles que consomem é objeto de desejo dos excluídos e então trava-se uma batalha incessante para alcançar esse feito, sendo que, nesse cenário, o mercado é o que mais lucra com a má distribuição de recursos.

81 HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução de George Sperber, Paulo Soethe e Milton Mota. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2004, p. 322.

82 HELLER, Agnes; FEHÉR, Ferenc. *A condição política pós-moderna*. Tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 124-5.

83 HELLER, Agnes; FEHÉR, Ferenc. *A condição política pós-moderna*. Tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 125 -129.

O fomento das virtudes na sociedade civil é o que faz crer que ainda há espaço para a preocupação com a distribuição igualitária de recursos e a inclusão dos afastados e pode motivar a cobrança do Estado para que assuma papel efetivo na promoção de direitos sociais. Tudo isso passa pelo reconhecimento de que as pessoas com capacidades de setores básicos limitados, como educação e saúde têm tais dificuldades em gerir a vida da maneira que desejam, de modo com que as barreiras sociais significam, sobretudo, restrições em suas opções de vida.<sup>84</sup>

Permitir o acesso a garantias básicas, faz considerar que não é possível falar de igualdade sem antes pensar em uma distribuição igualitária de recursos.<sup>85</sup> Essa distribuição concede ao indivíduo a possibilidade de alcançar o bem-estar e condições de vida digna e, principalmente, de estar inserido no desenvolvimento da sociedade, livrando-o, ao menos um pouco, das sombrias margens da sociedade de consumo.

A distribuição igualitária de recursos, ou pelo menos essa tentativa, resultante da ação da sociedade civil, que estimula ações do Estado, não será a garantia de que disparidades sociais nunca mais voltarão a ocorrer. Diversos fatores e circunstâncias podem modificar a situação estabilizada,<sup>86</sup> sejam elas ligadas à ação das próprias pessoas ou também das políticas adotadas pelo Estado. Pode ser, por exemplo, que determinado indivíduo seja mais suscetível às tentações do mercado e ultrapasse os limites do seu patrimônio particular ou ainda que determinada política adotada pelo Estado realize cortes ou realocações na política de moradia, mas fato é que as decisões que determinarão os rumos para essas pessoas serão tomadas a partir das mesmas possibilidades e garantias, tidas como fundamentais.

Já não é preciso sacrificar a condição humana para pertencer à comunidade e tornar-se igual, pois todos estão inseridos na mesma condição: a de cidadãos, com direitos e garantias mínimos assegurados. Os efeitos da sociedade de consumo tendem a ser amenizados e até mesmo vistos de outra forma, quando disponibilizadas as mesmas possibilidades para orientar a tomada de decisões.

## 6. Conclusão

Cabem aqui as palavras de Jean Baudrillard: “Era uma vez um homem que vivia na Raridade. Depois de muitas aventuras e de longa viagem através da Ciência Econômica, encontrou a sociedade da Abundância. Casaram-se e tiveram muitas necessidades.”<sup>87</sup>

84 UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. In: *Human Development Report 2014*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

85 DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. Tradução Jussara Simões. Martins Fontes: São Paulo, 2005, p. 79-81.

86 DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. Tradução Jussara Simões. Martins Fontes: São Paulo, 2005, p. 91.

87 BAUDRILLARD, Jean *apud* TOALDO, Mariângela Machado. Sob o signo do consumo: status, necessidades e estilos. *Revista Famecos*. n.07. nov. 1997.

A sociedade pós-moderna pode ser vista como uma sociedade de consumo, que vive com o propósito de saciar as suas necessidades. Muitas e diferentes necessidades, diga-se de passagem. Nesse estágio social, o hábito de consumir não se apresentou apenas como a atividade supridora das necessidades humanas básicas, mas como ação que constrói a identidade e facilita o pertencimento do indivíduo para com determinado grupo social. O mercado oferece formalmente as mesmas oportunidades a todos, mas materialmente, o que se revela é a supressão de inúmeros direitos básicos do outro para realização pessoal de alguns, gerando a exclusão.

Nessa sociedade, na qual tudo se transforma em velocidade ímpar, não há tempo para verdades eternas e universais. Os esquemas gerais, rígidos e totalizantes, são substituídos pelo efêmero e pela rejeição do obsoleto, que toma conta das pessoas e as fazem buscar sempre o novo padrão do mercado para não correrem o risco de serem segregadas. Consumir é também perseguir a igualdade.

Se as opiniões e impressões dos indivíduos são preparadas pelas instituições sociais, não há como deixar de notar o quanto as instituições desse tempo valorizam o consumo, tratando-o como verdadeira virtude. A lógica do mercado aos poucos vai se assentando no modo de pensar das pessoas e valores outrora essências, como a liberdade, a vida, a justiça e a igualdade entram no jogo.

A deturpação do consumo, apresentada em seu extremo como consumismo é capaz de fazer com que as pessoas passem a se sacrificar e viver unicamente em prol do consumo e da tentativa constante de pertencimento. Ocorre que nesta corrida constante, nem todos possuem o mesmo “fôlego”. As condições materiais para que as pessoas sejam consumidores assíduos é limitada, e aí surgem os problemas.

O apelo generalizado e a extrema exploração das necessidades humanas, transformando o consumo em consumismo, faz da pós-modernidade o “crepúsculo do dever”.<sup>88</sup> Afinal, consumir é essencial e natural da existência humana. Contudo, grande parcela da população não se encaixa nos padrões impostos na pós-modernidade e cada vez mais passam a ser vistos como incômodos para a sociedade consumidora. A individualidade faz com que os laços de parceria com o outro seja permeado de precariedade, instabilidade e vulnerabilidade.

Ao tentar se encaixar na lógica do mercado, muitos jovens se encontram com a criminalidade, um atalho para o acesso aos bens de consumo. Passam a integrar estatísticas e dados da segurança pública, encarcerados nas prisões ou descartados pela falha no percurso do pertencimento. A igualdade almejada através do consumo então demonstra-se equívoca e faz pensar em soluções para combater essa forma de segregação revelada nos tempos pós-modernos.

O consumo, enquanto necessidade humana, não revela nada de perverso. Sua potencialização fomentada pelo mercado e a admissão dos resultados segregadores pelo Estado é que devem ser objeto de discussão e revisão de medidas para os próximos tempos. O

88 LIPOVETSKY, Gilles. *Os tempos hipermodernos*. Tradução de Mário Vilela. São Paulo: Bascarolla, 2004, p. 29.

presente momento social deve se balizar no equilíbrio entre dois extremos: o estabelecimento de limites ao individualismo intenso, que impeça o hedonismo sem escrúpulos, e a promoção de um Estado promotor que não imponha um modelo específico de felicidade. Como assevera Dworkin, é preciso remediar as injustiças distributivas responsáveis por grande parte das desigualdades políticas.<sup>89</sup> Mapear as restrições, reduzindo a importância da riqueza na política.<sup>90</sup>

As ações da sociedade civil baseadas em valores cívicos e na intenção de promover a inclusão e a eliminação de desigualdades podem contribuir nesse caminho, diminuindo a segregação imposta pelo mercado. Quando buscam a aproximação dos excluídos com os direitos que lhes são devidos, fazem com que o Estado retome a função de garantidor de direitos fundamentais. Ademais, relembram seu compromisso com valores necessários para uma comunidade mais tolerante com o diferente, corajosa em afrontar o *status quo*, solidária com o estado e a visão do outro, justa e prudente.

O quadro atual só pode ser alterado com o exercício contínuo da solidariedade, empatia e alteridade. É preciso permitir-se afetar pela diferença do outro, ouvindo-o, e não buscando apenas transformá-lo no mesmo, no idêntico, no nós. Diante do novo, do estranho, do diferente, há uma outra opção, que não a dogmatização, a rotulação e a cristalização. É preciso colocar-se à disposição para escutar o outro de forma a responder a ele, ao seu sofrimento, nudez e miséria. Essa resposta é a responsabilidade com o outro.<sup>91</sup>

## 7. Referências

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1999.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2001.

BAUMAN, Zygmunt. *O mal-estar da pós-modernidade*. Tradução Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. *Vida para o consumo: a transformação das pessoas em mercadorias*. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Panorama Nacional*. A execução das medidas socioeducativas – Programa Justiça ao Jovem, 2012. Disponível em: [http://www.tjpe.jus.br/documents/29010/35165/Panorama\\_Nacional.pdf/d5040dfc-08d3-4d31-ba28-61117b4f8b39](http://www.tjpe.jus.br/documents/29010/35165/Panorama_Nacional.pdf/d5040dfc-08d3-4d31-ba28-61117b4f8b39)>. Acesso em: 20 out. 2016.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*, 2014. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen\\_dez14.pdf](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf)> Acesso em: 20 out. 2016.

89 DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana...*, p. 274-84.

90 DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana...*, p. 274-84.

91 FREIRE, José Célio. A psicologia a serviço do outro: ética e cidadania na prática psicológica. *Psicol Ciênc Prof*, v. 23, n.4, p. 12-15, 2003.

- CAVALCANTI, Marco Antônio. 12.09.2016. Adolescentes nos EUA se prostituem para fugir da fome, diz estudo. Por comida, americanos nessa faixa etária também cometem assaltos e vendem drogas. *O Globo*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/sociedade/adolescentes-nos-eua-se-prostituem-para-fugir-da-fome-diz-estudo-20092589>>. Acesso em: 14 set. 2016.
- CHAGAS, Caroline Alves das; NOGUEIRA, Diego. *As influências do Mercado no Sistema Criminal: o direito à Segurança Pública e sua Privatização* [no prelo].
- DOUGLAS, Mary. *Como as instituições pensam*. Tradução de Carlos Eugênio Marcondes Moura. São Paulo: USP, 1998.
- DOUGLAS, Mary; ISHERWOOD, Baron. *O mundo dos bens: para uma antropologia do consumo*. Tradução: Plínio Dentzien. Editora UFRJ, 2006.
- DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. Tradução Jussara Simões. Martins Fontes: São Paulo, 2005, p. XVI.
- DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- GALEANO, Eduardo. *De pernas pro ar: a escola do mundo do avesso*. 8. ed. Porto Alegre: L&PM, 2005.
- GUETTER, Cecília Leszczynski; CHAGAS, Carolina Alves das. Desconstruindo a modernidade e repensando a Justiça: as respostas da pós-modernidade. In: GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). *Direito, Felicidade e Justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução de George Sperber, Paulo Soethe e Milton Mota. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2004, p. 322.
- HELLER, Agnes; FEHÉR, Ferenc. *A condição política pós-moderna*. Tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DO CONSUMIDOR. *Market Analysis. Ciclo de vida de eletroeletrônicos*. Relatório. São Paulo, 2013. p. 02. Disponível em: <[http://www.idec.org.br/uploads/testes\\_pesquisas/pdfs/market\\_analysis.pdf](http://www.idec.org.br/uploads/testes_pesquisas/pdfs/market_analysis.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2016.
- LIMA, Renato Sérgio; Bueno, Samira. *O eterno presente da segurança pública*. FBSP: São Paulo, 2015.
- LIPOVETSKY, Gilles. *Os tempos hipermodernos*. Tradução de Mário Vilela. São Paulo: Editora Bascarella, 2004.
- LYOTARD, Jean François. *O pós-moderno*. 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio Editora. 1979.
- MANCEBO, Deise et al. Consumo e subjetividade: trajetórias teóricas. *Estudos de psicologia*, v. 7, n. 2, p. 325-332, 2002.
- NOTÍCIAS de uma guerra particular. Direção de João Moreira Salles e Kátia Lund. Vídeo Filmes: Brasil, 1999. DVD (57 min), son., color.
- OLIVEIRA, Daniel Coelho de. Para pensar o espaço do consumo. *Revista Emancipação*, Ponta Grossa, 13, n. especial, 159-162, 2013.
- PEDROSO, Célia Regina. *Estado autoritário e ideologia policial*. Associação Editorial Humanitas – Fapesp: São Paulo, 2005.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Tradução Fanny Wrobel. 2. ed. São Paulo: Campus, 2000.

RUSSEL, Bertrand. *Aquilo por que vivi*. In: Autobiografia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

SANDEL, Michael. *O que o dinheiro não compra*. Tradução Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SANTOS, Leandro José dos. Consumidores e cidadãos e a lógica do pertencimento. *Revista Espaço Acadêmico*, v. 10, n. 117, fev. 2011.

SANTOS, Reginaldo Souza; et. al. Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista. *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. 5, Rio de Janeiro, set.-out., 2007.

SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. Obsolescência programada e teoria do decrescimento versus direito ao desenvolvimento e ao consumo (sustentáveis). *Veredas do Direito*. Belo Horizonte, v.9, n.17, p.181-196, Janeiro/Junho de 2012.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. In: *Human Development Report 2014*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

Visão de trabalho formulada pela TETO, organização internacional presente na América Latina e Caribe, que trabalha pela defesa dos direitos de pessoas que vivem nas favelas e comunidades de maneira precária. Disponível em: <<http://www.techo.org/paises/brasil/teto/o-que-e-teto/>>. Acesso em: 26 set. 2016.

# *Carta Capital e Veja*: tratamento igualitário a candidatos diferentes à Presidência da República brasileira no segundo turno de 2014?

**ÉRICO PRADO KLEIN**

Pós-Graduado pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar  
Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Curitiba – Unicuritiba  
Advogado e advogado voluntário na Casa Latino Americana (CASLA)

**RENAN GUEDES SOBREIRA**

Pós-Graduado em *Derecho Parlamentario* pela *Universidad Nacional Autónoma de México*  
Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná  
Servidor do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Princípio da Máxima Igualdade Eleitoral e o Discurso jornalístico informativo. 3. A Análise de Discurso como ferramenta para acessar o conteúdo do discurso jornalístico informativo. 4. As eleições presidenciais brasileiras de 2014. 5. *Carta Capital*, Dilma Rousseff e Lula. 6. *Veja*, Aécio Neves e FHC. 7. Conclusões. 8. Referências.

## 1. Introdução

A igualdade pode ser plurissignificada,<sup>1</sup> mas no processo eleitoral deve ser máxima nas condições materiais de disputa ao cargo eletivo. Pretende-se evitar que o poder econômico, político ou de outra natureza beneficie um dos candidatos, favorecendo sua imagem perante o eleitorado em razão de vantagens pessoais. Trata-se de derivação do Princípio Republicano estabelecido na Constituição de 1988 e deve ser “compreendida a partir de um

---

1 Ronald Dworkin afirma que a igualdade “é um ideal político popular, mas misterioso”, sendo mesmo necessário definir “que forma de igualdade é decisivamente importante” (DWORKIN, Ronald. *A Virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 3).

princípio de não discriminação, de cunho liberal, ou a partir da exigência de uma intervenção estatal que assegure um equilíbrio”.<sup>2</sup>

Os meios de comunicação, sobretudo os de massa, não escapam à exigência constitucional de máxima igualdade eleitoral.<sup>3</sup> Enquanto agente que contribui para a formação da opinião pública, a mídia deve se submeter à temporária restrição de atividades “para evitar que haja a influência indevida de um fator tido como irrelevante e que o acesso aos meios de comunicação (permitido pelo poder econômico ou pela a relação de um partido ou candidato com seus dirigentes) leve ao desequilíbrio, atingindo o pluralismo e a liberdade de formação da opinião”.<sup>4</sup>

Entretanto, o discurso midiático, sobretudo o jornalístico informativo, pode camuflar propaganda de candidatos ou partidos em forma de notícias, isto é, pretendendo informar o grande público, apresenta-se apenas o posicionamento de certo candidato ou critica-se apenas as posições de certo partido. Assim, burla-se legalmente o Princípio da Igualdade sob o manto da liberdade de imprensa.

Intentando embrenhar-se no discurso jornalístico para verificar o respeito ao princípio mencionado, necessário utilizar ferramenta adequada. A Teoria da Análise do Discurso se situa entre a Linguística – permitindo perquirir o discurso enquanto comunicação –, o Marxismo – desvelando a ideologia – e a Psicanálise – que ilumina significados ocultos, permitindo metodologicamente alcançar o fim pretendido. Um dos momentos políticos mais tensos na disputa eleitoral brasileira ocorreu na campanha à Presidência da República de 2014, sobretudo no segundo turno quando a polarização se extremou sobremaneira. Este é momento histórico bastante interessante para analisar a fidelidade do discurso jornalístico à sua função informativa e o respeito ao Princípio da Máxima Igualdade, o que se faz com as ferramentas da Teoria da Análise do Discurso.

As revistas selecionadas para terem seus discursos jornalísticos sobre o período eleitoral indicado analisados são a *Veja* e a *Carta Capital*, escolha feita considerando a tendência ideológica dessas: a primeira, preponderantemente de Direita; e a segunda, de Esquerda. Não se desconhece a disparidade de abrangência entre os periódicos eleitos. O Instituto Verificador de Comunicação, afirma que *Veja* contava com 1.176.971 assinaturas da revista, impressa ou digital, abrangendo 97,54% do mercado de revistas alcançado por esses dois periódicos. *Carta Capital* somava público mais modesto: 29.718 assinaturas da revista, impressa ou digital, cerca de 2,46% do público atingido por essas duas revistas. No período analisado, outubro de 2014 – quando se realizaram as eleições presidenciais –, a *Veja* vendeu 1.220.085 exemplares; e *Carta Capital*, 32.427.<sup>5</sup> A disparidade do volume de exemplares

2 SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 178.

3 A doutrina destaca: “O princípio constitucional da máxima igualdade na disputa eleitoral impõe a garantia da neutralidade e do pluralismo na informação política e eleitoral, opondo-se ao uso indevido dos meios de comunicação social. Os meios de comunicação também devem obediência ao princípio da igualdade entre os partidos, que se dirige ao Estado e aos particulares”. (SALGADO, Eneida Desiree. *Princípio Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 201).

4 SALGADO, Eneida Desiree. *Princípio Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 188.

5 INSTITUTO VERIFICADOR DE COMUNICAÇÃO. *Publicações Auditadas*. Disponível em: <<http://ivcbrasil.org.br/auditorias/aPublicacoesAuditadasRevista.asp>>. Acesso em: 09/01/2017.

vendidos dessas revistas é evidente, mas esse fato é irrelevante para esta análise, pois não se verifica o alcance do discurso jornalístico propagado pelos periódicos, mas o grau de comprometimento deles com a igualdade, indissociavelmente atrelado ao dever de informar, e com o atendimento do Princípio da Máxima Igualdade Eleitoral.

## 2. Princípio da Máxima Igualdade Eleitoral e o Discurso Jornalístico Informativo

No Estado contemporâneo a justiça como equidade se concretiza na cooperação social realizada pelos indivíduos a fim de estabelecer equitativamente ônus e vantagens comuns. A cooperação social deve visar à relação interpessoal, à formação de laços e à inserção agrupamentos sociais que tenham afeição e comprometimento com os fins gerais da sociedade. Isso permite reflexão sobre “o valor e a importância dos nossos fins e dos nossos laços com outrem”.<sup>6</sup> Nesse cenário, imperiosa a ocorrência de eleições igualitárias, destacando-se o papel da mídia, pois essa é agente ativo e responsável, que influi direta e constantemente nos caminhos sociais. A igualdade permite, assim, dar voz aos mais diversos grupos humanos, garantindo-lhes espaço no debate político que norteará o rumo da sociedade, permitindo uma construção que tenha por base a concepção de justiça como equidade.

A mídia é necessária ao aprofundamento da democracia e influencia na realização da igualdade de vozes que serão ouvidas politicamente. Robert Dahl reforça a ideia de que a democracia plena exige participação igualitária e efetiva dos cidadãos no debate político, conferindo a todos poder de voto igualmente relevante, a oportunidade de conhecer amplamente as propostas políticas e as consequências da implementação de cada qual, bem como a possibilidade de decidir sobre planejamento e de participação na deliberação. Vale dizer, a democracia plena implica em igualdade política.<sup>7</sup>

Dahl destaca que o aperfeiçoamento da democracia depende da “responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais.” Os cidadãos devem poder formular e expressar suas preferências aos seus concidadãos e ao governo, de quem deverão receber atenção equitativa. Logo, a Administração deve organizar instituições – dentre as quais se inclui a mídia – para que as políticas de governo reflitam a vontade expressa nas eleições e noutras manifestações de preferência. A mídia é a instituição que, na sociedade de massa, melhor canaliza a comunicação, de modo que o discurso jornalístico informativo assume posição central, sendo responsável pela informação plural e adequadamente esclarecida, que possibilitará ao cidadão o sopesamento de ideias e a formulação da opinião crítica.<sup>8</sup>

A igualdade democrática reúne participação popular, princípios éticos, racionais e jurídicos, respeito à igualdade e à liberdade, refutando a simples voz da maioria como legítima

6 RAWLS, John. *Justiça e Democracia*. Tradução de Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 155/159 e 216/217.

7 DAHL, Robert A.. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 49/53.

8 DAHL, Robert A.. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 25/31.

de *per si*.<sup>9</sup> A disputa igualitária entre os candidatos que realizarão os propósitos escolhidos democraticamente pela sociedade exige informação completa sobre projetos de Estado dos pleiteados ao cargo eletivo, elemento capaz de produzir manifestação mais qualificada da vontade popular. Ronald Dworkin destaca sobre a democracia igualitária o fato essencial de que o cidadão deve formar sua opinião a partir de informação de qualidade. O papel da mídia neste contexto é, portanto, garantir a realização da informação adequada, respeitando o Princípio da Máxima Igualdade Eleitoral. O respeito ao discurso democrático requer exposição de ideias de modo aberto e crítico, racional, não beligerante para com discurso antagônico ou distorcendo-o, mas buscando diálogo produtivo em que os derrotados tenham reforçadas suas crenças democráticas e igualitárias.<sup>10</sup>

O discurso jornalístico informativo, assim, pode colaborar para que haja disputa eleitoral igualitária, fortalecimento da democracia, identificação de problemas, elaboração de políticas públicas e realização individual dos cidadãos. Sobre tudo na, assim dita, *Era da Informação*, na qual os meios de comunicação de massa, em razão do desenvolvimento das tecnologias, são praticamente onipresentes, grandes formadores de opinião, responsáveis pelo controle social informal.<sup>11</sup> A posição central da comunicação já era observada por Mikhail Bakhtin, ao tratar da palavra como “fenômeno ideológico por excelência”, pois expressa a relação social pura e sensivelmente sendo absorvida pelo signo que expressa. A palavra é neutra e pode trazer diversas funções ideológicas (técnica, científica, moral); diferente do signo que ela carrega, este ideológico em essência. Palavra e signo fixados na consciência social revelam questões culturais e constroem unidade de consciência verbal.<sup>12</sup>

O ser e o signo estão em permanente processo dialético: o ser, elemento neutro; o signo determinado pelas formas de interação social, de conteúdo e valor atribuídos pelo corpo social. Bakhtin reforça a dialeticidade afirmando que a palavra “reflete sutilmente as mais imperceptíveis alterações da existência social”, mas o signo também afeta o ser. Inexiste significado imutável, interpretação única dos signos, embora alguns sentidos sejam preponderantes, pois estabilizados num momento social. A união do ser e do signo nesta constante dialética plural é o discurso. Este é tanto mais rico quanto maior a diversificação dos meios de informação na sociedade e as transformações que se operam. O discurso, entretanto, pode se destinar a diversos objetivos.<sup>13</sup>

O discurso jornalístico informativo difere, por exemplo, daquele de opinião.<sup>14</sup> O primeiro ambiciona informação clara, completa e imparcial: a) clara: que não confunda, que traga conceitos objetivos, acessíveis e coerentes; b) completa: veiculadora de toda a in-

9 DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 76.

10 DWORKIN, Ronald. *A Virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 503 e ss.

11 BUDÓ, Marília de Nardin. *Mídia e Controle Social*. Da Construção da Criminalidade dos Movimentos Sociais à Reprodução da Violência Estrutural. Rio de Janeiro: Revan, 2013, p. 76/77.

12 BAKHTIN, Mikhail. *Marxismo e Filosofia da Linguagem*. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 2004, p. 36/38.

13 BAKHTIN, Mikhail. *Marxismo e Filosofia da Linguagem*. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 2004, p. 44/47.

14 BUDÓ, Marília de Nardin. *Mídia e Controle Social*. Da Construção da Criminalidade dos Movimentos Sociais à Reprodução da Violência Estrutural. Rio de Janeiro: Revan, 2013, p. 78.

formação, sem ocultar aspectos essenciais, compreendendo vários enfoques, externando o maior número de pontos de vista possível; c) imparcial: a abordagem deve ser mais equânime possível, não transmitindo, ainda que implicitamente, julgamento sobre os fatos. Chega-se a afirmar que o discurso jornalístico informativo objetivo compreende a realidade e a reproduz como um *espelho*. Esta concepção, ainda que expresse com clareza o que se entende por objetividade na transmissão da informação, ignora o fato de que cada qual pode direcionar o espelho à parcela de realidade que lhe interessa mostrar e descrever.<sup>15</sup>

Comunicar, a partir da(s) *Teoria(s) da(s) Comunicação(ções)* e, via de regra, da mídia de massa (*mass media*), funda-se na noção de “tornar comum, fazer saber”. Entretanto, comunicar é transmitir ou compartilhar? A ideia de *comunicação manipulatória* retrata o processo unidirecional em que o comunicador se apropria de algo e o transmite a outro. Já a *comunicação participativa* é aquela na qual a informação é formada em “coparticipação, uma comunhão, um encontro” entre comunicador e interlocutor, que compartilham o discurso.<sup>16</sup>

Venício de Lima, fundado na dicotomia citada, classifica o discurso jornalístico em: a) manipulação; b) persuasão; c) função; d) informação; e) linguagem; f) mercadoria; g) cultura; h) diálogo. A análise da comunicação como função e como informação aborda aspecto relacionado a questões do *sistema de informação* inserido na sociedade e da transmissão dela, respectivamente. Por outro lado, há a concepção da comunicação como mercadoria, referindo-se à influência do sistema capitalista na formação da indústria cultural, de modo a moldar diversas ideias, inclusive do discurso jornalístico informativo, para torná-lo mais vendável e atender a lobbys setoriais.<sup>17</sup>

Transpondo essas observações sobre o discurso jornalístico à participação da mídia na disputa eleitoral, faz-se perceber eventual prejuízo ao respeito à igualdade na disputa. O jornalismo informativo se reveste da mais nobre função pública no período eleitoral: informar o cidadão sobre os projetos para a sociedade. Tal múnus é absorvido pela teoria da comunicação na ideia de *jornalismo público*: jornalistas têm papel político e devem procurar aprofundar a participação democrática dos cidadãos por meio da informação, trabalhando em prol da cidadania. É subsidiar o cidadão com informação de qualidade, que o instigue a desenvolver papel ativo, crítico e participativo; é retirar o cidadão da posição de espectador, colocando-o em sua justa posição: responsável diante da complexidade dos temas da sociedade civil.<sup>18</sup>

O discurso eleitoral, entretanto, muitas vezes se funda em estigmas para caracterizar os candidatos. O estigma é preconceção do outro, tradução de expectativas normativas, isto é, regras que esperamos que sejam cumpridas rigorosamente por aquela pessoa, ou grupo de pessoas (partido, por exemplo), formando uma *identidade social virtual*, que se contrapõe a *identidade pessoal real*, esta última sendo a definição do que a pessoa, ou

15 BUDÓ, Marília de Nardin. *Mídia e Controle Social*. Da Construção da Criminalidade dos Movimentos Sociais à Reprodução da Violência Estrutural. Rio de Janeiro: Revan, 2013, p. 78/81. Metáfora referente ao *espelho* utilizada pela autora, de forma conceitual.

16 LIMA, Venício A. de. *Mídia: teoria e política*. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 26/27.

17 LIMA, Venício A. de. *Mídia: teoria e política*. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 43/51.

18 ROTHEMBERG, Danilo. *Jornalismo Público*. São Paulo: UNESP, 2011, p. 154/157.

grupo de fato é. O estigma coloca o outro como estranho, fora do *normal*, mal, perigoso, fraco, ou menos desejável.<sup>19</sup> O estigma se avulta na comunicação manipulatória, em que são silenciadas vozes e privilegiada a visão do dominante. A comunicação igualitária deve refutar o estigma, apegar-se à comunicação compartilhada. O discurso compartilhado é diálogo, “realização plena da comunicação urbana” de forma democrática, que foge ao controle da mídia por grandes corporações, que privilegiam seus interesses econômicos e que ditam seus estigmas.<sup>20</sup>

Noam Chomsky aborda o assunto frontalmente e destaca a resistência das elites à democracia, também no aspecto comunicacional. Destaca a facilidade com que a minoria numérica (elite) subjuga a maioria. Para Chomsky, há governo aparentemente democrático, advindo de sociedade “livre e democrática”, mas que essa combinação depende do controle da opinião pública. O discurso é usado para fixar posições sociais; é democraticamente envernizado e posto em cenário de opressão.<sup>21</sup> A construção da notícia não escapa de todas essas questões, nem mesmo ao fato de que enquanto é construída, constrói o social, dá forma ao acontecimento descrito: o jornalista seleciona, exclui e acentua aspectos para narrar, envolvido no ciclo dialético já mencionado.<sup>22</sup> A notícia nasce na imbricação complexa entre respeito à igualdade e estigmas – sejam advindos da sociedade ou construídos pela visão mercadológica da mídia. Notadamente, o problema da construção mercadológica da notícia é óbice à lisura da realização do projeto democrático, portanto, igualitário.<sup>23</sup>

A regulação constitucional sobre a mídia (art. 220 a 224) impõe poucos deveres práticos à mídia, sobretudo em razão da aversão à censura ditatorial que precedeu a redação da Constituição de 1988, o que é absolutamente salutar. Entretanto, os meios de comunicação devem estar cômicos de que se encontram implicados no projeto constitucional, devendo respeitá-lo cabalmente, concretizando seus princípios basilares. A relevância do discurso jornalístico na formação das opiniões populares exige respeito aos valores fundantes da sociedade democrática, como a igualdade, e a qualidade da informação, pois influencia de forma direta e categórica na vida dos interlocutores, especialmente em um momento de eleições, quando cresce a demanda quantitativa e qualitativa por informação.<sup>24</sup>

*Opinião pública* é elemento chave na construção democrática das políticas públicas, até por direcionar o que pode ser entendido como o *interesse público*.<sup>25</sup> A teoria de Louis

19 GOFFMAN, Erving. *Estigma: Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada*. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2003, p. 11/28.

20 LIMA, Venício A. de. *Mídia: teoria e política*. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 53.

21 CHOMSKY, Noam. *O Lucro ou as Pessoas? Neoliberalismo e ordem mundial*. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, p. 49/52.

22 BUDÓ, Marília de Nardin. *Mídia e Controle Social. Da Construção da Criminalidade dos Movimentos Sociais à Reprodução da Violência Estrutural*. Rio de Janeiro: Revan, 2013, p. 87/89.

23 Sobre o tema: CANCLINI, Nestor Garcia. *O Mundo Inteiro Como Lugar Estranho*. São Paulo: EDUSP, 2016, p. 98, 147-149 e 165. BAQUERO, Marcelo. *Condicionantes da Consolidação Democrática: ética mídia e cultura política*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1996, p. 41/61.

24 GOMES, Marcus Alan. *Mídia e sistema penal: as distorções da criminalização nos meios de comunicação*. Rio de Janeiro: Revan, 2015, p. 62/63.

25 CHILDS, Harwood L. *Relações Públicas, Propaganda e Opinião Pública*. Rio de Janeiro: FGV e USAID/B., 1964, 44/61 e 93.

Althusser acerca dos *Aparelhos Ideológicos de Estado* (AIE) toca diretamente a forma como o discurso jornalístico informativo constrói o discurso social, a opinião pública. Althusser destaca conceitos essenciais para compreender em que medida a mídia assim como outros aparelhos (AIE), tidos como privados, livres e autônomos, estariam conectados ao Estado na referida teoria. O autor deixa claro que a luta de classes se dá pelo *Poder de Estado*, este que está diretamente ligado ao *Aparelho (repressor) de Estado*, exercido pelos órgãos estatais, com uso direto ou indireto de violência física.<sup>26</sup> Os *Aparelhos Ideológicos de Estado* (igreja, escola, mídia, arte) não trazem coerção física, “pelo menos de maneira dominante e visível”, mas sim o uso da ideologia da classe dominante. Althusser ressalta que o Estado exerce o poder por meio dos AIE na medida em que tais aparelhos, fantasiosamente livres e independentes, servem para agir de forma ostensiva, conformando-se e reproduzindo a ideologia do Estado.<sup>27</sup>

Paulo Freire, tratando da questão da educação, afirma que os Aparelhos Ideológicos do Estado (AIE) atuam até mesmo para gerar no oprimido o medo da liberdade, do juízo crítico e da conscientização. A mídia não escapa desta crítica, eis que contribui fortemente para que o cidadão permaneça dócil, domesticado e passivo diante da violência informacional.<sup>28</sup> O apelo ao irracional volume incessante de informações oblitera a razão na interpretação das notícias.<sup>29</sup> O fenômeno se densifica na sociedade hiper conectada a canais de informação: a comunicação em massa permite que a informação chegue rapidamente e em quantidade ao interlocutor. A possibilidade da implementação de políticas públicas que melhor organizassem a formação da opinião pública e a captação do interesse público, qualificando o debate e a formação crítica de ideias por meio do encontro entre as esferas da sociedade, Estado e as mídias é absolutamente necessário, sempre respeitada a liberdade de imprensa garantida no texto constitucional.<sup>30</sup>

Essencial o papel de organizações como observatórios da imprensa, neste contexto. O papel de contrapeso para o poder midiático deve ser exercido, assim, pela sociedade, em resposta salutar no imperioso ciclo dialético.<sup>31</sup> No âmbito político a réplica social deve ser mais robusta. Entretanto, neste âmbito, vê-se mais urgente necessidade da democratização dos meios de comunicação. Ainda, a ausência de limites para o poder da mídia nas disputas eleitorais deve ser ponderado. Postos os contornos de algumas questões atinentes ao discurso midiático, é preciso algum instrumento que permita analisá-lo a fim de concluir o atendimento ao Princípio da Máxima Igualdade Eleitoral. A ferramenta mais completa para essa tarefa parecer ser a Análise do Discurso.

26 ALTHUSSER, Louis. *Sobre a Reprodução*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 97/103.

27 ALTHUSSER, Louis. *Sobre a Reprodução*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 104/107.

28 FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 59. ed. Rio de Janeiro / São Paulo: Paz e Terra, 2015, p. 31/37.

29 CHILDS, Harwood L. *Relações Públicas, Propaganda e Opinião Pública*. Rio de Janeiro: FGV e USAID/B., 1964, 158/159.

30 CHILDS, Harwood L. *Relações Públicas, Propaganda e Opinião Pública*. Rio de Janeiro: FGV e USAID/B., 1964, 160/171.

31 CANCLINI, Nestor Garcia. *O Mundo Inteiro Como Lugar Estranho*. São Paulo: EDUSP, 2016, p. 149, 154/156.

### 3. A Análise do Discurso como ferramenta para acessar o conteúdo do discurso jornalístico informativo

A partir da década de 1960, na França, passou-se a questionar as análises tradicionais sobre a língua e a comunicação. Considerando a língua como um fato de socialização, a pesquisa é alargada, franqueando espaço à construção teórica de Michel Pêcheux.<sup>32</sup> Este pensamento já se iniciara com Émile Beneviste que, lecionando no *Collège de France*,<sup>33</sup> passou a sinalizar que a linguagem é “um sistema de signos socializado. ‘Socializado’ remete claramente à função de comunicação da linguagem”, de modo que a língua escrita ou falada é sempre enunciado, devendo ser considerado o “contexto em que ele ocorre”.<sup>34</sup> Pêcheux formula então que a língua tem sentido e substância quando falada, de modo que não é tão relevante a estrutura ou correção gramaticais, mas sim o discurso, a língua em ato. Cria-se, então, a Escola Francesa da Teoria da Análise do Discurso.<sup>35</sup>

O discurso jornalístico informativo é comunicação e essa não é apenas técnica gramatical, mas é um “ponto de articulação dos processos ideológicos e dos fenômenos linguísticos”, é sempre “lugar de conflito, de confronto ideológico, não podendo ser estudada fora da sociedade, uma vez que os processos que a constituem são histórico-sociais”.<sup>36</sup> A teoria da Análise do Discurso pretende permitir ao pesquisador apreender essa complexidade da comunicação, e, para tanto, coloca-o na convergência de “três domínios disciplinares que são ao mesmo tempo uma ruptura com o século XIX: a Linguística, o Marxismo e a Psicanálise”.<sup>37</sup>

A Linguística permite compreender a ordem interna da língua na transmissão da informação. Não se trata de análise clássica: correto ou errado do ponto de vista gramatical. Aqui, a linguística “reintroduz a noção de sujeito e de situação na análise da linguagem”, fixa-se nos comunicantes e naquilo que se deseja comunicar, na língua em uso.<sup>38</sup> Althusser sustenta que o discurso é um Aparelho Ideológico, pois “intervém ou pela repressão ou pela ideologia, tentando forçar a classe dominada a submeter-se às relações e condições exploração”,<sup>39</sup> o que pode ser percebido na repressão à linguagem fluida das ruas, popular, e a cristalização ideológica do conceito de *forma correta da língua*. A contribuição marxista, portanto, é aquela de permitir refutar tal maniqueísmo, romper com a cadeia reprodutiva da dominação, gerar libertação social.

32 Filósofo francês nascido em 1938 e falecido em 1983. Realizou estudos na *École Normale Supérieure* sob a tutela de Louis Althusser.

33 Seu curso no *Collège de France* foi editado em dois tomos: BENEVISTE, Émile. *Problème de Linguistique Générale*. Paris: Gallimard, 1976.

34 VANOYE, Francis. *Usos da Linguagem: problemas e técnicas na produção oral e escrita*. 13. ed. São Paulo: 2007, p. 21.

35 Em 1969, Pêcheux publica o livro *Análise Automática do Discurso*.

36 BRANDÃO, Helena Hatshue Nagamine. *Introdução à Análise do Discurso*. Campinas: UNICAMP, 2012, p. 11.

37 ORLANDI, Eni P. *Análise de Discurso: princípios e procedimentos*. Campinas: Pontes, 2015, p. 17.

38 ORLANDI, Eni P. *Análise de Discurso: princípios e procedimentos*. Campinas: Pontes, 2015, p. 17 e 18.

39 BRANDÃO, Helena Hatshue Nagamine. *Introdução à Análise do Discurso*. Campinas: UNICAMP, 2012, p. 23.

A categoria de sujeito discursivo advém da psicanálise: quem emite o discurso não é o criador daquela fala, mas é apenas o porta-voz dos discursos consolidados no inconsciente social. Identifica-se um sujeito que fala através de quem profere o discurso. Abra-se margem à percepção do *não-dito*. Jacques Lacan classifica o silêncio discursivo<sup>40</sup> como *taceo* – calar, nada transmitir – e como *sileo* – um “silêncio fundante, estruturante, sugestivo da ausência essencial da palavra, do buraco da significação”,<sup>41</sup> aquilo que não se quer ou não se pode dizer, mas que é transmitido.

A Análise do Discurso abarca esses três campos de conhecimento, entendendo que o discurso “põe em relação sujeitos e sentidos afetados pela língua e pela história”, sendo “um complexo processo de constituição desses sujeitos e produção de sentidos e não meramente transmissão de informação”.<sup>42</sup> Sujeitos e sentidos são construídos pelo discurso, ecoam os discursos passados, reaviva aquilo que está sedimentado na memória coletiva e individual. Estabelecido o *locus* científico da Análise do Discurso, esclarecem-se alguns conceitos.

O *locutor* é aquele que mecanicamente exprime o discurso, que enuncia; ele está inserido num contexto e exerce a atividade específica de o *autor*. O autor é o locutor revestido da “função social que o falante assume enquanto produtor da linguagem”.<sup>43</sup> O *sujeito* é aquele “interpelado pela ideologia” que “não é a origem, a fonte absoluta do sentido, porque na sua fala outras falas se dizem”.<sup>44</sup>

Eni Orlandi exemplifica: uma mulher, mãe, abre a porta de casa, já de madrugada, a seu filho e lhe diz: “Isso são horas?” A *locutora* é aquela mulher específica; a *autora* é a mãe, pois fala “como as mães falam” e “podemos dizer que não é a mãe falando, é sua posição”,<sup>45</sup> não sendo mais relevante a pessoa específica, mas a função social que exerce; o *sujeito* é o cidadão que entende inadequado estar fora de casa tão tarde da noite, o sujeito não é necessariamente a mãe, tampouco aquela mulher específica, mas é o coletivo que compartilha o mesmo pensamento sobre aquela situação e que, portanto, enunciaria o mesmo discurso.

Percebe-se que o discurso “se tece polifonicamente, num jogo de várias vozes cruzadas, complementares, concorrentes, contraditórias”.<sup>46</sup> No exemplo dado, estão presentes, entre outras tantas, as vozes de (i) todos que consideram inadequado estar fora de casa tão tarde; (ii) todas as mães que se preocupam com seus filhos enquanto eles estão fora de casa; (iii) todos aqueles que contradizem as vozes dominantes: as vozes silenciadas que acreditam que a vida boêmia pode ser uma boa opção.

40 LACAN, Jacques. Observações sobre o relatório de Daniel Lagache: psicanálise e estrutura da personalidade. In: LACAN, Jacques. *Escritos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

41 HERNANDEZ, Juliana. O Duplo Estatuto do Silêncio. In: *Psicologia USP*, São Paulo, v. 15, n. 1-2, Junho, 2004, p. 129–147. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-65642004000100016&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65642004000100016&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 set. 2016, p. 130.

42 ORLANDI, Eni P. *Análise de Discurso: princípios e procedimentos*. Campinas: Pontes, 2015, p. 19.

43 BRANDÃO, Helena Hatshue Nagamine. *Introdução à Análise do Discurso*. Campinas: UNICAMP, 2012, p. 105.

44 BRANDÃO, Helena Hatshue Nagamine. *Introdução à Análise do Discurso*. Campinas: UNICAMP, 2012, p. 110.

45 ORLANDI, Eni P. *Análise de Discurso: princípios e procedimentos*. Campinas: Pontes, 2015, p. 47.

46 BRANDÃO, Helena Hatshue Nagamine. *Introdução à Análise do Discurso*. Campinas: UNICAMP, 2012, p. 65.

O locutor não mentaliza todas essas vozes ao enunciar o discurso. A *determinação discursiva* do locutor<sup>47</sup> é atingida pelo *duplo esquecimento*: o primeiro, “de natureza inconsciente e ideológica” é o lugar da subjetividade no qual o falante “rejeita, apaga, inconscientemente, qualquer elemento que remeta ao exterior”,<sup>48</sup> vale dizer, “por esse esquecimento temos a ilusão de ser a origem do que dizemos quando, na realidade, retomamos sentidos preexistentes”;<sup>49</sup> o segundo é o esquecimento consciente da “operação de seleção linguística que todo falante faz entre o que é dito e o que deixa de ser dito”, afastando vozes que possam lhe contradizer.<sup>50</sup>

O primeiro esquecimento se faz a partir de sentidos preexistentes, ligado diretamente à *memória inconsciente*. Pierre Achard afirma que essa memória é construída pela *repetição* constante de certo sentido e sua *regularização*.<sup>51</sup> Retomando as lições de Pêcheux e Althusser, pode-se afirmar que os Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE) são um dos responsáveis pela repetição que normaliza certo sentido. Nessa atividade de construção de memória, os meios de comunicação de massa têm papel relevante nas sociedades contemporâneas.

Exemplo emblemático sobre o papel dos meios de comunicação de massa na construção de memória social é a utilização de jargões midiaticamente criados pela população. “Tô certo ou tô errado?”,<sup>52</sup> “Cada mergulho é um flash”,<sup>53</sup> “Pede pra sair”,<sup>54</sup> “Vem prá cá, vem pra cá” e “Está certo disso? Posso perguntar?”<sup>55</sup> foram repetidas à exaustão e se incorporaram à fala social para expressarem sentidos não dicionarizados, mas normalizados na memória coletiva. A regularização desses discursos acaba, no longo prazo, por apagar a origem, mas manter o uso e o sentido criados.

Os exemplos dados são mais perceptíveis uma vez que se tratam de falas em que o humor contribui para a construção da memória inconsciente. Entretanto, o mesmo acontece com outras informações: a adjetivação usada habitualmente em referência a certo grupo dito terrorista – violento, sanguinário, cruel –, a certo partido político – corrupto, imoral ou honesto, digno – normalizam-se ao ponto de não serem mais ditos explicitamente nos discursos, mas estarem presentes, conferindo sentido, sempre que se menciona o grupo dito terrorista ou o partido político. Quando isso ocorre, tem-se que a memória inconsciente foi construída e orientará o primeiro esquecimento da formação discursiva.

47 A doutrina esclarece que “A determinação discursiva consiste no trabalho discursivo de *determinação do que pode/deve ser dito, bem como do que pode, mas não convém ser dito* e ainda *do que não pode ser dito, devendo ser refutado* pelo sujeito do discurso” (INDURSKY, Freda. *A Fala dos Quartéis e as Outras Vozes*. Campinas: UNICAMP, 1997, p. 253 e 254, destaque no original).

48 BRANDÃO, Helena Hatshue Nagamine. *Introdução à Análise do Discurso*. Campinas: UNICAMP, 2012, p. 82.

49 ORLANDI, Eni P. *Análise de Discurso: princípios e procedimentos*. Campinas: Pontes, 2015, p. 33.

50 BRANDÃO, Helena Hatshue Nagamine. *Introdução à Análise do Discurso*. Campinas: UNICAMP, 2012, p. 82.

51 ACHARD, Pierre. *Mémoire et production du sens: histoire et linguistique*. Paris: Maison des Sciences de l’Homme, 1983.

52 Frase da personagem Sinhozinho Malta na novela Roque Santeiro de 1985.

53 Frase da personagem Odete na novela O Clone de 2001.

54 Frase da personagem Capitão Nascimento no filme Tropa de Elite de 2007.

55 Frases típicas do apresentador Sílvio Santos.

Além disso, deve-se considerar que a construção da memória não se faz dissociada do tempo e do lugar em que se insere o discurso. Para a Análise do Discurso, “as relações de força entre esses lugares sociais encontram-se representadas no discurso”,<sup>56</sup> são as condições de produção, “o contexto histórico-social, os interlocutores, o lugar de onde falam e a imagem que fazem de si, do outro e do referente”,<sup>57</sup> percepção advinda do marxismo.

Os aportes analíticos da Análise do Discurso modificaram o pensamento não apenas dos linguistas e gramáticos: a partir da década de 1980, o discurso jornalístico passou a ser esmiuçado com essa ferramenta, sendo lido de “uma perspectiva crítica do discurso combinando contributos da linguística, da psicologia cognitiva e da análise micro-sociológica com o quadro filosófico centrado sobre as relações entre discurso e sociedade”, levando à conclusão de que o discurso jornalístico não é elemento neutro, meramente informativo, mas é “político, social, cultural, dimensões acentuadas com tónicas diferentes”.<sup>58</sup>

Evidente que “as notícias traçam e simultaneamente reproduzem as estruturas institucionais, pelo controlo que exercem sobre o tempo, o espaço e as agendas temáticas, pela sua rede noticiosa que distingue patamares de importância de fontes e locais estratégicos de obtenção de informação” e também “pela aplicação de processos de tipificação de eventos em notícias e conseqüente tratamento noticioso”.<sup>59</sup> O discurso jornalístico é “onde se fabrica o sofisma da opinião pública (opinião publicada e informação divulgada)”,<sup>60</sup> o espaço privilegiado das sociedades de massa para a propagação de conceitos.

Analisar o discurso jornalístico permite “desvendar *o que é dito e o que não é dito*” e opor “à configuração monológica de verdade uma concepção dialógica que incorpore as condições de negociação e as variáveis da sua produção, evidenciando como essa pretensa configuração de verdade está intrinsecamente ligada ao seu Outro, às vozes dialógicas que” o discurso jornalístico “quer manter em silêncio”.<sup>61</sup>

Cabe agora discorrer sobre o contexto político das eleições presidenciais brasileiras de 2014, descrever a tratativa do tema por duas revistas de grande circulação nacional e então utilizar a Análise do Discurso sobre esse material a fim de verificar o respeito à igualdade.

#### 4. As eleições presidenciais brasileiras de 2014

No ano de 2014 ocorreu a sétima eleição presidencial brasileira desde a entrada em vigor da Constituição da República de 1988 sendo apresentados onze candidatos, número

56 INDURSKY, Freda. *A Fala dos Quartéis e as Outras Vozes*. Campinas: UNICAMP, 1997, p. 28.

57 BRANDÃO, Helena Hatshue Nagamine. *Introdução à Análise do Discurso*. Campinas: UNICAMP, 2012, p. 105.

58 PONTE, Cristina. *Para Entender as Notícias*: linhas de análise do discurso jornalístico. Florianópolis: Insular, 2005, p. 18.

59 PONTE, Cristina. *Para Entender as Notícias*: linhas de análise do discurso jornalístico. Florianópolis: Insular, 2005, p. 152.

60 BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 12.

61 PONTE, Cristina. *Para Entender as Notícias*: linhas de análise do discurso jornalístico. Florianópolis: Insular, 2005, p. 163.

superado apenas nas eleições de 1998 – que contou com doze postulantes – e de 1989 – 22 concorrentes. A significativa quantidade de pretendentes ao cargo de Presidente da República do Brasil expressa a inflexão e profusão de opiniões divergentes na sociedade.

Dilma Rousseff candidatou-se à reeleição pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 2014 com o apoio de outros oito partidos na Coligação Com a Força do Povo; Aécio Neves, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), reunindo outros oito partidos na Coligação Muda Brasil; Eduardo Campos, Partido Socialista Brasileiro (PSB), contando com o apoio de outros cinco partidos na Coligação Unidos Pelo Brasil; Luciana Genro pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); Everaldo Pereira, Partido Socialista Cristão (PSC); Eduardo Jorge, Partido Verde (PV); Levy Fidelix, Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB); José Maria, Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU); José Eymael, Partido Social Democrata Cristão (PSDC); Mauro Iasi, Partido Comunista Brasileiro (PCB) e Rui Pimenta pelo Partido da Causa Operária (PCO).<sup>62</sup>

Autorizada a propaganda eleitoral em 6 de julho de 2014, os candidatos lançaram-se ao pedido explícito de votos e a apresentação de suas propostas. A propaganda eleitoral gratuita em rádio e televisão se iniciou em 19 de agosto de 2014.<sup>63</sup> Apenas seis dias antes da veiculação televisiva do programa eleitoral e um dia após ser entrevistado ao vivo pela Rede Globo, Eduardo Campos (PSB) faleceu em acidente aéreo,<sup>64</sup> então, sendo substituído pela candidata a vice, Marina Silva do Partido Rede Sustentabilidade (REDE).

Primeiro turno realizado em 5 de outubro de 2014 e computados os votos, nenhum candidato obteve o mínimo legal exigido para ser declarado eleito, sendo os três mais votados: Dilma Rousseff (PT) obteve 43.267.668 votos, 41,59% dos votos válidos; Aécio Neves (PSDB), 34.897.211 votos, 33,55% dos votos válidos; e Marina Silva, 22.176.619 votos, 21,32% dos votos válidos.<sup>65</sup> Em 24 de outubro de 2014 foi a data limite para a realização de propagandas eleitorais gratuitas e pagas.

Em 26 de outubro de 2014 foi realizado o segundo turno eleitoral contando com 142.822.046 eleitores habilitados, e 105.542.273 votantes, ou seja, cerca de 26,1% do eleitorado não compareceu às urnas.<sup>66</sup> Dilma Rousseff (PT) recebeu 51,64% e Aécio Neves (PSDB), 48,36% dos votos válidos,<sup>67</sup> restando democraticamente eleita a candidata petista.

O partido do candidato derrotado requereu ao Tribunal Superior Eleitoral auditoria no sistema de contagem de votos afirmando expressar a vontade dos brasileiros que, nas redes

62 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Estatísticas Eleitorais 2014*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-candidaturas-2014/>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

63 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Calendário Eleitoral*. Disponível em: <<http://www.eleicoes2014.com.br/calendario-eleitoral/>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

64 PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO. *Nota Oficial do PSB*. Disponível em: <[http://www.psb40.org.br/not\\_det.asp?det=5727](http://www.psb40.org.br/not_det.asp?det=5727)>. Acesso em: 02 jan. 2017.

65 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Calendário Eleitoral*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados>>. Acesso em: 02 jan. 017.

66 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Calendário Eleitoral*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

67 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Calendário Eleitoral*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

sociais, “vêm expressando, de forma clara e objetiva, a descrença quanto à confiabilidade da apuração dos votos e a infalibilidade da urna eletrônica, baseando-se em denúncias das mais variadas ordens, que se multiplicaram após o encerramento do processo de votação, colocando em dúvida desde o processo de votação até a totalização do resultado”.<sup>68</sup>

O pedido foi aceito por unanimidade de votos sendo disponibilizados todos os dados da eleição ao Partido da Social Democracia Brasileira a fim de que realizasse auditoria própria.<sup>69</sup> Atendido o pleito, o feito foi arquivado definitivamente em 27 de outubro de 2016.<sup>70</sup> A candidata eleita foi diplomada pelo Tribunal Superior Eleitoral em 18 de dezembro de 2014<sup>71</sup> e tomou posse no cargo em 1º de janeiro de 2015, perante o Congresso Nacional, prometendo reformas e reafirmando seu “compromisso de defesa permanente e obstinada da Constituição, das leis, das liberdades individuais, dos direitos democráticos [...]”.<sup>72</sup>

A disputa em segundo turno acirrou os ânimos nacionais, gerando grandes debates e embates entre o eleitorado. A polarização se estendeu à literatura política: há autores que afirmam que o país ficou “partido”,<sup>73</sup> outros que se dedicaram a estudar o discurso dos candidatos<sup>74</sup> e, ainda, aqueles que procuraram “culpados” para a eleição de Dilma Rousseff.<sup>75</sup> Entretanto, resta ainda analisar qual o posicionamento de periódicos e jornais sobre a situação, como retrataram os candidatos, de que modo podem ter contribuído na formação da opinião pública e em que medida atenderam ao princípio da Máxima Igualdade Eleitoral.

## 5. *Carta Capital*, Dilma Rousseff e Lula

A edição nº 819 da revista *Carta Capital* data de 1º de outubro de 2014 e estampa na capa os candidatos em uma montanha russa em que Dilma Rousseff está à frente, seguida de Marina Silva e, enfim, Aécio Neves. A manchete é: “Corrida Indefinida: um contingente de 10% de indecisos será o fiel da balança em 5 de outubro”.<sup>76</sup>

68 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Apuração de Eleição nº 1578.04.2014.6.00.000*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-pedido-auditoria-psdb>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

69 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *TSE aprova auditoria do PSDB sobre sistemas eleitorais de 2014*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Novembro/tse-aprova-auditoria-do-psdb-sobre-sistemas-eleitorais-de-2014>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

70 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Acompanhamento Processual nº 1578.04.2014.6.00.0000*. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirPartesProcessoJud.do;jsessionid=MuwylPDA7F-UoqOTtbD54A4>>. Acesso em: 02 jan. 017.

71 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *TSE realiza cerimônia de diplomação de Dilma Rousseff e Michel Temer nesta quinta*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Dezembro/tse-realiza-cerimonia-de-diplomacao-de-dilma-rousseff-e-michel-temer-nesta-quinta-18>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

72 CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Íntegra do discurso de posse da presidente Dilma Rousseff no Congresso*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/480013-INTEGRA-DO-DISCURSO-DE-POSSE-DA-PRESIDENTE-DILMA-ROUSSEFF-NO-CONGRESSO.html>>. Acesso em: 02 jan. 017.

73 VILLA, Marco Antonio. *Um País Partido 2014: a eleição mais suja da história*. Rio de Janeiro: LeYa, 2014.

74 AFIUNE, Giulia e outros. *Truco! 2º Turno: o que Aécio Neves e Dilma Rousseff disseram – e esconderam – na campanha de TV* [e-book]. São Paulo: Agência Pública, 2014.

75 RITA, Chico Santa; ZUCCARO, Fernanda. *De como Aécio e Marina Ajudaram a Eleger Dilma*. São Paulo: Geração, 2015.

76 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 819, out., 2014.

A indefinição já vinha sendo anunciada pelo periódico: o rosto de Marina Silva com uma grande interrogação sobre a cabeça e a manchete: “O Enigma Marina: como decifrar o furacão eleitoral”, eram a capa da edição nº 815;<sup>77</sup> Dilma Rousseff e Marina Silva em reverência para luta, vestidas com quimonos e o anúncio: “Dilma ou Marina: o segundo turno já está em curso”, foram a capa da edição nº 816.<sup>78</sup>

Embora houvesse indefinição sobre quem disputaria o segundo turno eleitoral, o periódico demonstra preferência por uma disputa em segundo turno sem o candidato psdbista: na maior parte das menções, Aécio Neves não figura como disputante. O constante enfoque em Marina Silva nas capas e em adjetivos como “*furacão eleitoral*” revela a preferência da *Carta Capital* por essa candidata. Ainda assim, a aparência das candidatas e seus discursos são preservados, talvez considerando a incerteza do momento.

Após a definição dos candidatos que disputariam o segundo turno, este foi o destaque da edição nº 820: os rostos de Aécio Neves e de Dilma Rousseff em preto e branco, mas com as roupas em cores; ela em primeiro plano usando vermelho e um colar dourado; ele em segundo plano usando terno azul, camisa branca e gravata preta; ambos com ares preocupados e a manchete na parte inferior: “A velha polarização: mais uma vez, PT vs. PSDB”.<sup>79</sup>

*Carta Capital* afirma que o país estava imerso novamente em polarização entre os dois maiores partidos políticos e o faz reforçando estereótipos. A candidata do Partido dos Trabalhadores é figurada em trajes vermelhos, a cor das revoluções, dos libertários; o candidato do Partido da Social Democracia Brasileira é retratado em terno sóbrio, estilo empresário, como empresária é a rotulação que a revista coloca nas administrações geridas por esse partido. De todo modo, há igualdade nas expressões faciais: ambos tensos, ambos em preto e branco, como aguardando o encerramento do período eleitoral para ver vibrar as cores da vitória.

No espaço do leitor, uma carta afirmando que inexistia democracia no Brasil, mas há “moneycracia”; outra indagando sobre os motivos de tantos discursos de ódio contra o Partido dos Trabalhadores, de Dilma Rousseff, feito pelo Partido da Social Democracia Brasileira, de Aécio Neves; e outra arrolando personagens ilustres, entre acadêmicos e artistas, que apóiam ou fundaram o Partido dos Trabalhadores.<sup>80</sup>

Provavelmente *Carta Capital* receba cartas bastante afinadas com suas convicções, tendo em vista seu público. Entretanto, as cartas selecionadas para a sessão de manifestação do leitor demonstram uma clara desqualificação do candidato psdbista, que somente seria capaz de discursos de ódio, mas não de propor ideias, o que contrasta com o extenso rol de acadêmicos e artistas, pessoas cuja erudição repousa na memória coletiva, que apóiam a candidata Dilma Rousseff. De todo modo, permanece a anotação de que ambas as opções são ruins, pois não venceu a democracia – o que, ao que parece, somente ocorreria se venesse Marina Silva –, mas sim o dinheiro (*moneycracia*).

77 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 815, set., 2014.

78 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 816, set., 2014.

79 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 820, out., 2014.

80 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 820, out., 2014, p. 6 e 7.

Mais à frente, uma página inteira vermelha com imagens laterais em preto e branco e o título: “Dilma contra Aécio: as urnas optam por outro embate entre o PT e o PSDB”. Nas fotografias, pode-se ver os presidentes Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e imagens de crianças, indústrias, comércios e câmeras de jornalismo. As imagens são circundadas por um traço branco que lembra o rosto de Aécio Neves, à direita, e de Dilma Rousseff, à esquerda.<sup>81</sup>

Na sequência, artigo do Diretor de Redação Mino Carta, intitulado: “Dilma e a Esperança”, traz declaração expressa: “*CartaCapital* apoia a reeleição porque sabe que o PSDB é a direita e uma vitória tucana significaria o retorno ao passado”. Ocupando meia página está a foto de Dilma Rousseff e de Lula, ambos trajando roupas vermelhas.<sup>82</sup> O texto é claro ao afirmar que o verdadeiro partido de oposição a Dilma Rousseff é “a imponente estrutura midiática” que exulta “na certeza de que sua atuação foi decisiva”; e que o estado de São Paulo conferiu a vantagem necessária a Aécio Neves, demonstrando ser a terra “mais reacionária do País”.<sup>83</sup>

Prosegue questionando pesquisas eleitorais muito divergentes para com o resultados do primeiro turno e discorrendo sobre as vantagens existentes na reeleição de Dilma Rousseff: “porque ela representa a esperança da igualdade, e *Carta Capital* não arrefece na expectativa de quem dela se aproxime cada vez mais. O estadista almejado. Dono, por exemplo, de sabedoria e coragem para coibir os desmandos midiáticos, a começar pela hegemonia da Globo”. Em nota destacada consta: “Apavora a chance de que Armínio Fraga possa ser ministro da Fazenda”.<sup>84</sup>

Evidente o discurso passadista da *Carta Capital* ao evocar constantemente ex-presidentes, Lula do PT e FHC do PSDB. Ignora-se que o projeto eleitoral deve mirar o futuro, planejar os próximos anos, trazer propostas maduras e efetivas para o país, preferindo focar em eventuais erros passados das gestões psdbistas e vitórias das gestões petistas. Novamente há o recurso a conceitos estereotipados como colocar a fotografia dos candidatos no lado da página que corresponderia à posição política deles; apresentar os petistas em roupas vermelhas; classificar o eleitorado do PSDB de reacionários, entre outras colocações tendenciosas.

Inobstante partilhe de um estereótipo de imagem difundido largamente na sociedade, *Carta Capital* se apresenta como alternativa à grande mídia, que comemora Aécio Neves disputando segundo turno eleitoral, “na certeza de que sua atuação foi decisiva”. As declarações deixam claro que o projeto da “imponente estrutura midiática” é intrinsecamente reprovável e somente Dilma Rousseff é capaz de trazer esperança, silenciando a voz da dialética, tão necessária à democracia, à construção da igualdade. Também há recurso ao sensacionalismo e às imagens que trazem um discurso do medo, apresentando Armínio Fraga como um grande espantalho a afugentar o bem nacional.

81 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 820, out., 2014, p. 11.

82 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 820, out., 2014, p. 12 – 13.

83 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 820, out., 2014, p. 12.

84 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 820, out., 2014, p. 13.

Na página seguinte há novo título: “Vitória da tradição: passada a ‘onda’ Marina Silva, Dilma Rousseff e Aécio Neves vão disputar o segundo turno. Pela sexta vez será PT contra PSDB”. Abaixo, as fotografias de Dilma Rousseff, trajando vermelho e de Aécio Neves, trajando azul. Ambos aparecem fazendo gesto positivo e no canto de suas imagens está o percentual de votos recebidos e o número nominal: ela, 41,6%, 43,2 milhões de votos; ele, 33,6%, 34,8 milhões de votos.<sup>85</sup>

O texto da página 15 afirma que o país “ainda se divide entre a velha polarização que domina o cenário político nos últimos 20 anos”, o que representou amarga derrota a Marina Silva, sobre quem o discurso segue buscando prever eventual apoio a um dos candidatos que disputariam o segundo turno. Descreve Dilma Rousseff como “a candidata dos pobres e dos trabalhadores, chefe de um governo responsável pelo pleno emprego, a menor taxa de desigualdade da história do País e os mais altos salários em décadas”; enquanto Aécio Neves é “um representante da volta ao passado”, da “gestão Fernando Henrique Cardoso, mais afinada com os lucros do setor financeiro do que com o emprego”.<sup>86</sup>

Continuando sob o mesmo título, são mapeadas as táticas de campanha de Dilma Rousseff, de Aécio Neves e de Marina Silva, destacando-se em nota que “O PT considera mais fácil enfrentar o tucanato. Os eleitores de Marina vão decidir”.<sup>87</sup> Na página 16 há um mapa do território brasileiro com a indicação de percentual de votos do candidato mais bem votado em cada ente federado. Na última página desse texto há as fotografias de FHC e de Lula fazendo gestos positivos, um arremate sobre as táticas de campanha, prognósticos para a atuação dos candidatos em segundo turno e a nota destacada: “O maior embate se dará no Sudeste. Aécio venceu em São Paulo, Dilma, em Minas Gerais”.<sup>88</sup>

*Carta Capital* privilegia a exibição da imagem de Dilma Rousseff, sem deixar de lamentar-se a derrota de Marina Silva e o agito das bandeiras do passado psdbista, hasteadas por Fernando Henrique Cardoso, para afugentar aqueles que querem um governo “responsável pelo pleno emprego, a menor taxa de desigualdade da história do País e os mais altos salários em décadas”.

Há claro depósito de responsabilidade nos eleitores de Marina Silva: eles decidirão. Embora esses eleitores tenham que repensar seus votos e, potencialmente, tenham alterado a eleição, o foco igualitário é de que o sufrágio de cada brasileiro é decisivo uma vez que aqueles que votaram naqueles que se classificaram ao segundo turno não se estão obrigados a repetir a votação no mesmo candidato. A desconsideração desse fato, demonstra desprezo a princípio basilar da democracia: de que “todos os cidadãos têm os mesmos direitos”, inclusive de mudar de candidato, “e todos os habitantes são *igualmente* dignos” de consideração ao manifestarem seus votos.<sup>89</sup>

85 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 820, out., 2014, p. 14.

86 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 820, out., 2014, p. 15.

87 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 820, out., 2014, p. 16.

88 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 820, out., 2014, p. 17.

89 Tradução livre de: “*todos los ciudadanos tienen los mismos derechos, y todos los habitantes son igualmente dignos*” (TODOROV, Tzvetan. *Los enemigos íntimos de la democracia*. Ciudad de México: Galaxia Gutenberg, 2014, p. 11).

Da página 18 à 23 há matérias sobre as eleições para Governador de Estado. Na sequência, entrevista com o professor da Fundação Getúlio Vargas, Cláudio Gonçalves Couto, sobre o “fenômeno” Marina Silva e seu partido (PSB), as eventuais táticas de campanha dos candidatos em segundo turno e afirma-se que serão decisivos os votos das classes B e C.<sup>90</sup>

Novo título na página 26: “Mire na Dilma: de como a mídia atirou contra a reeleição para favorecer Aécio antes que Marina”, traz levantamento feito pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Inesp) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) sobre a natureza das notícias veiculadas pela grande mídia sobre os candidatos. O estudo concluiu que a candidata Dilma Rousseff foi vinculada a fatos negativos muito mais vezes que os demais nos jornais *O Globo*, *O Estado de São Paulo* e na *Folha de São Paulo*.

Já a reportagem conclui que “é direito de a imprensa ter e exercer opinião e preferências políticas”, mas que esta “oculta, contudo, esse direito, atrás do discurso da isenção e da imparcialidade, embora seja um ator político como qualquer outro”. Por fim, arremata que a imprensa “confunde o direito de informar como imprensa com o direito de ter interesses como empresa”.<sup>91</sup>

Irônica conclusão, pois *Carta Capital* apresenta verdadeiro ataque à imagem de Aécio Neves e às gestões de Fernando Henrique Cardoso e a apresentação somente das conquistas dos governos petistas, ocultando – ainda que parcialmente – suas preferências políticas “atrás do discurso da isenção e da imparcialidade, embora seja um ator político como qualquer outro”.

Essa mesma edição ainda trata do humor realizado em redes sociais sobre os candidatos. Traz as sátiras dos presidenciáveis Dilma Rousseff, Luciana Genro, Eduardo Jorge e Marina Silva, além de candidatos a outros cargos naquela mesma eleição.<sup>92</sup> Por fim, ironiza colunistas da revista *Veja*, do jornal *Folha de São Paulo*, questionando até mesmo se o periódico traz pode ser qualificado como notícia: “Toda vez que convergem para a mesma – como dizer? – notícia a *Veja*, Reinaldo Azevedo e o ministro Gilmar Mendes, a piada é certa”. Novamente, há a desqualificação do discurso jornalístico que apóia o outro candidato, como se aqueles periódicos fossem ontologicamente maus.

A edição nº 821 da revista *Carta Capital* – de 15 de outubro de 2014, ou seja, faltando onze dias para o segundo turno eleitoral – estampa na capa o rosto iluminado do presidente Lula, vestindo roupa preta, em fotografia de fundo escuro e a manchete: “Futuro vs. Passado. Lula: ‘Estão em disputa dois projetos opostos de Brasil’”.

Entre as cartas dos leitores, sobre a edição anterior da revista, há afirmações sobre: o eleitorado – “o processo de internacionalização subordinada e dependente torna tais eleitores caudatários das ideias liberais”; o vencedor das eleições – “mais uma vez, quem ganhará as eleições é o dinheiro”; a defesa da candidata Dilma Rousseff contra o ataque midiático – “vamos manter o *front* intacto. A esperança vive. Não vamos deixar a direita reacionária e vendida

90 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 820, out., 2014, p. 24 – 25.

91 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 820, out., 2014, p. 26 – 27.

92 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 820, out., 2014, p. 73 – 76.

voltar”; “o que presenciamos a reboque da votação a Dilma foi o extravasamento do ódio que perpassa a sociedade brasileira”; além de manifestações sobre outros tópicos.<sup>93</sup>

No espaço dedicado aos fatos divulgados na página da revista na *Internet*, aparece fotografia em que um eleitor se recusa a cumprimentar o candidato Aécio Neves e a declaração: “O Brasil está contigo, Fábio Martins. Não iremos apertar a mão de Aécio no próximo dia 26 [dia da votação em segundo turno eleitoral]”.<sup>94</sup>

Em matéria intitulada “Sururu no ninho tucano”, afirmam-se as condições que a candidata Marina Silva impôs, como o fim da reeleição, para declarar seu apoio a um dos candidatos que disputavam o segundo turno. Afirma-se que isso gerou polêmica no núcleo do PSDB, de modo a separar “os projetos do mineiro Aécio Neves e do paulista Geraldo Alckmin”. Após, evocações à Política do Café-Com-Leite (1889 – 1930) sugerindo a vinculação dos membros do PSDB a essa lógica sepultada com o Estado Novo.<sup>95</sup>

O Diretor de Redação, Mino Carta, entrevista o presidente Lula nas páginas 22 a 27. Introdutoriamente afirma que “uma imperiosa contradição está no ar: como seria possível uma renovação se o tucanato pretende voltar ao passado, e disso não faz mistério?”; e também que o presidente FHC “apressa-se a esclarecer, entre a ameaça e o didatismo, que quem vota Dilma além de pobre é desinformado”. Também dá voz aos militares: “o Clube Militar informa que, com Dilma reeleita, o País estará à beira da sovietação”.<sup>96</sup>

As fotografias mostram o presidente Lula vestido despojadamente e bastante suado cumprimentando uma multidão que, sorridentemente, estende-lhe as mãos; e o presidente FHC, trajando terno e gravata, com expressão de espanto ao lado da nota: “...que votam Dilma porque desinformados, diz FHC”.<sup>97</sup> Ao iniciar a entrevista, a primeira pergunta retoma o tema: “Meu caro presidente e grande amigo, como é que você se sente ao se perceber pobre e desinformado?”.<sup>98</sup>

A entrevista versa sobre políticas sociais dos governos petistas, como o Bolsa Família, e projetos econômicos para o país, comparando a proposta psdbista às realizações dos Governos Lula e Dilma Rousseff.<sup>99</sup> Na última página há fotografia dos perfis de Aécio Neves e de Dilma Rousseff, aparentemente falando durante debate televisivo, e a nota: “Um projeto quer o País governado por uma parte da sociedade, enquanto a outra fica marginalizada. Nosso projeto: todos os brasileiros têm direito a participar da riqueza do Brasil”.<sup>100</sup>

A reportagem “Os bandeirantes no ataque” inicia afirmando que “A campanha presidencial deste ano é a primeira desde a ditadura sem um candidato nascido ou forjado em São Paulo. Não importa. O estado mostrou força para interferir no resultado”.<sup>101</sup> O texto segue

93 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 821, out., 2014, p. 8 e 10.

94 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 821, out., 2014, p. 8.

95 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 821, out., 2014, p. 18.

96 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 821, out., 2014, p. 22.

97 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 821, out., 2014, p. 23.

98 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 821, out., 2014, p. 24.

99 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 821, out., 2014, p. 24 - 27.

100 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 821, out., 2014, p. 27.

101 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 821, out., 2014, p. 30.

afirmando a ligação do estado com o Governo FHC e classificando os paulistas de “nova hegemonia” que é “rentista e inclui industriais viciados em juros”.<sup>102</sup>

Artigo assinado por Luiz Gonzaga Belluzzo, intitulado “Machado e a política”, retoma a fala de FHC sobre os eleitores de Dilma Rousseff e sentencia: “O expediente de satanizar o adversário revela, esta é minha opinião, indigência mental e despreparo para convivência democrática”. Após, alerta que “intelectuais, incluídos os jornalistas, não escapam” a essa prática, de modo que sua função jornalística crítica é atropelada pela “paixão política e, pior, pela sanha partidária”. E, enfim, arremata: “Os que mandam, de fato, no Brasil são mestres na estratégia de fomentar a confusão na Senzala enquanto se empanturram na Casa-Grande”.<sup>103</sup>

Marcos Coimbra assina o artigo “Este, aquele ou nenhum”, em que sustenta que “Quanto mais eleitores de Marina Silva optarem pelo voto branco ou nulo ou pela abstenção, maior a dificuldade de Aécio Neves no segundo turno”. Aduz que “no domingo 26 [data da votação em segundo turno eleitoral], haverá efetivamente uma nova eleição para os 22 milhões de eleitores que votaram em Marina Silva e os 3,7 milhões que preferiram os outros oito candidatos”.<sup>104</sup>

Nota-se que a edição nº 821 de *Carta Capital* mantém o *modus operandi*: resgate dos maus atos de governos psdbistas; enaltecimento dos bons atos de governos petistas; reforço ao estereótipo de cores (Esquerda, vermelho; Direita, azul); atrelamento do partido de Aécio Neves ao padrão produtivo escravista, em evidente analogia à obra de Gilberto Freyre “Casa-Grande e Senzala”; vinculação de FHC à ideia de desprezo pela sábia escolhe do eleitor de Dilma Rousseff; confiança no discernimento e sabedorias pressupostos do eleitores de Marina Silva para decidirem a eleição presidencial.

Embora a capa dessa edição traga o rosto do Presidente Lula usando roupas pretas, como que externando imparcialidade e sobriedade analítica, o que é reforçado pela frase da capa: “Estão em disputa dois projetos opostos de Brasil”, não há apresentação dos dois projetos, mas sim o louvor à visão petista, conferindo voz ao presidente para que expusesse as ideias de seu partido e refutasse as do partido adversário, sem igualdade na oportunidade de manifestação, sem dialética.

A edição nº 822 data de 22 de outubro de 2014, quatro dias antes da votação em segundo turno eleitoral e traz o perfil de Dilma Rousseff, a manchete: “Dilma com a palavra”, e as frases da candidata: “A diplomacia do PSDB é falar grosso com a Bolívia e fino com os EUA”; “O mundo atravessa a pior crise dos últimos 80 anos, mas não desempregamos, não obrigamos os trabalhadores a pagar a conta”; “Na área social, os tucanos só fazem programas piloto para 2% da população. Nós incluímos os pobres no orçamento”; e “Houve uma aposta violenta contra o Brasil neste ano”.<sup>105</sup>

102 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 821, out., 2014, p. 30.

103 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 821, out., 2014, p. 33.

104 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 821, out., 2014, p. 41.

105 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 822, out., 2014.

Dentre as manifestações dos leitores sobre a edição anterior estão: “Lula lembrou que as classes altas, por meio da mídia, manifestam muito ódio a ele e ao PT. É uma perseguição descomunal”; “Infelizmente o PT já não é mais tão fiel assim a seus projetos”; “No caso, o alvo é o PT e as denúncias merecem manchetes em primeira página. Quando o alvo é o PSDB, se divulgado, aparece em notinha”; “Temos de admitir, o povo se ilude com qualquer migalha e acredita que a “casa-grande” realmente vai se importar com os menos favorecidos”; “Parabéns a *Carta Capital* pela coragem em escolher e explicar o porquê do apoio à reeleição... Em meio a tanta desinformação e distorção da grande mídia, é uma esperança e um alívio que tenhamos esta revista para dar um contraponto crítico”.<sup>106</sup>

No espaço para manifestações feitas pela *Internet* está uma fotografia em que artistas da emissora Globo expressam apoio ao candidato Aécio Neves, com a legenda: “Em ato pró-Aécio, Lobão e Globais falam em ‘ditadura’”; e o destaque a comentário de um internauta: “Só não falo para internar essa galera em respeito à luta antimanicomial”,<sup>107</sup> em patente desqualificação das pessoas da oposição, não de suas ideias.

Mino Carta redige editorial ao lado de fotografia em que o presidente FHC gargalha enquanto o candidato Aécio Neves, também rindo, cochicha em seu ouvido. O título é: “Retorno a FHC” e o destaque: “Se Aécio vencer, teremos de admitir que brasileiro é o Demônio”. No corpo do texto há a descrição de encontro inesperado entre o editor, Raymundo Faoro e o presidente FHC em que este tenta convencer Faoro a não participar de ato em greve nas cidades de São Bernardo e Diadema em resistência à Ditadura Militar. O editorial se encaminha para o término com uma sentença: “Uma vitória de Aécio significaria o enterro de uma política social nunca dantes praticada, por mais insuficiente”.<sup>108</sup>

No espaço *Entrevista*,<sup>109</sup> Carta Capital dialoga com a candidata Dilma Rousseff. Na página 24 há um grande “D” vermelho e a inscrição dentro da letra: “O Brasil segundo Dilma Rousseff: candidata à reeleição fala de seus planos e confronta a oposição”. Na página seguinte, uma fotografia de Dilma Rousseff, sorrindo e usando roupa azul, ocupando a página toda.

A entrevista começa com a crítica da candidata ao vazamento de provas obtidas no curso da Operação Lava-Jato em que a Presidente da República dialoga com o presidente Lula: “De repente, o juiz Sérgio Moro reúne os dois principais depoentes... E aí começam a vir a público partes selecionadas... E só divulgam a parte que lhes interessa... Por que no início do segundo turno da eleições? Por que desta maneira selecionada? Tem muita coisa no ar além dos aviões de carreira. Esses vazamentos não servem ao interesse central dessa investigação”.<sup>110</sup> A interlocução prossegue sobre combate à corrupção e o estímulo à economia nacional.

106 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 822, out., 2014, p. 8 e 10.

107 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 822, out., 2014, p. 8.

108 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 822, out., 2014, p. 20.

109 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 822, out., 2014, p. 24 – 31.

110 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 822, out., 2014, p. 25 – 26.

Na página 26, uma fotografia de Aécio Neves em frente à sua imagem de campanha. O contraste é evidente: em campanha, sorrindo; fora de campanha, de braços cruzados e de costas à sua própria imagem. Na página ao lado, de modo que as fotografias fiquem emparelhadas, está Roberto Costa, preso na Operação Lava-Jato e delator de esquemas de corrupção.<sup>111</sup> O destaque embaixo da foto de Aécio Neves é para a fala de Dilma Rousseff sobre a seletividade no vazamento de provas no curso da referida investigação.

Guido Mantega, Armínio Fraga, Fernando Henrique Cardoso e Geraldo Brindeiro aparecem nas fotografias das páginas seguintes, todos no centro da paginação em tamanhos iguais. Os dois primeiros para indicar que Mantega não seguiria como Ministro da Fazenda caso Dilma Rousseff fosse reeleita e que Fraga é opção psdbista para fazer “mais do mesmo”. FHC e Geraldo Brindeiro aparecem com o título: “Corrupção”; e legenda: “A oposição não investiga e nunca investigou nada. O procurador-geral da República do governo FHC (Geraldo Brindeiro) foi apelidado de engavetador-geral”.<sup>112</sup> Na sequência, fotografia do presidente Lula e do presidente estadunidense Barack Obama e um balão de fala em direção ao primeiro: “A diplomacia mudou após Lula. O Brasil deixou de falar grosso com a Bolívia e fino com os EUA”.<sup>113</sup>

Sob o título “Vale Tudo: o clima esquenta na campanha presidencial e insufla os debates”, há reportagem sobre a tentativa do Partido dos Trabalhadores de prejudicar a imagem do candidato Aécio Neves, mesmo essa tendo recebido declarado apoio da candidata Marina Silva.<sup>114</sup> Vladimir Safatle afirma, no artigo “Indignação Seletiva”, que aqueles que não criticaram o PSDB por seus escândalos de corrupção não podem criticar o PT.<sup>115</sup> Em entrevista com Roberto Amaral, que fora presidente do PSB, há avaliação sobre a derrota de Marina Silva.<sup>116</sup>

A edição nº 822 prossegue recorrendo à imagem dos presidentes Lula e FHC, mas introduz, enfim em evidência, Dilma Rousseff, que é entrevistada a fim de propagandear as realizações de sua gestão no combate à corrupção, no melhoramento da diplomacia brasileira – o que é confirmado com fala do presidente estadunidense Barack Obama, pessoa carismática de boa aceitação na maior parte do mundo –, os planos econômicos que seriam bem sucedidos apesar da crise, que se diz global.

Aécio Neves é apresentado visualmente uma única vez em contraste entre sua imagem em campanha – bem humorado, sorrindo – e ao vivo – sisudo, de braços cruzados. Seu partido é ligado à ditadura militar duas vezes. O período de governo militar no Brasil, de 1964 a 1985, é retratado usualmente com enfoque nas violações a Direitos Humanos, na arbitrariedade, na falta de democracia, logo, negativamente.

Há o evidente intuito de atrelar Aécio Neves e seu partido a atos anti-democráticos, até mesmo ditatoriais, a insucessos de gestão; e de ligar Dilma Rousseff e o Partido dos

111 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 822, out., 2014, p. 26 – 27.

112 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 822, out., 2014, p. 28 – 29.

113 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 822, out., 2014, p. 30 – 31.

114 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 822, out., 2014, p. 36 – 38.

115 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 822, out., 2014, p. 39.

116 CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 822, out., 2014, p. 40 – 41.

Trabalhadores apenas aos sucessos de gestão, à liberdade e democracia, além de vítimas da intolerância social alimentada por discurso de ódio da grande mídia. Há, até mesmo explicitamente, demonização do candidato psdbista. Ao passo em que FHC classifica os eleitores de Dilma Rousseff de “pobres e desinformados”, Carta Capital chama os votantes de Aécio Neves de “demônios”.

A próxima edição da revista Carta Capital, de número 823, de 29 de outubro de 2014, três dias após o segundo turno eleitoral e a vitória de Dilma Rousseff, não traz manchetes, apenas a imagem da candidata eleita trajando vermelho, usando adesivo de campanha, em brado de vitória, cumprimentando o povo.

## 6. *Veja*, Aécio Neves e FHC

A revista *Veja*, desde sua edição do fim de agosto, buscava gerar descrédito à candidata Marina Silva, que ingressara na disputa eleitoral após o falecimento de Eduardo Campos. Na capa, a dúvida “*Marina presidente?*”, seguida da afirmação “o Brasil tem pouco tempo para saber se ela é apenas uma miragem ou uma opção política de verdade”. Reportagem de dez páginas sobre a candidata as dúvidas são reforçadas em manchete que ironiza o discurso ecológico de Marina Silva: “Quão sustentável ela é?”. O semanário relaciona essa candidata com o Partido dos Trabalhadores (PT) ao aludir às origens pobres de Marina Silva. Nova reportagem de duas páginas sob a manchete “*Casamento em crise*” sustenta que Marina Silva se apresenta como mudança política, o que é desejado socialmente, mas seria apenas mais uma “candidata igual aos outros”. O periódico a retrata em caricatura em que ela está a um labirinto encarando o leitor com feição desorientada, confusão, sob o título “*Labirinto Sonhático*”.<sup>117</sup> Nesta edição, *Veja* consolida sua leitura sobre a candidata e o faz remetendo a incertezas e negativismos no momento em que Maria Silva estava em alta na disputa presidencial.

As edições de setembro voltam a retratar Marina Silva como “*fenômeno eleitoral*”, quase como uma aventureira que deveria ser contida pelos demais candidatos, desconsiderando que ela obteve 19% dos votos válidos no primeiro turno nas eleições presidenciais de 2010, além de ter sido Senadora, Ministra do Governo Federal, logo, ter consolidada e longa carreira política.<sup>118</sup> Na semana seguinte, a capa traz Paulo Roberto Costa, delator no escândalo de corrupção cuja investigação se celebrou com o nome “Lava-jato”, em tons vermelhos, fazendo clara alusão ao PT, cujo símbolo é uma estrela vermelha. Com a fotografia, os dizeres: “Escândalo da Petrobrás”, “O dinheiro sustentava a base aliada do PT no Congresso”, “Houve propina na compra da refinaria de Pasadena”.<sup>119</sup>

*Veja* principia então a tratativa conjunta e desqualificadora de Marina Silva e Dilma Rousseff. A capa da edição nº 2391 estampa: “A Fúria contra Marina”, “Nunca antes neste

117 REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2388, n. 35, ago., 2014, capa e p. 58 e ss..

118 REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2389, n. 36, set., 2014, capa.

119 REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2390, n. 37, set., 2014, capa.

país se usou de tanta mentira e difamação para atacar um adversário como faz agora o PT”.<sup>120</sup> Encerrando o mês, a revista mais vendida do país declarou que “As armas para a decisão” utilizadas naquela eleição seriam: “Racionalidade – ‘Eu sei fazer o sonho virar realidade’”, por Aécio Neves retratado em fundo azul e feições decididas; “Emoção – ‘Não é um discurso, é uma vida’”, Marina Silva apresentada em fundo verde e semblante preocupado; “Poder – ‘O que está bom vai continuar; o que não, vai mudar’”, Dilma Rousseff em fundo vermelho, expressões neutras. Esta capa tripartite trazia ainda como notícia de destaque: “ONG de petistas na Bahia roubava de miseráveis para dar dinheiro a políticos.”<sup>121</sup>

O mês das eleições é inaugurado na revista *Veja* com matéria tratando da importância dos indecisos no pleito e destacando que neste grupo se concentram mulheres. Em destaque, no topo da capa, a manchete: “Paulo Roberto Costa diz à Polícia Federal que a campanha de Dilma Rousseff pediu dinheiro ao esquema de corrupção da Petrobrás”. Oito folhas de reportagem tratando do Partido dos Trabalhadores, com fotografias de Lula, Dilma e Palocci são recheadas com alusões aos “suspeitos de sempre”, a partidos da base aliada de Dilma Rousseff, construtoras supostamente envolvidas e doleiros. A versão dos petistas é trazida numa única afirmação ridicularizante: “Enquanto isso, os elefantes voadores riscam o céu azul da capital em elegantes manobras aéreas”. A revista traz, ainda, entrevista com João Pereira Coutinho, introduzida com os dizeres: “O Estado-babá é um perigo”, refutando a concepção de Estado Social, por ser demasiado paternalista, fato apontado como vício dos projetos sociais dos governos petistas.<sup>122</sup>

No espaço *Carta ao Leitor*, com o título “No século errado”, Presidente Dilma Rousseff é criticada por seu posicionamento perante a Organização das Nações Unidas, quando discursou defendendo o diálogo com “terroristas”, segundo *Veja*. O texto ainda afirma era absurdo o lamento da Presidente da República com bombardeios dos grupos ditos terroristas, capitaneados pelos Estados Unidos da América. O periódico coloca o candidato de sua preferência em claro destaque contra o que se descreve como completa ignomínia e posicionamento digno da Guerra Fria, fato do século anterior, como alude o título da matéria.

O magazine afirma que “tenta entender as razões da posição leniente de Dilma com o terror, atitude que o senador Aécio Neves, candidato a presidente pelo PSDB, descreveu como ‘vergonhosa’”. Observam-se, ainda, as manifestações dos leitores da *Veja*, que ratificam, bastante convencidos, tudo o que foi trazido na edição anterior da revista. Afirmam que o Partido dos Trabalhadores mente em campanha e “não vê limites (de baixarias) para atingir seus objetivos”; que “Dilma e Marina apelam para o emocional do “coitadismo”, com o bolsa-esmola”; que Aécio é candidato que pode “proporcionar educação, saúde e oportunidade para que todos saiam da pobreza caminhando e crescendo com as próprias pernas.” Outros revoltam-se com a reportagem acerca da ONG supostamente utilizada para desvio de verbas públicas, e criticam o partido pelas origens humildes de seus membros, perguntando se eles

120 REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2391, n. 38, set., 2014, capa.

121 REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2392, n. 39, set., 2014, capa.

122 REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2393, n. 40, out., 2014, respectivamente capa, p. 64 e 17.

“conseguem dormir direito”. Um dos leitores conclui dizendo que parabeniza a revista “por nos manter tão bem informados”.<sup>123</sup>

Edição contemporânea ao primeiro turno das eleições apresenta os candidatos Aécio Neves e Marina Silva na capa. Ao fundo, cenário monocrômico da *Rede Globo* utilizado para debates eleitorais; à frente, fotos neutras dos candidatos e o título: “A Cartada Final – Marina Silva e Aécio Neves travaram no debate da Globo o último duelo para decidir quem enfrenta Dilma Rousseff no segundo turno”. No topo da capa, chamadas de matérias sobre o Ministro do Supremo Tribunal Federal Joaquim Barbosa e figuras de diabetes nos cantos com a chamada sobre o “Petrolão” ao centro, informando que “doleiro” entregaria material que chocaria o país.<sup>124</sup>

O semanário entrevista Eduardo Jorge (Partido Verde), repetindo diversas vezes que o candidato entende que seu partido deve apoiar alguém no segundo turno. A entrevista tem na primeira página o candidato do PV em um fundo azul, com todas as peças de sua roupa na cor azul, inclusive a pulseira. Um dos focos adotados é a crítica ao Partido dos Trabalhadores, do qual o candidato foi membro. A opção quase convicta de que Aécio Neves comporia a disputa em segundo turno eleitoral é sinalizada pela cor que retrata o candidato entrevistado; a tática a ser utilizada, ataque direto a Dilma Rousseff, é explicitada pelo teor da entrevista. Tratando de variados temas na entrevista e sem muitas perguntas sobre o partido do candidato entrevista, a revista coloca em destaque frases em que são criticados os marqueteiros do PT e fala do entrevistado que sustenta que o partido se punha “acima do povo e acima da nação”.<sup>125</sup>

Na reportagem principal, a revista enaltece a ousadia de Aécio Neves, que teria ido ao debate “com a faca entre os dentes”; prossegue afirmando que “Dilma fica na defensiva e Marina se diz atacada por todos”. Notório que o candidato de sua preferência é posto como corajoso; a candidata petista, covarde; e a candidata do PSB, vitimada. Critica-se suposto uso de influência do Partido dos Trabalhadores nos Correios de Minas Gerais visando afetar as eleições presidenciais. O periódico se propõe descrever a forma como os candidatos forjam suas próprias imagens.

Constatando que nenhum deles tem oratória arrebatadora, destaca-se a fala do candidato de sua preferência. Dilma Rousseff é caracterizada como quem faz “culto à sapiência, e ao didatismo, que, muitas vezes, resulta no chamado “dilmismo” – falta de clareza e de concordâncias, raciocínios tortuosos que não se concluem”; enquanto Marina Silva utiliza a “própria trajetória de vida como elemento capaz de emocionar a audiência ou a plateia e desconcertar os adversários”. Aécio Neves se esforça “em passar a ideia de uma postura propositiva, clara e racional, evidenciando que só se chegará a um ponto se cumpridas determinadas condições”.<sup>126</sup> Na sequência, diversas críticas à política econômica do governo Dilma Rousseff com fotos do então Ministro da Fazenda Guido Mantega.<sup>127</sup>

123 REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2393, n. 40, out., 2014, respectivamente p. 12 e 31.

124 REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2394, n. 41, out., 2014, capa.

125 REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2394, n. 41, out., 2014, p. 17.

126 REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2394, n. 41, out., 2014, p. 60

127 REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2394, n. 41, out., 2014, p. 60 e ss..

Após o resultado do primeiro turno eleitoral, o periódico estampa na capa o candidato de sua preferência, com os dizeres: “Aécio Neves – O Fator Surpresa – Em uma eleição histórica, com cinco viradas, o candidato do PSDB ganha mais de 30 milhões de votos de um dia para outro e sai na frente no segundo turno”. A entrevista com esse candidato é citada, em que ele aparece em fotografia bastante sorridente e iluminado num fundo azul brilhante e a fala: “Bolsa família não é favor de partido político, é dever do Estado. No meu governo, ela será mantida, melhorada e, se preciso, ampliada”. Novamente, o Petrolão está no centro das chamadas.<sup>128</sup>

Marcus André Melo é entrevistado e sua fotografia é intitulada: “O Nordeste não é do PT – O cientista político diz que o eleitor mais desfavorecido sempre tende a votar a favor do governo e que a educação é fator essencial para aumentar a qualidade da política”.<sup>129</sup> A reportagem a que a capa alude apresenta fotografia de Aécio Neves fazendo largo gesto de vitória, muito sorridente, e se intitula: “A Virada de Aécio”. Afirma-se que, depois de amargar o terceiro lugar nas pesquisas, o candidato teria terminado o primeiro turno na frente de Dilma, embora o resultado das urnas demonstrasse o contrário.<sup>130</sup> O mesmo candidato é entrevistado com perguntas direcionadamente críticas à campanha eleitoral petista, além de se destacar sua relação com Fernando Henrique Cardoso, Tancredo Neves e Arminio Fraga. Registra-se, ainda, que o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Verde apoiarão o Aécio Neves no segundo turno eleitoral.<sup>131</sup>

A capa do fim de outubro, às vésperas das eleições, é ilustrada com fotografia de Alberto Youssef, operador de diversos esquemas de corrupção. Em destaque: “Escândalo da Petrobrás – O doleiro fala. A campanha presidencial de 2010 do PT levou dinheiro do petróleo. 28 deputados federais recebiam propinas mensais para apoiar o PT”.<sup>132</sup> A entrevista das páginas amarelas é feita com um climatologista.<sup>133</sup> As eleições retornam à pauta sob o título: “Uma viagem à mente dos indecisos”, pois estes decidiriam as eleições. Imagem traz Aécio Neves com sorriso confiante e Dilma Rousseff com um sorriso desgostoso e a frase: “Mais vetores levam os indecisos a votar em Aécio, mas o número de eleitores que dizem estar com a presidente [1%] e podem mudar de ideia é menor que o dos inseguros com relação ao senador [3%]”.<sup>134</sup>

A página seguinte destaca que Aécio Neves teria conseguido o apoio de Marina Silva e da viúva de Eduardo Campos. Mais à frente, os ataques pessoais entre os candidatos são postos em relevo com ênfase à frase de Aécio Neves culpando Dilma Rousseff pela baixa das discussões na campanha. Em seguida, a revista dedica diversas páginas para tratar dos “Pilares da Prosperidade”, que descreve como sendo, nesta ordem: crescimento, educação,

128 REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2395, n. 42, out., 2014, capa.

129 REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2395, n. 42, out., 2014, p. 17.

130 REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2395, n. 42, out., 2014, p. 54

131 REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2395, n. 42, out., 2014, p. 54 e ss..

132 REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2396, n. 43, out., 2014, capa.

133 REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2396, n. 43, out., 2014, p.15

134 REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2396, n. 43, out., 2014, p. 50.

saúde, segurança e governo. Trata de cada um dos ditos pilares e, ao fim, avalia se os candidatos atenderiam aos desafios, dizendo que Aécio Neves atenderia a plenamente a três e parcialmente a dois. Dilma, por sua vez, foi marcada com o pleno desatendimento a três dos pilares e atendimento parcial a dois. Por fim, reportagem sobre economia afirmando que o Brasil “freou” por questões internas, não por crise mundial, pois o mundo continuaria crescendo, mesmo que lentamente. A revista ainda fez reportagem de diversas páginas tratando do Petrolão e das declarações de Alberto Youssef.<sup>135</sup>

Viu-se que a Revista Veja adotou posição de franca hostilidade contra a candidata Dilma, criticando severamente seu governo e dando destaque para reportagens que veiculassem, sempre em tom sensacionalista, denúncias de corrupção do governo, repletas de chavões comumente relacionados à esquerda. A candidata foi ainda duramente criticada por sua forma de falar e taxada diretamente como inadequada para governar o país nos moldes que o referido semanário definiu como corretos, como fosse apta, ou legítima para definir tais parâmetros.

O tratamento à candidata Marina, foi bastante estratégico. Quando ela ameaçou o candidato da revista sob análise, Aécio Neves, foi diretamente difamada em longa matéria de capa. Já no segundo turno, seu apoio foi capitalizado a favor do mesmo candidato, com reforço da importância dela e de seu partido.

O candidato Aécio foi evidentemente beneficiado, sempre que possível. Desde as escolhas de imagens e cores, até a pauta de cada edição e o momento em que era lançada, o candidato recebeu todo o apoio possível. O candidato representava uma classe mais abastada, que pretende um estado menos presente, ou neoliberal, e repisa acusações de comunismo e discursos de Guerra Fria. Notável, por outro lado, que a revista tenha reforçado a permanência do programa bolsa-família, para buscar também o voto dos mais pobres.

## 7. Conclusões

O discurso jornalístico informativo é sobremaneira relevante em suas relações com o Estado e com a sociedade, sendo determinante na produção do discurso social, assim como colaborando para a própria definição do que se tem por interesse público. Assim, a fim de garantir igualdade, necessário que haja mídia desconcentrada, democrática. Especificamente quanto à realização do Princípio da Máxima Igualdade Eleitoral, verifica-se a urgência da necessidade citada em momentos críticos, como foi o segundo turno eleitoral das eleições presidenciais brasileiras de 2014.

Procurou-se, por meio da *Análise do Discurso*, destrinchar e expor o discurso jornalístico informativo naquele período crítico de forma aclarar a tratativa dos dois periódicos escolhidos sobre os candidatos. Algumas informações sutilmente colocadas podem ser despercebidas mesmo ao leitor mais atento e crítico, mas contribuem para a formação de discurs-

---

135 REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2396, n. 43, out., 2014, p. 74 e ss..

so social inclinado aos interesses veiculados pelo meio de comunicação, distanciando-se de comunicação que garanta igualdade na disputa eleitoral, de construção da opinião pública de forma dialética, crítica e emancipatória.

O público a que se destina o periódico também fala por esse meio, isto é, ao ler as matérias o sujeito busca escutar voz na qual seu discurso ecoe, vibre harmonicamente, distante de conflitos discursivos, assim, torna-se pouco crítico ou interessado na compreensão de alternativas à sua lógica. Desta forma, o discurso que se pretende informativo, mas é, em verdade, tendencioso apenas contribui para garantir a desigualdade de informações sobre os candidatos e suas propostas, vilipendiando a disputa eleitoral.

Os discursos jornalísticos informativos analisados mais se aproximam à escrachada propaganda do candidato escolhido pelo meio de comunicação, reforçando ideias antigas acerca dos partidos e políticos envolvidos, assim como conceitos já há muito repisados, de forma a não permitir diálogo, compreensão do conjunto de elementos que forma a situação atual, ou mesmo a leitura crítica da circunstância. Afasta-se da igualdade, que é a “virtude soberana da comunidade política – sem ela o governo não passa de tirania”;<sup>136</sup> igualdade que não tem lugar no “obscurcimento ou na diluição da liberdade e da responsabilidade individuais, contudo no respeito compartilhado e concreto”.<sup>137</sup>

Imperioso que a mídia adquira consciência de sua responsabilidade pelo discurso jornalístico informativo e papel como formadora de opinião na disputa eleitoral, que deve ser regida pelo Princípio da Máxima Igualdade Eleitoral, apegando-se firmemente ao propósito de que para construir uma sociedade crítica e igualitária, inclusive em sua fala, sua memória, seus esquecimentos: é preciso viver integralmente a virtude soberana. Certamente não se trata de censura prévia, tampouco estatal, sobre os veículos de comunicação. A iniciativa deve brotar na sociedade, que também ora se conclama à tomada de consciência da urgência da leitura crítica de informações e do respeito à igualdade.

## 8. Referências

ACHARD, Pierre. *Mémoire et production du sens: histoire et linguistique*. Paris: Maison des Sciences de l'Homme, 1983.

AFIUNE, Giulia e outros. *Truco! 2º Turno: o que Aécio Neves e Dilma Rousseff disseram – e esconderam – na campanha de TV* [e-book]. São Paulo: Agência Pública, 2014.

ALTHUSSER, Louis. *Sobre a Reprodução*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BAKHTIN, Mikhail. *Marxismo e Filosofia da Linguagem*. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

136 DWORKIN, Ronald. *A Virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade*. 2. ed. 3. tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 9.

137 DWORKIN, Ronald. *A Virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade*. 2. ed. 3. tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 331.

BAQUERO, Marcelo. *Condicionantes da Consolidação Democrática: ética mídia e cultura política*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1996.

BENEVISTE, Émile. *Problème de Linguistique Générale*. Paris: Gallimard, 1976.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRANDÃO, Helena Hatshue Nagamine. *Introdução à Análise do Discurso*. Campinas: UNICAMP, 2012, p. 105.

BUDÓ, Marília de Nardin. *Mídia e Controle Social. Da Construção da Criminalidade dos Movimentos Sociais à Reprodução da Violência Estrutural*. Rio de Janeiro: Revan, 2013, p. 87/89.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Íntegra do discurso de posse da presidente Dilma Rousseff no Congresso*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/480013-INTEGRA-DO-DISCURSO-DE-POSSE-DA-PRESIDENTE-DILMA-ROUSSEFF-NO-CONGRESSO.html>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

CANCLINI, Nestor Garcia. *O Mundo Inteiro Como Lugar Estranho*. São Paulo: EDUSP, 2016.

CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 815, set., 2014.

CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 816, set., 2014.

CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 819, out., 2014.

CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 820, out., 2014, p. 73 – 76.

CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 821, out., 2014.

CARTA CAPITAL. São Paulo, ano XX, n. 822, out., 2014.

CHILDS, Harwood L. *Relações Públicas, Propaganda e Opinião Pública*. Rio de Janeiro: FGV e USAID/B., 1964.

CHOMSKY, Noam. *O Lucro ou as Pessoas? Neoliberalismo e ordem mundial*. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

DAHL, Robert A.. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DWORKIN, Ronald. *A Virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade*. 2. ed. 3. tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 59. ed. Rio de Janeiro / São Paulo: Paz e Terra, 2015, p. 31/37.

GOFFMAN, Erving. *Estigma: Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada*. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2003.

GOMES, Marcus Alan. *Mídia e sistema penal: as distorções da criminalização nos meios de comunicação*. Rio de Janeiro: Revan, 2015, p. 62/63.

HERNANDEZ, Juliana. O Duplo Estatuto do Silêncio. In: *Psicologia USP*, São Paulo, v. 15, n. 1-2, Junho, 2004, p. 129 – 147. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-65642004000100016&Ing=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65642004000100016&Ing=en&nrm=iso)>. Acesso em: 02 jan. 2017.

INDURSKY, Freda. *A Fala dos Quartéis e as Outras Vozes*. Campinas: UNICAMP, 1997, p. 28.

INSTITUTO VERIFICADOR DE COMUNICAÇÃO. *Publicações Auditadas*. Disponível em: <<http://ivcbrasil.org.br/auditorias/aPublicacoesAuditadasRevista.asp>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

LACAN, Jacques. Observações sobre o relatório de Daniel Lagache: psicanálise e estrutura da personalidade. In: LACAN, Jacques. *Escritos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

LIMA, Venício A. de. *Mídia: teoria e política*. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 53.

ORLANDI, Eni P. *Análise de Discurso: princípios e procedimentos*. Campinas: Pontes, 2015.

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO. *Nota Oficial do PSB*. Disponível em: <[http://www.psb40.org.br/not\\_det.asp?det=5727](http://www.psb40.org.br/not_det.asp?det=5727)>. Acesso em: 02 jan. 2017.

PONTE, Cristina. *Para Entender as Notícias: linhas de análise do discurso jornalístico*. Florianópolis: Insular, 2005.

RAWLS, John. *Justiça e Democracia*. Tradução de Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2388, n. 35, ago., 2014.

REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2389, n. 36, set., 2014.

REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2390, n. 37, set., 2014.

REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2391, n. 38, set., 2014.

REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2392, n. 39, set., 2014.

REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2393, n. 40, out., 2014.

REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2394, n. 41, out., 2014.

REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2395, n. 42, out., 2014.

REVISTA VEJA. São Paulo, ano XLVII, ed. 2396, n. 43, out., 2014.

RITA, Chico Santa; ZUCCARO, Fernanda. *De como Aécio e Marina Ajudaram a Eleger Dilma*. São Paulo: Geração, 2015.

ROTHEMBERG, Danilo. *Jornalismo Público*. São Paulo: UNESP, 2011.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípio Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

TODOROV, Tzvetan. *Los enemigos íntimos de la democracia*. Ciudad de México: Galaxia Gutenberg, 2014.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Acompanhamento Processual nº 1578.04.2014.6.00.0000*. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirPartesProcessoJud.do;jsessionid=MuwylPDA7F-Uoj-cOTtbD54A4>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Apuração de Eleição nº 1578.04.2014.6.00.000*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-pedido-auditoria-psdb>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Calendário Eleitoral*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Estatísticas Eleitorais 2014*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-candidaturas-2014/>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *TSE aprova auditoria do PSDB sobre sistemas eleitorais de 2014*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Novembro/tse-aprova-auditoria-do-psdb-sobre-sistemas-eleitorais-de-2014>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *TSE realiza cerimônia de diplomação de Dilma Rousseff e Michel Temer nesta quinta*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Dezembro/tse-realiza-cerimonia-de-diplomacao-de-dilma-rousseff-e-michel-temer-nesta-quinta-18>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

VANOYE, Francis. *Usos da Linguagem: problemas e técnicas na produção oral e escrita*. 13. ed. São Paulo: 2007.

VILLA, Marco Antonio. *Um País Partido 2014: a eleição mais suja da história*. Rio de Janeiro: LeYa, 2014.

# Igualdade e contornos da transcidadania no Brasil entre avanços sociais e violência

**LETÍCIA REGINA CAMARGO KREUZ**

Doutoranda em Direito do Estado na Universidade Federal do Paraná (Bolsista da CAPES)

Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná

Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto Romeu Felipe Bacellar

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Gênero, sexo e orientação sexual – diferentes conceitos. 3. Uso do nome social por transexuais no Brasil. 4. A visão do Supremo Tribunal Federal face à discussão sobre o uso do banheiro correspondente à identidade de gênero. 5. Violência doméstica e feminicídio – a situação das mulheres *trans*. 6. Retrocessos práticos para a transcidadania no Brasil – as mudanças no Plano Nacional de Educação. 7. Conclusão. 8. Referências.

## 1. Introdução

A garantia de direitos à comunidade LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e travestis) é debatida contemporaneamente. A agenda de questões relacionadas à violência contra a mulher e contra homossexuais cresceu, assim como cresceram os projetos de lei nesse sentido – a exemplo da Lei Maria da Penha e da Lei do Feminicídio. A ideia de proteção dessa minoria se dá, em geral através da punição posterior a condutas violadoras de direitos e garantias fundamentais, operada através do direito penal. Sem o condão de prevenção ou de alterações culturais, a possibilidade de erradicação da violência, bem como de plena inclusão social, é prejudicada.

No que diz respeito à transcidadania, isto é, ao reconhecimento de direitos de pessoas que se identificam com gênero diferente em relação ao seu sexo biológico, as barreiras são ainda mais austeras. Desde a necessidade de utilização de um nome social que não coincide com o registro – e com isso ter que arcar com a burocracia institucional – até a violência diária de que são alvo as pessoas *trans*<sup>1</sup>, passando pela privacidade do uso do banheiro adequado ao gênero com que se identificam, o caminho para a plena e digna inclusão social.

---

<sup>1</sup> Os termos “transexual” e “pessoa *trans*” serão utilizados ao longo deste estudo e apresentam o mesmo sentido, qual seja, de uma pessoa que não se identifica com o seu sexo biológico, mas sim com outro gênero.

É esse o contexto do Recurso Extraordinário n. 845779, ao qual o Supremo Tribunal Federal deu repercussão geral, que busca, ao fim, determinar se a pessoa *trans* tem o direito de usar o banheiro que desejar, mesmo em espaços privados.

A questão analisada envolve conceitos complexos, tais como gênero, sexo e orientação sexual, normalmente utilizados com confusões pela doutrina jurídica e também pela Corte Constitucional brasileira. Por essa razão, faz-se necessário apontar as diferenças entre eles. Isso porque gênero não é tão somente a distinção entre masculino e feminino enquanto “macho” e “fêmea”, mas envolve uma relação identitária fundamental para que se compreenda os contornos da transcidadania. A construção social que envolve os papéis femininos e masculinos é indispensável para que se possa entender as relações sociais de dominação e submissão. Para além de aspectos fisiológicos, papéis de gênero envolvem vivência social e influenciam a própria noção de identidade de gênero.

O ponto fundamental da discussão é o direito de ser diferente e, ainda assim, ser tratado de modo igualitário socialmente. Como teoriza Boaventura de Souza Santos, “temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades”.<sup>2</sup> Dar ao sujeito a possibilidade de ser identificado adequadamente e reconhecido como alguém de um determinado gênero é a verdadeira noção de direito de ser diferente para que a igualdade não descaracterize. Ao mesmo tempo, essas diferenças devem ser tuteladas para que se tenha uma redução da desigualdade social, não o contrário.

A utilização do nome social é, desde logo, uma questão sensível para transexuais e travestis. A impossibilidade de apresentar-se socialmente enquanto uma pessoa do gênero com o qual se identificam e com nome correspondente a esse gênero gera problemas psicológicos, de autoestima e os mais simples problemas de reconhecimento social: a pessoa carrega consigo documentos que indicam que ela é um homem, mas socialmente ela identifica-se e apresenta-se enquanto uma mulher. Tarefas simples, como abrir uma conta no banco e votar, podem ser constrangedoras e mesmo inviabilizadas em razão da possível não identificação desse sujeito. Evidencia-se, desse modo, que não há igualdade das pessoas *trans* em relação as cisgêneros (aquelas que se identificam com o sexo biológico), uma vez que as mínimas tarefas diárias podem ser custosas em situações como essa.

Na esteira do nome social, o uso do banheiro é uma questão complexa que diz respeito à igualdade e dignidade. A impossibilidade de utilização de espaços coletivos atribuídos a um ou outro gênero impõe ônus desmedido às pessoas cuja identidade de gênero difere do sexo. Ademais, a situação ocorre com um acréscimo de carga emocional, uma vez que a pessoa escolhe o banheiro que se sente confortável para utilizar e é impedida por alguém de adentrar no local. É o caso em análise no Recurso Extraordinário n. 845779/SC, a que o

2 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural*. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 56.

Supremo Tribunal Federal atribuiu repercussão geral. Ana Fialho, mulher transexual, tentou utilizar um banheiro feminino em um shopping em Santa Catarina e foi impedida pelos seguranças da empresa, quando então pleiteou indenização por danos morais. O juiz da causa julgou procedente o pedido, mas houve reforma da sentença pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que não percebeu o dano moral. A análise dos votos dos ministros Luís Roberto Barroso e Luiz Edson Fachin é feita na sequência deste estudo.

A violência é outra situação extrema para transexuais. A violência de gênero não escapa às mulheres *trans*, vítimas tanto de violência doméstica por seus companheiros quanto de feminicídio, mortas por serem mulheres. Ademais, são vítimas de violência de cunho homofóbico. Recentes iniciativas do Ministério Público e do Judiciário brasileiros de extensão aplicação da legislação explicitamente protetiva às mulheres cisgêneros também às mulheres *transi*, tanto da Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/06) quanto da Lei do Feminicídio (Lei n. 13.104/15), tem o efeito de dar visibilidade às situações a que essas pessoas estão sujeitas. No entanto, a presente análise objetiva demonstrar que a legislação penal não dá conta de alterar a realidade social, mesmo porque é produzida por homens e dá uma resposta tardia.

Ao fim, a análise repousa sobre um possível retrocesso na inclusão social de pessoas transexuais. As propostas de alteração no Plano Nacional de Educação, que buscam coibir o que denominam “ideologia de gênero” nas escolas, excluem temas como gênero, sexo e orientação sexual dos currículos escolares no país. Algumas dessas proposições legislativas chegam a prever penas privativas de liberdade a professores que adentrem em temas relacionados a gênero e sexualidade em salas de aula. O padrão traduzido pelos projetos, de cunho conservador, é o de binarismo sexual e heteronormatividade. O diferente é abjeto e excluído. Perceptível, assim, que a transexualidade é vista como “fora do padrão” e nem mesmo poderia ser tratada pelo currículo escolar ou por professores do ensino básico nacional.

O objetivo é tratar de cada uma dessas etapas fundamentais à plena transcidadania no Brasil, a fim de evidenciar os pontos de avanço e retrocesso social para este grupo minoritário. Objetiva-se tratar de autonomia, dignidade humana, empoderamento e igualdade e a intersecção dessas noções com a atual situação de pessoas transexuais. A desigualdade social é a situação cotidiana para pessoas que fogem à “normalidade” da identificação de gênero com a sua fisiologia e, com isso, situações práticas usuais tornam-se vexatórias e indignas. Quando o simples ato de ir ao banheiro é questionado, tem-se evidentemente uma violação à dignidade humana e à igualdade em relação àqueles que podem ir e vir sem receios. Levando em consideração a produção teórica de Ronald Dworkin no que concerne à igualdade, segundo o qual “nenhum governo é legítimo a menos que demonstre igual consideração pelo destino de todos os cidadãos sobre os quais afirma seu domínio e aos quais reivindique fidelidade. A consideração igualitária é a virtude soberana da comunidade política – sem ela o governo não passa de tirania”.<sup>3</sup> Cumpre analisar se, segundo essa visão, o Estado brasileiro é legítimo, vale dizer, se trata com igual consideração pessoas transexuais.

3 DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p., IX.

## 2. Gênero, sexo e orientação sexual – diferentes conceitos

Nicola-Claude Mathieu, tratando de sexo e gênero, esclarece que “de modo geral, opomos o sexo, que é biológico, ao gênero (*gender*, em inglês), que é social.” A diferença entre os sexos é uma questão biológica, resultado da diferenciação e cuja função biológica é a perpetuação física da espécie humana, a partir da produção de novos indivíduos. As sociedades humanas, ainda segundo a autora, sobrevalorizam a diferenciação biológica, inclusive com a atribuição no corpo social de funções diferentes a cada um dos dois sexos, com divisões, separações e hierarquias. “Assim, a extensão para a quase totalidade da experiência humana daquilo que é apenas uma diferenciação funcional em *uma* área leva a maioria dos seres humanos a pensar em termos de *diferença* entre os sexos como uma divisão ontológica irredutível em que sexo e gênero coincidem e cada um deles é exclusivo em relação ao outro.”<sup>4</sup>

Significa dizer, portanto, que o sexo é a aparência física dos órgãos sexuais. É um conjunto de características físicas, biológicas, anatômicas e fisiológicas que definem os humanos enquanto macho ou fêmea a partir de dados corporais, genitais. O sexo é uma condição natural, com a qual se nasce, correspondente ao sistema reprodutivo do sujeito, não à sua identidade, nem tampouco à manifestação de sua sexualidade, embora a heteronormatividade tenda a interpretá-los como consequências (isto é: segundo essa interpretação em que a homossexualidade é normatizada, o sujeito com aparência sexual e órgãos reprodutivos masculinos deverá identificar-se como homem – gênero masculino – e ter atração sexual por mulheres – heterossexual). Nesse ínterim, para melhor se compreender tais distinções, faz-se necessário conceituar, também, gênero e sexualidade.

O conceito de gênero tem uma gramática própria, relacionada muito mais com aspectos factuais do que em evidências biológicas, e diz respeito propriamente à identidade que o sujeito tem de si mesmo. Gênero diz respeito a um conjunto de características sociais, culturais, psicológicas, jurídicas, políticas que se manifestam nas pessoas de forma diferenciada de acordo com o sexo. Não é algo inato, mas sim uma construção social, cultural e particular dos indivíduos, que varia através da história e se refere a papéis psicológicos e culturais que a sociedade atribui a cada um do que considera “masculino” ou “feminino”. Guacira Lopes Louro observa que gênero não é um vocábulo presente no dicionário Aurélio, um dos dicionários mais utilizados no Brasil. A autora destaca a segregação social e política a que as mulheres foram conduzidas através da história, o que causou sua invisibilidade como sujeito, inclusive na ciência. Esse afastamento da mulher do espaço público, juntamente com discursos que caracterizam o espaço privado (doméstico) como verdadeiro universo da mulher, foi sendo rompido através do tempo pelo movimento feminista.<sup>5</sup>

4 MATHIEU, Nicole-Claude. Sexo e gênero. In: HIRATA, Helena; e outras. (org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. p. 222-231. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 222-223.

5 LOURO, Guacira Lopes. *Gênero, Sexualidade e Educação: uma perspectiva pós-estruturalista*. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 19-21.

É com as feministas anglo-saxãs que *gender* passa a ser usado como algo distinto de *sex*, para significar algo além das diferenças biológicas, de um determinismo biológico implícito no uso de termos como “diferença sexual”. O conceito de gênero serve, portanto, não apenas como uma ferramenta analítica, mas também como ferramenta política. Isso porque o objetivo é o de acentuar o caráter fundamentalmente social das diferenças entre os sexos, sem negar totalmente as características biológicas. As justificativas para as desigualdades estão compreendidas, mais do que nas diferenças biológicas, “nos arranjos sociais, na história, nas condições de acesso aos recursos da sociedade, nas formas de representação”. O conceito de gênero, desse modo, passa a abrir espaço a um pensamento plural, destacando a diversidade de projetos e representações que incidem sobre homens e mulheres a depender das sociedades e do tempo que se observe.

Gênero constitui a própria identidade dos sujeitos. São identidades plurais, múltiplas, que se transformam através do tempo. Não são permanentes e podem mesmo ser contraditórias. O pertencimento a diferentes grupos, que transcende o mero desempenho de papéis, envolve a noção de gênero, pois é algo da própria constituição do sujeito. As instancias, práticas e espaços sociais que o sujeito habita são todos “genericados”, produzem-se, engendram-se, compõem-se de relações de gênero. E é importante ressaltar que as relações de gênero e sexualidade, ainda que estejam relacionadas, não se confundem. O sujeito, masculino ou feminino, pode ser homossexual, heterossexual, bissexual. São identidades construídas, não acabadas em um determinado momento; elas são passíveis de mudanças e transformações, na medida das experiências do sujeito. Nas relações sociais do sujeito, atravessadas por diferentes discursos, símbolos, representações e práticas, os sujeitos vão se construindo como masculinos ou femininos, a sua forma de ser e agir no mundo, sempre de forma transitória.<sup>6</sup>

Como bem conceitua Dagmar Estermann Meyer, “gênero aponta para a noção de que, ao longo da vida, através das mais diversas instituições e práticas sociais, nos constituímos como homens e mulheres, num processo que não é linear, progressivo ou harmônico e que também nunca está finalizado ou completo”.<sup>7</sup> A ideia de que gênero é uma construção que perpassa toda a vida do sujeito é essencial, bem como a noção de que não há nada de estático ou pré-definido no que diz respeito à identidade que o sujeito assume em cada período.

O desenvolver do gênero ocorre no corpo construído a partir da cultura, de sanções, normas, tabus e prescrições. Também, o gênero se identifica na possibilidade de interação, daquilo que se recebe. Não é apenas uma construção social e cultural, mas uma autoconstrução, o sujeito constrói a si mesmo. Nesse sentido, Judith Butler esclarece que a escolha em assumir certo tipo de corpo, assim como de viver e de usar o próprio corpo em uma determinada maneira, implica um mundo de estilos corporais já estabelecidos. “Escolher um gênero é interpretar normas de gênero recebidas de um modo que elas se reproduzem e organizem de novo.” O

6 LOURO, Guacira Lopes. *Gênero, Sexualidade e Educação: uma perspectiva pós-estruturalista*. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 28-32.

7 MEYER, Dagmar Estermann. Gênero e Educação: teoria e política. In: LOURO, Guacira Lopes; FELIPE, Jane; GOELLNER, Silvana Vilodre. (Org). *Corpo, gênero e sexualidade: um debate contemporâneo*. p. 11-29. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 18.

gênero é, antes de ser um método de criação radical, “um projeto tácito para renovar a história cultural nas nossas próprias condições corpóreas; não é uma tarefa prescritiva de que devemos nos esforçar por fazer, mas aquela em que estamos nos esforçando sempre desde o começo... a opressão não é um sistema autocontido que confronta os indivíduos como objetivo teórico ou nos gera como joguetes culturais.” Gênero é, assim, uma força dialética, que exige participação individual em larga escala, para que a vida seja mantida.<sup>8</sup>

A noção de gênero engloba, de início, uma certa percepção binária de “masculino” e “feminino”, de dicotomias e polarizações, características de um estruturalismo dos opostos. Homens e mulheres são concebidos, usualmente, como dois polos opostos, contraditórios, relacionados entre si a partir de uma lógica de dominação-submissão. A ideia de superação dessas dicotomias pela subversão é necessária. Desconstruir a polaridade rígida dos gêneros significaria, na visão de Guacira Louro, problematizar tanto a oposição entre eles quanto a unidade interna de cada um. “Implicaria observar que o polo masculino contém o feminino (de modo desviado, postergado, reprimido) e vice-versa; implicaria também perceber que cada um desses polos é internamente fragmentado e dividido (afinal não existe a mulher, mas várias e diferentes mulheres que não são idênticas entre si, que podem ou não ser solidárias, cúmplices ou opositoras).”<sup>9</sup>

O rompimento com a dicotomia, portanto, é fundamental para que os sujeitos que estão fora dos polos (masculino/feminino), aqueles que não se “enquadram” nas formas estáticas previamente definidas, sejam devidamente incluídos. “Romper a dicotomia poderá abalar o enraizado caráter heterossexual que estaria na visão de muitos/as, presentes no conceito de “gênero”. Abre a possibilidade à vivência de masculinidades e feminilidades diversas das hegemônicas. Isso significa reconceituar “gênero”, o que denota que mesmo as teorias e práticas feministas estão construindo gênero.<sup>10</sup> Há problemas na teorização feminista, notadamente quando se utiliza de forma indevida o termo “gênero” com o objetivo de significar a dicotomia homem e mulher, algo característico do movimento feminista radical e que exclui em absoluto as mulheres *trans* da relação. É essa dimensão de construção social da ideia de homem e mulher que é chamada pelo feminismo de “gênero”, diferenciado, portanto, da noção de sexo biológico.<sup>11</sup>

A ideia de sexualidade, o terceiro conceito que é comumente confundido, “diz respeito aos usos do corpo e, em particular – mas não exclusivamente – dos órgãos genitais, a fim de obter prazer físico e mental”. A sexualidade segue um conjunto de atos e usos sociais, assim como regras e normas, a depender da sociedade, espaço e tempo em que os sujeitos se encontrem inseridos. “As regras da aliança – ou seja, quem pode ou deve se unir com quem

8 BUTLER, Judith. Variações sobre sexo e gênero. In: BENHABIB, Seyla; CORNELL, Drucilla. *Feminismo como crítica da modernidade*. Rio de Janeiro: Rosa dos tempos, 1987. p. 139-154.

9 LOURO, Guacira Lopes. *Gênero, Sexualidade e Educação: uma perspectiva pós-estruturalista*. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 35-36.

10 LOURO, Guacira Lopes. *Gênero, Sexualidade e Educação: uma perspectiva pós-estruturalista*. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 38-39.

11 MATHIEU, Nicole-Claude. Sexo e gênero. In: HIRATA, Helena; e outras. (org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 223.

–, conjugadas à instituição da heterossexualidade e à obrigatoriedade de reprodução, são os outros elementos que organizam a sexualidade”. Há uma dupla limitação da sexualidade, podendo estar relacionada à obrigatoriedade ou à vedação da reprodução humana.<sup>12</sup>

A sexualidade é, em outros termos, a manifestação de desejos e afetividades do sujeito, que podem ou não corresponder ao seu sexo biológico, assim como podem ou não corresponder ao seu gênero (identidade). A presunção da normatividade heterossexual (e cisgênera, vale dizer, não *trans*) é de que a pessoa com determinado sexo se identifica com esse sexo e sente atração (deseja relacionar-se afetivamente) com sujeitos de sexo e identidade opostos. Os desvios a esse padrão heteronormativo são vistos como “diferentes” e daí advém a necessidade de uma tutela própria, tendo em vista a dificuldade do direito em dar respostas às demandas dessas pessoas.

É interessante ressaltar que a sexualidade foi objeto de controle nas sociedades ocidentais modernas pela Igreja (até o século XVIII hegemônica), pela medicina e pelo direito. Questões como com quem se pode relacionar, idade, parentesco, assim como a possibilidade ou não de relações homossexuais são definidas pelo direito de diversas formas, a depender do lugar que se analise. Igualmente, condutas sociais que são vistas como “aceitas” para homens e mulheres mudam no espaço e no tempo. Brigitte Lhomond destaca que “a sexualidade contemporânea se caracteriza, nas sociedades ocidentais, por sua possibilidade de prática independente (autônoma) da reprodução e pela legitimação de seu exercício fora da instituição do casamento”.<sup>13</sup> Há uma ampla liberdade de prática da sexualidade.

Os sexos são associados a noções de “masculinidade” e “feminilidade” construídas socialmente – e a dominação masculina, que marca as relações sociais de sexo, é que vai dizer o que é considerado “normal” ou “natural” para homens e mulheres. A virilidade, expressão da masculinidade, é relacionada à força, coragem, violência e aos privilégios da dominação das pessoas que não podem ou não são viris, ou seja, mulheres e crianças. É manifestada também com a sexualidade masculina. “A virilidade é a expressão coletiva e individualizada da dominação masculina.”<sup>14</sup> A feminilidade manifesta-se pelo oposto: submissão, fragilidade, delicadeza e sexualidade dominada. Às mulheres é destinada apenas a vida doméstica, aos homens o espaço público. “O homem público obtém consideração; a mulher pública é objeto de escárnio.”<sup>15</sup> Elas, mulheres, foram afastadas dos processos decisórios, inferiorizadas na distribuição de papéis sociais, tornadas inaptas às funções públicas e restritas ao universo doméstico, na visão de Riot-Sarcey.<sup>16</sup>

12 LHOMOND, Brigitte. Sexualidade. In: HIRATA, Helena; e outras. (org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. p. 231-235. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 231-232.

13 LHOMOND, Brigitte. Sexualidade. In: HIRATA, Helena; e outras. (org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. p. 231-235. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 235.

14 MOLINIER, Pascale; WELZER-LANG, Daniel. Feminilidade, masculinidade, virilidade. In: HIRATA, Helena; e outras. (org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. p. 101-106. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 101-106.

15 LAMOREUX, Diane. Público/privado. In: HIRATA, Helena; e outras. (org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. p. 208-213. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 211.

16 RIOT-SARCEY, Michèle. Poder(es). In: HIRATA, Helena; e outras. (org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 183-186.

A construção feminista opôs-se, desde seus escritos iniciais, à ideia de que a natureza (o sexo) tem o controle sobre o “destino” da mulher. Em “O Segundo Sexo”, Simone de Beauvoir afirma simultaneamente a necessidade de acesso ao universal, que pertence aos homens, e a realidade de diferença entre os sexos, que não seria justificativa para a hierarquia social e política estabelecida entre homens e mulheres. Afirma, ainda, a construção histórica do conceito de mulher, que, para além de meros elementos biológicos que diferenciam o “macho” da “fêmea”, o “ser mulher” é algo composto e formado socialmente, imposto à mulher. Com a célebre frase “Ninguém nasce mulher: torna-se mulher”, Beauvoir faz refletir acerca do gênero, construído socialmente: “é o conjunto da civilização que elabora esse produto intermediário entre o macho e o castrado que qualificam de feminino”. A diferenciação que define o masculino e o difere do feminino ocorre na infância e passa a noção de que o feminino é inferior.<sup>17</sup> O feminismo introduziu uma revolução na concepção da relação entre os sexos, por entender que essa relação pode ser objeto de uma ação transformadora.<sup>18</sup> A teorização feminista observa que as mulheres não nascem livres e iguais, e que a diferença entre os sexos é política: “é a diferença entre liberdade e sujeição”, diz Pateman.<sup>19</sup>

Os movimentos feministas e homossexual (LGBT) são, desse modo, a ponta de lança de uma crítica radical das normas sexuais, culminando em mudanças legislativas a partir de pressões sociais. As feministas deram atenção às questões sexuais enquanto análise fundamental da dominação dos homens sobre as mulheres, com ênfase na livre disposição do próprio corpo pelas mulheres, seja em questão de direitos sexuais, seja de dimensões reprodutivas (estas, com foco no uso de anticoncepcionais e no direito ao aborto).<sup>20</sup>

“As muitas formas de fazer-se mulher ou homem, as várias possibilidades de viver prazeres e desejos corporais são sempre sugeridas, anunciadas, promovidas socialmente (e hoje, possivelmente, de formas mais explícitas do que antes)”, diz Guacira Lopes Louro. A autora entende que essas práticas são renovadamente reguladas, condenadas ou negadas, com intenso debate desde os anos sessenta promovido pelo movimento feminista, pelos movimentos de gays e lésbicas e, ainda, sustentado por todos aqueles que se sentem ameaçados pelas práticas. A visibilização de novas identidades sociais provocou novas divisões sociais e uma política de identidades a partir de seu processo de afirmação e diferenciação.<sup>21</sup>

17 COLLIN, Françoise. Diferença dos sexos (teorias da). In: HIRATA, Helena; e outras. (org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 65-66; BEAUVOIR, Simone. *O Segundo Sexo*. I. Fatos e Mitos. Tradução de Sérgio Milliet. 4. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970. p. 9.

18 COLLIN, Françoise. Diferença dos sexos (teorias da). In: HIRATA, Helena; e outras. (org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 61.

19 PATEMAN, Carole. *O Contrato Sexual*. Tradução de Marta Avancini. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. p. 21-36 e p. 322.

20 LHOMOND, Brigitte. Sexualidade. In: HIRATA, Helena; e outras. (org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. p. 231-235. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 231-234.

21 LOURO, Guacira Lopes. *Pedagogias da Sexualidade*. Disponível em: <[188](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwis9L7G87rPAhUPmJAKHWLqAisQFggpMAE&url=https%3A%2F%2Fgepss.files.wordpress.com%2F2011%2F06%2Fpedagogia-da-sexualidade-guacira-lobes-louro.pdf&usq=AFQjCNG5WxJlpnb4CW5RXHhX6xrKkGhNhg&sig2=GztkfScKEP5UiqcJE2jNDw&bvm=bv.134495766,d.Y2I> . Acesso em: 07 jan. 2017.</p>
</div>
<div data-bbox=)

O mencionado binarismo (dicotomia homem/mulher como regra) gera problemas aos transexuais mesmo em sociedades que aceitam sua identidade de gênero. Isso porque não se consegue compreender que a pessoa permaneça com órgãos sexuais que não correspondem àqueles que seriam, biologicamente falando, os correspondentes ao gênero com o qual ela se enxerga. Mathieu assevera que é “daí a necessidade, para os transexuais modernos, de mudar de sexo para estar em conformidade com o gênero vivido: o do sexo oposto.”<sup>22</sup> A binariedade, portanto, não esgota a realidade. “Ainda que o referente da binariedade esteja presente como uma matriz de construção de sentidos, negociados para os sujeitos que transitam entre o masculino e o feminino, essas experiências negam, ao mesmo tempo, que os significados que atribuem aos níveis constitutivos sejam determinados pelas diferenças sexuais”, como bem observa Berenice Bento.<sup>23</sup>

### 3. Uso do nome social por transexuais no Brasil

Doris Rinaldi, em ensaio sobre a importância do nome às pessoas, assim inaugura: “Início este trabalho com algumas palavras sobre o título. Dei um nome à minha intervenção antes mesmo de elaborá-la. Traçado o nome, não pude mais dele escapar e comecei a refletir sobre os problemas que me colocava.”<sup>24</sup> O nome pelo qual as pessoas são reconhecidas socialmente é essencial à identidade dos indivíduos – com suas amarras e seus problemas.

No Brasil, os nomes são, em geral, escolhidos segundo o sexo biológico da criança. Ainda que existam nomes considerados adequados para homens e mulheres, as escolhas dos pais acabam recaindo em nomes para um ou outro sexo. Em pesquisa realizada por pesquisadores da Universidade de São Paulo, coordenada por Eliane Rabinovich, observou-se tal característica. “As crianças teriam, ao nascer, papéis pré-estabelecidos pela sociedade, endossados e interpretados pelos pais em ‘scripts’ individualizados segundo o tipo de avaliação e o tipo de expectativas destes com relação à criança.”<sup>25</sup> Uma dessas expectativas dos pais não é senão a própria identidade de gênero. A escolha do nome a partir das características biológicas acompanha a expectativa parental de que a identidade de gênero dos filhos corresponda à fisiologia. “Pode-se verificar que o papel social influencia no processo de escolha do nome e no próprio nome. [...] meninos recebem nomes masculinos e meninas, nomes femininos.”<sup>26</sup>

Imagine-se, portanto, pessoas que não se identificam com seu sexo biológico, que não têm identificação com o gênero ao qual foram educadas e, com isso, possuem nomes

22 MATHIEU, Nicole-Claude. Sexo e gênero. In: HIRATA, Helena; e outras. (org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. p. 222-231. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 224.

23 BENTO, Berenice. *A Reinvenção do Corpo: Sexualidade e gênero na experiência transexual*. Rio de Janeiro: Gramond, 2006. p. 77.

24 RINALDI, Doris. *O traço da identificação*. Disponível em: <[http://www.interseccaopsicanalitica.com.br/int-biblioteca/DRinaldi/Doris\\_Rinaldi\\_O\\_traco\\_da\\_identificacao%202.pdf](http://www.interseccaopsicanalitica.com.br/int-biblioteca/DRinaldi/Doris_Rinaldi_O_traco_da_identificacao%202.pdf)>. Acesso em: 07 jan. 2017.

25 RABINOVICH F. P. et al. Atribuição de nomes próprios e seu papel no desenvolvimento segundo o relato dos nomeados. *Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano*, São Paulo. III(2), 1993. p. 91.

26 RABINOVICH F. P. et al. Atribuição de nomes próprios e seu papel no desenvolvimento segundo o relato dos nomeados. *Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano*, São Paulo. III(2), 1993. p. 91.

civis (de registro) que as aprisionam a uma identidade de gênero oposta àquela que se veem. Há um aprisionamento dessas pessoas a um nome, com as questões a ele relacionadas, que inviabilizam a plena dignidade dos transexuais e transgêneros. Essa situação levou à necessidade de reconhecimento da possibilidade de uso de um “nome social”, vale dizer, o nome pelo qual a pessoa gostaria de ser identificada, em detrimento de seu registro cartorial, com o objetivo de garantir melhor direitos da personalidade dessa minoria social.

Rinaldi examina que a identidade significa, simultaneamente, a qualidade própria do idêntico, supondo ao menos dois sujeitos que se vinculam por uma relação de igualdade ou semelhança, e o conjunto de caracteres próprios de uma pessoa, tais como nome, idade, estado profissão, sexo, defeitos físicos, impressões digitais, de que se extrai a singularidade de cada um. “O nome próprio seria um exemplo de traço unário, na medida em que se situa como marca distintiva e não se traduz.”<sup>27</sup> Há também um efeito de empoderamento na definição do próprio nome pelo transexual. Isso porque, como entendem Jean Chevalier e Alain Gheerbrant, “nomear uma coisa ou um ser equivale a adquirir poder sobre eles”.<sup>28</sup> O poder de nomear a si mesmo é o próprio poder de definir sua identidade, de expô-la ao mundo e, assim, negar os aspectos biológicos, insuficientes para traduzir a personalidade de pessoas transexuais e transgêneros.

Há uma gradual aceitação e conseqüente aumento do uso do nome social no Brasil. O número de travestis e transexuais que utilizaram o nome social no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), por exemplo, quadruplicou em três anos. Em 2014, primeiro ano em que a medida vigorou, 102 pessoas *trans* usaram o nome social durante a aplicação da prova, em 2015 esse número passou para 278 e em 2016 foram 407, de acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).<sup>29</sup>

O Conselho Superior da Defensoria Pública da União, em 2015, abriu a possibilidade de uso do nome social às pessoas *trans*, travestis e transexuais usuárias dos serviços, aos Defensores Públicos, estagiários, servidores e terceirizados da Defensoria Pública da União, em seus registros, sistemas e documentos. Entende por nome social aquele adotado pela pessoa, por meio do qual ela se identifica e é reconhecido na sociedade, sendo obrigatório o seu registro. A Resolução n. 108 da DPU considera que a defensoria Pública é instituição permanente de promoção dos direitos humanos, conforme art. 134 da Constituição Federal, que a dignidade humana é fundamento da República Federativa, previsto no art. 1º, III, da mesma Carta e, também, considera a necessidade de dar máxima efetivação aos direitos fundamentais e tratamento isonômico aos assistidos, membros, servidores, terceirizados e estagiários no âmbito da DPU. O art. 4º da Resolução determina a garantia ao uso de banheiros, vestiá-

27 RINALDI, Doris. *O traço da identificação*. Disponível em: <[http://www.interseccaopsicanalitica.com.br/int-biblioteca/DRinaldi/Doris\\_Rinaldi\\_O\\_traco\\_da\\_identificacao%20.pdf](http://www.interseccaopsicanalitica.com.br/int-biblioteca/DRinaldi/Doris_Rinaldi_O_traco_da_identificacao%20.pdf)>. Acesso em: 07 jan. 2017.

28 CHEVALIER, Jean; GHEERBRANT, Alain. *Dicionário de Símbolos: mitos, sonhos, costumes, gestos, formas, figuras, cores, números*. Tradução Vera da Costa e Silva et al.. 18. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2003. p. 641.

29 AGÊNCIA BRASIL. *Aumenta o uso do nome social por travestis e transexuais no Enem 2016*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-10/aumenta-o-uso-do-nome-social-por-travestis-e-transexuais-no-enem-2016>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

rios e demais espaços segregados por gênero, quando houver, de acordo com a identidade de gênero de cada sujeito. Note-se, portanto, que a DPU adiantou-se ao debate nacional<sup>30</sup> para garantir que o adequado tratamento seja conferido às pessoas *trans* em momentos de intimidade, como no uso de banheiros e vestiários.

O Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoções dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais emitiu resolução acerca do tema em 2015. Em seu conteúdo, a Resolução n. 12/15, que não tem força de lei, determina a garantia pelas instituições e redes de ensino, em todos os níveis e modalidades, o reconhecimento e adoção do nome social àqueles e àquelas cuja identificação civil não reflita adequadamente sua identidade de gênero, mediante solicitação do próprio interessado.<sup>31</sup>

Nesse mesmo sentido, o Decreto n. 8.727, de 28 de abril de 2016, dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O Decreto estabelece que nome social é a designação pela qual a pessoa travesti ou transexual se identifica e é socialmente reconhecida. Compreende identidade de gênero enquanto dimensão da identidade de uma pessoa que diz respeito à forma como se relaciona com as representações de masculinidade e feminilidade e como isso se traduz em sua prática social, sem guardar relação necessária com o sexo atribuído no nascimento. Os dispositivos do decreto determinam que órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em seus atos e procedimentos, devem adotar o nome social da pessoa travesti ou transexual, de acordo com seu requerimento, sendo vedado o uso de expressões pejorativas e discriminatórias para referir-se a pessoas travestis ou transexuais. Prevê que possa ser coletado, em documentos, o nome civil acompanhado do nome social, mas que este será utilizado apenas para fins administrativos internos e poderá ser empregado (ainda assim, acompanhado do nome social), apenas quando estritamente necessário ao atendimento do interesse público e à salvaguarda de direitos de terceiros. O requerimento do nome social em documentos oficiais e registros dos sistemas de informação pode, segundo determina o Decreto, ser feito a qualquer tempo, vale dizer, não está condicionado a cirurgias ou procedimentos.

O Decreto significa um avanço na tutela de transexuais, mas não prevê quaisquer consequências caso haja, por parte da administração pública, descumprimento de suas determinações. Ainda assim, há que se levar em conta a sensibilidade com que se trata a questão: prevalece a escolha da pessoa, que pode ser feita a qualquer tempo, sem condicionantes, para que seja tratada da maneira como se sente bem perante a administração pública, um passo importante para a dignidade do grupo.

---

30 O debate acerca do uso dos banheiros correspondentes à identidade de gênero, travado no Supremo Tribunal Federal, será tratado posteriormente nesse estudo.

31 *Resolução n. 12/16 do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoções dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais*. Disponível em: [https://www.ufpe.br/progepe/images/progepe/portarias/RESOLU%C3%87%C3%95ES\\_12\\_E\\_16\\_DIARIO\\_OFICIAL\\_DA\\_UNIAO\\_MAR%C3%87O\\_2015.pdf](https://www.ufpe.br/progepe/images/progepe/portarias/RESOLU%C3%87%C3%95ES_12_E_16_DIARIO_OFICIAL_DA_UNIAO_MAR%C3%87O_2015.pdf). Acesso em: 07 jan. 2017.

No âmbito das universidades federais, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) registrou que, até maio de 2016, 14 das 63 universidades federais brasileiras não tinham resolução interna a respeito do nome social de pessoas *trans* e travestis.<sup>32</sup> Essa é uma realidade que o Decreto n. 8.727/16 altera, uma vez que abarca essas instituições entre o rol de entidades que devem adotar o nome social.

O Conselho Pleno da Ordem dos Advogados do Brasil, instância máxima de decisão da entidade, na mesma esteira de avanços no reconhecimento do direito de pessoas *trans* e travestis, aprovou o uso do nome social em 2016<sup>33</sup> e, em 2017, certificou a primeira advogada com nome social no Brasil, Márcia Rocha, cujo pedido de reconhecimento do nome social tramitava desde 2013.<sup>34</sup>

O Supremo Tribunal Federal examinou a questão do uso do nome social ao julgar a ADI n. 4275 e a repercussão geral no Recurso Extraordinário n. 670.422/RS, em 01 de março de 2018 e, por unanimidade, reconheceu que pessoas *trans* podem alterar o nome e o sexo no registro civil sem que se submetam a cirurgia de redesignação. A medida vale inclusive sem decisão judicial – basta que a pessoa interessada se dirija ao cartório e proceda uma autodeclaração. A decisão sobre desnecessidade de decisão judicial para a mudança não foi unânime. O ministro Ricardo Lewandowski votou contrariamente a ela. Entendeu que a mudança pode afetar terceiros, como credores, e ter impactos penais, a exemplo dos antecedentes criminais. Uma decisão judicial reduziria a possibilidade de eventuais fraudes e evitaria mandados de segurança em caso de recusa dos cartórios. Marco Aurélio também entendeu necessária decisão judicial prévia, pautada em laudo médico, e idade mínima de 21 anos.

A decisão majoritária da Corte, no entanto, acompanhou a divergência inaugurada por Luiz Edson Fachin. Prevaleceu o entendimento pela autodeterminação e pela desnecessidade de um arbítrio do judiciário para a confirmação da mudança de gênero. A dignidade humana foi corolário da decisão. A ministra Cármen Lúcia destacou a invisibilização cotidiana dos desafios das pessoas *trans* – e como o uso do nome é um desses pontos. Respeitada a identidade e autonomia das pessoas em decidir como querem ser chamadas, outras questões se apresentam à plena cidadania, como se verá a seguir.

#### **4. A visão do Supremo Tribunal Federal face à discussão sobre o uso do banheiro correspondente à identidade de gênero**

Uma temática de relevância no que diz respeito à dignidade e igualdade das pessoas *trans* é a possibilidade de uso do banheiro correspondente à sua identidade de gênero. Sig-

32 ANDIFES. *14 Universidades Federais não têm resolução para uso do nome social*. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/14-universidades-federais-nao-tem-resolucao-para-uso-do-nome-social/>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

33 ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *OAB aprova uso de nome social por advogadas travestis e transexuais*. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/51639/oab-aprova-uso-de-nome-social-por-advogadas-travestis-e-transexuais>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

34 GLOBO. *Brasil tem primeira advogada transexual atuando com nome social*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/brasil-tem-primeira-advogada-transexual-atuando-com-nome-social.ghtml>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

nifica dizer que, em ambientes públicos ou privados, é necessário o reconhecimento de que a pessoa pode escolher qual ambiente deseja frequentar quando há distinção por gênero (feminino e masculino). Os banheiros e vestiários em questão possuem áreas comuns e cabines separadas, de modo que o questionamento sobre a possibilidade ou não de utilização do banheiro por pessoas *trans* – e via de regra se dá em relação às mulheres *trans* utilizarem espaços femininos – diz respeito a estar no ambiente comum juntamente com pessoas cis que se identificam com o mesmo gênero.

A possível negativa à utilização do banheiro preferido pela pessoa gera discriminação direta, “porque decorrente da intenção explícita de barrar transexuais femininas em instalações abertas ao público que possibilitam o exercício adequado do direito fundamental à saúde. Nesse caso, é precisamente a condição transexual que motiva a restrição, de forma consciente e proposital, o que é fácil de constatar e contrastar com o direito de igualdade e seu mandamento antidiscriminatório”. Se o argumento utilizado é exclusivamente do sexo biológico, com uma suposta ausência de intenção discriminatória, o que se tem é uma discriminação indireta, não-intencional. O binarismo de gênero, pretensamente neutro e não discriminatório, atua de modo diferenciado e prejudicial em relação às transexuais femininas, privadas do acesso aos banheiros públicos femininos desconsideradas em sua identidade de gênero.<sup>35</sup>

Iniciado em 2016 no Supremo Tribunal Federal, o julgamento do Recurso Extraordinário n. 845779/SC, caso a que foi dada repercussão geral e que aborda a utilização de banheiros correspondentes ao gênero por pessoas transexuais, toma contornos de decisão paradigma no que diz respeito à igualdade e dignidade desse grupo no país. No caso, uma mulher *trans*, Ana Fialho, tentou utilizar um banheiro feminino em um shopping em Santa Catarina e foi impedida pelos seguranças do local, em abordagem grosseira e vexatória. A vítima pleiteou indenização por danos morais. Houve condenação em primeira instância, mas o Tribunal de Justiça de Santa Catarina reformou a sentença, entendendo que não teria ocorrido dano moral, senão mero dissabor.

Passados os dois primeiros votos (dos ministros Luís Roberto Barroso, relator, e Luís Edson Fachin), a ementa demonstra confusão entre os conceitos de gênero e sexo, utilizados de maneira indistinta pelo Tribunal<sup>36</sup>. Ademais, e essencialmente, os discursos dos ministros que ainda não proferiram seus votos demonstram não uma preocupação com as mulheres transexuais, que têm sua dignidade violada ao serem obrigadas a utilizar banheiros que não correspondem à sua identidade de gênero, à manifestação de sua personalidade. Ao contrário, manifestaram o conservadorismo ainda evidente da Corte Constitucional brasileira. Passa-se, assim, à análise dos votos e do pedido de vista.

35 RIOS, Roger Raupp; RESADORI, Alice Hertzog. Direitos humanos, transexualidade e “direito dos banheiros”. *Revista Direito e Práxis*. Rio de Janeiro, Vol. 06, N.12, 2015, p. 196-227. p. 213.

36 No julgamento da ADPF n. 132, que autorizou a união estável de pessoas do mesmo sexo, igualmente o Supremo Tribunal Federal faz uso indistinto de termos como gênero e sexo e, ainda, faz o uso equivocados. Desde a ementa da decisão, se pode perceber como não há uma preocupação conceitual da Corte brasileira, que fala em questões de gênero enquanto “dicotomia homem/mulher”, uma visão reducionista e binária, que se pauta não em gênero, mas em sexo biológico.

Em suas razões de voto, o relator, ministro Luís Roberto Barroso, destacou três premissas filosóficas que permeariam sua decisão: a) tudo o que é correto, justo e legítimo deveria encontrar um caminho no Direito; b) o papel do Estado e da sociedade, em uma democracia, seria assegurar o máximo de igualdade possível a todas as pessoas, dentro de um regime de liberdade; c) a condição humana faria de todos nós parte de uma grande unidade. Eventuais violações à dignidade de alguém seriam, assim, atentatórias a toda a humanidade.<sup>37</sup>

Na visão do ministro relator, existem três dimensões de expressão da igualdade: a igualdade formal, que opera como proteção contra privilégios e tratamentos discriminatórios; a igualdade material, relacionada à redistribuição de poder, riqueza e bem estar social; e a igualdade como reconhecimento, que remete ao respeito às minorias, sua identidade e suas diferenças (raciais, religiosas, sexuais ou quaisquer outras). A igualdade como reconhecimento importa no combate à injustiça existente em modelos sociais que excluem o diferente, a partir da abjeção e do não reconhecimento. Por razões de identidade, origens, religião, aparência física ou opção sexual (expressão usada por Barroso), tem-se a exclusão. A luta pelo reconhecimento, segue o ministro, não pretenderia dar a todos o mesmo status por meio da eliminação dos fatores de distinção, mas pela superação dos estereótipos e pela valorização da diferença.<sup>38</sup>

Barroso demonstra preocupação em apresentar as distinções de conceitos como sexo, gênero e orientação sexual. Na visão do relator, sexo costuma significar a distinção entre homens e mulheres segundo as suas características orgânico-biológicas, enquanto gênero designa a diferenciação cultural entre masculino e feminino. A orientação sexual significaria, para o ministro, a atração afetivossexual de um indivíduo por determinados gêneros (heterossexual, homossexual, bissexual etc.).<sup>39</sup>

O ministro destaca, desse modo, que as pessoas transgênero são aquelas que não se identificam plenamente com o gênero atribuído culturalmente ao seu sexo biológico, podendo sentir que pertencem ao gênero oposto, a ambos ou a nenhum dos dois gêneros (caso de pessoas “não binárias”). Os transexuais estão incluídos neste grupo, constituindo pessoas que se identificam com o gênero oposto ao seu sexo. Barroso entende que as pessoas cisgênero seriam aquelas que se enquadrariam plenamente nas fronteiras socialmente construídas de sexo e de gênero.<sup>40</sup>

Barroso reconhece que os transexuais são uma das minorias mais marginalizadas e estigmatizadas na sociedade e que a incompreensão, o preconceito e a intolerância os acompanham durante toda a sua vida. Destaca, ainda, que a rejeição no mercado de trabalho é intensa, o que leva aproximadamente 90% dos travestis e transexuais no país à prostituição, por falta de oportunidades de emprego. O ministro entende, sabendo-se que a transexuali-

---

37 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 845.779/SC*. Razões de voto de Luís Roberto Barroso (relator). Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/transexuais-re-845779-voto-barroso.pdf>.

38 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 845.779/SC*. Razões de voto de Luís Roberto Barroso (relator). Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/transexuais-re-845779-voto-barroso.pdf>.

39 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 845.779/SC*. Razões de voto de Luís Roberto Barroso (relator). Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/transexuais-re-845779-voto-barroso.pdf>.

40 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 845.779/SC*. Razões de voto de Luís Roberto Barroso (relator). Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/transexuais-re-845779-voto-barroso.pdf>.

dade é vista como uma doença (CID-10), que reconhecimento do transtorno de identidade de gênero como doença psiquiátrica permitiu avanços para os transexuais, ao conferir foros de autoridade científica à sua condição, com a possibilidade de autorização de operações de redesignação de sexo até mesmo pelo Sistema Único de Saúde, e no reconhecimento da possibilidade de alteração do nome de registro civil após a cirurgia. No entanto, lembra o julgador, a patologização serve para reforçar o preconceito existente na sociedade contra esse grupo. A solução é que se observe a questão a partir do direito ao reconhecimento. Barroso assevera que “destratar uma pessoa por ser transexual, isto é, por uma condição inata, é como discriminar alguém por ser negro, judeu, índio ou gay. É simplesmente injusto, quando não perverso”.<sup>41</sup>

Barroso identifica, ainda, os princípios jurídicos que embasam a decisão de permitir que transexuais possam escolher livremente o banheiro que desejam usar. Abordando a dignidade humana, vista por ele como um consenso ético universal do pós-segunda guerra, que tem um valor intrínseco: as pessoas são um fim em si mesmas. Esse valor, no âmbito jurídico, se traduziria como direito à igualdade – na medida em que todos têm igual valor, merecem igual respeito e consideração. Na perspectiva da igualdade como reconhecimento, invocada pelo ministro em seu voto, remete ao combate às práticas culturais enraizadas que inferiorizam e estigmatizam grupos sociais e que, desse modo, diminuem ou negam seu valor intrínseco como seres humanos de tais sujeitos. “O padrão cultural heterossexual e cisgênero impõe às orientações sexuais e identidades de gênero desviantes o rótulo de aberrações naturais ou perversões sociais, a serem curadas ou combatidas. As pessoas transexuais convivem, portanto, com o preconceito e a estigmatização.” A Constituição deve, para Barroso, ser interpretada de modo a neutralizar esses aspectos.<sup>42</sup>

O relator trabalha também com a noção de dignidade como autonomia, no sentido de possibilitar que as pessoas escolham livremente a forma como querem viver suas personalidades – e que, em matéria de gênero e sexualidade, não seria uma escolha, mas um designio de vida, fatos da natureza. Assim, diz Barroso que “não respeitar essas pessoas é não respeitar a natureza ou, para os que creem, é não respeitar a criação divina.” Impossibilitar que o transexual seja tratado socialmente em consonância à sua identidade de gênero não encontra fundamento legitimador em qualquer valor constitucionalmente relevante. Ainda, evidencia um suposto “constrangimento” de mulheres cisgênero em utilizar o banheiro com mulheres transexuais, que seria apenas o de conviver em uma área comum do banheiro, uma vez que as cabines seriam privativas. O relator entende que “o Estado deve adotar uma postura ativa contra o preconceito e a intolerância, protegendo as escolhas existenciais das pessoas, inclusive, no presente caso, por meio da afirmação do direito de serem tratadas socialmente em consonância à sua identidade de gênero.” O ministro salienta, conclusivamente,

---

41 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 845.779/SC*. Razões de voto de Luís Roberto Barroso (relator). Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/transsexuais-re-845779-voto-barroso.pdf>.

42 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 845.779/SC*. Razões de voto de Luís Roberto Barroso (relator). Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/transsexuais-re-845779-voto-barroso.pdf>.

que o papel do Judiciário é de proteção das minorias em face de tiranias das majorias e que, no caso, deve prevalecer o direito das pessoas *trans*.<sup>43</sup>

O voto do Ministro Luiz Edson Fachin acompanhou o relator. Fachin ressaltou a repersonalização do direito privado a partir da Constituição de 1988, renovada a preocupação com a pessoa e com a igualdade material. Ganha relevância a vivência real dos sujeitos e o direito como processo dialógico, respaldado na narrativa constitucional. Ressaltou que a solução apresentada pela Corte deve passar pela filtragem da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CRFB) e da cláusula material de abertura prevista no § 2º do art. 5º. A decisão, a visão do ministro, não poderia representar a fragilização de uma minoria já bastante vulnerável. O argumento do desconforto, constrangimento ou insegurança às usuárias cisgênero com a presença de pessoas *trans* no mesmo ambiente não raras vezes reverbera preconceitos conscientes ou inconscientes e o desconhecimento do outro.<sup>44</sup>

Para Fachin, é necessário observar o caso à luz da alteridade, da empatia e da solidariedade. A resposta deveria ser embasada na necessidade do outro e na prevalência dos direitos humanos. O ministro invoca o art. 5º da Constituição, notadamente no que diz respeito à igualdade entre homens e mulheres (inciso I) e à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (inciso X).<sup>45</sup>

Fachin relembra, ainda, das diversas obrigações a que o Brasil se vinculou na esfera internacional no que se refere à proteção dos direitos humanos. A igualdade entre homem e mulher, partindo da não discriminação, necessariamente dialogaria com o disposto no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e, com isso, abarcaria as mulheres e homens transexuais. Citando a Introdução aos Princípios de Yogyakarta, o julgador atenta para a necessidade em se considerar a noção de identidade de gênero. O documento em questão, apresentado no Conselho de Direitos Humanos da ONU, trata exatamente da aplicação da legislação internacional sobre direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Entende, ainda em seu voto, que condicionar a identidade de gênero a uma cirurgia de redesignação repercutiria como uma segunda e grave violação à dignidade das pessoas *trans*, bastando, assim, a exteriorização da vontade de se identificar como do sexo oposto para a caracterização da pessoa como transgênero, o que ele denomina de “vivência de gênero”. Na leitura de Fachin, essa prática evitaria eventual abuso de direito e tentativas de locupletamento ilícito mediante dano moral – e, ainda, invalidaria os argumentos do desconforto, constrangimento ou insegurança das demais usuárias com o intuito de impedir que mulheres transexuais usem os mesmos banheiros.<sup>46</sup>

43 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 845.779/SC*. Razões de voto de Luís Roberto Barroso (relator). Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/transsexuais-re-845779-voto-barroso.pdf>.

44 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 845.779/SC*. Voto de Luiz Edson Fachin. Disponível em: <http://ibdfam.org.br/assets/img/upload/files/RE-845779-%20Voto%20Min%20%20Edson%20Fachin.pdf>.

45 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 845.779/SC*. Voto de Luiz Edson Fachin. Disponível em: <http://ibdfam.org.br/assets/img/upload/files/RE-845779-%20Voto%20Min%20%20Edson%20Fachin.pdf>.

46 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 845.779/SC*. Voto de Luiz Edson Fachin. Disponível em: <http://ibdfam.org.br/assets/img/upload/files/RE-845779-%20Voto%20Min%20%20Edson%20Fachin.pdf>.

A conclusão do voto de Fachin destaca que “a sujeição à utilização de banheiros designados ao gênero masculino pelas mulheres transexuais que externalizam a sua vontade de identificação de gênero na dupla dimensão do direito à identidade que se torna absolutamente violadora de sua dignidade.” Ele entende, ainda, que a possibilidade de um “terceiro banheiro”, para além da divisão binária entre masculino e feminino, por transexuais não satisfaria a noção de identidade de gênero, além de possivelmente enfraquecer o próprio senso de inclusão social e a afirmação da identidade.<sup>47</sup>

Após os votos de Barroso e Fachin, houve um pedido de vistas do processo pelo ministro Luiz Fux. Ele justificou o pedido de vistas do processo por se tratar de tema com “desacordo moral tão expressivo”, que divide a sociedade, e portanto necessitaria de mais tempo para uma decisão definitiva do Supremo. Citou também “indagações populares” sobre a questão. “Imagine como ficará o pai mais conservador que tem uma filha, sabendo que ela está numa escola e qualquer pessoa com gênero idêntico ao dela vai poder frequentar o mesmo banheiro que a filha”, afirmou. Ainda, acrescentou que existiriam pessoas que se vestem de mulher para praticar pedofilia ou abuso sexual, por exemplo.<sup>48</sup>

O Ministro Ricardo Lewandowski, sem manifestar sua posição sobre a votação, afirmou: “Eu fiquei um pouco preocupado também com a proteção da intimidade e da privacidade de mulheres e crianças do sexo feminino que estão numa situação de extrema vulnerabilidade tanto do ponto de vista quanto psicológico quando estão no banheiro”.<sup>49</sup> A suposta preocupação dos ministros evidencia um viés patriarcal do Supremo Tribunal Federal em questões relacionadas a mulheres. Os ministros se colocam de “pais”: temem que a filha esteja ante o desconhecido (visão clássica do paternalismo), mas não que outras mulheres (estas, transexuais) estejam em situação de vulnerabilidade e sem sua dignidade garantida. Ademais, demonstram os dois ministros um evidente preconceito contra mulheres transexuais, com acusações e generalizações.

O corpo feminino é visto pelo Supremo como o corpo relacionado ao sexo feminino. Não há um conceito de gênero bem empregado pela Corte. Ao contrário, o STF entende que gênero é a dicotomia entre homem e mulher (o que dificulta uma visão adequada no caso do uso de banheiros femininos por mulheres transexuais, por exemplo). É perceptível a confusão a partir da leitura desde a ementa da ADPF n. 132, que permitiu a união estável de pessoas do mesmo sexo. Nela, se coloca a dicotomia homem/mulher como o fundamento da relação de gênero, mas o conceito empregado é o de gênero. Essa é uma das dificuldades do STF

47 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 845.779/SC*. Voto de Luiz Edson Fachin. Disponível em: <http://ibdfam.org.br/assets/img/upload/files/RE-845779-%20Voto%20Min%20Edson%20Fachin.pdf>.

48 FOLHA DE S. PAULO. *Ministros do STF votam pelo uso de banheiro feminino por transexual*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/11/1708677-ministros-do-stf-votam-pelo-uso-de-banheiro-feminino-por-transexual.shtml>. Acesso em: 07 jan. 2017.

49 GLOBO. RAMALHO, Renan. *Relator no STF vota a favor do uso de banheiro feminino por transexual. Julgamento foi interrompido; Barroso quer indenizar barrada em shopping*. Decisão a ser tomada pelo Supremo deverá valer para mais de 700 casos. Publicação em 19.11.2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/11/relator-no-stf-vota-favor-do-uso-de-banheiro-feminino-por-transexual.html>. Acesso em: 07 jan. 2017.

em tutelar corpos femininos adequadamente e, especificamente no caso em análise, de dar tratamento adequado a pessoas transexuais.

O Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoções dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais emitiu resolução acerca do uso de banheiros e vestiários correspondentes à identidade de gênero em 2015. Em seu conteúdo, a Resolução n. 12/15 determina, além da escolha de uso do nome social, a possibilidade de uso de banheiros, vestiários e demais espaços segregados por gênero, quando houver, de acordo com a identidade de gênero de cada sujeito, assim como a opção por uniformes e elementos de indumentária, quando haja distinção de gênero. A Resolução não tem força de lei, mas sim de instrução aos órgãos e entidades, como forma de incentivar o cumprimento de determinações para a promoção da igualdade de gênero.<sup>50</sup>

## 5. Violência doméstica e feminicídio – a situação das mulheres *trans*

Abordou-se, anteriormente, a discussão travada no Supremo Tribunal Federal acerca da possibilidade de uso do banheiro correspondente ao gênero por transexuais no Brasil. Paradigmático no sentido de garantia de dignidade às pessoas *trans*, o caso não esgota as necessidades de tutela desses sujeitos, de modo que se faz necessário analisar, em outros aspectos, as garantias atribuídas pelo direito pátrio às pessoas cuja identidade de gênero não corresponde ao seu sexo biológico.

Contemporaneamente, há uma preocupação das legislações nacionais em se combater a violência contra mulheres e proteger sua integridade física e psicológica. No entanto, a própria proteção atribuída às mulheres é pensada a partir de uma lógica masculinista, produzida por homens para punir homens e, assim, acaba “vitimizado a mulher com políticas estatais paternalistas de assistência à agredida; isto é, tem-se buscado soluções masculinas para um problema criado justamente pela dominação masculina”, nas palavras de Clara Maria Roman Borges e Guilherme Brenner Lucchesi.<sup>51</sup> “Nesse sistema, a mulher é envolvida pelo autoritarismo rígido, intolerante, pouco dado a mudanças, a partir do qual se delinea a imagem feminina”.<sup>52</sup> É o regime da dominação-exploração das mulheres pelos homens, baseado no controle e no medo.<sup>53</sup> Na visão de Borges e Lucchesi, “a dominação da mulher ocorreria, neste sentido, com a disseminação desta ideologia que a objetifica e a silencia, tornando-a dependente passiva e sem capacidade de se autodeterminar.”<sup>54</sup>

50 *Resolução n. 12/16 do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoções dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais*. Disponível em: [https://www.ufpe.br/progepe/images/progepe/portarias/RESOLU%C3%87%C3%95ES\\_12\\_E\\_16\\_DIARIO\\_OFICIAL\\_DA\\_UNIAO\\_MAR%C3%87O\\_2015.pdf](https://www.ufpe.br/progepe/images/progepe/portarias/RESOLU%C3%87%C3%95ES_12_E_16_DIARIO_OFICIAL_DA_UNIAO_MAR%C3%87O_2015.pdf). Acesso em: 07 jan. 2017.

51 BORGES, Clara Maria Roman; LUCCHESI, Guilherme Brenner. O machismo no banco dos réus: uma análise feminista crítica da política criminal brasileira de combate à violência contra a mulher. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, vol. 60, n. 3, set./dez. 2015, p. 217-247. p. 218.

52 CORRÊA-PINTO, Maria Conceição. *A Dimensão Política da Mulher*. São Paulo: Edições Paulinas, 1992. p. 50.

53 SAFFIOTTI, Heleieth. *Gênero, patriarcado e violência*. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular / Fundação Perseu Abramo, 2015. p. 47 e p. 129.

54 BORGES, Clara Maria Roman; LUCCHESI, Guilherme Brenner. O machismo no banco dos réus: uma análise feminista crítica da política criminal brasileira de combate à violência contra a mulher. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, vol. 60, n. 3, set./dez. 2015, p. 217-247. p. 226.

A Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/06) é pensada, nesse contexto, para proteção de mulheres vítimas de violência doméstica no Brasil. Com foco na proteção das pessoas em ambiente familiar, a lei invoca a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Em seu art. 2º, a lei dispõe que “toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social”. Mais além, no art. 5º da mesma legislação, tem-se a abertura à aplicação da lei a transexuais, uma vez que este dispositivo expressamente considera, para os efeitos da lei, “violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”. Assim, a Lei Maria da Penha se abre à proteção do “gênero mulher”, para além de aspectos biológicos, e podendo, portanto, servir à proteção de mulheres *trans*.

No entanto, o feminismo a partir da década de 1990 passou a pensar as relações de gênero não apenas em uma perspectiva patriarcal e relativa a biologicismos. Com a problematização do conceito de gênero, que passa a ser visto enquanto construção social, nas relações entre homens e mulheres. Até mesmo o conceito de sexo foi questionado e revisto, também sob a óptica de construção social, “fruto das relações de poder e das práticas que o vinculam ao gênero por repetições discursivas e que estabelecem o padrão normalizador para a materialidade dos sujeitos homem/mulher heterossexuais”.<sup>55</sup>

Para que a lei expressamente invoque a mesma proteção a transexuais e travestis, tramita o Projeto de Lei n. 8032/2014, de autoria da deputada Jandira Feghalli (PCdoB/RJ). O projeto já obteve parecer pela aprovação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), emitido pela relatora, deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO). Aguarda, ainda, a manifestação da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Entretanto, ainda que sua ementa fale em ampliação da aplicação da Lei n. 11.340/06 para transexuais e transgêneros, entende-se que o projeto viria apenas a exteriorizar de maneira inequívoca aplicação já passível da legislação. Mulheres *trans* são do gênero feminino e, com isso, já estão sob o rol de proteção da Lei Maria da Penha.

Já existem decisões que aplicaram a Lei n. 11.340/06 para a proteção de transexuais. O Conflito de Jurisdição n. 2009.006461-6, de Florianópolis, tendo como relator o desembargador Roberto Lucas Pacheco (Tribunal de Justiça de Santa Catarina). Segundo o relator, a vítima apresentava quadro de “hermafroditismo” (atualmente definido como “intersexualidade”, quando a pessoa tem ambos os órgãos reprodutores) e, embora tivesse registro como

55 BORGES, Clara Maria Roman; LUCCHESI, Guilherme Brenner. O machismo no banco dos réus: uma análise feminista crítica da política criminal brasileira de combate à violência contra a mulher. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, vol. 60, n. 3, set./dez. 2015, p. 217-247. p. 228.

homem, sua identidade de gênero era de mulher e já havia feito cirurgia de redesignação de sexo, além de já ter, na data do julgamento, havido feito pedido de mudança de nome social. Assim, compreendeu o julgador que o Juizado de Violência Doméstica seria a instância competente para julgar as agressões contra a vítima. A decisão foi unânime.

A 9ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça de São Paulo conferiu, em 2015, medidas previstas na Lei Maria da Penha em favor de uma transexual ameaçada pelo ex-companheiro. A vítima informou que manteve relacionamento amoroso por cerca de um ano com o homem que, com o fim da relação, passou a ofendê-la e ameaçá-la. A transexual então registrou boletim de ocorrência e pediu medidas protetivas. O pedido foi negado pelo juiz de primeiro grau, sob justificativa de que a vítima pertencia biologicamente ao sexo masculino, fora do campo de ação da Lei Maria da Penha. Na segunda instância, em julgamento de mandado de segurança, a desembargadora Ely Amioka, relatora do caso, considerou que a lei deve ser interpretada de forma ampla, sem ferir o princípio da dignidade da pessoa humana, abarcando tanto sexo quanto gênero e levando em consideração a construção social de cada indivíduo. “É, portanto, na condição de mulher, ex-namorada, que a impetrante vem sendo ameaçada pelo homem inconformado com o término da relação. Sofreu violência doméstica e familiar, cometida pelo então namorado, de modo que a aplicação das normas da Lei Maria da Penha se fazem necessárias no caso em tela, porquanto comprovada sua condição de vulnerabilidade no relacionamento amoroso”, acrescentou Amioka. Além da relatora, o julgamento teve participação dos desembargadores Sérgio Coelho e Roberto Solimene. A decisão foi por maioria de votos.<sup>56</sup>

O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro divulgou, em junho de 2016, que o juiz Alberto Fraga, do I Juizado Especial Criminal e de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher da comarca de Nilópolis, concedeu a uma pessoa transexual o direito de ter medidas protetivas garantidas pela lei.<sup>57</sup> Entendeu o magistrado que a questão “se refere ao sentimento da pessoa em relação aos seus aspectos corporais e a outras características de gênero, sendo uma construção social, relacionada à lógica de pensamento, emoções e representação da subjetividade íntima de cada pessoa. Com relação ao transexual, tem-se que esse possui uma necessidade íntima de adequação ao gênero com o qual se identifica psicologicamente, tanto física quanto socialmente”. A vítima deveria, em sua visão, ser tratada como pessoa do gênero feminino, sendo que procedimentos cirúrgicos ou alterações registras não deveriam ser determinantes para o devido tratamento. Ainda, entendeu que seria imprescindível a livre escolha do indivíduo quanto à sua identidade de gênero, que deveria ser amplamente respeitada para o pleno desenvolvimento da personalidade humana.<sup>58</sup>

56 AGÊNCIA BRASIL. *Tribunal determina que Lei Maria da Penha seja aplicada em caso de transexual*. Disponível em: <<http://www.abc.com.br/noticias/2015/10/tribunal-determina-que-lei-maria-da-penha-seja-aplicada-em-caso-de-transexual>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

57 Os nomes da vítima e do agressor estão protegidos pela justiça.

58 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Juiz aplica Lei Maria da Penha em favor de transexual*. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/web/guest/home/-/noticias/visualizar/34905>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

O Acre teve julgamento semelhante também em 2016. O Juízo da Vara de Proteção à Mulher de Rio Branco impôs medida protetiva prevista na Lei Maria da Penha em favor de uma transexual vítima de violência doméstica. A decisão, do juiz Dannel Bomfim, considerou que o sexo biológico de nascimento (masculino) não impede que a vítima, cuja identidade sexual é feminina, seja reconhecida como mulher, sendo ela, assim, “sujeito de proteção da Lei Maria da Penha”. O magistrado destacou que “transexuais são vítimas de preconceito, intolerância e violência durante toda sua vida e em todos os círculos sociais, inclusive dentre das suas famílias, em razão de sua sexualidade”, sendo papel do Judiciário assegurar a proteção efetiva e a “coexistência pacífica das diferenças e os direitos das minorias de modo a proporcionar o máximo de igualdade entre os indivíduos”. Para Bomfim, não apenas os direitos fundamentais, a igualdade e a dignidade humana dão concretude à essa decisão, mas também os tratados internacionais ratificados pelo Brasil.<sup>59</sup>

A Lei do Femicídio (Lei n. 13.104/15), por sua vez, alterou o código penal para incluir mais uma modalidade de homicídio qualificado: quando crime for praticado contra a mulher por razões da condição de sexo feminino. A lei é binária na percepção de masculino e feminino, além de não mencionar gênero em momento algum. Trata apenas de questões relacionadas aos aspectos biológicos do “ser mulher”, o que inclui na zona de proteção apenas mulheres cisgênero e exclui a aplicação às mulheres *trans*, pois estas não são do sexo feminino (a não ser que tenham realizado cirurgia de redesignação de sexo, mas ainda assim haveria dúvidas quanto à possibilidade de uma eventual aplicação).

O Ministério Público de São Paulo ofereceu, em 2016, denúncia por crime de feminicídio de uma transexual. Michele foi morta a facadas por Luiz Henrique Marcondes dos Santos, seu parceiro na época, em São Paulo, em fevereiro do mesmo ano. Foi a primeira vez que uma transexual foi considerada vítima de feminicídio em uma ação no Brasil.<sup>60</sup> A denúncia dá concretude à disposição do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE) sobre a aplicação da Lei Maria da Penha em casos de agressões a mulheres transexuais e travestis, independentemente de cirurgia, alteração do nome ou sexo no documento civil.<sup>61</sup>

Apesar dos esforços não apenas em tutelar a integridade física das mulheres cis, como também em incluir nessa proteção as transexuais, transgêneros e travestis, é necessário observar que as respostas dadas pelo Estado se limitam, em geral, ao combate tímido de fatores geradores da violência, à assistência das vítimas e à criminalização do ofensor. Essa criminalização é a resposta imediata, mas não dá conta de reduzir a violência a longo prazo. “Porém, é preciso notar que nenhuma das políticas estatais seria capaz de pôr fim às práticas de poder que estabelecem uma normalização das relações entre homens e mulheres a partir

59 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE. *Decisão inédita assegura medida protetiva de urgência a transexual vítima de violência doméstica*. Disponível em: <<http://www.tjac.jus.br/noticias/decisao-inedita-assegura-medida-protetiva-de-urgencia-a-transexual-vitima-de-violencia-domestica/>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

60 AGÊNCIA BRASIL. *Ministério Público de São Paulo denuncia feminicídio de mulher transexual*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-10/ministerio-publico-de-sp-denuncia-feminicidio-de-mulher-transexual>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

61 MIGALHAS. *Lei Maria da Penha Completa 10 anos*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17-MI243287,41046-Lei+Maria+da+Penha+completa+10+anos>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

de um discurso da superioridade masculina e da permissividade em relação à violência.” Ainda, a noção de gênero evidencia diferenças entre o aspecto biológico e o social, sendo que feminino e masculino se constroem nas relações sociais de poder entre homens e mulheres e, com isso, a violência contra a mulher seria proveniente de tais diferenças sociais, reproduzidas nas relações desde a infância. “Deste modo, o maniqueísmo de dois gêneros, fundado na heteronormalização que não admite um terceiro ou quarto, abriria espaço à constituição de um discurso e de práticas de poder que estabelecem símbolos para o masculino dominante e o feminino frágil de acordo com o contexto social analisado, verificando-se muitas vezes uma condescendência em relação à violência direcionada à manutenção desta ordem.”<sup>62</sup>

As legislações foram responsáveis por dar visibilidade à violência sofrida pela mulher e, nesse sentido, representam inclusive conquistas feministas na luta pela igualdade de gênero, mas não conseguiu estabelecer mudanças culturais. A utilização do direito penal, notadamente viril, violento e elaborado por homens, no combate à violência contra a mulher pode soar eficiente de pronto, na medida em que isola o agressor do seu convívio social e evita a continuidade da violência. Simultaneamente, essas medidas não dão conta de modificar a cultura machista das estruturas sociais objetivas e cognitivas. Com isso, “colocar o machismo no banco dos réus não diminui as agressões por razões de gênero”.<sup>63</sup>

Assim, pode-se notar que a ampliação da aplicação das legislações de proteção à mulher às transexuais não muda a cultura de estigmatização e violência contra esse grupo social. De fato, há um avanço em se reconhecer que se trata de um grupo vulnerável, em situação de violência, que necessita de uma atenção especial do Estado no que diz respeito à sua proteção e dignidade. A questão está em, ao mesmo tempo, reconhecer que o direito penal não dá conta de coibir a violência contra as pessoas *trans*, pois ele é, em geral, posterior ao fato e reativo às condutas violentas. Ademais, considerando-se a situação social das mulheres transexuais e transgêneros, o próprio acesso à justiça é prejudicado. Fora do mercado de trabalho e com condições ainda muito precárias, os dados da Associação Nacional de Travestis e Transexuais (Antra) mostram que 90% das *trans* estão se prostituindo no Brasil.<sup>64</sup> A pobreza acompanha o grupo e a expectativa de vida gira em torno dos 30 anos. O Brasil é, além disso, o país que mais mata transexuais no mundo.<sup>65</sup>

62 BORGES, Clara Maria Roman; LUCCHESI, Guilherme Brenner. O machismo no banco dos réus: uma análise feminista crítica da política criminal brasileira de combate à violência contra a mulher. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, vol. 60, n. 3, set./dez. 2015, p. 217-247. p. 228-229.

63 BORGES, Clara Maria Roman; LUCCHESI, Guilherme Brenner. O machismo no banco dos réus: uma análise feminista crítica da política criminal brasileira de combate à violência contra a mulher. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, vol. 60, n. 3, set./dez. 2015, p. 231-232 e p. 242.

64 CENTRO DE ESTUDOS DAS RELAÇÕES DE TRABALHO E DESIGUALDADES (CEERT). *No mundo do trabalho, travestis e transexuais permanecem excluídas*. Disponível em: <http://www.ceert.org.br/noticias/direitos-humanos/7155/no-mundo-do-trabalho-travestis-e-transexuais-permanecem-excluidas>. Acesso em: 07 jan. 2017.

65 AGÊNCIA BRASIL. *Com 600 mortes em seis anos, Brasil é o que mais mata travestis e transexuais*. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-11/com-600-mortes-em-seis-anos-brasil-e-o-que-mais-mata-travestis-e>; AGÊNCIA PATRÍCIA GALVÃO. *Brasil concentra mais da metade dos assassinatos de LGBTs no continente segundo OEA*. Disponível em: [http://agenciapatriciagalvao.org.br/lgbt/\\_brasil-concentra-mais-da-metade-dos-assassinatos-de-lgbts-continente-segundo-oea/](http://agenciapatriciagalvao.org.br/lgbt/_brasil-concentra-mais-da-metade-dos-assassinatos-de-lgbts-continente-segundo-oea/). Acesso em: 07 jan. 2017.

A ideia de proteção da integridade física e psicológica para as pessoas *trans* passa antes de mais nada pela possibilidade de viver em sociedade. Assumindo o papel social feminino, estão sujeitas a violências simbólicas e físicas correspondentes às construções sociais de feminino e masculino, às dominações e submissões. Para além disso, estão invisibilizadas e marginalizadas. Desse modo, o reconhecimento da possibilidade em se aplicar a Lei Maria da Penha e a Lei do Feminicídio operam, ainda que com problemas, para dar voz e visibilidade a essas pessoas. Por mais que não seja suficiente para diminuir a violência ou mudar culturalmente, a extensão da aplicação legislativa às pessoas *trans* ao menos põe essa situação à luz, rumo a uma almejada igualdade social.

## **6. Retrocessos práticos para a transcidadania no Brasil – as mudanças no Plano Nacional de Educação**

A transcidadania, em um sentido de garantia e acesso a direitos, passa por uma situação paradoxal no Brasil. Ao mesmo tempo em que se tem a ação em trâmite no Supremo Tribunal Federal visando garantir um mínimo de dignidade com o acesso aos banheiros relativos ao gênero, assim como a possibilidade de uso do nome social já aceita em várias esferas sociais, tem-se retrocessos no ponto de vista legislativo, sendo alguns deles as propostas de alteração ao Plano Nacional de Educação.

O currículo escolar brasileiro é orientado pelo chamado Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n. 13.005/14, que vigora desde 2014 e traz as diretrizes, estratégias e metas para o ensino no país para os próximos dez anos. As metas envolvem alunos e educadores e são projetadas ao futuro, especialmente no que diz respeito à melhoria da qualidade e universalização do ensino, inclusive tratando da redução de desigualdades. No entanto, tramitam no Congresso Nacional diversos projetos de lei que objetivam interferir diretamente nos conteúdos abordados nas salas de aula, evitando o que denominam como “doutrinação política e ideológica” dos alunos. Na esteira dos debates sobre gênero e sexualidade, presentes nas elaborações dos Planos Municipais de Educação, alguns dos projetos também propõem coibir o ensino daquilo que chamam de “ideologia de gênero” e outras formas de “ameaças à família” nas escolas brasileiras. O avanço do conservadorismo e a ignorância quanto à temática de gênero é manifesto a partir desses projetos.

O Projeto de Lei n. 2731/2015, em discussão no Congresso Nacional, tem como escopo alterar o Plano Nacional de Educação (PNE), vedando a discussão de gênero nas escolas. O tema não é mencionado entre as metas de educação brasileiras, mas tampouco existe proibição para que seja tratado em sala de aula. De autoria do deputado federal Eros Biondini (PTB-MG) – que tem ligação com a Igreja Católica (com o canal de televisão Canção Nova) –, o projeto também prevê pena de prisão para os professores que desrespeitarem a determinação. Note-se que o Plano Nacional de Educação tem como objetivo determinar diretrizes, metas e estratégias para a política educacional em um período de dez anos (com início em 2014). O primeiro grupo são metas estruturantes para a garantia do direito a educação básica

com qualidade, e que assim promovam a garantia do acesso, à universalização do ensino obrigatório, e à ampliação das oportunidades educacionais; o segundo grupo de metas diz respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, encardados pelo PNE como caminhos imprescindíveis para a equidade; o terceiro bloco de metas diz respeito à valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as demais metas sejam atingidas; e o quarto grupo de metas refere-se ao ensino superior.<sup>66</sup>

Não parece, portanto, compatível com os objetivos do PNE a exclusão da discussão sobre gênero, uma vez que versa sobre igualdade e inclusão não apenas de mulheres, mas de todos aqueles que não se definem, em sua identidade e sexualidade, a partir de padrões preestabelecidos do que “homem” e “mulher” devem ser, ou seja, a partir de estereótipos. Ainda assim, Biondini defende a inclusão do trecho no artigo 2º do PNE: “É proibida a utilização de qualquer tipo de ideologia na educação nacional, em especial o uso da ideologia de gênero, orientação sexual, identidade de gênero e seus derivados, sob qualquer pretexto”. Os professores que não atenderem a esse dispositivo estarão sujeitos às mesmas penas previstas no artigo 232 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que prevê prisão de 6 meses a 2 anos para aqueles que submeterem “criança ou adolescente sob sua autoridade, guarda ou vigilância a vexame ou constrangimento”.

Outro projeto de mesmo cunho conservador é de autoria do deputado Erivelton Santana (PSC-BA), o PL 7180/2014. Este tem a finalidade de alterar a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), para proibir o ensino daquilo que chama de “ideologia de gênero”. Segundo o parlamentar, a proposta busca assegurar o “respeito às convicções do aluno, de seus pais e responsáveis, tendo os valores de ordem familiar precedência sobre a educação escolar nos aspectos relacionados à educação moral, sexual e religiosa, [ficando] vedada a transversalidade ou técnicas subliminares no ensino desses temas”.

Os casos citados são apenas dois dos projetos de lei que tramitam na Câmara dos Deputados, inspirados pelo movimento Escola Sem Partido, criado em 2004 com o objetivo de combater o que considera um processo de “doutrinação ideológica” dentro das escolas do ensino básico. Partem do pressuposto de que os estudantes são a parte mais vulnerável do processo educacional. Dessa forma, a educação tem que prezar pelo princípio da “neutralidade política e ideológica” e os professores não podem “doutrinar” os alunos – em uma perspectiva de que, caso tratem de temas relacionados a gênero e sexualidade, estariam induzindo crianças a terem comportamentos diferentes dos que elas teriam naturalmente.

O projeto 867/2015, de autoria do deputado federal Izalci Lucas Ferreira (PSDB-DF), determina que os professores entreguem aos pais ou responsáveis um material sobre o conteúdo que ministrarão nas aulas, para que os pais possam adequar aos seus “valores morais” a educação recebida pelos filhos. “São vedadas, em sala de aula, a prática da doutrinação política ideológica, bem como a veiculação de conteúdos ou a realização de atividades que possam estar em conflito com as convicções religiosas ou morais dos estudantes”, detalha o documento.

---

66 Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

As Câmaras Legislativas Municipais de diversas capitais do país também se voltaram à adoção de medidas legais que vedassem a possibilidade de se falar em gênero nas escolas (nesse caso, desde o ensino básico, que é competência do município). A onda conservadora tenta, através da via legislativa, afastar temas como esse do currículo escolar sob o pretexto de que falar de gênero significa abrir margem para que mais crianças e jovens descubram o que os autores dos projetos entendem como “desvios” na manifestação de sua sexualidade e identidade de gênero, o que ofenderia os valores da “família tradicional”.

Os Planos de Educação de oito estados brasileiros, após sofrerem pressão de grupos religiosos, acabaram por retirar temáticas de gênero, diversidade e orientação sexual. O que se percebe, portanto, é que a onda conservadora presente nos legislativos, tanto no federal quanto nos estaduais, não está preocupada com a garantia de direitos a transexuais, assim como não está preocupada que crianças compreendam as diferenças entre orientação sexual e de gênero, tratando a tudo como temas “proibidos” e “inapropriados” ao ambiente escolar. A escola produz diferenças, distinções, desigualdades. Ela exerce ações distintivas, separando sujeitos nas suas diferenças; a escola classifica, ordena, hierarquiza. Como outros espaços sociais, a escola é igualmente generificada, marcada pelos papéis que cada um dos gêneros “socialmente” desempenha (ou deve desempenhar).

Meyer destaca a articulação intrínseca existente entre gênero e educação, uma vez que, no processo educativo – e para além do ambiente familiar e escolar – o sujeito é transformado em homem ou em mulher, no âmbito das sociedades e grupos a que pertence. Os processos educativos acabam envolvendo, no que diz respeito ao enquadramento dos jovens nos “moldes” de homem e mulher, “estratégias sutis e refinadas de naturalização que precisam ser reconhecidas e problematizadas”.<sup>67</sup> Essa fabricação dos sujeitos é muito sutil, quase imperceptível. Desde a separação de meninos e meninas na escola em filas ou brincadeiras, até a “aceitação tácita” da existência de cores ou brinquedos “de menina” ou “de menino” evidenciam pequenas sutilezas das diferenças entre gêneros desde a infância (exemplo: meninas devem usar rosa, ser delicadas e brincar de boneca; meninos devem usar azul, ser corajosos e brincar de bola ou de carro).

No que se refere especificamente ao currículo escolar e às práticas educacionais, há uma noção singular de gênero sustentada, na visão de Guacira Louro. Ainda que se admita a existência de diferentes formas de viver gênero e sexualidade, seria consenso que a instituição escolar tem a obrigação de nortear suas ações por um padrão: a heterossexualidade, que seria o modo adequado, legítimo, normal de masculinidade e de feminilidade, a única forma sadia e normal de sexualidade.<sup>68</sup> Quanto à linguagem, é notável que ela não apenas expressa relações, poderes, lugares, ela os institui, produz e pretende fixar diferenças, além

---

67 MEYER, Dagmar Estermann. Gênero e Educação: teoria e política. In: LOURO, Guacira Lopes; FELIPE, Jane; GOELLNER, Silvana Vilodre. (Org). *Corpo, gênero e sexualidade: um debate contemporâneo*. p. 11-29. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p.18.

68 LOURO, Guacira Lopes. Currículo, gênero e sexualidade: o “normal”, o “diferente e o “excêntrico”. In: LOURO, Guacira Lopes; FELIPE, Jane; GOELLNER, Silvana Vilodre. (Org) *Corpo, gênero e sexualidade: um debate contemporâneo*. p. 43-53. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 45-46.

de veiculá-las. É a instituição das distinções e das desigualdades, sendo o campo mais eficaz e persistente nesse sentido.<sup>69</sup>

Relacionando-se a linguagem com o mencionado Plano Nacional de Educação, não se trata apenas de controlar o conteúdo lecionado em sala de aula, mas de excluir em absoluto a possibilidade de se falar de temas como gênero e sexualidade. O controle da linguagem está não só na forma de falar, mas no próprio conteúdo de fala. Isso para além dos problemas relacionados à perpetuação das diferenças e desigualdades de gênero, considerando meninos e meninas (estas em uma posição de submissão/inferiorização), mas também considerando as crianças que fogem dos padrões de masculinidade e feminilidade. A manutenção das noções fixas de menino enquanto masculinidade, coragem, força, atletismo, e de meninas enquanto feminilidade, delicadeza, fragilidade, medo, acaba por impor a todas as crianças um padrão estático e excluyente, que inviabiliza que meninos e meninas possam exercer suas identidades/individualidades em sua plenitude. Ademais, provoca a noção de que o desvio do “padrão” é equivocado, uma patologia que deve ser combatida.

Guacira Lopes Louro, tratando desses problemas que as meninas sofrem na escola com relação à sua inferiorização em relação aos meninos, destaca que é impossível esquecer que uma das primeiras aprendizagens das meninas na escola consiste na generalização do masculino (como universal), devendo sentir-se incluída quando a professora se refira à classe como “os alunos”. Ela, menina, está sendo escondida na fala. No entanto, há, uma “normalização” da mensagem de que o masculino é o plural.<sup>70</sup>

Homossexuais (e a própria homossexualidade) são outro grupo que tem sua identidade negada no sistema de ensino. Evitar tratar dessas pessoas tem como objetivo evitar que os demais alunos, vistos como “normais”, possam conhecê-los e desejá-los. A fuga à norma não deveria ser celebrada, mas sim negada. Segundo Meyer, “o próprio fato de existirem dias especiais – que as escolas se empenham em comemorar – como o dia internacional da mulher, ou do índio, ou do orgulho gay ou da Aids indica o caráter da diferença. Os ‘normais’ não precisam de dias especiais para serem lembrados...”<sup>71</sup> Guacira Louro fala sobre essas “datas comemorativas”, que seriam, em sua visão, meros momentos de contemplação do “diferente”, analisando as “contribuições” desses grupos à sociedade, sem, contudo, perturbar o curto “normal” dos cursos ou abalar o “cânon oficial”. O que se reforça é a diferença, a estranheza e a marginalidade. Vale dizer, o homem heterossexual e branco não tem um “espaço reservado”, mesmo porque a ele pertence o todo, e tampouco se abala com a presença dos grupos minoritários, desde que de modo efêmero e secundário.<sup>72</sup>

69 LOURO, Guacira Lopes. *Gênero, Sexualidade e Educação: uma perspectiva pós-estruturalista*. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 69.

70 LOURO, Guacira Lopes. *Gênero, Sexualidade e Educação: uma perspectiva pós-estruturalista*. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 70.

71 LOURO, Guacira Lopes. *Gênero, Sexualidade e Educação: uma perspectiva pós-estruturalista*. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 72.

72 LOURO, Guacira Lopes. Currículo, gênero e sexualidade: o “normal”, o “diferente e o “excêntrico”. In: LOURO, Guacira Lopes; FELIPE, Jane; GOELLNER, Silvana Vilodre. (Org) *Corpo, gênero e sexualidade: um debate contemporâneo*. p. 43-53. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 47.

No Plano Nacional de Educação, com a exclusão da chamada “ideologia de gênero” (um termo preconceituoso per se) e com o chamado “escola sem partido”, a intenção é justamente a de manter alunos, jovens e crianças, na ignorância, de modo que os valores e comportamentos tidos como bons e confiáveis (aqueles que não fogem à norma da heterossexualidade) sigam sendo a norma. Com esse afastamento, o que se tem é a negação, o ocultamento e a ridicularização dessas crianças que não estão no “padrão” de meninos e meninas esperado e promovido pela escola.

“A negação dos/as homossexuais no espaço legitimado da sala de aula acaba por confina-los às “gozações” e aos “insultos” dos recreios e dos jogos, fazendo com que, deste modo, jovens gays e lésbicas possam se reconhecer como desviantes indesejados ou ridículos”, como bem destaca Louro.<sup>73</sup> Note-se, portanto, que as consequências do Plano Nacional de Educação nos termos como este foi concebido são, potencialmente, de ainda mais exclusão de jovens “diferentes”, de uma impossibilidade/dificuldade de autoaceitação desses jovens em razão de sua inocência/ignorância com relação à sua sexualidade e identidade de gênero, em razão da falta de contato com o diferente dentro do ambiente escolar. A abjeção desses seres gera a sua exclusão do espaço, o não pertencimento.

Projetos de lei como os analisados afastam o país de uma educação emancipatória. Observando-se a Alemanha, por exemplo, é possível perceber o retrocesso a que caminha o Brasil. No país europeu, não apenas é permitido aos pais registrar os filhos sem determinar previamente seu gênero<sup>74</sup>, como também a homossexualidade é trabalhada no ensino básico, a partir de livros paradidáticos, que contam histórias cotidianas de famílias que aprendem a conviver com a sexualidade de seus membros, de modo a garantir que as crianças tenham contato com ela, entendam e aprendam a aceitar o diferente.<sup>75</sup>

A impossibilidade de tratar de temas de gênero não gera senão mais exclusão do “diferente” e das “mulheres” (tendo em vista que o “masculino” é o “padrão” e dominante). Considerando-se, como exposto, que gênero é uma construção social, vedar o tema na escola expõe os diferentes ao ridículo, ao intolerável, ao mesmo tempo em que procura impor um “padrão” daquilo que seria tido como o “certo”, qual seja, a cis-heteronormatividade.

Simone de Beauvoir, em sua obra *O Segundo Sexo*, afirma que não se nasce mulher, mas sim que as pessoas se tornam mulheres. Segundo a autora, “nenhum destino biológico, psíquico, econômico define a forma que a fêmea humana assume no seio da sociedade; é o conjunto da civilização que elabora esse produto intermediário entre o macho e o castrado que qualificam de feminino.” O corpo é, na infância, a irradiação de uma subjetividade, um instru-

73 LOURO, Guacira Lopes. *Gênero, Sexualidade e Educação: uma perspectiva pós-estruturalista*. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 72.

74 *Alemanha cria ‘terceiro gênero’ para registro de recém-nascidos*. Além de masculino e feminino, crianças hermafroditas podem ser declaradas ‘indefinidas’. 20.08.2013. BBC. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/08/alemanha-cria-terceiro-genero-para-registro-de-recem-nascidos.html>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

75 *Alemanha explica a homossexualidade para crianças*. O jeito que os alemães encontraram para explicar a homossexualidade para crianças. 03.12.2013. Redação Pragmatismo Político. Disponível em: <<http://www.pragmatismopolitico.com.br/2013/12/cartilha-homossexual-alemanha.html>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

mento de compreensão do mundo, não diferenciado entre meninos e meninas. Beauvoir identifica que “é através dos olhos, das mãos e não das partes sexuais que apreendem o universo.”<sup>76</sup>

Ainda que Beauvoir não faça parte de um pós-estruturalismo, é notável a sua tentativa em ver gênero como algo além de biologicismos. Meyer completa, nesse sentido, que assim como as “fêmeas” não nascem “mulheres”, os “machos” tampouco nascem “homens”. Muito mais que um aspecto morfológico, o gênero é o resultado de processos, estratégias, práticas sociais e culturais que educam e produzem os indivíduos. Essa análise é, segundo a autora, fundamental se o que se almeja é “investir em possibilidades de propor intervenções que permitam modificar, minimamente, as relações de poder de gênero vigentes na sociedade em que vivemos”.<sup>77</sup>

Há ainda um outro ponto essencial. Para além de possíveis mudanças retrógradas e conservadoras no PNE, há que se levar em conta que o programa não proíbe tratar de gênero no momento, mas tampouco incentiva ou valoriza que o gênero seja devidamente tratado nas escolas. O que se tem é um cenário de tolerância. E quanto à tolerância, ela não é sinônimo de avanço, mas sim se liga “à condescendência, à permissão, à indulgência – atitudes que são exercidas, quase sempre, por aquele ou aquela que se percebe superior”. Tolerância quanto ao ensino de gênero nas escolas não é, desse modo, sinônimo de qualquer avanço, mas sim de estagnação.

Guacira Lopes Louro destaca que muitas vezes os próprios professores escolhem não tratar de temas de gênero e sexualidade sob o pretexto de não terem “problemas” com eles ou de que seriam assuntos para a família, como se deixar de tratar do assunto fosse excluí-lo da escola. No entanto, a autora vê como indispensável que se reconheça que a escola “não apenas reproduz ou reflete as concepções de gênero e sexualidade que circulam na sociedade, mas que ela própria as produz”. A presença da temática na escola independe da intenção ou dos discursos, das disciplinas ou da inclusão do tema no currículo. “A sexualidade está na escola porque ela faz parte dos sujeitos, ela não é algo que possa ser desligado ou algo do qual alguém possa se ‘despir’.”<sup>78</sup>

Assim, mesmo que as alterações no PNE sejam aprovadas, a sexualidade e o gênero não sairão das escolas, pois eles estão intrínsecos em cada pessoa. Crianças e jovens continuarão a viver, experimentar e se descobrir, fazendo vir à tona temas como esses a todo momento, mesmo que “oficialmente proibidos”. As propostas são conservadoras e pretendem manter o “padrão” de representação oficial. “Não há dúvidas de que o que está sendo proposto, objetiva e explicitamente, pela instituição escolar, é a constituição de sujeitos masculinos e femininos heterossexuais nos padrões da sociedade em que a escola se inscreve.”

76 BEAUVOIR, Simone. *O Segundo Sexo. II. A experiência vivida*. Tradução de Sérgio Millet. 2. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967.

77 MEYER, Dagmar Estermann. Gênero e Educação: teoria e política. In: LOURO, Guacira Lopes; FELIPE, Jane; GOELLNER, Silvana Vilodre. (Org) *Corpo, gênero e sexualidade: um debate contemporâneo*. p. 11-29. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 20.

78 LOURO, Guacira Lopes. *Gênero, Sexualidade e Educação: uma perspectiva pós-estruturalista*. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 84-85.

Disso se pode extrair o pensamento de que, fossem realmente naturais a heterossexualidade e a cisnormatividade, e tão ilegítimas a homossexualidade e a transexualidade, por que razão se tem tanto empenho em garantir aquelas primeira e coibir estas?<sup>79</sup>

Projetos como os abordados acima são de conteúdo conservador e representam grande retrocesso em um espaço que já é marcado pelo binarismo nas representações de gênero, por um padrão de heterossexualidade e por representações em geral fixas de família, etnia, classe social. Assim, se faz necessária uma mudança que garanta que o “diferente” não siga sendo o abjeto excluído, que não mais se tenha datas “comemorativas” em que esses sujeitos são colocados sob um holofote, analisados, vistos em todas as suas particularidades e acentuadas as suas diferenças para então serem novamente deixados à marginalidade. Louro defende “práticas que desestabilizem e desconstruam a naturalidade, a universalidade e a unidade do centro e que reafirmem o caráter construído, movente e plural de todas as posições”.<sup>80</sup> A resistência e a permanente tentativa de abertura do sistema de ensino ao plural e às diversas possibilidades de ser dos sujeitos é necessária, para assim se alcançar um ensino verdadeiramente emancipatório e inclusivo.

## 7. Conclusão

A exclusão social estabelece uma forma de hierarquia entre os sujeitos e aqueles que não condizem com a “normalidade” ficam à margem das relações sociais. O direito a ser diferente e encontrar sua própria essência nessa prerrogativa é fundamental à dignidade das pessoas *trans*. Há uma dificuldade em se incluir adequadamente as pessoas *trans* no seio social de modo a poderem plenamente gozar dos mesmos direitos e igualdades. Na teorização de Ronald Dworkin, o caráter igualitário de uma sociedade é a sua virtude soberana, que só pode existir em uma sociedade democrática e com amplas liberdades individuais dos cidadãos.<sup>81</sup> Diante da impossibilidade de executar simples tarefas, como ser reconhecido por um nome correspondente ao seu gênero, preencher um formulário, ou mesmo utilizar um banheiro, ou quando estas tarefas se impõem tão custosas que a própria dignidade dos sujeitos é abalada, não há igualdade social.

Dworkin fala na possibilidade de remediar as injustiças distributivas, que seriam as responsáveis por grande parte das desigualdades políticas no contexto social.<sup>82</sup> A falta de inclusão de transexuais no mercado de trabalho, a sua exclusão e marginalização, a consequente alta desse grupo em trabalhos informais e, notadamente, na prostituição, esclarecem alguns aspectos da exclusão social desse grupo minoritário, mas apenas no que diz

79 LOURO, Guacira Lopes. *Gênero, Sexualidade e Educação: uma perspectiva pós-estruturalista*. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 85.

80 LOURO, Guacira Lopes. Currículo, gênero e sexualidade: o “normal”, o “diferente e o “excêntrico”. In: LOURO, Guacira Lopes; FELIPE, Jane; GOELLNER, Silvana Vilodre. (Org) *Corpo, gênero e sexualidade: um debate contemporâneo*. p. 43-53. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 53.

81 DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p., IX.

82 DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 274-84.

respeito a recursos. A exclusão social de pessoas *trans* ultrapassa aspectos financeiros. Quando até mesmo figuras conhecidas, como a cartunista transgênero Laerte, é impedida de usar o banheiro correspondente à sua identidade de gênero<sup>83</sup>, fica perceptível que a questão excede a desigualdade de recursos e adentra em um terreno de desigualdade na possibilidade de ser quem é. Não é uma falta de recursos que inviabiliza a plena igualdade de transexuais em relação às pessoas cis: é a fuga à “normalidade”, à binariedade de gênero e à heteronormatividade em uma sociedade conservadora como a brasileira.

Ocorreram avanços consideráveis no que diz respeito à autodeterminação dos sujeitos na definição do nome social. Não ter atrelado a si, necessariamente, um nome que representa a identidade com a qual se quer romper é, evidentemente, um passo em direção à dignidade. Ainda que sejam poucas as consequências do não cumprimento dessas disposições, há uma norma que impõe o direito das pessoas *trans* e, por si só, denota uma ampliação das possibilidades desse grupo. Há pretensos avanços na inclusão das mulheres transexuais e de travestis no rol de possíveis vítimas de feminicídio e de violência doméstica. No entanto, nesse aspecto, é necessário evidenciar que o direito penal dá uma resposta posterior às agressões e, com isso, não serve para prevenir a violência contra pessoas *trans*. Mudanças sociais e culturais não são, em geral, consequências exclusivas de uma legislação mais punitiva. São necessárias políticas públicas outras, de inclusão social e promoção de igualdade, assim como de conscientização sobre as diferenças de identidade de gênero e sexualidade, para gerar mais aceitação das pessoas em relação ao grupo minoritário.

Outro elemento atual de percepção das mulheres *trans* em posição de igualdade com as mulheres *cisgênero*. A decisão do Tribunal Superior Eleitoral, na consulta formulada pela senadora Fátima Bezerra (PT/RN) acerca da cota eleitoral foi um avanço para a igualdade. O Tribunal estabeleceu, além da possibilidade das mulheres *trans* integrarem a cota – que antes era cota por sexo e, depois da decisão, passa a ser cota por gênero – e também que o nome social poderá ser utilizado tanto nas eleições proporcionais quanto nas majoritárias. As mulheres *trans* não eram contadas na cota “para um dos sexos” – o eufemismo do legislador o impediu de escrever “cota para mulheres”, mas na prática se sabe que a cota assim funciona.

A atleta transexual Tiffany Abreu, primeira *trans* na Superliga feminina de vôlei no Brasil, despertou o debate acerca da igualdade no esporte. As reações foram diversas, desde o apoio de algumas colegas de profissão<sup>84</sup>, até a crítica pública de outras. A divergência sobre possíveis vantagens físicas de Tiffany sobre as demais em função da mudança de sexo gerou discursos de preconceito. No entanto, prevalece a sua permissão para jogar na liga e, mais

83 TERRA. *Transgênero, Laerte é impedido de usar banheiro feminino em SP*. Disponível em: <https://diversao.terra.com.br/gente/transgenero-laerte-e-impedido-de-usar-banheiro-feminino-em-sp,8847c8c2ed75a310Vgn-CLD200000bbccceb0aRCRD.html>. Acesso em: 07 jan. 2017.

84 As jogadoras da seleção brasileira Jaqueline, Taísa e Fabi manifestaram apoio a Tiffany (Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=E1YgdKMeLo4>. Acesso em: 19.03.2018; Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qC8XHmqcpVA>. Acesso em: 19.03.2018; Disponível em: <https://globoesporte.globo.com/sp/tem-esporte/volei/noticia/bi-olimpica-fabi-nao-ve-anormalidade-em-tiffany-forca-do-nivel-da-tandara.ghtml>. Acesso em: 19.03.2018.). Tandara, também jogadora da seleção, foi contrária à permanência de Tiffany na liga feminina (Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1Et-PFQCin0>. Acesso em: 19 mar. 2018.).

importante, a promessa do técnico da Seleção feminina de que, se ela estiver em condições, será convocada.<sup>85</sup> Cumpre destacar que o regulamento da Federação Internacional de Voleibol (FIVB), em acordo com o Comitê Olímpico Internacional (COI), permite a participação de transexuais em competições oficiais e não exige cirurgia de mudança de sexo. As mulheres *trans* precisam comprovar um nível de testosterona abaixo de 10 nanomols por litro de sangue para poder competir na categoria feminina, índice que deve ser mantido por pelo menos 12 meses consecutivos – e, depois de estreiar, é obrigada a passar por monitoramento frequente do nível de testosterona. Tiffany cumpre os requisitos; tendo concluído o processo de transição de gênero em 2015, registra em torno de 0,2 nanomol de testosterona por litro de sangue atualmente. É um caso de inclusão que vem dando certo.<sup>86</sup> Não se pode esperar a unanimidade no apoio a políticas inclusivas. No entanto, a discordância e o preconceito não podem intimidar políticas que têm o condão de tutelar dignamente a vida das pessoas.

Outro ponto de avanço, ainda que pontual, foi a criação de cotas para transexuais na Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), primeira instituição de ensino superior do país a abrir inscrições na graduação com sistema de reserva de vagas para homens e mulheres transexuais, travestis e transgêneros. O método de seleção da universidade é pautado pela nota do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), com o posterior cadastro no Sistema de Seleção Unificado (SISU).<sup>87</sup>

O uso do banheiro correspondente ao gênero é um tema complexo. A contraposição do direito a uma suposta “insegurança” das usuárias cisgênero importa em duas violações de direitos das mulheres transexuais e das travestis: a falta de privacidade e autonomia de escolha do banheiro correspondente à sua identidade e o preconceito quanto a si. Dizer que pessoas *trans* usam o banheiro feminino com o fim de cometer abusos contra mulheres é não apenas um absurdo, mas uma ofensa grave ao grupo. As palavras proferidas nesse sentido pelo ministro Ricardo Lewandowski no pedido de vistas de Luiz Fux no julgamento RE 845.779/SC são uma afronta à igualdade, pois pressupõem comportamento criminoso de pessoas que apenas pedem o direito de frequentar um ambiente mais acolhedor e menos violento.

Há uma grande possibilidade de retrocesso social no que diz respeito às pessoas *trans* caso sejam aprovadas as propostas legislativas de alteração do Plano Nacional de Educação analisadas anteriormente. Não falar em gênero, sexo, identidade, sexualidade e temas correlatos nas escolas significa formar adultos que desconhecem diferenças e, portanto, que não sabem lidar com elas cotidianamente. Eliminar a chamada “ideologia de gênero”, nome

---

85 ESTADAO. José Roberto Guimarães admite convocar Tiffany para a seleção brasileira. Disponível em: <<http://esportes.estadao.com.br/blogs/bruno-voloch/jose-roberto-guimaraes-admite-convocar-tiffany-para-a-selecao-brasileira/>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

86 JORNAL DA USP. Atletas transexuais ajudam a pensar um mundo mais inclusivo. Disponível em: <http://jornal.usp.br/atualidades/atletas-transexuais-ajudam-a-pensar-num-mundo-mais-inclusivo/>. Acesso em: 19.03.2018; EL PAÍS. A primeira transexual na Superliga feminina de vôlei, entre a ciência e o preconceito. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/01/27/deportes/1517010172\\_234948.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/01/27/deportes/1517010172_234948.html)>. Acesso em: 19 mar. 2018.

87 G1. Universidade na Bahia é pioneira na criação de cotas para transexuais e travestis na graduação: 'Emblemático'. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/universidade-na-bahia-e-pioneira-na-criacao-de-cotas-para-transexuais-e-travestis-na-graduacao-emblematico.ghtml>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

já dotado de uma carga negativa e preconceituosa, é em verdade eliminar do ambiente escolar as diferenças, o reconhecimento do outro e de si mesmo, tendendo a gerar homofobia e machismo. Igualmente problemático é o “escola sem partido”, que almeja apenas excluir temas polêmicos de sala de aula e, assim, afastar discussões necessárias para se alcançar igualdade e inclusão social. O desconhecimento gera afastamento e preconceito. Permitir que a escola siga atuando em modelos binários de sexualidade, na reprodução de papéis sociais de “masculino” e “feminino”, na construção de uma ideia heteronormativa de família e de sociedade é perpetuar desigualdades sociais históricas e afastar ainda mais a possibilidade de inclusão plena de transexuais, travestis e transgêneros na sociedade brasileira.

É através da inclusão, para além de uma noção ainda excludente de tolerância, que as pessoas pertencentes a grupos minoritários poderão lutar por igual consideração na sociedade. O diferente não pode ser tratado com menor consideração ou com inferioridade. Garantir que as pessoas tenham dignidade em dizer seu nome, viver uma relação conjugal sem medo e sem violência e mesmo em entrar em um banheiro de shopping é o mínimo que pode fazer na garantia de igualdade. São ainda necessárias políticas públicas que garantam a inclusão dessas pessoas no mercado de trabalho, o fim da violência homofóbica, a conscientização da maioria de sua posição privilegiada e uma efetiva luta pela igualdade social. Há ainda um longo percurso na efetivação da virtude soberana no Brasil.

## 8. Referências

AGÊNCIA BRASIL. *Aumenta o uso do nome social por travestis e transexuais no Enem 2016*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-10/aumenta-o-uso-do-nome-social-por-travestis-e-transexuais-no-enem-2016>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

AGÊNCIA BRASIL. *Com 600 mortes em seis anos, Brasil é o que mais mata travestis e transexuais*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-11/com-600-mortes-em-seis-anos-brasil-e-o-que-mais-mata-travestis-e->>;

AGÊNCIA PATRÍCIA GALVÃO. *Brasil concentra mais da metade dos assassinatos de LGBTs no continente segundo OEA*. Disponível em: [http://agenciapatriciagalvao.org.br/lgbt\\_/brasil-concentra-mais-da-metade-dos-assassinatos-de-lgbts-continente-segundo-oea/](http://agenciapatriciagalvao.org.br/lgbt_/brasil-concentra-mais-da-metade-dos-assassinatos-de-lgbts-continente-segundo-oea/). Acesso em: 07 jan. 2017.

AGÊNCIA BRASIL. *Ministério Público de São Paulo denuncia feminicídio de mulher transexual*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-10/ministerio-publico-de-sp-denuncia-femicidio-de-mulher-transexual>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

AGÊNCIA BRASIL. *Tribunal determina que Lei Maria da Penha seja aplicada em caso de transexual*. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/2015/10/tribunal-determina-que-lei-maria-da-penha-seja-aplicada-em-caso-de-transexual>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

*Alemanha cria ‘terceiro gênero’ para registro de recém-nascidos*. Além de masculino e feminino, crianças hermafroditas podem ser declaradas ‘indefinidas’. 20.08.2013. BBC. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/08/alemanha-cria-terceiro-genero-para-registro-de-recem-nascidos.html>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

*Alemanha explica a homossexualidade para crianças*. O jeito que os alemães encontraram para explicar a homossexualidade para crianças. 03.12.2013. Redação Pragmatismo Político. Disponível em: <<http://www.pragmatismopolitico.com.br/2013/12/cartilha-homossexual-alemanha.html>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

ANDIFES. *14 Universidades Federais não têm resolução para uso do nome social*. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/14-universidades-federais-nao-tem-resolucao-para-uso-do-nome-social/>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

BEAUVOIR, Simone. *O Segundo Sexo*. I. Fatos e Mitos. Tradução de Sérgio Milliet. 4. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970.

BEAUVOIR, Simone. *O Segundo Sexo*. II. A experiência vivida. Tradução de Sérgio Milliet. 2. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967.

BENTO, Berenice. *A Reinvenção do Corpo: Sexualidade e gênero na experiência transexual*. Rio de Janeiro: Gramond, 2006.

BORGES, Clara Maria Roman; LUCCHESI, Guilherme Brenner. O machismo no banco dos réus: uma análise feminista crítica da política criminal brasileira de combate à violência contra a mulher. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, vol. 60, n. 3, set./dez. 2015, p. 217-247.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 845.779/SC*. Razões de voto de Luís Roberto Barroso (relator). Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/transexuais-re-845779-voto-barroso.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 845.779/SC*. Voto de Luiz Edson Fachin. Disponível em: <<http://ibdfam.org.br/assets/img/upload/files/RE-845779-%20Voto%20Min%20%20Edson%20Fachin.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

BUTLER, Judith. Variações sobre sexo e gênero. In: BENHABIB, Seyla; CORNELL, Drucilla. *Feminismo como crítica da modernidade*. Rio de Janeiro: Rosa dos tempos, 1987. p. 139-154.

CENTRO DE ESTUDOS DAS RELAÇÕES DE TRABALHO E DESIGUALDADES (CEERT). *No mundo do trabalho, travestis e transexuais permanecem excluídas*. Disponível em: <<http://www.ceert.org.br/noticias/direitos-humanos/7155/no-mundo-do-trabalho-travestis-e-transexuais-permanecem-excluidas>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

CHEVALIER, Jean; GHEERBRANT, Alain. *Dicionário de Símbolos: mitos, sonhos, costumes, gestos, formas, figuras, cores, números*. Tradução Vera da Costa e Silva et al.. 18. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2003.

COLLIN, Françoise. Diferença dos sexos (teorias da). In: HIRATA, Helena; e outras. (org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

CORRÊA-PINTO, Maria Conceição. *A Dimensão Política da Mulher*. São Paulo: Edições Paulinas, 1992. p. 50.

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p., IX.

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

EL PAÍS. *A primeira transexual na Superliga feminina de vôlei, entre a ciência e o preconceito*. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/01/27/deportes/1517010172\\_234948.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/01/27/deportes/1517010172_234948.html)>. Acesso em: 19 mar. 2018.

ESTADAO. *José Roberto Guimarães admite convocar Tiffany para a seleção brasileira*. Disponível em: <<http://esportes.estadao.com.br/blogs/bruno-voloch/jose-roberto-guimaraes-admite-convocar-tiffany-para-a-selecao-brasileira/>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

FOLHA DE S. PAULO. *Ministros do STF votam pelo uso de banheiro feminino por transexual*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/11/1708677-ministros-do-stf-votam-pelo-uso-de-banheiro-feminino-por-transexual.shtml>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

GLOBO. *Brasil tem primeira advogada transexual atuando com nome social*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/brasil-tem-primeira-advogada-transexual-atuando-com-nome-social.ghml>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

GLOBO. RAMALHO, Renan. *Relator no STF vota a favor do uso de banheiro feminino por transexual. Julgamento foi interrompido; Barroso quer indenizar barrada em shopping*. Decisão a ser tomada pelo Supremo deverá valer para mais de 700 casos.. Publicação em 19.11.2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/11/relator-no-stf-vota-favor-do-uso-de-banheiro-feminino-por-transexual.html>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

JORNAL DA USP. *Atletas transexuais ajudam a pensar um mundo mais inclusivo*. Disponível em: <<http://jornal.usp.br/atualidades/atletas-transexuais-ajudam-a-pensar-num-mundo-mais-inclusivo/>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

LAMOREUX, Diane. Público/privado. In: HIRATA, Helena; e outras. (org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. p. 208-213. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 211.

LHOMOND, Brigitte. Sexualidade. In: HIRATA, Helena; e outras. (org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. p. 231-235. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 231-232.

LOURO, Guacira Lopes. Currículo, gênero e sexualidade: o “normal”, o “diferente e o “excêntrico”. In: LOURO, Guacira Lopes; FELIPE, Jane; GOELLNER, Silvana Vilodre. (Org) *Corpo, gênero e sexualidade: um debate contemporâneo*. p. 43-53. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

LOURO, Guacira Lopes. *Pedagogias da Sexualidade*. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwis9L7G87rPAhUPmJAKHWLqAisQFggpMAE&url=https%3A%2F%2Fgepss.files.wordpress.com%2F2011%2F06%2Fpedagogia-da-sexualidade-guacira-lobes-louro.pdf&usq=AFQjCNG5WxJlphb4CW5RXHhX6xr-KKgNhg&sig2=GztkFSckEPsUiqcJE2jNDw&bvm=bv.134495766,d.Y2I>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

MATHIEU, Nicole-Claude. Sexo e gênero. In: HIRATA, Helena; e outras. (org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 222-231.

MEYER, Dagmar Estermann. Gênero e Educação: teoria e política. In: LOURO, Guacira Lopes; FELIPE, Jane; GOELLNER, Silvana Vilodre. (Org) *Corpo, gênero e sexualidade: um debate contemporâneo*. p. 11-29. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 20.

MIGALHAS. *Lei Maria da Penha Completa 10 anos*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI243287,41046-Lei+Maria+da+Penha+completa+10+anos>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

MOLINIER, Pascale; WELZER-LANG, Daniel. Feminilidade, masculinidade, virilidade. In: HIRATA, Helena; e outras. (org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. p. 101-106. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 101-106.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRAISL. *OAB aprova uso de nome social por advogadas travestis e transexuais*. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/51639/oab-aprova-uso-de-nome-social-por-advogadas-travestis-e-transexuais>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

Os nomes da vítima e do agressor estão protegidos pela justiça.

PATEMAN, Carole. *O Contrato Sexual*. Tradução de Marta Avancini. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

RABINOVICH F. P. et al. Atribuição de nomes próprios e seu papel no desenvolvimento segundo o relato dos nomeados. *Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano*, São Paulo. III(2), 1993. p. 91.

*Resolução n. 12/16 do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoções dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais*. Disponível em: <[https://www.ufpe.br/progepe/images/progepe/portarias/RESOLU%C3%87%C3%95ES\\_12\\_E\\_16\\_DIARIO\\_OFICIAL\\_DA\\_UNIAO\\_MAR%C3%87O\\_2015.pdf](https://www.ufpe.br/progepe/images/progepe/portarias/RESOLU%C3%87%C3%95ES_12_E_16_DIARIO_OFICIAL_DA_UNIAO_MAR%C3%87O_2015.pdf)>. Acesso em: 07 jan. 2017.

RINALDI, Doris. *O traço da identificação*. Disponível em: <[http://www.interseccaopsicanalitica.com.br/int-biblioteca/DRinaldi/Doris\\_Rinaldi\\_O\\_traco\\_da\\_identificacao%202.pdf](http://www.interseccaopsicanalitica.com.br/int-biblioteca/DRinaldi/Doris_Rinaldi_O_traco_da_identificacao%202.pdf)>. Acesso em: 07 jan. 2017.

RIOS, Roger Raupp; RESADORI, Alice Hertzog. Direitos humanos, transexualidade e “direito dos banheiros”. *Revista Direito e Práxis*. Rio de Janeiro, Vol. 06, N.12, 2015, p. 196-227.

RIOT-SARCEY, Michèle. Poder(es). In: HIRATA, Helena; e outras. (org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 183-186.

SAFFIOTTI, Heleieth. *Gênero, patriarcado e violência*. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular / Fundação Perseu Abramo, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural*. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

TERRA. *Transgênero, Laerte é impedido de usar banheiro feminino em SP*. Disponível em: <<https://diversao.terra.com.br/gente/transgenero-laerte-e-impedido-de-usar-banheiro-feminino-em-sp,8847c-8c2ed75a310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE. *Decisão inédita assegura medida protetiva de urgência a transexual vítima de violência doméstica*. Disponível em: <<http://www.tjac.jus.br/noticias/decisao-inedita-assegura-medida-protetiva-de-urgencia-a-transexual-vitima-de-violencia-domestica/>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Juiz aplica Lei Maria da Penha em favor de transexual*. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/web/guest/home/-/noticias/visualizar/34905>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

---

Este livro foi composto nas tipologias Swis721 Cn BT e AGaramond LT.  
Impresso em cartão 250g e papel Lux cream 70g certificados, provenientes  
de florestas que foram plantadas para este fim, e produzido com respeito às  
pessoas e ao meio ambiente

---

Publique seu livro. Viabilizamos seu projeto cultural!  
Visite nossa home page:  
**[www.ithala.com.br](http://www.ithala.com.br)**